Bericht 2014

Globales Wirtschaften und Menschenrechte

Deutschland auf dem Prüfstand

GERMANWATCH

MISEREOR
IHR HILFSWERK

Inhalt

Vorwort 6

Kernbotschaften 7

1 Einleitung 9

2 Deutsche Außenwirtschaft und Menschenrechte – ein spannungsreiches Verhältnis 10
2.1 Spannungsfeld Wirtschaft und Menschenrechte 10
2.2 Die globale Verflechtung der deutschen Wirtschaft 13
2.3 Menschenrechtsprobleme beim Abbau von mineralischen und Energierohstoffen 16
2.4 Lukrative Geschäfte durch Megastaudämme in Brasilien und im Sudan 19
2.5 Ausbeuterische Arbeitsverhältnisse bei der Textilproduktion in Bangladesch und Pakistan 21
2.6 Agrarhandel und -investitionen zu Lasten der Menschenrechte 23
2.7 Regulierungslücken beim Schutz vor wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen 24

3 Wirtschaft und Menschenrechte – Staatenpflichten und Unternehmensverantwortung 26
3.1 Die Ablehnung völkerrechtlicher Verpflichtungen für Unternehmen 27
3.2 Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 28
3.3 Potenziale und Ambivalenzen der UN-Leitprinzipien 29
3.4 Schleppender Umsetzungsprozess – auch in Deutschland 32

Impressum

Bericht 2014
Globales Wirtschaften und Menschenrechte
Deutschland auf dem Prüfstand

Autor/ -innen:
Cornelia Heydenreich, Armin Paasch, Johanna Kusch
Mit Beiträgen von Sarah Gehrmann-Vollenweider, Julia Otten und Klaus Schilder.

Wir danken für wertvolle Hinweise und Kommentare von Christoph Bals, Bernd Bornhorst, Heike Drillisch, Norbert Dreßen, Peter Fuchs, Anna Kempkes, Madeleine Koalick, Sophia Massoud, Klaus Milke, Pascal Molinario, Lia Polotzek, Stefanie Ricarda Roos, Miriam Saage-Maaß, Elisabeth Strohscheidt und Michael Windfuhr.

Redaktion: Daniela Baum

Layout: Dietmar Putscher

Februar 2014

ISBN 978-3-943704-19-8, Bestellnummer: 14-4-01

Druck: Druckerei Lokay
Gedruckt auf Recyclingpapier (FSC) mit umweltfreundlichen Druckfarben auf Basis nachwachsender Rohstoffe (Pflanzenölbasis nach DIN ISO 12647-2).

Titelbild: G.M.B. Akash / Panos Pictures / VISUM
Grafik-Auge: Natalia Barcova / Fotolia.com

Herausgeber:

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V.
Mozartstr. 9
52064 Aachen

Tel. +49 (0)241 / 442 0
Fax +49 (0)241 / 442 188
www.misereor.de
info@misereor.de

Kontakt:
Armin Paasch
paasch@misereor.de

MISEREOR
Arbeitsstelle Berlin
Chausseestr. 128/ 129
10115 Berlin
Tel. +49 (0)30 / 44 35 19 8-0
Fax +49 (0)30 / 44 35 19 86

Germanwatch e. V.
Büro Berlin
Stresemannstr. 72
10963 Berlin

Tel. +49 (0)30 / 28 88 356-0
Fax +49 (0)30 / 28 88 356-1
www.germanwatch.org
info@germanwatch.org

Kontakt:
Cornelia Heydenreich
heydenreich@germanwatch.org

Büro Bonn
Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstr. 201
53113 Bonn
Tel. +49 (0)228 / 60 492-0
Fax +49 (0)228 / 60 492-19

4 Die menschenrechtliche Schutzpflicht der Bundesrepublik Deutschland 35
4.1 Die Grenzen der Freiwilligkeit: Unternehmensverhalten menschenrechtlich regulieren 35
4.1.1 Gesetze durchsetzen und Lücken schließen 36
4.1.2 Menschenrechtscheck einführen 39
4.1.3 Klare Orientierung für Unternehmen schaffen 40
4.2 Offenlegungspflichten finanzieller und nichtfinanzieller Informationen 42
4.2.1 Offenlegung nichtfinanzieller Informationen 42
4.2.2 Länderbezogene Offenlegungspflichten für Unternehmen 45
4.3 In besonderer Weise verantwortlich: Staat-Wirtschafts-Nexus 49
4.3.1 Menschenrechtliche Verantwortung bei Unternehmen mit staatlicher Beteiligung 49
4.3.2 Menschenrechtliche Schutzpflicht in der Außenwirtschaftsförderung 54
4.3.3 Öffentliche Beschaffung 58
4.4 Menschenrechtliche Kohärenz von Handels- und Investitionsabkommen sichern 63

5 Menschenrechtliche Verantwortung: Was deutsche Unternehmen tun – oder lassen 70
5.1 Grundsatzerklärung zu Menschenrechten 70
5.2 Integration von Menschenrechten in die Unternehmenspolitiken 73
5.3 Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht 78
5.4 Transparenz 85
5.5 Beschwerdeverfahren 87
5.6 Achtung der Menschenrechte: Anspruch und Wirklichkeit 91

6 Zugang zu wirksamer Abhilfe: Wie können Betroffene ihr Recht in Deutschland einfordern? 98
6.1 Gerichtliche Abhilfe in Deutschland: Lücken im System zu Lasten der Betroffenen von Unternehmensunrecht 98
6.1.1 Rechtliche Hürden bei zivilrechtlichen Klagen wegen Menschenrechtsverletzungen deutscher Unternehmen im Ausland 99
6.1.2 Verfahrensmäßige Hürden bei zivilrechtlichen Klagen wegen Menschenrechtsverletzungen deutscher Unternehmen im Ausland 105
6.1.3 Quo Vadis: Wirksame Abhilfe für Betroffene durch Abbau von Hürden in Deutschland 108
6.2 Die OECD-Leitsätze als außergerichtlicher Beschwerdemechanismus 111

7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen 118

Literaturverzeichnis 127

Abbildungsverzeichnis

Tabellen

Tabelle 1: Größte Transnationale Konzerne 14
Tabelle 2: Herkunftsländer der für deutsche Kraftwerke importierten Steinkohle 18
Tabelle 3: Unternehmen mit Bundesbeteiligungen und mit Tochterunternehmen im Ausland 50
Tabelle 4: Die DAX-30-Unternehmen im Überblick – Ausgewählte menschenrechtliche Aspekte 94
Tabelle 5: Übersicht der in Deutschland eingereichten OECD-Beschwerdefälle 116

Grafiken

Grafik 1: Menschenrechtsvorwürfe nach Sektoren 10
Grafik 2a: Deutsche Exporte 2012 12
Grafik 2b: Deutsche Importe 2012 12
Grafik 3: Umsatz der DAX-Unternehmen nach Weltregionen 13
Grafik 4: Umsatz der 30 DAX-Unternehmen, jeweils nach Weltregionen unterteilt 15
Grafik 5: Wert der deutschen Rohstoffeinfuhren seit 2003 16

Textkästen

Unmittelbare und mittelbare Beteiligungen des Bundes 49
Auseinandersetzung um Gewerkschaftsrechtsverletzungen bei T-Mobile US 51
Drei zentrale Instrumente der deutschen Außenwirtschaftsförderung 54
Rohstoffsicherung durch Handelsabkommen und Rohstoffpartnerschaften 68
Sozialaudits allein reichen nicht aus 75
„Dirty Profits“ der Deutschen Bank 77
Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht darf kein leeres Versprechen sein 80
Risiken für Unternehmen bei Menschenrechtsverletzungen 83
SMS-Beschwerdemechanismus 89
Nachbarschaftsforen 90
Zugang zu Medikamenten versus Geschäftsinteressen: Bayer in Indien 92
Arbeitsrechte bei einem Zulieferer von Continental in Theorie und Praxis 92
Der Alien Tort Claims Act (ATCA) und die Haltung der letzten Bundesregierung 104
Zugang zu deutschen Strafgerichten 109

Abkürzungsverzeichnis

ATCA	Alien Torts Claims Act
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BIT	Bilateral Investment Treaty (Bilaterales Investitionsschutzabkommen)
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSCI	Business Social Compliance Initiative
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
CAP	Community Advisory Panel
CorA	CorA (Corporate Accountability) Netzwerk für Unternehmensverantwortung
CSR	Corporate Social Responsibility
CTC	Centre on Transnational Corporations (UN-Zentrum für Transnationale Unternehmen)
CWA	Communications Workers of America
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
ECCHR	European Center for Constitutional and Human Rights
ECCJ	European Coalition for Corporate Justice
FPIC	Free, Prior and Informed Consent (Freie, vorherige und informierte Zustimmung)
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GPF	Global Policy Forum
GRI	Global Reporting Initiative
HGB	Handelsgesetzbuch
HRIA	Human Rights Impact Assessment (Menschenrechtliche Folgenabschätzung)
ICC	International Chamber of Commerce (Internationale Handelskammer)
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
IFC	International Finance Corporation
ILO	International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation)
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
IWF	Internationaler Währungsfonds
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
NKS	Nationale Kontaktstelle
NRO	Nichtregierungsorganisation
OCAI	Organisational Capacity Assessment Instrument
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
SIA	Sustainability Impact Assessment (Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung)
TNK	Transnationaler Konzern
TOD	Transparency Obligations Directive
UFK	Ungebundene Finanzkredite
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)
ZPO	Zivilprozessordnung

Vorwort

Pfr. Pirmin Spiegel, MISEREOR

Christoph Bals, Germanwatch

Zukunftsfähig ist Entwicklung nur dann, wenn sie zur Verwirklichung sowohl bürgerlicher und politischer als auch wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte beiträgt. Deshalb unterstützen Germanwatch und MISEREOR Partnerorganisationen in Ländern des globalen Südens dabei, sich gegen Menschenrechtsverstöße zu wehren, an denen auch Transnationale Konzerne (TNK) beteiligt sind. Eklatante Verstöße gibt es zum Beispiel in der Landwirtschaft, in Fertigungsbetrieben und beim Rohstoffabbau.

Nicht nur, weil Menschenrechte unteilbar sind, gehen diese Probleme uns alle an. Sondern auch, weil oft Menschenrechte missachtet werden, wenn es um Güter unseres täglichen Gebrauchs in Deutschland geht – seien es Kleidung, Südfrüchte, Kaffee, Spielzeug, Handys oder Autos. Wollen wir unsere Kleidung aus Textilfabriken in Bangladesch und Pakistan beziehen, deren Mitarbeiter/-innen durch katastrophale Brände oder Einstürze bedroht sind? Wie reagieren wir auf Berichte über sklavenähnliche Bedingungen bei den Arbeiter/-innen im Vorfeld der Fußballweltmeisterschaft in Katar?

Mit den im Jahr 2011 verabschiedeten „UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“ liegt erstmals ein international anerkannter Empfehlungskatalog zur Umsetzung der Menschenrechte in der Wirtschaft vor. MISEREOR und Germanwatch haben die Erarbeitung dieser Leitprinzipien kritisch begleitet und betrachten sie als einen ersten Baustein zu einem umfassenderen Schutz der Menschenrechte in der Wirtschaft. Auch die Bundesrepublik Deutschland und die deutschen Unternehmen sind nun aufgefordert, diese UN-Leitprinzipien ohne Abstriche umzusetzen.

Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung lässt mit seinem Bekenntnis zu einer nationalen Umsetzung der UN-Leitprinzipien hoffen, dass Deutschland das Thema in Zukunft beherzter und engagierter als bisher angeht. Germanwatch und MISEREOR werden sich in die anstehende Debatte zu einem deutschen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte aktiv einbringen.

Dabei können beide Organisationen auf Erfahrungen aus ihrer langjährigen Arbeit mit Partnern aus dem globalen Süden und der Menschenrechtsarbeit auf Ebene der Vereinten Nationen zurückgreifen. Ebenso können Germanwatch und MISEREOR ihre langjährige Erfahrung in der Begleitung politischer Prozesse und im konstruktiven Dialog mit deutschen Unternehmen in verschiedenen Sektoren einbringen; aus der bilateralen Kooperation ebenso wie aus Multi-Stakeholder-Foren.

Der vorliegende Bericht ist vor diesem Hintergrund auch als ein erster umfassender, gemeinsamer Beitrag zu dieser Debatte zu verstehen. Künftig wollen wir alle zwei Jahre einen Bericht zu Wirtschaft und Menschenrechten mit wechselnden Schwerpunkten herausgeben. Wir hoffen, damit konstruktive Impulse in die Diskussion einzubringen.

Aachen und Bonn, Februar 2014

Pfarrer Pirmin Spiegel, Hauptgeschäftsführer MISEREOR
Christoph Bals, Politischer Geschäftsführer Germanwatch

Kernbotschaften

- Aufgrund ihrer globalen Ausrichtung stehen die deutsche Wirtschaft und Wirtschaftspolitik vor **besonderen Herausforderungen** im Hinblick auf Menschenrechte. Dies gilt vor allem für Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen in Niedriglohnländern mit schwachen, autoritären oder korrupten staatlichen Strukturen sowie in den Sektoren Rohstoffe, Energie, Infrastruktur, industrielle Fertigung und Landwirtschaft.

- Die **UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte** sind ein erster Baustein für einen umfassenderen Menschenrechtsschutz in der globalen Wirtschaft. Besonders wichtig ist, dass die deutsche Bundesregierung alle drei Säulen der Leitprinzipien umsetzt, ohne gegenüber diesem Mindeststandard Abstriche zuzulassen. Die letzte Bundesregierung ist der Forderung des UN-Menschenrechtsrats, der EU-Kommission, zivilgesellschaftlicher Organisationen und von Unternehmen nicht nachgekommen, einen **nationalen Aktionsplan** zu Wirtschaft und Menschenrechten zu erarbeiten und umzusetzen.

Die staatliche Pflicht zum Schutz vor wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverstößen

- Wie alle Staaten ist auch Deutschland völkerrechtlich verpflichtet, Menschenrechte durch eine wirksame Politik, Gesetzgebung und sonstige Regulierungen vor Verstößen durch Unternehmen zu schützen. Im Widerspruch dazu hat die letzte Bundesregierung **einseitig auf freiwillige Initiativen** der Unternehmen gesetzt und verbindliche Regeln für Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte abgelehnt. Einen **Menschenrechtscheck**, der neue Gesetzesvorhaben auf ihre Konformität mit den Menschenrechten prüfen würde, gibt es bislang nicht.

- **Transparenz** über Geschäftsbeziehungen, Lieferketten, Zahlungsströme und über menschenrechtliche Risiken ist eine grundlegende Voraussetzung zum Schutz der Menschenrechte. Einer Verpflichtung börsennotierter Unternehmen auf EU-Ebene zur Offenlegung von Zahlungsströmen im Rohstoffsektor und der Forstwirtschaft hat die letzte Bundesregierung nach anfänglichem Widerstand 2013 zugestimmt. Verbindliche Offenlegungspflichten zu Umwelt-, Sozial- und Arbeitsnehmer/-innenbelangen hat sie hingegen als unnötigen bürokratischen Aufwand ausdrücklich abgelehnt.

- Im Falle einer öffentlichen **Förderung von Unternehmen** – zum Beispiel über staatliche Beteiligungen, Außenwirtschaftsförderung und öffentliche Auftragsvergabe – sind Staaten in besonderem Maße dazu verpflichtet, von diesen Unternehmen die gebotene menschenrechtliche Sorgfalt einzufordern. Sowohl hinsichtlich der angelegten Standards, als auch der Kontroll- und Sanktionsmechanismen wird dies in Deutschland bislang nur sehr lückenhaft umgesetzt.

- Internationale **Handels- und Investitionsschutzabkommen** dürfen die staatlichen Handlungsspielräume zur Umsetzung von Menschenrechten nicht einschränken. Aktuell führen jedoch weder die EU noch die Bundesregierung vor Unterzeichnung solcher Abkommen eine menschenrechtliche Folgenabschätzung durch. Bisherige Menschenrechtsklauseln sind unverbindlich formuliert und erlauben keine Änderung solcher Abkommen, wenn es im Zuge der Umsetzung zu Menschenrechtsgefährdungen kommt.

Die Unternehmensverantwortung zur Achtung der Menschenrechte

- Nach den UN-Leitprinzipien stehen auch Unternehmen in der **Verantwortung, die Menschenrechte zu achten.** Dazu müssen sie eine eigene Menschenrechtspolitik entwickeln, menschenrechtliche Risiken und Auswirkungen ihrer Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen entlang der Lieferkette identifizieren und untersuchen, Folgemaßnahmen ergreifen, darüber berichten und Beschwerdemechanismen einrichten.

- Die meisten **DAX-30-Unternehmen** stehen bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten noch am Anfang: Weniger als die Hälfte von ihnen hat eine eigene **Grundsatzerklärung** zu Menschenrechten veröffentlicht und selbst die bestehenden weisen noch Lücken auf. Ihre menschenrechtlichen Grundsätze haben die Unternehmen vielfach bereits in die Anforderungen an ihre Lieferanten integriert. Ob ihre Einkaufspraktiken dies bereits angemessen berücksichtigen, bleibt allerdings fraglich.

- Wenngleich zwei Drittel angeben, menschenrechtliche **Risikoanalysen** durchzuführen, so stehen vornehmlich die Risiken für die Unternehmen selbst im Fokus und es bleibt zu bezweifeln, ob die zugrundeliegenden Methoden den Anforderungen der UN-Leitprinzipien entsprechen. Insbesondere beziehen die Unternehmen bislang kaum die potenziell Betroffenen ein.

- Zwar haben über 90 Prozent der DAX-30-Unternehmen **Beschwerdemechanismen** eingerichtet. Diese beziehen sich in der Regel aber nicht explizit auf Menschenrechte und können zum Teil nur von Unternehmensmitarbeiter/-innen genutzt werden. Keiner dieser Beschwerdemechanismen erfüllt die in den UN-Leitprinzipien ausgeführten Kriterien der Legitimität, Zugänglichkeit, Berechenbarkeit, Ausgewogenheit, Transparenz und des Bezugs auf Menschenrechte in vollem Umfang, sondern nur im Hinblick auf einzelne Kriterien.

Wirksame Abhilfe: Staatliche Rechtsmittel und Beschwerdemöglichkeiten für Opfer von Verstößen

- Der Zugang zu **effektiven Rechtsmitteln** ist nach internationalem Völkerrecht eine wesentliche Voraussetzung zur Umsetzung der Menschenrechte. Bei Verstößen durch Transnationale Konzerne (TNK) sind zwar in erster Linie die Gerichte des Staates zuständig, in dem diese Verstöße begangen werden. Insbesondere in Fällen, wo ein faires Verfahren dort nicht gewährleistet ist, müssen aber auch **Heimatstaaten von TNK** den Opfern den Zugang zu ihren Gerichten ermöglichen.

- Für Opfer von Menschenrechtsverstößen durch Tochterunternehmen oder Zulieferbetriebe deutscher TNK ist es bislang äußerst schwierig, diese TNK in Deutschland zivilrechtlich zu belangen. Es bestehen Hürden auf vielen Ebenen: Für Klagen gegen ausländische Tochterunternehmen deutscher Konzerne sind deutsche Gerichte in der Regel **nicht zuständig**. Aufgrund des Trennungsprinzips im Gesellschaftsrecht können Verstöße von Tochterunternehmen ihren Mutterkonzernen in Deutschland zudem in der Regel **nicht zugerechnet** werden. Hinzu kommen die hohen Prozesskosten, die umfangreichen Anforderungen an das Erbringen von Beweisen und die Unzulässigkeit von **Sammelklagen.**

- In den vergangenen Jahren wurden, teilweise auch auf EU-Ebene, verschiedene **Reformvorschläge** diskutiert, die den Rechtszugang für Opfer von Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen verbessert hätten. Dazu gehörte zum Beispiel, eine sogenannte Notzuständigkeit für Gerichte in EU-Staaten einzuführen, wenn ein faires Verfahren im Gastland des Konzerns nicht möglich ist, oder in bestimmten Fällen Klagen gegen Mutter- und Tochterunternehmen miteinander zu verbinden. Die letzte Bundesregierung hat sich jedoch deutlich gegen diese und ähnliche Reformvorschläge ausgesprochen.

- Ein wichtiger nicht-juristischer Beschwerdemechanismus besteht in Deutschland – wie auch in weiteren 43 Staaten – bei der Nationalen Kontaktstelle (NKS) zu den **OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen.** Die deutsche NKS erfüllt die Kriterien der UN-Leitprinzipien für außergerichtliche Beschwerdemechanismen – insbesondere die Ausgewogenheit und Berechenbarkeit – bislang nur mangelhaft. Ein Grund dafür ist die Ansiedlung der NKS im Referat für Auslandsinvestitionen des Bundeswirtschaftsministeriums, was die Gefahr von Interessenkonflikten birgt.

Ausblick

Im **Koalitionsvertrag** hat die neue Bundesregierung angekündigt, die UN-Leitprinzipien auf nationaler Ebene umzusetzen. Die vorliegende Analyse unterstreicht die Dringlichkeit dieses Vorhabens. Die Bundesregierung sollte daher eine umfassende **Bestandsaufnahme** zu den Lücken im Menschenrechtsschutz bezüglich deutscher Unternehmen vornehmen und konsequent einen **nationalen Aktionsplan** – unter Beteiligung der Zivilgesellschaft – erarbeiten.

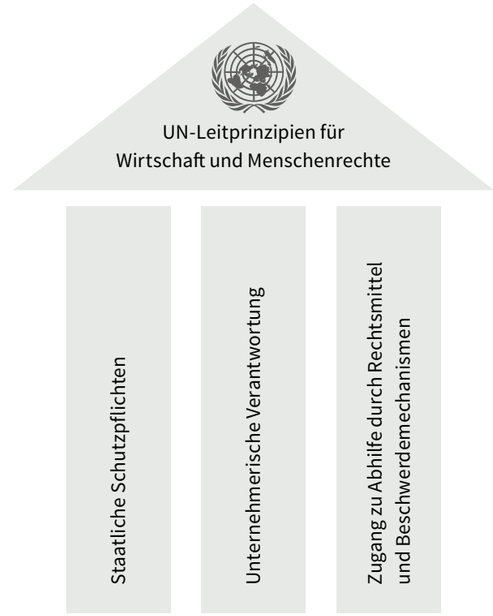
» » » Auf den Seiten 118 - 126 finden Sie eine Zusammenfassung des Berichtes.

1 Einleitung

Mit diesem Bericht legen Germanwatch und MISEREOR erstmals eine Bestandsaufnahme zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland vor. Aufgrund der entwicklungspolitischen Ausrichtung der herausgebenden Organisationen liegt der Schwerpunkt auf den Auslandsaktivitäten deutscher Unternehmen und dem entsprechenden politischen Regelwerk. Die beiden Organisationen zeigen auf, warum und an welchen Stellen Handlungsbedarf besteht und inwieweit die deutsche Politik und Wirtschaft ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten bislang nachgekommen sind – und an welchen Stellen nicht. Der Bericht zeigt, dass sowohl Unternehmen als auch Politik noch vor großen Herausforderungen stehen. Wesentliche Grundlage der Analyse sind die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Deren drei Säulen – staatliche Schutzpflichten, unternehmerische Verantwortung und Zugang zu Abhilfe durch Rechtsmittel und Beschwerdemechanismen – strukturieren die drei Analysekapitel des Berichtes. Wo erforderlich und geeignet, ziehen die Autor/-innen weiterführende Dokumente, insbesondere die „Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte", heran.

Die Ergebnisse des Berichtes basieren auf einer Auswertung vorliegender Veröffentlichungen und Berichte über Menschenrechtsverstöße unter Beteiligung deutscher Unternehmen, der Analyse einschlägiger politischer Initiativen, Gesetze und Regulierungen auf deutscher und EU-Ebene einschließlich deren Umsetzung sowie den Ergebnissen einer Umfrage unter den DAX-30-Unternehmen. Die in diesem Bericht ausführlicher zitierten oder im Hinblick auf ihr menschenrechtliches Verhalten analysierten Unternehmen konnten die entsprechenden Passagen vorab auf sachliche Richtigkeit prüfen. Nicht einseitige Schuldweisungen, sondern eine kritische und ausgewogene Darstellung und die Suche nach konstruktiven Lösungen prägen das Bemühen der Autor/-innen. Gleichzeitig erhebt die Darstellung der Unternehmensaktivitäten in Bezug auf Menschenrechte in diesem Bericht keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die in diesem Bericht verwendeten Fallbeispiele aus der Unternehmenspraxis repräsentieren eine breite Auswahl von dokumentierten menschenrechtlichen Problemfällen oder auch positiver Menschenrechtspraxis von Unternehmen. Die ausgewählten Fälle geben nur Beispiele wider und stellen keine positive oder negative Bewertung der Gesamtperformance der jeweiligen Unternehmen im Bereich Menschenrechte dar.

Der Bericht ist folgendermaßen gegliedert: Anschließend an diese Einleitung verdeutlicht Kapitel 2 anhand konkreter Menschenrechtsverstöße unter Beteiligung deutscher Unternehmen die großen Herausforderungen, die mit dem hohen Globalisierungsgrad der deutschen Wirtschaft verbunden sind. Kapitel 3 fasst bisherige internationale Initiativen und Standards zum Schutz der Menschenrechte im Bereich der Wirtschaft zusammen und analysiert Stärken und Schwächen der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Kapitel 4 geht der Frage nach, inwieweit der deutsche Staat bislang seiner Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte durch Unternehmen nachkommt (Säule I der UN-Leitprinzipien). Kapitel 5 wertet bisherige Anstrengungen deutscher Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte aus (Säule II der UN-Leitprinzipien). Kapitel 6 untersucht schließlich die Möglichkeiten für Opfer von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverstößen, mithilfe deutscher Gerichte und außergerichtlicher Beschwerdemechanismen zu ihrem Recht zu kommen (Säule III der UN-Leitprinzipien).



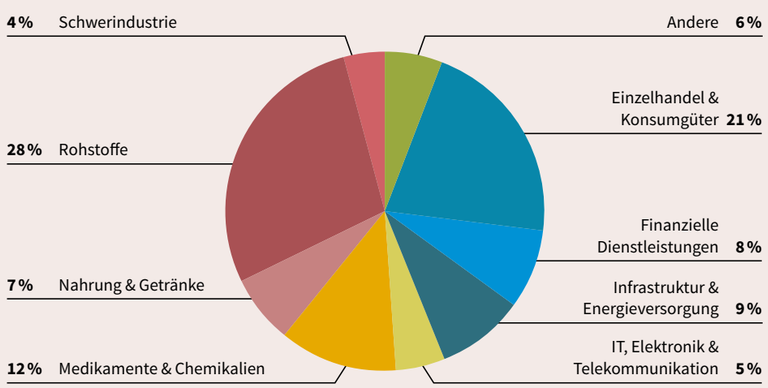
2 Deutsche Außenwirtschaft und Menschenrechte – ein spannungsreiches Verhältnis

Die Brand- und Einsturzkatastrophen in mehreren Textilfabriken in Bangladesch und Pakistan haben in den vergangenen zwei Jahren die deutsche Öffentlichkeit aufgerüttelt. Mehrmals kamen hunderte Menschen dabei qualvoll zu Tode und weitere Hunderte wurden schwer verletzt, weil grundlegende Sicherheitsstandards nicht eingehalten und Notausgänge versperrt wurden. Die öffentliche Empörung richtet sich nicht nur gegen Fabrikbesitzer, die ihre Arbeiter/-innen rücksichtslos ausbeuten. Am Pranger stehen auch deren Auftraggeber, die ihren Sitz größtenteils in den USA und Europa, einschließlich Deutschland, haben. Obwohl die unmenschlichen Arbeitsbedingungen und Sicherheitsmängel im Textilsektor dieser Länder den Handelskonzernen seit langem bekannt waren, hatten sie nicht die gebotene Sorgfalt walten lassen, um solchen Katastrophen vorzubeugen.

2.1 Spannungsfeld Wirtschaft und Menschenrechte

Die erwähnten Katastrophen sind in vielerlei Hinsicht nur die Spitze des Eisbergs: Menschenrechtsverletzungen sind auch in der chinesischen, indischen und philippinischen Textilproduktion alltäglich, ohne dass die deutsche Presse bislang davon Notiz nimmt. Das Phänomen beschränkt sich auch keineswegs auf Textilien, sondern betrifft viele Sektoren. Nach einer Studie im Auftrag des früheren UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, betrafen mit 28 Prozent die meisten wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsvorwürfe im Zeitraum 2005 bis 2007 den Abbau von Rohstoffen (siehe Grafik 1).[1] Mit rund einem Fünftel rangierte der Einzelhandel an zweiter Stelle der Menschenrechtsbrennpunkte. Häufig in der Kritik stehen ferner Konzerne aus den Bereichen Pharmazeutik und Chemie, Infrastruktur und Energieversorgung, finanzielle Dienstleistungen, Nahrung und Getränke, Elektronik und Telekommunikation sowie aus der Schwerindustrie.

Grafik 1: Menschenrechtsvorwürfe nach Sektoren



Quelle: UNHRC 2008

1 UNHRC 2008: Corporations and human rights: a survey of the scope and patterns of alleged corporate-related human rights abuse (A/HRC/8/5/add. 2).

Gewalttätige Repressionen bei Protesten gegen die Tintaya-Mine von GlencoreXstrata in Peru, die Kupfer für den Weltmarkt fördert.

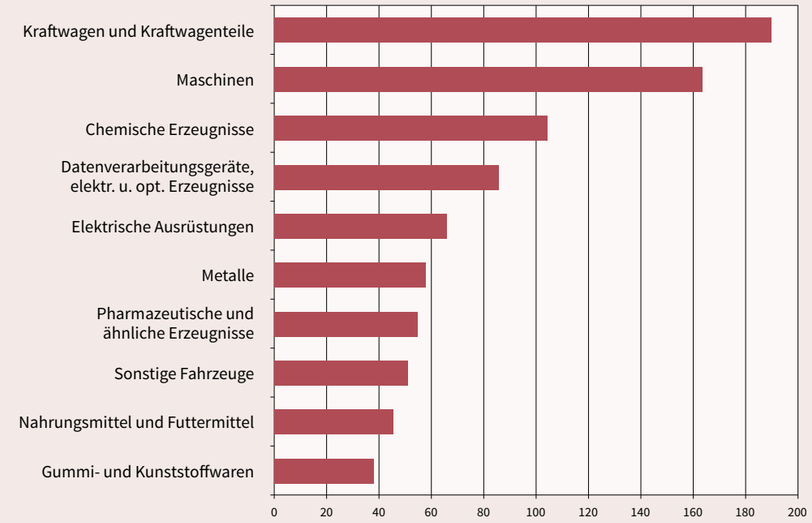
In 45 Prozent der ausgewerteten Fälle waren die Opfer Arbeiter/-innen, deren Rechte auf Gewerkschaftsfreiheit, gerechte Bezahlung oder Sicherheit am Arbeitsplatz verletzt wurden. Ebenfalls in 45 Prozent der Fälle waren lokale, oft indigene Gemeinschaften betroffen, die von ihrem Land vertrieben oder deren natürliche Lebensgrundlagen zerstört wurden. Neben den Rechten auf Nahrung, Wasser und Gesundheit wurden oft auch ihre Selbstbestimmungsrechte verletzt. Mit willkürlicher Gewalt, sexueller Ausbeutung und Diskriminierung sahen sich lokale Gemeinschaften und Arbeiter/-innen gleichermaßen konfrontiert. Eine dritte Gruppe von Betroffenen waren mit zehn Prozent Verbraucher/-innen, denen zum Beispiel durch Überteuerung der Zugang zu Arzneimitteln und damit das Recht auf Gesundheit verweigert wurde.

Nicht in allen Fällen verübten die Unternehmen die Menschenrechtsverstöße direkt. In 41 Prozent der registrierten Beschwerden spricht Ruggie von einer „indirekten Beteiligung“. In diesen Fällen haben Unternehmen von wirtschaftlichen Aktivitäten profitiert, bei denen es zu Menschenrechtsverstößen kam, ohne ihren Sorgfaltspflichten ausreichend nachzukommen. Direkt verübt wurden die Verstöße in diesen Fällen entweder durch Zulieferunternehmen (18 Prozent), andere Partnerunternehmen, Angehörige der Armee oder auch paramilitärische Gruppen. In keinem dieser Fälle indirekter Beteiligung fanden die Menschenrechtsverstöße in Europa oder Nordamerika statt. In den meisten Fällen jedoch waren es europäische oder nordamerikanische Unternehmen, denen eine indirekte Beteiligung an diesen Verstößen vorgeworfen wurde.

Zwar ist die Studie quantitativ nicht repräsentativ in Bezug auf alle tatsächlich stattfindenden Menschenrechtsverletzungen, da sie sich nur auf öffentlich bekannte Menschenrechtsbeschwerden in einem bestimmten Zeitraum bezieht. Dennoch vermittelt sie ein realitätsnahes Bild über die Anfälligkeit bestimmter Wirtschaftszweige für Menschenrechtsverstöße, die Art solcher Verstöße sowie die am häufigsten betroffenen Opfergruppen. Zugleich verdeutlicht sie auch die Komplexität von Verantwortlichkeiten für Menschenrechtsprobleme in globalen Wertschöpfungsketten: Die Weltwirtschaft ist heute maßgeblich geprägt von mehr als 80.000 Transnationalen Konzernen (TNK), ihren rund 800.000 Tochterfirmen und weiteren Millionen von Zulieferbetrieben.[2] Konkret heißt das: Wenn eine Kupfermine in Peru zum Beispiel zur Vertreibung indigener Gemeinschaften führt, liegt die Verantwortung nicht ausschließlich bei dem lokal tätigen Bergbauunternehmen und dem peruanischen Staat. Eine Mitverantwortung tragen unter Umständen auch die im Ausland angesiedelten Mutterkonzerne, deren Anteilseigner und Kreditgeber, die weiterverarbeitenden Industrieunternehmen und wiederum deren jeweilige Heimatstaaten.

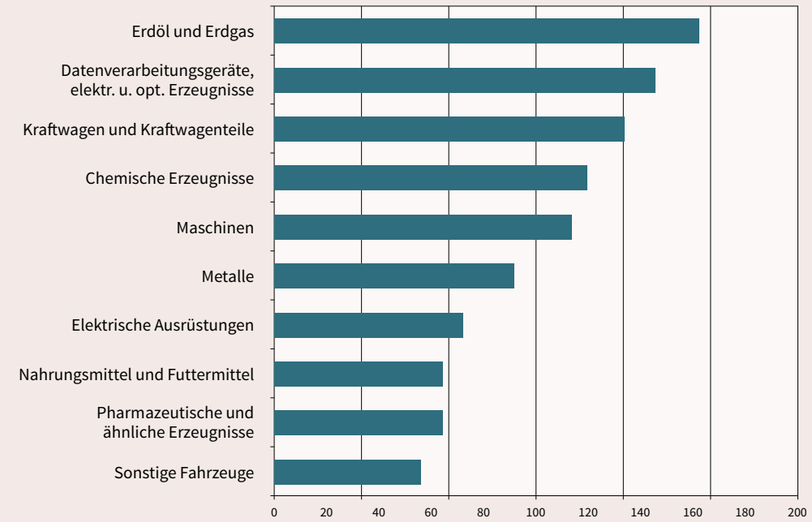
2 Ruggie, J. 2011: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework (A/HRC/17/31). S. 5.

Grafik 2a: Deutsche Exporte 2012
Die 10 wichtigsten Güterabteilungen in Milliarden Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt 2013: Zusammenfassende Übersichten 2012, S. 67.

Grafik 2b: Deutsche Importe 2012
Die 10 wichtigsten Güterabteilungen in Milliarden Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt 2013: Zusammenfassende Übersichten 2012, S. 67.

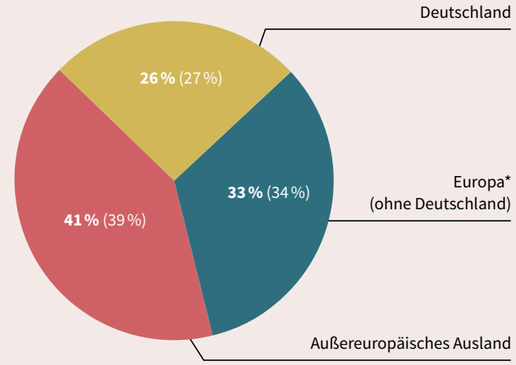
2.2 Die globale Verflechtung der deutschen Wirtschaft

Auch in Deutschland sind Beschäftigte von Unternehmen vor Verletzungen von Menschen- und Arbeitsrechten nicht immer sicher. ARD-Berichte über das Versandhandelsunternehmen Amazon führten dies der Öffentlichkeit im Februar 2013 vor Augen. Die dort beschriebene Gängelung, Kontrolle und Kameraüberwachung von Leiharbeiter/-innen durch eine Sicherheitsfirma aus rechtsextremem Umfeld, aber auch Unterbezahlung und befristete Beschäftigung von zwei Dritteln der Mitarbeiter/-innen weisen Muster auf, wie wir sie sonst eher in sogenannten Entwicklungsländern verorten würden. Gewerkschaften beklagen auch in anderen Sektoren wie Paketdiensten, im Einzelhandel, in der Landwirtschaft und Agrarindustrie, im Baugewerbe und in Gaststätten immer wieder ausbeuterische Arbeitsverhältnisse.

Dennoch steht außer Frage, dass Menschenrechte in deutschen Betrieben seltener verletzt werden als in vielen anderen Ländern insbesondere des globalen Südens. Wegen der immer noch relativ starken gesetzlichen Verankerung von Arbeitsrechten, gut organisierter Gewerkschaften und Verbraucherorganisationen, des verhältnismäßig großen Medieninteresses und einer funktionierenden Justiz stehen den Menschen hierzulande einige wirksame Hebel zur Verfügung, um sich gegen Rechtsverletzungen zur Wehr zu setzen. In wesentlich geringerem Maße ist dies jedoch in vielen Ländern des globalen Südens der Fall. Aus diesem Grund verwundert es kaum, dass die meisten wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen in Niedriglohnländern mit schwachen staatlichen Strukturen und einer hohen Anfälligkeit für Korruption stattfinden.[3] Die größten menschenrechtlichen Herausforderungen stellen sich für die deutsche Wirtschaft vor diesem Hintergrund nicht in deutschen Betrieben selbst, sondern in Bezug auf ihre Tochterunternehmen, Zulieferbetriebe und sonstige Geschäftspartner im Ausland.[4]

Wie eng die globale Verflechtung der deutschen Wirtschaft ist, verdeutlicht ein Blick auf die Außenhandelsdaten. Mit Ausfuhren im Wert von 1,097 Billionen Euro hielt die deutsche Wirtschaft im Jahr 2012 einen Anteil von 8,1 Prozent an den weltweiten Exporten, den nur China und die USA noch übertrafen.[5] Für 2013 hat der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) prognostiziert, dass die deutschen Ausfuhren um sechs Prozent wachsen und Deutschland den USA die Position des Vize-Exportweltmeisters wieder streitig machen könnte.[6] Zu den wichtigsten exportierten Warengruppen gehören Kraftwagen und Wagenteile, Maschinen, chemische Erzeugnisse, Datenverarbeitungsgeräte, elektrische Ausrüstungen und verarbeitete Metalle (siehe Grafik 2a). Eine herausragende Rolle spielt Deutschland aber auch hinsichtlich der Einfuhren, welche sich 2012 auf einen Wert von 909 Milliarden Euro beliefen. Die Liste der wichtigsten importierten Warengruppen führen Erdöl und Erdgas an. Eine wichtige Rolle spielen zudem auch bei den Einfuhren Datenverarbeitungsgeräte, Kraftwagen und Kraftwagenteile, chemische Erzeugnisse, Maschinen, Metalle sowie elektrische Ausrüstungen (siehe Grafik 2b). Ein weiterer Indikator für die wichtige Rolle der deutschen Wirtschaft ist schließlich die ausländische Investitionstätigkeit der deutschen Unternehmen in Höhe von 67 Milliarden Euro, womit Deutschland 2012 weltweit den sechsten Platz belegte.[7]

Grafik 3: Umsatz der DAX-Unternehmen nach Weltregionen: Anteil des Umsatzes am Gesamtumsatz / Angaben von 29 Unternehmen*
(keine Angaben von Commerzbank)



Vorjahreswert (2011) in Klammern

* Deutsche Bank inkl. Mittlerer Osten/Afrika; HeidelbergCement inkl. Zentralasien; Infineon inkl. Naher Osten/Afrika; Lanxess/SAP: EMEA; Siemens inkl. GUS, Afrika, Naher/Mittlerer Osten; VW inkl. Afrika; Daimler: Westeuropa

Quelle: Ernst & Young 2013, Entwicklung der Dax-30-Unternehmen im Geschäftsjahr 2012, S. 6.

3 Ruggie, J. 2011: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework (A/HRC/17/31). S. 8.

4 Statistisches Bundesamt 2011: Export, Import, Globalisierung. Der deutsche Außenhandel. S. 6, Abbildung 1.1.

5 Statistisches Bundesamt 2013: Außenhandel. Zusammenfassende Übersichten für den Außenhandel. Jahr 2012. S. 29.

6 DIHK 2012: Der deutsche Außenhandel 2012/2013. AHK-Weltkonjunkturbericht des Deutschen Industrie- und Handelskammertages. S. 5.

7 UNCTAD 2013: World Investment Report 2013. Overview. S. 5.

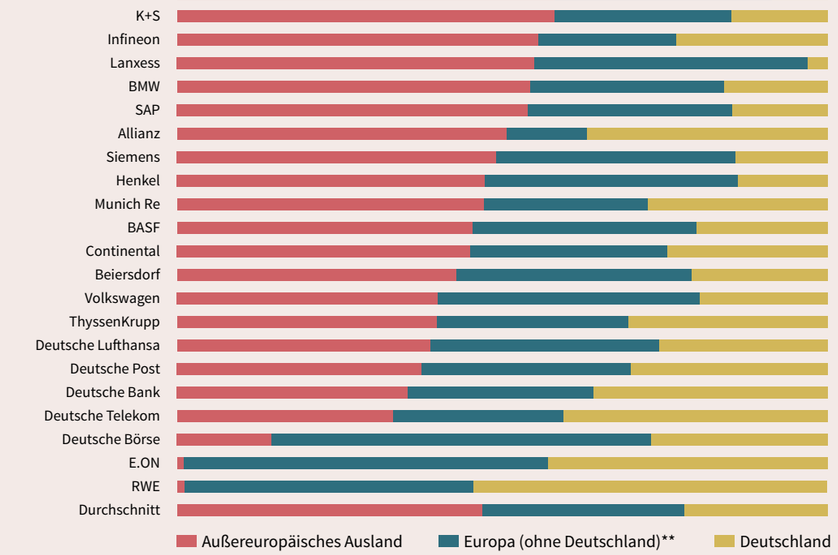
Tabelle 1: Größte Transnationale Konzerne (nach Kapitalanlagen im Ausland) in Mio. USD

Rang	Konzern	Heimatstaat	Ausländische Kapitalanlagen
1	General Electric Co	USA	338.157
2	Royal Dutch Shell plc	Großbritannien	307.938
3	BP plc	Großbritannien	270.247
4	Toyota Motor Corporation	Japan	233.193
5	Total SA	Frankreich	214.507
6	Exxon Mobil Corporation	USA	214.349
7	Vodafone Group Plc	Großbritannien	199.003
8	GDF Suez	Frankreich	175.057
9	Chevron Corporation	USA	158.865
10	Volkswagen Group	Deutschland	158.046
11	Eni SpA	Italien	133.445
12	Nestlé SA	Schweiz	132.686
13	Enel SpA	Italien	132.231
14	E.ON AG	Deutschland	128.310
15	Anheuser-Busch InBev NV	Belgien	115.913
16	ArcelorMittal	Luxemburg	112.239
17	Siemens AG	Deutschland	111.570
18	Honda Motor Co Ltd	Japan	110.142
19	Mitsubishi Corporation	Japan	109.657
20	EDF SA	Frankreich	103.015
21	Daimler AG	Deutschland	99.490
22	Deutsche Telekom AG	Deutschland	95.780
23	Pfizer Inc	USA	92.494
24	BMW AG	Deutschland	88.677
25	Telefonica SA	Spanien	87.203
26	Hutchison Whampoa Limited	Hongkong, China	85.721
27	Wal-Mart Stores Inc	USA	84.045
28	Iberdrola SA	Spanien	83.965
29	Nissan Motor Co Ltd	Japan	83.944
30	Fiat S.p.A.	Italien	83.781

Quelle: UNCTAD 2013: World Investment Report, Tabelle 28.

Dass deutsche Unternehmen im komplexen Gefüge der Weltwirtschaft eine wichtige Rolle spielen, liegt vor diesem Hintergrund auf der Hand. So gehörten 2012 mit Volkswagen, E.ON, Siemens, Daimler, der Deutschen Telekom und BMW immerhin sechs deutsche Unternehmen zu den 30 größten TNK der Welt (siehe Tabelle 1).[8] Auf den hohen Globalisierungsgrad der 30 DAX-Unternehmen hat 2013 auch eine Studie von Ernst & Young hingewiesen. Demnach erwirtschafteten die deutschen Spitzenkonzerne im Jahr 2012 durchschnittlich nur noch ein Viertel ihrer Umsätze in Deutschland, 41 Prozent hingegen im außereuropäischen Ausland (siehe Grafik 3).[9] Besonders erfolgreiche Geschäftszahlen konnten gerade jene Unternehmen vorweisen, deren Auslandsgeschäft einen überdurchschnittlichen Anteil am Umsatz ausmacht (siehe Grafik 4). Auch die Mitarbeiter/-innen der DAX-Konzerne sind inzwischen zu 60 Prozent außerhalb Deutschlands beschäftigt. Einen besonders hohen Beschäftigungsanteil im Ausland verzeichneten die Konzerne Fresenius Medical Care mit 95 Prozent, HeidelbergCement mit 92 Prozent sowie Adidas und Linde mit jeweils 88 Prozent.[10]

Grafik 4: Umsatz der 30 DAX-Unternehmen, jeweils nach Weltregionen unterteilt
Anteil des in Deutschland, Europa und weltweit generierten Umsatzes am Gesamtumsatz in Prozent*



* ohne Commerzbank, da keine entsprechenden Angaben

** Angaben zu Europa: Deutsche Bank inkl. Mittlerer Osten/Afrika; HeidelbergCement inkl. Zentralasien; Infineon inkl. Naher Osten/Afrika; Lanxess/SAP: EMEA; Siemens inkl. GUS, Afrika, Naher/Mittlerer Osten; VW inkl. Afrika; Daimler: Westeuropa

Quelle: Ernst & Young 2013, Entwicklung der Dax-30-Unternehmen im Geschäftsjahr 2012. S. 7.

8 a. a. O. Tabelle 28. Kriterium der UNCTAD-Rangliste ist die Gesamthöhe der Kapitalanlagen im Ausland. Nach der Rangliste Fortune Global 500, die als Kriterium den Gesamtumsatz zugrunde legt, zählen mit Volkswagen, E.ON und Daimler lediglich drei deutsche Konzerne zu den Top 30. Vgl. http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2013/full_list/?iid=G500_sp_full (abgerufen: 20.12.2013).

9 Ernst & Young 2013: Entwicklung der Dax-30-Unternehmen im Geschäftsjahr 2012. S. 6. http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Dax-30-Unternehmen_2012/$FILE/Dax30_Praesentation_2012.pdf (abgerufen 20.12.2013).

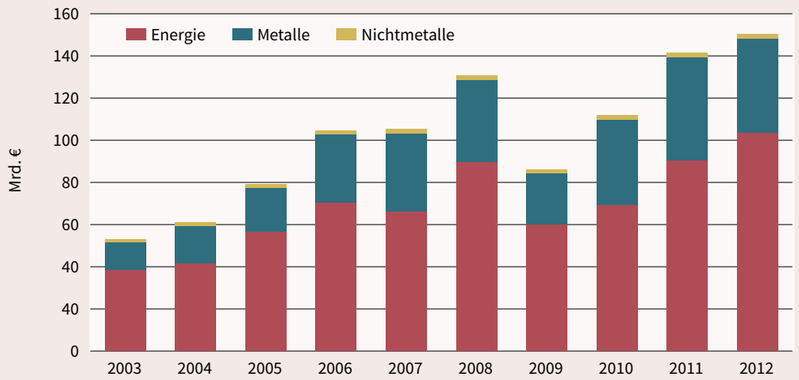
10 a. a. O. S. 7.

Der schwedische Ökonom Mats Forsgren spricht mit Blick auf multinationale Konzerne vom „Januskopf unserer Zeit“ und hat die wissenschaftlichen Kontroversen um deren Beurteilung dargestellt.[11] Während Optimist/-innen in TNK vor allem Motoren des Wandels, der „kreativen Zerstörung“ (nach Schumpeter), der Effizienz und Verbreitung von Technologie erkennen, warnen Andere vor ihrer wachsenden und unkontrollierten Marktmacht, der Verdrängung lokaler Betriebe und vor negativen Auswirkungen auf die Umwelt sowie Arbeits- und Menschenrechte. Die gesellschaftlichen Implikationen der Tätigkeiten von TNK im Allgemeinen und deutschen Unternehmen im Besonderen können und sollen in dieser Studie nicht umfassend diskutiert werden. Evident ist aber, dass die deutsche Wirtschaft aufgrund ihrer starken globalen Verflechtung auch vor besonderen Herausforderungen bezüglich der Einhaltung der Menschenrechte steht. Dies gilt insbesondere für ihre Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen in Ländern mit schwachen staatlichen Strukturen oder schlechter Regierungsführung und dort ganz besonders in solchen Sektoren, auf deren hohe Anfälligkeit für Menschenrechtsbelange John Ruggie hingewiesen hat. Wie im folgenden Problemaufriss darlegt wird, haben Nichtregierungsorganisationen (NRO) in den vergangenen Jahren zahlreiche Menschenrechtsverstöße mit direkter oder indirekter Beteiligung deutscher Unternehmen dokumentiert.

2.3 Menschenrechtsprobleme beim Abbau von mineralischen und Energierohstoffen

Im Juni 2013 schlug das Institut der deutschen Wirtschaft in Köln (IW) öffentlich Alarm: „Die Unternehmen in der rohstoffarmen Bundesrepublik sind komplett auf den Import von Metallen angewiesen“. Weiter heißt es: „Nicht nur in Handys sind sie unentbehrlich, Metalle wie Kupfer, Stahl oder Kobalt stecken auch in anderen Alltagsgeräten – vom Akkuschrauber bis zum Navi. Herzschrittmacher, Autos und Windräder kommen ebenfalls ohne nicht aus“.[12] Obwohl viele dieser Produkte in Deutschland hergestellt werden, so die Problemanzeige des IW, müsse Deutschland die dazu benötigten Metallrohstoffe zu 100 Prozent importieren. Zwar ist Deutschland in Wahrheit mitnichten ein „rohstoffarmes“ Land.[13] Fakt ist jedoch, dass die deutsche Wirtschaft bei Primärmetallen in hohem Maße auf Einfuhren aus dem Ausland angewiesen ist, sei es direkt oder indirekt über Zulieferer von Vorprodukten (siehe auch Grafik 5). Um den Zugang deutscher Unternehmen zu diesen Rohstoffen abzusichern, fordert das Institut die Politik auf, „durch internationale Freihandelsabkommen gegen Protektionismus, Exportsteuern und ähnliche marktwidrige Tendenzen vor[zu]gehen“.

Grafik 5: Wert der deutschen Rohstoffeinfuhren seit 2003[14]



Quelle: Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe , Deutschland – Rohstoffsituation 2012.

11 Forsgren, M. 2013: Theories of the Multinational Firm. S. 1.

12 Institut der deutschen Wirtschaft Köln: Anlage zur Pressemitteilung Nr. 27/2013.

13 Karte der Bodenschätze der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR): Deutschland – Rohstoffsituation 2012. S. 15.

14 a. a. O. Abb. 3.4. S. 18.

Foto: Stefan Ofteringer

Deutschland importiert aktuell drei Viertel seines Steinkohlebedarfs, unter anderem aus Kolumbien. Dort mussten zahlreiche indigene Gemeinschaften dem Steinkohletagebau weichen.

Menschenrechtliche Fragestellungen spricht das wirtschaftsnahe Institut nicht an. MISEREOR, Brot für die Welt und das Global Policy Forum (GPF) Europe haben diesen Aspekt 2012 in einer gemeinsamen Studie am Beispiel der deutschen Automobilindustrie untersucht. Stahl- und Eisenwerkstoffe, Aluminium und Kupfer, so der Ausgangsbefund, machen in einem Auto den größten Teil des Gewichts aus, in einem VW-Golf zum Beispiel etwa 70 bis 75 Prozent.[15] Der Abbau der dazu notwendigen Rohstoffe wie Eisenerz, Bauxit und Kupfer findet jedoch häufig unter menschenrechtlich äußerst problematischen Bedingungen statt. Nur zwei von vielen Beispielen: Im Zuge des Bauxitabbaus in Guinea kam es zu gigantischen Landnahmen. Anwohner/-innen wurden vom Zugang zu Flüssen abgeschnitten, Sprengungen in den Steinbrüchen erschütterten und beschädigten Wohnhäuser. Und im Umfeld von peruanischen Kupferminen weisen Wasser- und Bodenproben deutlich überhöhte Werte von Kupfer, Blei, Arsen und Quecksilber aus, welche für die Gesundheit von Menschen und Tieren äußerst schädlich sind und damit die Menschenrechte auf Nahrung und Gesundheit gefährden.

Ob und in welchem Umfang die Rohstoffe aus einer bestimmten problematischen Mine tatsächlich in Autos von BMW, Daimler oder VW landen, lässt sich in der Regel aufgrund komplexer Lieferketten und mangelnder Transparenz der Unternehmen nicht nachweisen.[16] Fakt ist jedoch, dass der größte Teil dieser nach Deutschland eingeführten Rohstoffe aus Ländern stammt, in denen Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung durch Bergbau sehr häufig zu beobachten sind. So stammen über 70 Prozent der deutschen Kupferimporte aus Peru, Chile, Brasilien oder Argentinien, 73 Prozent des Bauxits kommen allein aus Guinea und 50 Prozent des Eisenerzes aus Brasilien.[17] Es besteht also ein außerordentlich hohes Risiko, dass auch beim Abbau von Rohstoffen für deutsche Autos Menschenrechte verletzt werden. Dies legt auch die jüngste MISEREOR-Studie über die Menschenrechtsprobleme im peruanischen Bergbau nahe. Demnach bezieht die Aurubis AG – größter deutscher Kupferhersteller und ein wichtiger Automobilzulieferer – 24 Prozent seiner Kupferkonzentrate aus Peru, größtenteils aus der Antamina-Mine. Dort ist es in den vergangenen Jahren immer wieder zu Konflikten gekommen, weil Landnutzungsrechte der lokalen Bevölkerung nicht ausreichend geachtet wurden. Im Juli 2012 havarierte zudem eine Pipeline und belastete die Umgebung eines Weilers mit Schwermetallen. Sieben Anwohner/-innen hatten daraufhin hohe Blei- und Kupfer-

15 Kerkow, U., Martens, J. & Müller, A. 2012: Vom Erz zum Auto. Abbaubedingungen und Lieferketten im Rohstoffsektor und die Verantwortung der deutschen Automobilindustrie. MISEREOR, GPF Europe und Brot für die Welt. S.12.

16 Die Menschenrechtspolitik der genannten Unternehmen wie auch der übrigen DAX-30-Unternehmen wird in Kerkow, U., Martens, J. & Müller, A. 2012 und in Kapitel 5 der vorliegenden Studie analysiert.

17 Kerkow, U., Martens, J. & Müller, A. 2012.

werte im Blut, wurden aber nicht dafür entschädigt. Das ist eine Verletzung ihres Menschenrechts auf Gesundheit.[18]

Ähnlich verhält es sich mit Blick auf Energierohstoffe wie Erdöl, Erdgas und Kohle. Wie eine Studie der Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen Urgewald und FIAN zeigt, werden aktuell bereits drei Viertel der in Deutschland verwendeten Steinkohle aus dem Ausland importiert. Wenn die Subventionierung für heimischen Steinkohlebergbau 2018 ausläuft, wird Deutschland – solange der aus Klimaschutzgründen notwendige Ausstieg aus Kohle noch nicht gelungen ist – komplett auf Importe angewiesen sein. Wichtigstes Herkunftsland deutscher Steinkohleimporte war 2011 Kolumbien mit einem Anteil von 31 Prozent (siehe Tabelle 2).[19] Der Kohleabbau findet in Kolumbien hauptsächlich in den Departements La Guajira und Cesar statt, die paramilitärische Einheiten lange Zeit weitgehend kontrollierten. Nach wie vor versuchen insbesondere in Cesar paramilitärische Einheiten und illegale bewaffnete Gruppen, Gewerkschafter/-innen und Menschenrechtsverteidiger/-innen einzuschüchtern.

Dem Ausbau von Kohleminen mussten in den letzten 30 Jahren zahlreiche afrokolumbianische und indigene Gemeinschaften weichen. So zum Beispiel die Bewohner/-innen der Gemeinde Tabaco, die durch private Sicherheitskräfte und die kolumbianische Polizei 2001 gewaltsam vertrieben wurden und heute immer noch auf eine Neuansiedlung in der Region warten.[20] Weiterhin gibt es wiederholt Berichte über Versuche des Betreibers der Kohlemine, Cerrejón, das Recht der indigenen Bevölkerung auf freie, vorherige und informierte Zustimmung *(Free Prior and Informed Consent* – FPIC) bei Rohstoffprojekten zu umgehen oder Vertreter/-innen der Gemeinden zu korrumpieren.[21] Das Unternehmen Cerrejón, das zu je einem Drittel den Konzernen Glencore Xstrata, BHP Billiton und Anglo American gehört, beliefert auch die deutschen Energiekonzerne RWE, E.ON, EnBW und STEAG.[22] Zu den Zulieferern deutscher Energiekonzerne gehört auch das US-amerikanische Familienunternehmen Drummond, dem vorgeworfen wird, zwischen 1999 und 2006 in Kolumbien die paramilitärische Einheit Juan Andrés Álvarez durch finanzielle Zuwendungen mit aufgebaut zu haben, welche hunderte Morde verübt haben soll.[23] Die erwähnten Fälle sind keine Ausnahmen. Viele weitere sind u. a. in den erwähnten Studien dokumentiert. Dies gilt auch für andere Länder wie Russland und Südafrika, aus denen Deutschland 2011 28,4 beziehungsweise 7,8 Prozent seiner Steinkohle bezog.

Inzwischen sind deutsche Energiekonzerne aufgrund des öffentlichen Drucks für die Problematik deutlich sensibilisiert. So haben RWE und E.ON gemeinsam mit anderen europäischen Energieversorgern die Initiative Bettercoal gestartet, die einen Kodex (*Code*) entwickelt hat, der auch menschenrechtliche Sorgfaltspflichten berücksichtigt. Der Kodex beruht laut Bettercoal auf bestehenden Standards im Bergbau und „erkennt die bestehende gute Praxis der Industrie an".[24] Nach Angaben der Initiative sollen die Minenbetreiber Fragebögen zur Selbstauskunft und Auditprotokolle erstellen, wobei sie selbst entscheiden, ob sie diese auch der Öffentlichkeit zugänglich machen. Geplant sind ferner runde Tische und Länderberichte. Ob diese Maßnahmen zu einer tatsächlichen Verbesserung der Situation führen, ist angesichts der fehlenden Transparenz und Sanktionsmechanismen sowie der mangelnden Mitspracherechte zivilgesellschaftlicher Organisationen in dieser Initiative von Industrieunternehmen indes fraglich.

Tabelle 2: Herkunftsländer der für deutsche Kraftwerke importierten Steinkohle (2011)

Land	Kraftwerkskohle in Mio. Tonnen	Prozent	Rang
Kolumbien	10,55	31,35 %	1
Russland	9,57	28,46 %	2
USA	5,08	15,10 %	3
Polen	2,65	7,86 %	4
Südafrika	2,64	7,86 %	5
Australien	0,21	0,61 %	6
Kanada	0,04	0,13 %	7
Sonstige	2,90	8,63 %	
Gesamt	33,65	100 %	

Quelle: Ganswindt, K. et al. 2012: Bitter Coal. S. 5.

18 Kerkow, U. & Feldt, H.: Menschenrechtliche Probleme im peruanischen Rohstoffsektor und die deutsche Mitverantwortung, MISEREOR (Hrsg.). S. 37-39.

19 Ganswindt, K., Rötters, S. & Schücking, H. 2013: Bitter Coal. Ein Dossier über Deutschlands Steinkohleimporte, Urgewald und FIAN Deutschland.

20 Rötters, S. 2012: Schwarze Löcher in der Unternehmensverantwortung. Deutschlands Steinkohleimporte aus Kolumbien und die Folgen für die Menschenrechte, FIAN Deutschland. S. 12.

21 Semana: Con chivos y vacas biscan que demos si al proyecto minero de El Cerrejón, 29.6.2012. http://www.business-humanrights.org/Links/Repository/1013628.

22 Ganswindt, K. et al. 2013. S. 14.

23 a. a. O. S. 15.

24 Bettercoal Code, Version 1, 27. Juni 2013. http://bettercoal.org/home.aspx (abgerufen 20.12.2013).

Foto: Verena Glass

Proteste der Indigenen gegen den Belo Monte Staudamm in Brasilien.

2.4 Lukrative Geschäfte durch Megastaudämme in Brasilien und im Sudan

Die Menschenrechtsprobleme im Energiesektor beschränken sich nicht auf den Import von Energierohstoffen, sondern betreffen auch die Beteiligung deutscher Unternehmen an Großprojekten zur Energieerzeugung in Ländern des globalen Südens. Zu massiven Vertreibungen und anderen Menschenrechtsverletzungen ist es seit Jahrzehnten immer wieder beim Bau gigantischer Staudammprojekte gekommen. Für Kontroversen sorgt aktuell etwa die geplante Errichtung des weltweit drittgrößten Staudamms Belo Monte am Xingu-Fluss im brasilianischen Amazonasbecken. Das Projekt würde zur Flutung einer Fläche von 668 Quadratkilometern und dammabwärts zu einer dramatischen Reduzierung des Wasserstands auf etwa 100 Kilometern des Xingu-Flusses, der wichtigsten Lebensader der Region, führen.

Laut Verena Glass, Sprecherin der lokalen Widerstandsbewegung „Lebender Xingu-Fluss", wurden bereits 850 ländliche Familien für das Projekt enteignet. Eine Zahl, die sich voraussichtlich noch verdoppelt.[25] Insgesamt würden durch dieses Projekt bis zu 40.000 Flussanwohner/-innen, kleinbäuerliche Familien, Fischer/-innen und Bewohner/-innen der Stadt Altamira um ihre Lebensgrundlagen gebracht. Dennoch erteilten die Behörden im Januar 2011 eine Teillizenz für die Errichtung der Baustelle und im März 2011 begannen die Bauarbeiten. Dabei wurden zuvor erteilte Auflagen – wie die Markierung indigener Schutzgebiete und der Bau eines Abwasser- und Kanalisationssystems – nicht erfüllt. Die deutsche NRO Gegenströmung informierte Germanwatch und MISEREOR, dass Abwässer der Stadt – entgegen den Auflagen für den Staudammbau – immer noch ungeklärt in den Fluss geleitet werden. Auch die in den Auflagen verlangte Zuweisung von Ersatzgrundstücken sei zwei Jahre nach Baubeginn immer noch nicht erfolgt. Von Zwangsumsiedlungen Betroffene bemängelten, dass die angebotenen Entschädigungszahlungen nicht dem Marktwert entsprechen und nicht zum Erwerb neuer Häuser ausreichen.

Auf der Jahreshauptversammlung der Aktionäre der Munich Re bezeichnete Verena Glass den geplanten Staudamm im April 2013 als „ein brutales Attentat auf das Überleben tausender Menschen in einer der artenreichsten Regionen der Welt". Dem Vorstand und den Aktionären/-innen warf sie vor, sie machten sich mitverantwortlich für die durch Belo Monte begangenen Verbrechen. Der Grund: Die Munich Re gehört gemeinsam mit der Allianz zu einem Versicherungskonsortium, das für die Bauphase des Stau-

25 Rede von Verena Glass auf der Jahreshauptversammlung der Aktionär/-innen der Munich Re am 25. April 2013 in München.

damms Deckung gewährt.[26] Auch das deutsche Unternehmen Voith Hydro ist mit einem Auftragsvolumen von 443 Millionen Euro an dem höchst fragwürdigen Großprojekt beteiligt. Das Unternehmen, an dem Siemens 35 Prozent und Voith 65 Prozent der Anteile halten, soll vier Francisturbinen und Generatoren sowie alle Transformatoren für den Staudamm liefern.[27]

Mehrere deutsche NRO, darunter Urgewald, Gegenströmung und MISEREOR, haben aufgrund der erheblichen ökologischen und menschenrechtlichen Gefährdung einen sofortigen Baustopp gefordert, solange die Auflagen nicht erfüllt, die aktuellen Probleme nicht gelöst und verschiedene anhängige Klagen nicht entschieden sind.[28] Anderenfalls sollten die beteiligten europäischen Unternehmen angesichts ihrer menschenrechtlichen und ökologischen Sorgfaltspflichten aus dem Projekt aussteigen. Bisher ist keines der deutschen Unternehmen dieser Forderung nachgekommen. Gegenüber Germanwatch und MISEREOR erklärt die Munich Re, dass sie im konstanten Austausch mit mehreren NRO in Deutschland steht und ihre Ingenieure regelmäßig die Baustelle besuchen, wobei auch soziale und ökologische Aspekte besprochen würden. Zu der Grundsatzentscheidung für das Projekt habe auch beigetragen, dass es auf die nachhaltige Energieversorgung durch eine erneuerbare Energiequelle abziele. Zwar nutzen Staudämme mit der Wasserkraft tatsächlich eine erneuerbare Energiequelle. Die Nachhaltigkeit eines solchen Projektes ist allerdings ernsthaft zu bezweifeln, wenn es gleichzeitig zu massiven Umwelt- und Menschenrechtsproblemen führt.

Foto: Ali Askouri

Auch eine Mädchenschule im Dorf Sherry Island war aufgrund des Merowe-Staudamms überflutet.

Dies gilt nicht nur für Belo Monte, sondern beispielsweise auch für den Merowe-Staudamm im Norden des Sudan, das aktuell größte Wasserkraft-Projekt in Afrika. Unterschiedlichen Schätzungen zufolge müssen zur Realisierung des Staudamms 38.000 bis 78.000 Menschen umgesiedelt werden. Dabei handelt es sich überwiegend um Kleinbauernfamilien, die fruchtbares Ackerland an den Ufern des Nils für den Obst- und Getreideanbau genutzt haben. Nach Informationen des European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) hatte der despotische Staatspräsident Omar Al-Bashir[29] bereits 2002 ein Gebiet von 6.364 Quadratkilometern per Präsidialdekret enteignet.[30] Die anschließenden Umsiedlungsverhandlungen mit den betroffenen Volksgruppen der Amri und der Manasir seien am Ende gescheitert, weil ihnen nur minderwertiges Land angeboten wurde. Dessen ungeachtet wurde laut ECCHR im Dezember 2005 der Hauptarm des Flusses geschlossen, was in der Zeit sommerlichen Hochwassers im August 2006 zu einer Überflutung der Siedlungsgebiete der Amri führte: Über 2.740 Familien mussten innerhalb weniger Tage die Flucht ergreifen und ihr Hab und Gut zurücklassen, ohne dass sie zuvor vorgewarnt oder evakuiert worden wären. Ähnlich erging es laut ECCHR nach Inbetriebnahme des Staudamms im April 2008 den Manasir. Bis Januar 2009, als der Stausee seine Gesamtgröße von ca. 800 Quadratkilometern erreichte, wurden die Häuser, Plantagen und Weiden von 4.700 Familien zerstört sowie 170.000 Schafe, Ziegen, Esel und Rinder getötet.

Auch bei der Umsetzung dieses Projektes wurden offenbar grundlegende Menschenrechte wie das Recht auf Nahrung, auf angemessene Unterkunft, auf Sicherheit und Gesundheit massiv mit Füßen getreten. Und auch in diesem Fall war ein deutsches Unternehmen maßgeblich am Projekt beteiligt. Das ECCHR reichte am 3. Mai 2010 in Frankfurt Strafanzeige gegen zwei leitende Angestellte des deutschen Ingenieurbüros Lahmeyer International GmbH ein. Begründung: Die beiden Mitarbeiter seien für die Planung, komplette Bauüberwachung und Inbetriebnahme des Staudamm-Projektes verantwortlich gewesen. Sie seien daher „für die Überflutung von über 30 Dörfern, die Vertreibung von über 4.700 Familien und die Zerstörung

26 Vgl. dazu auch http://www.banktrack.org/show/dodgydeals/belo_monte_dam#tab_dodgydeals_finance

27 Urgewald: Hintergrund zu Belo Monte. http://urgewald.org/artikel/hintergrund-zu-belo-monte (abgerufen 20.12.2013).

28 GegenStrömung, Urgewald, MISEREOR u. a. 2013: Der Belo Monte-Staudamm im Amazonasgebiet. Europäische Profite auf Kosten von Umwelt und Menschen.

29 Gegen Omar Al-Bashir liegt seit März 2009 ein Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofes vor.

30 ECCHR 2010: Bauen ohne Rücksicht auf Verluste. Hintergrundtext zur Strafanzeige gegen Lahmeyer.

ihrer Lebensgrundlage verantwortlich."[31] Spätestens seit 2002, nach Erstellung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, habe das Unternehmen um die Probleme bei der Umsiedlung gewusst. Ungeachtet der Warnung von NRO wie Corner House, des International Rivers Network und der Gesellschaft für bedrohte Völker habe die Firma die Bauarbeiten initiiert und weitergeführt. Besonders schwer wiege zudem, dass die Verantwortlichen aus den Erfahrungen der Amri von 2006 keine Lehren gezogen und ein ähnliches Verbrechen 2008 gegenüber den Manasir wiederholt haben. Noch im August 2007 hatte der damalige UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Wohnen, Miloon Kothari, nach Untersuchung der Vorfälle einen Baustopp gefordert.

2.5 Ausbeuterische Arbeitsverhältnisse bei der Textilproduktion in Bangladesch und Pakistan

Zu den wichtigsten Herkunftsländern in Deutschland verkaufter Textilien gehörten im ersten Halbjahr 2013 China (3,13 Mrd. €), Bangladesch (1,59 Mrd. €), die Türkei (1,57 Mrd. €) und Indien (622 Mio. €).[32] Auf die katastrophalen Arbeitsbedingungen und Menschenrechtsverletzungen in Bangladesch, China, Indien und anderen Ländern hatte die Kampagne für Saubere Kleidung deutsche Discounter wie Aldi, Lidl und KiK schon seit 2007 aufmerksam gemacht. Ende 2011 führte ein Forschungsteam dann im Auftrag der Kampagne Befragungen von 162 Arbeiter/-innen aus zehn Bekleidungsfabriken in Bangladesch durch, die jeweils einen oder mehrere dieser Discounter belieferten.[33] Die Besorgnis erregenden Befunde reichten von der Verweigerung von Arbeitsverträgen über Zwangsüberstunden und sieben Arbeitstagen pro Woche, Freiheitsberaubung bis hin zu fehlendem Mutterschutz und unbezahltem Urlaub sowie extremen Niedriglöhnen. Sexuelle Belästigung und geschlechtsbedingte Diskriminierung waren in den Fabriken an der Tagesordnung und Gewerkschaften oder funktionierende Beschwerdesysteme fehlten in allen zehn Fabriken. Eklatante Mängel beklagte die Studie auch mit Blick auf die gesundheitliche Versorgung, Schutzkleidung sowie Sicherheitsvorkehrungen. So fehlten in vielen Fabriken Notausgänge, Brandmeldesysteme, ein funktionierender Feueralarm sowie Sicherheitstrainings.

Die Allgegenwärtigkeit solcher Missstände – einschließlich der Brandgefahren – war also bekannt, bevor in der Fabrik Ali Enterprises in Pakistan im September 2012 über

Foto: Gisela Burckhardt

Der Einsturz des Rana Plaza Hochhauses in Bangladesch kostete über 1.100 Menschen das Leben.

300 Menschen und bei der Tazreen Fashions Limited in Bangladesch im November 2012 abermals über 112 Menschen qualvoll verbrannten. Bereits zwischen 2006 und 2009 kamen in Bangladesch bei 213 Bränden in Textilfabriken insgesamt 414 Arbeiter/-innen ums Leben. Auch in Pakistan wurden seit 2004 mindestens ein Dutzend Brände in Schuhfabriken registriert.[34] Es ist bemerkenswert, dass die Business Social Compliance Initiative (BSCI) nach einem Audit im Herbst 2011 bei Tazreen Fashions lediglich Verbesserungen empfohlen, die Fabrik aber nicht als ungeeignet für die Produktion eingestuft hatte. Nach Einschätzung eines deutschen Unternehmens gegenüber Germanwatch

31 a. a. O. S. 1.

32 German Fashion – Modeverband Deutschland e.V.: Die wichtigsten Importländer 2012. http://www.germanfashion.net/wp-content/uploads/2013/07/GermanFashion-Importlaender-2012.pdf (abgerufen 20.12.2013).

33 Dusch, S. & Burckhardt, G. 2012: Im Visier: Discounter. Eine Studie über die Arbeitsbedingungen bei Zulieferern von Aldi, Lidl und KiK in Bangladesch, Kampagne für Saubere Kleidung.

34 Clean Cothes Campaign & SOMO 2013: Fatal fashion. Analysis of recent factory fires in Pakistan and Bangladesh: a call to protext and respect garmert workers' lives. S. 5.

und MISEREOR hätte kein Unternehmen seine Produktion in dieser Fabrik in Auftrag gegeben, wenn BSCI der Fabrik die Eignung abgesprochen hätte. Es kam jedoch anders: In den Trümmern des ausgebrannten Gebäudes von Tazreen Fashions fanden sich unter anderem Verpackungsmaterial der deutschen Karl Rieker GmbH und Labels von C&A. Gegen diese beiden Unternehmen sowie gegen KiK hat der Bundestagsabgeordnete Uwe Kekeritz am 13. Mai 2013 mit Unterstützung des ECCHR und medico international eine Beschwerde bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle (NKS) der OECD eingereicht (vgl. Kapitel 6). Der Verstoß gegen die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen liege unter anderem darin, dass sie, obwohl die Gefahren hinlänglich bekannt waren, keine wirksamen Maßnahmen zur Verhinderung solcher Katastrophen getroffen hätten.

Die Karl Rieker GmbH gibt gegenüber Germanwatch und MISEREOR an, dass ihr ursprünglich an ein anderes Unternehmen gerichteter Auftrag ohne ihr Einverständnis an die Tazreen Fashion Ltd. umplatziert worden sei. Um den Auftrag noch ausführen zu können, habe Rieker dies nicht mehr ändern können. Ihre Mitarbeiter/-innen hätten sich die Fabrik aber angesehen, den damals sechs Monate alten BSCI-Bericht überprüft und ihrerseits keine gravierenden Verstöße festgestellt. Dennoch habe die Karl Rieker GmbH nach Ausführung des Auftrags im Mai 2012, also ein halbes Jahr vor dem Brand, die Geschäftsbeziehung mit Tazreen abgebrochen. Auch KiK argumentiert, dass sie ihren Auftrag ursprünglich einem Schwesterunternehmen von Tazreen Fashion erteilt und seit November 2011 keine Geschäftsbeziehungen mehr mit der Fabrik unterhalten haben. Die deutsche NKS hat den Beschwerdeführern einerseits und der Karl Rieker GmbH sowie KiK andererseits zum Vorwurf der Verletzung der Sorgfaltspflicht hinsichtlich der Sicherheitsvorkehrungen im Oktober 2013 ihre Vermittlung angeboten. Im Falle der C&A Mode GmbH & Co. KG war zum Zeitpunkt des Brandes nicht das deutsche Unternehmen Vertragspartner von Tazreen Fashion, sondern nach Unternehmensangaben die rechtlich selbstständige Schwestergesellschaft in Brasilien. Daher hat die deutsche NKS die Beschwerde gegen C&A an die brasilianische NKS weitergeleitet.[35]

Es ist kaum zu fassen, dass sich mit Ausnahme von Tchibo alle deutschen Textilhändler auch nach diesen Brandkatastrophen lange Zeit weigerten, ein Abkommen über Gebäude- und Brandschutz zu unterzeichnen. Dazu bedurfte es offenbar einer weiteren, noch größeren Katastrophe: Der Einsturz des teilweise illegal errichteten Hochhauses Rana Plaza in Savar nahe der Hauptstadt Dhaka am 24. April 2013 ist mit über 1.100 Toten und über 1.500 Verletzten die weltweit größte Tragödie in der Bekleidungsindustrie.[36] Unter anderem fünf Textilfabriken mit insgesamt 3.000 Beschäftigten befanden sich in diesem Gebäude. Obwohl schon Risse in den Wänden zu sehen waren, hatten Fabrikbesitzer den Arbeiter/-innen – überwiegend Frauen – mit Lohnabzügen gedroht, wenn sie das Gebäude verlassen. Mit Primark (Irland), Benetton (Italien), Mango (Spanien) u. a. ließen dort einige der berühmtesten Marken Textilien herstellen. Auch Hunderte von KiK-Labels wurden in den Ruinen des achtstöckigen Hochhauses gefunden. Laut KiK hatten Geschäftspartner offenbar Unteraufträge an Betriebe in dem Gebäude erteilt.

Der öffentliche Druck führte rund zweieinhalb Monate nach der Katastrophe dazu, dass am 8. Juli 2013 ein von über 70 Konzernen unterzeichnetes Abkommen für Feuer- und Gebäudesicherheit in Kraft treten konnte. Neben Tchibo gehören zu den deutschen Unterzeichnern auch Aldi, KiK, Lidl, Metro, Puma, REWE, C&A und S. Oliver. Damit hatten sich diese Unternehmen unter anderem verpflichtet, bis Mitte Juli 2013 alle Fabriken aufzulisten, in denen sie produzieren lassen. Bis Ende November 2013 mussten sie zudem alle Fabriken überprüfen und notwendige Reparatur- und Renovierungsarbeiten erfassen. Bei gravierenden Sicherheitsmängeln sollen Fabriken bis zur Beseitigung der Mängel geschlossen, die Löhne der Beschäftigten jedoch weiter ausgezahlt werden. Ein paritätisch besetzter Steuerungsausschuss aus je drei Vertreter/-innen von Gewerkschaften und Unternehmen sowie einem Vorsitzenden seitens der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) soll den Prozess überwachen. Die Initiative ist zwar ein wichtiger Anfang. Allerdings zeigt die jüngste Brandkatastrophe vom 8. Oktober 2013 in Bangladesch, bei der zehn Menschen getötet und 50 weitere verletzt wurden, dass die bisherigen Inspektionen und Renovierungen noch nicht ausreichen.[37] Grundsätzlich ist die Initiative zudem in vielerlei Hinsicht beschränkt: auf den Aspekt der Gebäudesicherheit, auf den Arbeitsschritt der Konfektionierung (Spinnen und Weben werden nicht einbezogen) und auf nur ein Land, nämlich Bangladesch. Viele der oben erwähnten systematischen Verletzungen von Menschen- und Arbeitsrechten bleiben damit unberührt.

35 FR-Online 2013: Schande der Textilindustrie. http://www.fr-online.de/meinung/gastbeitrag-schande-der-textilindustrie,1472602,25141668.html (abgerufen 20.12.2013) sowie Information des Büro Uwe Kekeritz gegenüber Germanwatch und MISEREOR.

36 Burckhardt, G. 2013: Die Katastrophe in Bangladesch. Die Bekleidungsindustrie – eine moderne Form der Sklaverei.

37 Zeit Online 2013: Tote bei Brand in Textilfabrik. http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2013-10/brand-textilfabrik-bangladesch-tote (abgerufen 20.12. 2013).

2.6 Agrarhandel und -investitionen zu Lasten der Menschenrechte

Über massive Arbeitsrechtsverletzungen, wie oben für die Bekleidungsindustrie beschrieben, wird auch aus der Landwirtschaft seit vielen Jahren berichtet. Ein bekanntes Beispiel ist die Kakaoproduktion in der Elfenbeinküste, worauf in Deutschland besonders das Südwind Institut aufmerksam gemacht hat. 2009 arbeiteten schätzungsweise 820.000 Kinder in der Kakaobranche.[38] Für die Kinder sind mit dieser Arbeit erhebliche Gesundheitsprobleme wie Rücken- und Muskelschmerzen, Insektenbisse und Arbeitsverletzungen verbunden. Ein Drittel dieser Kinder besucht keine Schule. Mehrere Studien belegten überdies, dass Kinder aus Mali und Burkina Faso in die Elfenbeinküste verkauft und für die Arbeit auf Kakaoplantagen eingesetzt wurden. Deutsche Süßwaren-Unternehmen und Einzelhändler tragen für diese Missstände eine Mitverantwortung. Denn 90 Prozent des deutschen Bedarfs an Kakao wird aus westafrikanischen Ländern und schätzungsweise 60 Prozent allein aus der Elfenbeinküste gedeckt.[39]

Gravierende Menschenrechtsverletzungen sind auch bei der Erzeugung von Südfrüchten wie Bananen, Ananas und Mangos in Lateinamerika dokumentiert. Nach einer gemeinsamen Studie von MISEREOR und Südwind arbeitet in Kolumbien und Costa Rica das Gros der Arbeiter/-innen auf den Bananenplantagen als Tagelöhner/-innen ohne jeglichen Kündigungsschutz. Trotz härtester Arbeit und ausufernder Arbeitszeiten werden die Arbeiter/-innen mit Löhnen abgespeist, die ein Leben in Würde unmöglich machen. Der Schutz vor Pestiziden ist auf den Plantagen absolut ungenügend und die Diskriminierung und Schikanierung von Gewerkschaftsmitgliedern ist weiterhin an der Tagesordnung. Gemeinsam mit Ecuador gehören Kolumbien und Costa Rica zu den drei wichtigsten Herkunftsländern für Bananen in deutschen Supermärkten.[40]

Eine Studie von Oxfam zu den Arbeitsbedingungen in ecuadorianischen Bananenplantagen gelangte zu sehr ähnlichen Ergebnissen. Beide Studien sehen in der zunehmenden Marktmacht weniger Supermarktketten und deren unfairen Einkaufspraktiken eine zentrale Ursache. Mit Edeka, REWE, Aldi, der Schwarz-Gruppe (Kaufland und Lidl) und Metro (Galeria Kaufhof, Real) beherrschen in Deutschland nur fünf Einzelhandelsunternehmen etwa 90 Prozent des Marktes. „Je größer die Abnahmemenge der Produkte, desto günstiger sind die Einkaufskonditionen, die die Einzelhändler den Lieferanten aufzwingen können“, so Oxfam.[41] Die in der Studie befragten ecuadorianischen Bananenexporteure und Produzenten bestätigten, dass sie von deutschen Supermarktketten preislich unter Druck gesetzt werden und dies auch die Spielräume für eine angemessene Bezahlung von Plantagenarbeiter/-innen beeinträchtige.

Eine menschenrechtliche Verantwortung trägt die deutsche Ernährungswirtschaft nicht nur in Bezug auf Einfuhren, sondern auch bei Exporten und Investitionen. Angesichts von offiziell geschätzten 870 Millionen extrem unterernährten Menschen ist die Notwendigkeit von zusätzlichen Investitionen in die Landwirtschaft unbestritten.[42] Allerdings zeigen u. a. die zahlreichen Fälle von Landraub der vergangenen Jahre auch, dass Agrarinvestitionen, wenn sie die Interessen und Rechte der lokalen Bevölkerung nicht berücksichtigen, den Hunger verschärfen können. Ein bekanntes Beispiel dafür ist die Kaweri Coffee Plantation im Bezirk Mubende in Uganda, für deren Errichtung nach Angaben der Menschenrechtsorganisation FIAN zwischen dem 17. und 21. August 2001 rund 4.000 Menschen vertrieben wurden.[43] Bei der brutalen Vertreibung durch die ugandische Armee wurde laut Zeugenaussagen ein Mann durch herabfallende Steine getroffen. Einige Tage später erlag er seinen Verletzungen. „Die Häuser der Dorfbewohner/-innen wurden zerstört und geplündert, Tiere in Ställen verbrannt“, so FIAN.

Die Kaweri Coffee Plantation ist ein Tochterunternehmen der deutschen Neumann Kaffee Gruppe. Am 24. August 2001, also nur drei Tage nach der Vertreibung, weihten deren Firmenchef Michael R. Neumann und der ugandische Staatspräsident Yoweri Museveni die Plantage höchstpersönlich ein. Die Firma Neumann hatte das Land für die Kaffeeplantage nach eigenen Angaben im Jahr 2000 gemeinsam mit der ugandischen Regierung ausgewählt und für geeignet befunden.[44] Die Familien, die dort seit Generationen lebten, waren nach Angaben von FIAN

38 Hütz-Adams, F. 2010: Menschenrechte im Anbau von Kakao.

39 Ebenda

40 Morazán, P. 2012: Das krumme Ding mit der Banane. Soziale Auswirkungen des weltweiten Bananenhandels.

41 Humbert, F. 2011: Bittere Bananen. Ausbeuterische Arbeitsbedingungen in Ecuador in der Lieferkette deutscher Supermarktketten. S. 15.

42 FAO 2012: The State of Food Insecurity in the World. S. 4. http://www.fao.org/docrep/016/i3027e/i3027e.pdf (abgerufen 20.12.2013).

43 FIAN Deutschland: Stellungnahme zur Partner- und Mitarbeiterinformation der Neumann Gruppe zur Vertreibung der Bewohner/-innen von vier Dörfern für ihre Kaweri-Plantage in Uganda, 20. März 2013. http://www.fian-deutschland.de/online/index.php?option=com_remository&Itemid=160&func=startdown&id=542 (abgerufen 20.12.2013).

44 Neumann Kaffee Gruppe 2013: Chronology of events, Kaweri Coffee Plantation – 2000 to 2013. S. 1. http://www.nkg.net/userfiles/Documents/2013-04-16%20Chronologie%20-%20ENG.pdf (abgerufen 20.12.2013).

Die Vertriebenen von Mubende leben auch heute noch unter prekären Bedingungen.

niemals konsultiert worden. Neumann bestreitet dies gegenüber Germanwatch und MISEREOR: „Alle Bewohner wussten seit Monaten, dass sie das ihnen nicht gehörende Land verlassen mussten".

In der Regenzeit nach der Vertreibung mussten die Menschen schutzlos im Wald kampieren, wo sie keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser hatten. Als Folge der widrigen Lebensumstände starben laut FIAN vier Kinder an Malaria und eine Jugendliche an einem Schlangenbiss. Bis heute befinden sich die Menschen in einer prekären Lage, ihre Rechte auf angemessene Ernährung und Wasser sind nach wie vor nicht gewährleistet. Zwar gibt die Neumann Gruppe an, dass allen früheren Bewohner/-innen der Plantage neues Land sowie eine „umfassende Entschädigung" nach ugandischem Recht zugewiesen worden sei.[45] Laut FIAN erhielten demgegenüber nur zwei Prozent der Vertriebenen Ersatzland, das zudem deutlich kleiner als das ursprüngliche Land war und wo weder Häuser und Infrastruktur noch Wasser vorhanden waren. Die finanziellen Entschädigungen hätten pro Familie nur 50.000 ugandische Schilling betragen, was zum Zeitpunkt der Vertreibung 32 Euro entsprach.[46]

Erst zwölf Jahre nach der Vertreibung, am 28. März 2013, fällte das Hohe Gericht in Kampala ein Urteil über die Klage von 2.041 der früheren Bewohner/-innen der Plantage. Dabei stellte das Gericht fest, dass keine angemessene Entschädigung gezahlt worden sei, und sprach den Vertriebenen nun eine Entschädigung von insgesamt elf Millionen Euro zu. Dass nach dem Urteil weder der ugandische Staat noch die Neumann Gruppe direkt, sondern die Anwälte des Unternehmens zur Zahlung der Entschädigung verurteilt wurden, ist unverständlich. Dennoch wird auch das Verhalten der Neumann Kaffee Gruppe in dem Urteil deutlich kritisiert: „Als ehrenhafte Kaufleute und Investoren hätten sie das Land nicht übernehmen sollen, bevor sie sich selbst davon überzeugen konnten, dass die Siedler angemessen entschädigt, umgesiedelt und informiert wurden".[47] Die Umsetzung des Urteils ist ausgesetzt. Die Kaweri Coffee Plantation hat gegen das aus ihrer Sicht rechtsmissbräuchliche Urteil Berufung eingelegt und ernste Zweifel an der Integrität des Richters angemeldet. Ob die Opfer jemals eine angemessene Entschädigung erhalten werden, ist also weiterhin unklar. Wie Kapitel 6.2 zeigt, hat auch eine Beschwerde bei der NKS der OECD in Deutschland den Opfern in keiner Weise zu ihrem Recht verholfen.

2.7 Regulierungslücken beim Schutz vor wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen

Die Fallbeispiele machen deutlich, dass auch deutsche Unternehmen, besonders hinsichtlich ihrer außenwirtschaftlichen Aktivitäten, in Konflikt mit den Menschenrechten geraten können. Dies gilt vor allem für jene Sektoren, die auch international als menschenrechtliche Brennpunkte gelten, wie der Abbau von Metall- und Energierohstoffen, große Energie- und andere Infrastrukturprojekte, Fertigungsbetriebe zur Herstellung von Textilien oder auch Spielzeug sowie die Landwirtschaft.[48] In all diesen Sektoren ließen sich weitere Beispiele von Menschenrechtsverstößen anfügen, an denen deutsche Unternehmen direkt oder indirekt beteiligt waren oder sind. Die Beispiele zeigen, dass eine solche Beteiligung viele Formen annehmen kann, sei es durch Exporte, Importe, Investitionen, Finanzierungen oder Versicherungen fragwürdiger Projekte. Häufig finden die Menschenrechtsverstöße in Stufen der Wertschöpfungskette statt, die früher in Deutschland angesiedelt waren und im Zuge der Globalisierung in den letzten Jahrzehnten nach und nach ins Ausland verlagert wurden. Oft spielte dabei das Motiv der Kostenersparnis eine wichtige Rolle. Akzeptabel ist Kostenersparnis aber nur dann, wenn sie nicht auf Kosten der Menschenrechte geschieht.

Grundsätzlich ist es primär die Aufgabe der nationalen Regierungen vor Ort, ihre Bevölkerung vor Menschenrechtsverstößen zu schützen. MISEREOR, Germanwatch und andere NRO arbeiten deshalb mit vielen zivilgesellschaftlichen Gruppen vor Ort zusammen, die in ihrem Land ihre Rechte einfordern oder auch einzuklagen versuchen. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass diese Bemühungen besonders in Staaten mit mangelhaften rechtsstaatlichen Strukturen häufig an ihre Grenzen stoßen. Fast allen oben beschriebenen Fällen ist gemein, dass die Opfer vor heimischen Gerichten, so diese überhaupt angerufen werden konnten, noch nicht zu ihrem Recht gekommen sind. Weder die lokalen Unternehmen noch die ausländischen Auftraggeber, Importeure oder Mutterkonzerne wurden für die Menschenrechtsverstöße vor Ort zur Verantwortung gezogen. Und in keinem dieser Fälle war es den Opfern bislang möglich, einen deutschen Mutterkonzern oder Geschäftspartner wegen indirekter Beteiligung vor einem deutschen Gericht zu belangen (vgl. Kapitel 6). Dies liegt zum einen an den mangelnden Rechtsgrundlagen und prozeduralen Hindernissen und zum anderen an den mangelnden Transparenzverpflichtungen für Unternehmen, ihre Geschäftsbeziehungen mit Unternehmen im Ausland offenzulegen. Oft sind es Zufälle, wie das Auffinden eines Labels in einer verbrannten Fabrik, welche erst zur Aufdeckung der Beteiligung eines deutschen Unternehmens führen.

Eine eigentümliche Asymmetrie gibt es zwischen dem Schutz von deutschen Wirtschaftsinteressen im Ausland und dem Schutz der von diesen Wirtschaftsaktivitäten gefährdeten Menschenrechte. So sind die Interessen und Rechte deutscher Unternehmen im Ausland durch bilaterale Investitionsschutz- und -förderungsverträge mit insgesamt 131 Partnerländern umfassend geschützt.[49] Deutsche Unternehmen, die ihre Rechte in einem dieser Länder verletzt sehen, können damit unter Umgehung jeglicher nationaler Rechtswege unmittelbar ein internationales Schiedsgericht anrufen und den betreffenden Staat auf Schadensersatz verklagen. Auf einen ähnlichen Schutz vor Menschenrechtsverletzungen, die direkt oder indirekt von deutschen Unternehmen (mit-)verantwortet werden, können die Menschen leider nicht zählen (vgl. Kapitel 3). Darüber hinaus sichert die Bundesregierung auf Antrag deutsche Unternehmen gegen politische und wirtschaftliche Risiken in diesen Ländern ab, indem sie Garantien für Exportkredite, Investitionen und Ungebundene Finanzkredite (UFK) erteilt. Durch bilaterale Rohstoffpartnerschaften und Handelsabkommen erleichtern die Bundesregierung und/oder die EU außerdem den Zugang der eigenen Unternehmen zu Rohstoffen und Absatzmärkten in vielen Regionen der Welt. Keines dieser Instrumente, die die Auslandstätigkeit deutscher Unternehmen politisch flankieren, unterliegt einer systematischen Kontrolle bezüglich der möglichen menschenrechtlichen Auswirkungen. Damit läuft die Bundesregierung regelmäßig Gefahr, auch menschenrechtlich problematische Außenwirtschaftsaktivitäten staatlich zu fördern.

Diese Diskrepanz zwischen einem umfassenden internationalen Investorenschutz und einem sehr lückenhaften Schutz vor Menschenrechtsverstößen durch TNK treibt zivilgesellschaftliche Organisationen und auch die Vereinten Nationen seit Jahrzehnten um. John Ruggie wies 2008 als UN-Sonderbeauftragter für Wirtschaft und Menschenrechte auf derlei „Regulierungslücken" hin, die im Zuge wirtschaftlicher Globalisierung entstanden seien: „Diese Regulierungslücken bieten ein Umfeld, in dem fehlerhaftes Verhalten durch Unternehmen aller Art erlaubt ist sowie angemessene Sanktionen und Entschädigung ausbleiben", so Ruggie.[50] Diese Lücken zu schließen, ist daher ein zentrales Anliegen der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die der UN-Menschenrechtsrat 2011 verabschiedet hat und die wir im folgenden Kapitel vorstellen.

45 a. a. O. S. 2.

46 Stellungnahme FIAN, siehe Fußnote 43.

47 The Republic of Uganda in the High Court of Uganda at Kampala. Civil Suit No 179 of 2002, 28.3.2013. http://www.fian-deutschland.de/online/index.php?option=com_repository&Itemid=160&func=startdown&id=545 (abgerufen 20.12.2013).

48 Ebenfalls zu nennen ist die Rüstungsindustrie, die mit ihren Waffenexporten insbesondere in instabile und konfliktreiche Staaten auf vielfältige Weise die Menschenrechte gefährdet. Dieser Bereich, der in dieser Publikation nicht behandelt wird, wird jedes Jahr ausführlich von der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) behandelt. Vgl. GKKE: Rüstungsexportbericht 2012, Berlin 2012.

49 BMWi 2012: Übersicht über die bilateralen Investitionsschutz- und -förderungsverträge (IFV) der Bundesrepublik Deutschland. http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/bilaterale-investitionsfoerderungs-und-schutzvertraege-IFV,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (abgerufen 20.12.2013).

50 Ruggie, J. 2008a: Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights, Absatz 3.

3 Wirtschaft und Menschenrechte – Staatenpflichten und Unternehmensverantwortung

Am 16. Juni 2011 verabschiedete der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte einstimmig.[51] Erstmals liegt damit auf UN-Ebene ein von allen Regierungen akzeptierter Empfehlungskatalog vor, wie die menschenrechtlichen Schutzpflichten von Staaten in Bezug auf Unternehmen, aber auch die menschenrechtliche Verantwortung der Unternehmen selbst umzusetzen sind. Entstanden sind die Leitprinzipien in einem mühsamen sechsjährigen Prozess unter Federführung des damaligen UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, der im Rahmen seines Mandats zahlreiche Studien und Konsultationen mit Expert/-innen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft durchgeführt hat. Während internationale Unternehmensverbände auf die Leitprinzipien positiv reagierten, war das Echo unter Völkerrechtler/-innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen sehr gespalten. Um die Stärken, Schwächen und Potenziale der Leitprinzipien besser beurteilen zu können, lohnt zunächst ein kurzer Rückblick auf deren schwierige und wechselhafte Vorgeschichte.

Download unter: http://www.globalcompact.de/publikationen/leitprinzipien-wirtschaft-und-menschenrechte-deutsch

Human Rights

[51] Ruggie, J. 2011.

3.1 Die Ablehnung völkerrechtlicher Verpflichtungen für Unternehmen

Menschenrechtsverletzungen in der Wirtschaft beschäftigen die internationale Gemeinschaft nunmehr seit einem ganzen Jahrhundert.[52] Bereits bei der Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) im Jahr 1919 stand unter anderem der Gedanke Pate, dass internationale Normen und Standards notwendig sind, um mögliche negative Auswirkungen einer fortschreitenden Internationalisierung der Wirtschaft zu verhindern und Wettbewerbsverzerrungen durch Sozialdumping zu unterbinden. Seither wurden im Rahmen der ILO über 180 Konventionen und über 200 Empfehlungen erarbeitet, die dem Schutz der Arbeitnehmer/-innenrechte dienen sollen. Einer ähnlichen Motivation entsprang auch die Entwicklung der Leitsätze für multinationale Unternehmen, die die Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) 1976 verabschiedeten und seitdem bereits zweimal grundlegend überarbeiteten (vgl. dazu Kapitel 6). Auch im Rahmen des multilateralen Handelsregimes wurden wiederholt Versuche unternommen, Arbeits- und Umweltstandards zu verankern. Seit der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO) von Seattle im Jahre 1999 sind diese Bemühungen allerdings zumindest auf multilateraler Ebene bis auf weiteres als gescheitert zu betrachten (vgl. Kapitel 4.4).

Auch auf UN-Ebene gab es in den 1960er und 1970er Jahren – vor allem auf Initiative von sogenannten Entwicklungsländern – erste Bestrebungen zur menschenrechtlichen Regulierung von Unternehmen.[53] So beauftragte 1977 der Wirtschafts- und Sozialrat der UN im Rahmen des UN-Zentrums für Transnationale Unternehmen (Centre on Transnational Corporations – CTC) eine Arbeitsgruppe damit, einen Verhaltenskodex für TNK zu erarbeiten. Die von dieser Arbeitsgruppe vorgelegten Entwürfe gelangten aber nie zur Abstimmung. Das konzernkritische CTC wurde, nicht zuletzt infolge erfolgreicher Kampagnen der erzkonservativen US-amerikanischen Heritage Foundation und der Internationalen Handelskammer (International Chamber of Commerce – ICC), 1992 als eigenständige Einheit der UN aufgelöst.[54] Die Antwort auf weltweit wahrgenommene Menschenrechtsskandale wie die publik gewordenen katastrophalen Arbeitsbedingungen in der Textilindustrie und die Ermordung von Ken Saro Wiwa 1995, der gegen die Ölverschmutzung durch Shell im Nigerdelta gekämpft hatte, erschöpfte sich in den 1990er Jahren weitgehend in freiwilligen Verhaltenskodizes einzelner Unternehmen und Branchen. Von derselben Idee einer auf Freiwilligkeit begrenzten *Corporate Social Responsibility* (CSR) war auch der Global Compact der UN geprägt, den 1999 der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan anregte. Durch ihren Beitritt zu dieser freiwilligen Übereinkunft bekennen sich Unternehmen zu zehn Prinzipien gesellschaftlicher, sozialer und ökologischer Verantwortung und müssen darüber regelmäßige Fortschrittsberichte vorlegen. Bis heute werden der Global Compact wie auch viele freiwillige Verhaltenskodizes mangels Transparenz, Verbindlichkeit und unabhängiger Kontrolle häufig mit dem Vorwurf sehr begrenzter Erfolge und des *bluewashing* oder *greenwashing* konfrontiert.[55]

Auf verbindliche internationale Regeln zielte demgegenüber eine Initiative ab, die bereits 1998 die damalige Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte der UN angestoßen hatte.[56] Die „Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten Transnationaler Konzerne und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte“, welche die Unterkommission am 13. August 2003 verabschiedete, stellen den bisher ambitioniertesten internationalen Versuch einer menschenrechtlichen Regulierung von TNK dar.[57] Während die UN-Normen die Hauptverantwortung für die Durchsetzung der Menschenrechte weiterhin bei den Staaten verorten, so nehmen sie TNK und anderen Unternehmen „innerhalb ihres jeweiligen Tätigkeits- und Einflussbereichs“ ebenfalls in die Pflicht, die völkerrechtlich anerkannten Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten (Norm 1). Besonders hervorgehoben werden in den insgesamt 23 Normen die Menschenrechte auf Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung, auf Sicherheit der Person, die Rechte der Arbeitnehmer/-innen, die Achtung der nationalen Souveränität sowie die Rechte in Bezug auf Verbraucherschutz und Umweltschutz. Zur Implementierung sahen die Normen unter

[52] Windfuhr, M. 2012: Wirtschaft und Menschenrechte als Anwendungsfall extraterritorialer Staatenpflichten. S. 95-118.

[53] Strohscheidt, E. 2005: UN-Normen zur Unternehmensverantwortung.

[54] Paul, J. A. 2001: Der Weg zum Global Compact. S. 104-129.

[55] John, M. 2011: Der Global Compact der Vereinten Nationen – Instrument für mehr verantwortliches Unternehmensverhalten oder doch nur „Bluewashing“?; sowie: American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) 2013: Responsibility Outsourced: Social Audits, Workplace Certification and Twenty Years of Failure to Protect Worker Rights. (abgerufen 20.12.2013).

[56] Strohscheidt, E. 2005: UN-Normen zur Unternehmensverantwortung. S. 138-144.

[57] UNCHR 2006: Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2. http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/e.cn.4.sub.2.2003.12.rev.2.en (abgerufen 20.12.2013).

anderem ein umfassendes Monitoring durch die UN und die Etablierung und Stärkung des Rechtsrahmens auf nationaler und internationaler Ebene vor, welcher eine effektive Entschädigung von Opfern und Sanktionen gegenüber Konzernen ermöglichen sollte (Normen 15 bis 18).

Während NRO die UN-Normen grundsätzlich begrüßten, regte sich bei vielen Regierungen und Unternehmensverbänden alsbald heftiger Widerstand. Auch der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) lehnten die UN-Normen in einem gemeinsamen Positionspapier strikt ab und verwiesen auf die bereits bestehenden OECD-Leitsätze und den Global Compact: „Die Umsetzung solcher Leitlinien muss stets freiwillig bleiben, auch eine Verknüpfung mit Förderinstrumenten, wie z. B. Exportkreditgarantien, ist abzulehnen.“[58] Eine ebenso kategorisch ablehnende Haltung vertraten die USA und Australien, während die Regierungen Deutschlands und Großbritanniens zwar differenzierter argumentierten, sich zu einer Unterstützung aber auch nicht durchringen konnten. Letztendlich wurden die UN-Normen der damaligen Menschenrechtskommission der UN nicht einmal zur Abstimmung vorgelegt, womit ihnen ein ähnliches Schicksal widerfuhr wie den oben erwähnten Entwürfen zu einem Verhaltenskodex aus den 1970er Jahren. Wieder einmal zeigte sich: Der Wirtschaft wird offensichtlich immer wieder eine Art Vetorecht gegen Versuche der sie betreffenden politischen Rahmensetzung eingeräumt. Eine verbindliche internationale Regulierung transnationaler und anderer Unternehmen kam auch in diesem Fall aufgrund des Widerstands aus der Wirtschaft und vieler Regierungen nicht einmal auf die Agenda.

Einen Ausweg aus der drohenden völligen Blockade der UN im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte wies die Menschenrechtskommission am 20. April 2005, indem sie dem UN-Generalsekretär die Ernennung eines Sonderbeauftragten zur Verantwortung Transnationaler Konzerne und anderer Wirtschaftsunternehmen für die Menschenrechte empfahl. Kofi Annans Wahl fiel im Juli 2005 auf seinen früheren Berater John Ruggie, der als einer der geistigen Väter des Global Compact galt und die Kooperation der UN mit der Wirtschaft intensiv vorangetrieben hatte.[59] Aus seiner Ablehnung der UN-Normen machte Ruggie bereits in seinem ersten Zwischenbericht 2006 keinen Hehl, als er sie in harschen Worten als Ausdruck eines „doktrinären Exzesses“ brandmarkte.[60] Demgegenüber vertrat Ruggie selbst einen Ansatz des *principled pragmatism*, den Konsenssuche und eine intensive Beteiligung der Wirtschaft charakterisierte. Diesem Ansatz und Ruggie’s großem diplomatischen Geschick ist es sicher zu verdanken, dass die UN-Leitprinzipien 2011 nicht nur die einhellige Unterstützung aller Regierungen, sondern auch von Unternehmensverbänden gefunden haben.[61] Ob und inwieweit die Leitprinzipien jedoch dem von Ruggie selbst formulierten Anspruch gerecht werden, die bestehenden Regulierungslücken beim Schutz vor wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen durch einen „intelligenten Mix“ aus freiwilligen und verbindlichen Ansätzen zu schließen, ist immer noch Gegenstand kontroverser Debatten.

Foto: Anne Lindsay / CAFOD

Der frühere UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, Professor John Ruggie.

3.2 Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Bereits im Juni 2008 hatte Ruggie dem UN-Menschenrechtsrat den Referenzrahmen „Protect, Respect and Remedy” vorgelegt, in dem er seine normativen Grundlagen skizziert hatte.[62] Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte folgen diesem auf drei Säulen beruhenden Referenzrahmen: Gemäß der ersten Säule sind Staaten völkerrechtlich verpflichtet, Menschen gegen Menschenrechtsverstöße durch Unternehmen zu schützen *(protect)*. Dazu müssen sie durch eine effektive Politik, Gesetzgebung, Regulierungen und Verwaltung geeignete Schritte unternehmen, solche Verstöße zu verhindern, zu untersuchen, zu ahnden und wieder gutzumachen (Prinzip 1). Gemäß der zweiten Säule stehen Unternehmen in der Verantwortung, die Menschenrechte zu achten *(respect)*. Dazu müssen sie die gebotene Sorgfalt *(due diligence)* walten lassen, um Menschenrechtsverstöße zu vermeiden beziehungsweise solche Verstöße zu beenden (Prinzip 11). Dabei geht es nicht nur um die Achtung von Gesetzen sondern darüber hinaus *at a minimum* um den internationalen Menschenrechtskodex[63] sowie die Kernarbeitsnormen der ILO (Prinzip 12). Die Unternehmensverantwortung zur Achtung von Menschenrechten beschränkt sich auch nicht auf eigene Aktivitäten und Unterlassungen, sondern umfasst darüber hinaus auch die Geschäftsbeziehungen des jeweiligen Unternehmens entlang der gesamten Wertschöpfungskette ihrer Produkte oder Dienstleistungen (Prinzip 13). Nach der dritten Säule müssen Staaten durch geeignete Mittel der Rechtssprechung, Verwaltung und Gesetzgebung sicherstellen, dass im Falle von Menschenrechtsverstößen die Opfer Zugang zu effektiver juristischer und nicht-juristischer Abhilfe *(remedy)* erhalten.

Wie dieser Referenzrahmen umzusetzen ist, wird in den 31 Leitprinzipien beschrieben, die der UN-Menschenrechtsrat im Juni 2011 verabschiedet hat. Sie beeindrucken zunächst durch die große Bandbreite wirtschaftlicher Aktivitäten und wirtschaftspolitischer Handlungsfelder, die darin angesprochen werden. Prinzipien 1 bis 10 fordern von den Staaten im Rahmen der ersten Säule, bei ihrer Außenwirtschaftsförderung, in der öffentlichen Auftragsvergabe und im öffentlichen Dienstleistungssektor die Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte anzuhalten. Sie behandeln die spezifischen menschenrechtlichen Risiken und Herausforderungen bei wirtschaftlichen Aktivitäten in Konfliktgebieten. Und sie verlangen von den Staaten menschenrechtliche Kohärenz bei der Verhandlung und Umsetzung internationaler Handels- und Investitionsabkommen sowie bei ihrem Verhalten innerhalb von zwischenstaatlichen Organisationen wie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF). Prinzipien 11 bis 22 beschreiben im Rahmen der zweiten Säule die normativen und prozeduralen Anforderungen an die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen, wobei das Konzept der „gebotenen menschenrechtlichen Sorgfalt“ eine zentrale Rolle spielt. Die Prinzipien 25 bis 31 verlangen schließlich von Staaten, rechtliche und praktische Hindernisse beim Zugang zu gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsmitteln und Beschwerdemechanismen zu reduzieren. Auch Unternehmen sollen betriebliche Beschwerdemechanismen schaffen, wofür in Leitprinzip 31 grundlegende menschenrechtliche Kriterien aufgestellt werden.

Die meisten Menschenrechts- und andere zivilgesellschaftliche Organisationen reagierten auf die UN-Leitprinzipien reserviert, einige sogar mit offener Ablehnung.[64] In einem gemeinsamen Statement begrüßten 55 NRO wie Amnesty International, MISEREOR, Human Rights Watch und Oxfam zwar den Referenzrahmen „Protect, Respect, Remedy”. Den Leitprinzipien halten sie einerseits zugute, dass sie „eine Reihe von Themen in einer hilfreichen Weise“ behandeln. Anderseits jedoch kritisieren sie, dass „einige wichtige Gesichtspunkte, die Aufmerksamkeit verdienen, nicht angemessen reflektiert oder behandelt“ werden.[65] Die Leitprinzipien dürften nicht als alleiniger Standard für den Bereich Wirtschaft und Menschenrechte herangezogen werden. Der Menschenrechtsrat müsse nun beginnen, die weiterhin vorhandenen Lücken im Menschenrechtsschutz zu untersuchen und entsprechende Maßnahmen ergreifen.[66] Ungeachtet dieser Kritik nehmen viele zivilgesellschaftliche Organisationen bei ihrer Arbeit zu Wirtschaft und Menschenrechten inzwischen, wo sie als Referenzrahmen existieren, auch positiv Bezug auf die Leitprinzipien und fordern von ihren Regierungen deren konsequente Umsetzung ein.

3.3 Potenziale und Ambivalenzen der UN-Leitprinzipien

Die durchaus zwiespältige Haltung innerhalb der Zivilgesellschaft erklärt sich im Wesentlichen aus der Ambivalenz der Leitprinzipien selbst, die einerseits deutliche Schwächen aufweisen, andererseits aber ein nicht zu

58 BDI und BDA 2004: Positionspapier: Unternehmerische Verantwortung und Menschenrechte. S. 6. http://www.csrgermany.de/www/csr_cms_relaunch.nsf/res/BDI_BDA_Position_Menschenrechte.pdf/$file/BDI_BDA_Position_Menschenrechte.pdf (abgerufen 20.12.2013).

59 Martens, J. & Strohscheidt, E. 2008: Problematic Pragmatism.

60 E/CN.4/2006/97, para. 59.

61 Vgl. für die deutsche Wirtschaft: Econsense: Stellungnahme zum Rahmenkonzept und den Leitlinien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte, Mai 2012. http://www.econsense.de/sites/all/files/Stellungnahme_Ruggie_D.pdf (abgerufen 20.12.2013).

62 Ruggie, J. 2008a.

63 Dazu gehören neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (Sozialpakt).

64 Eine Ablehnung der Leitprinzipien empfahlen unter anderem FIAN International, das Transnational Institute (TNI) und Vía Campesina. Vgl. Statement to the Delegations on the Human Rights Council 2011, 17th Session, Agenda Item 3. http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/humanrights.pdf (abgerufen 20.12.2013).

65 Advancing the Global Business and Human Rights Agenda: Sign-on Statement to the Human Rights Council from 55 Civil Society Organizations, 13.5.2013. http://www.hrw.org/news/2011/05/13/advancing-global-business-and-human-rights-agenda (abgerufen 20.12.2013).

66 Joint Civil Society Statement to the 17th Session of the Human Rights Council: Amnesty International, ESCR-Net, Human Rights Watch, International Commission of Jurists, International Federation for Human Rights (FIDH) und Rights and Accountability in Development (RAID), 30.5.2013: http://www.escr-net.org/usr_doc/CA_Letter_PDF.pdf (abgerufen 20.12.2013).

unterschätzendes Veränderungspotenzial in sich bergen. Grenzen und Potenziale zugleich werden insbesondere an drei Kernfragen deutlich: der Frage der Verbindlichkeit der staatlichen Schutzpflicht und der Unternehmensverantwortung gegenüber den Menschenrechten, der Anforderungen an die „gebotene menschenrechtliche Sorgfalt" von Unternehmen und der Frage der extraterritorialen Reichweite menschenrechtlicher Schutzpflichten von Staaten.

Unverbindliche Empfehlungen zur Wahrnehmung verbindlicher Verpflichtungen

Ein wesentlicher konzeptioneller Unterschied zwischen den UN-Normen und den UN-Leitprinzipien besteht darin, dass letztere die Unternehmen nicht als eigene und unmittelbare Träger völkerrechtlicher Verpflichtungen betrachten, sondern ihnen lediglich eine „Verantwortung" zur Achtung der Menschenrechte zuweisen. Völkerrechtlich harte Verpflichtungen liegen demgegenüber allein bei den Staaten, da auch diese die relevanten internationalen Menschenrechtsabkommen ratifiziert haben. Daraus folgt jedoch nicht, dass die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen allein dem Prinzip der Freiwilligkeit unterliegen würde. Vielmehr ist es gerade ein zentraler Bestandteil der staatlichen Schutzpflicht, den Unternehmen die Achtung der Menschenrechte vorzuschreiben. Bereits in der Einleitung zu den Leitprinzipien weist Ruggie darauf hin, dass die in der ersten Säule beschriebene Schutzpflicht des Staates – auch gegenüber Menschenrechtsverstößen von Unternehmen – ein Kernbestandteil des internationalen Menschenrechtsregimes ist. Mithin gehen die Leitprinzipien weit über das Konzept der *Corporate Social Responsibility* hinaus. Auch wenn Unternehmen nicht als unmittelbare Träger völkerrechtlicher Pflichten anerkannt werden, so sind die Staaten doch verpflichtet, menschenrechtliche Rahmensetzungen vorzunehmen und Regulierunglücken zu schließen. Daraus resultiert – vermittelt über die Schutzpflicht des Staates – auch für die Unternehmen eine klare Verbindlichkeit. Die Achtung von Menschenrechten ist auch für Unternehmen somit keine Kür, sondern Pflicht.

Während Ruggie einerseits keinen Zweifel an der Verbindlichkeit der menschenrechtlichen Schutzpflicht von Staaten lässt, so bleiben die konkreten Empfehlungen zur Wahrnehmung dieser Verpflichtung jedoch an vielen Stellen allzu vage und unverbindlich. Am offenkundigsten wird dies in der Wortwahl von Prinzip 2, wonach Staaten gegenüber den Unternehmen lediglich ihre Erwartung *(expectation)* klar zum Ausdruck bringen sollten, dass diese die Menschenrechte achten. Auch an vielen anderen Stellen werden Empfehlungen ausgesprochen, welche Maßnahmen Staaten ergreifen „sollten" oder „könnten". In mehreren Prinzipien empfiehlt Ruggie den Staaten, die Unternehmen zur Achtung von Menschenrechten „anzuhalten" (z. B. Prinzip 4), ihnen „angemessene Unterstützung zu gewähren" (Prinzip 7b) oder zu „fördern" (Prinzip 6), während Empfehlungen zu Gesetzen und verbindlichen Rahmensetzungen oder Regulierungen spärlich gesät sind. Deutlich wird diese Vorsicht auch in der dritten Säule mit Bezug auf den Zugang zu Abhilfe bzw. Rechtsmitteln, wo die Empfehlungen zu außergerichtlichen und betrieblichen Beschwerdemechanismen deutlich mehr Raum einnehmen als die Empfehlungen zur Erleichterung des Zugangs zu Gerichten.

Auch ein internationaler Mechanismus zur Beobachtung, Überprüfung und Annahme von Beschwerden, wie ihn die UN-Normen vorgeschlagen hatten (Norm 15), fehlt in den UN-Leitprinzipien gänzlich. Zwar hatte Ruggie noch 2008 in seinem Referenzrahmen die Einrichtung eines „globalen Ombudsmanns" zur Behandlung von Beschwerden in Erwägung gezogen.[67] In den UN-Leitprinzipien taucht dieser Vorschlag hingegen nicht mehr auf. Die ICC und andere internationale Unternehmensverbände hatten in ihrem Kommentar zwar den Referenzrahmen in höchsten Tönen gelobt, gegen den Vorschlag eines Ombudsmanns aber „ernste Vorbehalte" geäußert.[68] Das Fehlen eines internationalen Überprüfungsmechanismus hängt auch eng mit dem Umstand zusammen, dass es sich bei den UN-Leitprinzipien nicht um ein völkerrechtliches Menschenrechtsabkommen handelt, sondern lediglich um einen von allen Staaten anerkannten Empfehlungskatalog. Während Staaten über die Einhaltung von Menschenrechtsabkommen gegenüber den UN regelmäßig umfassende Berichte vorlegen müssen, die von speziellen Expertenausschüssen überprüft und kommentiert werden, ist dies bei den Leitprinzipien nicht der Fall. Als Nachfolge für den UN-Sonderbeauftragten John Ruggie hat der UN-Menschenrechtsrat im September 2011 eine fünfköpfige Arbeitsgruppe eingerichtet, deren Mandat sich aber weitgehend darauf beschränkt, die Verbreitung und Umsetzung der

67 Ruggie, J. 2008a, Absatz 103.

68 Joint initial views of the International Organisation of Employers (IOE), the International Chamber of Commerce (ICC) and the Business and Industry Advisory Committee to the OECD (BIAC) to the Eighth Session of the Human Rights Council on the third report of the Special Representative of the UN Secretary-General on Business and Human Rights, Mai 2008. http://www.iccwbo.org/Data/Documents/Corporate-Responsibility-and-Anti-corruption/Joint-preliminary-views-of-the-ICC,-IOE-and-BIAC/ (abgerufen 20.12.2013); vgl. auch Martens, J. & Strohscheidt, E. 2008. S. 12.

UN-Leitprinzipien international zu fördern. Auch ein Individualbeschwerdeverfahren, bei dem sich mögliche Opfer beispielsweise bei Verletzungen des UN-Zivilpakts und -Sozialpakts an die jeweiligen Ausschüsse wenden können, ist in den UN-Leitprinzipien nicht vorgesehen.

Gebotene menschenrechtliche Sorgfalt als Kernbestandteil der Unternehmensverantwortung

Die UN-Leitprinzipien halten fest, dass Unternehmen auch dann eine Verantwortung für die Menschenrechte tragen, wenn die Staaten, in denen sie tätig sind, zur Durchsetzung der Menschenrechte entweder nicht in der Lage oder nicht willens sind. Zentraler Bestandteil der in der zweiten Säule beschriebenen Unternehmensverantwortung ist das Prinzip der „gebotenen menschenrechtlichen Sorgfalt" *(human rights due diligence)*, das die Prinzipien 17 bis 21 ausführen. Demnach sollen Unternehmen erstens menschenrechtliche Risiken ihrer Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen frühzeitig identifizieren und untersuchen, zweitens die Ergebnisse dieser menschenrechtlichen Folgenabschätzungen in ihre Unternehmenspolitik integrieren und die notwendigen Maßnahmen ergreifen, drittens die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen nachverfolgen und viertens über die ergriffenen Maßnahmen öffentlich Rechenschaft ablegen. Das Prinzip der gebotenen menschenrechtlichen Sorgfalt ist häufig als die wichtigste Innovation des Referenzrahmens und der Leitprinzipien gewürdigt worden. Ruggie selbst hat dieses Prinzip als einen potenziellen *game-changer* für die Unternehmen bezeichnet: weg vom *naming and shaming* hin zum *knowing and showing*. Ein konstruktiver Ansatz der Unternehmen kann hier – statt reputative Risiken abzuwehren, wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist – reputative Chancen nutzen, wenn mögliche Probleme erkannt sind. Anstatt für die angerichteten Schäden im Nachhinein an den Pranger gestellt zu werden, können und sollen Unternehmen solchen Schäden also frühzeitig vorbeugen.

Ob Unternehmen diese Chance nutzen, wird allerdings maßgeblich von der konkreten Umsetzung und der Institutionalisierung dieses Prinzips abhängen. Der britische Völkerrechtler James Harrison hat vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen mit menschenrechtlichen Folgenabschätzungen auf die Notwendigkeit präziser Standards zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten hingewiesen.[69] In der Vergangenheit hätten Unternehmen wie Yahoo, Nestlé und BP behauptet, durch menschenrechtliche Folgenabschätzungen ihre Sorgfaltspflichten wahrgenommen zu haben, ohne diese auch zu veröffentlichen und die methodischen Grundlagen darzulegen. Um zu verhindern, dass menschenrechtliche Sorgfalt als „Auswahlkästchen" *(tick box)* zur Imagepflege missbraucht und das Prinzip selbst diskreditiert wird, müssten die Unternehmen zur Transparenz hinsichtlich ihrer Methodik und der Ergebnisse sowie zur Beteiligung der betroffenen Gruppen und NRO verpflichtet werden. Außerdem müsse eine unabhängige Stelle zur Überprüfung der Qualität von menschenrechtlichen Folgenabschätzungen *(Human Rights Impact Assessments – HRIA)* eingerichtet werden.

Unklar bleibt in den UN-Leitprinzipien auch, welche Rolle Staaten bei der Durchsetzung der gebotenen menschenrechtlichen Sorgfalt durch die Unternehmen spielen sollen und müssen, um ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht gerecht zu werden. Nur im Falle einer staatlichen Förderung von Unternehmen (Prinzip 4) oder bei Unternehmenstätigkeiten in Konfliktgebieten (Prinzip 7) empfehlen die Leitprinzipien den Staaten explizit, von Unternehmen die gebotene menschenrechtliche Sorgfalt einzufordern. Olivier De Schutter und andere Völkerrechtsexperten zeigen in einer Studie der European Coalition for Corporate Justice (ECCJ), des International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) und des Canadian Network on Corporate Accountability (CNCA) auf, dass viele Staaten bei der Bekämpfung von Geldwäsche, Korruption und Menschenhandel, zum Schutz der Umwelt sowie der Verbraucher/-innen- und Arbeitnehmer /-innenrechte schon jetzt auf vielfältige Weise von den Unternehmen die gebotene Sorgfalt verbindlich einfordern.[70] Die Autor/-innen schlagen daher vor, auch zur Durchsetzung der gebotenen menschenrechtlichen Sorgfalt entsprechende Regulierungsmöglichkeiten auf den verschiedensten Ebenen auszuloten und zu nutzen.

Extraterritoriale Regulierung von Unternehmen weder geboten noch verboten

Häufig kritisiert wurden die UN-Leitprinzipien auch wegen ihrer konservativen Auslegung des Völkerrechts hinsichtlich der extraterritorialen Schutzverpflichtung von Staaten mit Blick auf die Menschenrechte.[71] So ver-

69 Harrison, J. 2013: Establishing a Meaningful Human Rights Due Diligence Process for Corporations. S. 107-117.

70 De Schutter, O. et al.: Human Rights Due Diligence: The Role of States.

71 Vgl. zum Beispiel: Joint Civil Society Statement to the 17th Session of the Human Rights Council: Amnesty International, ESCR-Net, Human Rights Watch, International Commission of Jurists, International Federation for Human Rights (FIDH) und Rights and Accountability in Development (RAID), 30.5.2013. http://www.escr-net.org/usr_doc/CA_Letter_PDF.pdf (abgerufen 20.12.2013).

tritt Ruggie in Prinzip 2 die Auffassung, dass Staaten derzeit nach internationalem Recht im Allgemeinen nicht verpflichtet seien, die extraterritorialen Aktivitäten von Unternehmen menschenrechtlich zu regulieren, die in ihrem Territorium oder ihrer Jurisdiktion angesiedelt sind. Verboten seien solche Regulierungen allerdings ebenso wenig, und tatsächlich gebe es „gewichtige politische Gründe“ für Heimatstaaten, gegenüber Unternehmen die „Erwartung klar zum Ausdruck zu bringen“, dass sie die Menschenrechte im Ausland respektieren. Mit dieser vorsichtigen Interpretation des Völkerrechts fallen die UN-Leitprinzipien hinter der Interpretation mancher namhafter Völkerrechtler/-innen und Menschenrechtsorganisationen zurück, wie sie beispielsweise in den „Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte” zum Ausdruck kommt.[72] Wenngleich es sich bei den Maastrichter Prinzipien nicht um ein offizielles UN-Dokument handelt, so gehören zu den Unterzeichnern doch mehrere UN-Sonderberichterstatter/-innen wie Catarina de Albuquerque (Recht auf Wasser), Olivier De Schutter (Recht auf Nahrung) und Magdalena Sepúlveda (extreme Armut und Menschenrechte), ehemalige UN-Sonderberichterstatter wie Paul Hunt (Recht auf Gesundheit), Miloon Kothari (Recht auf Wohnen) und Martin Scheinin (Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung) sowie Mitglieder des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wie Heisoo Shin und Philippe Texier. Einige Elemente der Maastrichter Prinzipien sind auch bereits in offizielle UN-Dokumente wie die „Leitprinzipien zu extremer Armut und Menschenrechten” eingeflossen, welche der UN-Menschenrechtsrat im September 2012 verabschiedete.[73]

Nach den Maastrichter Prinzipien sind Staaten durchaus verpflichtet, die Menschenrechte auch außerhalb ihres Territoriums in solchen Situationen zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, wo sie eine effektive Kontrolle ausüben, wo ihr Handeln oder ihre Unterlassungen außerhalb des eigenen Territoriums vorhersehbare Auswirkungen auf die Menschenrechte haben, oder wo sie in der Position sind, entscheidenden Einfluss zu nehmen, um Menschenrechte zu fördern oder deren Verletzung zu verhindern (Prinzip 9). Eine extraterritoriale Schutzpflicht mit Blick auf Konzernaktivitäten sehen die Autor/-innen dann gegeben, wenn der Konzern, dessen Mutterkonzern oder auch kontrollierender Konzern im eigenen Territorium registriert oder angesiedelt ist oder dort den Schwerpunkt seiner Aktivitäten hat (Prinzip 25). In solchen Fällen seien Staaten verpflichtet, die Auslandsaktivitäten von Unternehmen durch administrative, gesetzgeberische, investigative und gerichtliche Maßnahmen so zu regulieren, dass sie nicht gegen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte verstoßen (Prinzip 24).

Wenngleich die UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten eine solche Interpretation des Völkerrechts nicht anerkennen, so werden staatliche Initiativen zur extraterritorialen Regulierung von Unternehmen andererseits auch nicht abgelehnt, sondern politisch begrüßt. Michael Windfuhr, stellvertretender Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR), weist zu Recht darauf hin, dass die UN-Leitprinzipien an einigen Stellen mit Blick auf die extraterritorialen Staatenpflichten durchaus über ihre „konservative Grundlinie“ hinausweisen.[74] Dies gilt insbesondere für solche Fälle, wo eine staatlich-private Geschäftsverbindung (*state-business-nexus*) vorliegt, also das Unternehmen sich in Staatsbesitz befindet, staatlicher Kontrolle unterliegt oder beispielsweise im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung staatlich unterstützt wird (Prinzip 4). In solchen Fällen sollen Staaten durchaus „zusätzliche Maßnahmen“ ergreifen, um die Menschenrechte zu schützen und auch bezüglich außenwirtschaftlicher Aktivitäten von Unternehmen die Einhaltung der „gebotenen Sorgfalt“ verlangen. Anderenfalls könne ein Verstoß des betreffenden Unternehmens gegen Menschenrechte sogar eine Verletzung des Staates gegen seine völkerrechtlichen Verpflichtungen mit sich bringen. Eine Beachtung von Menschenrechten fordern die Leitprinzipien auch bei der Aushandlung internationaler Handels- und Investitionsschutzabkommen sowie innerhalb internationaler Organisationen (Prinzipien 9 und 10), was naturgemäß ebenfalls eine extraterritoriale Komponente hat.

3.4 Schleppender Umsetzungsprozess – auch in Deutschland

In den drei diskutierten Kernfragen hinsichtlich der Verbindlichkeit, der gebotenen menschenrechtlichen Sorgfalt und der extraterritorialen Staatenpflichten lassen sich zahlreiche Ambivalenzen und Unschärfen identifizieren,

72 ETO Consortium 2013: Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights.

73 UNHRC 2012: Final draft of the guiding principles on extreme poverty and human rights, submitted by the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Magdalena Sepúlveda Carmona (A/HRC/21/39), insbesondere Absatz 61.

74 Windfuhr, M. 2012: Wirtschaft und Menschenrechte als Anwendungsfall extraterritorialer Staatenpflichten. S. 109.

Am Vortag des UN-Forums zu Wirtschaft und Menschenrechten 2013 diskutieren Nichtregierungsorganisationen mit einer Vertreterin der UN-Arbeitsgruppe.

welche die Kritik zivilgesellschaftlicher Organisationen und anderer Expert/-innen rechtfertigen. Zugleich zeigt der Rückblick auf die UN-Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte zweierlei: erstens, dass ein verbindlicheres Dokument aufgrund des Widerstands vieler Unternehmen und Staaten derzeit politisch kaum durchsetzbar war, und zweitens, dass die UN-Leitprinzipien in vielerlei Hinsicht trotzdem einen wichtigen Fortschritt gegenüber dem auf Freiwilligkeit begrenzten CSR-Diskurs darstellen. Bereits jetzt haben der Referenzrahmen und die Leitprinzipien bei der Überarbeitung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und der Erstellung der „Freiwilligen Leitlinien für die Nutzung von Land, Fischgründen und Wäldern“ einen positiven Einfluss ausgeübt. Treffend charakterisiert Michael Windfuhr die Ausrichtung der Leitprinzipien als „konservative Grundlinie mit erkennbarer Grenzerweiterung an einigen Stellen“ und wertet sie als einen „ersten Etappenschritt“.[75] Trotz der beschriebenen Schwächen und Ambivalenzen ist also zu würdigen, dass die UN-Leitprinzipien in der Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte eine neue Dynamik entfacht haben und durchaus Veränderungspotenzial bergen.

Inwieweit dieses Potenzial auch zur Geltung kommen wird, muss sich in den nächsten Jahren auf internationaler wie auch nationaler Ebene im Praxistest erweisen. Die vom UN-Menschenrechtsrat im September 2011 eingesetzte fünfköpfige Arbeitsgruppe, welche die Verbreitung und Umsetzung der Leitprinzipien international unterstützen soll, hat seither einen Länderbesuch in der Mongolei durchgeführt (Oktober 2012) und in Genf zwei Foren zu Wirtschaft und Menschenrechten ausgerichtet (Dezember 2012 und 2013). Unter Regierungen und Unternehmen hat sie eine Umfrage zum Stand der Umsetzung der Leitprinzipien durchgeführt und auf dieser Grundlage dem UN-Menschenrechtsrat im März 2013 einen Bericht mit Empfehlungen an Regierungen, Unternehmen, die Vereinten Nationen sowie weitere Stakeholder vorgelegt. Den Regierungen empfiehlt die Arbeitsgruppe unter anderem, interministerielle Arbeitsgruppen zur Umsetzung der Leitlinien einzurichten, rechtliche Lücken und Hindernisse beim Zugang zu Rechtsmitteln zu identifizieren und zu schließen sowie nationale Aktionspläne zur Umsetzung der Leitprinzipien zu entwickeln. Die Arbeitsgruppe selbst will in nächster Zeit Empfehlungen zur Verbesserung des Zugangs zu Abhilfe erarbeiten sowie einen eigenen Bericht zur Relevanz der Prinzipien zum Menschenrechtsschutz indigener Völker vorlegen.[76]

75 Ebenda

76 UNHRC 2013: Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (A/HRC/23/32).

Wenngleich die Empfehlungen und Prioritäten der Arbeitsgruppe grundsätzlich in die richtige Richtung weisen, ist ihre Wirkung bislang aufgrund der mangelnden finanziellen und politischen Unterstützung unzureichend. Das internationale Desinteresse äußerte sich unter anderem darin, dass die Arbeitsgruppe auf ihre Umfrage vonseiten der 194 UN-Regierungen lediglich 26 Rückmeldungen erhielt. Zu der schweigenden Mehrheit zählte auch die letzte deutsche Bundesregierung, welche zudem einen systematischen Umsetzungsprozess auf nationaler Ebene verweigert hatte. Zwar hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein Gutachten zu möglichen Umsetzungsschritten in Auftrag gegeben. Allerdings beschränkte sich der Auftrag explizit auf die zweite Säule der UN-Leitprinzipien, also jene Maßnahmen, die eigentlich in die Zuständigkeit von Unternehmen fallen. Mit ihrer eigenen Schutzpflicht vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen und der Frage des Zugangs zu – insbesondere juristischer – Abhilfe hat sich die Bundesregierung bislang nicht beschäftigt. Die Forderung der UN-Arbeitsgruppe, der EU-Kommission, der deutschen NRO und von mehreren Unternehmen zur Erarbeitung eines nationalen Aktionsplans hat sie sowohl gegenüber den NRO als auch gegenüber dem Bundestag abschlägig beschieden. Selbst eine Klärung der Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung ist in der letzten Legislaturperiode noch nicht erfolgt.

Damit ist der Umsetzungsprozess hierzulande bislang – auch im europäischen Vergleich – sehr schleppend angelaufen. Großbritannien hat bereits einen – wenn auch inhaltlich unbefriedigenden – Aktionsplan vorgelegt.[77] In Dänemark, Spanien und den Niederlanden wird der jeweilige Aktionsplan derzeit erarbeitet. Deutschland konnte sich bislang noch nicht einmal auf das federführende Ministerium einigen, geschweige denn einen entsprechenden Arbeitsprozess beginnen. Die letzte Bundesregierung argumentierte, dass die Aufforderung der EU-Kommission „nicht verbindlich“ sei und zudem die EU-Kommission ihren für Ende 2012 angekündigten eigenen Plan zu Prioritäten für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien noch nicht erstellt habe. Dieser solle abgewartet werden, bevor Deutschland über weitere Schritte entscheide.[78] Allerdings gibt es Grund zur Hoffnung, dass die neue Bundesregierung die Umsetzung der UN-Leitprinzipien nun dynamischer angehen wird als ihre Vorgängerregierung. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD heißt es jedenfalls: „Wir werden die UN-Leitprinzipien auf nationaler Ebene umsetzen“. [79]

Das Forum Menschenrechte und das CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung hatten bereits die letzte Bundesregierung aufgefordert, einen partizipativen Prozess zur Erarbeitung eines umfassenden Aktionsplans zu ermöglichen. In einem gemeinsamen Positionspapier fordern sie vor allem verbindliche Regeln für die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht deutscher Unternehmen, die Kopplung von Außenwirtschaftsförderung und öffentlichen Aufträgen an eine solche Sorgfaltspflicht sowie den Vorrang von Menschenrechten in der Handels-, Investitions- und Rohstoffpolitik.[80] Die Leitprinzipien betrachten sie nicht als Maß aller Dinge, sondern als einen „ersten unverzichtbaren Baustein“. Ihren Forderungen legen sie daher auch andere einschlägige Dokumente wie die „UN-Leitprinzipien zu extremer Armut und Menschenrechten” sowie die Maastrichter Prinzipien zugrunde, die an vielen Stellen verbindlicher formuliert sind und die extraterritorialen Staatenpflichten stärker betonen.

Eine solche Herangehensweise ist mit dem Grundgedanken der Leitprinzipien durchaus vereinbar; hatte Ruggie sie doch selbst als das „Ende vom Anfang“ eines Prozesses bezeichnet. Vieles spricht dafür, dass auch auf internationaler Ebene die Standardsetzung zum Schutz der Menschenrechte in der globalisierten Wirtschaft mit den UN-Leitprinzipien längst nicht abgeschlossen ist. John Ruggie selbst hatte 2011 empfohlen, die Notwendigkeit und die Optionen für einen völkerrechtlich bindenden Vertrag zum Schutz vor schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu prüfen. Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) prüft solche Optionen bereits. CIDSE, ein Netzwerk europäischer und nordamerikanischer katholischer Hilfswerke, unterstützt die Forderung nach einem solchen verbindlichen internationalen Instrument, das allerdings nicht nur auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit beschränkt sein darf.[81]

77 Vgl. den britischen Aktionsplan unter https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/236901/BHR_Action_Plan_-_final_online_version_1_.pdf sowie die Kritik britischer NRO unter http://business-humanrights.org/media/documents/ngo-statement-uk-natl-action-plan-sep-2013.pdf (abgerufen 20.12.2013).

78 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der SPD: Vereinigungsfreiheit auch bei Tochterfirmen deutscher Unternehmen sicherstellen. 2013. Drucksache 17/12808, Antwort auf Frage 1. S. 3.

79 CDU, CSU & SPD 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 180. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html (abgerufen 20.12.2013).

80 CorA und Forum Menschenrechte 2013: Positionspapier Wirtschaft und Menschenrechte – Erwartungen an einen deutschen Aktionsplan.

81 CIDSE 2013: UN Business and Human Rights Framework: Next steps. CIDSE Note for the UN Busines and Human Rights Forum, 2-4 December 2013. http://www.cidse.org/content/publications/business-a-human-rights/bahr-in-the-united-nations/un-business-human-rights-framework-next-steps.html (abgerufen 20.12.2013). Vgl. auch den von zahlreichen internationalen NRO unterstützten Aufruf: Call for an internationally binding instrument on human rights, transnational corporations and other business entreprises: 5.-7. November 2013. http://www.escrnetpeoplesforum.org/joint-statement-binding-international-instrument/ (abgerufen 20.12.2013).

4 Die menschenrechtliche Schutzpflicht der Bundesrepublik Deutschland

Die erste Säule der UN-Leitprinzipien konkretisiert die menschenrechtliche Schutzpflicht der Staaten in Bezug auf das Handeln von Unternehmen. Dieses Kapitel erörtert, inwieweit Deutschland und insbesondere die letzte Bundesregierung dieser menschenrechtlichen Schutzpflicht nachkommen. Dem Fokus des Berichtes entsprechend stehen dabei insbesondere die außenwirtschaftlichen Tätigkeiten deutscher Unternehmen im Mittelpunkt. Betrachtet werden folgende Aspekte: die aktuelle Debatte um Regelsetzungen zu Offenlegungspflichten (Kapitel 4.2), Staat-Wirtschafts-Verbindungen in Form staatlicher Beteiligungen an Unternehmen, der Außenwirtschaftsförderung und öffentlichen Beschaffung (Kapitel 4.3) sowie die Notwendigkeit einer menschenrechtlich kohärenten Handels- und Investitionspolitik (Kapitel 4.4).[82]

Foto: Robert Scoble (CC BY 2.0) http://creativecommons.org/licenses/by/2.0)

Kann diese Arbeiterin auch auf die staatliche Schutzpflicht der Bundesrepublik zählen? Am unstrittigsten wäre dies, wenn über die öffentliche Beschaffung oder über staatliche Unternehmensanteile ein Staats-Wirtschafts-Nexus bestünde.

4.1 Die Grenzen der Freiwilligkeit: Unternehmensverhalten menschenrechtlich regulieren

Gemäß den UN-Leitprinzipien haben Staaten die Pflicht, sicherzustellen, dass Unternehmen innerhalb ihres Territoriums und/oder ihrer Rechtshoheit die Menschenrechte respektieren (Prinzip 1). Sie sollen klar die Erwartung formulieren, dass alle Unternehmen, die auf ihrem Territorium und/oder in ihrer Jurisdiktion angesiedelt sind, die Menschenrechte bei all ihren Geschäftsbeziehungen achten sollen (Prinzip 2).

Nach den Maastrichter Prinzipien sind Staaten verpflichtet, die Menschenrechte auch außerhalb ihres Territoriums in solchen Situationen zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, wo sie eine effektive Kontrolle ausüben, wo ihr Handeln oder ihre Unterlassungen außerhalb des eigenen Territoriums vorhersehbare Auswirkungen auf die Menschenrechte haben, oder wo sie in der Position sind, entscheidenden Einfluss zu nehmen, um Menschenrechte zu fördern oder deren Verletzung zu verhindern (Prinzip 9). Eine extraterritoriale Schutzpflicht mit Blick auf Konzernaktivitäten sei dann gegeben, wenn der Konzern, dessen Mutterkonzern oder auch kontrollierender Konzern im eigenen Territorium registriert oder angesiedelt ist oder dort den Schwerpunkt seiner Aktivitäten hat (Prinzip 25). In solchen Fällen seien Staaten verpflichtet, die Auslandsaktivitäten von Unternehmen durch administrative, gesetzgeberische, investigative und gerichtliche Maßnahmen so zu regulieren, dass sie nicht gegen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte verstoßen (Prinzip 24).

82 Fragen der menschenrechtlichen Herausforderungen bei wirtschaftlichen Aktivitäten in Konfliktzonen werden ebenso wenig behandelt wie Fragen der Politikkohärenz, die beim staatlichen Agieren in multilateralen Organisationen wie der Weltbank oder der Welthandelsorganisation gegeben sein sollte, noch wird die Rolle der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit beleuchtet. Diese Aspekte sollten jedoch in einem noch ausstehenden nationalen Aktionsplan aufgegriffen werden (siehe Kapitel 3.4).

Großer Streitpunkt: Extraterritoriale Regulierung von Unternehmen

Eine zentrale Diskussion im Zusammenhang mit dem Themenfeld von Wirtschaft und Menschenrechten ist die Frage der Extraterritorialität: Inwieweit sind Staaten dazu verpflichtet, die Einhaltung der Menschenrechte durch Unternehmen außerhalb ihres Territoriums sicher zu stellen? Während die UN-Leitprinzipien hierzu eine zurückhaltende Position vertreten, gehen die Maastrichter Prinzipien weiter.

Die letzte Bundesregierung hat die UN-Leitprinzipien in dieser Frage sehr einseitig interpretiert. Sie argumentierte, „die UN-Leitlinien fordern ausdrücklich nicht den Erlass von rechtlich verbindlichen Regeln, um ein bestimmtes Verhalten von Unternehmen im Ausland sicherzustellen und Fehlverhalten zu sanktionieren“.[83] Dies ist aber nur die halbe Wahrheit. Laut den Leitprinzipien sind Staaten zwar derzeit nicht generell dazu verpflichtet, aber ebenso wenig ist es generell unzulässig, entsprechende extraterritoriale Regulierungen einzuführen.[84] Ganz im Gegenteil betonen die Leitprinzipien sogar, dass es „schwerwiegende politische Gründe“ *(strong policy reasons)* dafür gebe, insbesondere wo der Staat selbst involviert sei, z. B. als Anteilseigner oder in der Wirtschaftsförderung.

Die letzte Bundesregierung stützte sich auf das Argument der Territorialhoheit, wonach ein Drittstaat nicht regulativ in den Hoheitsbereich eines anderen Staates eingreifen dürfe und weshalb die Bundesregierung „derartige extraterritoriale Maßnahmen stets abgelehnt [hat] und dies auch weiter tun wird“.[85] Mit diesem Argument brachte sich Deutschland auch in den Fall „Kiobel v. Royal Dutch Petroleum“ vor dem Obersten Gerichtshof der USA ein.[86]

Der Oberste Gerichtshof hat im April 2013 allerdings differenzierter entschieden, dass eine zivilrechtliche Zuständigkeit für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen im Ausland nicht an einer Verletzung der Souveränität eines Drittstaates scheitert, dass es allerdings einer demokratisch legitimierten, gesetzlichen Grundlage dafür bedarf.[87]

In anderen Rechtsbereichen gibt es durchaus bereits jetzt auch in Deutschland extraterritoriale Bezüge, wie etwa mit der Umsetzung der Anti-Folter-Konvention in nationales Recht. Mit ihrer einseitigen Auslegung zur Frage der Extraterritorialität von Wirtschaft und Menschenrechten bringt sich die deutsche Bundesregierung daher in eine angreifbare Position.

4.1.1 Gesetze durchsetzen und Lücken schließen

Gemäß den UN-Leitprinzipien sollen Staaten Rechtsvorschriften durchsetzen, die von den Unternehmen verlangen, die Menschenrechte zu achten. Zudem sollen sie regelmäßig überprüfen, ob diese Gesetze noch angemessen sind und gegebenenfalls identifizierte Lücken schließen (Prinzip 3a).

Status Quo: Bestehende Lücken werden in Deutschland nicht identifiziert

Eine umfassende Analyse von Gesetzeslücken oder Umsetzungsproblemen von bestehenden Gesetzen bzw. Regulierungen, die Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte anhalten, gibt es für Deutschland bislang nicht. Sowohl die Europäischen Menschenrechtsinstitute als auch eine im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums erstellte Studie empfehlen eine Basisstudie *(baseline study)*, um „bestehende rechtliche und politische Initiativen auf ihre Vereinbarkeit mit den UN-Leitprinzipien hin [zu] untersuch[en]“.[88] Eine solche Studie soll als Ausgangsbasis für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien dienen. Germanwatch und MISEREOR hatten in einem Schreiben an mehrere Bundesministerien und das Bundeskanzleramt im August 2012 ebenfalls eine solche Bestandsanalyse als Startpunkt für die Entwicklung eines nationalen Aktionsplans eingefordert.[89] Im Antwortschreiben ging das BMAS, das einzige antwortende Ministerium, auf diese Forderung allerdings nicht ein.[90]

Eine Bestandsanalyse würde u. a. feststellen, dass Deutschland bislang „die einzige internationale Norm, die den Indigenen rechtsverbindlichen Schutz und Anspruch auf eine Vielzahl von Grundrechten garantiert“[91], z. B. das Recht auf Land und Ressourcen, noch nicht ratifiziert und damit auch nicht in nationales Recht umgesetzt hat. Einen Antrag der SPD-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Ratifizierung dieser ILO-Konvention 169 hat der Deutsche Bundestag mit den Stimmen der damaligen Regierungsparteien im Februar 2013 abgelehnt. Die CDU/CSU-Fraktion begründete diese Position – Investitionssicherheit auch auf Kosten von Menschenrechten – u. a. damit, dass die ILO-Konvention 169 „zur Verlagerung der Haftungsverantwortung und einem erhöhten Prozessrisiko für Investoren führe“ und „mittelständische Firmen aus Deutschland investierten im Ausland und bräuchten Rechtssicherheit“.[92] Die Unternehmen sollen vor einem der stärksten Hebel für die Umsetzung von Menschenrechten, dem Klagerisiko, bewahrt werden. Derzeit stehen zum Beispiel deutsche Energieversorger in der Kritik, über den Bezug von Steinkohle aus Kolumbien zu Menschenrechtsverletzungen der indigenen Bevölkerung im Zusammenhang mit dem dortigen Steinkohlebergbau beizutragen (siehe Kapitel 2).

Auch zwei Staatenberichte von UN-Fachausschüssen kommen zu der Einschätzung, dass die deutsche Bundesregierung der staatlichen Schutzpflicht in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen nicht angemessen nachkommt. Nach diesen Empfehlungen soll die Bundesregierung u. a. in ihrer Handels- und Agrarpolitik, der Auslandsinvestitionspolitik[93] und beim Rechtszugang für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen[94] einen umfassenderen Menschenrechtsansatz anwenden und weitere Maßnahmen ergreifen. Bedauerlicherweise reagierte die letzte Bundesregierung nicht einmal in ihrem aktuellsten Menschenrechtsbericht[95] auf diese Empfehlungen der UN-Fachausschüsse.

Allerdings gibt es offensichtlich auch in der Bundesregierung unterschiedliche Positionen bezüglich der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen und erforderlicher Regelsetzungen. So heißt es im letzten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung im Berichtsteil zum Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungspolitik: „Gleichwohl sind die genannten Verfahren und Instrumente [erwähnt sind u. a. die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und der Global Compact] komplementärer Natur und mithin kein Ersatz für staatliche Regulierung.“ Vergleichbare Einschätzungen finden sich im Abschnitt zu Wirtschaft und Menschenrechten des Menschenrechtsberichtes nicht. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) setzt sich im Gegensatz zum Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) auch an anderen Stellen für Regelsetzungen zur Unternehmensverantwortung ein.[96] So heißt es zum Beispiel im Menschenrechtskonzept des BMZ: „Deutsche Entwicklungspolitik wird verstärkt die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für eine effektive, auf die Einhaltung der Menschenrechte ausgerichtete staatliche Regulierung und Aufsicht unternehmerischen Handelns fördern.“ Es zeigt sich allerdings auch, welche Ministerien in der Ressortabstimmung und damit in der Bundesregierung hierzu das letzte Wort haben.

Die letzte Bundesregierung konzentrierte sich auf freiwillige Maßnahmen zum Themenfeld Unternehmensverantwortung. Gerne verwies sie dabei auf die Maßnahmen, die im nationalen CSR-Aktionsplan[97] enthalten sind bzw. die im oben genannten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung dargestellt werden. Dazu ist jedoch anzumerken, dass die Maßnahmen des CSR-Aktionsplans sowie der überwiegende Teil der Maßnahmen aus dem Menschenrechtsbericht sich ausschließlich auf die zweite Säule der UN-Leitprinzipien beziehen, also auf die unternehmerische Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte. Die erforderlichen Aktivitäten zur Erfüllung

83 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, Drucksache 17/12808, S. 3. In der Antwort wird von den VN-Leitprinzipien (VN = Vereinte Nationen) gesprochen. Für eine bessere Lesbarkeit sind die Zitate an den Bericht angepasst und es wird überall von UN-Leitprinzipien gesprochen.

84 Ruggie, J. 2011, Erläuterungen zu Prinzip 2, 1. Absatz: „Nor are they generally prohibited from doing so, provided there is a recognized jurisdictional basis”. S. 7. Siehe auch Kapitel 3.3.

85 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, Drucksache 17/12808, S. 3.

86 Stellungnahme (Amicus Curiae) der Bundesrepublik Deutschland in dem Fall „Kiobel v. Royal Dutch Petroleum“, US Supreme Court (No. 10-1491), 2. Februar 2012, S. 2; harvardhumanrights.files.wordpress.com/2012/02/brief-of-the-federal-republic-of-germany.pdf (abgerufen 20.12.2013); zum Fall siehe auch Kasten im Kapitel 6.1.

87 Urteil des Obersten Gerichtshofs der USA, „Kiobel v. Royal Dutch Petroleum“, 17.04.2013. http://harvardhumanrights.files.wordpress.com/2013/05/kiobeldecision.pdf (abgerufen 20.12.2013):„It is true that Congress, even in a jurisdictional provision, can indicate that it intends federal law to apply to conduct occurring abroad.“ (S.6), „[…] where the claims touch and concern the territory of the United States, they must do so with sufficient force to displace the presumption against extraterritorial application” (S.14), vgl. außerdem: Deutsches Institut für Menschenrechte: Rechtsstreit „Kiobel versus Shell“: Verpasste Chance zur Stärkung zivilgerichtlicher Hilfe bei schweren Menschenrechtsverletzungen. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/index.php?id=215&L=0&tx_ttnews[tt_news]=689&cHash=ba916b748267c3dc4b98cbb300a3b41c (abgerufen 20.12.2013).

88 European Group of National Human Rights Institutions 2012: Berlin Action Plan on Business and Human Rights. S.3. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/aktuell/news/meldung/article/welche-rolle-wirtschaftsakteure-im-menschenrechtsschutz-spielen-war-bislang-nicht-hinreichend-gekl.html (abgerufen 20.12.2013); Knopf, J. et al. 2013: Unternehmensverantwortung für Menschenrechte. S. 107.

89 Germanwatch & MISEREOR 2012: Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Anforderungen an den Umsetzungsprozess in Deutschland. http://germanwatch.org/de/download/6648.pdf (abgerufen 20.12.2013).

90 BMAS 2012: Nationale Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Gemeinsames Schreiben von Germanwatch und Misereor vom 31. Juli 2012. Schreiben an Germanwatch vom 8.11.2012, nicht veröffentlicht.

91 ILO 169 Koordinationskreis: Infomappe ILO 169. http://www.gfbv.de/inhaltsDok.php?id=443 (abgerufen 20.12.2013).

92 Deutscher Bundestag 2012: Beschlussempfehlung und Bericht zum Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Rechte indigener Völker stärken – ILO-Konvention 169 ratifizieren. Drucksache 17/11209. S. 5.

93 Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 2011: Concluding Observations Germany (E/C.12/DEU/CO/5), ausführlicher siehe Kapitel 4.4.

94 Human Rights Committee 2012: Concluding Observations Germany. (CCPR/C/DEU/CO/6), ausführlicher siehe Kapitel 6.1.3.

95 Auswärtiges Amt 2012: Zehnter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik. Allerdings umfasst der Berichtszeitraum dieses Menschenrechtsberichtes nur die 64. Sitzung des UN-Sozialpaktes. Die 106. Sitzung des UN-Zivilpaktes lag nach dem Berichtszeitraum des aktuellen Menschenrechtsberichtes.

96 BMZ 2011: Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Konzept.

97 BMAS 2010: Nationale Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility – CSR) – Aktionsplan CSR – der Bundesregierung.

der Staatenpflichten (1. Säule) und zur Gewährleistung von Rechtsschutz für Betroffene (3. Säule) finden kaum Beachtung. Wie in Kapitel 3.4 dargelegt, ist die Bundesregierung der Aufforderung der UN, der EU-Kommission und der NRO zur Erarbeitung eines nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien noch nicht nachgekommen.

Eine Studie, die das Bundesarbeitsministerium im Zusammenhang mit der Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in Auftrag gegeben hatte, beschränkte sich explizit auf die zweite Säule der UN-Leitprinzipien.[98] Der innovative Mehrwert der UN-Leitprinzipien besteht hingegen gerade im Zusammenspiel der drei Säulen – Staatenpflicht, Unternehmensverantwortung, Rechtsschutz. Wer hier eine ihm genehme Säule herauspickt, lässt nicht nur wichtige Teilaspekte unter den Tisch fallen. Zugleich gefährdet er das übergreifende Anliegen des Menschenrechtsschutzes.

Quo Vadis: freiwillige Unternehmensverantwortung reicht nicht aus

Die Ausführungen zeigen, dass Deutschland noch weit davon entfernt ist, das Prinzip 3a) zu gesetzlichen Regelsetzungen der UN-Leitprinzipien zu erfüllen. In Bezug auf unternehmerische Verantwortung gilt vielmehr die Devise: „Die Bundesregierung setzt auf den Grundsatz der Freiwilligkeit.“[99] So hat die letzte Bundesregierung in ihrer eiligen Stellungnahme als Reaktion auf die CSR-Mitteilung der EU-Kommission bedauerlicherweise betont, „dass eine strategische Abkehr vom Prinzip der Freiwilligkeit mit dem in Deutschland praktizierten Verständnis von CSR nicht vereinbar ist“.[100] Damit ist sie in eine ideologische Position zurückgefallen, die spätestens mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sowie mit der genannten EU-Mitteilung als überholt angesehen werden kann. Es geht nicht mehr um ein „entweder freiwillig oder verbindlich“ bezüglich unternehmerischer Verantwortung. Es geht um ein „sowohl als auch“, um einen „intelligenten Mix“ von Maßnahmen auf nationaler wie internationaler Ebene, auf verbindlicher sowie – darüber hinaus gehend – auf freiwilliger Grundlage. Dies betonen die UN-Leitprinzipien in den Erläuterungen zum Prinzip 3. Sie unterstreichen, dass Staaten ihren Unternehmen mit einer Inaktivität keinen Gefallen tun.[101] Es liegt keineswegs im mittel- und langfristigen Interesse der Unternehmen, einen Schutzzaun gegen Menschenrechtsanforderungen um sich zu ziehen.

Freiwillige Maßnahmen allein reichen nicht aus, damit alle Unternehmen bei ihren Auslandsaktivitäten die Menschenrechte achten. Die Beispiele aus Kapitel 2 zeigen sehr eindringlich auf, dass auch deutsche Unternehmen an Menschenrechtsverletzungen im Ausland direkt oder indirekt beteiligt sein können. Dies muss die deutsche Bundesregierung zunächst anerkennen und daraufhin entsprechende Maßnahmen ergreifen. Allein mit dem CSR-Aktionsplan ist es nicht getan. Für die Unternehmen, die auch bei ihren Auslandsaktivitäten und in Bezug auf ihre Zulieferer die Menschenrechte achten, verändert sich – außer Berichtspflichten – nicht viel. Aber sie wären nicht länger einem unfairen Wettbewerb ausgesetzt, da Wettbewerber weniger oder gar nichts tun, dafür aber nicht zur Rechenschaft gezogen werden können. Zudem kommt eine umfangreiche Studie im Auftrag der EU-Kommission zu dem Ergebnis, dass freiwillige CSR-Maßnahmen nur sehr geringe Auswirkungen haben und alleine nicht ausreichen, um europäische Politikziele zu erreichen.[102]

Eine Lücke, die nicht nur in Deutschland geschlossen werden muss, ergibt sich im Zusammenhang mit der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht *(human rights due diligence)*. Unklar bleibt in den UN-Leitprinzipien, welche Rolle Staaten bei der Durchsetzung der gebotenen menschenrechtlichen Sorgfalt durch die Unternehmen spielen sollen und müssen, um ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht gerecht zu werden. Das Konzept der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht ist überwiegend auf die 2. Säule der Leitprinzipien beschränkt und wird damit bei den UN-Leitprinzipien kaum im Zusammenhang mit Regelsetzungen gesehen.[103] Die deutsche Bundesregierung

98 Knopf, J., et al. 2013: Unternehmensverantwortung für Menschenrechte. S. III. Laut Ausschreibungstext sollte die Studie dazu beitragen, „Voraussetzungen und mögliche Wege für die Umsetzung der von Prof. Ruggie beschriebenen ‚Guiding Principles', insbesondere zum Kapitel ‚The corporate responsibility to respect human rights' […, zu] erörtern.“ Die Veröffentlichung dieser Studie hat sich monatelang hingezogen und schließlich ist die Studie nur auf die Website gestellt und zum Beispiel nicht einmal im CSR-Forum verbreitet worden. Dies ist bedauerlich, da die Studie wertvolle Erfahrungen aus anderen Ländern zusammenträgt und zudem Vorschläge zu Fragen von Offenlegungspflichten, Außenwirtschaftsförderung und der Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze unterbreitet sowie Positionen von Unternehmen darstellt, die sich auch für bestimmte Regelsetzungen zu Unternehmensverantwortung aussprechen.

99 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, Drucksache 17/12808. S. 4.

100 Deutsche Bundesregierung 2011: Positionspapier der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)“ (KOM 2011)681 endg. http://www.csr-in-deutschland.de/fileadmin/user_upload/Downloads/ueber_csr/CSR-Mitteilung/Positionspapier_der_Bundesregierung.pdf (abgerufen: 20.12.2013).

101 Ruggie, J. 2011: „States should not assume that businesses invariably prefer, or benefit from, State inaction, and they should consider a smart mix of measures – national and international, mandatory and voluntary – to foster business respect for human rights.“ Kommentar zu Prinzip 3, S. 8.

102 IMPACT 2013: Impact Measurement and Performance Analysis of CSR - Executive Summary.

103 Nur im Falle einer staatlichen Förderung von Unternehmen (Prinzip 4) oder bei Unternehmenstätigkeiten in Konfliktgebieten (Prinzip 7) empfehlen die Leitprinzipien den Staaten explizit, von Unternehmen die gebotene menschenrechtliche Sorgfalt einzufordern.

Nicht jede Textilfabrik in Bangladesch ist einsturzgefährdet. Die erschreckenden Probleme der Textilbranche haben jedoch die Debatte angeheizt, ob auf globaler Ebene freiwillige Standards in den Lieferketten ausreichen.

stützt sich argumentativ ganz klar auf diese Unterteilung. Sie betont, dass „die Sorgfaltspflicht, Menschenrechtsverletzungen zu erkennen, vorzubeugen, einzudämmen und diesbezüglich Rechenschaft abzulegen, lediglich in der 2. Säule der UN-Leitprinzipien […] geregelt“ sei.[104]

Ein juristischer Expertenkreis um den UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Olivier De Schutter, kommt 2012 nach einer Analyse von über 100 Beispielen von Regelwerken zu Sorgfaltspflichten zu der zentralen Schlussfolgerung, dass Staaten ihre juristischen Möglichkeiten viel stärker ausschöpfen könnten, um sicherzustellen, dass Unternehmen die Menschenrechte respektieren und insbesondere menschenrechtliche Sorgfalt walten lassen.[105] Wenn die deutsche Bundesregierung die Herausforderungen von Wirtschaft und Menschenrechten angemessen angehen will und es ernst meint mit der Umsetzung der UN-Leitprinzipien, ist eine konkretere Ausgestaltung und verbindliche Festschreibung des Konzepts einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht unausweichlich – und wie diese Studie zeigt auch möglich.

Diese und weitere noch zu diskutierende Aspekte zu Regelsetzungen bezüglich unternehmerischer Verantwortung für die Menschenrechte sind umfangreicher in einem nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien aufzugreifen. Darin sollte zudem ein Prozess für eine regelmäßige Bestandsanalyse der Gesetzeslücken und der Umsetzung bestehender Rahmensetzungen verankert werden.

4.1.2 Menschenrechtscheck einführen

Entsprechend den UN-Leitprinzipien sollen Staaten sicherstellen, dass Rechtsvorschriften und Politiken, die unternehmerische Aktivitäten regeln, wie z. B. das Gesellschaftsrecht, Unternehmen nicht daran hindern, die Menschenrechte zu achten. Im Gegenteil sollen sie mit entsprechenden Rechtsvorschriften und Politiken Unternehmen in die Lage versetzen, die Menschenrechte zu achten (Prinzip 3b). Gemäß den Maastrichter Prinzipien müssen Staaten mit öffentlicher Beteiligung eine Prüfung der Risiken und möglichen extraterritorialen Auswirkungen ihrer Gesetze, Strategien und Verfahren auf den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte durchführen. Die Ergebnisse der Prüfung müssen veröffentlicht werden (Prinzip 14).

104 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, Drucksache 17/12808, S. 4.

105 De Schutter, O. et al. 2012: Human Rights Due Diligence: The Role of States. S. 3f.

Status Quo: Keine menschenrechtliche Gesetzesfolgenabschätzung vorhanden

In der Bundesrepublik besteht kein Mechanismus, um die menschenrechtlichen Auswirkungen neuer Gesetzesvorhaben zur Regulierung unternehmerischer Aktivitäten zu überprüfen. Ein solcher menschenrechtlicher Prüfmechanismus, wie die UN-Leitprinzipien ihn fordern, könnte Konfliktfelder mit menschenrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland frühzeitig vor der Verabschiedung neuer Gesetze und Politiken identifizieren. In manchen Fällen ließen sich dadurch sogar Dilemma-Situationen aufzeigen, wo bestehende oder vor der Verabschiedung stehende Gesetze die Unternehmen selbst absehbar in Konflikt mit ihrer Verantwortung für Menschenrechte bringen würden.

Ein Beispiel aus dem Aktienrecht verdeutlicht dieses Problem: Bislang gehört es nicht zum festen Pflichtenkreis des Vorstandes einer Aktiengesellschaft, menschenrechtliche Standards im gesamten Geschäftsbereich zu berücksichtigen.[106] Falls einem Unternehmen allerdings höhere Kosten dadurch entstehen, dass es die Menschenrechte achtet – zum Beispiel weil es höhere Löhne zahlt – können dem Unternehmen nach bisherigem Aktienrecht Probleme entstehen. Denn wenn sich aufgrund der Berücksichtigung von Menschenrechten das Vermögen der Aktiengesellschaft verringert oder weniger stark wächst, ließe sich darin eine Pflichtverletzung sehen, für die gemäß Aktienrecht ein Schadensersatz zu leisten wäre.[107] Ein Menschenrechtscheck könnte zum Beispiel eine entsprechende Neuregelung im Aktienrecht anstoßen.

Immerhin: Für die Entwicklungspolitik ist inzwischen ein Prüfmechanismus für Menschenrechte vorgesehen, der dem Anliegen der UN-Leitprinzipien nahekommt. Das BMZ hat im Zuge des Menschenrechtskonzeptes 2011 einen sogenannten „Menschenrechts-TÜV“ angekündigt.[108] Ziel ist es, Menschenrechte als Querschnittsthema in allen Sektoren zu verankern. Dazu sollen die menschenrechtlichen Wirkungen und Risiken im Vorfeld von entwicklungspolitischen Vorhaben geprüft werden. Die Einrichtung eines geplanten korrespondierenden Beschwerdemechanismus, der im Menschenrechtskonzept angekündigt war und auch unter Beteiligung von NRO entwickelt wurde, stockt jedoch derzeit.

Quo Vadis: Gesetzesfolgenabschätzung für Menschenrechte einführen

Bislang gibt es in Deutschland keinen übergreifenden Menschenrechtscheck, der entsprechend Prinzip 3b der UN-Leitprinzipien sicherstellen würde, dass bestehende oder neu geschaffene Gesetze eine Achtung der Menschenrechte nicht unterminieren. Dieser sollte baldmöglichst eingeführt werden. Die Bundesregierung könnte dabei an den Aktionsplan CSR anknüpfen, in dessen Aktionsfeld 3.5 es um die Prüfung der Nachhaltigkeit im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung geht.[109] Diese könnte um eine menschenrechtliche Gesetzesfolgenabschätzung ergänzt werden.

4.1.3 Klare Orientierung für Unternehmen schaffen

Gemäß den UN-Leitprinzipien sollen Regierungen den Unternehmen wirksame Orientierungshilfen geben, wie sie die Menschenrechte bei allen ihren Aktivitäten achten sollen (Prinzip 3c).

Status Quo: Menschenrechtliche Orientierungsansätze sind vorhanden

In Deutschland gibt es eine Reihe von Orientierungshilfen für Unternehmen, wie sie bei ihren Aktivitäten die Menschenrechte achten sollen. So hat das Deutsche Global Compact Netzwerk in Kooperation mit twentyfifty und dem Deutschen Institut für Menschenrechte im Jahr 2012 den Leitfaden „Menschenrechte achten“ veröffentlicht.[110]

106 Die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen argumentiert in ihrem Antrag: „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aktiengesetzes“, 17/11686, vom 28.11.2012 folgendermaßen: „Mitglieder des Vorstandes einer Aktiengesellschaft sind gemäß § 93 Abs. 1 Satz 1 des Aktiengesetzes (AktG) verpflichtet, die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters anzuwenden'. Im Hinblick auf die Einhaltung menschenrechtlicher, sozialer und ökologischer Standards ist diese Sorgfaltspflicht nicht definiert. Gemäß der Legalitätspflicht hat sich der Vorstand einer Aktiengesellschaft gesetzestreu zu verhalten, wovon völkerrechtliche Verträge oder von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierte Übereinkommen mit erfasst sein können, sofern sie in nationales Recht umgesetzt wurden. Dies verpflichtet die Vorstandsmitglieder jedoch nicht unmittelbar, die Einhaltung entsprechender Standards auf allen Ebenen, etwa in der Produktionskette im Ausland, sicherzustellen.“

107 Diese Regelung ist im Aktienrecht in § 93 Abs. 2 Satz 1 festgelegt. Diese Argumentation führen Bündnis 90/Die Grünen in dem o. g. Antrag.

108 BMZ. Die Schwerpunkte der deutschen Entwicklungspolitik. http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/flyer/Flyer_Schwerpunkte_EP.pdf sowie Menschenrechtskonzept des BMZ.

109 BMAS 2010. S. 30.

110 Deutsches Global Compact Netzwerk, twentyfifty & Deutsches Institut für Menschenrechte 2012: Menschenrechte achten. Ein Leitfaden für Unternehmen.

Hilfreich sind neben den verständlich aufbereiteten Informationen zum Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte insbesondere die Praxisbeispiele. Zu begrüßen sind auch die Aktivitäten des Deutschen Global Compact Netzwerkes: Im Rahmen der Arbeitstreffen spielt das Thema Wirtschaft und Menschenrechte eine wesentliche Rolle, zudem gibt es Coachings und eine Lerngruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten.[111] Das „Organisational Capacity Assessment Instrument” (OCAI), mit dem Unternehmen ihre Managementkapazitäten im Bereich Menschenrechte prüfen können, steht im Internet frei zur Verfügung.[112] Die deutsche Bundesregierung unterstützt das Deutsche Global Compact Netzwerk im Rahmen der Arbeit der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ). Jedoch hat die letzte Bundesregierung auch viel Energie für die Vergabe eines CSR-Preises aufgewendet, der aus Sicht von NRO nicht die größte Priorität haben müsste. Die Verleihung des erstmalig 2013 ausgelobten CSR-Preises der deutschen Bundesregierung dient in dieser Hinsicht eher medialen Interessen als einer konkreten Orientierung für Unternehmen.

Nach ihrem CSR-Aktionsplan will die deutsche Bundesregierung insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bei ihrem unternehmerischen Engagement unterstützen.[113] Da für viele im Ausland tätige KMU ihre internationale Lieferkette sowie ihre menschenrechtliche Verantwortung mit großen Herausforderungen verbunden sind, sollten KMU hierzu eine Orientierung bekommen. Das Förderprogramm des Europäischen Sozialfonds (ESF) „Gesellschaftliche Verantwortung im Mittelstand” legt darauf bislang keinen Fokus. Die aufgeführten Förderprojekte enthalten überwiegend Projekte zum bürgerschaftlichen Engagement.[114] Ebenso wenig bieten die Fallstudien der Website „CSR Weltweit” den Unternehmen eine Orientierung, was die Achtung der Menschenrechte bei ihrem Auslandsengagement für sie bedeuten würde.[115]

Insgesamt bestehen im Themenfeld der globalen Unternehmensverantwortung in der Bundesregierung zu viele Aktivitäten und Zuständigkeiten nebeneinander, was die Orientierung erschwert. So hat das Bundesarbeitsministerium die Federführung für das Thema CSR inne und hält dort auch das Förderprogramm für KMU. Das Bundesentwicklungsministerium betreut über die GIZ sowohl das Deutsche Global Compact Netzwerk als auch den Runden Tisch Verhaltenskodizes. Das Bundeswirtschaftsministerium ist für die Außenwirtschaftsförderung zuständig und beherbergt die Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Die letzte Bundesregierung hat noch nicht geklärt, wie sie in kohärenter Form den Unternehmen die notwendige Orientierungshilfe geben will.

Quo Vadis: Maßnahmen bündeln und ausbauen

Im Vergleich zu vielen anderen Anforderungen der UN-Leitprinzipien, bei denen Deutschland noch große bis sehr große Lücken aufweist, bietet die deutsche Bundesregierung bereits einige Orientierungshilfen für Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte. Allerdings ist festzustellen, dass diese Informationen bislang nicht gebündelt vorliegen und noch Lücken aufweisen. Die genannten Aktivitäten der Bundesregierung reichen noch nicht aus, um für Unternehmen die erforderliche Klarheit zu schaffen. Dies begründet sich zudem daraus, dass eine klare rechtliche Rahmensetzung wichtig ist, um Unternehmen eine wirksame Orientierung zu bieten. Dies heben auch die UN-Leitprinzipien hervor (siehe Kapitel 4.1.1). Das beharrliche Festhalten der letzten Bundesregierung an der Position, dass Unternehmensverantwortung ausschließlich freiwillig erfolgen müsse, hat nicht zur Orientierung sondern zur Verhärtung der Fronten beigetragen. Damit verbaute sich die letzte Bundesregierung auch Chancen, entstehende gesetzliche Rahmensetzungen mitzugestalten und eine verlässliche Orientierung für Unternehmen zu schaffen, wie die Ausführungen zu Fragen der Offenlegung von nichtfinanziellen Informationen und der Transparenz bei Zahlungsflüssen aus dem Rohstoffbereich zeigen (siehe folgendes Kapitel).

111 Deutsches Global Compact Netzwerk: Angebot Wirtschaft und Menschenrechte. http://www.globalcompact.de/sites/default/files/themen/publikation/dgcn_angebot_wirtschaft_und_menschenrechte_.pdf (abgerufen 20.12.2013).

112 Deutsches Global Compact Netzwerk & twentyfifty: Organisational Capacity Assessment Instrument (OCAI). https://www.globalcompact.de/tools/ocai_en?lang=de (abgerufen 20.12.2013).

113 BMAS 2010. S. 13.

114 BMAS: Gesellschaftliche Verantwortung im Mittelstand. http://www.csr-vernetzung.de/ (abgerufen 20.12.2013).

115 Die Liste der Fallstudien umfasst derzeit 63 Projekte. Einige thematisieren Aspekte wie AIDS-Prävention, fairen Handel oder Ausbildung, aber kaum ein Projekt würde helfen, den Unternehmen menschenrechtliche Herausforderungen nahezubringen. http://www.csr-weltweit.de/de/datensammlung/liste-fallstudien/index.html (abgerufen 20.12.2013).

4.2 Offenlegungspflichten finanzieller und nichtfinanzieller Informationen

4.2.1 Offenlegung nichtfinanzieller Informationen

Staaten sollen Unternehmen dazu anhalten – und wenn nötig verpflichten – zu kommunizieren, wie sie ihre Auswirkungen auf die Menschenrechte angehen (Prinzip 3d). Es hilft Unternehmen, Klarheit zu haben, was und wie sie über ihre Auswirkungen auf die Menschenrechte berichten sollen und was die Anforderungen an die Zugänglichkeit und Richtigkeit dieser Informationen sind (Kommentar zu Prinzip 3d). Die Regelungen zur Finanzberichterstattung sollten zum Beispiel klarstellen, dass Menschenrechtsrisiken für die wirtschaftliche Leistung des Unternehmens von Bedeutung („wesentlich“) sein können (Kommentar zu Prinzip 3d). Klarheit über die Reichweite schaffen Staaten zum Beispiel, indem sie Mutterunternehmen dazu verpflichten, „über die weltweite Geschäftstätigkeit des gesamten Unternehmens“ zu berichten (Kommentar zu Prinzip 2).

Status Quo: Unzureichende Offenlegung menschenrechtlicher, sozialer und ökologischer Unternehmensinformationen in Deutschland und der EU

Es ist möglich, Produkte wie Computer, T-Shirts oder Spielzeug auf den Gehalt von giftigen Stoffen zu testen. Aber es ist nahezu unmöglich, anhand des Endprodukts selbst herauszufinden, unter welchen sozialen und ökologischen Bedingungen es hergestellt wurde. Ob das Produkt aus ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen stammt, sieht man ihm nicht an. Ebenso wenig ist offensichtlich, ob darin enthaltene Rohstoffe aus Minen kommen, die von Bürgerkriegsparteien kontrolliert werden. Auch die Kontaminierung von Böden und Gewässern durch giftige Stoffe, die zum Beispiel beim Auswaschen der Erze benötigt werden, ist am Endprodukt nicht ablesbar. Eine im April 2013 veröffentlichte Meinungsumfrage im Auftrag der EU-Kommission zeigt, dass 89 Prozent der befragten Deutschen daran interessiert sind, was Unternehmen tun, um sich verantwortungsbewusst zu verhalten. Mehr als die Hälfte (58 Prozent) fühlen sich jedoch nicht ausreichend informiert.[116]

Ein Unternehmen muss bisher im jährlichen Lagebericht nicht dazu Stellung beziehen, ob es sich seiner menschenrechtlichen Konfliktlagen bewusst ist. Ebenso wenig muss es berichten, ob es bereits Strategien entwickelt und umsetzt, um Menschenrechtsverletzungen durch seine direkte oder indirekte Beteiligung zu verhindern. Aus demselben Grund haben Betroffene von Unternehmensunrecht oftmals kaum Möglichkeiten, an Informationen zu ihrem Fall zu gelangen, um rechtliche Schritte zu erwägen.

Die derzeitige gesetzliche Regelung zu nichtfinanziellen Offenlegungspflichten beruht auf EU-Richtlinien aus dem Jahr 2003[117], die Deutschland im Handelsgesetzbuch (HGB) umgesetzt hat. Danach sollen große Kapitalgesellschaften[118] bei der für den Lagebericht gesetzlich vorgesehenen Analyse des Geschäftsverlaufs und der Lage der Gesellschaft auch bedeutsame nichtfinanzielle Leistungsindikatoren wie Informationen über Umwelt- und Arbeitnehmer/-innenbelange mit einbeziehen und erläutern, „soweit sie für das Verständnis des Geschäftsverlaufs oder der Lage von Bedeutung sind“.[119]

Für börsennotierte Automobilkonzerne ergibt sich daraus zum Beispiel, dass sie über die durch den globalen Klimawandel und eine weitere Ölpreissteigerung hervorgerufenen regulativen, reputativen und Klage-Risiken berichten müssten.[120] Germanwatch hat zwei Jahre in Folge die Lageberichte aller großen europäischen Automobilkonzerne daraufhin ausgewertet, ob relevante finanzielle und nichtfinanzielle Informationen im Zusammenhang mit dem Flottenverbrauch und der Energie- und CO_2-Intensität der Produktion im Bericht enthalten sind.[121] Das Ergebnis: fast durchgehend eine Verletzung der Offenlegungspflicht. Die von den Autokonzernen bereitgestellten Informationen waren nicht ausreichend, um sich ein valides Bild von den Risiken und Chancen zu verschaffen, die durch die Auswirkungen der klimabezogenen Risiken auf die Autoindustrie bestehen – obwohl dadurch die bisher gängigen Geschäftsmodelle weitgehend entwertet werden könnten. Denn die meisten deutschen Autokonzerne – etwa Daimler, BMW, Audi, Porsche – sind auf Luxuslimousinen mit relativ hohem Benzinverbrauch spezialisiert, auch pro verkauftem Auto machen sie mit diesen den größten Gewinn. Ein starker Anstieg der Benzinpreise oder massive CO_2-Regulierungen könnten die Nachfrage nach Luxuslimousinen stark reduzieren und damit das jetzige Geschäftsmodell in Frage stellen.

Dieses Beispiel verdeutlicht, dass die rechtliche Situation im HGB in Bezug auf die Offenlegung sogenannter nichtfinanzieller Informationen für Unternehmen derzeit nicht klar genug geregelt ist. Erstens fehlt eine verbindliche Definition, über welche sozialen und ökologischen Aspekte zu berichten ist.[122] Zweitens sollen nichtfinanzielle Leistungsindikatoren nur dann berücksichtigt werden, wenn und soweit sie für das Verständnis und die Lage des Unternehmens relevant sind. Die Interpretation, was zum Verständnis der (ökonomischen) Lage des Geschäftes notwendig ist, regelt das HGB aber ebenfalls nicht eindeutig. So fehlt etwa ein Hinweis darauf, dass Menschenrechtsrisiken für die wirtschaftliche Leistung eines Unternehmens von Bedeutung sein können, wie es die Leitprinzipien vorschlagen.[123] Die meisten Unternehmen und ihre Wirtschaftsprüfer legen es bisher sehr lax aus, ob und wie sie welche nichtfinanziellen Informationen offen legen.

Die deutsche Ablehnung von Offenlegungspflichten in der EU

Aus Sicht der EU-Kommission legen zu wenig große Unternehmen nichtfinanzielle Informationen offen und die Qualität der Informationen erfüllt nicht die Anforderungen der Nutzer/-innen.[124] Am 16. April 2013 hat die EU-Kommission daher einen Vorschlag zur Einführung verbindlicher Offenlegungspflichten für große Unternehmen vorgelegt.[125] Darin schlägt sie vor, dass große Unternehmen in ihrem Lagebericht „eine nichtfinanzielle Erklärung (*nonfinancial statement*) mit Angaben mindestens zu Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelangen, zur Achtung der Menschenrechte und zur Bekämpfung von Korruption und Bestechung“ abgeben müssen. Die Erklärung soll u. a. die mit diesen Themen verbundenen Risiken und den unternehmensinternen Umgang mit diesen Risiken beschreiben. Die bisherige Festlegung, dass Angaben zu Umwelt- und Arbeitnehmerbelangen nur zu machen sind, soweit sie für das Verständnis des Geschäftsverlaufs oder der Lage von Bedeutung sind, hat die EU-Kommission im Richtlinienentwurf gestrichen.

Bei der vorgesehenen Einführung einer verbindlichen nichtfinanziellen Erklärung im Lagebericht versucht der Kommissionsvorschlag den Unternehmen an mehreren Stellen entgegen zu kommen. Bürokratie und übermäßiger Aufwand für Unternehmen sollen begrenzt werden, insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen. Daher enthält der Vorschlag zahlreiche Ausnahmen: Grundsätzlich sollen Gesellschaften mit weniger als 500 Mitarbeiter/-innen ebenso von der Pflicht zur Abgabe der nichtfinanziellen Erklärung befreit sein wie Gesellschaften, die für dasselbe Geschäftsjahr bereits einen umfassenden Bericht nach anerkannten Rahmenwerken wie der Global Reporting Initiative (GRI) erstellen.[126]

Die letzte Bundesregierung bremste diese EU-Initiative bereits im Entstehungsprozess stark aus.[127] Im Jahr 2011 bestand das erklärte Ziel von zwölf Ministerien und dem

Foto: awrangler/123RF.com

Die bisherigen Offenlegungspflichten führen dazu, dass Unternehmen wie z. B. Automobilhersteller nur unzureichend über die menschenrechtlichen und ökologischen Risiken ihrer Produkte berichten.

116 Europäische Kommission 2013: Wie Unternehmen unsere Gesellschaft beeinflussen: Die Sicht der Bürger. Eurobarometer 363. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#363 (abgerufen 20.12.2013).

117 RICHTLINIE 2003/51/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 18.Juni 2003 zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG, 83/349/EWG, 86/635/EWG und 91/674/EWG über den Jahresabschluss und den konsolidierten Abschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen, von Banken und anderen Finanzinstituten sowie von Versicherungsunternehmen.

118 Kapitalgesellschaften sind Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien und Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Man bezeichnet sie als groß, wenn sie gem. § 264 Abs. 3 HGB mindestens zwei der drei folgenden Merkmale überschreiten: 250.000 Euro Bilanzsumme nach Abzug eines auf der Aktivseite ausgewiesenen Fehlbetrags, 500.000 Euro Umsatzerlöse in den zwölf Monaten vor dem Abschlussstichtag, 250 Arbeitnehmer im Jahresdurchschnitt.

119 Handelsgesetzbuch § 289 Abs. 3. Gleiches gilt für den Konzernlagebericht von Mutterunternehmen, § 315 Abs. 1 Handelsgesetzbuch.

120 Verheyen, R. 2008: Informations- und Berichtspflichten der deutschen börsennotierten Automobilkonzerne im Hinblick auf die durch den globalen Klimawandel und eine weitere Ölpreissteigerung hervorgerufenen Risiken. S. 23 ff. Ob die bestehenden gesetzlichen Regelungen auch für die Offenlegung sozialer Informationen bereits verpflichtend sein können, war nicht Gegenstand des Gutachtens.

121 Hesse, A. 2007: Mainstreaming of Climate Risks and Opportunities in the Financial Sector. Climate Change Risk Reporting in the Annual Reports 2006 of the European Automobile Industry; Hesse, A. (2008): Mainstreaming of Climate Risks and Opportunities in the Financial Sector. Climate Change Risk Reporting in the Annual Reports of the European Automobile Industry. 2nd Edition, covering Reports 2007.

122 Kocher, E., Klose, A., Kühn, K. & Wenkebach, J. 2012: Verantwortung braucht Transparenz. Die rechtliche Verankerung unternehmerischer Pflichten zur Offenlegung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen. S.8.

123 Ruggie, J. 2011, Kommentar zu Prinzip 3d.

124 2013/0110 (COD): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates im Hinblick auf die Offenlegung nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Gesellschaften und Konzerne.

125 Ebenda

126 Für weitere Ausnahmen siehe: CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung 2013: Stellungnahme zum Vorschlag der EU-Kommission: zur Offenlegung von nichtfinanziellen Informationen durch Unternehmen. http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2013/05/CORA_Stellungnahme_EU-KOM_Offenlegung-nichtfinanzieller-Informationen_2013-05.pdf (abgerufen 20.12.2013)

127 Bizzarri, K. 2013: Refusing to be accountable. S. 8. Bizzarri nimmt Bezug auf ein Schreiben vom Staatssekretär des Wirtschaftsministeriums, Ernst Burgbacher, an Industriekommissar Antonio Tajani vom 24.10.2011; Positionspapier der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Eine neue EU-Strategie (2011-2014) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)“ vom 18.11.2011.

Bundeskanzleramt darin, die von der Kommission geplante Verpflichtung zur Offenlegung zu verhindern bzw. zur Not eine großzügige Ausnahmeregelung für KMU durchzusetzen.[128] Die damalige Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen richtete im November 2012 sogar ein entsprechendes Schreiben an Industriekommissar Antonio Tajani.[129] Die massive Kritik aus Deutschland wurde von EU-Offiziellen im Vergleich zur Kritik aus anderen Mitgliedstaaten als unverhältnismäßig groß wahrgenommen.[130] Nach deren Einschätzung bestand zeitweise die Gefahr, dass der Vorschlag gar nicht mehr erscheinen werde.[131]

Wie zu erwarten war, fielen die Reaktionen von Vertretern der letzten Bundesregierung auch nach der Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags negativ aus.[132] Deutschland setze auf den Weg der Freiwilligkeit. Käme es zu einer Verpflichtung, so die Argumentation, würden die Bürokratie zunehmen und kreative Ansätze und Maßnahmen zur gesellschaftlichen Unternehmensverantwortung seitens der Unternehmen zurückgehen.

Die Position der Bundesregierung entspricht weitgehend den Stellungnahmen der Unternehmensverbände, insbesondere der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), die das Vorhaben zuletzt in einer Stellungnahme vom Juni 2013 entschieden ablehnte.[133] Wieder einmal zeigt sich, dass Wirtschaftsverbände – in diesem Fall vor allem die BDA – für einen Teil der Unternehmen, insbesondere einige starke, keineswegs aber für alle Unternehmen sprechen. Gemäß einer vom BMAS beauftragten Studie befürwortet zum Beispiel die Mehrheit der darin befragten Unternehmen eine gesetzliche Regelung zur Berichterstattung über die menschenrechtlichen Auswirkungen von Unternehmensaktivitäten.[134]

Die SPD[135] und Bündnis 90/Die Grünen[136] unterstützten in der vergangenen Legislaturperiode verbindliche Offenlegungspflichten und reichten entsprechende Anträge im Bundestag ein. Diese Oppositionsanträge lehnte die damalige Regierung aus CDU/CSU und FDP ab.

Quo Vadis: Offenlegungspflichten im Sinne der UN-Leitprinzipien verankern

Abzuwarten bleibt, wie sich die neue Bundesregierung in den weiteren Debatten zu diesem Thema positionieren wird. Unterstützung erfuhr das Thema von der SPD, die in ihrem Wahlprogramm forderte, dass Unternehmen die sozialen und ökologischen Bedingungen in der Herstellung offenlegen sollen.[137] Im Koalitionsvertrag konnte sie dieses Thema jedoch nicht verankern. Auf EU-Ebene wird momentan auf Zeit gespielt. Ob der Richtlinienvorschlag der Kommission noch vor der Wahl zum Europäischen Parlament im Mai 2014 verabschiedet wird, hängt maßgeblich davon ab, wie schnell sich die europäischen Akteure auf eine für alle zustimmungswürdige Version einigen können.

Im Sinne der UN-Leitprinzipien sollte es bei der Diskussion um Offenlegungspflichten darum gehen, sichtbar zu machen, was das Unternehmen tut, um seine Auswirkungen auf die Menschenrechte anzugehen (Prinzip 3d). Die Offenlegungspflicht sollte also mindestens auf dem Konzept der gebotenen menschenrechtlichen Sorgfalt (Prinzipien 17ff) basieren (siehe Kapitel 5.3). Das ist eine Forderung, die auch Wissenschaftler/-innen teilen.[138] Insofern sollten Unternehmen zusätzlich zur Darlegung formaler Unternehmenspolitiken und -prozesse auch die eigenen direkten und indirekten Menschenrechtsrisiken entlang der gesamten Lieferkette und deren mögliche und tatsächliche menschenrechtsverletzende Auswirkungen analysieren und darüber berichten. Ferner sollten sie offenlegen, wie sie mit diesen Situationen umgehen und wie sie sicherstellen, dass die getroffenen Maßnahmen anhaltende Wirkung zeigen. Wenn so auch Unternehmen, die dies bisher kaum oder gar nicht getan haben, zu einer Auseinandersetzung mit der eigenen Menschenrechtsverantwortung bewegt würden, fänden das auch Unternehmensvertreter hilfreich.[139]

Um einen effektiven Schutz von Menschenrechten zu garantieren, müssten auch einheitliche Standards für Art und Qualität der Informationen gelten. Perspektivisch sind für jede Sparte wesentliche menschenrechtliche Leistungsindikatoren zu entwickeln und vorzugeben.[140] Viele der kleinen und mittleren Unternehmen, die im Rahmen der vom BMAS beauftragten Studie zu Unternehmensverantwortung und Menschenrechten befragt wurden, sprachen sich ebenfalls für bestimmte Indikatoren aus, auch um ggf. unwahre Aussagen zu erschweren.[141] Damit Unternehmen einer Offenlegungspflicht nachkommen, fordern NRO darüber hinaus, die Einhaltung von Offenlegungspflichten zu überprüfen und Unternehmen für den Fall der Zuwiderhandlung oder bei Falschangaben zu sanktionieren. Ebenfalls sollten diejenigen Personen, die ein rechtmäßiges Interesse an der Offenlegung besitzen, zum Beispiel Verbraucher/-innenverbände oder Aktionär/-innen, die Möglichkeit erhalten, die Unternehmen wegen Falschinformationen oder unterlassenen Informationen verklagen zu können.[142]

4.2.2 Länderbezogene Offenlegungspflichten für Unternehmen

Den UN-Leitprinzipien zufolge haben Staaten die Pflicht, den Rahmen dafür bereitzustellen, dass Unternehmen die Menschenrechte respektieren (Prinzip 1). Transparenz über das menschenrechtliche Verhalten von Unternehmen wird aber erst vollständig möglich, wenn auch die Zahlungsflüsse und Informationen über die Unternehmensstrukturen vollständig offengelegt werden. Staaten sind den UN-Leitprinzipien zufolge verpflichtet, dafür den erforderlichen gesetzlichen Rahmen bereitzustellen (Prinzip 3b). Einschränkend wird aber anerkannt, dass derzeit die menschenrechtlichen Auswirkungen der die Unternehmen steuernden Gesetzgebung, einschließlich ihrer finanziellen Berichtspflichten, nur unzureichend verstanden werden (Kommentar zu Art. 3).

Menschenrechtliche Aspekte der Transparenz von Zahlungsflüssen und von Steuermissbrauch

Die internationale Diskussion darüber, ob die mangelhafte Transparenz von Zahlungsflüssen zwischen Unternehmen und Staaten einschließlich des Steuermissbrauchs eine Verletzung der menschenrechtlichen Pflichten und Verantwortlichkeiten von Staaten und Unternehmen darstellen könnte, ist erst wenige Jahre alt, entwickelt sich aber dynamisch.[143] Transparenz der Zahlungsflüsse zwischen Unternehmen und Staaten ist eine maßgebliche Voraussetzung für die ausreichende Bereitstellung öffentlicher Ressourcen für die Finanzierung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, die zur Verwirklichung der Menschenrechte benötigt werden. In Artikel 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) heißt es entsprechend: „Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln oder durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“.[144] Auch die „Leitlinien zu extremer Armut und Menschenrechten” stellen den Zusammenhang zwischen Transparenz der Finanzflüsse und der Pflicht zur Ressourcenmobilisierung her.[145]

Ausgehend von der Staatenpflicht, unter Ausschöpfung all seiner Möglichkeiten zur Aufbringung der notwendigen Ressourcen für die Verwirklichung der Menschenrechte zu sorgen, lesen sich die UN-Leitprinzipien auch als Verpflichtung zur Offenlegung der Zahlungsströme zwischen Unternehmen und Staaten. Die finanziellen Offenlegungspflichten sind auch deshalb bedeutend, weil so die Unternehmensaktivitäten klarer nachvollziehbar werden

128 Berichtsbogen des BMAS vom 24.11.2011, abgestimmt mit AA, BK, BMWi, BMF, BMFSFJ, BMI, BMG, BMBF, BMELV, BKM, BMZ und BMJ zur Position der Bundesregierung zur Mitteilung der EU-Kommission zur neuen EU-Strategie (2011-2014) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR).

129 Bizzarri, K. 2013: Refusing to be accountable. S.8. Ob als direkte Folge auf von der Leyens Brief, aber zumindest im Interesse der Bundesregierung, ist die Kommission von ihrer üblichen Definition für ein großes Unternehmen abgewichen und hat die Schwelle von 250 auf 500 Mitarbeiter/-innen hochgesetzt.

130 Kindermann, D. 2013: Corporate Social Responsibility in the EU. S. 714.

131 Ebenda

132 Erster Berichtsbogen des federführenden BMJ vom 6.5.2013, abgestimmt mit AA, BMI, BMF, BMAS, BMWi, BMELV, BMFSFJ, BMG, BMU, BMZ, BKAmt (nachrichtlich); Position der Deutschen Delegation für die Ratsarbeitsgruppe 18.10. 2013 (den Autor/-innen vorliegend).

133 BDA 2013: Stellungnahme der deutschen Arbeitgeber zum Richtlinienvorschlag Offenlegung von Informationen nichtfinanzieller Art und zu Diversity. http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/75F301150BC8F369C1257BA3004148CB/$file/BDA_Diversity.pdf (abgerufen 20.12.2013), sowie bereits vorab im Konsultationsprozess: BDA 2011: Stellungnahme der deutschen Arbeitgeber zur Konsultation der EU-Kommission zur Offenlegung von Informationen nicht-finanzieller Art.

134 Knopf, J. et al. 2013: Unternehmensverantwortung für Menschenrechte. S. 26; Auch in Einzelgesprächen mit den Autor/-innen haben sich Unternehmensvertreter bereits deutlich für den Richtlinienvorschlag ausgesprochen.

135 Antrag der SPD-Fraktion vom 6.11.2012 „Transparenz für soziale und ökologische Unternehmensverantwortung herstellen – Unternehmerische Pflichten zur Offenlegung von Arbeits- und Umweltbedingungen auf europäischer Ebene einführen“. Drucksache 17/11319.

136 Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 9.5.2012 „Soziale und ökologische Offenlegungspflichten für Unternehmen regeln“. Drucksache 17/9567.

137 SPD 2013: Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017. S. 15. http://www.spd.de/linkableblob/96686/data/ (abgerufen 20.12.2013).

138 Knopf, J. et al. 2013: Unternehmensverantwortung für Menschenrechte. S. 26ff.

139 Ebenda

140 Ausführlicher dazu siehe: CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung 2013: Stellungnahme zum Vorschlag der EU-Kommission: zur Offenlegung von nichtfinanziellen Informationen durch Unternehmen. http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2013/05/CORA_Stellungnahme_EU-KOM_Offenlegung-nichtfinanzieller-Informationen_2013-05.pdf (abgerufen 20.12.2013).

141 Knopf, J. et al. 2013: Unternehmensverantwortung für Menschenrechte.

142 ECCJ & CorA 2013: Stellungnahme zum Vorschlag der EU-Kommission zur Offenlegung von nichtfinanziellen Informationen durch Unternehmen COM (2013) 207. http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2013/12/Stellungnahme-ECCJ-und-CORA_Vorschlag-der-KOM_Offenlegungspflichten_2013-10.pdf (abgerufen 20.12.2013).

143 International Bar Association's Human Rights Institute 2013: Tax Abuses, Poverty and Human Rights.

144 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_de.pdf

145 UNHRC 2012: Final draft of the guiding principles on extreme poverty and human rights. S. 24.

und sich damit mögliche Menschenrechtsverletzungen erst zuweisen lassen. Der Einsatz für die Transparenz der Zahlungsflüsse von Unternehmen und für verbindliche finanzielle Offenlegungspflichten von Unternehmen ist daher eine zentrale Voraussetzung für die progressive Verwirklichung der Menschenrechte.[146]

Indem sie Steuerschlupflöcher in nationalen Gesetzen ausnutzen, oft über den Umweg von ausländischen Steuer- und Regulierungsoasen sowie über die Nutzung illegaler Steuerschlupflöcher, verringern oder vermeiden Unternehmen die faire Besteuerung ihrer Gewinne. Damit enthalten sie den öffentlichen Haushalten dringend benötigte Steuereinnahmen vor, die in der Folge für Maßnahmen zur Armutsbekämpfung, der sozialen Sicherung oder zum Klimaschutz fehlen. Dieses Verhalten schwächt das Staatswesen und verhindert, dass diejenigen, die Risiken erzeugen, entsprechend des Verursacherprinzips auch für deren mögliche Konsequenzen Verantwortung übernehmen. Selbst in Fällen, wo sie legal ist, wird diese Form der Steuervermeidung deshalb schnell illegitim.

Lückenhafte finanzielle Berichtspflichten für Unternehmen begünstigen diese Art der Steuervermeidung: Bislang müssen Unternehmen lediglich Bilanzen für den Gesamtkonzern vorlegen und ihre Zahlen nur nach Geschäftsfeldern aufschlüsseln. Für die Finanzbehörden wird es so unmöglich, nachzuvollziehen, in welchem Land ein Unternehmen in welcher Höhe Umsätze getätigt, Gewinne erwirtschaftet und Steuern gezahlt hat. Andererseits können Parlamente und die Öffentlichkeit nicht kontrollieren, ob die veranlagten Steuereinnahmen den tatsächlichen Zahlungen an die Finanzämter entsprechen oder ob ein Teil der Mittel durch Korruption verschwindet.

Transparenz durch länderbezogene Offenlegungspflichten – ein Lösungsansatz

Die komplexen Praktiken zur Gewinnverlagerung und aggressiven Steuervermeidung sind nur möglich, weil transnationale Unternehmen Regierungen gegeneinander ausspielen können. In vielen Ländern bestehen gravierende Regulierungslücken und die Offenlegungspflichten sind mangelhaft. Ein notwendiger und relativ einfach umzusetzender Lösungsweg wäre eine größere Transparenz in den Zahlungsflüssen durch eine gesetzliche Verankerung länderbezogener Offenlegungspflichten *(Country-by-Country Reporting)*[147] für transnational agierende Unternehmen. Auf diese Weise wäre leicht nachvollziehbar, ob die tatsächlich gezahlten Unternehmensteuern im Verhältnis zum Umsatz, zum erzielten Gewinn und den jeweiligen Unternehmenssteuersätzen angemessen sind. Darüber hinaus würde durch verpflichtende Regeln zur Offenlegung der Zahlungsströme von Unternehmen die *Compliance* mit gesetzlichen Regelungen gestärkt. Gleichzeitig würden so die komplexen Firmenstrukturen von TNK transparenter und die Rechenschaftspflicht über die Verwendung der daraus resultierenden Steuereinnahmen und Konzessionen gegenüber der Bevölkerung gestärkt.[148] Allerdings ist darauf zu achten, dass eine solche länderbezogene Offenlegungspflicht nicht zu einem Bumerang wird. Einzelne Unternehmen äußerten die Sorge, neue Offenlegungspflichten könnten dazu führen, dass Shareholder Druck auf „ihr" Unternehmen ausüben, künftig vermehrt alle legalen Schlupflöcher auszunutzen, um im Wettbewerb zu bestehen. Um diesen aus der Veröffentlichungspflicht resultierenden falschen Anreizen entgegenzuwirken, müssten Staaten verstärkt dafür Sorge tragen, bestehende Regulierungslücken zu schließen und Initiativen wie den Aktionsplan der OECD und der G 20 beherzt voranzutreiben.

Status Quo: Transparenz der Zahlungsflüsse durch länderbezogene Offenlegungspflichten für Unternehmen in Deutschland und der EU

Finanzielle Offenlegungspflichten in Deutschland

Länderbezogene Offenlegungspflichten können auf einzelstaatlichen Regelungen beruhen. In Deutschland sind zum Beispiel im HGB Vorschriften zur Buchführung und Bilanzierung für Kapitalgesellschaften formuliert. Diese müssen seit 2007 gemäß Paragrafen 284 und 285 HGB ihre Jahres- und Konzernabschlüsse veröffentlichen, unter anderem mit einer „Aufgliederung der Umsatzerlöse nach Tätigkeitsbereichen sowie geographisch bestimmten Märkten" (§285, Pkt.4 HGB). Damit wäre das

146 Für eine detaillierte Erörterung und Darstellung der Problematik der Steuerhinterziehung und -vermeidung durch Unternehmen siehe Info Steuergerechtigkeit #8 „Steuern und Menschenrechte", Februar 2013. http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/infosteuergerechtigkeit008.pdf (abgerufen 20.12.2013)

147 Task Force on Financial Integrity & Economic Development 2009: Country-by-country Reporting: Holding Multinational Corporations to Account wherever they are. http://www.financialtransparency.org/wp-content/uploads/2009/06/Final_CbyC_Report_Published.pdf), und Murphy, R. 2012: Country-by-country Reporting: Accounting for Globalisation locally. http://www.taxresearch.org.uk/Documents/CBC2012.pdf (abgerufen 20.12.2013).

148 Obenland, W. 2013: Country-by-Country Reporting: Länderbezogene Offenlegungspflichten für Unternehmen – ein Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzen in Entwicklungsländern. MISEREOR, Global Policy Forum und Brot für die Welt (Hrsg.). http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Arbeitspapier_Country-by-Country_2013.pdf (abgerufen 20.12.2013).

Die Zahlungen an die peruanische Regierung für den Rohstoffabbau in der Gold- und Kupfermine Yanacocha muss der Konsortialführer Newmont laut einem US-Gesetz offenlegen.

HGB ein geeigneter Ort, um auf bundesdeutscher Ebene länderbezogene Offenlegungspflichten durchzusetzen.

Dass weitergehende Offenlegungspflichten prinzipiell auch auf nationalstaatlicher Ebene durchsetzbar sind, verdeutlicht der am 21. Juli 2010 unterzeichnete *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* in den USA. Im Abschnitt 1504 verpflichtet das Gesetz US-amerikanische und ausländische Firmen, die bei der US Security and Exchange Commission (SEC) registriert sind, Zahlungen an Regierungen für den Zugang zu und Abbau von Erdöl, Erdgas und anderen Bodenschätzen auf Länder- und Projektebene offenzulegen.

Finanzielle Offenlegungspflichten in der EU

Nicht zuletzt der Druck aufgrund der US-amerikanischen Gesetzgebung sorgte dafür, dass die Pläne für finanzielle Offenlegungspflichten von Unternehmen auch auf europäischer Ebene vorangetrieben wurden. Bereits Ende 2004 verabschiedete die EU die sogenannte *Transparency Obligations Directive* (TOD), die von Unternehmen die zeitnahe Veröffentlichung eines Jahresfinanzberichtes sowie die periodische Berichterstattung während des laufenden Geschäftsjahres fordert. Verschiedene Rechnungslegungs-Richtlinien (*Accounting Directives*) enthalten zudem Vorschriften für Buchhaltungsregeln unterschiedlicher Unternehmensarten. Im Jahr 2011 schlug die EU-Kommission nun zwei Reformen dieser Richtlinien vor, die die länder- und auch die projektbezogene Berichterstattung für die extraktiven Industrien sowie die in Primärwäldern aktive Forstwirtschaft umfassen. Nach einem jahrelangen Tauziehen zwischen dem EU-Rat und dem EU-Parlament wurden am 26. Juni 2013 beide Richtlinien verabschiedet. Insbesondere die Bundesregierung in Form des federführenden Justizministeriums hatte den Prozess eher gebremst.[149] So wandte sie sich nicht zuletzt auf Druck aus der deutschen Wirtschaft[150] und unter Verweis auf die damals ungeklärte Rechtslage in den USA[151] lange gegen eine Offenlegungspflicht auch auf Projektebene, da sie die Gefahren einer Wettbewerbsverzerrung für deutsche Unternehmen und hinsichtlich des Schutzes des Geschäftsgeheimnisses sah.[152] Die Bundesregierung setzte sich in den Verhandlungen auf europäischer Ebene insbesondere für eine deutlich höhere Wesentlichkeitsschwelle von 500.000 Euro ein[153] und wandte sich gegen die Ausweitung der Berichtspflichten über kapitalmarktorientierte Unternehmen hinaus sowie

149 Netzwerk Steuergerechtigkeit 2012: Die unrühmliche Rolle Deutschlands in den Bemühungen um mehr Transparenz im Rohstoffsektor. http://steuergerechtigkeit.blogspot.de/2012/06/die-unruhmliche-rolle-deutschlands-in.html (abgerufen 20.12.2013).

150 Pinzler, P. 2012: Dreckige Erden. Artikel in DIE ZEIT vom 14. Mai 2012, http://www.zeit.de/2012/20/Rohstoffe-Allianz (abgerufen 20.12.2013).

151 Antwortschreiben des Bundesministeriums der Justiz an Bernhard Völk vom 1. November 2012.

152 Antwortschreiben von Staatssekretär Dr. Max Stadler, Bundesministerium der Justiz, vom 14. Mai 2012 auf eine Berichtsanfrage des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages (Drucksache 17(19)361).

153 Nichtöffentliches Protokoll der Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten (AStV) vom 3. Mai 2012.

gegen die Einbeziehung der Forstwirtschaft[154]. Zudem forderte die Bundesregierung in den Verhandlungen, die Rohstoffindustrie nur zur Offenlegung von Zahlungen an rohstoffreiche Entwicklungsländer zu verpflichten[155] – die Zuwendungen an rohstofffördernde EU-Länder wären im Dunkeln geblieben[156]. Hätte sich Deutschland mit dieser – vom BDI und anderen Wirtschaftsverbänden unterstützten[157] – Position durchgesetzt, wäre die Wirkung der Richtlinie deutlich begrenzt worden. Bündnis 90/Die Grünen sowie die SPD-Fraktion unterstützten in der vergangenen Legislaturperiode Forderungen zu verbindlichen Offenlegungspflichten von Rohstoffunternehmen, konnten sich aber mit entsprechenden Anträgen im Bundestag nicht durchsetzen.[158] Man wird sehen, ob und mit welcher Relevanz die SPD in der neuen Bundesregierung dieser Linie treu bleibt.

Wie Abschnitt 1504 des *Dodd-Frank Acts* verlangt auch die neue EU-Richtlinie „über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen“ lediglich die Offenlegung von Zahlungen an Regierungen.[159] Sie gilt für börsennotierte Unternehmen der „mineralgewinnenden Industrie“ und „des Holzeinschlags in Primärwäldern“. Im Einzelnen müssen folgende Informationen veröffentlicht werden:

- der Gesamtbetrag der Zahlungen, die an jede staatliche Stelle geleistet wurden;
- der Gesamtbetrag je Art der geleisteten Zahlungen;
- der Gesamtbetrag je Art der Zahlung für jedes Projekt (definiert als operative Tätigkeit innerhalb eines einzigen Vertrags, einer Lizenz, einer Konzession oder einer ähnlichen rechtlichen Vereinbarung).[160]

Die Richtlinie gilt nicht nur für den Abbau von Rohstoffen, sondern auch für Geschäfte während der Exploration und der Prospektion sowie der Abbauentwicklung ab einer Untergrenze von 100.000 Euro. In Deutschland werden daher von der neuen Gesetzgebung vor allem große Konzerne wie beispielsweise Wintershall (BASF Gruppe), Cronimet Gruppe und Lanxess betroffen sein.

Quo Vadis: Finanzielle Offenlegungspflichten für alle Konzerne in Deutschland und der EU

Den Mitgliedstaaten bleiben nun zwei Jahre Zeit, die EU-Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Selbst bei zügiger Umsetzung im Jahr 2014 würden die ersten Berichte aber nicht vor Juni 2015 vorliegen. Entscheidend für die Wirksamkeit der neuen EU-Gesetzgebung wird die konkrete Ausgestaltung sein. NRO setzen sich dafür ein, dass Unternehmen ihre Daten in einem maschinenlesbaren Format zur Verfügung stellen, um die weitere Verwertung und Bearbeitung durch Medien und die Öffentlichkeit zu erleichtern. Außerdem ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten, effektive Sanktionen festzusetzen, die zur Anwendung kommen, wenn Unternehmen gegen die Offenlegungspflicht verstoßen, und mehr noch, wenn dadurch illegitime Verhaltensweisen offenkundig werden. Auch hier sind geeignete Maßnahmen zu verabschieden, damit das Gesetz kein zahnloser Tiger wird.

So begrüßenswert die Verabschiedung der Richtlinie auch ist, so bedauerlich ist es, dass sich das EU-Parlament mit weitreichenderen Vorschlägen nicht gegen die Blockadehaltung einiger europäischer Regierungen durchsetzen konnte. Der federführende Rechtsausschuss im EU-Parlament hatte noch im September 2012 gefordert, den Geltungsbereich der Richtlinie auf weitere Industriesektoren wie die Telekommunikations- und Infrastruktur-Unternehmen sowie Banken auszuweiten. Noch kurz vor der Verabschiedung der Transparenzrichtlinie forderte die Grüne Fraktion, den Geltungsbereich auf alle europäischen Unternehmen auszuweiten, um den betroffenen Länder ein komplettes Bild darüber zu ermöglichen, inwieweit Unternehmen Zahlungen an die Regierungen tätigen, Gelder verschwunden sind oder Steuern vermieden wurden. Doch die EU-Richtlinie ist zumindest ein Meilenstein auf dem Weg hin zu global einheitlichen Offenlegungspflichten für die Zahlungsströme von Unternehmen.

154 Staatsekretärin Dr. Birgit Grundmann, Bundesministerium der Justiz, in den Beratungen des EU-Wettbewerbsrat vom 20. Februar 2012. http://video.consilium.europa.eu/webcast.aspx?ticket=775-979-10806 (abgerufen 20.12.2013).

155 Ebenda

156 Spiegel-Meldung 18.03.2012: Bundesregierung bremst Versuche, den Rohstoffsektor transparenter zu machen. http://www.spiegel.de/spiegel/vorab/a-821924.html (abgerufen 20.12.2013).

157 Matthias Wachter, Abteilungsleiter Sicherheit und Rohstoffe beim BDI, am 7.6.2013 im Gespräch mit dem Deutschlandfunk. http://www.deutschlandfunk.de/mehr-licht-ins-dunkel-der-rohstoffbranche.724.de.html?dram:article_id=249242 (abgerufen 20.12.2013).

158 Antrag 17/8354 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 18.01.2012 „Transparenz im Rohstoffsektor – EU-Vorschläge umfassend umsetzen“, der von der SPD-Fraktion unterstützt und am 7.03.2012 mit den Stimmen der Regierungsfraktionen abgelehnt wurde.

159 Europäische Union 2013: Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates. Brüssel. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:182:0019:0076:DE:PDF (abgerufen 20.12.2013).

160 a. a. O. Art. 43(2) und Art. 41(4).

4.3 In besonderer Weise verantwortlich: Staat-Wirtschafts-Nexus

Gemäß den UN-Leitprinzipien sollen die Staaten in besonderem Maße eine Verletzung der Menschenrechte bei Unternehmen verhindern, die sie selbst besitzen oder kontrollieren oder denen sie umfangreiche Unterstützung gewähren, „indem sie ihnen gegebenenfalls die Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht in Bezug auf die Menschenrechte zur Auflage machen“ (Prinzip 4). Wo Unternehmen vom Staat kontrolliert werden oder wo ihr Verhalten dem Staat in irgendeiner Weise zuzurechnen ist, kann eine Menschenrechtsverletzung durch das Unternehmen auch eine Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen des jeweiligen Staates bedeuten (Kommentar zu Prinzip 4). Ebenso sollen Staaten die Menschenrechte im Bereich der öffentlichen Beschaffung besonders fördern (Prinzip 6).

Im Folgenden werden die staatliche Beteiligung an Unternehmen (4.3.1), die Außenwirtschaftsförderung (4.3.2) und die öffentliche Beschaffung (4.3.3) als zentrale Handlungsfelder im Staat-Wirtschafts-Nexus analysiert.

4.3.1 Menschenrechtliche Verantwortung bei Unternehmen mit staatlicher Beteiligung

In Ergänzung zu den einleitenden Ausführungen unter 4.3 erläutern die UN-Leitprinzipien: „Je näher ein Wirtschaftsunternehmen dem Staat steht oder je mehr es auf behördliche oder steuerliche Unterstützung angewiesen ist, desto stärker sind die politischen Beweggründe des Staates, sicherzustellen, dass das Unternehmen die Menschenrechte achtet. Stehen Wirtschaftsunternehmen im Eigentum oder unter der Kontrolle des Staates, hat dieser die schlagkräftigsten Mittel an der Hand, um die Umsetzung einschlägiger Politiken, Gesetze und sonstiger Vorschriften zur Achtung der Menschenrechte sicherzustellen.“ (Kommentar zu Prinzip 4).

Status Quo: Unternehmensbeteiligungen der Bundesregierung

Bund, Länder und Kommunen besitzen in Deutschland Anteile an Unternehmen. Die Unternehmensbeteiligungen des Bundes sind im Beteiligungsbericht dargestellt, den das Bundesfinanzministerium jährlich veröffentlicht.[161] Bei den Beteiligungen lassen sich zwei wesentliche Arten unterscheiden: unmittelbare und mittelbare Beteiligungen (siehe Kasten).

Unmittelbare und mittelbare Beteiligungen des Bundes[162]

1. **Unternehmen mit unmittelbarer Beteiligung:** Dies sind Unternehmen, an denen der Bund direkte Anteile hält, also ohne zwischengeschaltete Unternehmen. Deshalb werden sie auch als „direkte“[163] Beteiligungen bezeichnet. Zu diesen Unternehmen gehören u. a. die Deutsche Telekom, der Duisburger Hafen oder die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Ende 2011 besaß der Bund an 111 Unternehmen unmittelbare Beteiligungen. Eine Sonderform der Unternehmen mit unmittelbarer Beteiligung sind Unternehmen mit **unmittelbarer Mehrheitsbeteiligung.** Bei diesen Unternehmen hält der Bund die Mehrheit der Anteile, mitunter bis zu 100 Prozent. So gehören etwa die Deutsche Bahn und die Bundesdruckerei zu 100 Prozent dem Bund. Ende 2011 besaß der Bund an 43 Unternehmen die Mehrheit der Anteile.
2. **Unternehmen mit mittelbarer Beteiligung:** An einigen Unternehmen ist der Bund nicht direkt, sondern vermittelt über ein anderes Unternehmen beteiligt. In den meisten Fällen der großen mittelbaren Beteiligungen (über 50.000 Euro und mehr als 25 Prozent) betrifft dies die Tochterunternehmen der Deutsche Bahn AG wie z. B. die DB Netz (100-prozentige Tochter der Deutschen Bahn), die z. T. ihrerseits noch weitere Tochterunternehmen besitzen. An all diesen Unternehmen ist der Bund mittelbar beteiligt. Aber auch über die bundes- und landeseigene KfW kann sich der Bund mittelbar an Unternehmen beteiligen. So hält z. B. die KfW 30,46 Prozent der Anteile der Deutschen Post AG.

161 BMF 2013: Die Beteiligungen des Bundes. Beteiligungsbericht 2012.

162 Die Informationen in diesem Kasten sind auf Basis des Beteiligungsberichtes des Bundes zusammengestellt u. z. T. ergänzt durch weitere Angaben – siehe folgende Fußnote.

163 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, Drucksache 17/12808, S. 5.

Die Beteiligungen des Bundes an Unternehmen werden nicht zentral von einem Bundesministerium verwaltet, sondern sind verschiedenen Ministerien zugeordnet.[164] Der Großteil der Unternehmen mit Bundesbeteiligungen ist überwiegend oder ausschließlich in Deutschland tätig. Im vorliegenden Bericht sind insbesondere die Beteiligungen an den Unternehmen von Interesse, die auch im Ausland aktiv sind. Laut Angaben der Bundesregierung trifft dies derzeit vor allem auf sechs Unternehmen zu: Deutsche Bahn, Bundesdruckerei, Deutsche Telekom, Deutsche Post DHL, Hypo Real Estate und Commerzbank (siehe Tabelle 3).[165]

Tabelle 3: Unternehmen mit Bundesbeteiligungen und mit Tochterunternehmen im Ausland:

Unternehmen	Unmittelbare Beteiligung	Mittelbare Beteiligung
Deutsche Bahn	100 %	
Bundesdruckerei	100 %	
Deutsche Telekom	15 %	17 % (über KfW)
Deutsche Post DHL		30,46 % (über KfW)
Commerzbank	25 % + 1 Aktie *	
Hypo Real Estate Holding	100 % *	

* Die Anteile bei der Commerzbank und bei der Hypo Real Estate Holding stammen aus den sogenannten Sondervermögen des Bundes.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus dem Beteiligungsbericht 2012 und der Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage der SPD-Fraktion, Drucksache 17/12808.

Menschenrechtsgefährdungen bei Unternehmen mit deutscher staatlicher Beteiligung

In Bezug auf die oben genannten sechs Unternehmen mit ausländischen Tochterunternehmen stellte die Bundesregierung Anfang 2013 dar, dass ihr keine Hinweise auf Verletzungen von Menschen- und Arbeitsrechten vorliegen.[166] Diese Aussage ist erstaunlich, da seit einigen Jahren ein menschenrechtsrelevanter Gewerkschaftskonflikt bei der US-Tochter der Deutschen Telekom besteht und 2011 im BMWi gegen die Deutsche Telekom eine Beschwerde wegen Verletzung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen eingereicht wurde (siehe Kasten).[167] Auch gegen die Deutsche Post DHL haben internationale Gewerkschaften im November 2012 eine OECD-Beschwerde wegen gewerkschaftsfeindlicher Aktivitäten eingereicht.[168]

In einer anderen Unternehmensbeteiligung ist die deutsche Bundesregierung dagegen angesichts von potenziell problematischen Folgewirkungen zu einem frühen Zeitpunkt aktiv geworden. Die Deutsche-Bahn-Tochter DB International (DBI) hatte 2011 beschlossen, das Neubauprojekt der Schnellzugverbindung Tel Aviv – Jerusalem explizit aus dem bestehenden Vertrag mit der israelischen Eisenbahn auszuklammern und hierfür keine Arbeiten zu übernehmen. Diese Strecke soll einige Kilometer durch das palästinensische Westjordanland führen. Der damalige Bundesverkehrsminister Peter Ramsauer hatte die Deutsche Bahn auf die politische Brisanz des Projektes hingewiesen. Diese begründete ihre Entscheidung schließlich auch damit, dass die von israelischer Seite geplante Streckenführung „aus völkerrechtlicher Sicht“ problematisch sei.

Dies sind nur einige Beispiele für Menschenrechtsgefährdungen, in die Unternehmen mit bundesdeutscher Beteiligung involviert sind. Darüber hinaus können Unternehmen auch ohne eigene Tätigkeiten im Ausland an Menschenrechtsverletzungen im Ausland beteiligt sein. Über ihre Geschäftsbeziehungen mit ausländischen Unternehmen können sie mit menschenrechtlich problematischen Aktivitäten in Verbindung stehen. Im vorliegenden Bericht gibt es entsprechende Beispiele von Unternehmen, an denen Bundesländer und Kommunen Anteile besitzen. Wie in Kapitel 2 dargestellt, beziehen zum Beispiel EnBW und RWE Steinkohle aus Kolumbien. NRO kritisieren, dass es dort im Kontext des Kohleabbaus immer wieder zu Menschenrechtsverletzungen gegenüber der lokalen Bevölkerung komme. An EnBW besitzen sowohl das Land Baden-Württemberg als auch die Oberschwäbischen Elektrizitätswerke, ein Zusammenschluss von Gebietskörperschaften und Kommunen, jeweils über 45 Prozent der Anteile. Etwa ein Viertel der Aktien von RWE sind im Besitz von kommunalen Aktionären.

Auseinandersetzung um Gewerkschaftsrechtsverletzungen bei T-Mobile US

Bei der größten Auslandsbeteiligung der Deutschen Telekom, T-Mobile US, sind nur eine kleine Abteilung von 16 Technik-Mitarbeiter/-innen in Connecticut und ein *Retail Store* in New York mit neun Mitarbeiter/-innen gewerkschaftlich organisiert. Etwa 38.000 Beschäftigte sind nicht von der Communications Workers of America (CWA) vertreten.[169] Die US-amerikanische Gewerkschaft CWA und ver.di werfen der Deutschen Telekom seit Jahren vor, bei T-Mobile US das Recht auf Vereinigungsfreiheit und freie und faire Tarifverhandlungen zu missachten.[170] Bereits im Jahr 2010 kritisierte eine Studie von Human Rights Watch, dass Unternehmen wie die Deutsche Telekom die schwache Rechtslage in den USA ausnutzen, um Gewerkschaftsrechte bei ihrer amerikanischen Tochterfirma einzuschränken.[171]

Die Deutsche Telekom veröffentlicht dagegen regelmäßig Ergebnisse aus anonymen Mitarbeiterbefragungen bei T-Mobile US.[172] Bei der jüngsten Mitarbeiterbefragung in 2013 lag die Teilnahmequote bei etwa 75 Prozent. Demnach sind 80 Prozent der Mitarbeiter/-innen mit ihrem Job zufrieden, und genauso viele erklärten, dass sie T-Mobile US als tollen Arbeitgeber weiterempfehlen würden. Diese Werte zeigen nach Meinung des Unternehmens, dass es keine systematische Diskriminierung oder Unterdrückung von Mitarbeitern gibt.

Zudem betont die Deutsche Telekom immer wieder, dass sie das geltende Recht in den USA einhält.[173] Allerdings gilt das nationale Recht in den USA nicht gerade als gewerkschaftsfreundlich: Die Internationale Arbeitsorganisation ILO kritisiert etwa, dass Firmen Kampagnen gegen Gewerkschaften starten können und zugleich deren Werbung auf ihrem Gelände verbieten dürfen.[174] Demnach sind in den USA manche gewerkschaftsfeindliche Praktiken legal, die den Kernarbeitsnormen der internationalen Arbeitsorganisation und damit auch dem Menschenrecht auf Gewerkschaftsfreiheit widersprechen. Zur ILO-Konvention 87, also zum Recht auf Vereinigungsfreiheit, hat sich die Deutsche Telekom mit ihrem Beitritt zum Global Compact auch selbst ausdrücklich verpflichtet.

Im Jahr 2011 haben CWA und ver.di eine Beschwerde wegen Verletzung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen eingelegt und darin die gewerkschaftsfeindlichen Praktiken in den USA aber auch in Montenegro angeprangert.[175] Die zuständige US-Kontaktstelle veröffentlichte ihre Entscheidung am 9. Juli 2013.[176] Die Kontaktstelle hat als Grund für die Beendigung des Verfahrens angegeben, sie sehe keine Möglichkeit mehr, eine für beide Parteien positive Lösung in diesem Konflikt zu finden. Neben ungeklärten Fragen bezüglich Inhalt und Form des Verfahrens geht aus der Entscheidung nicht hervor, wie die NKS bei vorhandener Gesprächsbereitschaft beider Parteien von sich heraus das Verfahren für gescheitert erklären konnte. ▶

164 Beteiligte Ministerien sind das Bundesministerium der Finanzen (u. a. zuständig für die Kreditanstalt für Wiederaufbau und die Bundesdruckerei), das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (u. a. Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH), das Bundesministerium der Verteidigung (u. a. LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft), das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (u. a. zuständig für Deutsche Bahn), das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (u. a. zuständig für Asse), das Bundesministerium für Bildung und Forschung (u. a. zuständig für das Helmholtz-Zentrum für Materialien und Energie), das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (u. a. zuständig für die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien sowie übrige Ressorts.

165 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, Drucksache 17/12808, S. 5ff.

166 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, Drucksache 17/12808, S. 6ff. In Bezug auf die Deutsche Telekom führte sie aus: „Die Bundesregierung hat keine Hinweise auf Verletzungen von Menschenrechten und Arbeitnehmerrechten durch Tätigkeiten der Deutsche Telekom AG.“ In Bezug auf die Deutsche Post DHL weist die Bundesregierung nur auf deren Mitgliedschaft im Global Compact Netzwerk hin und dass die Bundesvertreter im Aufsichtsrat der Deutschen Post DHL sich zu diesen Rechten und Prinzipien bekennen.

167 Bezüglich des dargestellten Falles in den USA gab die Bundesregierung in ihrer Antwort an: „In der Vergangenheit bekannt gewordene Einzelfälle sind gemäß Unternehmensangaben inzwischen abgestellt.“ Die OECD-Beschwerde zu diesem Fall hatte die deutsche NKS allerdings in die USA weitergeleitet und die dortige NKS hat das Verfahren zum Erstaunen der Verfahrensbeteiligten beendet.

168 Ver.di: Konflikt bei DHL in der Türkei dauert an. http://psl.verdi.de/++skin++print/weltweit/nachrichten/konflikt-bei-dhl-in-f014der-tuerkei-dauert-an (abgerufen 20.12.2013).

169 Telekom-Meldung vom 15.01.2013; http://www.telekom.com/konzern/konzernprofil/verantwortungsvoller-arbeitgeber/news/169788 (abgerufen 20.12.2013), Finke, B. 2012: Gestörte Verbindung zur Gewerkschaft, Artikel in der Süddeutschen Zeitung vom 24. März 2012; http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/vorwuerfe-gegen-t-mobile-usa-gestoerte-verbindung-zur-gewerkschaft-1.1317186 (abgerufen 20.12.2013); Telekom-Meldung vom 09.10.2013; http://www.telekom.com/konzern/konzernprofil/verantwortungsvoller-arbeitgeber/news/202336 (abgerufen 20.12.2013).

170 Vgl. Kampagnen-Website „We Expect Better“; http://www.weexpectbetter.org/?lang=de (abgerufen 20.12.2013) und „Wir erwarten Besseres“ auf der ver.di-Website; http://www.verdi.de/themen/internationales/++co++462c0872-b18d-11e1-5eaf-0019b9e321e1 (abgerufen 20.12.2013).

171 Human Rights Watch 2010: Ein seltsamer Fall. Verletzungen der Vereinigungsfreiheit von Arbeitnehmern in den USA durch europäische multinationale Unternehmen.

172 Deutsche Telekom 2013: Hervorragende Werte bei T-Mobile US. Mitarbeiterbefragung 2013. http://www.telekom.com/konzern/konzernprofil/verantwortungsvoller-arbeitgeber/news/205642 (abgerufen 20.12.2013).

173 Telekom 2010: Stellungnahme des Vorstands. http://www.telekom.com/investor_relations/hauptversammlung/archiv/2010/27064 (abgerufen 20.12.2013).

174 Finke, B. 2012: Gestörte Verbindung zur Gewerkschaft, Artikel in der Süddeutschen Zeitung vom 24. März 2012; http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/vorwuerfe-gegen-t-mobile-usa-gestoerte-verbindung-zur-gewerkschaft-1.1317186 (abgerufen 20.12.2013).

175 Die deutsche Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze (siehe auch Kapitel 6.2) hat die OECD-Beschwerde gegen die US-Tochter der Deutschen Telekom an die US-amerikanische Kontaktstelle weitergeleitet.

176 Bureau of Economic and Business Affairs 2013: U.S. NCP Final Assessment: Communications Workers of America (AFL-CIO, CWA)/ver.di and Deutsche Telekom AG. http://www.state.gov/e/eb/oecd/usncp/links/rls/211646.htm (abgerufen 20.12.2013).

Die deutsche Bundesregierung ist über direkte und indirekte (über die KfW) Beteiligungen mit 32 Prozent größter Anteilseigner der Deutschen Telekom. Auf eine Kleine Anfrage der SPD-Fraktion antwortete sie im Frühjahr 2013: „Die Bundesregierung hat keine Hinweise auf Verletzungen von Menschenrechten und Arbeitnehmerrechten durch Tätigkeiten der Deutschen Telekom.“[177] In ihrer Anfrage hatte die SPD-Fraktion drei fundamentale Vorwürfe gegen T-Mobile US zusammengetragen: Gewerkschaftsvermeidungspraktiken, wie verstärkte Kontrolle von Beschäftigten und Konstruieren von Kündigungsgründen; offene Anti-Gewerkschaftskampagnen während der Arbeitszeit; explizite Schulung von Managern zur Unterbindung von Gewerkschaften. „Für eine erneute Einschaltung in den bestehenden Konflikt zwischen T-Mobile USA und den amerikanischen Gewerkschaften sieht die Bundesregierung aktuell keine sachliche Grundlage“, heißt es abschließend in der Antwort auf die SPD-Anfrage. Es wäre zu begrüßen, wenn die neue Bundesregierung diese Position angesichts ihrer Unternehmensbeteiligung überdenken würde.

Status Quo: Mangelnde menschenrechtliche Sorgfalt bei Unternehmensbeteiligungen

Grundsätzlich hebt der Bund hervor, dass er bei seinen Unternehmensbeteiligungen eine gute Beteiligungsführung anstrebt. Dazu hat die Bundesregierung 2009 „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung“ erlassen.[178] Dieser *Public Corporate Governance Kodex* enthält jedoch keine Ausführungen zum Thema Menschenrechte. Finanzminister Wolfgang Schäuble betont im Vorwort zum aktuellen Bundesbeteiligungsbericht jedoch, dass der Bund auf eine nachhaltige Unternehmensführung Wert legt. Konkret bezieht er sich auf den vom Rat für Nachhaltige Entwicklung beschlossenen Deutschen Nachhaltigkeitskodex und unterstützt „alle Bemühungen, in Unternehmen mit einer Mehrheitsbeteiligung des Bundes den Deutschen Nachhaltigkeitskodex anzuwenden“.[179] Der Nachhaltigkeitskodex enthält zwar einen Passus zu Menschenrechten und spricht darin die Verantwortung eines Unternehmens für die Lieferkette an. Es geht jedoch nicht um die menschenrechtlichen Auswirkungen durch das Unternehmen selbst oder seine Tochterfirmen. Insgesamt ist der Deutsche Nachhaltigkeitskodex zudem als ein Instrument zur „transparenten Darstellung der unternehmerischen Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung“[180] angelegt und nicht als ein Verhaltenskodex. Berichtet werden soll über die Anzahl der überprüften oder zertifizierten Zulieferer. Zudem hält die Bundesregierung nicht bei allen Unternehmen, an denen sie beteiligt ist, die Mehrheit der Anteile.

177 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, Drucksache 17/12808. S. 4.

178 BMF 2009: Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes.

179 BMF 2013: Die Beteiligungen des Bundes. Vorwort zum Beteiligungsbericht 2012. S. 3.

Foto: CWA, Communications Workers of America

Mitarbeiter/-innen von T-Mobile US demonstrieren im Juni 2011 vor der deutschen Botschaft in Washington für ihre Arbeitsrechte.

Die letzte Bundesregierung betonte in einer Antwort auf die bereits zitierte Anfrage der SPD-Fraktion ihre begrenzten Einwirkungsmöglichkeiten, bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung auf die Einhaltung von Menschen- und Arbeitsrechten zu achten. Die vom Bund entsandten Mitglieder der Aufsichtsräte hätten „im Regelfall keine direkten Durchgriffsrechte in das operative Geschäft“.[181] Zudem seien sie im Rahmen des Aktienrechtes „dem Interesse der Gesellschaft [gemeint ist hier das Unternehmen, Anmerk. d. Verf.] und ihrem Wohle verpflichtet“. Das erweckt den Anschein, als seien die Aufsichtsratsmitglieder dem Unternehmen stärker verpflichtet als den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Bundesregierung. In der Antwort auf die SPD-Anfrage führte die letzte Bundesregierung weiter aus, dass die Aufsichtsratsmitglieder auf „die Einhaltung des geltenden Rechts“ achten, sowie über „Auffälligkeiten“ wie die „systematische Verletzung von Arbeitnehmer- und Menschenrechten, die sich für das Unternehmen nachteilig auswirken könnten“, berichten sollen.[182] Eine solche Einstellung ist aus menschenrechtlicher Sicht zutiefst bedenklich. Die Bundesregierung betrachtet demnach die menschenrechtlichen Risiken nur, wenn sie erstens systematisch erfolgen und zweitens aus betriebswirtschaftlicher Perspektive relevant sind. Nicht von Interesse sind sie dagegen, wenn etwa aus Gründen der schwachen Organisationsfähigkeit der betroffenen Menschen oder der Ferne zum Markt des entsprechenden Unternehmens keine betriebswirtschaftlichen Konsequenzen zu erwarten sind. Zudem vertritt die Bundesregierung damit eine reaktive Einstellung und wird erst bei berichteten Auffälligkeiten tätig.

Fragwürdig ist ebenfalls, wie die letzte Bundesregierung die potenzielle Menschenrechtsgefährdung bei Unternehmen mit staatlicher Beteiligung bewertet hat. Aufgrund der aufgeführten sechs Unternehmen mit ausländischen Tochterunternehmen zog sie in der Antwort auf die Bundestagsanfrage den Rückschluss „Probleme bei der Einhaltung von Menschenrechten spielen daher im Rahmen der Beteiligungsführung keine signifikante Rolle“.[183] Davon abgesehen, dass derzeit bei mindestens zwei der Unternehmen konkrete Menschenrechtsverstöße kritisiert werden, lässt sich die Problemlage nicht allein an der Anzahl der betroffenen Unternehmen festmachen. Außerdem sind damit die möglichen Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Geschäftsbeziehungen im Ausland, zum Beispiel über Zulieferbeziehungen, noch nicht im Blick.

Quo Vadis: Wahrnehmung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht sicherstellen

Die UN-Leitprinzipien verlangen von den Staaten, dass sie bei eigener Beteiligung an Unternehmen „zusätzliche Maßnahmen“ zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch diese Unternehmen ergreifen sollen (Prinzip 4). Demnach wäre von der Bundesregierung bei ihren Unternehmensbeteiligungen ein stärkeres Engagement hinsichtlich der Menschenrechte zu erwarten als bislang erkennbar. Dies sollte sich nicht darauf beschränken, erst bei Auffälligkeiten aktiv zu werden, wie die letzte Bundesregierung in der oben zitierten Antwort auf eine Bundestagsanfrage ausführte. Vielmehr erfordern die Unternehmensbeteiligungen eine proaktive Rolle des Staates. Insbesondere bei den im Ausland tätigen Unternehmen, aber auch bei Geschäftsbeziehungen mit ausländischen Unternehmen sollte sich die Bundesregierung aktiv einbringen. So sollten die Staaten gemäß den UN-Leitprinzipien eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht walten lassen. Dies scheint insbesondere in Situationen geboten, in denen die Unternehmen bereits selbst auf potenzielle Menschenrechtsrisiken in ihren Nachhaltigkeitsberichten hinweisen (z. B. die Deutsche Telekom zum Rohstoffabbau für die Mobiltelefonproduktion). Im Rahmen der besonderen Verantwortung des Staates ist ein umfassender Blick erforderlich, der die Auswirkungen der gesamten Unternehmensaktivitäten umfasst. Bei einem Finanzmarktunternehmen wie der Commerzbank oder der Hypo Real Estate würde dies auch deren Geldanlage und Projektfinanzierung umfassen. Zudem sollte die Bundesregierung

180 Rat für Nachhaltige Entwicklung 2012: Der Deutsche Nachhaltigkeitskodex (DNK). S. 4. Zum Thema Menschenrechte besagt der Nachhaltigkeitskodex: „Das Unternehmen legt offen, welche Maßnahmen für die Lieferkette ergriffen werden, um zu erreichen, dass die Menschenrechte geachtet und Zwangs- und Kinderarbeit sowie jegliche Form der Ausbeutung verhindert werden.“ (Paragraf 17).

181 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, Drucksache 17/12808. S. 4.

182 a. a. O. S. 6.

183 a. a. O. S. 5.

auch in Unternehmen mit Minderheitsbeteiligungen ihre Einflussmöglichkeiten ausschöpfen und sich nicht, wie oben zitiert, auf die Mehrheitsbeteiligungen beschränken. Insgesamt lässt sich festhalten: In diesem Feld der besonderen staatlichen Verantwortung aufgrund der Anteile an Unternehmen besteht in Deutschland sehr großer Nachholbedarf.

4.3.2 Menschenrechtliche Schutzpflicht in der Außenwirtschaftsförderung

Gemäß den UN-Leitprinzipien sollen die Staaten in besonderem Maße eine Verletzung der Menschenrechte bei Unternehmen verhindern, „die … von staatlichen Stellen wie Exportkreditagenturen und öffentlichen Investitionsversicherungs- oder Garantieagenturen erhebliche Unterstützung und Dienstleistungen erhalten, unter anderem, indem sie ihnen gegebenenfalls die Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht in Bezug auf die Menschenrechte zur Auflage machen“ (Prinzip 4). Die Maastrichter Prinzipien führen aus, dass Staaten, wo immer sie dazu in der Lage sind, die notwendigen Maßnahmen ergreifen müssen, damit Transnationale Konzerne die Wahrnehmung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nicht unmöglich machen oder beeinträchtigen (Prinzip 24).

Deutschlands Außenwirtschaftsförderung boomt

Die Außenwirtschaftsförderung Deutschlands befindet sich auf einem Höchststand. Die Bundesregierung hat im Jahr 2012 das dritthöchste Deckungsvolumen seit der Einführung von Exportkreditgarantien bewilligt. Auch die Investitionsgarantien erfreuen sich weiterhin einer starken Nachfrage.[184] Bei den Garantien für Ungebundene Finanzkredite (UFK) verzeichnete die Bundesregierung ebenfalls eine große Nachfrage. Da sich jedoch viele dieser Projekte nicht realisierten, hat die Bundesregierung im Jahr 2012 keine UFK vergeben.[185]

Drei zentrale Instrumente der deutschen Außenwirtschaftsförderung[186]

- Mit **Exportkreditgarantien** des Bundes (sogenannte Hermesbürgschaften) bietet der Staat Exporteuren die Möglichkeit, sich gegen wirtschaftliche und politische Risiken abzusichern. Der Bund hat im Jahr 2012 die Gewährleistung für Auftragswerte in Höhe von 29,1 Mrd. € übernommen – dies entspricht rund 2,6 Prozent des deutschen Gesamtexports.
- Die **Investitionsgarantien** des Bundes unterstützen deutsche Unternehmen bei der Absicherung ihrer Investitionsprojekte im Ausland. Im Jahr 2012 hat der Bund insgesamt 123 Investitionsgarantien im Volumen von 6,1 Mrd. € für 92 Projekte in 22 Ländern übernommen.
- Die Bundesgarantien für sogenannte **Ungebundene Finanzkredite** (UFK) kann der Bund für „förderungswürdige Vorhaben“ vergeben. Darunter fallen Projekte, die der Rohstoffsicherung Deutschlands dienen – also von Rohstoffen, „die für die deutsche Wirtschaft von essentieller Bedeutung sind und in Deutschland nicht vorkommen“. Für solche UFK kann der Bund sowohl das politische Risiko als auch – seit 2008 – das wirtschaftliche Risiko eines Rohstoffprojekts decken. Im Jahr 2011 hat der Bund UFK-Garantien in Höhe von 0,8 Mrd. € vergeben, im Jahr 2012 keine.

Unternehmen nutzen die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung vor allem für Exporte und Investitionen in sogenannte Schwellen- und Entwicklungsländer. Dort sind Unternehmen laut BMWi „in der Regel einem schwierigen wirtschaftlichen und politischen Umfeld ausgesetzt“.[187] Mit der Außenwirtschaftsförderung bewahrt die Bundesregierung nach eigenen Angaben die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen, sichert Arbeitsplätze und fördert den Export als wichtigen Wachstumsmotor. Wenn zum Beispiel ein Export mit Hermesdeckung vom Empfänger aufgrund einer Wirtschaftskrise nicht bezahlt wird, dann kann der Exporteur den Betrag von der Bundesregierung erstattet bekommen.

Über Grundsatzfragen und über große Exportgeschäfte entscheidet ein Interministerieller Ausschuss, in dem neben dem federführenden Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie das Bundesministerium der Finanzen (BMF), das Auswärtige Amt und das BMZ vertreten sind. Der Bund hat die Abwicklung der Vergaben einem Konsortium aus der Euler Hermes Kreditversicherungs-AG und der PricewaterhouseCoopers AG (PwC) übertragen.[188] Der Bundestag entscheidet im Rahmen des Haushaltsgesetzes über den Ermächtigungsrahmen, also die jährliche Höchstgrenze an Garantien insgesamt. Darüber hinaus ist das Parlament kaum in die Entscheidungen über Außenwirtschaftsförderung einbezogen. Der Haushaltsausschuss ist nur dann zu informieren, wenn es um Bürgschaften von über eine Milliarde Euro geht. Inzwischen bekommen die entsprechenden Bundestagsausschüsse auch nicht mehr im Nachhinein Listen relevanter Bürgschaften und Garantien, wie dies bis zum Ende der vorletzten Legislaturperiode noch erfolgte.[189]

Menschenrechte können in der Außenwirtschaftsförderung betroffen sein

Die Außenwirtschaftsförderung wirft auch menschenrechtliche Fragen auf. Insbesondere bei Großprojekten, wie z. B. dem Bau eines Staudammes, gibt es immer wieder Verstöße gegen die Menschenrechte.[190] In Deutschland waren der Drei-Schluchten-Staudamm in China, der Ilisu-Staudamm in der Türkei und die Erdöl-Pipeline von Baku über Tbilisi nach Ceyhan menschenrechtlich besonders umstrittene Projekte.[191] Immer wieder kommt es bei solchen Projekten zu massiven Umsiedlungen. Im Vorfeld wird die betroffene lokale Bevölkerung häufig nicht angemessen einbezogen. Zudem unterdrücken und kriminalisieren Militär, Polizei oder private Sicherheitsdienste die Proteste gegen die Großprojekte oft gewaltsam.

Beim Ilisu-Staudamm, dem derzeit größten in Bau befindlichen Wasserkraftwerk der Türkei, werden voraussichtlich bis zu 80.000 Menschen ganz oder teilweise ihre Existenzgrundlage verlieren oder könnten nicht auf ihr Land zurückkehren. Die lokale Bevölkerung ist durch anhaltende Menschenrechtsverletzungen in der Region und die jahrelangen gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den türkischen (Para-)Militärs und der kurdischen Arbeiterpartei PKK stark betroffen und es ist nicht davon auszugehen, dass die Menschen ohne Einschüchterung an Konsultationen teilnehmen oder ihre Meinung frei äußern können. Zudem bedroht der Staudamm das Recht auf kulturelle Teilhabe.[192] Die Bundesregierung hatte für den Ilisu-Staudamm zunächst staatliche Hermesbürgschaften gewährt, diese jedoch mit zahlreichen Auflagen verknüpft, da das Projekt die geforderten Standards der Weltbank nicht erfüllte. Die Auflagen sind nicht eingehalten worden. Aber erst als NRO massiv protestierten, zogen sich die damalige Bundesregierung ebenso wie Österreich und die Schweiz aus dem Projekt zurück. Nach Ansicht der NRO zeigt der Fall trotzdem, dass die bestehenden Instrumente keinen ausreichenden Menschenrechtsschutz gewährleisten. Nach ihrer Einschätzung hätte die damalige Bundesregierung die Bürgschaft gar nicht erst bewilligen dürfen.[193]

Status Quo: Menschenrechtsschutz in der Außenwirtschaftsförderung

Exportkreditgarantien

Für die Vergabe von Exportkrediten haben sich die Exportkreditagenturen innerhalb der OECD auf eine gemeinsame Leitlinie geeinigt, die *Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence* (die sogenannten *Common Approaches*).[194] Die neueste Fassung der *Common Approaches* erwähnt erstmals explizit die Pflichten der Mitgliedstaaten, Menschenrechte zu

184 BMF 2012: Die Auslandsgewährleistungen des Bundes. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Internationale_Finanzpolitik/Auslandsgewaehrleistungen_des_Bundes/2012-06-18-auslandsgewaehrleistungen-des-bundes.html?view=renderPrint (abgerufen 20.12.2013).

185 Interministerieller Ausschuss 2012: Garantien für Ungebundene Finanzkredite (UFK). http://www.agaportal.de/pdf/berichte/jb_2012_6.pdf (abgerufen 20.12.2013).

186 Zahlen und Informationen zusammengestellt aus: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Internationale_Finanzpolitik/Auslandsgewaehrleistungen_des_Bundes/2012-06-18-auslandsgewaehrleistungen-des-bundes.html?view=renderPrint (abgerufen 20.12.2013).

187 BMWi Aga-Portal: Risikovorsorge. Als politische Risiken nennt die Bundesregierung Umsturz, kriegerische Auseinandersetzungen, Unruhen, behördliche Willkür, aber auch Konvertierungs- und Transferschwierigkeiten. Wirtschaftliche Risiken entstehen aufgrund der Insolvenz des Schuldners vor Beendigung der Herstellung eines Produkts, aber auch nach Lieferung und Leistung. http://www.agaportal.de/pages/portal/risikovorsorge.html (abgerufen 20.12.2013).

188 BMF 2012: Die Auslandsgewährleistungen des Bundes. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Internationale_Finanzpolitik/Auslandsgewaehrleistungen_des_Bundes/2012-06-18-auslandsgewaehrleistungen-des-bundes.html?view=renderPrint (abgerufen 20.12.2013).

189 GegenStrömung, Urgewald & 31 weitere NRO 2013: Für eine menschenrechtskonforme, sozial- und umweltverträgliche Außenwirtschaftsförderung. Erwartungen an Bundestag und Bundesregierung. http://urgewald.org/artikel/forderungskatalog (abgerufen 20.12.2013).

190 Hamm, B. et al. 2011: Menschenrechtsschutz und deutsche Außenwirtschaftsförderung. S. 2.

191 Scheper, C. & Feldt, H. 2010: Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechte.

192 GegenStrömung – CounterCurrent 2011: Dam construction in Turkey and its impact on economic, social and cultural rights.

193 Ebenda

194 OECD 2012: Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence (The “Common Approaches”). http://www.oecd.org/tad/xcred/oecd-recommendations.htm (abgerufen 20.12.2013).

Die deutsche Bundesregierung hatte für den Bau des Ilisu-Staudamms zunächst Hermesbürgschaften gewährt, diese nach Protesten jedoch wieder zurückgezogen.

schützen und die Verantwortung von Unternehmen, diese zu respektieren – allerdings nur in der Präambel.

Für die Verfahren der ökologischen und sozialen Prüfung der beantragten Vergaben orientieren sich die *Common Approaches* an den Kriterien der Weltbankgruppe. Vorrangig werden die sogenannten *Safeguard Policies* der Weltbank herangezogen. Sie enthalten neben Umweltthemen auch einige zentrale menschenrechtliche Aspekte, zum Beispiel die Rechte indigener Völker und die Vermeidung von Zwangsumsiedlungen.[195] Bei Projektfinanzierungen im Privatsektor kommen dagegen die *Performance Standards* der International Finance Corporation (IFC), einer Tochtergesellschaft der Weltbank, zur Anwendung. Diese Performance Standards gehen bei einigen Menschenrechtsbereichen weiter als die *Safeguard Policies.* So berücksichtigen sie zusätzlich die Kernarbeitsnormen der ILO. Eine Reform der Performance Standards hat zudem dazu geführt, dass sie nun stärker das Problem der Diskriminierung von Wanderarbeiter/-innen und die Verantwortung für Standards in der Zulieferkette umfassen. Zudem beziehen sich die überarbeiteten *Performance Standards* auf das Prinzip der freien, vorherigen und informierten Zustimmung *(Free, Prior and Informed Consent – FPIC)* von betroffenen indigenen Gemeinden.[196] Damit greifen sie zwar schon einige wichtige menschenrechtliche Aspekte auf, gehen nach Einschätzung von NRO jedoch noch nicht weit genug, um die Wahrung der Menschenrechte wirklich sicherzustellen. So bleibe dieses Prinzip der freien, vorherigen und informierten Zustimmung auf wenige Aspekte beschränkt und beziehe sich nicht auf alle in der *UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* benannten Punkte. Als Beispiel benennt Amnesty International Situationen, in denen ein Projekt an das Land von Indigenen grenzt und es damit beeinflusst, oder wenn Abfälle oder gefährliche Stoffe auf dem Land von Indigenen gelagert werden.[197]

Die bestehenden Verfahren bedeuten jedoch nicht, dass bei festgestellten oder erwarteten Menschenrechtsverletzungen das beantragte Projekt nicht trotzdem finanziert werden kann, wie das erwähnte Beispiel des Ilisu-Staudamms zeigt. Die *Common Approaches* bieten hierfür keinen verbindlichen Ausschlussgrund und die Regierungen können jederzeit von ihnen abweichen, solange sie dies den anderen OECD-Mitgliedstaaten mitteilen. Zudem werden nur Bürgschaften über 15 Millionen Euro und zwei Jahre Laufzeit von den *Common Approaches* erfasst.[198] Die Bundesregierung wehrte Kritik an einer Exportbürgschaft für ein Projekt, das massiv wegen Menschenrechtsverletzungen kritisiert wurde, mit einem bedenklich einfachen Argument ab. Sie begründet, ihren Menschenrechtsverpflichtungen ausreichend nachgekommen zu sein, da die Bürgschaft nur 200.000 Euro für Zulieferungen zu dem Projekt deckte und die *Common Approaches* für solche Summen keine umfassende Prüfung vorschreiben.[199] Beim dem Projekt handelt es sich um ein Stahlwerk in Brasilien, das eine Tochterfirma von ThyssenKrupp errichtet. Das Werk ist auch wegen Menschenrechtsverletzungen umstritten: Tausende Fischer protestieren gegen den Verlust ihrer Existenzgrundlage, Anwohner/-innen klagen über Atemwegsbeschwerden und mindestens ein Anführer der Proteste erhielt Todesdrohungen.[200]

195 Scheper, C. & Feldt, H. 2010: Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechte. S. 39/43.

196 IFC 2012: IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability. http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c8f524004a73daeca09afdf998895a12/IFC_Performance_Standards.pdf?MOD=AJPERES (abgerufen 20.12.2013).

197 Amnesty International 2011: The Revised Sustainability Framework of the International Finance Corporation: a missed opportunity to better protect the rights of those affected by business related human rights abuses. https://www.amnesty.org/en/library/info/IOR80/006/2011/en (abgerufen 20.12.2013).

Investitionsgarantien und Garantien für Ungebundene Finanzkredite

Die Vergabe von Investitionsgarantien erfolgt in Anlehnung an die *Common Approaches* sowie bei weitreichenden Projekten an die sektorspezifischen *Environmental, Health and Safety (EHS) Guidelines* der Weltbankgruppe. Zudem werden die Unternehmen aufgefordert, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zu berücksichtigen. Bei den UFK werden zwar auch Umwelt- und Sozialkriterien geprüft, doch wird bei diesen besonders menschenrechtsrelevanten Krediten lediglich die Einhaltung der Standards des Investitionslandes gefordert, Weltbankstandards sollen „in der Regel" beachtet werden.[201]

Mangelnde Transparenz

Ein Problem bei allen drei Instrumenten ist die mangelnde Transparenz. Die öffentlich zugänglichen Informationen über erteilte Hermesbürgschaften sind überwiegend vage und selbst für die wenigen veröffentlichten Angaben[202] müssen die profitierenden Banken und Exportunternehmen ihr Einverständnis erteilen. Die Veröffentlichung von Großprojekten vor der Bürgschaftsvergabe erfolgt erst, wenn die Grundsatzzusage schon erteilt ist und es damit bereits eine Zusage gibt, auf die sich Unternehmen juristisch berufen können. Bei Investitionsgarantien und UFK gibt es keine systematische Veröffentlichung projektbezogener Daten.[203] Dies ist bedenklich, da über UFK vornehmlich Rohstoffprojekte gefördert werden und diese in besonderem Maße menschenrechtsrelevant sind und deshalb einer kritischen öffentlichen Aufmerksamkeit bedürfen.

Bei Investitionsgarantien hat der Investor zudem größere Einwirkungsmöglichkeiten als bei Exporten und sollte seine entsprechenden Maßnahmen auch transparent darstellen müssen. Aufgrund der bisherigen Veröffentlichungspraxis ist es für die Zivilgesellschaft nicht möglich zu überprüfen, ob in den geförderten Projekten die Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Verpflichtung nachkommen beziehungsweise zumindest die vorgegebenen Standards einhalten. Die bestehende Transparenzregelung zeigt, dass die Bundesregierung nur dort, wo sie aufgrund der *Common Approaches* zu Transparenz verpflichtet ist (bei den Exportkreditgarantien) gewisse Mindestanforderungen an die Transparenz erfüllt, nicht jedoch bei den anderen Instrumenten. Aber auch dort bleibt intransparent, wie die Bundesregierung die menschenrechtlichen Auswirkungen der geförderten Projekte konkret überprüft. Selbst auf direkte Anfrage von drei NRO verwehrte das BMWi bislang Einsicht in die Prüfberichte. Im Dezember 2013 haben die Organisationen nun beim Verwaltungsgericht Berlin eine Klage auf Einsicht des Umwelt- und Sozialteils von Prüfberichten eingereicht.[204]

Quo Vadis: Menschenrechtliche Folgenabschätzung muss vorgenommen werden

Die deutsche Bundesregierung betont, in der Außenwirtschaftsförderung spielen ökologische, soziale und entwicklungspolitische Auswirkungen eines Projektes „eine wichtige Rolle" bei der Beurteilung, ob ein Exportgeschäft förderungswürdig und aus Risikogründen vertretbar sei.[205] Nach Einschätzung der CDU werden im Rahmen der Außenwirtschaftsinstrumente „menschenrechtliche Aspekte

198 GegenStrömung, Urgewald und 31 weitere NRO 2013.

199 FIAN Factsheet 2012/2: Extraterritoriale Staatenpflichten in der Außenwirtschaftsförderung. http://www.fian.de/fileadmin/user_upload/dokumente/shop/FIAN_allgemein/2012-4_ETO_EZ_final_screen.pdf (abgerufen 20.12.2013) (abgerufen 20.12.2013).

200 Gerstetter, C. & Kamieth, A. 2010: Unternehmensverantwortung – Vorschläge für EU-Reformen. S. 16ff.

201 FIAN Factsheet 2012/2: Siehe Fußnote 199.

202 Nur für ökologisch oder sozial besonders kritische Projekte (sog. Kategorie-A-Projekte) werden Umweltverträglichkeitsprüfungen einschließlich der genauen Projektnamen veröffentlicht.

203 GegenStrömung, Urgewald und 31 weitere NRO 2013.

204 Amnesty International 2013: Menschenrechtsorganisationen verklagen Bundeswirtschaftsministerium. Pressemitteilung vom 9. Dezember 2013. http://www.amnesty.de/presse/2013/12/9/menschenrechtsorganisationen-verklagen-bundeswirtschaftsministerium (abgerufen 20.12.2013).

205 Agaportal: Ökologische, soziale und entwicklungspolitische Auswirkungen eines Exportgeschäfts. http://www.agaportal.de/pages/aga/nachhaltigkeit/umweltpruefung.html (abgerufen 20.12.2013).

bereits heute maßgeblich berücksichtigt“.[206] Die bisherigen Prüfmechanismen bleiben jedoch hinter den Grundsätzen der UN-Leitprinzipien zurück. So ist bislang keine explizite Prüfung der menschenrechtlichen Sorgfalt vorgeschrieben. Die soziale Risikoprüfung im Rahmen der Performance Standards kann zwar üblicherweise einige, aber nicht alle menschenrechtlichen Risiken abdecken.[207]

Aus diesem Grund sehen über 30 NRO Handlungsbedarf bei der Außenwirtschaftsförderung und fordern, dass die Bundesregierung zukünftig Projekte, für die Außenwirtschaftsförderung beantragt wird, grundsätzlich einer menschenrechtlichen Folgenabschätzung unterzieht. Projekte, bei denen bestehende Risiken durch entsprechende Vorsorgemaßnahmen nicht ausgeschlossen werden können, sollen keine Außenwirtschaftsförderung erhalten. Die Vergabe der Außenwirtschaftsförderung sowie die umfassende Information und Kontrolle durch das Parlament soll nach dem Willen der NRO ein eigenes Außenwirtschaftsförderungsgesetz regeln.[208]

Über die nationale Bewilligungspraxis hinaus sollte sich die Bundesregierung im Rahmen der OECD dafür einsetzen, dass zukünftig alle OECD-Länder bei ihrer Außenwirtschaftsförderung solche Menschenrechtsauswirkungen prüfen und verbindlich berücksichtigen müssen. Die Mitgliedstaaten der *Common Approaches* sind seit deren Überarbeitung im Juni 2012 aufgefordert, das Thema Menschenrechte im Zusammenhang mit der Vergabe von Exportkreditgarantien weiter zu behandeln und innerhalb von drei Jahren – also bis Juni 2015 – an die Exportkreditgruppe der OECD zu berichten, wie projektbezogene Menschenrechtsauswirkungen berücksichtigt werden bzw. werden sollten. Bislang wehrt sich das BMWi allerdings gegen höhere Standards und argumentiert, dass Deutschland keinen höheren Standards zustimmen könne, solange China sich nicht bewege.[209] Mit diesem Argument wird China indirekt ein Veto gegen konsequenten Menschenrechtsschutz durch die deutsche Regierung eingeräumt. Auch im Überarbeitungsprozess der *Common Approaches* hatte die Bundesregierung ähnlich restriktive Positionen vertreten.

Zudem gilt es für die Bundesregierung, bei ihren Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung mehr Transparenz bezüglich der geplanten und geförderten Projekte zu schaffen, gerade auch zu den menschenrechtsrelevanten Fragen. Nur so können zivilgesellschaftliche Organisationen kritisch prüfen, ob im Rahmen der deutschen Außenwirtschaftsförderung die Menschenrechte geschützt werden. Da es keine institutionalisierte Überwachung der Prüfmechanismen in der Außenwirtschaftsförderung gibt, ist diese Transparenz besonders wichtig.

4.3.3 Öffentliche Beschaffung

Staaten sollen nach den UN-Leitprinzipien die Achtung der Menschenrechte durch Wirtschaftsunternehmen fördern, mit denen sie geschäftliche Transaktionen tätigen (Prinzip 6). „Staaten tätigen eine Vielfalt geschäftlicher Transaktionen mit Wirtschaftsunternehmen, nicht zuletzt im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe. Dadurch haben die Staaten, jeder für sich wie auch gemeinsam, einzigartige Möglichkeiten, bei diesen Unternehmen das Problembewusstsein für die Menschenrechte und deren Achtung durch die Unternehmen zu fördern, unter anderem durch die Vertragsbedingungen, unter gebührender Berücksichtigung der einschlägigen Verpflichtungen der Staaten nach innerstaatlichem Recht und Völkerrecht.“ (Kommentar zu Prinzip 6).

Wenn es um die Forderungen nach einer sozial- und umweltverträglichen Beschaffung in Deutschland geht, sprechen wir über beachtliche Summen: Die öffentliche Hand vergibt jährlich Aufträge im Umfang von bis zu 480 Milliarden Euro, das sind rund 18 Prozent des Bruttoinlandsproduktes.[210] Abgesehen von der Marktmacht, die diese Zahlen verdeutlichen, ist die öffentliche Beschaffung ein Tätigkeitsfeld des Staates, in dem ein enger Zusammenhang zwischen dem Staat als Auftragsgeber und den Unternehmen als Anbieter besteht. Beschaffung ist also ein zentraler Anknüpfungspunkt im Nexus zwischen Staat und Wirtschaft, von dem eine Signalwirkung ausgehen kann.

206 CDU/CSU 2013: Antworten der CDU/CSU auf die Fragen des CorA-Netzwerkes und des Forums Menschenrechte. http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2013/09/CDU-CSU_CorA-Netzwerk_Wahlpr%C3%BCfsteine-2013_Aktionsplan-Wirtsch+MR_Antwort.pdf (abgerufen 20.12.2013).

207 Hamm, B. et al. 2011: Menschenrechtsschutz und deutsche Außenwirtschaftsförderung. Ein Plädoyer für konsequente Reformen. S. 4.

208 GegenStrömung, Urgewald und 31 weitere NRO 2013.

209 Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums bei einer Konsultation mit der Zivilgesellschaft am 12.09.2012.

210 Institut für den öffentlichen Sektor 2013: Kommunale Beschaffung im Umbruch, S. 8. http://www.publicgovernance.de/25344.htm (abgerufen 20.12.2013). Die Zahlen zum Beschaffungsvolumen für Deutschland variieren je nach Berechnungsart.

Status Quo: Sozial- und umweltverträgliche Beschaffung in Deutschland

Die staatlichen Stellen in Deutschland müssen eine breite Palette von Produkten einkaufen, wie zum Beispiel Fahrzeuge, Dienstkleidung, Büromöbel, Lebensmittel, IT-Produkte oder Pflastersteine. In den einzelnen Herstellungsschritten und Lieferketten dieser Produkte ist es immer wieder zur Verletzung von Menschenrechten und zu Umweltverschmutzungen gekommen. Laut Berichten beschafft der Staat Arbeitsbekleidung, für deren Fertigung Arbeiter/-innen in Mazedonien endlose Überstunden leisten und Armutslöhne erhalten. Ebenso wurde der Bezug von Pflastersteinen aus Indien, bei denen Kinderarbeit nicht auszuschließen ist, oder von Strom aus atomarer Erzeugung und aus Kohle, der hohe Treibhausgasemissionen verursacht, beanstandet.[211]

Vorgaben zur Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien

Der Einkauf der öffentlichen Hand orientierte sich bis vor einigen Jahren ausschließlich an dem preisgünstigsten Angebot für eine Ausschreibung. Soziale und ökologische Kriterien galten lange als „vergabefremd“. Das deutsche Vergaberecht fordert allerdings die Ermittlung des wirtschaftlichsten und nicht etwa des billigsten Angebots.[212] Damit sind nicht nur die Anschaffungskosten für das Angebot von Bedeutung, sondern auch soziale und ökologische Auswirkungen und Folgekosten, die durch Betrieb und Entsorgung entstehen.

In Vergabeverfahren ist grundsätzlich zwischen Aufträgen, die von der EU festgelegte Schwellenwerte überschreiten, und Aufträgen, die unterhalb dieser Schwellenwerte liegen, zu unterscheiden.[213] Oberhalb der Schwellenwerte sind die Vorgaben aus zwei EU-Richtlinien[214] aus dem Jahr 2004 zu beachten, die die Bundesregierung im Frühjahr 2009 nach langen Verzögerungen umsetzte: Seitdem bilden Artikel 97 Absatz 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie die jeweiligen Vergabeverordnungen die rechtlichen Grundlagen für die Beachtung sozialer und ökologischer Kriterien bei Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte.[215] Diese Grundlage für die Berücksichtigung ökologischer und sozialer Kriterien auf Bundesebene ist eine sogenannte „Kann-Bestimmung“.[216] Das heißt, diese Kriterien können an verschiedenen Stellen im Vergabeverfahren in Betracht gezogen werden, sie müssen aber nicht verbindlich berücksichtigt werden.

Bei der Beachtung ökologischer Kriterien geht die öffentliche Beschaffung schon einen Schritt weiter als bei den Sozialkriterien und sieht für einige Produkte die Berücksichtigung der Lebenszykluskosten oder des Energieverbrauchs in der Angebotsbewertung verbindlich vor.[217] Eine nachhaltige Beschaffung kann langfristig zu Kostensenkungen führen, weil zum Beispiel weniger Produkte angeschafft werden müssen oder sie weniger Energie verbrauchen, und somit auch dem Defizit der öffentlichen Haushalte entgegenwirken. Da im Bereich oberhalb der EU-Schwellenwerte soziale und ökologische Kriterien aber generell nicht verbindlich vorgeschrieben werden, bleibt es in vielen Fällen den Beschaffer/-innen überlassen, inwiefern sie diese Kriterien beachten oder nicht.

Unterhalb der EU-Schwellenwerte gelten das Haushaltsrecht und landesrechtliche Vorgaben. Auf Landesebene haben vierzehn Bundesländer Vergabe- und Tariftreuegesetze verabschiedet, in denen sie sich zu einer sozial- und umweltverträglichen Beschaffung verpflichten.[218] Niedersachsen ist das 14. Bundesland, das sich seit dem 01. Januar 2014 in einem neuen Tariftreue- und Vergabegesetz zur ökofairen Beschaffung verpflichtet. Die jüngsten Entwicklungen auf Landesebene deuten darauf

211 Zum Stichwort Arbeitsbekleidung siehe: Erklärung von Bern, Ostwind Institut 2012: Made in Europe. www.sachsen-kauft-fair.de/wp-content/uploads/2011/09/EvB_CCC-Mazedonien_DE_def.pdf (abgerufen 20.12.2013); zum Thema Pflastersteine siehe: „Blutige Pflastersteine“, Der Spiegel 47/2006. http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-49612723.html (abgerufen 20.12.2013).

212 Artikel 97, Abs. 5 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

213 Ab dem 1. Januar 2014 gelten folgende Schwellenwerte: für Liefer- und Dienstleistungsaufträge der obersten oder oberen Bundesbehörden sowie vergleichbarer Bundeseinrichtungen: 134.000 €; für Liefer- und Dienstleistungsaufträge: 207.000 €; für Verteidigungs- und sicherheitsrelevante Liefer- und Dienstleistungsaufträge: 414.000 €; für Bauaufträge: 5.186.000 €; für Sektorenauftraggeber bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen: 414.000 €. Siehe: Verordnung der EU-Kommission, Nr. 1336/2013 (13. Dezember 2013), zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG, 2004/18/EG und 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren.

214 Richtlinie 2004/18/EG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge in den Bereichen Dienstleistungsaufträge, Lieferaufträge und Bauaufträge (kurz Vergaberichtlinie), und Richtlinie 2004/17/EG Vergabe von Aufträgen im Bereich Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung und im Telekommunikationssektor (kurz: Sektorenrichtlinie).

215 Die gesetzliche Grundlage lautet: „Aufträge werden an fachkundige, leistungsfähige sowie gesetzestreue und zuverlässige Unternehmen vergeben. Für die Auftragsausführung können zusätzliche Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben. Andere oder weitergehende Anforderungen dürfen an Auftragnehmer nur gestellt werden, wenn dies durch Bundes- oder Landesgesetz vorgesehen ist.“ (Art. 97 Abs. 4 GWB, Hervorhebungen des Verfassers). Unterhalb der Schwellenwerte gelten das Haushaltrecht und landesrechtliche Vorgaben.

216 Fn. 6, Artikel 97, Abs. 4 GWB.

217 Artikel 2, Abs. 2 und 4, der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen (AVV-EnEff), vom 17. Januar 2008 (BAnz S. 198).

218 Das Vergaberecht fällt gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 des Grundgesetzes unter die konkurrierende Gesetzgebung. Für eine Übersicht zum Stand der Vergabegesetze in den Bundesländern, siehe: „Synopse zum Stand der Tariftreue- und Vergabegesetze in den Bundesländern“, Christliche Initiative Romero, Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Landesnetzwerke (Hrsg.), Mai 2013: http://www.ci-romero.de/fileadmin/media/ethischer_konsum/Landesvergabegesetze/Synopse_Landesvergabegesetze.pdf (abgerufen 20.12.2013). In Niedersachsen tritt zum 01. Januar 2014 ein neues Tariftreue- und Vergabegesetz in Kraft.

hin, dass eine verbindliche Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien auch für den Bereich oberhalb der EU-Schwellenwerte möglich und überfällig ist.

Herausforderungen in der Umsetzung

Bei der Umsetzung des menschenrechtskonformen Einkaufs, wie er in den UN-Leitprinzipien gefordert wird, steht Deutschland auch vor praktischen Herausforderungen: Im Beschaffungsalltag ist häufig immer noch allein der günstigste Preis ausschlaggebend für die Vergabe von Aufträgen, denn die Bewertung der ökologischen und insbesondere der sozialen Kriterien nimmt Zeit und Personal in Anspruch und stellt Beschaffer/-innen vor komplexe Vergabeentscheidungen. Daher erfordert eine sozial- und umweltverträgliche Beschaffung nicht nur einen rechtlichen Rahmen, der die Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien klar und verbindlich vorgibt, sondern auch Strukturen, die die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben mit ausreichend Beratung unterstützen. Besondere Herausforderungen stellen sich derzeit in der Bewertung der Sozialkriterien und in der Frage nach Kontrollen und Sanktionen.

a) Berücksichtigung der sozialen Kriterien

Die Berücksichtigung sozialer Kriterien in den Lieferketten bestimmter Produkte, die der Staat einkauft, wird in den gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene ermöglicht und in vielen Bundesländern für bestimmte Produktgruppen sogar gefordert. Wenn von sozialen Kriterien in den Lieferketten die Rede ist, werden diese häufig auf die Mindeststandards der ILO-Kernarbeitsnormen beschränkt: das Verbot von Zwangsarbeit, Verbot der Diskriminierung, Verbot von Kinderarbeit sowie das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen. Weitere Menschenrechte und ILO-Normen wie zum Beispiel Gesundheits- und Arbeitsschutzregelungen, die Einhaltung von existenzsichernden Löhnen, das Verbot von überlangen Arbeitszeiten und feste Beschäftigungsverhältnisse sind damit noch nicht erfasst. Zudem müssen sich die Standards auf die gesamte Lieferkette des Produktes beziehen. Dies erklärte die Bundesregierung bereits in der Begründung zur Modernisierung des Vergaberechts 2008: „Damit kann der öffentliche Auftraggeber die Vorgabe der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen bei Importen für die gesamte Lieferkette bis ins Ursprungsland erstrecken.“[219]

Soziale Kriterien können an verschiedenen Stellen im Vergabeprozess eingefordert werden, etwa in den Auftragsausführungsbestimmungen oder im Rahmen der Zuschlagskriterien.[220] Die Bewertung der sozialen Kriterien stellt für die Beschaffer/-innen vor Ort aber häufig eine besondere Herausforderung da, unter anderem weil diese aufgrund komplexer Lieferketten schwieriger nachzuweisen und zu kontrollieren sind. Damit fallen sie in der Praxis oft hinten runter. Der Nachweis über die Einhaltung sozialer Kriterien wird durch die Vorlage einer unabhängigen Zertifizierung oder, falls die für das Produkt nicht vorhanden ist, durch Bietererklärungen der Unternehmen selbst erbracht. Mittlerweile existieren in mehreren Produktgruppen verlässliche Siegelsysteme, welche die Einhaltung der geforderten Mindeststandards nachweisen. Zudem garantieren Multi-Stakeholder-Initiativen nicht nur die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen, sondern arbeiten an einer schrittweisen Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Produzent/-innen entlang der Lieferkette. Bloße Eigenerklärungen der Bieter sind in diesen Produktgruppen demnach nicht mehr zeitgemäß und lassen eine Kontrolle nur sehr bedingt zu. Es ist darüber hinaus wichtig, zwischen den Herstellungsbedingungen eines einzelnen Produktes einerseits und unternehmensbezogenen Nachweisen für die Einhaltung von sozialen Kriterien andererseits zu differenzieren.

Eine weitere Möglichkeit wäre, die sozialen Kriterien, wie etwa das Verbot von Zwangsarbeit, als Produkteigenschaft anzuerkennen, so wie Umweltstandards auch schon als technische Eigenschaften eines Produktes berücksichtigt werden. Neue Impulse könnten in diesem Zusammenhang von der EU-Ebene kommen: In Vorschlägen zur Revision der Vergaberichtlinien der EU ist vorgesehen, dass Anforderungen an die Produktionsmethode als technische Spezifikation gestellt werden können, wenn sie in einem Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen.[221]

219 Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung: Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts, DS 16/10117, 13.08.2008, S. 16.

220 Engagement Global (Hg.) 2013: „Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen Rechtswissenschaftliches Gutachten“, Gutachter: Prof. Dr. Jan Ziekow, August 2013, http://www.service-eine-welt.de/publikationen/publikationen-start.html#h3_Schriftenreihe-Material (abgerufen 20.12.2013).

221 Die Formulierung im Kompromissvorschlag zur Revision der Vergaberichtlinien lautet (vorgeschlagener Artikel 66 zu den Zuschlagskriterien; vgl. auch Artikel 40 zu Technischen Spezifikationen): “Award criteria shall be considered to be linked to the subject-matter of the public contract where they relate to the works, supplies or services to be provided under that contract in any respect and at any stage of their life cycle, including factors involved: (a) in the specific process of production, provision or trading of those works, supplies or services, or (b) in a specific process for another stage of their life cycle, even where such factors do not form part of their material substance.” Siehe: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on public procurement, 2011/0438 (COD). http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/richtlinie-klassisch-engl,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (abgerufen 20.12.2013).

b) Wirksame Kontrollmechanismen und Sanktionen

Eine zweite wichtige Herausforderung in der aktuellen Diskussion ist die Entwicklung effektiver und glaubwürdiger Mechanismen zur Kontrolle, ob und wie die sozialen und ökologischen Kriterien eingehalten werden. Allein der Nachweis von vertrauenswürdigen Siegeln oder die Mitgliedschaft in Multi-Stakeholder-Initiativen ist nicht ausreichend. Es ist für die Kontrolle wichtig, dass die Angaben der Unternehmen von den Vergabestellen in regelmäßigen Stichproben überprüft werden. Das CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung fordert in diesem Zusammenhang, dass die Kompetenzstelle des Bundes stichprobenartige Kontrollen der Unternehmensangaben bei öffentlichen Ausschreibungen durchführt. Auf Landesebene, etwa in Berlin, ist in diesem Sinne die Einrichtung einer zentralen Kontrollgruppe vorgesehen.

Foto: pitb - fotolia.com

Pflastersteine aus fairer Produktion? Städte und Kommunen stehen in der Verantwortung, in der Beschaffung auf menschenrechtskonforme Produktionsbedingungen zu achten.

Wenn Unternehmen wiederholt oder schwerwiegend gegen ihre eigenen Angaben verstoßen oder irreführende Angaben machen, muss es für die öffentlichen Stellen die Möglichkeit geben, Sanktionen zu verhängen, etwa in Form von Vertragsstrafen oder eines Ausschlusses von Vergabeverfahren für einen festgelegten Zeitraum.

c) Strukturen zur Umsetzung eines menschenrechtskonformen Einkaufs

Auf Bundesebene ist am 30. Januar 2012 eine Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung beim Beschaffungsamt im Bundesministerium des Inneren eingerichtet worden. Diese forderten zivilgesellschaftliche Organisationen im Rahmen des CorA-Netzwerks bereits seit Jahren. Die Kompetenzstelle hat den Auftrag, die circa 30.000 Vergabestellen von Bund, Ländern und Kommunen in der sozial- und umweltverträglichen Beschaffung zu beraten, als zentrale Anlaufstelle die nachhaltige Beschaffung in Deutschland zu koordinieren und eine Informationswebseite aufzubauen.[222]

Eine zentrale, praxisgerechte Datenbank ist wichtig für eine koordinierte Beratung der Beschaffer/-innen vor Ort. Allerdings gibt es derzeit einen Dschungel an Portalen mit Informationen, die private und öffentliche Träger bereitstellen.[223] Die neue Informationswebseite der nationalen Kompetenzstelle hat dies bislang noch nicht umfassend vereinfacht. Darüber hinaus fehlt es an einer Bewertung der unterschiedlichen Zertifikate und Multi-Stakeholder-Initiativen, zwischen denen qualitativ große Unterschiede zu verzeichnen sind. Der „Kompass Nachhaltigkeit“, eine Internetplattform mit Informationen zu Nachhaltigkeitsstandards und Siegeln, wird aus diesen Gründen derzeit überarbeitet und soll mit der Informationswebseite der nationalen Kompetenzstelle neu verlinkt werden.[224]

Kritisch ist in diesem Zusammenhang auch die geringe personelle Ausstattung der Kompetenzstelle. Die letzte Bundesregierung stellte dafür fünf Planstellen aus dem Personalüberhang des Bundesministeriums der Verteidigung zur Verfügung. Es herrscht nach wie vor ein Mangel an fachkundiger Beratung der Vergabestellen von Bund, Ländern und insbesondere Kommunen, die den prozentual größten Anteil in Deutschland beschaffen. In der Praxis ist es nicht für jede einzelne Vergabestelle leistbar, für ihre

222 Es gibt neben der Kompetenzstelle allerdings noch weitere Stellen auf Bundesebene, die beratend in dem Bereich tätig sind, etwa den Informationsdienst für umweltfreundliche öffentliche Beschaffung des Umweltbundesamtes oder die Servicestelle „Kommunen in der Einen Welt“ des BMZ. Eine Bündelung von Kompetenzen war von der letzten Bundesregierung nicht geplant. Siehe dazu: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/9709, 21.05.2012.

223 Siehe folgende Beispiele: Umweltbundesamt: „Umweltfreundliche Beschaffung“, http://www.beschaffung-info.de; BMZ: „Kompass Nachhaltigkeit“, http://www.kompass-nachhaltigkeit.de; oder Beschaffungsamt, BITKOM, Bundesagentur für Arbeit, Umweltbundesamt, u. a.: „Unabhängiges Portal für Leitfäden zur produktneutralen IT-Ausschreibung“ http://www.itk-beschaffung.de.

224 Der überarbeitete Kompass Nachhaltigkeit wird als Qualitätscheck Nachhaltigkeitsstandards voraussichtlich Ende 2014 online gestellt. Für eine Kritik am Kompass Nachhaltigkeit vor der Überarbeitung siehe: Netzwerk für Unternehmensverantwortung CorA 2010: CorA Stellungnahme zum Kompass Nachhaltigkeit. http://www.cora-netz.de/themen/offentliche-beschaffung/bundesebene/ (abgerufen 20.12.2013).

eigenen Ausschreibungen je nach Produktgruppe Kriterien zu formulieren, Zertifikate oder Bietererklärungen zu bewerten und die Umsetzung der Kriterien zu kontrollieren.

Bislang ist kein ständiger Austausch der Kompetenzstelle mit Experten aus entwicklungspolitischen Initiativen, Umweltorganisationen und Wissenschaft in Form eines Beirats vorgesehen, obwohl zum Beispiel das Bundesland Bremen mit der Einrichtung eines Beirats gute Erfahrungen gemacht hat.[225] Die Kompetenzstelle des Bundes sei zwar für einen Austausch mit allen Beteiligten verantwortlich, heißt es in einer Antwort der letzten Bundesregierung,[226] die Strukturen dafür fehlen jedoch. Um eine schrittweise Umsetzung einer sozial- und umweltverträglichen Beschaffung voranzutreiben, muss die Kompetenzstelle des Bundes ihre übergeordnete Koordination und Beratung intensivieren.

Quo Vadis: Rahmensetzung auf deutscher und EU-Ebene menschenrechtlich gestalten

Die Vergabe von Aufträgen in Deutschland, die oberhalb der erwähnten EU-Schwellenwerte liegen, richtet sich nach den Vorgaben der EU-Richtlinien. Auf europäischer Ebene sind diese Vergaberichtlinien auf Vorschlag der Kommission in den letzten zwei Jahren überarbeitet worden. Die Verhandlungen zwischen Parlament, Rat und Kommission sind abgeschlossen und es liegen Kompromissvorschläge vor. Nach derzeitigem Stand ist die endgültige Abstimmung über die Vorschläge im Europäischen Parlament für den 15. Januar 2014 geplant.[227] Danach muss der Europäische Rat zustimmen, die neuen Richtlinien könnten dann zum 30. Juni 2014 in Kraft treten.[228]

Das Ziel der Überarbeitung war im Wesentlichen die Vereinfachung und Flexibilisierung der Vergabeverfahren. Nichtregierungsorganisationen haben hingegen in dem Reformprozess unter anderem gefordert, dass nachhaltige Beschaffung als „Soll-Bestimmung“ in die Vergaberichtlinie Eingang finden solle.[229] Die aktuellen Kompromissvorschläge sehen weiterhin nur eine „Kann-Bestimmung“ vor. Externe Kosten der Herstellung eines Produktes müssen nicht verpflichtend berücksichtigt werden. Neu ist indes, dass die Auftraggeber in Ausschreibungen Gütezeichen, einschließlich Umweltzeichen oder Siegel des Fairen Handels, direkt einfordern können. Bislang mussten die Beschaffungsstellen auf detaillierte technische Spezifikationen in den Leistungsbeschreibungen verweisen.[230] Diese Änderung wird die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien sicher erleichtern. Insgesamt haben die Reformen der EU-Richtlinien die Anreize für eine nachhaltige Beschaffung gestärkt, sie lassen den Mitgliedsstaaten aber weiterhin ausreichend Spielraum, inwieweit sie menschenrechtliche, soziale und ökologische Kriterien in der öffentlichen Beschaffung berücksichtigen.

Eine sozial und ökologisch verantwortliche Auftragsvergabe der öffentlichen Hand in Deutschland ist nicht allein von materiellen und personellen Ressourcen abhängig, sondern ebenso vom politischen Willen und klaren politischen Zielvorgaben. Der Staat hat eine Verantwortung, seine Lenkungsmöglichkeiten im Bereich der Beschaffung wahrzunehmen und so Anreize zu setzen, damit Unternehmen fair und nachhaltig wirtschaften. Insgesamt ist es für eine kohärente Umsetzung der sozial- und umweltverträglichen Beschaffung in Deutschland im Sinne der UN-Leitprinzipien erforderlich, die Achtung der Menschenrechte explizit in die Vorgaben aufzunehmen und diese bundesweit verbindlich zu gestalten.[231] Dabei darf eine bundesweite „Soll-Bestimmung“ nicht hinter den Vorgaben auf Landesebene zurückbleiben. Von dem Grundsatz der UN-Leitprinzipien, jegliche staatliche Unterstützung von Unternehmen von deren strikter Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfalt abhängig zu machen, ist der Einkauf der öffentliche Hand in Deutschland noch weit entfernt.

225 Bremer entwicklungspolitisches Netzwerk 2010: Es geht auch anders! Sozial und ökologisch verantwortliche Beschaffung im Land Bremen. Projekt-Dokumentation. http://www.ben-bremen.de/projekteschwerpunkte/oeffentliche-beschaffung/105-es-geht-auch-anders-die-projekt-dokumentation.html (abgerufen 20.12.2013).

226 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, Drucksache 17/9709, 21. 05. 2012, Antwort der Bundesregierung auf Frage 15.

227 Die Ergebnisse lagen zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht vor.

228 Für einen Überblick über den Prozess auf EU Ebene siehe: http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0438%28COD%29&l=en (abgerufen 20.12.2013). Und für die Reaktion einiger Parteien im Europaparlament, vgl.: S&D: http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/public-procurement-sd-euro-mps-welcome-positive-agreement, EPP: http://www.eppgroup.eu/press-release/New-rules-on-contracts%2C-utilities-and-concessions (abgerufen 20.12.2013).

229 Ausführlicher zur Bewertung der Richtlinienentwürfe siehe: Stellungnahme des CorA-Netzwerks für Unternehmensverantwortung zum Richtlinienentwurf der EU zur Modernisierung des Vergabewesens, 20. September 2012. http://www.cora-netz.de/?page_id=136 (abgerufen 20.12.2013).

230 Siehe: Art. 41 des Reformvorschlags zur RL 2004/18/EG und Art. 55 des Reformvorschlags zur RL 2004/17/EG.

231 Die Parteien hatten dazu im Vorfeld der Bundestagswahl unterschiedliche Standpunkte bezogen. Die SPD forderte eine gesetzlich verbindliche Regelung für die Tariftreue und soziale Kriterien, siehe: SPD, „Das Wir entscheidet“, Regierungsprogramm 2013-2017, http://www.spd.de/95466/regierungsprogramm_2013_2017.html (abgerufen 20.12.2013), S. 20. Die CDU forderte einen Abbau der Bürokratie bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen, vgl. CDU, „Gemeinsam erfolgreich für Deutschland“, Regierungsprogramm 2013-2017, http://www.cdu.de/regierungsprogramm (abgerufen 20.12.2013), S. 13. Die Grünen prüften den Vorschlag, das Wort „kann“ mit „soll“ zu ersetzen, siehe: Bündnis 90/Die Grünen Deutschland, „Zeit für den Grünen Wandel“, Bundestagswahlprogramm 2013, http://www.gruene.de/partei/gruenes-wahlprogramm-2013.html (abgerufen 20.12.2013), S. 52-53 und S. 276. Die Linke verlangte ebenfalls ausdrücklich die Tariftreue als verbindliches Kriterium, siehe: Die Linke, „100 Prozent Sozial“, Wahlprogramm 2013, http://www.die-linke.de/wahlen/wahlprogramm/ (abgerufen 20.12.2013), S. 63.

4.4 Menschenrechtliche Kohärenz von Handels- und Investitionsabkommen sichern

Gemäß den UN-Leitprinzipien sollen Staaten „ausreichenden innerstaatlichen Politikspielraum zur Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen erhalten, wenn sie mit anderen Staaten oder mit Wirtschaftsunternehmen geschäftsbezogene Politikziele verfolgen, wie etwa durch Investitionsabkommen oder Investitionsverträge“ (Prinzip 9). Ebenso heben die „UN-Leitprinzipien zu extremer Armut und Menschenrechten” hervor, dass Staaten in allen Bereichen „einschließlich der internationalen Handels-, Besteuerungs-, Finanz-, Geld-, Umwelt- und Investitionspolitik“ ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen in Betracht ziehen müssen (Absatz 61). Auch der EU-Vertrag von Lissabon erklärt die Menschenrechte zu grundlegenden Werten, „auf die die Union gründet“ (Art. 2). Art. 3.5. erhebt diese Werte der EU zur Grundlage auch für ihre „Beziehungen zur übrigen Welt“.

Status Quo der Handels- und Investitionspolitik der EU und Deutschlands

Seit dem EU-Vertrag von Lissabon im Dezember 2009 fällt nicht nur die Handelspolitik, sondern nunmehr auch die Investitionspolitik in die Zuständigkeit der EU.[232] Die Ziele der Handels- und Investitionspolitik der EU werden in der Strategie „Handel, Wachstum und Weltgeschehen“ von 2010 skizziert.[233] Diese Strategie zielt vor allem darauf ab, die Wettbewerbssituation europäischer Unternehmen im Ausland zu verbessern. Dazu fordert sie von anderen Staaten einen möglichst uneingeschränkten Marktzugang für europäische Exporte, Dienstleistungen und Investitionen, ungehinderten Zugang zu öffentlichen Aufträgen und Rohstoffen sowie mehr Schutz von Investitionen und geistigen Eigentumsrechten europäischer Unternehmen. Diese Ausrichtung spiegelt im Wesentlichen auch jene Prioritäten wider, welche die letzte Bundesregierung bei der Konsultation der EU-Kommission zur Handelsstrategie hervorgehoben hatte.[234]

Da die Verhandlungen bei der WTO seit Jahren gestockt hatten, kündigte die Kommission in ihrer Strategie an, einen „Großteil unserer Energie“ auf den Abschluss bilateraler Freihandelsabkommen zu verwenden.[235] Faktisch ist das schon seit Jahren der Fall. Umfassende Handelsabkommen hat die EU in den vergangenen Jahren unter anderem mit Südkorea, Kolumbien und Peru, Mittelamerika (Honduras, Nicaragua und Panama), Singapur und den Staaten der Karibik (Cariforum) sowie des Pazifik (Papua Neu-Guinea) abgeschlossen. Über weitere umfassende Handelsabkommen verhandelt die EU derzeit mit den afrikanischen Staaten (sogenannte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen), den MERCOSUR-Staaten, mit Indien, Vietnam, Thailand, Singapur, Malaysia, Marokko, Japan, Kanada und den USA. Geplant sind außerdem Verhandlungen mit China über ein bilaterales Investitionsschutzabkommen sowie über Handelsabkommen mit Indonesien und den Philippinen.[236]

Die Bundesregierung ist über den EU-Ministerrat an der Erarbeitung und Erteilung aller Verhandlungsmandate für solche Abkommen beteiligt, welche der Kommission jeweils als Orientierungsrahmen für die Verhandlungen dienen. Ebenfalls über den Ministerrat wird die Bundesregierung über den Verhandlungsstand zu allen Abkommen regelmäßig informiert und konsultiert und muss diesen vor der Unterzeichnung zustimmen. sogenannte gemischte Abkommen, die für die EU-Mitgliedstaaten budgetäre Implikationen haben, sind überdies durch diese zu ratifizieren. So haben Bundestag und Bundesrat zum Beispiel im Mai 2013 die Abkommen mit Kolumbien, Peru und Mittelamerika ratifiziert.

Schon bevor die Zuständigkeit für Investitionsschutzabkommen 2009 in die Kompetenz der EU überging, hatte Deutschland mit insgesamt 131 Staaten sogenannte bilaterale Investitionsschutzabkommen (BIT) abgeschlossen, welche die Interessen und Rechte deutscher Unternehmen

232 Woolcock, S. 2010: The Treaty of Lisbon and the European Union as an actor in international trade, ECIPE Working Paper No. 01/2010.

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

234 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. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146625.pdf (abgerufen 20.12.2013).

235 Zwar wurde bei der WTO-Ministerkonferenz in Bali am 7. Dezember 2013 erstmals seit 20 Jahren wieder ein neues Abkommen vereinbart, nämlich zu Handelserleichterungen, also zu Vereinfachungen des Zollwesens. Außerdem enthält das sogenannte Bali-Paket mehrere unverbindliche Ankündigungen, zum Beispiel zur Verbesserung des Marktzugangs für die ärmsten Entwicklungsländer (Least Developed Countries – LDC). Zu den zentralen Themen und auch Anliegen der EU – dem Abbau von Zöllen und Exportbeschränkungen, zu Dienstleistungen, öffentlicher Beschaffung und Investitionen – wurden allerdings keine Beschlüsse gefasst, http://wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/tempdocs_e.htm (abgerufen 20.12.2013).

236 Europäische Kommission 2013: The EU's bilateral trade and investment agreements – Where are we? Memo. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf (abgerufen 20.12.2013).

im Ausland umfassend schützen.[237] Deutsche Unternehmen, die ihre Rechte in einem dieser Länder verletzt sehen, können damit unter Umgehung jeglicher nationaler Rechtswege unmittelbar ein internationales Schiedsgericht ihrer Wahl anrufen und den betreffenden Staat auf Schadensersatz verklagen. Zu diesen Schiedsgerichten gehören das bei der Weltbank angesiedelte International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) und die United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) sowie die privatwirtschaftlich getragenen International Chamber of Commerce (ICC) und Stockholm Chamber of Commerce (SCC). Die Schiedsgerichte werden ad hoc zusammengesetzt und tagen grundsätzlich unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

Menschenrechtsgefährdungen durch Handels- und Investitionsschutzabkommen

Zahlreiche Studien haben in den vergangenen Jahren gezeigt, dass einige der von der EU angestrebten Bestimmungen von Handels- und Investitionsschutzabkommen die Gefahr bergen, notwendige Handlungsspielräume von Entwicklungsländern zur Verwirklichung sozialer Menschenrechte erheblich einzuschränken.[238] Dies soll anhand der drei folgenden Problembereiche exemplarisch aufgezeigt werden.

Forcierter Marktzugang kann Kleinbauernfamilien verdrängen

EU-Exporte von Milchpulver nach Bangladesch und Burkina Faso, Schweinefleisch in die Elfenbeinküste, Geflügelteile nach Ghana und Kamerun sowie Tomatenpaste nach Ghana haben in den vergangenen Jahren immer wieder erheblichen Druck auf die Erzeugerpreise auf lokalen Märkten ausgeübt. Kleinbauernfamilien wurden dadurch aus dem Markt gedrängt oder mussten Einkommenseinbußen hinnehmen, die es ihnen nicht mehr erlaubten, sich angemessen zu ernähren. In Ermangelung alternativer Einkommensquellen und ausreichender Sozialsysteme, welche solche Einkommenseinbrüche hätten abfedern können, kommt es dadurch mitunter zu einer akuten Gefährdung des Menschenrechts auf Nahrung und anderer sozialer Rechte.[239] Die EU fordert in bilateralen Handelsabkommen, dass Entwicklungsländer 80 bis 90 Prozent ihrer Einfuhrzölle sowie sämtliche anderen Einfuhrbeschränkungen unwiderruflich abschaffen, so dass Schutzmaßnahmen für die Bäuerinnen und Bauern deutlich erschwert werden. Für die verbleibenden „sensiblen Produkte“ werden die Einfuhrzölle durch sogenannte „Stillstandsklauseln“ auf dem jetzigen Niveau eingefroren und dürfen nicht mehr angehoben werden, selbst wenn die bei der WTO vereinbarten Obergrenzen höher liegen.

In Phasen niedriger Weltmarktpreise wären die betreffenden Länder Billigimporten der EU im Falle solcher Regelungen schutzlos ausgeliefert. Sollte zum Beispiel im Rahmen eines Handelsabkommens mit Indien die Abschaffung des derzeit 60-prozentigen Einfuhrzolls auf Milchpulver vorgeschrieben werden, wäre nach einer Studie von MISEREOR und der Heinrich Böll Stiftung das Recht auf Nahrung vieler der insgesamt 14 Millionen indischen Bauernfamilien gefährdet, die mit den direkt oder indirekt subventionierten Milchprodukten der EU kaum konkurrieren könnten.[240] Nach einer Studie des Berliner Agrarökonomen Harald von Witzke gelangen Milchprodukte der EU aufgrund solcher Subventionen zu Preisen auf den Markt, die nur 59 Prozent der tatsächlichen Erzeugungskosten abdecken.[241] Die Bundesregierung hat gegenüber dem Bundestag explizit erklärt, dass Deutschland im Rahmen des Handelsabkommens mit Indien unter anderem Exportinteressen bei hochverarbeiteten Milchprodukten wie Käse und Milchpulver verfolgt.[242]

Geistige Eigentumsrechte erschweren Zugang zu Saatgut

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

Nachbau, Tausch und Weiterverkauf – auch von kommerziell gehandeltem Saatgut – sind in den Anden bisher gängige Praxis unter Kleinbauern. Wenn dies teilweise verboten wird, kann dies zu einer erheblichen Steigerung der Produktionskosten führen. Ein solches staatliches Verbot stellt für die Einkommen und letztendlich für das Recht auf Nahrung der Bauernfamilien eine große Bedrohung dar. Darauf hat auch Olivier De Schutter, UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, wiederholt hingewiesen.[243] Auch hier werden also die Rechte von Konzernen zulasten der Menschenrechte der ärmsten Bevölkerungsgruppen gestärkt. Zu den potenziellen Nutznießern gehören multinationale Saatgutkonzerne wie etwa die deutsche Bayer CropScience, die in Kolumbien Saatgut herstellt und vertreibt.[244]

237 BMWi 2012: Übersicht über die bilateralen Investitionsschutz- und -förderungsverträge (IFV) der Bundesrepublik Deutschland. http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/bilaterale-investitionsfoerderungs-und-schutzvertraege-IFV,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (abgerufen 20.12.2013).

238 Einige davon sind zusammengefasst in Paasch, A. 2011: Menschenrechte in der EU-Handelspolitik – Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Diskussionspapier des Ecofair Trade Dialog, MISEREOR, Heinrich Böll Stiftung und Glopolis.

239 Paasch, A. 2008: Weltagrarhandel und Menschenrechte – Fallstudien zu Verletzungen des Rechts auf Nahrung von Kleinbauern, sowie: Derselbe 2012: Die Europäische Agrarpolitik und ihre Bauernopfer.

240 Misereor, Heinrich Böll Stiftung, Third World Network, Anthra & Glopolis 2011: Right to Food Impact Assessment of the EU-India Trade Agreement.

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

242 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN zum Freihandelsabkommen zwischen der EU und Indien, 2.5.2012, Drucksache 17/9487. S. 4.

Den Importfluten billiger Tomatenpaste aus Südeuropa und China sind viele Bäuerinnen und Bauern in Ghana nicht gewachsen.

Einseitiger Investitionsschutz gefährdet Wasserversorgung

BITs und die Investitionsschutzkapitel von Handelsabkommen schützen ausländische Investoren in der Regel nicht nur gegen Enteignungen im herkömmlichen Sinne, sondern auch gegen sogenannte „indirekte“ Enteignung, wo die Gewinnaussichten eines Investors zum Beispiel aufgrund öffentlicher Regulierungen geschmälert werden. Auch in solchen Fällen kann ein Investor den Gaststaat auf eine prompte, angemessene und effektive Entschädigung verklagen. Das in BITs verankerte Gebot der „billigen und gerechten Behandlung“ *(Fair and Equitable Treatment – FET)*, das gewohnheitsrechtlich eigentlich die willkürliche Verweigerung von Rechtsschutz verbietet, wird von Schiedsgerichten inzwischen so weit ausgelegt, dass es die Beibehaltung eines stabilen Investitionsklimas vorschreibe. Auch Regulierungsmaßnahmen in Bereichen wie der Wasser-, Strom- und Gesundheitsversorgung, Umwelt-

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

244 Fritz, T. 2010: Die zweite Eroberung: Das Freihandelsabkommen der EU mit Kolumbien und Peru.

Importierte Geflügelteile machen auch in Kamerun den Bauern das Leben schwer.

schutz oder Landverteilung können unter Berufung auf solche Bestimmungen durch Investoren in Frage gestellt werden.[245] Das Konfliktpotenzial zwischen dem internationalen Investitionsschutz und dem Schutz der Menschenrechte ist vor diesem Hintergrund erheblich.[246]

Aufgetreten ist ein solcher Konflikt zum Beispiel in Tansania, wo einem britisch-deutschen Konsortium aus Biwater International Limited und der HP Gauff Ingenieure GmbH 2003 die Verbesserung und der Betrieb der Wasser- und Sanitätsinfrastruktur in der Hauptstadt Dar es Salaam übertragen worden war. Nachdem bei der Umsetzung erhebliche Probleme und Missstände aufgetreten waren, kam die tansanische Regierung zu dem Schluss, dass das Konsortium seine vertraglichen Verpflichtungen nicht erfüllte, und machte die Privatisierung 2005 wieder rückgängig, ohne eine Entschädigung zu zahlen. Unter Berufung auf das Gebot der fairen und gerechten Behandlung in dem britisch-tansanischen BIT verklagte das Konsortium Tansania daraufhin beim Schiedsgericht der Weltbank (ICSID) auf Schadensersatz in Höhe von 20 Millionen USD. Auch wenn das Gericht dem Konsortium 2008 diese Zahlung nicht gewährte, befand es die tansanische Regierung der Verletzung des BIT für schuldig.[247] Menschenrechtsargumente wurden in diesem wie auch anderen ähnlich gelagerten Fällen nicht in Betracht gezogen. Problematisch ist an solchen Urteilen auch die abschreckende Wirkung *(chilling effect):* Andere Regierungen sind vorgewarnt, dass die Rücknahme von Wasserprivatisierungen zu einer Verurteilung durch ein Schiedsgericht und gegebenenfalls auch zu hohen Schadensersatzstrafen führen kann, so dass viele vor einem solchen Schritt von vornherein zurückschrecken werden.

Quo Vadis: Die deutsche Haltung zu effektiveren Menschenrechtsinstrumenten

Trotz dieser Gefahren sieht die EU bislang keine Instrumente und Mechanismen vor, um Menschenrechtsverletzungen durch Handels- und Investitionsabkommen im Vorhinein effektiv abzuwenden. In bisherigen Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen *(Sustainability Impact Assessments* – SIA) der EU werden Menschenrechte bislang weder in den Vorgaben noch in den Studien selbst berücksichtigt. Menschenrechtsklauseln, die seit 1992 in

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

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

247 Triantafilou, E. 2009: No Remedy for an Investor's own Mismanagement: The Award in the ICSID Case Biwater and Gauff v. Tanzania. S. 6-10.

bilateralen Abkommen der EU in der Regel auftauchen, fordern zwar von den Partnerländern die Einhaltung von Menschenrechten. Mögliche Auswirkungen der Handelsabkommen selbst werden durch diese Klauseln jedoch nicht erfasst. Die Revision von Bestimmungen in Handelsabkommen, die sich als eine Bedrohung von Menschenrechten erwiesen haben, ist in diesen Klauseln ebenso wenig vorgesehen. Im deutschen Muster-Investitionsschutzvertrag von 2008 werden Menschenrechte gar nicht erst erwähnt.[248] Unerwähnt bleiben die Menschenrechte auch in der handelspolitischen Position der Bundesregierung.[249]

Gemeinsam mit anderen NRO hat MISEREOR im März 2011 einige der oben beschriebenen Menschenrechtsprobleme der EU-Handelspolitik gegenüber dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte dokumentiert.[250] 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 forderte die Bundesrepublik Deutschland daher auf, „einen umfassenden Menschenrechtsansatz auf ihre Handels- und Agrarpolitik anzuwenden".[251]

Eine wichtige Voraussetzung für eine menschenrechtlich kohärente Handels- und Investitionspolitik der EU wäre aus Sicht vieler UN-Expert/-innen und NRO die Einführung spezifischer menschenrechtlicher Folgenabschätzungen *(Human Rights Impact Assessments – HRIA)*. Diese wären systematisch vor Verhandlungsbeginn und Abschluss von Handelsabkommen *ex ante* durchzuführen, um menschenrechtlich problematische Bestimmungen frühzeitig zu erkennen und auszuschließen. Sie müssten zudem nach einer bestimmten Phase der Implementierung eines Abkommens *ex post* wiederholt werden, um die tatsächlichen Auswirkungen zu überprüfen. Die Leitprinzipien zu menschenrechtlichen Folgenabschätzungen von Handels- und Investitionsabkommen, welche UN-Sonderberichterstatter Oliver De Schutter vorgelegt hat, bieten dafür einen guten Orientierungsrahmen.[252] HRIA könnten entweder zusätzlich zu SIA vorgenommen oder die Menschenrechte systematisch in SIA integriert werden.

Deutsche NRO haben in ihrem Positionspapier zu Wirtschaft und Menschenrechten außerdem vorgeschlagen, dass sich die Bundesregierung innerhalb der EU für eine Überarbeitung der Modell-Menschenrechtsklausel für Handelsabkommen aus dem Jahr 1992 einsetzt. Die überarbeitete Klausel müsste explizit die Aussetzung oder Änderung von Vertragsbestimmungen vorschreiben, falls diese sich als eine Gefährdung von Menschenrechten erwiesen haben. Zur Feststellung möglicher negativer menschenrechtlicher Auswirkungen müsste diese Klausel regelmäßige HRIA und die Einrichtung eines unabhängigen und transparenten Beschwerdemechanismus verlangen. Im Auftrag von MISEREOR und dem Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) hat der britische Völkerrechtler Lorand Bartels eine Modell-Menschenrechtsklausel entwickelt, die Anfang 2014 veröffentlicht wird.

2012 hatte sich die Bundesregierung gegenüber dem Bundestag mit Bezug auf das Handelsabkommen mit Indien skeptisch gegenüber neuen oder reformierten Menschenrechtsinstrumenten in der EU-Handelspolitik geäußert. Auf die explizite Frage nach einer reformierten Menschenrechtsklausel und einem Beschwerdemechanismus beschied die letzte Bundesregierung, „dass sich die bisherige Praxis der EU in Bezug auf Menschenrechtsklauseln bewährt hat".[253] Mit Blick auf den Vorschlag einer menschenrechtlichen Folgenabschätzung erklärte die letzte Bundesregierung, dass Menschenrechte bereits in den SIA implizit berücksichtigt würden. Eine gesonderte menschenrechtliche Folgenabschätzung sei zudem im Verhandlungsmandat zu dem Abkommen mit Indien nicht vorgesehen. Allerdings scheint diese Position nicht in Stein gemeißelt zu sein. So hatte der damalige Bundesentwicklungsminister Dirk Niebel gegenüber MISEREOR seine Offenheit zum Vorschlag menschenrechtlicher Folgenabschätzungen von Handelsabkommen signalisiert. Die Frage, wie menschenrechtliche Belange in die bereits bestehenden SIA besser integriert werden könnten, wird derzeit im BMZ geprüft.

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

249 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, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146625.pdf (abgerufen 20.12.2013).

250 Brot für die Welt, FIAN Deutschland, GegenStrömung, Deutsche Kommission Justicia et Pax, MISEREOR & Urgewald et al. 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.

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

252 De Schutter, O. 2011: Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements, Report presented at the 19th session of the United Nations Human Rights Council, 19.12.2011.

253 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN zum Freihandelsabkommen zwischen der EU und Indien, 2.5.2012, Drucksache 17/9487, S. 10.

Rohstoffsicherung durch Handelsabkommen und Rohstoffpartnerschaften

Zu den strategischen Zielen der EU-Handelspolitik gehört auch die Sicherung des Zugangs europäischer Unternehmen zu Rohstoffen in anderen Ländern. „Die nachhaltige, ungestörte Versorgung mit Rohstoffen und Energie ist von strategischer Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft“, erklärte die EU-Kommission 2010 in ihrer Handelsstrategie „Handel, Wachstum und Weltgeschehen“[254]. Auch die letzte Bundesregierung hatte in einem Positionspapier darauf gedrängt, dass „die EU-Handelspolitik gegen Handelsverzerrungen auf den internationalen Rohstoffmärkten resoluter vorgehen [muss], als dies bisher der Fall war.“[255] In ähnlicher Weise hatte sie in ihrer Rohstoffstrategie von 2010 die EU aufgefordert, den Abbau von Exportquoten und -zöllen im Ausland durch Handelsabkommen und andere Instrumente voranzutreiben.[256] Zwar betonte die letzte Bundesregierung, dass armen und ärmsten Entwicklungsländern dabei eine gewisse Flexibilität eingeräumt werden solle. In der Praxis hingegen scheint diese Einschränkung wenig Berücksichtigung zu finden.

Dies zeigt sich zum Beispiel im EU-Handelsabkommen mit Kolumbien und Peru, das 2013 auch von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert wurde. Artikel 25 dieses Abkommens untersagt Kolumbien und Peru mit sofortiger Wirkung, Ausfuhrzölle, -quoten oder andere Ausfuhrbeschränkungen auf Rohstoffe beizubehalten oder in Zukunft einzuführen. Entwicklungspolitisch ist dies problematisch, weil Exportbeschränkungen zumindest vorübergehend einen Anreiz für Investoren schaffen können, im Abbauland selbst eine Verarbeitungsindustrie aufzubauen und die dortige Wertschöpfung zu steigern. Exportzölle können zudem Staatseinnahmen generieren, die unter anderem zur Gewährleistung sozialer Menschenrechte erforderlich sind. Problematisch ist es überdies, wenn Handelsabkommen die Intensivierung des Bergbaus in Ländern – wie Kolumbien und Peru – forcieren, wo gerade in diesem Sektor Menschenrechtsverletzungen gang und gäbe sind.[257]

Über die herkömmlichen handelspolitischen Instrumente der EU hinaus hat die letzte Bundesregierung eigene bilaterale „Rohstoffpartnerschaften“ mit den Regierungen der Mongolei (2011) und Kasachstans (2012) abgeschlossen, um „die Rohstoffversorgung Deutschlands zu sichern und die wirtschaftliche Entwicklung im Partnerland zu unterstützen“.[258] Eine weitere Rohstoffpartnerschaft mit Peru wurde bereits in der letzten Legislaturperiode ausgehandelt und soll nach dem Willen des BMWi möglichst bald unterzeichnet werden. Gemäß Artikel 2 der beiden Vertragstexte mit der Mongolei und Kasachstan sollen die Partnerschaften dazu beitragen, die Rohstoffe dieser Länder „durch Investitionen, Innovationen und Lieferbeziehungen sowie Technologietransfer“ einer „umfassenden Nutzung zuzuführen“.

Zu diesem Zweck stellt die Bundesregierung den Partnerländern zum Beispiel Maßnahmen zur Ausbildung von Fachkräften, Forschungszusammenarbeit und Beratungsleistungen in Aussicht. Zudem sagt die Bundesregierung zu, dass sie Investitionen deutscher Unternehmen im Rohstoffsektor „mit dem außenwirtschaftlichen Förderinstrumentarium flankieren“ wird.[259] Im Gegenzug sollen die Regierungen der Partnerländer dafür sorgen, dass in ihrem Land abgebaute Rohstoffe „den deutschen Unternehmen diskriminierungsfrei und zu transparenten und fairen Bedingungen zur Verfügung“ gestellt werden. Mengenmäßige Begrenzungen solle es dabei nicht geben.[260]

Kooperationen der Bundesregierung mit Partnerländern im Rohstoffsektor sind nicht per se verwerflich, sofern sie menschenrechtlichen, entwicklungspolitischen und ökologischen Zielen dabei eine hohe Priorität einräumen. Sehr fragwürdig ist allerdings, dass die Bundesregierung solche Partnerschaften mit Ländern wie der Mongolei und Kasachstan abschließt, wo Repressi-

254 Europäische Kommission 2010: Handel, Wachstum und Weltgeschehen. Handelspolitik als Kernbestandteil der EU-Strategie 2020 (KOM(2010)612), S. 8 und 4.

255 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, S. 5.

256 BMWi 2010: Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen, S. 9.

257 Kerkow, U. & Feldt, H. 2013: Menschenrechtliche Probleme im peruanischen Rohstoffsektor und die deutsche Mitverantwortung, S. 40–42.

258 BMWi 2010, S. 24.

259 Vgl. Art. 6, Abs. 3 des Abkommens mit Kasachstan und, in leicht abgewandelter Formulierung, Art. 6, Abs. 2 des Abkommens mit der Mongolei.

260 Vgl. Art. 6, Abs. 6 der Rohstoffpartnerschaft mit der Mongolei. Eine ähnliche Formulierung findet sich auch in Art. 6, Abs. 5 der Partnerschaft mit Kasachstan, wobei dort ein Verbot mengenmäßiger Begrenzungen nicht erwähnt ist.

Foto: GRUFIDES/Peru

Waffengewalt gegen Demonstrant/-innen und andere gravierende Menschenrechtsverletzungen im Bergbausektor in Peru hat MISEREOR in einer Studie dokumentiert.

on, tödliche Gewalt gegen Demonstrant/-innen, Folter und Straflosigkeit bei Menschenrechtsverletzungen zu beklagen sind.[261] Die letzte Bundesregierung hat noch 2012 gegenüber dem Bundestag eingeräumt, dass die Menschenrechtssituation in Kasachstan „hinter den internationalen Standards zurückbleibt“.[262] Gravierende und systematische Menschenrechtsverletzungen hat MISEREOR auch für den Bergbausektor in Peru dokumentiert.[263] Keineswegs unproblematisch ist die Menschenrechtslage zudem im Bergbau in Südafrika, Namibia, Sambia und Afghanistan, mit denen die letzte Bundesregierung weitere Rohstoffpartnerschaften anvisiert hatte.[264]

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Bundesregierung sicherstellen will, dass es im Zuge der von ihr geförderten Aktivitäten im Rohstoffsektor dieser Länder eben nicht zu Menschenrechtsverletzungen kommt. In den Vertragstexten mit Kasachstan und der Mongolei bleiben Menschenrechte gänzlich unerwähnt. Unerwähnt bleibt auch das Prinzip der freien, vorherigen und informierten Zustimmung *(Free Prior and Informed Consent – FPIC)* indigener Völker zu Rohstoffprojekten in ihren Territorien. Während die Bundesregierung deutschen Unternehmen für Aktivitäten in diesen Ländern einerseits staatliche Garantien für Exportkredite, Investitionen und Ungebundene Finanzkredite anbietet, koppelt sie diese Förderung andererseits nicht an die Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten (vgl. Kapitel 4.3.2). Die Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards wird zwar als ein Aufgabenbereich der Partnerschaften genannt. Konkrete Umsetzungs-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen fehlen hingegen. Zu beanstanden ist auch ein eklatanter Mangel an Transparenz und Partizipation. Die Zivilgesellschaften der betroffenen Länder wurden über die Rohstoffpartnerschaften weder informiert, geschweige denn in die Aushandlung einbezogen. Auch die Bundesregierung lehnt es ab, den Text der bereits ausgehandelten Rohstoffpartnerschaft mit Peru vor einer Unterzeichnung der Öffentlichkeit oder dem Bundestag zugänglich zu machen.

261 Amnesty International 2011: Amnesty Report 2011 Mongolei. http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/mongolei; Amnesty Report 2011 Kasachstan. http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/kasachstan (abgerufen 20.12.2013).

262 Antwort der Bundesregierung vom 17.12.2012 auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen: Kasachstan-Politik der Bundesregierung. 17/11930. http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/119/1711930.pdf (abgerufen 20.12.2013).

263 Kerkow, U. & Feldt, H. 2013.

264 Nowrot, K. 2013: Bilaterale Rohstoffpartnerschaften: Betrachtungen zu einem neuen Steuerungsinstrument aus der Perspektive des Europa- und Völkerrechts. S. 5f.

5 Menschenrechtliche Verantwortung: Was deutsche Unternehmen tun – oder lassen

Die sogenannte „zweite Säule“ der UN-Leitprinzipien richtet sich an Unternehmen und konkretisiert ihre Verantwortung, die Menschenrechte zu achten. Während die Prinzipien 11 bis 15 der UN-Leitprinzipien grundlegende Anforderungen an die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen formulieren, erläutern die Prinzipien 16 bis 24 die operative Umsetzung im Unternehmen.

Methodisches Vorgehen

Für die vorliegende Darstellung haben Germanwatch und MISEREOR untersucht, wie deutsche Unternehmen ausgewählte zentrale Anforderungen aus den UN-Leitprinzipien derzeit umsetzen. Der Schwerpunkt liegt auf den Grundsatzerklärungen zu Menschenrechten, deren Integration in die Unternehmenspolitik, der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht – insbesondere der menschenrechtlichen Risikoanalyse und Folgenabschätzungen –, der Transparenz sowie Beschwerdemechanismen.

Die Untersuchung beschränkt sich auf die DAX-30-Unternehmen, da diese einen besonders hohen Globalisierungsgrad aufweisen. Angelehnt an die UN-Leitprinzipien haben Germanwatch und MISEREOR einen Fragebogen entwickelt und diesen den DAX-30-Unternehmen zugeschickt. Neben den Antworten der Unternehmen haben Germanwatch und MISEREOR die Unternehmenskommunikation und insbesondere die Nachhaltigkeits- bzw. CSR-Berichterstattung der Unternehmen herangezogen. Vor Veröffentlichung erhielten die Unternehmen die sie betreffenden Textpassagen, um sie auf sachliche Richtigkeit zu prüfen und zu kommentieren sowie ggf. zu aktualisieren. Die Rückmeldungen der Unternehmen sind in die Überarbeitung der Analyse eingeflossen.[265]

Unternehmensreaktionen

Alle 30 Unternehmen haben auf den Fragebogen reagiert und damit zunächst grundsätzlich signalisiert, dass ihnen dieses Thema wichtig ist. Drei der Unternehmen haben den Fragebogen nicht beantwortet sondern lediglich auf ihre Finanz- und Nachhaltigkeitsberichte verwiesen (K+S), mit Verweis auf mangelnde Kapazitäten die unternehmenseigene Website angegeben (Deutsche Lufthansa) oder mit Verweis auf die gerade beginnende Beschäftigung mit dem Thema Menschenrechte auf die öffentlich zugänglichen Unternehmensberichte und die bestehenden Unternehmensgrundsätze verwiesen (Continental). Alle anderen Unternehmen haben den Fragebogen beantwortet, in einzelnen Fällen dabei jedoch Fragen ausgelassen oder übergreifende Ausführungen geschickt und nicht die einzelnen Fragen beantwortet. Das hat die Vergleichbarkeit zum Teil erschwert.

Die sie betreffenden Textpassagen haben 23 Unternehmen gesichtet und kommentiert. Mehrere Unternehmen äußerten in Reaktion auf den Fragebogen ihr Interesse an einem Dialog und weiterem Austausch, was zusätzlich verdeutlicht, wie relevant das Thema Menschenrechte derzeit für die Unternehmen ist. Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung werden nachfolgend dargestellt.

5.1 Grundsatzerklärung zu Menschenrechten

Entsprechend den UN-Leitprinzipien sollen Unternehmen ihre Selbstverpflichtung zur Achtung der Menschenrechte in einer Grundsatzerklärung zum Ausdruck bringen (Prinzip16).

Die UN-Leitprinzipien geben einige Anhaltspunkte zur Erarbeitung einer solchen Grundsatzerklärung, die auf höchster Führungsebene des Unternehmens angenommen werden und öffentlich verfügbar sein soll. Zur inhaltlichen Ausgestaltung geben die UN-Leitprinzipien keine konkrete Orientierung. Deshalb soll an dieser Stelle auf eine Zusammenstellung wesentlicher Elemente zurückgegriffen werden, die das Institute for Human Rights and Business erarbeitet hat. Eine menschenrechtliche Grundsatzerklärung sollte demnach[266]

- alle international anerkannten Menschenrechte berücksichtigen und nicht einzelne herausgreifen;
- sich inhaltlich auf die Internationale Charta der Menschenrechte der Vereinten Nationen, das heißt konkret auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die zwei Menschenrechtspakte (Zivilpakt und Sozialpakt), beziehen sowie auf die ILO-Kernarbeitsnormen;
- erläutern, wie ein Unternehmen mit Dilemmasituationen umgeht, beispielsweise wenn in einem Gastland das nationale Recht mit internationalen Standards in Konflikt tritt;
- konkrete Anleitung für spezifische Unternehmensbereiche enthalten;
- auf relevante andere Unternehmenspolitiken verweisen und darauf, wie diese im Verhältnis zueinander stehen.

[265] Wie bereits in der Einleitung zu diesem Bericht ausgeführt, bemühen sich Germanwatch und MISEREOR darum, die Informationen zu den Unternehmen bestmöglich darzustellen. Die Autor/-innen erheben jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Zudem sei der Hinweis wiederholt, dass die Darstellung von Fallbeispielen (positiven wie negativen) nicht dazu dienen soll, die jeweiligen Unternehmen insgesamt zu bewerten.

Foto: Luc Forsyth (CC BY-NC-SA 2.0 / http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/)

Arbeiter/-innen der Bekleidungs- und Schuhindustrie in Kambodscha protestieren für einen höheren Mindestlohn.

Unternehmen mit menschenrechtlicher Grundsatzerklärung

Von den 30 befragten Unternehmen haben sieben Unternehmen eine eigene menschenrechtliche Grundsatzerklärung entwickelt und verabschiedet.[267] Sieben weitere Unternehmen verfügen über eine Sozialcharta für ihr Unternehmen, die ebenfalls wesentliche Menschenrechtsthemen enthält.[268] Damit hat fast die Hälfte der befragten DAX-30-Unternehmen eine eigene Grundsatzerklärung zu den Menschenrechten veröffentlicht. Diese Erklärungen unterscheiden sich jedoch in verschiedenen Aspekten voneinander. Am weitesten gehen die menschenrechtlichen Grundsatzerklärungen von der BASF und von SAP. Beide Unternehmen greifen Dilemma-Situationen auf und wollen in Fällen, in denen das lokale Recht die Anwendung internationaler Arbeitsstandards untersagt, „innovative Ansätze“ entwickeln[269], um die grundlegenden Prinzipien der entsprechenden Arbeitsstandards zu verwirklichen. Solche Dilemma-Situationen aufzugreifen, ist auf jeden Fall zu begrüßen. Auch wenn offen bleibt, was genau diese „innovativen Ansätze“ sein sollen und sich Dilemma-Situationen nicht nur bei Arbeitsstandards ergeben können.[270] Nur eine der menschenrechtlichen Grundsatzerklärungen beschränkt sich nicht nur auf die Mitarbeiter/-innen des Unternehmens und seine Zulieferer, sondern nimmt auch die Auswirkungen auf die umliegenden Gemeinden in den Blick. Allein BASF greift dies auf, alle anderen Unternehmen benennen diesen wichtigen Aspekt nicht in ihren Erklärungen.

Die menschenrechtlichen Grundsatzerklärungen sind zudem an einigen Stellen inkonsistent: Eine Reihe von Unternehmen bezieht sich bei der Frage von Lohnzahlungen auf Mindestlöhne. In vielen Ländern etwa in Asien reichen die bestehenden Mindestlöhne allerdings nicht aus, um die Grundbedürfnisse zu decken, wie Ende 2013 die z. T. dramatischen Proteste in Kambodscha und Bangladesch zeigten. Nach Artikel 23 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, auf die sich viele der Unternehmen be-

[266] Institute for Human Rights and Business 2011: The „State of Play“ of Human Rights Due Diligence.

[267] Adidas, Bayer, BASF, BMW Group, Commerzbank, E.ON und SAP.

[268] Continental, Deutsche Telekom, Henkel, Merck, RWE, Thyssen-Krupp, Volkswagen.

[269] Menschenrechtsposition der BASF-Gruppe. S. 1; SAP Global Human Rights Commitment Statement: „innovative approaches“. S. 1.

[270] Das Human Rights and Business Dilemmas Forum des Global Compact führt eine Reihe von potenziellen menschenrechtlichen Dilemmata auf. Siehe http://human-rights.unglobalcompact.org (abgerufen 20.12.2013).

ziehen, hat jedoch jeder Mensch das Recht auf „Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert“[271]. Nur zwei Unternehmen haben in ihren Grundsatzerklärungen überhaupt existenzsichernde Löhne aufgegriffen.[272] Aber selbst dort sind sie nicht wirklich klar bzw. ohne Einschränkungen enthalten. Relativiert werden die Statements durch Formulierungen wie „taking into account“[273] oder durch die Aussage, dass der Lohn mindestens den lokalen Grundsätzen entspreche und damit einen angemessenen Lebensstandard gewährleiste.[274]

Noch problematischer ist die Einschränkung in der Grundsatzerklärung der Commerzbank, wonach der UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte „klargestellt [habe], dass Unternehmen und damit auch Banken nur innerhalb des eigenen Einflussbereichs Verantwortung für Menschenrechte tragen“. Im Gegenteil hat der ehemalige UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, dieses Prinzip des Einflussbereichs *(sphere of influence)* explizit kritisiert und als zu vage eingeschätzt.[275] In den UN-Leitprinzipien ist John Ruggie ausdrücklich vom Konzept der Einflusssphäre abgerückt und hat die unternehmerische Verantwortung in Zusammenhang mit den Auswirkungen des Unternehmens gestellt (Prinzip 13 und 14). Das Prinzip des Einflussbereichs stammt aus der Anfangsphase des Global Compact, deshalb ziehen es einige Unternehmen noch als Referenz heran. Auch beim Global Compact geht es inzwischen primär um die menschenrechtlichen Auswirkungen des unternehmerischen Handelns. Das Konzept der *sphere of influence* findet nur noch im Zusammenhang mit der Förderung der Menschenrechte Anwendung, also wenn ein Unternehmen positive Beiträge für die Menschenrechte leistet.[276]

Menschenrechtsbekenntnis im Verhaltenskodex

Insgesamt acht Unternehmen beziehen sich in ihren unternehmenseigenen Verhaltenskodizes auf die Menschenrechte.[277] Dieses Bekenntnis zu den Menschenrechten unterscheidet sich jedoch zum Teil erheblich von den vorgenannten menschenrechtlichen Grundsatzerklärungen. Einige Unternehmen beziehen sich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, manche nehmen nur Bezug auf die zwei Menschenrechtsprinzipien des UN Global Compact oder allgemein auf „international gültige Menschenrechte“. Dies allein halten die Autor/-innen des vorliegenden Berichtes jedoch nicht für ausreichend. Auch ein Leitfaden des Global Compact legt den Unternehmen nahe, über die bloße Unterstützungserklärung des Global Compact hinaus eine eigenständige Menschenrechtserklärung zu erarbeiten.[278]

Menschenrechtsbekenntnis allein über den Global Compact

Vier Unternehmen haben über ihre Mitgliedschaft im Global Compact hinaus kein Bekenntnis zu den Menschenrechten veröffentlicht.[279] In ihrem unternehmensinternen Verhaltenskodex sind, sofern überhaupt, nur einzelne menschenrechtliche Aspekte enthalten, meist nur das Gebot der Nicht-Diskriminierung. Lanxess begründet dies folgendermaßen: „Im Grunde erachten wir die Einhaltung von Menschenrechten als so selbstverständlich, dass eine weitergehende Kodifizierung keinerlei zusätzlichen Nutzen bringen kann.“[280] Diese Begründung überzeugt jedoch nicht. Um sich als Unternehmen seiner menschenrechtlichen Verantwortung ernsthaft zu stellen, ist es wichtig, die eigenen Risiken für menschenrechtliche Auswirkungen genau zu kennen und zu analysieren und dies auch in einer grundsätzlichen Stellungnahme zu bündeln.

Keine Grundsatzerklärung zu den Menschenrechten

Es ist bemerkenswert, dass vier Unternehmen der DAX-30-Gruppe bislang keine menschenrechtliche Grundsatzerklärung verabschiedet haben. Sie sind nicht Mitglied im Global Compact und beziehen sich auch nicht im Rahmen ihrer Verhaltenskodizes auf die Menschenrechte.[281]

271 UN 1948: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. http://www.un.org/depts/german/grunddok/ar217a3.html (abgerufen 20.12.2013).

272 Adidas und Henkel.

273 In den *Social Standards* von Henkel aus dem Jahr 2011 heißt es „Remuneration and benefits shall be based on job performance in a non-discriminatory manner, taking into account local standards and cost of living.”

274 In der *Labour Rights Charta* von Adidas vom Mai 2011 heißt es: „We provide our employees with fair and competitive compensation and benefits. Our wages meet or exceed local compensation conditions and guidelines and thus ensure an adequate standard of living for our employees and their families.”

275 Ruggie, J. 2008b: Clarifying the Concepts of „Sphere of influence” and „Complicity”.

276 UN Global Compact: Global Compact Principle One. http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/principle1.html (abgerufen 20.12.2013).

277 Allianz, Daimler, Deutsche Post, Infineon, K+S, Linde, Munich Re und Siemens.

278 Global Compact 2012: Menschenrechtsstrategien entwickeln. Ein Leitfaden für Unternehmen.

279 Deutsche Bank, Deutsche Börse, Deutsche Lufthansa, Lanxess.

280 Rückmeldung von Lanxess an Germanwatch und Misereor im November 2013.

281 Beiersdorf, Fresenius, Fresenius Medical Care, HeidelbergCement. Bei HeidelbergCement findet sich allerdings ein Bekenntnis zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und zu den OECD-Leitsätzen auf der Website des Unternehmens.

Abgesehen von dem Unternehmen, das sich auf seiner Website zu den Menschenrechten bekennt, treffen sie damit keine öffentlich verfügbare Aussage zur Beachtung der Menschenrechte und erfüllen somit noch nicht einmal diese grundlegende Anforderung der UN-Leitprinzipien.

5.2 Integration von Menschenrechten in die Unternehmenspolitiken

Die unternehmenseigene Menschenrechtspolitik soll sich in den operativen Unternehmenspolitiken und Verfahren widerspiegeln, um sie innerhalb des gesamten Unternehmens zu verankern (Prinzip 16e).

Unternehmen sollen sich nicht nur umfassende Ziele zur Achtung der Menschenrechte setzen, sondern auch dafür sorgen, diese kohärent im Unternehmen umzusetzen. Das bedeutet, in sämtlichen relevanten Unternehmensaktivitäten die Menschenrechte zu berücksichtigen, zum Beispiel in der Investitionspolitik, der Einkaufs- und Lieferantenpolitik, der Schulung des Personals etc. Da viele der befragten Unternehmen eine enorme Herausforderung darin sehen, die Achtung der Menschenrechte in ihrer Lieferkette sicherzustellen[283], soll in diesem Abschnitt der Fokus auf der Einkaufs- und Lieferantenpolitik liegen.

Quo vadis: Grundsatzerklärungen zu Menschenrechten bei Unternehmen

In der Literatur zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien wird darüber diskutiert, ob ein Unternehmen eine eigene Grundsatzerklärung zu den Menschenrechten verabschieden oder ob diese in verschiedene Unternehmenspolitiken integriert sein sollte.[282] Die Autor/-innen geben keiner der Varianten einen prinzipiellen Vorrang. Für die Umsetzung im Unternehmen kann es mitunter hilfreich sein, durch eine für sich allein stehende Menschenrechtserklärung dem Thema eine höhere Priorität zu geben und es für das Unternehmen konkreter zu fassen. Für andere Unternehmen mag es wichtiger sein, den Menschenrechtsbezug in die einzelnen bestehenden unternehmenspolitischen Instrumente und Verfahren jeweils zu integrieren, um so ein Mainstreaming des Themas zu sichern. Wenn ein Unternehmen nur geringe potenzielle Auswirkungen auf die Menschenrechte hat, mag eine alleinstehende menschenrechtliche Grundsatzerklärung nicht unbedingt erforderlich sein. Wesentlicher ist die Frage, inwieweit die Aussagen zu Menschenrechten – sei es in einer Grundsatzerklärung oder integriert in verschiedene Unternehmenspolitiken – die oben genannten Kriterien des Institute for Human Rights and Business erfüllen.

Eine Grundsatzerklärung des Unternehmens zu den Menschenrechten oder die Integration in die Unternehmenspolitiken sollte zudem nicht als einmalige Anstrengung missverstanden werden. Sie erfordert in jedem Fall einen kontinuierlichen Prozess und ist nach einer gewissen Umsetzungsphase zu überprüfen und bei neueren Entwicklungen entsprechend anzupassen. Einige Unternehmen überarbeiten derzeit ihre menschenrechtliche Erklärung oder erstellen erstmals ein solches Dokument. Somit ist zu erwarten, dass in den kommenden Jahren mehr Unternehmen menschenrechtliche Grundsatzerklärungen verabschieden werden. Es ist zu hoffen, dass diese inhaltlich noch stärker den Ansprüchen der UN-Leitprinzipien genügen werden.

Verortung in Lieferanten- und Einkaufspolitiken

Insgesamt 25 Unternehmen haben einen Verhaltenskodex für ihre Lieferanten erstellt oder eine Einkaufspolitik verabschiedet, die auch Menschenrechtsaspekte enthalten.[284] Drei Unternehmen haben keine eigene Politik entwickelt, geben jedoch an, dass ihre Einkaufspolitik auf menschenrechtlichen Grundsätzen basiert.[285] Zwei Unternehmen haben dagegen keine entsprechende Lieferanten- oder Einkaufspolitik verabschiedet und wie in Kapitel 5.1 dargestellt auch kein öffentlich verfügbares Bekenntnis zu den Menschenrechten.[286] Die bestehenden Verhaltenskodizes und Einkaufspolitiken fallen inhaltlich recht unterschiedlich aus. Ein Thema, das sich durchweg bei allen Unternehmenspolitiken findet, ist das Verbot

282 Institute for Human Rights and Business 2011; Global Compact 2012.

283 Auf die Frage, welche die drei größten Herausforderungen für ihr Unternehmen in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte seien, gaben 12 der antwortenden 27 Unternehmen die Lieferkette an: Adidas, BASF, Bayer, Deutsche Bank, Deutsche Telekom, E.ON, Infineon Technologies, Lanxess, Linde, Merck, Thyssen Krupp, Volkswagen. Diese Frage war als offene Frage formuliert, es waren keine Antwortoptionen vorgegeben. Die Lieferkette ist die am häufigsten genannte Herausforderung.

284 Adidas, BASF, Bayer, Beiersdorf, BMW Group, Continental, Daimler, Deutsche Börse, Deutsche Post, Deutsche Telekom, E.ON, HeidelbergCement, Henkel, Infineon, Lanxess, Linde, Merck, SAP, Siemens, ThyssenKrupp, Volkswagen.
Vier Unternehmen haben ihre internen Politiken nicht veröffentlicht: Allianz, Commerzbank, Deutsche Bank und Deutsche Lufthansa. Da die zugrundeliegenden Standards jedoch öffentlich sind oder die Unternehmen zumindest wesentliche Aspekte ihrer Politiken gegenüber Germanwatch und MISEREOR veröffentlicht haben, sind diese Politiken ebenfalls in die vergleichende Übersicht eingeflossen.

285 K+S, Munich Re und RWE geben an, dass sich ihre Einkaufspolitik auf die Grundprinzipien des Global Compact und/oder die ILO-Kernarbeitsnormen bezieht. Die darin enthaltenen Grundsätze wurden für den folgenden Vergleich zugrunde gelegt.

286 Fresenius und Fresenius Medical Care.

von Kinderarbeit. Dagegen haben drei Unternehmen die Gewerkschaftsfreiheit nicht festgeschrieben[287] bzw. zehn Unternehmen nur dann, wenn diese auch entsprechend im nationalen Recht verankert ist.[288] Gut die Hälfte der Unternehmen hat zwar die Zahlung des nationalen Mindestlohns festgeschrieben[289], dieser reicht jedoch häufig nicht aus, um die Lebenshaltungskosten zu decken. Einen existenzsichernden Lohn fordern jedoch nur vier bzw. fünf Unternehmen von ihren Lieferanten.[290]

Mit 23[291] von 30 befragten Unternehmen geben gut zwei Drittel an, die menschenrechtlichen Grundsätze aus ihren Verhaltenskodizes oder ihrer Einkaufspolitik im Rahmen entsprechender Klauseln in den Verträgen mit den Lieferanten verbindlich festzuschreiben. Zumindest bei Abschluss von Neuverträgen, so geben die Unternehmen an, verankern sie auch menschenrechtliche Grundsätze. Auch bei der Vorabprüfung von neuen Lieferanten berücksichtigen viele Unternehmen Menschenrechtsaspekte. Von den befragten Unternehmen geben 60 Prozent an, neue Lieferanten nach ethischen oder nachhaltigen Kriterien vorab zu prüfen.[292] Diese Prüfung erfolgt meist auf der Grundlage einer Selbstauskunft der Lieferanten.

Umsetzung und Überprüfung der Lieferantenpolitik

Die eigentliche Herausforderung besteht jedoch darin, für die Einhaltung dieser Verhaltenskodizes zu sorgen. Laut ihren Antworten auf den Fragebogen sowie gemäß ihrer Nachhaltigkeitsberichte nutzen die Unternehmen häufig Sozialaudits, um zu überprüfen, ob ihre Lieferanten die vereinbarten Arbeitsstandards einhalten. Von den DAX-30-Unternehmen berichtet die Hälfte von Audits.[293] Die Unternehmen informieren zum Teil sehr ausführlich über ihre Methoden zur Überprüfung der Lieferanten, insbesondere über das Prozedere ihrer Auditverfahren.[294] Sie beschreiben vor allem das unternehmensinterne Vorgehen für Situationen, wenn der Verdacht auf einen Verstoß der eigenen Grundsätze besteht. Adidas liefert dazu auch konkrete Zahlen und berichtet, im Jahr 2012 immerhin 1.364 Audits bei Zulieferfabriken durchgeführt zu haben. Die BASF berichtet von 210 weltweit überprüften Rohstofflieferanten in 2012, Bayer berichtet von 17 überprüften Lieferanten in China und Indien.[295] Neben der absoluten Anzahl der auditierten Lieferanten ist es jedoch auch wichtig, diese im Verhältnis zur Anzahl der Lieferanten anzugeben. Auf die entsprechende Frage im Index der Global Reporting Initiative (GRI) gibt Adidas an, 100 Prozent seiner wichtigsten direkten Zulieferer zu überwachen.[296] Entsprechende Informationen stellen die anderen Unternehmen bislang noch nicht zur Verfügung.

In den vergangenen Jahren haben Unternehmen Sozialaudits vermehrt im Rahmen von Unternehmenszusammenschlüssen vornehmen lassen. So gründete die Deutsche Telekom im Jahr 2010 gemeinsam mit Mobilfunkanbietern aus mehreren europäischen Ländern die Joint Audit Cooperation.[297] Im Bereich der Chemieindustrie besteht seit 2011 die Initiative „Together for Sustainability“.[298] In den jeweiligen Zusammenschlüssen teilen die Unternehmen die Ergebnisse der jeweiligen Audits. Das spart nicht nur Kosten für die involvierten Unternehmen. Dieses Vorgehen ist auch für die Zulieferer von Vorteil, die nicht mehr mit zahllosen Audits und unterschiedlichen Prüffragen gleichzeitig konfrontiert werden. Zudem kann der Druck auf einen Lieferanten möglicherweise wirksamer sein, wenn parallel mehrere seiner Kunden sich für die gleichen Verbesserungen einsetzen.

Um den menschenrechtlichen Herausforderungen in der Lieferkette angemessen zu begegnen, dürfen Unternehmen jedoch nicht allein auf Sozialaudits setzen. Zahlreiche Studien und Fallbeispiele zeigen die Grenzen dieses Ansatzes (siehe Kasten).

287 Deutsche Post, Infineon Technologies, Linde.

288 Bayer, Continental, Deutsche Börse, Deutsche Telekom, HeidelbergCement, Henkel, Merck, SAP, Siemens, ThyssenKrupp.
Bei E.ON sind die „Grundsätze für eine verantwortungsvolle Beschaffung“ nicht eindeutig, da es dort heißt „im Rahmen der jeweils anwendbaren Gesetze und der Konventionen der ILO“. Positiv hervorzuheben sind dagegen die „Anforderungen des Volkswagen Konzerns zur Nachhaltigkeit in den Beziehungen zu Geschäftspartnern“, die besagen: „Wo dieses Gesetz durch lokale Gesetze beschränkt ist, sollen alternative, gesetzeskonforme Möglichkeiten der Arbeitnehmervertretung gefördert werden.“

289 BASF, Daimler, Deutsche Bank, Deutsche Börse, Deutsche Post, Deutsche Telekom, E.ON, HeidelbergCement, Infineon, Lanxess, Linde, Merck, SAP, Siemens, ThyssenKrupp und Volkswagen.

290 Adidas, Bayer, Beiersdorf und BMW Group. Unklar ist die Formulierung bei Continental. Im dortigen *Supplier Code of Conduct* geht es um eine „provision of reasonable wages“. Während Continental sich damit zwar nicht allein auf einen Mindestlohn bezieht, bleibt jedoch unklar, wie das Unternehmen „reasonable“ in Bezug auf Löhne definiert.

291 Adidas, Allianz, BASF, Bayer, Beiersdorf, BMW Group, Continental, Daimler, Deutsche Bank, Deutsche Börse, Deutsche Lufthansa, Deutsche Post, Deutsche Telekom, E.ON, HeidelbergCement, Henkel, Infineon, Lanxess, Merck, Munich Re, RWE, SAP und Siemens.

292 Adidas, Allianz, BASF, Bayer, BMW Group, Deutsche Bank, Deutsche Post, Deutsche Telekom, E.ON, Henkel, Infineon, K+S, Linde, RWE, SAP, Siemens, ThyssenKrupp und Volkswagen. Nicht alle Unternehmen benennen explizit Menschenrechtskriterien sondern erwähnen z. B. ethische oder soziale Kriterien oder Nachhaltigkeitskriterien. Sofern sich daraus ableiten ließ, dass zumindest grundlegende Arbeitsrechte eingeschlossen sind, wurden die Unternehmen berücksichtigt.

293 Adidas, BASF, Bayer, BMW, Daimler, Deutsche Telekom, E.ON, Henkel, K+S, Lanxess, Linde, Merck, SAP, Siemens und Volkswagen.

294 Hervorzuheben sind hier vor allem Adidas, Bayer, BMW Group, Daimler, Deutsche Telekom, Henkel, Siemens, Volkswagen.

295 Adidas 2013: Sustainability Progress Report 2012. S. 83; BASF 2013: Geschäftsbericht 2012. S. 4; Bayer 2013: Nachhaltigkeitsbericht 2012: S. 34.

296 Adidas: Reporting Approach. http://www.adidas-group.com/en/sustainability/reporting-policies-and-data/reporting-approach/ (abgerufen 20.12.2013).

297 Deutsche Telekom: Joint Audit Cooperation. http://www.telekom.com/verantwortung/cr-strategie-und-management/nachhaltiges-lieferantenm/99518 (abgerufen 20.12.2013).

298 Together for Sustainability. http://www.tfs-initiative.com/ (abgerufen 20.12.2013). Unter den derzeit sieben Mitgliedern befinden sich auch vier DAX-Mitglieder: BASF, Bayer, Henkel und Lanxess.

Sozialaudits allein reichen nicht aus

Studien haben gezeigt, dass Sozialaudits ein unzureichendes Instrument sind, um die gesamte Menschenrechtssituation bei Lieferanten nachhaltig zu untersuchen.[299] Für die begrenzte Wirksamkeit von Sozialaudits gibt es demnach mehrere Gründe:

- Sozialaudits werden circa einmal pro Jahr – manchmal sogar seltener – durchgeführt und sind relativ kurz. Ein Experte schätzt, dass solche Audits bei einer Fabrik mit 600 Arbeiter/-innen durchschnittlich fünf Stunden dauern. Dabei wird die meiste Zeit darauf verwendet, Unterlagen zu sichten, die auch nach Einschätzung von Auditor/-innen oft nicht zuverlässig sind.[300] Daher bleiben Sozialaudits häufig oberflächlich.
- Darüber hinaus sind Sozialaudits oft im Voraus angekündigt. Untersuchungen zeigen, dass sich Unternehmen häufig auf Sozialaudits vorbereiten, indem sie Lohnzettel oder Arbeitszeiterfassungen fälschen, kurzzeitig Notausgänge öffnen, die sonst unzugänglich sind, und für den Zeitraum des Sozialaudits Kinder nicht arbeiten lassen.[301]
- Die Befragungen von Arbeiter/-innen finden häufig am Arbeitsplatz statt. Dort fühlen sich die Befragten oft eingeschüchtert und geben weniger kritische Antworten, als wenn sie zu Hause oder an der Bushaltestelle befragt würden. Insbesondere wenn die Managementebene während der Befragung anwesend ist oder sogar das Gespräch übersetzt, müssen die Arbeiter/-innen befürchten, dass eine Kritik am Unternehmen negative Folgen für sie haben kann. Nicht unüblich ist die Praxis, dass die Unternehmen bestimmte Arbeiter/-innen für die Interviews auswählen, die zuvor vom Management angewiesen wurden, wie sie auf Fragen zu antworten haben.[302]
- Berichte über Bestechungszahlungen, die Auditoren akzeptierten, rücken die Ergebnisse von Audits ebenfalls in ein schlechtes Licht.[303]

Noch kurz vor dem verheerenden Brand hatte ein Sozialaudit in der Fabrik Ali Enterprises in Pakistan keine Mängel festgestellt.

- Sozialaudits erfassen nur teilweise die substanziellen Probleme. Auch wenn es vielleicht möglich ist, Fälle von Kinderarbeit zu entdecken, so kann ein Sozialaudit beispielweise Diskriminierung am Arbeitsplatz oder Einschränkungen der Gewerkschaftsfreiheit kaum identifizieren.[304] Nicht identifizierte Probleme lassen sich allerdings nur schwerlich verbessern. Und auch wenn in Auditergebnissen Probleme auftauchen, werden sie oft nur unzureichend mit den Geschäftspartnern besprochen. Diese verstehen häufig nicht, was genau sie verändern sollen, um die Standards umzusetzen. Statt wirklich etwas zu verbessern, versuchen die Lieferanten häufig nur, beim nächsten Audit besser abzuschneiden.

Auch die jüngsten Tragödien in der Textilbranche belegen die Begrenzungen von Audits. So wurde beispielsweise die pakistanische Fabrik Ali Enterprises in Karachi drei Wochen vor dem verheerenden Brand noch nach dem Sozialstandard SA 8000 zertifiziert. Demnach erfüllte die Fabrik grundlegende Anforderungen von Arbeitsrechten und Arbeitssicherheit.[305]

299 American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) 2012: Responsibility Outsourced: Social Audits, Workplace Certification and Twenty Years of Failure to Protect Worker Rights; Clifford, S. & Greenhouse S. 2013: Fast and Flawed Inspections of Factories Abroad. New York Times. http://www.nytimes.com/2013/09/02/business/global/superficial-visits-and-trickery-undermine-foreign-factory-inspections.html?pagewanted=all&_r=0 (abgerufen 20.12.2013).

300 AFL-CIO 2012. S. 27.

301 AFL-CIO 2012. S. 26; Clifford, S. & Greenhouse. S. 2013: Fast and Flawed Inspections of Factories Abroad. New York Times.

302 Ebenda

303 AFL-CIO 2012. S. 27.

304 a. a. O. S. 28.

305 a. a. O. S. 37. Ausführlicher zu diesem Beispiel siehe Kapitel 2.

Selbst der damalige Präsident der auf Audits ausgerichteten Fair Labor Association (FLA), Auret van Heerden, gestand: „Ob eine Fabrik wirklich die Standards einhält, kann man auch mit noch so vielen Fabrikbesuchen nicht wirklich sicherstellen. Doch wenn die Arbeiter/-innen etwas zu sagen haben und Problemfälle ansprechen können, dann werden die Fabriken die Standards einhalten.“[306] Der Sportartikelhersteller Nike wurde hierzu aktiv und forderte seinen wichtigsten Zulieferer Silver Star zu einem ungewöhnlichen Schritt auf: Silver Star musste Arbeitnehmer/-innenvertretungen wählen lassen, die dafür verantwortlich sind, Probleme bei der Arbeitssicherheit, unangemessene Lohnzahlungen oder andere Probleme anzusprechen.[307] Keines der im Rahmen dieser Untersuchung angeschriebenen Unternehmen berichtet von einem entsprechenden Vorgehen.

Ein erster Schritt, um über Audits hinaus die Arbeitsbedingungen bei Zulieferern zu verbessern, können Schulungen für Lieferanten sein. Wenn Zulieferer die Erwartungen an sie bezüglich der Achtung der Menschenrechte nicht oder nur unzureichend verstanden haben, können sie die Erwartungen oft nur unzureichend erfüllen. Auch methodische Schulungen zum Management der entsprechenden Standards können hilfreich sein. Insgesamt acht Unternehmen berichten über Schulungen ihrer Lieferanten zu Menschenrechtsthemen. Der Adidas-Konzern gibt an, im Jahr 2012 in mehr als 170 Schulungen über 3000 Beschäftigte und Mitarbeiter/-innen von Zulieferbetrieben und Lizenznehmern geschult zu haben. Dies umfasst einführende Schulungen zum Verhaltenskodex für Lieferanten, spezielle Schulungen z. B. zu Personalfragen oder Arbeitssicherheit sowie Schulungen zum Nachhaltigkeitsmanagement wie der Entwicklung strategischer Pläne oder zu Bewertungsmethoden.[308] Auch Daimler berichtet, in den Jahren 2011 und 2012 rund 200 Lieferanten in Lateinamerika und Asien zu Menschenrechtsfragen geschult zu haben.[309] Andere Unternehmen wie HeidelbergCement und Siemens berichten von spezifischen Trainings im Bereich Arbeitssicherheit. Volkswagen bietet ein *eLearning* an, das alle Lieferanten durchlaufen müssen. Bayer, die BMW Group und Henkel berichten ebenfalls von Trainings oder Schulungen für Lieferanten.[310]

Auch Anreizsysteme für Lieferanten können hilfreich sein, um die Einhaltung von Menschenrechtsstandards zu fördern. Bislang berichten nur Adidas und Bayer über entsprechende Maßnahmen. Adidas gibt an, seine direkten Zulieferer jährlich nach einem Punktesystem zu bewerten, inwiefern sie Fortschritte machen und die Erwartungen von Adidas bezüglich Arbeitsstandards erfüllen. Die erreichte Punktzahl berücksichtigen die Einkäufer von Adidas ebenso wie Fragen von Qualität und Lieferbedingungen.[311] Bayer berichtet, dass das Unternehmen im Rahmen seines *Child Care Program* in Indien u. a. einen Bonus an Zulieferer zahlt, die sich an das Kinderarbeitsverbot halten.[312]

Quo Vadis: Unternehmen müssen ihre Einkaufspraktiken in den Blick nehmen

Insgesamt ist festzustellen, dass viele der untersuchten Unternehmen grundsätzlich erkannt haben, dass in ihrer Zulieferkette große Herausforderungen liegen, wenn sie ihrer menschenrechtlichen Verantwortung angemessen nachkommen wollen. Dabei konzentrieren sich die Unternehmen auf ihre direkten Zulieferer, die zweite oder dritte Ebene – oder gar hinunter bis zu den Rohstoffen – steht bislang kaum im Fokus. Allerdings delegieren die meisten Unternehmen die Hauptlast an ihre Zulieferer, indem sie ihre Erwartungen in den Verträgen festschreiben, deren Einhaltung durch Audits überprüfen und bei Nichteinhaltung mit der Kündigung des Vertrages drohen. Aber nicht allein die Zulieferer tragen eine Verantwortung, auch die beauftragenden Unternehmen stehen in der Pflicht. Nur ein Teil der Unternehmen berichtet über Schulungsmaßnahmen und nur zwei über Anreizsysteme für Lieferanten. Von innovativen Ansätzen wie der aktiven Unterstützung von Gewerkschaften oder anderen Arbeitnehmervertretungen berichten die Unternehmen bislang nicht.

Über die genannten Maßnahmen hinaus ist es für eine wirksame Umsetzung der Menschenrechtsgrundsätze zudem entscheidend, dass die Unternehmen ihre Grundsätze auch angemessen in ihre Einkaufspraktiken integrieren. Dafür reicht es nicht aus, die entsprechenden Standards nur in den Einkaufsrichtlinien festzuschreiben. Wenn die Einkaufsabteilungen weiterhin die Preise drücken, wie es Oxfam beispielsweise den deutschen Supermarktketten

306 Clifford, S. & Greenhouse, S. 2013: Fast and Flawed Inspections of Factories Abroad. New York Times. Eigene Übersetzung aus dem Englischen.

307 Ebenda

308 Adidas: Training in der Beschaffungskette. http://www.adidas-group.com/de/nachhaltigkeit/beschaffungskette/training-in-der-beschaffungskette/ (abgerufen 20.12.2013).

309 Daimler 2013: Nachhaltigkeitsbericht 2012. S. 79.

310 Siemens 2013: Nachhaltig handeln. Nachhaltigkeitsbericht 2012. S. 53 & 62; VW 2013: Nachhaltigkeit. Bericht 2012. S. 37f; Bayer 2013: Nachhaltigkeitsbericht 2012. S. 31 & 149; BMW Group 2013: Wert schaffen. Sustainable Value Report 2012. S. 18; Henkel 2013: Nachhaltigkeitsbericht 2012. S. 10 & 16; sowie Antworten auf Fragebogen.

311 Adidas: Supply Chain Approach. http://www.adidas-group.com/en/sustainability/supply-chain/supply-chain-approach/ (abgerufen 20.12.2013).

312 Bayer 2013: Nachhaltigkeitsbericht 2012. S. 31.

„Dirty Profits“ der Deutschen Bank

Die Deutsche Bank hat neben einer Unterstützung des Global Compact auch soziale und ökologische Kriterien für die eigene Investitionspolitik formuliert. Das Unternehmen will den Anforderungen von Stakeholdern gerecht werden und schreibt hierzu im Corporate Responsibility Bericht: „Bei unseren geschäftlichen Entscheidungen werden wir deshalb ökologische und soziale Kriterien sowie Anforderungen an eine gute Unternehmensführung (Environmental, Social, Governance – ESG-Kriterien) künftig noch stärker berücksichtigen.“[313] Die Deutsche Bank führt auf ihrer Webseite fort: „Besonders wichtig ist dieser Leitfaden [Rahmenwerk zum Umgang mit Umwelt- und Sozialrisiken, Anm. d. Verf.] bei Aktivitäten in sensiblen Sektoren, die hohen Umwelt- oder Sozialrisiken ausgesetzt sind, wie zum Beispiel bei der Rohstoffgewinnung, der Atomenergie, der Land- und Forstwirtschaft oder der Rüstungsindustrie.“[314] Konkret gibt die Deutsche Bank an, bei Investitionsentscheidungen u. a. den Best-in-Class-Ansatz zu verfolgen, indem sie Unternehmen aussucht, „die über eine überdurchschnittliche ESG-Leistung verfügen“.[315]

NRO wie Urgewald veröffentlichten jedoch wiederholt Berichte, nach denen sich die Praxis bei der Deutschen Bank anders darstellt. So steht die Deutsche Bank seit mehreren Jahren aufgrund ihres Engagements für Coal India in der Kritik. Laut Urgewald komme es beim größten Kohlekonzern der Welt oft zu Unfällen, bei denen im Jahr 2010 205 Menschen ums Leben kamen und weitere 699 Menschen schwer verletzt wurden. In den Minen gebe es häufig Kinderarbeit. Außerdem habe Coal India bereits hunderttausende Kleinbäuerinnen und -bauern für die Erschließung neuer Kohleminen vertrieben.[316] Die Deutsche Bank hatte 2010 den ersten Börsengang von Coal India durchgeführt und hält seitdem laut Angaben der NRO Rettet den Regenwald zudem Aktien an Coal India.[317] Nun ist ein zweiter Börsengang geplant, den die Deutsche Bank ebenfalls federführend durchführen wolle. Der Börsengang soll die Erschließung neuer Kohleminen in Zentralindien finanzieren.[318]

Foto: G. M. B. Akash / Panos Pictures / MISEREOR

Menschen- und Arbeitsrechtsverletzungen sind im Kohleabbau in Indien leider nach wie vor an der Tagesordnung.

Anleger/-innen, die über die Deutsche Bank Aktien von Coal India kaufen, verlassen sich darauf, dass die Bank ökologische, soziale und auch finanzielle Risiken prüft. Der Deutschen Bank kommt in diesem Prozess somit eine große Verantwortung zu.

Die Deutsche Bank steht noch wegen anderer umfangreicher Investitionen in der Kritik, beispielsweise in zahlreiche Bergbaukonzerne, die regelmäßig wegen Menschenrechtsverletzungen in die Schlagzeilen geraten, oder auch wegen der Beteiligung an Rüstungsunternehmen.[319] Nach der Studie „Dirty Profits“ von Urgewald und dem NRO-Netzwerk Facing Finance liegt die Deutsche Bank innerhalb der Finanzmarktunternehmen, die am meisten an Menschenrechtsverletzungen und Umweltverschmutzungen verdienen, weltweit auf dem 2. Platz.[320]

313 Deutsche Bank 2013: CR-Bericht 2012. S. 5.

314 Deutsche Bank: Risikomanagement: Zur Kontrolle von Umweltrisiken und Sozialrisiken. https://www.deutsche-bank.de/cr/de/nachhaltiges-bankgeschaeft/Risikomanagement-zur-Kontrolle-von-Umweltrisiken-und-Sozialrisiken.htm (abgerufen 20.12.2013).

315 Deutsche Bank 2013: CR-Bericht 2012. S. 29.

316 Urgewald: Besuch angekündigt. http://urgewald.org/artikel/besuch-angekuendigt (abgerufen 20.12.2013).

317 Rettet den Regenwald: Deutsche Bank gefährdet Tiger. https://www.regenwald.org/aktion/927/deutsche-bank-gefaehrdet-tiger# (abgerufen 20.12.2013).

318 Urgewald: Protestaktion: Dschungelbuch. http://urgewald.org/artikel/protestaktion-dschungelbuch (abgerufen 20.12.2013).

319 Facing Finance 2012: Dirty Profits. http://urgewald.org/artikel/neue-studie-dirty-profits (abgerufen 20.12.2013); Facing Finance 2013: Dirty Profits II. http://urgewald.org/artikel/dirty-profits-2 (abgerufen 20.12.2013).

320 Facing Finance 2012: Dirty Profits. S. 5.

in einer Studie zu Bananen vorwarf[321], dann unterminiert dies Bemühungen um menschenrechtskonforme Arbeitsbedingungen. Auch zu eng bemessene Lieferfristen tragen wahrscheinlich eher zu Überstunden als zur Einhaltung bestehender Arbeitsstandards bei. Ebenso wenig ist es förderlich, wenn die Einkaufsabteilung wegen Mehrkosten von wenigen Cent beim Einkaufspreis Zulieferer kündigt, die die Nachhaltigkeitsabteilung mühsam in Menschenrechtsfragen aufgebaut hat. Zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gehört es also auch, dass Unternehmen ihre Einkaufspraktiken fair gestalten, damit die Lieferanten überhaupt in der Lage sein können, die gewünschten Menschenrechts- und Arbeitsstandards einzuhalten.

Nachdem der Schwerpunkt dieses Kapitels auf den Zulieferbeziehungen der Unternehmen lag, beleuchtet das Beispiel zur Deutschen Bank (s. Kasten auf der vorhergehenden Seite) die menschenrechtliche Verantwortung bei Investitionsentscheidungen eines Unternehmens. Dies ist in besonderer Weise für Finanzmarktunternehmen relevant.

5.3 Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht

Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht besteht unter anderem darin, „tatsächliche und potenzielle menschenrechtliche Auswirkungen zu ermitteln, die sich daraus ergebenen Erkenntnisse zu berücksichtigen und Folgemaßnahmen zu ergreifen, die ergriffenen Maßnahmen nachzuhalten sowie Angaben dazu zu machen, wie den Auswirkungen begegnet wird“ (Prinzip 17). „Um die menschenrechtlichen Risiken abzuschätzen, sollten Wirtschaftsunternehmen alle tatsächlichen oder potenziellen nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen ermitteln und bewerten, an denen sie entweder durch ihre eigene Tätigkeit oder durch ihre Geschäftsbeziehungen beteiligt sind.“ Dafür sollten sie auch potenziell betroffene Gruppen und andere relevante Stakeholder konsultieren (Prinzip 18). Die Ergebnisse ihrer menschenrechtlichen Folgenabschätzungen sollten Unternehmen in interne Prozesse integrieren und geeignete Maßnahmen ergreifen (Prinzip 19).

Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht gilt als wichtigste Innovation der UN-Leitprinzipien. Anstatt sich für die angerichteten Schäden im Nachhinein an den Pranger stellen und zur Rechenschaft ziehen zu lassen, sollen Unternehmen solchen Schäden demnach frühzeitig vorbeugen. Dabei kommt es darauf an, nicht nur die Risiken für das Unternehmen zu betrachten. Die UN-Leitprinzipien betonen im Kommentar zum Prinzip 17, dass es um die „potenziellen nachteiligen Auswirkungen des Wirtschaftsunternehmens auf die Menschenrechte“ geht, insbesondere auch auf die Menschenrechte der betroffenen Bevölkerung. Zudem ist es essenziell, menschenrechtliche Risikoanalysen bzw. Folgenabschätzungen in regelmäßigen Abständen durchzuführen, da die Menschenrechtssituationen dynamisch sind (Kommentar zu Prinzip 18). Darüber hinaus bleiben jedoch viele Fragen dazu offen, wie diese menschenrechtliche Sorgfaltspflicht genau ausgestaltet sein soll und welche Methoden geeignet erscheinen. Die fehlende Klarheit spiegelt sich auch in der Bandbreite der Unternehmensantworten zu diesem Themenkomplex wider.

Erste Schritte auf dem Neuland der Menschenrechtsrisikoanalysen

Im Rahmen der Untersuchung haben die Autor/-innen die DAX-30-Unternehmen gefragt, ob sie bereits eine Menschenrechtsrisikoanalyse durchgeführt haben und wenn ja, welche Konsequenzen sie daraus gezogen haben. Gut zwei Drittel der befragten Unternehmen[322] geben an, Menschenrechtsrisikoanalysen durchzuführen. Allein Beiersdorf antwortete, bislang noch keine solche Menschenrechtsrisikoanalyse durchgeführt zu haben. Der Rest der Unternehmen hat diese Frage nicht beantwortet oder hatte gar nicht im Detail auf den Fragebogen geantwortet, wie oben erläutert.

Allerdings deuten die Antworten darauf hin, dass die Unternehmen unter einer menschenrechtlichen Risikoanalyse recht unterschiedliche Dinge verstehen und zudem auch verschiedenste methodische Ansätze nutzen. Die Antworten lassen es fraglich erscheinen, ob eine größere Anzahl von Unternehmen bislang Menschenrechtsrisikoanalysen im Sinne der in den UN-Leitprinzipien und dem UN-Rahmenwerk formulierten Ansprüche durchgeführt hat. Die Unternehmen haben a) eine Kapazitätsanalyse zum Bereich Menschenrechte durchgeführt, oder b) Menschenrechtsaspekte in ihre bestehende Risikoanalyse integriert, oder c) über ihre gesamten Unternehmensaktivitäten hinweg eine separate menschenrechtliche Risikoanalyse vorgenommen, oder d) anlassbezogene Risikoanalysen durchgeführt oder e) die Überprüfung ihrer Lieferanten im Rahmen von Audits als ihre Menschenrechtsrisikoanalyse dargestellt.

a) Kapazitätsanalyse zu Menschenrechten

Ein sinnvoller erster Schritt auf dem Weg zur verantwortlichen Wahrnehmung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht kann eine Kapazitätsanalyse sein. Das „Organisational Capacity Assessment Instrument” (OCAI) von twentyfifty und dem Deutschen Global Compact Netzwerk bietet einen hilfreichen Rahmen, damit ein Unternehmen seine Managementkapazitäten im Hinblick auf die Achtung der Menschenrechte ermitteln kann. Bei dem Instrument handelt es sich jedoch explizit „weder um eine menschenrechtsbezogene Folgenabschätzung oder Verträglichkeitsprüfung (*Human Rights Impact Assessment*), noch um eine *Compliance*-Prüfung“[323]. Während es also sehr zu begrüßen ist, wenn ein Unternehmen eine solche Prüfung seiner Managementkapazitäten zum Bereich Menschenrechte vornimmt, stellt dieser Prozess selbst noch keine Menschenrechtsrisikoanalyse dar. Auf die Frage, ob das Unternehmen bereits eine solche Analyse vorgenommen habe, verwies die Deutsche Post DHL im Fragebogen auf diese Kapazitätsanalyse. Infolgedessen habe das Unternehmen den Verhaltenskodex angepasst und nun ausdrückliche Bestimmungen zu Menschenrechten aufgenommen. Zudem habe die Deutsche Post DHL einen „risiko- und werteorientierten Analyseprozess“ entwickelt und in vier Pilotländern angewendet, um sicherzustellen, dass die Unternehmensrichtlinien und die Arbeitnehmer/-innenrechte eingehalten werden. Eine menschenrechtliche Risikoanalyse stellt dies nach den vorliegenden Informationen allerdings noch nicht dar.

b) Integration in bestehende Risikoanalysen

Ein gutes Drittel der Unternehmen[324] berichtet, dass sie in ihre bestehenden Risikoanalysen auch Menschenrechtsthemen integriert haben. Bei den Finanzmarktunternehmen wie Allianz, Commerzbank und Munich Re bezieht es sich auf ihre Reputationsrisikoanalyse für sensible Geschäftsbereiche. Andere Unternehmen wie die Deutsche Telekom, E.ON, HeidelbergCement und Lanxess berichten, dass ihre bestehende Risikoanalyse auch Menschenrechtsrisiken erfassen kann. Henkel informiert konkret über das Frühwarnsystem für Nachhaltigkeitsrisiken, welches auch das Kriterium Menschenrechte umfasst. Bei der BASF, Linde und Volkswagen sind menschenrechtliche Risikoanalysen Bestandteil unterschiedlicher Managementsysteme wie z. B. zu Gesundheit und Sicherheit, Arbeit- und Sozialstandards und der Lieferkette.

Grundsätzlich kann es durchaus im Sinne der UN-Leitprinzipien sein, die Menschenrechte derart in bestehende Risikoprüfungen zu integrieren. Wichtig ist jedoch dabei, die Risiken nicht nur aus Unternehmenssicht zu betrachten. Der Kommentar zu Prinzip 17 der UN-Leitprinzipien besagt: „Sorgfaltspflicht auf dem Gebiet der Menschenrechte kann in allgemeinere Risikomanagementsysteme der Unternehmen integriert werden, sofern sie darüber hinausgeht, lediglich materielle Risiken für das Unternehmen selbst zu ermitteln und zu steuern, sondern auch die Risiken für Rechteinhaber berücksichtigt.“ Bei den Antworten der Unternehmen wird oft nicht klar, ob überhaupt und wenn ja, wie konkret ihre menschenrechtliche Risikoanalyse die Sichtweise der potenziell Betroffenen umfasst. Zwei Beispiele aus der Unternehmenspraxis von E.ON legen nahe, dass es zumindest bei diesem Unternehmen noch entsprechenden Verbesserungsbedarf gibt (siehe Kasten).

321 Humbert, F. 2011: Bittere Bananen. S. 15ff.

322 22 Unternehmen: Adidas, Allianz, BASF, Bayer, BMW Group, Commerzbank, Daimler, Deutsche Bank, Deutsche Post, Deutsche Telekom, E.ON, HeidelbergCement, Henkel, Infineon, Lanxess, Linde, Merck, RWE, SAP, Siemens, ThyssenKrupp, Volkswagen.

323 twentyfifty & Deutsches Global Compact Netzwerk 2012: Menschenrechte achten – das Organisational Capacity Assessment Instrument (OCAI). S. 8. http://www.globalcompact.de/tools/ocai (abgerufen 20.12.2013).

324 Allianz, BASF, Commerzbank, Deutsche Telekom, E.ON, HeidelbergCement, Henkel, Lanxess, Linde, Munich Re, Volkswagen.

Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht darf kein leeres Versprechen sein

Der Energiekonzern E.ON schreibt auf seiner Website: „Es wurden keine Geschäftsaktivitäten ermittelt, bei denen gegen die Vereinigungsfreiheit oder das Recht auf Kollektivverhandlungen verstoßen wurde.“ Ebenso schreibt das Unternehmen: „Es wurden keine Geschäftsaktivitäten ermittelt, bei denen gegen die Rechte von Ureinwohnern verstoßen wurde.“[325] Allerdings ist fraglich, wie effektiv die zugrundeliegende Untersuchung war. Denn NRO und Medien haben in jüngster Zeit wiederholt über Verstöße gegen die Menschenrechte berichtet und dabei auch Zusammenhänge mit E.ON aufgedeckt, wie zwei Beispiele zeigen.

Beispiel Kolumbien: Kolumbianische Kohlearbeiter etwa von Drummond und Cerrejón, die zu den wichtigsten Steinkohlelieferanten der deutschen Energiekonzerne wie E.ON gehören, klagen immer wieder über Bedrohungen aufgrund ihrer gewerkschaftlichen Aktivitäten.[326] Zudem kommt es im Rahmen der Umsiedlungsmaßnahmen im Vorfeld des Steinkohletagebaus zu massiven Menschenrechtsverletzungen, wie NRO wiederholt kritisierten.[327]

E.ON hat bereits grundsätzlich die menschenrechtlichen Probleme im Zusammenhang mit dem Abbau von Steinkohle in Kolumbien erkannt.[328] Im Nachhaltigkeitsbericht und in der Antwort auf den Fragebogen bezieht sich das Unternehmen auf die Initiative Bettercoal.[329] Darüber sollen zukünftig gemeinsame Audits stattfinden. Es bleibt zu hoffen, dass diese Audits Probleme wie die oben genannten auch feststellen. Solange dies nicht erfolgt, wie die obige E.ON-Antwort nahelegt, können die bestehenden menschenrechtlichen Probleme kaum behoben werden und die Initiative bleibt unwirksam. Für eine ernstgemeinte menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung müssten die Unternehmen die Betroffenen einbeziehen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass E.ON auf der Website zum Thema „Verstoß gegen Rechte von Ureinwohnern“ schreibt: „Im Rahmen unseres Materiality-Prozesses haben wir das Thema als nicht prioritär eingestuft.“[330] Die Hauptleidtragenden des Kohleabbaus von Cerrejón sind allerdings Wayúu-Indigene und ebenfalls besonders geschützte afrokolumbianische Gemeinschaften.[331]

Beispiel Chile: Auch bei einem geplanten Kraftwerksbau in Chile hat E.ON die lokalen Proteste anscheinend nicht ernst genommen. Im Frühjahr 2012 hatten E.ON und MPX, ein brasilianischer Energieversorger, die Gründung eines Joint Ventures angekündigt. MPX plante seit 2009 in Chile den Bau des riesigen Kohlekraftwerkes Castilla. Aufgrund der Umwelt- und Gesundheitsrisiken hatte das Projekt bei den lokalen Bauern und Fischern Widerstand ausgelöst. Die lokale Gemeinschaft aus Totoral erhob vor Gericht wiederholt Klage gegen das Projekt und gewann diese jeweils. E.ON muss von diesen Auseinandersetzungen gewusst haben, als es eine Beteiligung an dem Kraftwerk anstrebte und im April 2012 von MPX 50 Prozent der Aktien an Castilla erwarb. Im Januar 2012 hatten sich die lokalen Gemeinden diesbezüglich sogar direkt mit einem Schreiben an den E.ON-Vorstand gewandt.[332] Das Unternehmen bemühte sich um eine außergerichtliche Einigung und sein Partner MPX bot den Einwohner/-innen von Totoral Geld an, damit diese ihre Klage fallen lassen. Darauf hat sich die lokale Gemeinde jedoch nicht eingelassen.[333] Im August 2012 stoppte das Oberste Gericht Chiles vorerst das Bauvorhaben mit Verweis auf die erwarteten Umweltverschmutzungen.[334]

325 E.ON: GRI Index. Unsere Nachhaltigkeitsberichterstattung 2012. HR5 und HR9. http://www.eon.com/de/nachhaltigkeit/berichterstattung/kennzahlen-und-standards/gri-index.html (abgerufen 20.12.2013).

326 Die Zeit 2013: Die Kohle ist blutbefleckt. http://www.zeit.de/2013/17/kolumbien-bergbau-kohle-umweltschaden (abgerufen 20.12.2013); Die Zeit 2012: Brisanter Brennstoff. http://www.zeit.de/2012/43/Rohstoff-Steinkohle-Kolumbien-Menschenrechte (abgerufen 20.12.2013), ZDF 2013: Böse Mine – Gutes Geld. Das schmutzige Geschäft mit der Kohle. Dokumentation, http://www.zdf.de/ZDFzoom/B%C3%B6se-Mine-gutes-Geld-30698230.html (abgerufen 20.12.2013).

327 Rötters, S. 2012: Schwarze Löcher in der Unternehmensverantwortung; Ganswindt et al. 2013: Bitter Coal; ABColombia 2012: Giving it away; Oliver Balch 2013: Cerrejón mine in Colombia: can it address its human rights risks? http://www.theguardian.com/sustainable-business/cerrejon-mine-colombia-human-rights (abgerufen 20.12.2013) sowie Kapitel 2.3 dieses Berichtes.

328 E.ON: Verbesserung der Kohlelieferkette. https://www.eon.com/de/nachhaltigkeit/governance-und-integritaet/nachhaltige-beschaffung/kohle.html (abgerufen 20.12.2013), E.ON 2013: Nachhaltigkeitsbericht 2012.

329 Siehe www.bettercoal.org sowie Kapitel 2.3 dieses Berichtes.

330 E.ON: GRI Index. HR9. http://www.eon.com/de/nachhaltigkeit/berichterstattung/kennzahlen-und-standards/gri-index.html (abgerufen 20.12.2013).

331 Ganswindt et al. 2013: Bitter Coal. S. 14.

332 OLCA 2012: Comunidades de Totoral piden a alemanes que no financien la muerte de su pueblo. http://olca.cl/articulo/nota.php?id=101512 (abgerufen 20.12.2013).

333 Financial Times Deutschland 2012: Kraftwerksprojekt in Chile: Widerstandsnest blockiert E.ON. http://medieneinfluss.com/ftd/20120727/kraftwerksprojekt-in-chile-widerstandsnest-blockiert-eon/nw (abgerufen 20.12.2013).

334 Reuters Deutschland 2012: Gericht in Chile bremst E.ONs Vorstoß in Südamerika. http://www.nachrichten.de/wirtschaft/E-ON-Johannes-Teyssen-Chile-Suedamerika-Totoral-cid_10456273 (abgerufen 20.12.2013).

Foto: Stefan Ogrodnik

Oscar Guariju, einer der Anführer des Widerstands der Wayuu-Indigenen gegen die Kohleminen.

Vor diesem Hintergrund steht die Ernsthaftigkeit der Internet-Aussagen von E.ON in Frage. Zur Stakeholder-Beteiligung verlautbart das Unternehmen: „Die Betriebserlaubnis für unsere Anlagen kommt letztlich nicht nur von den zuständigen Behörden, sondern wir benötigen auch gesellschaftliche Akzeptanz für neue Anlagen und den Betrieb unseres Geschäfts (*license to build and operate*).“[335] E.ON betrachtet seine Stakeholder-Beziehungen als Teil des Risikomanagements und schreibt: „Im Dialog erkennen wir mögliche Konfliktthemen.“[336]

Bei seinen anhaltenden Expansionsbemühungen in Südamerika[337] sollte E.ON aufgrund der geschilderten Vorkommnisse Menschenrechts- und Umweltaspekte zukünftig ernster nehmen. Bislang dominiert anscheinend eine Defensiv-Strategie, wie das Vorgehen von E.ON bezüglich seiner Uran-Lieferanten nahelegt: „Sobald es eine negative öffentliche Berichterstattung über einen unserer Lieferanten gibt, wird diese genau beobachtet.“[338] Die Erfahrungen mit dem Kohleabbau in Kolumbien und dem geplanten Kohlekraftwerk in Chile sollten E.ON vielmehr dazu bewegen, seine menschenrechtlichen Risiken proaktiv anzugehen und nicht erst im Nachhinein und zudem unangemessen zu reagieren. Aktuell meint E.ON jedoch: „Eine ausschließliche Menschenrechtsrisikoanalyse wurde bisher weder ausgeführt noch war sie notwendig.“[339]

c) Analyse der gesamten Tätigkeit

Insgesamt vier Unternehmen haben separate menschenrechtliche Risikoanalysen vorgenommen. Die BMW Group führte nach der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien 2011 eine umfassende interne Risikoanalyse über die gesamte BMW Group und alle Schnittstellenpartner durch. Auf Grundlage dieser Analyse leitete BMW drei wesentliche Maßnahmen ab: verstärkte interne Sensibilisierungsmaßnahmen durch Kommunikation und Schulung, Erweiterung des internen Beschwerdemechanismus und Fortführung der Verankerung von Menschenrechtsanforderungen bei Geschäftspartnern. Merck berichtet über eine Menschenrechtsrisikoanalyse, die das Unternehmen mit externen Spezialisten durchgeführt hat. Dabei habe das Unternehmen einige Bereiche identifiziert, in denen es schon weit fortgeschritten sei wie beispielsweise bei der Verhinderung von Produktmissbrauch und damit verbundenen Gefahren für die Gesundheit. In anderen Bereichen müsse das Unternehmen bestehende Regelungen und Prozesse weiter verbessern und benennt konkret den aktuellen Prozess, eine umfassende Menschenrechts-Policy zu entwickeln. SAP berichtet von einer Untersuchung aus dem Jahr 2009 zu den Auswirkungen der eigenen Geschäftstätigkeit im Hinblick auf Menschenrechte. Dabei ermittelte SAP zusammen mit Stakeholdern, welche Menschenrechtsaspekte für das Unternehmen besonders relevant sind. Während demnach für SAP Themen wie Kinderarbeit, Vereinigungsfreiheit und Zwangsarbeit eine geringe Relevanz haben, hat das Unternehmen „komplexe, sich ständig verändernde Risiken und Chancen im Bereich der Menschenrechte identifiziert“. Diese für die gesamte Softwarebranche relevanten Themen umfassen nach Angaben von SAP Fragen wie Barrierefreiheit, Sicherheit und Datenschutz.

Am weitreichendsten stellt sich die menschenrechtliche Risikoanalyse von Daimler dar. Daimler hat als Ergebnis seines Stakeholder-Dialoges und vor dem Hintergrund der verabschiedeten UN-Leitprinzipien im Jahr 2011 begonnen, eine umfassende Menschenrechtsrisikoanalyse in Ländern mit Produktionsstandorten durchzuführen. Dies

335 E.ON: Systematische Einbindung der Stakeholder. http://www.eon.com/de/nachhaltigkeit/management/stakeholder-management.html (abgerufen 20.12.2013).

336 E.ON 2013: CR-Bericht E.ON 2012. S. 84ff, E.ON 2013: Geschäftsbericht E.ON 2012. S. 53/55.

337 E.ON besitzt seit 2013 mehr als 36 Prozent von MPX. http://www.klimaretter.info/wirtschaft/nachricht/13772-eon-kauft-sich-in-brasilien-ein (abgerufen 20.12.2013).

338 E.ON: Strikte Vorgaben bei der Uranbeschaffung. http://www.eon.com/de/nachhaltigkeit/governance-und-integritaet/nachhaltige-beschaffung/uran.html (abgerufen 20.12.2013).

339 Antwort von E.ON auf den Fragebogen von Germanwatch und MISEREOR.

erfolgt mit Unterstützung des „Human Rights Compliance Assessment“-Tools des Dänischen Instituts für Menschenrechte. Bis Ende 2013 hat Daimler damit elf Standortländer analysiert. Bis 2015 plant das Unternehmen 19 Länder mit Produktionsstandorten in Mehrheitsbeteiligung zu untersuchen, danach die Länder mit Minderheitsbeteiligung. Daimler stellte nach eigenen Angaben geringen Verbesserungsbedarf an seinen eigenen Standorten fest. Lücken identifizierte das Unternehmen zum Beispiel bei den Rahmensetzungen für Sicherheitskräfte in mehreren Risikomärkten und plant nun, seine Verträge mit Sicherheitsfirmen entsprechend anzupassen. Die Ergebnisse seiner Risikoanalyse präsentierte Daimler im Rahmen seines jährlichen Stakeholderdialogs auch externen Stakeholdern.

d) Anlassbezogene Analyse

Vier Unternehmen[340] führen nach eigenen Angaben vornehmlich anlassbezogene Menschenrechtsrisikoanalysen durch. Bayer berichtet neben den Risikoanalysen bei Lieferanten (siehe Abschnitt e), dass bei Unternehmenszukäufen die Konzernpositionen gelten und das Unternehmen vor der Transaktion prüfe, ob an den Produktionsstandorten geltende Arbeits- und Umweltstandards eingehalten werden. Auch die Deutsche Bank berichtet, Einzeltransaktionen und Produkte anhand des Rahmenwerkes zu Umwelt- und Sozialrisiken zu analysieren, in dem auch Menschenrechtsaspekte enthalten seien. RWE verweist auf die Initiative Bettercoal, über die RWE bei Importkohle das Thema Menschenrechtsrisiken überprüfe.

ThyssenKrupp berichtet, dass das Unternehmen bislang nur anlassbezogene Menschenrechtsrisikoanalysen durchgeführt habe. Bei größeren Investitionsprojekten werde zum Beispiel im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen einzelfallbezogen auch die Auswirkung auf die Lebenssituation der lokalen Bevölkerung untersucht. Die folgenden Punkte wecken Zweifel, ob dies ausreicht. Das Stahlwerk der Tochterfirma von ThyssenKrupp TKCSA in Brasilien steht u. a. in der Kritik, weil lokale Fischer/-innen dem Unternehmen vorwerfen, ihre Existenzgrundlage zerstört zu haben.[341] Möglicherweise waren die ersten Untersuchungen durch ThyssenKrupp nicht umfassend genug und es wurden nicht alle potenziell Betroffenen ausreichend befragt. Eine rechtzeitige und umfassende Konsultation der Betroffenen, insbesondere der lokalen Bevölkerung, und eine detaillierte Prüfung können für Firmen also außerordentlich wichtig sein.

e) Menschenrechtsrisikoanalysen in der Lieferkette

Insgesamt vier Unternehmen beziehen ihre Menschenrechtsrisikoanalysen fast ausschließlich auf ihre Zulieferer. So schreibt die Bayer AG: „Menschenrechtsrisikoanalysen werden im Wesentlichen im Lieferantenmanagement durchgeführt. Wir überprüfen in Audits, ob unsere Anforderungen des Verhaltenskodex für Lieferanten eingehalten und umgesetzt werden.“[342] Infineon hat mit Hilfe des „Maplecroft Global Risk Portfolios“[343] analysiert, in welchen Ländern es Risiken hinsichtlich der Menschenrechte geben könnte. Ergänzt um das Prüfkriterium der ratifizierten ILO-Konventionen hat das Unternehmen eine Länder-Risiko-Liste erstellt, diese gemeinsam mit der Einkaufsabteilung bewertet und ins Lieferantenmanagement integriert. Diese Liste werde fortlaufend aktualisiert. Auch Siemens berichtet von Maplecroft-Analysen und länderspezifischen Risikobewertungen für seine Lieferanten. Adidas schließlich informiert, dass Risikoanalysen auf Lieferanten- sowie auf Länderebene integraler Bestandteil seines Überwachungsprogramms für Lieferanten seien.

Wenn Unternehmen ihre Lieferantenbeziehungen fair gestalten und Menschenrechtsstandards entlang der Lieferkette eingehalten würden, wäre das schon ein großer Schritt hin zu dem Ziel, dass Unternehmen im Rahmen ihrer Geschäftsbeziehungen die Menschenrechte achten. Allerdings wäre es zu kurz gegriffen, die menschenrechtlichen Risikoanalysen allein auf die Zulieferkette zu beschränken, wie einige oben genannte Unternehmen das tun. Am ehesten nachvollziehbar erscheint dies noch bei Unternehmen wie Adidas, die durch enormes Outsourcing geprägt sind und über 95 Prozent ihrer Produkte in Fabriken fertigen lassen, die nicht dem Unternehmen gehören.[344]

340 Bayer, Deutsche Bank, RWE, ThyssenKrupp.

341 Siehe u. a. Gerstetter, C. & Kamieth, A. 2010, S. 16ff, sowie FDCL: Der Fall TKCSA. Das ThyssenKrupp-Stahlwerk in Rio de Janeiro. http://www.fdcl-berlin.de/1432/ (abgerufen 20.12.2013).

342 Antwort von Bayer vom 04.03.2013 auf den Fragebogen. Wie bereits unter Punkt d) dargestellt, erwähnt Bayer darüber hinaus anlassbezogene menschenrechtliche Risikoprüfungen bei Unternehmensübernahmen.

343 Das Beratungsunternehmen Maplecroft bietet mit dem „Global Risk Portfolio” eine schreibtischbasierte Risikoprüfung auf Länder-, Themen oder Sektorebene an, siehe http://maplecroft.com/portfolio (abgerufen 20.12.2013).

344 CIO: Das virtuelle Unternehmen. http://www.cio.de/knowledgecenter/outsourcing/803121/ (abgerufen 20.12.2013).

Quo vadis: Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten müssen konkretisiert werden

Die Erfahrungen mit menschenrechtlichen Risikoanalysen sind bei Unternehmen vielfältig, aber insgesamt noch recht neu. Ein positiver Trend ist sichtbar, da viele Unternehmen ihre menschenrechtlichen Risikoanalysen erstmals 2011 oder 2012 durchgeführt haben oder derzeit ein konkreteres Prozedere erarbeiten: Es ist also mit mehr Erfahrungen und Lernfortschritten zu rechnen.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass Unternehmen insbesondere die eigenen Risiken im Blick haben (siehe Kasten zu den verschiedenen Risiken), wenn sie menschenrechtliche Risiken analysieren und bewerten. Das heißt, die Unternehmen prüfen vor allem, ob eine Menschenrechtsverletzung für das Unternehmen zum Beispiel zu einem Reputationsrisiko oder einem Klagerisiko führen kann. Zentral für eine menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung ist jedoch, sich nicht nur auf die Unternehmensrisiken zu beschränken, sondern menschenrechtliche Risiken auch aus der Perspektive der (potenziellen) Auswirkungen auf die Betroffenen zu prüfen.

Risiken für Unternehmen bei Menschenrechtsverletzungen

Aus der Perspektive eines Unternehmens können im Themenfeld „Wirtschaft und Menschenrechte“ fünf Risiken entstehen:

- Das **Reputationsrisiko** existiert vor allem für Unternehmen, die nahe am Markt agieren und einen Markennamen etabliert haben. Kritische Presseberichte oder Kampagnen von NRO bei Menschenrechtsverletzungen können einen Imageverlust für den Markennamen nach sich ziehen und den Unternehmen damit erhebliche Einbußen verursachen.
- Das **Wettbewerbsrisiko** besteht vor allem, wenn ein Unternehmen höhere menschenrechtliche Standards beachtet als seine Wettbewerber und diese dadurch zumindest kurzfristig möglicherweise Wettbewerbsvorteile gewinnen, weil sie kostengünstiger anbieten können.
- Ein **operatives Risiko** kann für Unternehmen entstehen, wenn sie in einem konkreten Vorhaben aufgrund von menschenrechtlichen Problemsituationen auch in eine unternehmerische Krise geraten, weil sich der Projektverlauf nicht reibungslos gestaltet. Solche Krisen können teuer sein, weil sie viel Managementzeit erfordern und zu Projektverzögerungen führen, wenn das Unternehmen im Vorfeld beispielsweise Menschenrechte nicht beachtet hat.
- Für Unternehmen, die sich nicht vorsorglich auf mögliche Regulierungen zum Schutz der Menschenrechte einstellen, können diese zum **regulativen Risiko** werden. Da zum Beispiel die Hersteller von Handys und anderen Elektronikgeräten durch Kampagnen zur Rohstoffverantwortung der IT-Branche schon seit über zehn Jahren mit dem Vorwurf der indirekten Finanzierung von Konflikten konfrontiert waren[345], traf sie eine neue gesetzliche Regelung aus den USA nicht völlig unvorbereitet. Der sogenannte *Dodd-Frank Act* (siehe u. a. Kapitel 5.4) stellte dagegen für andere Branchen wie z. B. die Automobilbranche eine sehr viel größere Herausforderung dar, weil sie sich mit diesem – aus der Sicht des Unternehmens – regulativen Risiko bis dahin nicht so intensiv auseinandergesetzt hatten.
- Als fünftes Risiko baut sich allmählich das **Klagerisiko** für Unternehmen auf – vor allem, aber nicht nur im Rahmen des angelsächsischen Rechtssystems. Dabei kann es um große Schadensersatzsummen gehen, wie gegen die Tabak-, Asbest- oder Fastfood-Industrie, die Betroffene von den Unternehmen einfordern. Oft führt eine Klage aber auch dazu, dass ein Unternehmen sein Verhalten ändern muss oder ein Imageverlust droht.

Dies sind jedoch alles Risikobetrachtungen aus der Perspektive des Unternehmens und seiner Eigner. Eine menschenrechtliche Perspektive erfordert dagegen, dass Unternehmen auch die Risiken für negative Menschenrechtsauswirkungen auf die Betroffenen betrachten, wie die UN-Leitprinzipien in Prinzip 17 ausführen. Theoretisch könnte man zwar davon ausgehen, dass eine jegliche Menschenrechtsverletzung auch gleichsam ein Risiko für das Unternehmen dar- ▶

345 medico international, Pax Christi, Netzwerk Afrika Deutschland 2002: Was hat mein Handy mit dem Krieg im Kongo zu tun? http://www.medico.de/media/was-hat-mein-handy-mit-dem-krieg-im-kongo-zu-tun.pdf (abgerufen 20.12.2013); Werner, K. & Weiss, H. 2001: Schwarzbuch Markenfirmen. S. 45ff.

stellen müsste. Aber sofern eine Menschenrechtsverletzung keine große Medienaufmerksamkeit erfährt oder das involvierte Unternehmen keinen bekannten Markennamen hat, ist das Reputationsrisiko möglicherweise recht gering. Auch ist häufig zu beobachten, dass die Unternehmen zur Abwendung des regulativen Risikos mehr Zeit und Geld in die Lobbyarbeit gegen die entsprechende Regulierung stecken als in eine Strategie zur Abstellung der Missstände. In vielen Fällen, in denen der Zugang zu Gerichten aufgrund von rechtlichen und praktischen Hürden eingeschränkt ist, stellt sich das Klagerisiko für entsprechende Unternehmen noch nicht als sehr groß dar. Eine wesentliche Neuerung aufgrund der UN-Leitprinzipien ist demnach die **Risikobetrachtung aus der Perspektive der Betroffenen**. Durch diese Aufforderung ist nun die Wahrscheinlichkeit wesentlich höher, dass mangelnde Sorgfalt beim Darstellen der vom Unternehmen ausgehenden Menschenrechtsrisiken für diese tatsächlich zumindest zu einem reputativen Risiko werden kann.

Bei den untersuchten Unternehmen scheint die rechtzeitige und angemessene Konsultation von potenziell betroffenen Gruppen noch recht wenig entwickelt zu sein. Zwar berichten viele Unternehmen über Stakeholder-Dialoge, allerdings scheinen sich diese überwiegend auf Dialoge mit deutschen Stakeholdern zu beziehen. Dieser Bericht konzentriert sich jedoch auf die menschenrechtlichen Auswirkungen unternehmerischen Handelns in Ländern des globalen Südens, wo es weitaus mehr Probleme gibt. Dabei fällt auf, dass bislang in den wenigsten Fällen ersichtlich wird, wie Unternehmen die potenziell Betroffenen vor Ort einbeziehen. Eine Ausnahme stellen die sogenannten Nachbarschaftsforen dar, die die BASF an vielen Produktionsstandorten eingerichtet hat.[346] Dort, wo mittels Sozialaudits die betroffenen Arbeiter/-innen befragt werden, ist das methodische Vorgehen entscheidend, wie in Kapitel 5.2 gezeigt.

Selbst bei den Unternehmen, die im Rahmen der Befragung über Menschenrechtsrisikoanalysen berichten, ist somit fraglich, ob die Methoden und Maßnahmen den Ansprüchen der UN-Leitprinzipien entsprechen. Die Unternehmen haben die entsprechenden Methoden häufig zu wenig erläutert, um das abschließend bewerten zu können. Eine menschenrechtliche Folgenabschätzung, mit denen Unternehmen Menschenrechtsrisiken umfassender untersuchen und deren Ergebnisse intern integrieren, nachverfolgen und veröffentlichen sollen, hat nach Einschätzung von Germanwatch und MISEREOR bislang noch keines der befragten 30 Unternehmen vorgenommen.

Anderenorts liegen bereits die ersten praktischen Erfahrungen mit menschenrechtlichen Folgenabschätzung vor und können auch den deutschen Unternehmen als Orientierung dienen. So hat das Schweizer Tourismusunternehmen Kuoni mit Unterstützung von twentyfifty in Kenia eine menschenrechtliche Folgenabschätzung vorgenommen, bei der vor Ort Mitarbeiter/-innen, Zulieferer, NRO, Indigene und auch Kinder befragt wurden.[347] Ende 2013 veröffentlichte Nestlé die wesentlichen Ergebnisse seiner bisherigen sieben menschenrechtlichen Folgenabschätzungen, bei denen das Unternehmen in Kooperation mit dem Dänischen Menschenrechtsinstitut wesentliche Stakeholder einbezog.[348] Neben diesen vom Unternehmen selbst initiierten menschenrechtlichen Folgenabschätzungen können z. B. auch NRO eine derartige Untersuchung in Auftrag geben. So beauftragten MISEREOR und andere Hilfswerke das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), die potenziellen menschenrechtlichen Auswirkungen der Tampakan Kupfer-Gold-Mine auf den Philippinen zu untersuchen. Im Juni 2013 stellten die Organisationen die Ergebnisse vor.[349]

Die aufgeführten Beispiele von menschenrechtlichen Folgenabschätzungen dienen damit auch als Beispiele, wie die Unternehmen diese transparent darstellen können. Bezüglich der mangelnden Transparenz stellen deutsche Unternehmen jedoch keine Ausnahme dar, wie eine Untersuchung aus Großbritannien zeigt. So kritisiert der britische Völkerrechtlicher James Harrison, dass ein großer Mangel an Transparenz über die Ergebnisse, die Methodologie und zukünftige Aktualisierungen von menschenrechtlichen Folgenabschätzungen besteht.[350] James Harrison hat vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen mit menschenrechtlichen Folgenabschätzungen auf die Notwendigkeit präziser Standards zur Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten hingewiesen:[351]

346 Darüber wird im Kapitel 5.5 zu Beschwerdemechanismen ausführlicher berichtet.

347 Kuoni Travel Holding & twentyfifty 2012: Assessing Human Rights Impacts.

348 Nestlé 2013: Talking the Human Rights Walk.

349 Hamm, B. et al. 2013: Human Rights Impact Assessment of the Tampakan Copper-Gold Project.

350 Harrison, J. 2013: Establishing a Meaningful Human Rights Due Diligence Process for Corporations

351 Ebenda

Foto: Bobby Timonera

Die indigene Gemeinschaft der B'laan muss weichen, wenn die Tampakan-Mine realisiert wird.

- Erstens seien Unternehmen zu verpflichten, die Methodik und Ergebnisse ihrer Folgenabschätzungen vollständig zu veröffentlichen, damit sie nachvollziehbar und überprüfbar sind.
- Zweitens seien im Sinne der Glaubwürdigkeit Standards zur Konsultation und Partizipation von gefährdeten Gruppen und anderen beteiligten Akteuren vorzuschreiben.
- Und drittens sei eine unabhängige Stelle einzurichten, welche die Qualität von menschenrechtlichen Folgenabschätzungen der Unternehmen überprüft und beleuchtet.

Zu den ersten beiden Aspekten sind in den UN-Leitprinzipien zwar Empfehlungen enthalten, jedoch in vager Form, die den Unternehmen einen weiten Interpretationsspielraum lässt und damit Vergleichbarkeit und Qualität der menschenrechtlichen Folgenabschätzungen gefährdet. Solange keine für alle verbindliche gesetzliche Rahmensetzung besteht, findet die Umsetzung der menschenrechtlichen Risikoanalysen bzw. der Folgenabschätzungen „im Wesentlichen auf Grundlage des Ermessens der Marktakteure selbst statt“[352]. Hier besteht also weiterer Klärungsbedarf, dem sich zunächst einmal die UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte widmen sollte.

5.4 Transparenz

Gemäß den UN-Leitprinzipien sollen Unternehmen öffentlich darüber berichten, „wie sie ihren menschenrechtlichen Auswirkungen begegnen“, „insbesondere wenn von betroffenen Stakeholdern oder in ihrem Namen Bedenken vorgebracht werden. Wirtschaftsunternehmen, deren Geschäftstätigkeit oder Geschäftsumfeld das Risiko schwerer menschenrechtlicher Auswirkungen mit sich bringt, sollten formell darüber Bericht erstatten, wie sie diesen Risiken begegnen.“ (Prinzip 21).

Transparenz ist ein wesentliches Element der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht der Unternehmen. Während jedoch inzwischen alle hier untersuchten Unternehmen Informationen über soziale und ökologische Aspekte veröffentlichen, reicht die Qualität der entsprechenden Berichterstattung an vielen Stellen noch nicht aus. Bei Menschenrechtsrisikoanalysen oder menschenrechtlichen Folgenabschätzungen sind die Unternehmen sehr intransparent – sowohl bezüglich der Methodik als auch der Ergebnisse. Am ehesten stellen die Unternehmen Informationen über Audits bei den Lieferanten zur Verfügung, einerseits über das Prozedere und andererseits quantitative Informationen. Wie oben geschildert, umfasst dies jedoch nur einen Teil von menschenrechtlichen Risikoanalysen. Über eine umfassende menschenrechtliche Folgenabschätzung ähnlich den unter 5.3 erwähnten Beispielen hat bislang kein deutsches Unternehmen berichtet.

Mehr Transparenz zeigen zumindest einige Unternehmen bezüglich ihres Umgangs mit Problemfällen. Primär betrifft dies Verstöße gegen den unternehmenseigenen Verhaltenskodex oder andere Regelwerke, die bei Audits aufgedeckt wurden. Über ihr Verfahren im Umgang mit solchen Problemfällen berichtet etwa ein Viertel der Unternehmen sehr ausführlich.[353] Den umfassenden Transparenzanforderungen genügt dies allerdings noch nicht, wenn nicht auch konkretere Informationen über Beschwerdefälle selbst geliefert werden. Insbesondere da, wo das Risiko von schweren menschenrechtlichen Verfehlungen besteht, erwarten die UN-Leitprinzipien von den Unternehmen, dass sie „auf Themen und Indikatoren eingehen, aus denen ersichtlich wird, wie Unterneh-

352 Hamm, B. & Scheper, C. 2011: Human Rights Impact Assessments zur Umsetzung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen.

353 Adidas, Bayer, BMW Group, Daimler, Deutsche Telekom, Henkel, Siemens, Volkswagen.

men nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte ermitteln und ihnen begegnen“.[354] Nur ein Sechstel der untersuchten Unternehmen veröffentlicht Informationen darüber, in welchen Bereichen die meisten Menschenrechtsverstöße festgestellt wurden.[355] Hervorzuheben ist die Deutsche Telekom, die einerseits die Verstöße gegen Lieferantenanforderungen mit einer konkreten Zahl benennt und andererseits detailliert auflistet, welche Probleme aufgetreten sind und welche Maßnahmen ergriffen wurden.[356] Siemens beziffert sehr detailliert, in welchen Bereichen das Unternehmen aufgrund von externen Audits Verbesserungsbedarfe festgestellt hat.[357] Auch Adidas benennt die wesentlichen Bereiche, in denen Problemfälle auftauchten und konkretisiert diese mit prozentualen Angaben.[358] Andere Unternehmen werden zwar zu der Art der Problemfälle nicht so konkret, beziffern aber insgesamt die Verstöße gegen ihren Verhaltenskodex oder aber die Fälle, in denen das Unternehmen schließlich die Kooperation mit einem Lieferanten abgebrochen hat.[359]

Einige Unternehmen geben an, dass sie keinerlei Verstöße festgestellt haben oder ihnen keine Verstöße gemeldet wurden, aber häufig antworten die Unternehmen auf die entsprechenden Fragen im Berichtsindex der Global Reporting Initiative (GRI) sehr allgemein.[360] SAP gibt allerdings auf die direkte Frage im GRI-Index keine konkrete Antwort, sondern erklärt: „Angaben zur Anzahl der Verstöße gegen Menschenrechte sind vertrauliche Informationen von SAP.“[361] Auch Lanxess hat eine vermeintlich einfache Antwort, weshalb das Unternehmen nicht konkret wird, unterlegt diese aber nicht mit Fakten: „In Bezug auf Menschenrechte kann der Konzern keine quantitative Bewertung vornehmen, da unsere mögliche Gefährdung bei Null liegt.“[362]

Aus der Lektüre der Nachhaltigkeits- oder CSR-Berichterstattung der Unternehmen entsteht der Eindruck, dass Unternehmen häufig über Problemfälle erst nach außen berichten, wenn NRO oder Journalisten diese bereits kritisieren oder wenn regulative Risiken drohen. Das lässt sich am Beispiel der Rohstoffverantwortung der deutschen Automobilkonzerne illustrieren. Metalle stellen die wichtigsten Rohstoffe für die Herstellung von Autos dar. Diese werden zum Teil unter Inkaufnahme schwerwiegender Menschen- und Arbeitsrechtsverletzungen abgebaut, wie MISEREOR, Brot für die Welt und Global Policy Forum Europe 2012 in einer Studie kritisierten.[363] Die Unternehmen thematisierten diese Probleme bis vor kurzem noch nicht in ihren Nachhaltigkeitsberichten. So gingen Daimler und Volkswagen in ihren Nachhaltigkeitsberichten für das Jahr 2011 nur auf das Risiko der begrenzten Verfügbarkeit von Rohstoffen ein.[364] Menschenrechtliche Probleme im Zusammenhang mit dem Rohstoffabbau kamen nicht zur Sprache. In den Nachhaltigkeitsberichten für das Jahr 2012 griffen beide Unternehmen immerhin die Diskussion um die sogenannten Konfliktrohstoffe wie Zinn und Tantal aus der Demokratischen Republik (DR) Kongo auf.[365] Hintergrund ist – wie schon angesprochen – eine neue Gesetzgebung in den USA, der *Dodd-Frank Wall Street Reform* and *Consumer Protection Act.* Dieser schreibt vor, dass Unternehmen zukünftig offenlegen müssen, ob sie Gold, Tantal, Wolfram oder Zinn verwenden und wenn ja, ob diese aus der DR Kongo stammen und wie die Unternehmen dann sichergestellt haben, dass deren Abbau nicht konfliktfördernd war.[366] Deshalb sehen sich Unternehmen offenbar gehalten, hierzu aktiv zu werden.

Menschenrechtliche Ausführungen zu den zahlreichen anderen Metallen, welche im Auto zu finden sind und wie sie die oben genannte Studie thematisiert, finden sich hingegen weiterhin nicht in den Nachhaltigkeitsberichten. Die BMW Group erwähnt selbst im Nachhaltigkeitsbericht für das Jahr 2012 nur das Preisrisiko auf dem Rohstoffmarkt für Edelmetalle wie Platin, jedoch nicht die menschenrechtlichen Auswirkungen.[367] Im Vorgängerbericht aus dem Jahr 2010 fällt zwar das Stichwort „Konfliktmineralien“ in einer Übersicht, wird jedoch nicht näher erläutert.[368] Zweifelsohne sind globale Wertschöpfungsketten insbesondere von Produkten wie Autos, die aus einer Vielzahl von Bauteilen und Rohstoffen bestehen, sehr komplex und mitunter für die Unternehmen selbst schwer überschaubar. Derartige Herausforderungen auch

354 Ruggie, J. 2011, Kommentar zu Prinzip 28.

355 Adidas, Deutsche Telekom, Merck (allerdings nur in einem Fall), Siemens, Volkswagen (allerdings nur die Unterscheidung, ob im Bereich Soziales oder Umwelt).

356 Deutsche Telekom 2013: Corporate Responsibility Bericht 2012. S. 211ff.

357 Siemens 2013: Nachhaltigkeitsbericht 2012. S. 62.

358 Adidas 2013: Sustainability Progress Report 2012. S. 88.

359 Zu diesen Unternehmen zählen die BASF, die BMW Group, Merck und Volkswagen.

360 Die Fragen bei GRI sind sehr konkret, z. B. bei GRI 3.1. die Frage 11 im Bereich Menschenrechte: „Number of grievances related to Human Rights filed, addressed and resolved through formal grievance mechanisms.“ https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/G3.1-Guidelines-Incl-Technical-Protocol.pdf (abgerufen 20.12.2013).

361 SAP: Zusätzliche Informationen GRI und Global Compact. http://www.sapintegratedreport.com/2012/zusaetzliche-informationen/gri-indexun-global-compact.html (abgerufen 20.12.2013).

362 Antwort von Lanxess auf den Fragebogen.

363 Kerkow, U. et al. 2012 sowie Kapitel 2.3 des vorliegenden Berichtes.

364 Daimler-Nachhaltigkeitsbericht 2011. S. 84; VW-Nachhaltigkeitsbericht 2011. S. 26f.

365 Daimler-Nachhaltigkeitsbericht 2012. S. 80; VW-Nachhaltigkeitsbericht 2012. S. 36 sowie Internetpräsenz.

366 Congress of the United States of America 2010: Dodd-Frank Wallstreet Reform and Consumer Protection Act. http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr4173enr/pdf/BILLS-111hr4173enr.pdf (abgerufen 20.12.2013); ab Mai 2014 werden die ersten Berichte nach diesem *Dood-Frank Act* fällig: Manhart, A. et al. 2013: Conflict minerals – An evaluation of the *Dodd-Frank Act* and other resource-related measures. S. 32.

367 BMW Group: Adding Value. Sustainable Value Report 2012. S. 27.

368 BMW Group: Sustainable Value Report 2010. S. 4.

explizit im Nachhaltigkeitsbericht zu benennen, wäre ein erster Schritt zu höherer Transparenz zu diesem Thema. Andere Unternehmen benennen derartige Herausforderungen zumindest, wie zum Beispiel E.ON. Das Unternehmen schreibt in seinem Nachhaltigkeitsbericht 2012: „So kann E.ON beim Kohle- oder Uranabbau – oft im Tagebau – nicht strikt davon ausgehen, dass Menschen- oder Arbeiterrechte in allen Ländern geachtet werden. E.ON ist sich dieser Risiken bewusst.“

Um vor allem in konkreten Problemsituationen, zum Beispiel bei den tragischen Unfällen in Bangladesch und Pakistan, die richtigen Unternehmen zur Verantwortung zu ziehen, ist zudem eine Transparenz der Lieferketten erforderlich. Bislang ist es allerdings ausgesprochen schwierig, herauszubekommen, welche Zulieferer beispielsweise für ein bestimmtes Unternehmen produzieren. Von den untersuchten DAX-30-Unternehmen veröffentlichen nur zwei Unternehmen ihre Zuliefererlisten: Adidas listet seine über 1.100 direkten Zulieferer länderweise auf.[369] Lanxess hat seine größten Lieferanten chemischer Rohstoffe veröffentlicht.[370] Angesichts von über 1.100 Zulieferern bei Adidas erscheint die Begründung der Energiekonzerne, sie könnten aufgrund der Komplexität ihrer Lieferkette ihre Lieferanten nicht offenlegen, nicht überzeugend.[371]

Quo Vadis: Offenlegung verbindlich verankern

Zusammenfassend ist festzustellen, dass in puncto Transparenz bei vielen Unternehmen noch Nachholbedarf besteht. Sie berichten zwar zum Teil sehr ausführlich, aber mitunter eher über die unternehmensinternen Prozedere als über konkrete Fakten, beispielsweise von Problemfällen. Zudem sind die Informationen bislang wenig vergleichbar, insbesondere was die Nachhaltigkeitsberichte der Unternehmen betrifft. Ein hilfreicher Schritt zu einer größeren Vergleichbarkeit stellt das Berichtssystem der GRI dar, an dem sich die Unternehmen zunehmend orientieren. Allerdings beantworten sie diese Fragen auch nicht immer vollständig oder nicht entsprechend der Fragestellung, sodass auch die bisherige Berichtspraxis über den GRI-Standard nur begrenzt zu einer Vergleichbarkeit beiträgt.

Die größten Lücken gibt es bislang noch bei Berichten über die menschenrechtlichen Auswirkungen unternehmerischen Handelns. Das mag jedoch auch daran liegen, dass die Unternehmen erst angefangen haben, sich mit den menschenrechtlichen Risiken und ihren Auswirkungen überhaupt zu beschäftigen bzw. selbst das noch nicht tun, wie Kapitel 5.3 zeigt. Um ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht angemessen nachzukommen, muss gemäß der UN-Leitprinzipien nach dem Identifizieren von Risiken und erforderlichen Maßnahmen auch die entsprechende Transparenz stehen. Im Rahmen des laufenden Gesetzgebungsprozesses auf EU-Ebene zur Offenlegung von menschenrechtlichen und anderen nicht-finanziellen Informationen hat die EU-Kommission auch vorgeschlagen, dass Unternehmen die Auswirkungen ihres Handelns darlegen müssen. Derzeit besteht eine intensive politische Debatte über die konkrete Ausgestaltung dieser Offenlegungspflichten.[372] Es ist zu wünschen, dass die neue Regelung dies tatsächlich festschreibt und auch einige der weiteren aufgezeigten Lücken zu schließen vermag.

5.5 Beschwerdeverfahren

Unternehmen sollten wirksame Beschwerdesysteme einrichten, damit sie Missständen frühzeitig begegnen und diese direkt beseitigen können (Prinzip 29). „Stellen Unternehmen fest, dass sie nachteilige Auswirkungen verursacht oder dazu beigetragen haben, sollten sie durch rechtmäßige Verfahren für Wiedergutmachung sorgen oder dabei kooperieren“ (Prinzip 22). Um wirksam zu sein, müssen solche Beschwerdeverfahren entsprechend der UN-Leitprinzipien legitimiert, zugänglich, berechenbar, ausgewogen, transparent und rechte-kompatibel sein sowie kontinuierlich angepasst werden (Prinzip 31).

Von den 30 DAX-Unternehmen berichten 28, dass sie einen Beschwerdemechanismus eingerichtet haben, wie z. B. eine *Compliance Hotline* oder eine Ombudsperson. Einzig die Allianz und die Deutsche Lufthansa haben demnach noch keinen eigenen Beschwerdemechanismus bzw. keine entsprechenden Informationen zur Verfügung gestellt. Allerdings sind die Beschwerdemechanismen überwiegend ohne spezifische Kompetenzen und/oder Kapazitäten für das Themenfeld Menschenrechte ausgestattet. Häufig berichten die Unternehmen über ihre unternehmensinternen *Compliance*-Instrumente, die u. a. für die

369 Adidas: Supply Chain Structure. http://www.adidas-group.com/en/sustainability/supply-chain/supply-chain-structure/ (abgerufen 20.12.2013).

370 Lanxess 2013: Geschäftsbericht 2012. S. 117.

371 In der Studie „Bitter Coal“ argumentieren die Energiekonzerne mit der komplexen Lieferkette sowie wettbewerbsrechtlichen Gründen, weshalb sie die Lieferanten nicht offenlegen könnten: siehe: Ganswindt, K. et al. 2013, S. 8.

372 Vergleiche Kapitel 4.2.1.

Meldung von Korruptionsverdachtsfällen ausgelegt sind. Nur vier Unternehmen haben nach den vorliegenden Informationen weitergehende Beschwerdemechanismen entwickelt, die implizit oder explizit einen Menschenrechtsbezug enthalten und den Ansprüchen der UN-Leitprinzipien näherkommen.[373]

Vor dem Hintergrund der Wirksamkeitskriterien für Beschwerdemechanismen untersuchen die Autor/-innen vier Aspekte der Beschwerdeverfahren konkreter:

- **Beschwerdemöglichkeit für externe Betroffene:** Ein Wirksamkeitskriterium ist die Zugänglichkeit eines Beschwerdeverfahrens. Damit ein Beschwerdeverfahren als „zugänglich" gelten kann, darf es nicht auf Mitarbeiter/-innen beschränkt sein. Immerhin gut zwei Drittel der Unternehmen (21) geben an, dass auch Außenstehende Beschwerden vorbringen können.[374] Allerdings verweisen einige Unternehmen allein auf das Kontaktformular auf der Website oder auf ihre Kunden-Hotline. Dieser Weg ist zwar auch aus dem Ausland zugänglich, aber ob dieser Zugang im konkreten Fall von Betroffenen als Beschwerdemechanismus wahrgenommen und genutzt würde, ist fraglich. Sofern Unternehmen eine entsprechende Hotline anbieten, über einen Dialogprozess mit Stakeholdern auch Beschwerden annehmen oder über einen expliziten Beschwerdemechanismus verfügen, kommt dies den Anforderungen der Leitprinzipien näher. Einige Unternehmen haben die aufgeführten Beschwerdeverfahren jedoch nur für ihre Mitarbeiter/-innen konzipiert und damit nicht für alle möglicherweise betroffenen Stakeholder zugänglich gemacht.

- **Anonyme Meldung möglich**: Die Legitimität eines Verfahrens ist ein weiteres wichtiges Wirksamkeitskriterium für Beschwerdeverfahren. Die UN-Leitprinzipien sehen als Voraussetzung dafür, dass die betroffenen Stakeholder Vertrauen in das Verfahren haben sollten. Um dieses Vertrauen herzustellen, kann es im konkreten Fall erforderlich sein, Beschwerden anonym vorbringen zu können und die Informationen vertraulich zu behandeln, um Beschwerdeführer/-innen nicht zu gefährden. Insgesamt 22 Unternehmen geben an, dass eine anonyme Beschwerde möglich ist. Das kann bei acht Unternehmen über einen Ombudsmann erfolgen.[375] Solch ein Ombudsmann besteht bei Unternehmen häufig vor allem zur Meldung von Korruptionsverdachtsfällen.[376] Als Ombudsmann fungiert in der Regel eine externe Anwaltskanzlei, die eine anonyme Meldung erlaubt. Drei weitere Unternehmen geben an, dass eine Beschwerde über externe Anwälte möglich sei.[377] Dies entspricht wahrscheinlich dem System des zuvor genannten Ombudsmanns. Acht Unternehmen berichten über eine sogenannte *Compliance Hotline, Integrity Line, SpeakUp Line oder Whistleblower Hotline.*[378] In einem Fall kann die Meldung über eine Multi-Stakeholder-Initiative oder über zwischengeschaltete NRO erfolgen.[379] Zwei weitere Unternehmen geben an, dass die Meldung auch anonym erfolgen kann, ohne dies jedoch konkreter zu erläutern.[380]

- **Unternehmensexterne Verfahren:** Ein außergerichtlicher Beschwerdemechanismus soll gemäß den UN-Leitprinzipien auch „ausgewogen" sein. Damit „die Geschädigten vertretbaren Zugang zu den Quellen für Informationen, Beratung und Fachwissen haben, die sie benötigen, um an einem Beschwerdeverfahren auf faire, informierte und respektvolle Weise teilnehmen zu können"[381], kann es sinnvoll sein, dass die Beschwerde durch ein externes Verfahren behandelt wird. Das bedeutet, das Unternehmen als beteiligte Partei nimmt nicht selbst die Beschwerden entgegen und vermittelt auch nicht darin. Dies kann das Vertrauen in das Beschwerdeverfahren steigern und damit dessen Legitimität erhöhen. Während die oben genannten Ombudsmänner und anderen externen Anwälte zwar eine anonyme Meldung eines Problemfalles ermöglichen, sehen sie bislang in der Regel nicht vor, dass der Fall auch von dieser Person und damit unternehmensextern bearbeitet wird. Bislang erfüllt kaum einer der aufgeführten Beschwerdemechanismen dieses Kriterium. Bei Adidas ist das Beschwerdeverfahren über die Fair Labor Association (FLA) zu erwähnen, der Adidas beigetreten ist. Bei Beschwerden gegen Mitgliedsorganisationen der FLA können Betroffene den *Third Party Complaint Process* nutzen.[382] Daimler informiert darüber, dass

373 Adidas, BMW Group, BASF und Daimler, ausführlicher im Verlaufe des Kapitels.

374 Adidas, BASF, Bayer, Beiersdorf, BMW Group, Commerzbank, Continental, Daimler, Deutsche Bank, Deutsche Telekom, E.ON, Fresenius, Fresenius Medical Care, HeidelbergCement, Infineon, Lanxess, Linde, RWE, Siemens, ThyssenKrupp, Volkswagen – Details siehe Tabelle am Ende von Kapitel 5.

375 Beiersdorf, Deutsche Börse, Infineon, K+S, Munich Re, SAP, Siemens und Volkswagen. Die Deutsche Bank berichtet darüber hinaus über einen Ombudsmann auf der Ebene ihres Unternehmerverbandes.

376 Rechtsanwalt Dr. Rudolf: FAQ. http://www.ombudsmann-strafrecht.de/fragen-antworten.html (abgerufen 20.12.2013).

377 BASF, Daimler, RWE.

378 BMW Group, Continental, Deutsche Bank, E.ON, HeidelbergCement, Henkel, Linde, ThyssenKrupp.

379 Adidas, ausführlicher siehe Kasten.

380 Bayer, Deutsche Telekom.

381 Ruggie, J. 2011, Prinzip 31(d).

382 Fair Labor Association: Third Party Complaint Process. http://www.fairlabor.org/third-party-complaint-process (abgerufen 20.12.2013).

die Weltarbeitnehmervertretung des Unternehmens in den letzten Jahren eine wichtige Rolle bei Menschenrechtsbeschwerden insbesondere in der Zulieferkette gespielt hat. Potenzielle Menschenrechtsverletzungen bei Zulieferbetrieben können über die internationalen Gewerkschaftsverbände bei der Weltarbeitnehmervertretung von Daimler eingereicht werden. Dies ist ein interessanter Weg, da die Arbeitnehmervertretung in gewisser Weise unabhängig von der Unternehmensleitung agieren und gleichzeitig Einfluss auf das Unternehmen ausüben kann. Gänzlich unabhängig ist sie jedoch nicht, da die dort organisierten Unternehmensmitarbeiter/-innen gleichzeitig ihrem Arbeitgeber verbunden sind.

- **Beschwerdeverfahren mit menschenrechtlichem Bezug:** Wie bereits ausgeführt, sind die Beschwerdeverfahren der Unternehmen bislang überwiegend nicht menschenrechtlich ausgerichtet. Die BMW Group ist eine der wenigen Ausnahmen. Dort besteht seit 2011 eine Hotline, die Fragen und Beschwerden zum Thema Menschenrechte entgegennimmt *(Helpline Human Rights Contact)*.[383] Dieser menschenrechtsspezifische Beschwerdeweg ist allerdings nur für Mitarbeiter/-innen des Unternehmens zugänglich und nicht für Außenstehende, die möglicherweise durch das Unternehmen betroffen sind. Hervorzuheben sind demgegenüber der Beschwerdemechanismus der BASF für Anwohner/-innen von Produktionsstandorten, die sogenannten Nachbarschaftsforen (siehe Kasten S. 90) sowie von Adidas (siehe Kasten unten). Die menschenrechtliche Beschwerdemöglichkeit bei Daimler über die Weltarbeitnehmervertretung wurde bereits oben erwähnt.

Zwei Beschwerdemechanismen bei Zulieferern von Adidas

SMS-Beschwerdemechanismus: In der zweiten Jahreshälfte 2012 startete der Sportartikelhersteller Adidas bei einem seiner wichtigsten Zulieferer, einem Schuhproduzenten in Indonesien, ein Pilotprojekt für ein Beschwerdeverfahren. Das vom „Better Work"-Programm der ILO inspirierte Projekt nutzt die Tatsache, dass der überwiegende Teil der Fabrikbelegschaften in Indonesien ein Handy besitzt. Dank des neuen Systems können die Arbeitnehmer/-innen eine SMS senden, wenn sie ihre Rechte missachtet sehen. Diese Nachricht wird an das Management vor Ort, aber auch direkt an Adidas geschickt. Stellt Adidas einen Handlungsbedarf fest, beauftragt das Unternehmen örtliche NRO, die das jeweilige Problem aufgreifen sollen.

Das neue System habe dazu geführt, dass das Unternehmen dreimal mehr Beschwerden und andere relevante Meldungen erhielt als vorher. Diese betrafen Fragen wie Personalabbau, Arbeitszeiten oder fehlende Versicherungen. Laut Management der Fabrik hat das System dazu beigetragen, Missstände frühzeitig zu identifizieren und anzugehen, bevor sie sich zu einem großen Problem entwickelten. Der bisherige Erfolg hat Adidas dazu veranlasst, dieses Beschwerdesystem in weiteren Zulieferfabriken in Indonesien und auch in Vietnam einzuführen.[384]

Das Beschwerdesystem ist ein interessanter Ansatz für ein unternehmensinternes Beschwerdeverfahren zu menschenrechtlichen Fragen. Es erfüllt insbesondere das im Rahmen der UN-Leitprinzipien aufgestellte Prinzip, gut zugänglich zu sein, zumindest für die Arbeiter/-innen. Nach Aussage von Adidas ist es zudem anonym nutzbar. Die Arbeiter/-innen können über eine frei zugängliche Nummer Eingaben machen, ohne ihre Handynummer zu registrieren.[385]

Externer Beschwerdeweg in China: Seit dem Jahr 2009 kooperiert Adidas mit zwei chinesischen Organisationen, die Hotlines betreiben. Über die Hotlines können Arbeiter/-innen Beschwerden und Anliegen vertraulich vorbringen. Das Sozial- und Umweltteam von Adidas wird über diese Beschwerden informiert und setzt sich mit dem Zulieferbetrieb in Verbindung, um die Beschwerden zu prüfen und gegebenenfalls Maßnahmen zu ergreifen. Adidas bezeichnet diese Organisationen als NRO, nach Auskunft einer NRO aus Hong Kong sind die beiden Organisationen jedoch vornehmlich oder ausschließlich dazu geschaffen, derartige Beschwerde-Hotlines für Unternehmen bereitzustellen. Der Ausgewogenheit und Berechenbarkeit der Beschwerdeverfahren muss dies nicht abträglich sein, aber „Nichtregierungsorganisation" erweckt den Eindruck einer größeren Unabhängigkeit, als dies bei einer kommerziell auf diese Dienstleistung ausgerichteten Institution der Fall ist.

383 Siehe BMW Group Antwortbogen 13 sowie Nachhaltigkeitsbericht 2012. http://www.bmwgroup.com/bmwgroup_prod/d/0_0_www_bmwgroup_com/verantwortung/svr_2012/BMWGroup_SVR2012_DE_Onlineversion_130513.pdf , S. 99.

384 Adidas 2013: Sustainability Progress Report 2012. S. 14.

385 Antwort von Adidas auf Nachfrage von Germanwatch im November 2013.

Nachbarschaftsforen

Weltweit an 78 Produktionsstandorten hat die BASF Nachbarschaftsforen (sogenannte *Community Advisory Panels* – CAPs) eingerichtet. Diese Nachbarschaftsforen bestehen aus leitenden BASF-Mitarbeiter/-innen des jeweiligen Standortes und Mitgliedern aus den umliegenden Gemeinden, darunter gegebenenfalls auch Vertreter/-innen von Bürgerinitiativen. Nach Angaben der BASF treten die Nachbarschaftsforen vierteljährlich zusammen, um über Themen zu diskutieren, „die von gemeinsamem Interesse sind".[386] Primär sind diese Nachbarschaftsforen als Dialogforen gedacht. Sollten Anwohner/-innen Beschwerden über das Verhalten der BASF haben, können sie diese jedoch laut BASF im Rahmen der Nachbarschaftsforen äußern.

Wenn die Gemeindevertreter/-innen im CAP in einem akzeptierten Wahlverfahren bestimmt werden, wie die BASF in einem Fallbeispiel erläutert, dann kann ein solches Nachbarschaftsforum das Kriterium der Legitimität durchaus erfüllen. Ein Nachbarschaftsforum aus Südkorea berichtet in einem regelmäßigen Newsletter über die Ergebnisse der Treffen. Damit mag das Verfahren zumindest für die Stakeholder vor Ort transparent sein. Wie BASF eventuell vorgebrachte Beschwerdefälle dort und bei anderen CAPs konkret behandelt, bleibt offen. Zudem gibt es bislang keine Informationen über konkrete Beschwerdefälle, weder über Anzahl, Inhalte noch den Ausgang des Verfahrens. Damit lassen sich auch Fragen zur Berechenbarkeit und Ausgewogenheit des Beschwerdeverfahrens nicht beantworten.

Quo Vadis: Noch großer Verbesserungsbedarf bei Beschwerdemechanismen

„Ein Beschwerdemechanismus kann nur dann seinen Zweck erfüllen, wenn diejenigen, für die er vorgesehen ist, ihn kennen, ihm vertrauen und imstande sind, ihn in Anspruch zu nehmen."[387] Von diesem Anspruch sind die Beschwerdemechanismen der DAX-30-Unternehmen größtenteils noch sehr weit entfernt. Keiner dieser Beschwerdemechanismen erfüllt die in den UN-Leitprinzipien ausgeführten Kriterien in vollem Umfang, sondern oft nur im Hinblick auf einzelne Kriterien. Am weitesten gehen die vorgestellten Beschwerdemechanismen von Adidas sowie von der BASF.

Die UN-Leitprinzipien und ihre Anforderungen an Unternehmen haben jedoch eine Dynamik ausgelöst. So hat die Deutsche Telekom im Oktober 2013 ihre Sozialcharta im Lichte der UN-Leitprinzipien überarbeitet und plant, eine Kontaktstelle für Menschenrechte einzurichten. Damit wird laut Deutscher Telekom „die Möglichkeit, Menschenrechtsbeschwerden einzureichen" nun „stärker in den Vordergrund gestellt".[388] Bezüglich der in den Leitprinzipien erwähnten Wirksamkeitskriterien für außergerichtliche Beschwerdemechanismen seien bereits Anpassungen des Prozessablaufs vorgenommen worden. Auch ThyssenKrupp berichtet, dass das Unternehmen nach der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien nun eine Überarbeitung seines Beschwerdemechanismus plant. „Die bisher vorrangig für Hinweise auf Korruptions- und Kartellrechtsvergehen verwendete Whistle Blower Hotline" wolle das Unternehmen auch für Hinweise auf Verstöße gegen den unternehmenseigenen Verhaltenskodex „und damit auch auf Menschenrechtsverletzungen öffnen". Zudem wolle man „über einen geeigneten Prozess zur Prüfung von Ansprüchen beraten". Geeignet kann ein solcher Prozess sein, wenn er sicherstellt, dass die betroffenen Stakeholder-Gruppen Vertrauen in das Verfahren entwickeln und „auf faire, informierte und respektvolle Weise teilnehmen können".[389]

Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass viele Kriterien der UN-Leitprinzipien für wirksame Beschwerdemechanismen noch nicht erfüllt sind. So muss vielerorts die Zugänglichkeit für externe Betroffene noch entscheidend gestärkt werden. Zudem ist die Transparenz über Beschwerdeinhalte, den Umgang des Unternehmens damit und schließlich die Ergebnisse sehr gering. Um die Beschwerdemechanismen zu verbessern, bieten sich den Unternehmen mehrere Optionen: Sie können innovative Modelle wie die in den Kästen vorgestellten Mechanismen entwickeln. Oder sie können ihre bestehenden Prozedere um menschenrechtskonforme Standards erweitern. Sie können aber auch das Potenzial von Vertretungen der Arbeitnehmer/-innen nutzen, insbesondere wo diese innerhalb eines Unternehmens weltweit vernetzt sind. Aber auch Beschwerdewege im Rahmen von Unternehmenszusammenschlüssen sowie von Multi-Stakeholder-Initiativen bieten sich an. Wesentlich ist vor allem, wie eingereichte Beschwerden dann behandelt werden. Maßstab dafür sind die Wirksamkeitskriterien der UN-Leitprinzipien.

386 BASF: Nachbarschaft. http://www.basf.com/group/corporate/de/sustainability/dialogue/good-neighbors (abgerufen 20.12.2013).

387 Ruggie, J. 2011, Kommentar zu Prinzip 31.

388 Ergänzende Information der Deutschen Telekom an Germanwatch im November 2013.

389 Ruggie, J. 2011, Prinzip 31 zu Wirksamkeitskriterien, konkret Prinzip 31a) legitimiert sein und 31d) ausgewogen sein.

5.6 Achtung der Menschenrechte: Anspruch und Wirklichkeit

Der Schwerpunkt des Kapitels 5 liegt auf der Analyse der Unternehmenspolitiken und internen Prozeduren zur Achtung der Menschenrechte. Innerhalb der DAX-30-Unternehmen sind diesbezüglich zum Teil enorme Unterschiede festzustellen (siehe Tabelle 4, S. 94 ff). Einige Unternehmen sind bei der Frage einer Menschenrechtspolitik, bei menschenrechtlichen Risikoanalysen oder bei Beschwerdemechanismen schon deutlich weiter als andere Unternehmen. Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass bislang noch kein Unternehmen die wesentlichen Erwartungen aus den UN-Leitprinzipien gleichermaßen gut erfüllt. Dazu besteht bei allen Unternehmen und häufig auf verschiedensten Ebenen noch Handlungsbedarf. Denn es kommt letztlich auf das menschenrechtskonforme Agieren des Unternehmens an. Erst dann erweist sich, ob die Unternehmenspolitiken und Prozedere wirklich umfassend und wirksam sind. Anspruch und Wirklichkeit klaffen dabei häufig auseinander.

Allerdings stoßen selbst die aktivsten Unternehmen an Grenzen ihres eigenen Engagements. Spätestens wenn die Investitionen in höhere Menschenrechtsstandards dauerhaft als zu hoch wahrgenommene Kosten verursachen und die Konkurrenz zugleich keine entsprechenden Maßnahmen durchführt. Nicht nur deshalb verweisen viele Unternehmen im Rahmen der Befragung auf die Rolle des Staates, um die Achtung und den Schutz der Menschenrechte sicherzustellen. Sie beziehen sich auf das sogenannte *Level Playing Field*, das Staaten schaffen sollen. Grundsätzlich gibt es hierbei große Übereinstimmungen zwischen Unternehmen und NRO. Jedoch bezieht sich die Forderung der Unternehmensvertreter/-innen nach einer staatlichen Rahmensetzung in der Regel nur auf die Entwicklungsländer. Es reicht nach Ansicht der Autor/-innen aber nicht aus, allein auf die Regierungen der Entwicklungsländer zu verweisen, die endlich tätig werden müssten. Die Regierungen der Heimatstaaten der Unternehmen stehen ebenso in der Verantwortung.

Aber auch die Unternehmen selbst sowie deren Verbände spielen eine wichtige Rolle. Ein unrühmliches Beispiel für die Verantwortungslosigkeit westlicher Unternehmensverbände ist das Agieren der Europäischen und Amerikanischen Handelskammer vor einigen Jahren in China. Nachdem die beiden Handelskammern mit massiven Unternehmensabwanderungen drohten, kassierte die chinesische Regierung einige der geplanten Änderungen. So schwächte sie den zunächst vorgesehenen Rechtsschutz für Beschäftigte in einigen Punkten ab und nahm die im Gesetzentwurf formulierte starke Kontrollfunktion der chinesischen Einheitsgewerkschaft gegenüber dem Management zurück.[390]

Gern betonen Unternehmen, dass es nicht ihre Rolle sei, sich auf politischer Ebene für Rahmensetzungen einzusetzen. Wenn es nicht um die Wahrnehmung ihrer Verantwortung, sondern um ihre eigenen Geschäftsinteressen geht, erscheint vielen Unternehmen Lobbyarbeit allerdings nicht problematisch. Jedoch wenn ein Unternehmen wirklich ein „Menschenrechts-Förderer" sein will, die höchste Kategorie im erwähnten „Organisational Capacity Assessment Instrument" (OCAI) von twentyfifty und dem Deutschen Global Compact Netzwerk, muss es sich aktiv dafür einsetzen, „die politischen, sozialen und rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen es tätig ist, positiv zu verändern".[391] Diese Rahmenbedingungen im Sinne von „verantwortlicher Lobbyarbeit" zu beeinflussen, umfasst im Übrigen nicht nur die Situation in den jeweiligen Gastländern sondern auch in Deutschland, wie der vorliegende Bericht insbesondere in den Kapiteln 4 und 6 zeigt.

Dass die meisten Unternehmen noch weit von einem solchen Engagement entfernt sind, kann dieser Bericht nur exemplarisch aufzeigen. Zwei weitere Beispiele sollen illustrieren, dass die bisherigen Unternehmensaktivitäten bei weitem nicht ausreichen, um die Achtung der Menschenrechte im eigenen Unternehmen oder bei Tochter- und Zulieferfirmen sicherzustellen.

390 Wichterich, C. 2008: Lackmustest für Pekings Glaubwürdigkeit: Chinas neues Arbeitsrecht. Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung 1/ 2008, S. 1ff; Müller, W. 2007: Hausordnung für die „Fabrik der Welt". Chinas neues Arbeitsvertragsgesetz. Der Freitag 34/2007.

391 twentyfifty und DGCN 2012: Organisational Capacity Assessment Instrument (OCAI).

Zugang zu Medikamenten versus Geschäftsinteressen: Bayer in Indien

Bayer möchte erreichen, dass „Menschen unabhängig von Herkunft und Einkommen am medizinischen Fortschritt teilhaben“[392] können. Es gibt jedoch Vorwürfe, wonach Bayer mit seiner Patentpolitik in Indien eher den Zugang zu bezahlbaren Medikamenten gefährdet, zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Krebsmittel Nexavar™. Eine Behandlung wird mit 69.000 US-Dollar pro Jahr beziffert.[393] Der indische Generikahersteller Natco kann das Produkt ca. 97 Prozent billiger anbieten. Um auch ärmeren Menschen den Zugang zu diesem Krebsmedikament zu ermöglichen, verhängte das indische Patentamt eine sogenannte Zwangslizenz auf das Produkt.[394] Diese staatliche Anordnung beschränkt den Schutz der Eigentumsrechte von Bayer an seinem Krebsmedikament – im Interesse der Öffentlichkeit, also hier im Interesse des Rechts auf Gesundheit.

Bayer verweist auf sein Patientenhilfsprogramm, das es 2008 bei Einführung des Medikaments in Indien eingerichtet habe.[395] Demnach hat das Unternehmen den ursprünglichen Preis auf ein Zehntel des regulären Apothekenverkaufspreises gesenkt und haben im Jahr 2012 73 Prozent der Patienten, die das Medikament in Indien einnahmen, davon profitiert. Doch mit der Erteilung einer Zwangslizenz an Natco würde der Preis nochmal um ein Drittel sinken und nur noch drei Prozent des ursprünglichen Verkaufspreises betragen, was für viele Inder/-innen immer noch viel Geld wäre.

Das Patentamt begründete seine Entscheidung auch damit, dass Bayer es versäumt habe, das Medikament in ausreichender Menge auf dem indischen Markt zur Verfügung zu stellen.[396] Dem hat das Unternehmen widersprochen und verweist zudem auf die hohen Forschungs- und Entwicklungskosten für innovative Arzneien. Entscheidungen wie die des Berufungsgerichtes würden die Pharma-Forschung schwächen.[397] Das Gericht berief sich jedoch auf Angaben eines US-Unternehmens, das gemeinsam mit Bayer das Medikament entwickelt hatte und das seine Forschungs- und Entwicklungskosten nur auf ein Zehntel bezifferte.[398] Zudem sei ein Großteil der Studien vor der ersten Zulassung des Medikamentes in den USA mit öffentlichen Geldern durchgeführt worden.[399]

Bayer hatte gegen die Zwangslizenz Berufung eingelegt. Im März 2013 lehnte die Beschwerdeinstanz die Klage von Bayer allerdings ab. Bayer hat nun beim High Court in Mumbai Widerspruch eingelegt.[400]

Arbeitsrechte bei einem Zulieferer von Continental in Theorie und Praxis

Continental bekennt sich zur Achtung der Menschenrechte und bezieht sich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der ILO sowie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.[401] Continental erklärt, bei ihren Lieferanten diese Prinzipien zu vermitteln und deren Einhaltung einzufordern.[402] Seit 2011 würden alle Lieferanten und Dienstleister auf den *Supplier Code of Conduct* von Continental verpflichtet, der u. a. die Achtung der Menschenrechte umfasst.[403]

In der praktischen Umsetzung bestehen jedoch noch Probleme. In den vergangenen zwei Jahren hat MISEREOR Continental wiederholt auf folgende menschenrechtliche Missstände bei seinem philippinischen Zulieferer Daeduck Philippines Inc. hingewiesen:

- Bei Daeduck wird die Gewerkschaftsfreiheit unterdrückt. Die Arbeiter/-innen, die sich für ihre Rechte einsetzen, werden eingeschüchtert und bedroht. Eine unabhängige Arbeiter/-innenvertretung wird bei Daeduck bislang nicht anerkannt.[404] Im Jahr 2011 hat Daeduck sogar zehn Betriebsratsmitglieder wegen ihrer Betätigung in der unabhängigen Gewerkschaft Daeduck Employees Union entlassen.[405] Im Verhaltenskodex für Zulieferer bekennt sich Continental in Punkt 4 explizit zur Vereinigungsfreiheit.

Foto: Daeduck Employees Union-Independent

Protestplakate der unabhängigen Gewerkschaft Daeduck Employees Union.

- Die Löhne der Arbeiter/-innen betrugen Mitte 2013 weniger als sieben Euro pro Tag, obwohl eine Familie in der Region laut offizieller Statistik bereits 2008 mindestens 15 Euro zum Leben benötigte.[406] Zwar zahlt Daeduck nach Angaben von Continental mindestens den gesetzlich bestimmten Mindestlohn, aber dieser ist in den Philippinen wie in vielen sogenannten Niedriglohnländern zu gering angesetzt. Gleichzeitig bekennt sich Continental explizit zur Dreigliedrigen Grundsatzerklärung der ILO, in der ausreichende Löhne zur Deckung der Grundbedürfnisse garantiert werden.

- Nach philippinischem Recht haben Arbeitnehmer/-innen nach einjähriger Beschäftigung in demselben Tätigkeitsbereich das Anrecht auf eine reguläre Anstellung. Daeduck Philippines Inc. überträgt die Arbeitsverträge jedoch offenbar regelmäßig von einer Leiharbeitsfirma auf eine andere und versucht so, sich seinen arbeitsrechtlichen Verpflichtungen zu entziehen. Als im Oktober 2012 etwa 30 Arbeiter/-innen eine reguläre Anstellung beantragten, wurden sie sogar entlassen. Nach der Klage einiger entlassener Arbeiter/-innen hat das zuständige Arbeitsgericht ihre unverzügliche Wiedereinstellung und eine Entschädigung verfügt. Bislang weigert sich Daeduck jedoch, das Urteil umzusetzen. [407]

- Arbeiter/-innen bei Daeduck beklagen, dass sie gefährlichen Chemikalien wie Schwefelsäuren, Formalin, Salpetersäure, Ethylacetat, Salzsäure und Natronlauge ausgesetzt sind. Angemessene Schutzkleidung wie Atemschutzmasken, Armschutzkleidung sowie Ohrschutz gegen den Lärm würden den Beschäftigten gar nicht oder nur unzureichend zur Verfügung gestellt. Ein solches Vorgehen wäre eine Verletzung von Punkt 7 des Verhaltenskodex für Zulieferer. Darin heißt es: „The Supplier will provide a safe working environment that supports accident prevention and minimizes exposure to health risks to the Supplier’s employees.”

Während Continental sich bei Brandschutz und Arbeitssicherheit gegenüber seinem Zulieferunternehmen um Verbesserungen bemüht, sind bezüglich der anderen Probleme bislang keine Anstrengungen erkennbar. Vielmehr betont Continental gegenüber Germanwatch und MISEREOR, der gesetzliche Mindestlohn würde gezahlt, der Einsatz von Leiharbeiter/-innen erfolge gesetzeskonform und die Mitarbeitervertreter/-innen seien nach Recht und Gesetz eingesetzt. Aus Sicht von Germanwatch und MISEREOR ist diese Haltung unbefriedigend: Zum einen hat die zuständige Schiedsstelle im Arbeitsministerium beim Einsatz der Leiharbeiter/-innen und bei der Entlassung rechtsuchender Arbeiter/-innen wiederholt Gesetzverstöße festgestellt. Zum anderen reicht die Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns auch nach Maßgabe des Continental Verhaltenskodex nicht aus, wenn dieser Lohn nicht zu einem würdigen Leben genügt.

392 Bayer: Für eine verbesserte Gesundheitsversorgung weltweit. http://www.bayer.de/de/gesundheit.aspx (abgerufen 20.12.2013).

393 KEI (2012): KEI Statement on India‘s granting of compulsory license to patents on cancer drug sorafenib (NATCO Vs. BAYER), http://keionline.org/node/1384 (abgerufen 20.12.2013).

394 BukoPharma 2012: Weltapotheke gesichert. Indien zeigt Bayer die Zähne. http://www.bukopharma.de/uploads/file/Pharma-Brief/Phbf2012_02.pdf (abgerufen 20.12.2013).

395 Rückmeldung von Bayer an Germanwatch und MISEREOR im November 2013.

396 Ärzte ohne Grenzen 2012: http://www.aerzte-ohne-grenzen.de/presse/aerzte-ohne-grenzen-begruesst-erste-zwangslizenz-fuer-ein-medikament-indien-patentbehoerde (abgerufen 20.12.2013).

397 Rückmeldung an Germanwatch und MISEREOR im November 2013.

398 KEI 2013: IPAB hearing on the Nexavar compulsory license, part 1, R&D costs. http://keionline.org/node/1640 (abgerufen 20.12.2013).

399 BukoPharma 2012: Weltapotheke gesichert. Indien zeigt Bayer die Zähne. http://www.bukopharma.de/uploads/file/Pharma-Brief/Phbf2012_02.pdf (abgerufen 20.12.2013).

400 BukoPharma 2013: Bayer prozessiert gegen indische Zwangslizenz . http://www.bukopharma.de/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=204&cntnt01detailtemplate=newdetail.tpl&cntnt01lang=de_DE&cntnt01returnid=192 (abgerufen 20.12.2013); The Hindu BusinessLine 2013: Bayer to appeal against India's patent ruling on Nexavar. http://www.thehindubusinessline.com/companies/bayer-to-appeal-against-indias-patent-ruling-on-nexavar/article4484568.ece (abgerufen 20.12.2013).

401 Continental: Grundsätze ihrer Verantwortung, http://www.continental-corporation.com/www/csr_com_de/themen/grundsaetzliches/csr_grundsaetze_de.html (abgerufen 20.12.2013).

402 Ebenda

403 Continental: GRI-Bericht 2011. S. 28, http://www.continental-corporation.com/www/download/csr_com_de/themen/downloads/download/gri_bericht_de.pdf (abgerufen 20.12.2013).

404 Rede von John Hervie de Sosa auf der Aktionärsversammlung von Continental 2013. http://www.kritischeaktionaere.de/fileadmin/Dokumente/Reden_2013/Rede_de_Sosa_Conti_HV_2013.pdf (abgerufen 20.12.2013).

405 MISEREOR 2013: Gravierende Menschenrechtsverletzungen in Continental-Zulieferbetrieb in den Philippinen. http://www.misereor.de/presse/pressemeldungen/pressemeldungen-detais/article/gravierende-menschenrechtsverletzung-in-continental-zulieferbetrieb-in-den-philippinen.html (abgerufen 20.12.2013).

406 Ebenda

407 Rede von John Hervie de Sosa auf der Aktionärsversammlung von Continental 2013. http://www.kritischeaktionaere.de/fileadmin/Dokumente/Reden_2013/Rede_de_Sosa_Conti_HV_2013.pdf (abgerufen 20.12.2013).

Tabelle 4: Die DAX-30-Unternehmen im Überblick – Ausgewählte menschenrechtliche Aspekte

(Stand: Dezember 2013)

Unternehmen	Menschenrechtliche Grundsatzerklärung (Vergleichende Analyse siehe 5.1)	Bekenntnis zu internationalen Menschenrechts-/ Arbeitsrechtsstandards*	Mitglied im Global Compact	Einkaufspolicy mit menschenrechtlichen Aspekten oder Verhaltenskodex Zulieferer und Umsetzung (Vergleichende Analyse siehe 5.2)	Menschenrechtsrisikoanalyse (Vergleichende Analyse siehe 5.3)	Beschwerdeverfahren (Vergleichende Analyse siehe 5.5)
Adidas	„Human Rights and Responsible Business Practices“, „Labour Rights Charta“	Allg. Erklärung der Menschenrechte, ILO-Kernarbeitsnormen, OECD-Leitsätze	-	„Work Place Standards”, Bestandteil der Lieferverträge, Vorabprüfung der Lieferanten, Lieferantenaudits, Schulungen für Lieferanten, Anreize für Lieferanten	Risikoanalysen auf Lieferanten- sowie Länderebene	Für Arbeiter/-innen der Zulieferer: SMS-Beschwerdemechanismus in Indonesien, externe Hotline bei NRO in China
Allianz	„Allianz Code of Conduct for Business Ethics and Compliance“ (Nur Bezug auf Global Compact)	ILO-Grundsatzerklärung, OECD-Leitsätze	Seit 2002	Einkaufsrichtlinien (nicht veröffentlicht aber Auskunft, dass basierend auf ILO-Vorgaben und Global Compact) Bestandteil der Lieferverträge, Vorabprüfung der Lieferanten	Integration in bestehende Risikoanalyse („Reputational Risks for Sensitive Areas“)	k. A.
BASF	„Menschenrechtsposition der BASF-Gruppe“	Allg. Erklärung der Menschenrechte, UN-Zivilpakt und UN-Sozialpakt, ILO-Grundsatzerklärung, OECD-Leitsätze	Seit 2000	*Supplier Code of Conduct*, Bestandteil der Lieferverträge, Vorabprüfung der Lieferanten, Lieferantenaudits	Menschenrechtsrelevante Risikoanalysen sind Bestandteil unterschiedlicher Managementsysteme (Arbeits- und Sozialstandards, Sicherheit und Gesundheit, Lieferkettenmanagement).	Für umliegende Gemeinden: 78 Nachbarschaftsforen an größeren Produktionsstandorten, für Mitarbeiter/-innen externe Hotlines durch geschulte Anwälte betreut
Bayer	„Position von Bayer zum Thema Menschenrechte“	Allg. Erklärung der Menschenrechte, ILO-Grundsatzerklärung und OECD-Leitsätze	Seit 2000	Verhaltenskodex für Lieferanten, „Procurement community” Bestandteil der Lieferverträge, Vorabprüfung der Lieferanten, Lieferantenaudits, Schulungen für Lieferanten, Anreize für Lieferanten	im Wesentlichen im Lieferantenmanagement sowie bei Unternehmenszukäufen Überprüfung von Umwelt- und Arbeitsschutzbestimmungen	Für Externe** über Kontaktlink auf der Website, im Rahmen von Stakeholder-Dialogen Eingaben zu Investitionen möglich (Beispiele aus Deutschland)
Beiersdorf	„Code of Conduct“ (kein Bezug auf Menschenrechte, wenige Aspekte wie Nicht-Diskriminierung enthalten)	Allg. Erklärung der Menschenrechte, ILO-Kernarbeitsnormen	-	*Supplier Code of Conduct*	Nein	Für Externe über übliche Kommunikationskanäle, für Mitarbeiter/-innen Ombudsmann
BMW	„Gemeinsame Erklärung über Menschenrechte und Arbeitsbedingungen in der BMW Group“	ILO-Konventionen, OECD-Leitsätze	Seit 2001	Nachhaltigkeitsstandard für das Lieferantennetzwerk, „BMW Group International Terms and Conditions for the Purchase of Production Materials and Automotive Components” Bestandteil der Lieferverträge, Vorabprüfung der Lieferanten, Lieferantenaudits, Schulungen für Lieferanten	Nach Verabschiedung der UN-Leitprinzipien interne Risikoanalyse, um Menschenrechtsansatz zu überprüfen	Für Externe über Kontaktkanäle auf Website, Für Mitarbeiter/-innen *Helpline Human Rights Contact* und anonyme *SpeakUP Line*
Commerzbank	„Richtlinien und Positionen zum Thema Menschenrechte“	Internationale Charta der Menschenrechte, ILO-Kernarbeitsnormen	Seit 2006	Einkaufs- und Beschaffungsrichtlinien (nicht veröffentlicht, jedoch öffentlich dass darin Einhaltung der Menschenrechte verbindlich vorgeschrieben)	Im Reputationsrisiko-Management: systematische Überprüfung auf Menschenrechtsrisiken	Für Externe Beschwerdemöglichkeit über Telefon und E-Mail-Briefkasten, regelmäßiger Dialog mit NRO zu kontroversen Themen
Continental	„Grundsätze unserer gesellschaftlichen Verantwortung“	Allg. Erklärung der Menschenrechte, ILO-Grundsatzerklärung, OECD-Leitsätze	Seit 2012	*Supplier Code of Conduct*	k. A.	Über Hotline anonym möglich für Mitarbeiter/-innen und externe Stakeholder
Daimler	„Richtlinie für integres Verhalten“ (mit allgemeinem Bezug auf Menschenrechte)	Menschenrechtscharta, ILO-Kernarbeitsnormen, OECD-Leitsätze	Seit 2000	*Supplier Sustainability Standards*, Bestandteil der Lieferverträge, Lieferantenaudits, Schulungen für Lieferanten	In 2011 Beginn einer umfassenden Menschenrechtsrisikonanalyse in Produktionsmärkten, bis 2015 sollen alle 19 Produktionsstandorte untersucht werden.	Über Hotline des Business Practice Office (auch anonym, an externen Anwalt), für Externe über internationale Gewerkschaftsverbände an Weltarbeitnehmervertretung
Deutsche Bank	Mitglied im Global Compact (Verhaltens- und Ethikkodex ohne Bezug auf Menschenrechte)	ILO-Standards, OECD-Leitsätze	Seit 2000	Globale Beschaffungsrichtlinie enthält ökologische, soziale und ethische Kriterien (nicht veröffentlicht) Bestandteil der Lieferverträge, Vorabprüfung der Lieferanten	Auf Einzeltransaktionsebene und bei Produkten der Deutschen Bank anhand des Rahmenwerks zu Umwelt- und Sozialrisiken (auch Menschenrechtsaspekte)	Für Mitarbeiter/-innen u. a. anonyme, 24/7 *Whistleblower Hotline*, für Externe: Ombudsmann über den Bankenverband, zielgerichteter Dialog mit Interessengruppen
Deutsche Börse	Mitglied im Global Compact,„Code of Ethics“ (Menschenrechte nicht erwähnt, konkret nur Nicht-Diskriminierung)	Allg. Erklärung der Menschenrechte, OECD-Leitsätze	Seit 2009	*Code of Conduct* für Lieferanten, Bestandteil der Lieferverträge	Verweis auf *Code of Ethics* und *Code of Conduct* für Lieferanten	Für Mitarbeiter/-innen über externen Ombudsmann
Deutsche Lufthansa	Mitglied im Global Compact, „Mission Statement“ (dort kein Bezug auf Menschenrechte)	ILO-Normen	Seit 2002	Global Compact Prinzipien und ILO-Kernarbeitsnormen sind Bestandteil von Lieferverträgen	k. A.	k. A.
Deutsche Post	Verhaltenskodex (mit Bezug auf Menschenrechtsinstrumente)	Allg. Erklärung der Menschenrechte, ILO-Grundsatzerklärung, OECD-Leitsätze	Seit 2006	*Code of Conduct:* Wesentliche Grundsätze für Lieferanten, Bestandteil der Lieferverträge, Vorabprüfung der Lieferanten	2011 Menschenrechte Due Diligence Kapazitätsanalyse des Global Compact Netzwerkes (OCAI)	Unternehmensinterne *Compliance Hotline*
Deutsche Telekom	Sozialcharta	Allg. Erklärung der Menschenrechte, ILO-Kernarbeitsnormen, OECD-Leitsätze	Seit 2000	Einbindung der Sozialcharta in Lieferantenverträge, „Statement on Extractives”, Vorabprüfung der Lieferanten, Lieferantenaudits	Innerhalb bestehender Risikoanalyse auch Menschenrechtsrisiken umfasst	Über entsprechende Eingangsportale, anonym oder persönlich, auch von externen Betroffenen

* Untersucht wurde, ob Unternehmen sich zu einem oder mehreren der folgenden Standards bekennen: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte u./o. Menschenrechts-Charta (die enthält neben der vorgenannten Allgemeinen Erklärung auch den UN-Zivilpakt und den UN-Sozialpakt), ILO-Kernarbeitsnormen oder Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

** Gemeint sind alle externen Stakeholder, also alle Personen, die von den Aktivitäten eines Unternehmens potenziell betroffen sein können und nicht im Unternehmen selbst beschäftigt sind

Unternehmen	**Menschenrechtliche Grundsatzerklärung** (Vergleichende Analyse siehe 5.1)	**Bekenntnis zu internationalen Menschenrechts-/ Arbeitsrechtsstandards***	**Mitglied im Global Compact**	**Einkaufspolicy mit menschenrechtlichen Aspekten oder Verhaltenskodex Zulieferer und Umsetzung** (Vergleichende Analyse siehe 5.2)	**Menschenrechtsrisikoanalyse** (Vergleichende Analyse siehe 5.3)	**Beschwerdeverfahren** (Vergleichende Analyse siehe 5.5)
E.ON	„Human Rights Policy Statement of the E.ON Group“	Allg. Erklärung der Menschenrechte, ILO-Kernarbeitsnormen, OECD-Leitsätze	Seit 2005	Grundsätze für eine verantwortungsvolle Beschaffung bei E.ON, Vorabprüfung der Lieferanten, Bestandteil der Lieferverträge, Lieferantenaudits	Innerhalb allgemeiner Risikoanalysen werden auch Menschenrechtsfragen geprüft	Für Externe: Landesspezifisches Beschwerdemanagement über die Kundenhotline, für Mitarbeiter/-innen: konzernweite *Whistleblower Hotline* bei Anwaltskanzlei, auch anonym
Fresenius	Verhaltenskodex (kein Bezug auf Menschenrechte, wenige Aspekte wie Nicht-Diskriminierung enthalten)	k. A.	-	k. A.	k. A.	Meldewege für Mitarbeiter/-innen oder externe Dritte
Fresenius Medical Care	Unternehmenskodex (kein Bezug auf Menschenrechte, wenige Aspekte wie Nicht-Diskriminierung enthalten)	k. A.	-	k. A.	k. A.	Meldewege für Mitarbeiter/-innen oder externe Dritte
HeidelbergCement	„Code of Business Conduct“ (kein Bezug auf Menschenrechte, wenige Aspekte wie Nicht-Diskriminierung enthalten)	Allg. Erklärung der Menschenrechte, ILO-Kernarbeitsnormen, OECD-Leitsätze	-	Lieferanten-Verhaltenskodex,Bestandteil der Lieferverträge, Trainings zu Arbeitssicherheit	Im Rahmen des Risikomanagements	Für Mitarbeiter/innen und Externe: *Compliance Hotline* „MySafeWorkplace“, auch anonyme Beschwerden möglich
Henkel	„Social Standards“	Allg. Erklärung der Menschenrechte, ILO-Kernarbeitsnormen, OECD-Leitsätze	Seit 2003	*Code of Conduct* des deutschen Bundesverbands Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (BME), Bestandteil der Lieferverträge, Vorabprüfung der Lieferanten, Lieferantenaudits, Schulungen für Lieferanten	Frühwarnsystem für Nachhaltigkeitsrisiken umfasst Kriterium Menschenrechte	Für Mitarbeiter/-innen: *Compliance Hotline* bei externem Anbieter
Infineon Technology	„Infineon Business Conduct Guidelines“, mit allgemeinem Bezug auf Menschenrechte	Nur über den Global Compact Bezug auf die o. g. Dokumente	Seit 2004	*Principles of Purchasing*, Bestandteil der Lieferverträge, Vorabprüfung der Lieferanten	Länderrisiken zu Menschenrechten mit „Maplecroft Global Risk Portfolio”	Für Mitarbeiter/-innen und Externe über Ombudsmann, mittels Telefon, Fax, Brief, Intranet oder E-Mail, auch anonym
K+S	„Grundwerte und Prinzipien“ mit allgemeinem Bezug auf Menschenrechte	ILO-Kernarbeitsnormen	-	Allgemeines Statement, dass Erwartung an Zulieferer, dass sie Menschenrechte und ILO-Kernarbeitsnormen einhalten, Vorabprüfung der Lieferanten, Lieferantenaudits	k. A.	Für Mitarbeiter/-innen: externe Hotlines (Ombudsleute) zur anonymen Meldung
Lanxess	Mitglied im Global Compact, Kodex für gesetzmäßiges und verantwortungsbewusstes Handeln bei LANXESS (kein Bezug auf Menschenrechte)	Keiner (im Fragebogen nur Global Compact)	Seit 2011	*Supplier Code of Conduct*, Bestandteil der Lieferverträge, Lieferantenaudits	Risiko-Assessment für menschenrechtsbezogene Risiken durch das „Compliance Committee”	Für Mitarbeiter/-innen und Externe: LANXESS *Compliance Hotline*
Linde	Verhaltenskodex, mit Bezug auf Menschenrechtsinstrumente	Allg. Erklärung der Menschenrechte, Menschenrechtscharta, ILO-Grundsätze, OECD-Leitsätze	Seit 2006	Ethisch-rechtliche Prinzipien Beschaffung, Vorabprüfung der Lieferanten	Risikoanalyse in verschiedenen Bereichen, u. a. Gesundheit und Sicherheit, Arbeits- und Sozialstandards, Lieferkette	Für Mitarbeiter/-innen und Externe: Linde *Integrity Line*, über globales Hinweisgebersystem, auch anonym möglich
Merck	Merck-Sozialcharta	Allg. Erklärung der Menschenrechte, Zivilpakt und Sozialpakt, ILO-Kernarbeitsnormen, OECD-Leitsätze	Seit 2005	*Merck Business Partner Code of Conduct*, *Responsible Sourcing Principles*, Bestandteil der Lieferverträge, Lieferantenaudits	Menschenrechts-Risikoanalyse mit Experten durchgeführt	Unternehmensinterne *Speak-up Line*
Munich Re	Verhaltenskodex (Menschenrechte im Anhang beim Global Compact erwähnt)		Seit 2007	Beschaffung nach Prinzipien des Global Compact, Bestandteil der Lieferverträge	Nachhaltigkeitsaspekte spielen neben der rein technischen Bewertung von Risiken eine wichtige Rolle	Für Mitarbeiter/-innen: externer Ombudsmann
RWE	Sozialcharta	ILO-Kernarbeitsnormen, OECD-Leitsätze	Seit 2004	Global Compact Prinzipien bzw. IFC-Standards sind Bestandteil von Lieferverträgen, Vorabprüfung der Lieferanten	Anlassbezogen in Bezug auf Importkohle über Unternehmensinitiative Bettercoal	Für Mitarbeiter/-innen und Externe über *Whistleblower Hotline*, externer Ansprechpartner, in Bezug auf Importkohle über Bettercoal
SAP	„Global Human Rights Commitment Statement“	Allg. Erklärung der Menschenrechte, ILO-Kernarbeitsnormen, OECD-Leitsätze	Seit 2000	Verhaltenskodex für Lieferanten, Bestandteil der Lieferverträge, Vorabprüfung der Lieferanten, Lieferantenaudits	Untersuchung zu Auswirkungen der Geschäftstätigkeit auf Menschenrechte (2009)	Für Mitarbeiter/-innen: Externe Ombudsperson
Siemens	„Siemens Business Conduct Guidelines“ (mit Bezug auf Menschenrechtsinstrumente)	Allg. Erklärung der Menschenrechte, ILO-Grundsatzerklärung und Kernarbeitsnormen, OECD-Leitsätze	Seit 2003	*Code of Conduct* für Lieferanten, Bestandteil der Lieferverträge, Vorabprüfung der Lieferanten, Lieferantenaudits, Trainings zu Arbeitssicherheit	Bei Lieferanten: entsprechend ihres Firmensitzes sowie mit branchenspezifischen Faktoren wie Marplecroft-Analysen	Für Mitarbeiter/-innen und Externe: *Compliance Helpdesk* „Tell us“, Ombudsmann, auch anonym
ThyssenKrupp	Grundsätze sozialer Verantwortung in den Arbeitsbeziehungen, Verhaltenskodex	Allg. Erklärung der Menschenrechte, ILO-Grundsatzerklärung	Seit 2011	*Supplier Code of Conduct*	Anlassbezogene Menschenrechtsrisikoanalysen. Bei größeren Investitionsprojekten auch Auswirkungen auf die Lebenssituation der lokalen Bevölkerung untersucht	Für Mitarbeiter/-innen und Externe: *Whistleblower Hotline*
Volkswagen	Verhaltensgrundsätze des Volkswagen Konzerns, Sozialcharta	Allg. Erklärung der Menschenrechte, Zivilpakt und Sozialpakt, ILO-Grundsatzerklärung, OECD-Leitsätze	Seit 2002	Anforderungen des VW-Konzerns zur Nachhaltigkeit in den Beziehungen zu Geschäftspartnern, Vorabprüfung der Lieferanten, Lieferantenaudits, *eLearning* für Lieferanten	Thema Menschenrechte von Volkswagen 2012 im Rahmen der jährlichen *Compliance* Risiko-Analyse aufgenommen und erstmalig konzernweit abgefragt	Für Mitarbeiter/-innen und Externe: Ombudsmänner als Anlaufstelle, auch vertraulich

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis des Fragebogens, Internetrecherche (CSR-/Nachhaltigkeitsberichte, Websites der Unternehmen, Website des Global Compact).

6 Zugang zu wirksamer Abhilfe: Wie können Betroffene ihr Recht in Deutschland einfordern?

Gemäß Prinzip 25 der UN-Leitprinzipien müssen Staaten gewährleisten, dass unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen „untersucht, geahndet und wiedergutgemacht“ werden. Sie müssen für die Betroffenen geeignete gerichtliche und nicht-gerichtliche Abhilfemaßnahmen, also Beschwerde- und Entschädigungsmechanismen einrichten. Diese Verpflichtung gilt zunächst vor allem für Menschenrechtsverletzungen, die im eigenen Hoheitsgebiet sowie auch innerhalb der eigenen Jurisdiktion vorkommen (Prinzip 25). Gute Gründe sprechen dafür, dass diese staatliche Verpflichtung auch extraterritorial, also über die eigenen Staatsgrenzen hinaus, besteht, wenn Staaten effektive Regelungsgewalt über ein Unternehmen ausüben.[408] Die UN-Leitprinzipien erkennen auch an, dass in Fällen, in denen Betroffene ihre Rechte im Gaststaat – also dem Zielland der Investitionen – nicht einklagen können, die Heimatstaaten der Unternehmen aktiv werden und den Zugang zu ihren Gerichten gewährleisten sollten (Kommentar zu Prinzip 26). Insgesamt gibt es mehr und mehr Fälle, in denen beide Staaten, sowohl der Gaststaat wie auch der Heimatstaat ihren menschenrechtlichen Pflichten nachkommen müssen. Nach den „Maastrichter Prinzipien zu extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte” wäre es empfehlenswert, wenn sowohl die Staaten, in denen der Schaden eingetreten ist, als auch die Staaten, in denen das schadenstiftende Verhalten statt gefunden hat, den Betroffenen Rechtsmittel gewähren (Maastrichter Prinzip 37).

Dieses Kapitel befasst sich mit den staatlichen Abhilfe-, sprich Beschwerde- und Entschädigungsmechanismen in Deutschland. Der erste Teil des Kapitels untersucht die gerichtlichen Abhilfeverfahren (6.1). Der zweite Teil beleuchtet die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als zentralen außergerichtlichen Beschwerdemechanismus (6.2). Dabei werden konkrete Anregungen gegeben, wie die vorhandenen Möglichkeiten im Sinne eines effektiven und funktionierenden Rechtsschutzes und eines wirksamen OECD-Beschwerdemechanismus verbessert werden sollten. Einen weiteren wichtigen außergerichtlichen Beschwerdemechanismus stellen die nationalen Menschenrechtsinstitute dar, die dieser Bericht jedoch nicht weiter behandelt. Die mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestatteten Institute nehmen eine Art Mittlerrolle zwischen gerichtlichen und betrieblichen Beschwerdemechanismen ein. Mehr zu Beschwerdemechanismen auf Unternehmensebene ist in Kapitel 5.5 zu finden.

6.1 Gerichtliche Abhilfe in Deutschland: Lücken im System zu Lasten der Betroffenen von Unternehmensunrecht

Nach dem internationalen Völkerrecht ist der Zugang zu Gerichten und zu effektiven Rechtsmitteln eine wesentliche Voraussetzung zur Umsetzung von Menschenrechten. Für die Gewährung des Zugangs zu effektiven Rechtsmitteln sind zunächst die Staaten verantwortlich, in deren Territorium die Verletzung stattgefunden hat. In der Regel versuchen Betroffene zunächst, ihre Rechte im eigenen Land einzuklagen. Immer wieder kommt es daraufhin auch zu Verurteilungen von Unternehmen.

Die Erfahrungen von Betroffenen, Menschenrechtsverteidiger/-innen und NRO zeigen jedoch, dass in vielen Ländern Betroffene von Unternehmensunrecht keinen Zugang zu effektiven Rechtsmitteln haben[409]: sei es, weil ein unabhängiges Verfahren wegen fehlender Rechtsstaatlichkeit nicht gewährleistet ist, oder weil Korruption und Einflussnahme seitens der Politik wie auch durch beteiligte Unternehmen das Recht auf effektiven Rechtszugang gefährden, zum Beispiel indem Betroffene eingeschüchtert werden. Oftmals existiert auch gar kein Gesetz, auf dessen Grundlage man Unternehmen für Menschrechtsverletzungen zur Rechenschaft ziehen könnte[410], oder Diktatoren

[408] Ruggie, J. 2011. Prinzip 25 spricht von einer staatlichen Schutzpflicht für Vorkommnisse innerhalb der Jurisdiktion. Dies umfasst u. a. auch das Personalitätsprinzip oder das Kontrollprinzip. Das heißt, Deutschland wird nicht nur dafür zuständig angesehen, Rechtsmittel für Verletzungen innerhalb des Staatsgebiets einzurichten, sondern seine gesamte Jurisdiktion (oder staatliche Regelungsgewalt) betreffend. Das schließt extraterritoriale Fälle ein, über die der Staat Kontrolle oder Personalhoheit hat. Staatliche Regelungsgewalt oder effektiver staatlicher Einfluss fängt da an, wo der Staat besonders auf das unternehmerische Verhalten einwirken kann oder direkt beteiligt ist, wie beispielsweise bei staatlichen Exportkreditgarantien.

[409] Middleton, C. & Pritchard, A. 2013: Corporate Accountability in ASEAN: A Human Rights-Based Approach; Saage-Maaß, M. & Müller-Hoff, C. 2011: Transnationale Unternehmen in Lateinamerika: Gefahr für die Menschenrechte? S.22; UNHRC 2013.

[410] Middleton, C. & Pritchard, A. 2013.

legen positives Recht willkürlich entsprechend der eigenen Interessen aus. Hinzukommt, dass Behörden und Gerichte oftmals finanziell und personell nicht ausreichend ausgestattet sind.

Erhebliche Schwierigkeiten, sowohl im Gast- wie auch im Heimatstaat der Unternehmen, stellen zudem die Kosten eines Verfahrens sowie die Schwierigkeiten bei der Beweiserbringung dar. Der im Gesellschaftsrecht verankerte Grundsatz der getrennten Rechtpersönlichkeiten von Mutter- und Tochterunternehmen hat zudem zur Folge, dass das Mutterunternehmen in aller Regel nicht einfach für das Verhalten des Tochterunternehmens zur Rechenschaft gezogen werden kann.

Aus vielen der oben genannten Gründe versuchen Betroffene, ihr Recht auch im Heimatstaat der Unternehmen einzuklagen. Die Debatte inwieweit und unter welchen Bedingungen Betroffene die Gerichte im Heimatstaat von Unternehmen anrufen können, um ihr Recht einzuklagen ist derzeit im Fluss. Die UN-Leitprinzipien reflektieren entsprechende Problemstellungen und machen Vorschläge, wie mit solchen Fällen umgegangen werden könnte.[411] John Ruggie beginnt in seinen Empfehlungen ein weiteres Jurisdiktionsverständnis anzuwenden, nicht nur basierend auf der Herrschaftsgewalt des Staates, sondern auch in Hinblick auf die Ausübung „effektiver Kontrolle“ durch ihn. Staaten haben zum Beispiel dann effektiven Einfluss auf Unternehmen, wenn sie sie besitzen, sie mit Exportkrediten fördern oder in größerem Umfang bei ihnen einkaufen.[412] Die „Maastrichter Prinzipien zu extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte” beschreiben noch weitergehend, was als effektive Kontrolle angesehen werden könnte.[413] Insgesamt gilt, dass die Interpretation der Verantwortlichkeiten des Heimatlandes bereits durch die Leitprinzipien präziser geworden ist. Die Debatte wird in den kommenden Jahren unter anderem entlang von Fällen, Diskussionsbeiträgen und der völkerrechtlichen Spruchpraxis weiterentwickelt werden. Dieser Bericht ist ein Beitrag dazu.

Im Folgenden zeigt der Bericht auf, welche Schutzlücken sich bei Klagen gegen Unternehmen in Deutschland auftun und wie hürdenreich der Weg für die Betroffenen ist.[414] Dabei werden zwei grundsätzliche Wege unterschieden, wie Opfer von Menschenrechtsverletzungen bzw. der Staat auf juristischer Ebene die Verursacher zur Verantwortung ziehen können: einerseits durch die Forderung der Betroffenen nach Entschädigung des ihnen entstandenen Schadens im Rahmen eines Zivilprozesses (siehe nachfolgende Ausführungen) und andererseits die Ahndung der Tat durch den Staat im Strafprozess (siehe Kasten auf Seite 108).

Die Hürden bei zivilrechtlichen Klagen können im Sinne der UN-Leitprinzipien rechtlicher sowie praktischer und verfahrensmäßiger Art sein.[415] An dieser Unterscheidung orientiert sich der nachfolgende Aufbau, wobei praktische Hürden, wie z. B. fehlende finanzielle Mittel, bei den verfahrensmäßigen Hürden mitbehandelt werden.[416]

6.1.1 Rechtliche Hürden bei zivilrechtlichen Klagen wegen Menschenrechtsverletzungen deutscher Unternehmen im Ausland

Zentral für die Gewährleistung wirksamer Abhilfe sind effektive Rechtsmittel. Staaten müssen daher rechtliche Hürden, welche den Opfern einen Zugang zu Rechtsmitteln gegen Menschenrechtsverstöße durch Unternehmen erschweren, beseitigen (Prinzip 26). Rechtliche Hürden können gemäß den UN-Leitprinzipien zum Beispiel dann auftreten, wenn Kläger/-innen in ihrem Land kein faires Verfahren erhalten und zugleich der Zugang zu Gerichten in den Heimatländern der Unternehmen verwehrt bleibt (Kommentar zu Prinzip 26).

Status Quo: Rechtliche Hürden bei zivilrechtlichen Klagen

Wenn ausländische Betroffene gegen deutsche Unternehmen bzw. deren Tochterunternehmen oder Zulieferer vor einem deutschen Zivilgericht Schadensersatz und Wiedergutmachung einklagen wollen, stellen sich insbe-

[411] Windfuhr, M. 2012: Wirtschaft und Menschenrechte als Anwendungsfall extraterritorialer Staatenpflichten, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg 6, Nr. 2, S. 95-118.

[412] Jochen von Bernstorff sieht die Grenzen einer extraterritorialen Schutzpflicht ebenfalls dort, wo der Einflussbereich des Staates endet und sieht dies in der Spruchpraxis der Vertragsorgane bestätigt. Bernstorff, J. von 2011: Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 49. S. 34-63.

[413] Siehe auch Windfuhr, M. 2012, S. 114f.

[414] Siehe für Deutschland aber auch für Großbritannien, die Niederlande, Frankreich und die USA: Skinner, G. et al. 2013: The Third Pillar. Access to Judicial Remedies for Human Rights Violation by Transnational Business.

[415] Ruggie, J. 2011. Kommentar zu Prinzip 26.

[416] Wobei es sich bei letzteren nach dem Verständnis der Autor/-innen zugleich auch um rechtliche Hürden handelt.

sondere folgende Fragen: Ist das deutsche Gericht zuständig? Ist das Verhalten des Tochterunternehmens oder des Zulieferers, welches die Menschenrechtsverletzung verursacht hat, dem Mutter- bzw. dem belieferten Unternehmen zuzurechnen? Und welches Recht ist zur Klärung des Falles anzuwenden?

Zuständigkeit deutscher Gerichte

Die Entscheidung, ob bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten das deutsche Gericht zuständig ist, richtet sich bei zivilrechtlichen Entschädigungsklagen nach der deutschen Zivilprozessordnung (ZPO) bzw. den Regeln des Internationalen Privatrechts, in diesem Fall der europäischen Brüssel-I-Verordnung.[417] Wenn sich die Klage gegen ein Unternehmen mit Sitz in Deutschland richtet, sind bis auf wenige Ausnahmen deutsche Zivilgerichte zuständig, so auch für Klagen gegen deutsche Mutterunternehmen.[418]

Richtet sich die Klage gegen Tochter- oder Zulieferunternehmen deutscher Unternehmen, die ihren Sitz außerhalb der EU haben, würde das Gericht seine Zuständigkeit ausschließlich nach der ZPO prüfen[419], eine räumliche Zuständigkeit in diesen Fällen aber verneinen, da Tochter- oder Zulieferunternehmen ihren Sitz nicht in Deutschland haben. Nach den Zuständigkeitsregelungen für deliktische Handlungen in der ZPO, zu denen auch viele Menschenrechtsverletzungen zählen, könnten deutsche Gerichte aber dennoch zuständig sein. Danach ist für Klagen aus unerlaubten Handlungen das Gericht zuständig, in dessen Bezirk die unerlaubte Handlung begangen wurde.[420] Damit gemeint ist jeder Ort, an dem ein wesentliches Merkmal der Tat verwirklicht wurde. Dies umfasst nicht nur den Ort, an dem der Schaden eingetreten ist, sondern auch den Ort, an dem die unerlaubte Handlung begangen wurde, die den Schaden ausgelöst hat.[421] Demnach könnte sich das deutsche Gericht zunächst für zuständig erklären, um dann im Rahmen der Begründetheit der Klage die Frage zu klären, ob das Mutter- oder belieferte Unternehmen in Deutschland die unerlaubte Handlung begangen hat, die den Schaden ausgelöst hat – zum Beispiel ob das Unternehmen entsprechende Managemententscheidungen in Deutschland gefällt hat.

Eine eigene Zuständigkeitsnorm, die besagt, dass sich ein Gericht auch dann für zuständig erklären soll, wenn die Betroffenen im eigenen Land kein faires Verfahren erhalten und der Anspruch voraussichtlich begründet ist, also eine sogenannte Notzuständigkeit, gibt es im deutschen Recht nicht.

Zurechenbarkeit der Schädigungen – Trennungsprinzip

Für den Fall, dass das deutsche Gericht die Klage bearbeitet, stellt sich im Verfahren die Frage, wem die Handlungen und Entscheidungen, die zu den Schäden bei den betroffenen Kläger/-innen geführt haben, zuzurechnen sind. Häufig verletzen in Deutschland ansässige Mutterunternehmen Menschenrechte nicht direkt, sondern ihre Tochter- oder Zulieferunternehmen. Die Richter/-innen würden dann in aller Regel zu dem Ergebnis kommen, dass das Mutterunternehmen bzw. das belieferte Unternehmen rechtlich nicht für das Verhalten ihrer Tochterunternehmen oder Zulieferer verantwortlich ist. Zulieferunternehmen sind in aller Regel ohnehin nicht Teil des Konzerns sondern eigenständige Unternehmen. Aber auch Tochterunternehmen werden im Gesellschaftsrecht als eigenständige Rechtspersönlichkeiten angesehen, die rechtlich unabhängig vom Mutterunternehmen handeln.[422] Und im deutschen Gesellschaftsrecht gilt das sogenannte Trennungsprinzip, wonach juristisch selbständige Teile eines Konzerns grundsätzlich nicht füreinander haften. Von diesem Grundsatz wird in der Beziehung von Mutter- zu Tochterunternehmen nur unter sehr strikten Auflagen abgewichen. Eine Haftung des Mutterunternehmens für die schädigenden Handlungen des Tochterunternehmens scheidet daher in der Regel ebenso aus, wie eine Haftung des belieferten Unternehmens für die Handlungen der Zulieferer.

Davon ungenommen kann das Gericht prüfen, ob das deutsche Unternehmen selber rechtswidrig und schuldhaft gehandelt hat und deswegen haftet. Zu denken wäre z. B. an ein Außerachtlassen von Verkehrssicherungspflichten für Gefahrenquellen, ein Organisationsverschulden oder an die Haftung für Verrichtungsgehilfen.[423]

417 Europäische Union 2012: Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Neufassung). Im Folgenden: Brüssel-I-Verordnung. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:351:0001:0032:de:PDF (abgerufen 20.12.2013) Die revidierte Verordnung steht bereits in Kraft, wird aber auf Verfahren innerhalb der EU erst ab 10. Januar 2015 Anwendung finden. Bis dahin gilt: Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22. Dezember 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen.

418 Vgl. § 12, § 17 Abs. 1 ZPO sowie Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 60 Brüssel-I-Verordnung.

419 Die Brüssel-I-Verordnung ist – von einigen Ausnahmen abgesehen – nur auf Beklagte anwendbar, die ihren Sitz in einem EU-Mitgliedstaat haben. Für den Fall, dass der Beklagte außerhalb der EU ansässig ist, wenden Mitgliedstaaten ihr eigenes nationales Recht an.

420 § 32 ZPO.

421 Hüßtege, R. 2012: Kommentar zur Zivilprozessordnung. § 32, Rn. 7.

422 § 13 Abs. 2 GmbH-Gesetz und § 1 Abs. 1 Aktiengesetz.

423 Wesche, P. 2013: Foreign direct liability for corporate-related human rights abuses in German tort law. Unveröffentlicht, S. 27

Anwendbarkeit deutschen Rechts

Effektiver Rechtszugang beinhaltet auch die Frage, welches Recht bei der Klärung des Falles angewendet wird. Die (hier zu unterstellende) Zuständigkeit eines deutschen Gerichts bedeutet nicht automatisch, dass auch deutsches Recht anwendbar ist, wenn die Klage einen grenzüberschreitenden Bezug hat. Hier greift wieder das Internationale Privatrecht. In der EU regelt im Bereich des Deliktsrechts die Rom-II-Verordnung, welches Recht Anwendung findet. Die allgemeine Regel in Artikel 4 der Rom-II-Verordnung legt fest, dass das Recht des Ortes anwendbar ist, an dem der Schaden eintritt. Und zwar unabhängig davon, ob die Handlung, die den Schaden auslöste, in einem anderen Land stattfand. Der Schaden tritt fast immer im Gastland ein, also meist im Heimatland der Betroffenen, so dass deutsches Recht in solchen Fällen grundsätzlich nicht anwendbar ist. In Ausnahmefällen könnten Betroffene aber bestimmte Schutznormen des deutschen Rechts geltend machen, die dann von den Richter/-innen angewendet werden müssen, während der Rechtsstreit insgesamt nach ausländischem Entschädigungsrecht beurteilt wird.[424] Beispielsweise wird das Diskriminierungsverbot des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) als eine solche Schutznorm angesehen.[425]

Diskussion zu Reformvorschlägen: Wie können die rechtlichen Hürden überwunden werden?

In den letzten fünf bis zehn Jahren hat sich die Diskussion in Wissenschaft, Politik, bei Betroffenen, Rechtsanwält/-innen und NRO über geeignete Maßnahmen, die Betroffenen einen besseren Rechtsschutz ermöglichen könnten, intensiviert. Im Folgenden stellen die Autor/-innen einige der Vorschläge vor. Die Erläuterungen beziehen sich dabei konkret auf den Abbau rechtlicher Hürden in Deutschland.

Zuständigkeit deutscher Gerichte: Neue Zuständigkeiten einführen

Im Rahmen der Revision der europäischen Brüssel-I-Verordnung in den Jahren 2009 bis 2012 diskutierten Politiker/-innen, Rechtsexpert/-innen und NRO Aspekte, welche die Klagemöglichkeiten von Betroffenen in Deutschland bzw. anderen Mitgliedstaaten hätten verbessern können. Die Brüssel-I-Verordnung regelt neben Fragen zur Vollstreckbarkeit von Urteilen und vielen weiteren prozessualen Fragen u. a. auch die Zuständigkeit von Zivilgerichten bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten. Diskutiert wurde unter anderem darüber, eine sogenannte Notzuständigkeit einzuführen sowie Klagen gegen Mutterunternehmen mit Klagen gegen das Tochterunternehmen zu verbinden.

So hatte die EU-Kommission vorgeschlagen – zumindest als eine Option für die Gerichte – eine Notzuständigkeit (*forum neccessitatis*) einzuführen.[426] Dies hätte europäischen Gerichten ermöglicht, sich für zuständig zu erklären, wenn dies erforderlich ist, um für die Betroffenen das Recht auf ein faires Verfahren oder das Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz zu gewährleisten. Die Kommission hatte dabei insbesondere solche Fälle vor Augen, in denen es den Betroffenen nicht zumutbar ist oder es sich als unmöglich erweist, das Verfahren im eigenen Land zu führen und der Streit eine hinreichende Verbindung zum angerufenen Mitgliedstaat hat. Darüber hinaus hatte die EU-Kommission vorgeschlagen, unter bestimmten Voraussetzungen Klagen gegen mehrere Beklagte miteinander zu verbinden.[427] Allerdings sollte der Vorschlag einschränkend insgesamt nur für Beklagte gelten, die ihren Sitz in der EU haben, Beklagte aus Drittstaaten sollten explizit ausgeschlossen sein. Einige NRO und Rechtsexperten schlugen im Rahmen der Reformdebatte vor, diese Einschränkung aufzuheben, so dass Beklagte aus Drittstaaten zusammen mit Beklagten aus EU-Mitgliedstaaten verklagt werden können. Klagen gegen deutsche Mutterunternehmen hätten dann mit Klagen gegen Tochterunternehmen aus einem Drittstaat verbunden werden können.[428]

In der neuen Brüssel-I-Verordnung fanden weder die Notzuständigkeit noch die Möglichkeit einer Klageverbindung auch für Beklagte aus Drittstaaten Eingang.[429] So wurde versäumt, alle Mitgliedsaaten zur Umsetzung dieser Instrumente in nationales Recht zu zwingen. Auch die damalige Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP lehnte

424 Europäische Union 2007: Verordnung (EG) Nr. 864/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II"). http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0040:0049:DE:PDF (abgerufen 20.12.2013), Art. 16: „Diese Verordnung berührt nicht die Anwendung der nach dem Recht des Staates des angerufenen Gerichts geltenden Vorschriften, die ohne Rücksicht auf das für das außervertragliche Schuldverhältnis maßgebende Recht den Sachverhalt zwingend regeln." Für weitere Ausnahmen, die sich aus der Rom-II-Verordnung ergeben können, siehe: Wesche, P. 2013, S. 19ff.

425 Weitere Beispiele für Eingriffsnormen siehe Saage-Maaß, M. 2011, S. 8. Die Anwendung von Eingriffsnormen ist aber begrenzt durch eine notwendige enge Verbindung zwischen Kläger/-in und dem Land in dem geklagt wird.

426 Europäische Kommission 2010: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 14.12.2010, KOM(2010) 748 (Art. 26) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0748:FIN:DE:PDF (abgerufen 20.12.2013).

427 a. a. O. Art. 6.

428 Augenstein, D. 2010. Absatz 235; Den Autor/-innen vorliegende interne Lobbydokumente der European Coalition for Corporate Justice, ECCJ und Amnesty International.

429 Europäische Union 2012: Brüssel-I-Verordnung siehe Fußnote 417.

die Vorschläge zu Klageverbindung und Notzuständigkeit ab. Das zu diesem Zeitpunkt FDP-geführte Bundesministerium der Justiz (BMJ) hatte sich in den Verhandlungen um die Revision der Brüssel-I-Verordnung für keinen der Vorschläge eingesetzt. Es lehnte die Einführung einer Notzuständigkeit u. a. mit der Begründung ab, dass es diese unbestimmte Rechtsfigur im deutschen Recht nicht gebe und dass auch keine Regelungslücke gesehen würde, die rechtfertigen würde, eine Notzuständigkeit einzuführen.[430]

Andere Mitgliedstaaten der EU haben eines der oder beide Instrumente in ihren nationalen Zivilprozessordnungen verankert. Österreich, Belgien, die Niederlande, Portugal und Frankreich erkennen etwa die Zuständigkeit auf Basis eines *forum neccessitatis* an.[431] In Großbritannien und den Niederlanden sind Klageverbindungen von Mutter- und Tochterunternehmen zulässig, auch wenn das beklagte Tochterunternehmen keinen Sitz in einem EU-Mitgliedstaat hat. Auch Deutschland stünde es frei, die beiden Instrumente unabhängig von der Brüssel-I-Verordnung einzuführen. Die rechtlichen Möglichkeiten in den Niederlanden haben zum Beispiel dazu geführt, dass sich ein niederländisches Gericht für die Klage von vier nigerianischen Bauern und Friends of the Earth Netherlands gegen den niederländischen Mutterkonzern Shell und dessen nigerianisches Tochterunternehmen in einer Grundsatzentscheidung im Jahr 2009 für zuständig erklärt hat.[432] In dem Verfahren hatten die Kläger sowohl Mutter- als auch Tochterunternehmen auf Schadensersatz wegen der Verseuchung ihres Landes durch ungesichert auslaufendes Öl verklagt.

Auch Deutschland sollte eine Rechtszuständigkeit auf Basis einer Notzuständigkeit sowie die Möglichkeit der Klageverbindung einführen. Durch diese nationalen Reformen könnte Deutschland dazu beitragen, die Chancen der Betroffenen auf ein gerichtliches Verfahren zu erhöhen. Im Juni 2013 hat die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen in einem Antrag gefordert, dass die Bundesregierung sich für eine erneute Revision der Brüssel-I-Verordnung einsetzt.[433] Sie schlägt u. a. vor, bei Klagen gegen Tochter- oder Zulieferunternehmen eines deutschen Mutterunternehmens grundsätzlich einen Gerichtsstand des Mutterunternehmens einzuführen. Ein solcher hätte zur Folge, dass Klagen gegen Tochter- und Zulieferunternehmen auch in Deutschland vor Gericht gebracht werden könnten, so lange sie sich ebenfalls gegen das deutsche Mutterunternehmen richten. Die Kläger sollten dadurch die Wahlmöglichkeit erhalten, ob sie ein deutsches oder ein Gericht im eigenen Land anrufen wollen.

Zurechenbarkeit der Schädigungen: Trennungsprinzip lockern, Sorgfaltspflichten einführen

Neben den Fragen der Zuständigkeit sorgt auch das gesellschaftsrechtliche Trennungsprinzip dafür, dass zivilrechtliche Klagen gegen Tochter- oder Zulieferunternehmen deutscher Unternehmen in Deutschland kaum Aussicht auf Erfolg haben. Das ist insbesondere in den Konstellationen problematisch, in denen das Mutterunternehmen die Tätigkeit seines Tochterunternehmens faktisch bestimmt und so auch die Bedingungen für die Menschenrechtsverletzungen schafft. Mindestens in diesen Konstellationen widerspricht das oben beschriebene Trennungsprinzip hinsichtlich der Beziehung von Mutter- zu Tochterunternehmen den globalisierten Wirtschaftsstrukturen und gibt oftmals nicht die tatsächliche Einflussnahme und Kontrolle des Mutterunternehmens auf das Tochterunternehmen wider.

Verschiedene Vorschläge zielen darauf ab, diesen Einflusssphären direkt im Haftungssystem Rechnung zu tragen. Dazu gehört zum einen der Vorschlag, bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen das Trennungsprinzip aufzuheben, so dass auch das Mutterunternehmen für die Taten des Tochterunternehmens haften kann. Zum anderen ist die Einflussnahme des Mutterunternehmens aufzugreifen: Einerseits indem in diesen Konstellationen ein eigenes haftungsbegründendes Tun oder Unterlassen des Mutterunternehmens geprüft wird. Mögliche Anknüpfungspunkte bilden, wie bereits erwähnt, etwa ein Außerachtlassen von Verkehrssicherungspflichten, ein Organisationsverschulden oder die Haftung für Verrichtungsgehilfen.[434] Zum anderen sollten weitere Sorgfalts- und Kontrollpflichten des Mutterunternehmens gegenüber dem Tochterunternehmen eingeführt werden. Verletzt in Folge das deutsche Mutterunternehmen diese Sorgfalts- und Kontrollpflichten, muss es für den entstandenen Schaden aufkommen.[435] So lässt sich sicherstellen, dass deutsche Unternehmen in ihren Entscheidungen auch die

430 Informationen beruhen auf zwei Gesprächen mit der zuständigen Mitarbeiterin im BMJ im April 2011 und Januar 2012.

431 Nuyts, A. et al. 2007: Study on Residual Jurisdiction.

432 Im Januar 2013 sprach das Gericht den Mutterkonzern frei und verurteilte nur das Tochterunternehmen in einem Fall zu Schadensersatzzahlungen. Dennoch ist es das erste Mal, dass ein Gericht überhaupt ein Tochterunternehmen von Shell zu Schadensersatzzahlungen verurteilt. In Nigeria ist das noch nicht vorgekommen. Weitere aktuelle Informationen zum Fall bei Friends of the Earth Netherlands. http://www.milieudefensie.nl/english/shell/oil-leaks/courtcase (abgerufen 20.12.13).

433 Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen 2013: Transnationale Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft ziehen. Drucksache 17/13916.

434 Wesche, P. 2013. S. 27 ff.

435 Skinner, G. et al. 2013, S. 13 ff; Gerstetter & Kamieth, A. 2010, S. 34ff sowie Kapitel 4.1.1. S. 38 f.

Situation der Arbeiter/-innen an den Produktionsstandorten einbeziehen und sich nicht durch den bloßen Verweis auf die unterschiedlichen Rechtspersönlichkeiten einer Haftung entziehen können.

Eine Auflockerung des Trennungsprinzips, so dass Mutterunternehmen direkt für Menschenrechtsverletzungen der Tochterunternehmen haften, lehnte die letzte Bundesregierung jedoch ab. Sie forderte, Menschenrechtsverletzungen müssten zunächst vor Ort, also im Ausland, geahndet werden. Eine Antwort auf die Frage, was die Folge für Deutschland sei, wenn diese Regierungen dazu nicht willens oder in der Lage sind, blieb sie jedoch schuldig.[436] SPD und Bündnis 90/Die Grünen forderten in der letzen Legislaturperiode entsprechende Haftungsregeln bzw. eine Ausweitung von bereits bestehenden Sorgfaltspflichten von deutschen Unternehmen auf menschenrechtliche Belange.[437] Die damalige Regierungsmehrheit lehnte die Anträge ab.

Anwendbarkeit deutschen Rechts: Wahlmöglichkeit einführen und Schutzbereich erweitern

Bei der Klärung eines Falles mit grenzüberschreitendem Bezug sollte das Recht Anwendung finden, das den Fall am besten im Sinne derjenigen lösen kann, deren Rechte verletzt worden sind. Eine möglichst weitgehende Anwendung deutschen Rechts, mit seinen relativ hohen Sicherheitsanforderungen an Umweltauflagen und Arbeitsstandards, würde in solchen Situationen zur Umsetzung des Rechts auf einen effektiven Rechtszugang beitragen, wo das Gastland Menschen- und Arbeitsrechte nicht so umsetzt, dass sie die international anerkannten Mindeststandards wiedergeben. Dies gilt zum Beispiel dann, wenn die Gesetzgebung im Gastland nicht ausreicht, um Unternehmen für Menschenrechtsverstöße zur Rechenschaft zu ziehen, oder in Diktaturen, wo das Recht willkürlich auslegt wird.[438] Das deutsche Unternehmen soll sich nicht durch die Auslagerung einzelner Produktionsschritte in andere Länder diesen Anforderungen entziehen können. Insofern könnte die Bundesregierung bzw. der Gesetzgeber auf zwei Ebenen tätig werden:

Die Bundesregierung könnte zum einen auf EU-Ebene darauf hinwirken, dass eine ähnliche Regel, wie sie bereits im ehemaligen Paragraf 40 Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) bestand, in die Rom-II-Verordnung eingefügt wird. Dieser Paragraf gewährte dem Kläger ein Wahlrecht, ob er das Recht am Ort des Schadenseintritts oder das am Ort der ursächlichen Handlung heranziehen wollte. Hierdurch konnte er das für ihn vorteilhaftere Recht wählen.[439]

Zudem könnte der Gesetzgeber prüfen, inwieweit durch Reformen im deutschen Recht mehr Menschenrechte in deutschen Normen unter Schutz gestellt werden können, als dies bisher bereits der Fall ist. Zu denken ist hier insbesondere an die deliktsrechtliche Grundnorm im deutschen Recht, Paragraf 823 Absatz 1 des BGB. Bisher werden nur bestimmte Rechtsgüter wie Körper, Gesundheit, Leben, Freiheit, Eigentum (u. a.) geschützt. Dieser Katalog deckt einige Menschenrechte ab, die im Zusammenhang mit Unternehmen häufig verletzt werden, so z. B. das Recht auf Leben und das Recht auf Gesundheit. Aber auch das Recht, nicht zu einer Arbeit gezwungen zu werden (Zwangsarbeit), ist umfasst. Andere wichtige Bereiche, wie z. B. das Recht auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen[440] oder das Recht auf das Verbleiben auf eigenem Grund und Boden, auch wenn keine offiziellen Landtitel vorliegen, sind aus dem Anwendungsbereich der Norm ausgegrenzt. Wie die bereits von Paragraf 823 Absatz 1 BGB erfassten Rechtsgüter handelt es sich hierbei um essenzielle, mit der Person des Individuums eng verwobene Rechte. In Anbetracht ihrer zunehmenden Relevanz sollte eine Ausweitung des Schutzbereiches auch auf diese Rechtsgüter geprüft werden.[441]

Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen hält es für dringend erforderlich, ein Wahlrecht für die Betroffenen einzuführen, ob sie das Recht am Ort des Schadenseintritts oder das am Ort der ursächlichen Handlung heranziehen wollen. Ebenso fordert sie eine Anpassung des deutschen Deliktsrechts zum Beispiel durch Einführung gesetzlicher Sorgfaltspflichten für Unternehmen.[442] Die letzte Bundesregierung vertrat hingegen die Auffassung,

436 Deutscher Bundestag 2011: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zu dem Antrag der Fraktion der SPD – Drucksache 17/6087 – Die UN-Leitlinien für menschenrechtlich verantwortliches unternehmerisches Handeln aktiv unterstützen, S. 3. Drucksache 17/6445.

437 Antrag der Bundestagsfraktion der SPD vom 7.6.2011: Die UN-Leitlinien für menschenrechtlich verantwortliches unternehmerisches Handeln aktiv unterstützen. Drucksache 17/6087; Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 12.6.2013: Transnationale Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft ziehen. Drucksache 17/13916.

438 In diesem Sinne auch: Skinner, G. et al. 2013. S. 13ff.

439 CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung und Forum Menschenrechte 2013: Positionspapier Wirtschaft und Menschenrechte – Erwartungen an einen deutschen Aktionsplan; http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2013/05/Positionspapier_Aktionsplan-Wirtsch+MR_2013-04_korr.pdf (abgerufen 20.12.2013), Gerstetter, C. & Kamieth, A. 2010, S. 40f.

440 Menschenwürdige Arbeitsbedingungen umfassen Arbeitsbedingungen, welche die nach § 823 Abs.1 BGB geschützte Gesundheit nicht gefährden, darüber hinaus aber zum Beispiel auch die Zahlung eines existenzsichernden Lohns.

441 Gerstetter, C. & Kamieth, A. 2010, S. 34ff; Saage-Maaß, M. 2011, S. 13ff.

442 Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen 12.6.2013: Transnationale Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft ziehen. Drucksache 17/13916, S. 3.

dass das deutsche Deliktsrecht bereits in angemessener Weise Klagen auf Schadensersatz wegen Menschenrechtsverletzungen zulasse.[443]

Die letzte Bundesregierung hielt auch den Klageweg über ein US-amerikanisches Gesetz nicht für erforderlich, wie im folgenden Kasten erläutert wird:

Der *Alien Tort Claims Act* (ATCA) und die Haltung der letzten Bundesregierung

Der *Alien Tort Claims Act* (oder *Alien Tort Statute*) ist ein US-amerikanisches Gesetz aus dem Jahr 1789. Es erlaubt US-amerikanischen Gerichten Ansprüche, die auf einer Verletzung des Völkergewohnheitsrechts beruhen, wie zum Beispiel schwerste Menschenrechtsverletzungen, im Zivilprozess zu untersuchen. Für die Frage, ob sich das Gericht für zuständig erklärt oder nicht, kommt es dabei zentral auf die Schwere und Bedeutung der Tat an. Ein territorialer Bezug zur Menschenrechtsverletzung, also dass die Verfahrensbeteiligten US-amerikanische Staatsbürger sind oder die Tat in den USA stattfand, ist nicht grundsätzlich eine Voraussetzung.

Bis 1980 wurde der ATCA so gut wie gar nicht genutzt. In den letzten Jahren hat er jedoch vermehrt an Bedeutung gewonnen. Der aktuell bekannteste Fall ist der Fall „Kiobel versus Shell“. In dem Verfahren ging es um die Verantwortung des Ölkonzerns Shell für die Beihilfe seiner nigerianischen Tochterfirma zu Verbrechen nigerianischer Sicherheitskräfte. Die Ehefrau des verstorbenen Barinem Kiobel, eines ehemaligen Sprechers der im Nigerdelta ansässigen Volksgruppe der Ogoni, hatte mit elf weiteren Angehörigen der Ogoni in den USA gegen Shell und deren Tochterunternehmen in Nigeria geklagt. Sie warfen den Beklagten vor, das nigerianische Militär logistisch und finanziell dabei unterstützt zu haben, das im Niger-Delta lebende Ogoni-Volk zu vertreiben, um ohne Widerstand aus der lokalen Bevölkerung Öl fördern zu können. Hierbei sei es zu Folter, Vergewaltigungen, extralegalen Hinrichtungen und der Zerstörung ganzer Dörfer gekommen.

Der Oberste Gerichtshof der USA urteilte am 17.04.2013 zu diesem Fall, dass der ATCA nur anwendbar sei, wenn eine hinreichend starke Verbindung zum US-amerikanischen Territorium bestehe. Bei Menschenrechtsverletzungen durch Tochterunternehmen, die im Ausland geschähen und deren Mutterunternehmen seinen Sitz nicht in den USA hätte, sei diese starke Verwobenheit in der Regel nicht gegeben. Lediglich eine ausgeprägte Marktpräsenz eines Unternehmens in den USA sei nicht ausreichend.[444] Mit dieser Entscheidung hat der Oberste Gerichtshof die Möglichkeit, transnational tätige Unternehmen zur Verantwortung zu ziehen, eingeschränkt, vorrangig auf Fälle mit US-Bezug. Allerdings bleibt es abzuwarten, ob diese Einschränkung in anderen Fällen in diesem Umfang Bestand haben wird.

Im Zuge dieses Verfahrens sendete die Bundesregierung unaufgefordert eine Stellungnahme (*Amicus Curiae*[445]) an das Gericht und positionierte sich hierin zum ATCA. Sie kritisierte, dass der ATCA den allgemein anerkannten Grundsätzen internationaler Zuständigkeitsregeln widerspreche, nach denen die Notwendigkeit eines engen Kontakts zwischen Gerichtsstaat und Parteien bestehen muss. Dies beeinträchtige deutsche Souveränitätsinteressen und Gerichtshoheit, weil somit der deutschen Gerichtsbarkeit Fälle entzogen werden könnten, die mit den USA in keiner Weise in Verbindung stehen.[446] Diese Stellungnahme hatte mehrere Bundestagsabgeordnete aber auch das Deutsche Institut für Menschenrechte in Zusammenarbeit mit mehreren Völkerrechtler/-innen dazu veranlasst, ebenfalls Stellungnahmen einzureichen. Diese machten deutlich, dass es kaum möglich wäre, diesen Fall in Europa vor Gericht zu bringen und eine universelle zivilrechtliche Gerichtsbarkeit im Grunde wünschenswert wäre.[447]

443 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Verhalten der Bundesregierung im Rechtsstreit Kiobel versus Shell, 5.6.2012, Drucksache 17/9867, S.7.

444 SECCJ 2013: Corporate accountability: when extraterritoriality is used as a sanctuary for impunity. http://www.corporatejustice.org/The-decision-released-by-the-U-S.html (abgerufen 20.12.13).

445 Ein Amicus-Curiae-Brief erlaubt es unbeteiligten Personen oder Vereinigungen im Rahmen einer „Hilfestellung an das Gericht“ ihre Sichtweise auf eine juristische Problematik darzustellen.

446 Siehe auch: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: Verhalten der Bundesregierung in dem Rechtsstreit Kiobel versus Shell. 5.6.2012. Drucksache 17/9867.

447 Die Stellungnahme des DIMR kann über http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/aktuell/news/meldung/article/rechtsstreit-kiobel-versus-shell-verpasste-chance-zur-staerkung-zivilgerichtlicher-hilfe-bei-schw.html (abgerufen 20.12.2013) eingesehen werden. Dort sind auch detaillierte Information zu dem Verfahren verfügbar.

Leider hat sich die letzte Bundesregierung bei diesem Fall gravierender Menschenrechtsverletzungen in Nigeria – noch dazu unaufgefordert – gegen ein Gerichtsverfahren im Rahmen des ATCA ausgesprochen.

Mit denselben Argumenten hatte die Bundesregierung bereits 2010 auf eine ATCA-Klage in den USA gegen Daimler und Rheinmetall reagiert, denen Menschenrechtsverletzungen in Südafrika vorgeworfen wurden.[448] Auch hier fürchtete sie um ihre Souveränität und die Gefährdung des internationalen Handels durch die Schaffung einer erheblichen Rechtsunsicherheit für Unternehmen. Aus Souveränitätsgründen solle ein deutsches Unternehmen zunächst in Deutschland verklagt werden.

Zwar hat der Oberste Gerichtshof der USA im Fall „Kiobel versus Shell“ geurteilt, dass der ATCA nur dann greift, wenn Unternehmenshandlungen einen Bezug zu den USA aufweisen, der über eine bloße Unternehmenspräsenz hinausgeht. Allerdings hat er nicht anerkannt, dass eine universelle Zuständigkeit nationaler Zivilgerichte bei schwersten Menschenrechtsverletzungen die Souveränität eines anderen Staates verletzt.[449]

Vor dem Hintergrund der im Kapitel 6.1 angesprochenen rechtlichen Lücken beim Menschenrechtsschutz im deutschen Recht ist es umso problematischer, dass die letzte Bundesregierung gegen Gesetze in anderen Ländern vorging, die den Opfern bessere Klagemöglichkeiten eröffnen.

6.1.2 Verfahrensmäßige Hürden bei zivilrechtlichen Klagen wegen Menschenrechtsverletzungen deutscher Unternehmen im Ausland

Die Gewährleistung effektiver Rechtsmittel umfasst die Aufgabe, auch verfahrensmäßige Hürden zu beseitigen (Prinzip 26). Als Beispiele für solche Hürden führen die UN-Leitprinzipien unter anderem hohe Prozesskosten und fehlende Möglichkeiten für Sammelklagen auf.

Status Quo: Verfahrensmäßige Hürden

Von den verfahrensmäßigen Zugangshindernissen zu effektiven Rechtsmitteln, die in den UN-Leitprinzipien aufgeführt sind, greift dieses Kapitel die hohen Prozesskosten und fehlende Möglichkeiten für Sammelklagen auf. Als weitere Hürde wird die Beweisführungslast näher betrachtet.

Prozesskosten und Prozesskostenhilfe

Grundsätzlich gilt im deutschen Zivilprozess, dass der Unterliegende die gesamten Prozesskosten tragen muss. Umfasst sind davon zum einen die Gerichtskosten und zum anderen die außergerichtlichen Kosten, insbesondere die Anwaltskosten und die Reisekosten der Parteien. Bei außereuropäischen Klägern wird dieser Grundsatz sogar noch verschärft: Der Kläger muss bereits beim Einreichen der Klageschrift den Gesamtbetrag der möglicherweise anfallenden Kosten[450] und unter Umständen auch noch Prozesskostensicherheiten hinterlegen, wenn dies der Beklagte verlangt.[451] Das heißt, er muss auch den Betrag hinterlegen, den der Beklagte voraussichtlich ausgeben wird. Im Fall von Klagen gegen TNK können diese Kosten extrem hoch ausfallen. Zum einen weil die Verfahren länger als zehn Jahre dauern können, aber vor allem auch, weil das Aufbringen von Beweisen wie auch die oftmals notwendige Unterstützung von Experten extrem kostenintensiv sind. Für die große Gruppe von Betroffenen, deren Gehalt oftmals nicht das Existenzminimum gewährleistet,

448 Ebenda.

449 Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co., 133 S.Ct. 1659 (2013). http://www.supremecourt.gov/Search.aspx?FileName=/docketfiles/10-1491.htm (abgerufen 20.12.2013).

450 So Saage-Maaß, M. & Müller-Hoff, C. 2011. S. 48

451 § 110 ZPO.

ist es unmöglich, diese hohen[452] Summen aufzubringen. Ohne die Gewährung von Prozesskostenhilfe wäre den in der Regel finanzschwachen Betroffenen also der Zugang zu deutschen Gerichten praktisch verwehrt.

Grundsätzlich erhält in Deutschland jede Person Prozesskostenhilfe, die nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht aufbringen kann. Eine weitere zentrale Voraussetzung ist, dass die Klage hinreichende Aussicht auf Erfolg hat. Im Falle einer Gewährung von Prozesskostenhilfe reduzieren sich je nach einzusetzendem Einkommen die eigenen Anwaltskosten und der eigene Betrag zu den Gerichtskosten voll oder teilweise. Außerdem sind die Kläger von der Verpflichtung befreit, vorab die möglichen Kosten der Gegenseite zur Sicherheit zu hinterlegen.[453] Verliert der Kläger die Klage, muss er aber weiterhin die angefallenen Kosten der Gegenseite, also des Unternehmens tragen.[454] Nicht von der Prozesskostenhilfe umfasst sind in der Regel die anfallenden Kosten, um den meist hochkomplexen Fall vorzubereiten und die Beweislage auf einen Stand zu bringen, mit dem die Gerichte überhaupt entscheiden können, ob die Klage hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet.

Beweisführungslast

Im deutschen Zivilprozess muss der Kläger die anspruchsbegründenden Tatsachen darlegen und beweisen, d. h. er muss beweisen, dass die Entscheidung, Handlung oder Unterlassung des deutschen Unternehmens die Menschenrechtsverletzung (mit) verursacht hat. Außerdem ist das schuldhafte Verhalten der Mitarbeiter/-innen zu beweisen, also dass sie vorsätzlich oder zumindest fahrlässig gehandelt haben. Gerade in dieser Konstellation gestaltet sich die Beweisführung als äußerst schwierig: Der Kläger müsste zunächst die komplexen Unternehmensstrukturen und technischen Vorgänge einsehen und nachvollziehen können. In der Regel hat er jedoch keinen Zugang zu relevanten internen Informationen. Und selbst wenn er diese erlangen sollte, müsste er einen Gutachter beauftragen, diese auszuwerten. Dafür stehen ihm wiederum in vielen Fällen keine finanziellen Mittel zur Verfügung.[455]

Die Relevanz dieses Grundsatzes zeigt sich an dem bereits oben erwähnten Fall der vier nigerianischen Bauern und der NRO Friends of the Earth Netherlands gegen den niederländischen Mutterkonzern Shell und dessen nigerianisches Tochterunternehmen. Die Kläger hatten sowohl Mutter- als auch Tochterunternehmen in den Niederlanden auf Schadensersatz wegen der Verseuchung ihres

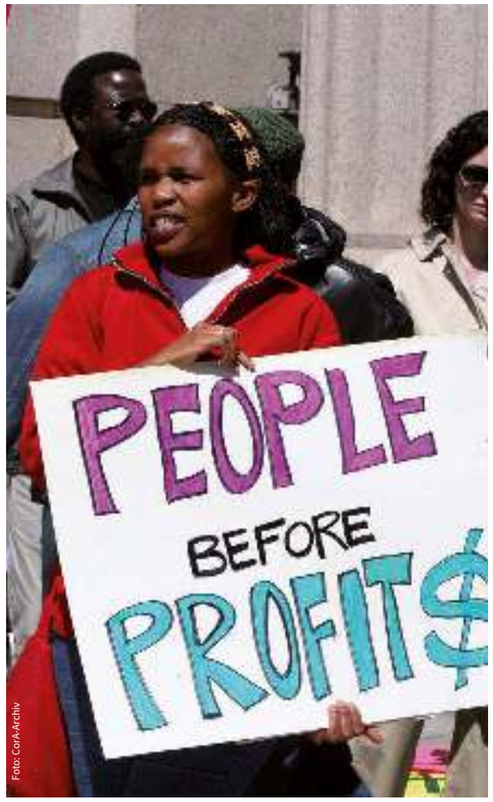


Foto: CorA-Archiv

Betroffene von Menschenrechtsverletzungen im Ausland stehen vor rechtlichen und verfahrensmäßigen Hürden, wenn sie gegenüber deutschen Unternehmen ihr Recht einfordern wollen.

Landes durch ungesichert auslaufendes Öl verklagt. Das Gericht urteilte 2013, dass den Mutterkonzern keine Schadensersatzpflicht trifft, da nicht bewiesen werden konnte, dass dessen Entscheidungen an der Schadensentstehung beteiligt waren. Die Kläger hatten keinen Zugang zu internen Informationen des Unternehmens erhalten und scheiterten unter anderem deshalb mit ihrer Klage.[456]

452 Die Bemessung der Kosten erfolg t in der Regel nach dem Gerichtskostengesetz und der Bundesrechtsanwaltsordnung. Bei einem Streitwert von 5.000 € liegen die Kosten in der ersten Instanz bei ca. 3.600 €. Sollte das Verfahren in die zweite Instanz getragen werden, erhöhen sich diese nochmals erheblich, da Gerichtskosten und Anwaltsgebühren hier noch höher sind.

453 § 122 ZPO.

454 §§ 91 und 123 ZPO.

455 Saage-Maaß, M. & Müller-Hoff, C. 2011. S. 50.

456 Urteil vom 30.01.2013, C/09/337058/HA ZA 09-1581, http://www.milieudefensie.nl/english/shell/oil-leaks/courtcase/press/documents/documents-on-the-shell-legal-case (abgerufen 20.12.13).

Möglichkeiten von Sammelklagen und Verbandsklagen

Oftmals werden die Rechte vieler Betroffener durch dieselbe Handlung eines Unternehmens auf dieselbe Art und Weise verletzt, zum Beispiel im Fall von Landvertreibungen. In Deutschland können diese Klagen nicht gesammelt eingebracht werden, denn in Deutschland gilt das Prinzip der Individualklage. Das bedeutet, dass der Kläger die Verletzung eines ihm zustehenden Rechts geltend machen muss und nicht stellvertretend auch die Rechte anderer geltend machen kann. Eine Sammelklage könnte jedoch Aufwand und Kosten für die Betroffenen erheblich reduzieren.

Verbandsklagen können auch die tatsächlichen und finanziellen Belastungen reduzieren, da in dieser Konstellation ein Verband die Interessen vieler vertritt. Die Möglichkeit der Verbandsklagen ist im deutschen Recht jedoch nur auf Ausnahmefälle im Umwelt- und Verbraucherrecht beschränkt.

Diskussion zu Reformvorschlägen: Wie können die verfahrensmäßigen Hürden abgebaut werden?

Prozesskosten minimieren und Prozesskostenhilfe ausweiten

Die Hürde der hohen Prozesskosten ließe sich abbauen, indem der Streitwert angepasst wird, an dem sich die Gerichts- und Anwaltskosten orientieren. Es könnte ein geringerer Streitwert angenommen werden, so dass sich sämtliche Kosten verringern. Dieses Instrument ist der deutschen Rechtsordnung nicht unbekannt, sondern besteht gemäß Paragraf 12 Abs. 4 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) bereits bei Klagen, wenn eine Partei zu stark mit dem vollen Risiko belastet wäre.[457] Grund hierfür ist, dass die Klagen in diesem Bereich auch dem öffentlichen Interesse dienen. Ein überlegenswerter Ansatz ist, bei Klagen, die die Verletzung internationaler Menschenrechte geltend machen, eine Regelung einzuführen, die diesem Paragraf 12 Absatz 4 des UWG vergleichbar ist.[458] Der Schutz der internationalen Menschenrechte dient auch dem öffentlichen Interesse am Respekt dieser universell anerkannten und grundlegenden Werte. Eine vergleichbare Regelung wäre somit dogmatisch möglich.

Neben der Senkung der Prozesskosten müsste aber auch die Gewährung von Prozeskostenhilfe so ausgestaltet sein, dass sie zum einen die Besonderheiten eines grenzüberschreitenden Verfahrens noch stärker berücksichtigt, und dass zum anderen bereits die Vorbereitung eines Verfahrens stärker finanziell unterstützt werden kann.

Die EU-Richtlinie zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug[459] regelt u. a. Mindestanforderungen an die Prozesskostenhilfe. Unter Nummer 6 der Präambel heißt es „Unzureichende Mittel einer Partei, die als Klägerin oder Beklagte an einer Streitsache beteiligt ist, dürfen den effektiven Zugang zum Recht ebenso wenig behindern wie Schwierigkeiten aufgrund des grenzüberschreitenden Bezugs einer Streitsache.“ Die Richtlinie verfolgt einen richtigen Ansatz, um das Recht auf effektive Rechtsmittel zu gewährleisten: so sollte Prozesskostenhilfe bereits im Vorfeld eines Prozesses für einen Rechtsbeistand gewährleistet werden, um unter Umständen auch dazu beizutragen, den Fall bereits außergerichtlich zu klären. Zudem sollte die Prozesskostenhilfe die Besonderheiten berücksichtigen, die ein Verfahren über Staatsgrenzen hinweg mit sich bringt, wie zum Beispiel Kosten für die Beglaubigung von Dokumenten in anderen Sprachen und Übersetzungskosten. Die Regelungen der Richtlinie gilt allerdings nur für Kläger aus EU-Mitgliedstaaten, sie gelten nicht für Kläger/-innen aus Nigeria, Uganda oder Brasilien. Bereits aus Gleichbehandlungsgründen beim Zugang zu effektiven Rechtsmitteln sollte dringend über eine zwingende Anwendung auch auf nichteuropäische Kläger/-innen nachgedacht werden.[460]

Beweisführung erleichtern

Um eine in der Sache gerechtfertigte Klage nicht daran scheitern zu lassen, dass es den Betroffenen nicht möglich ist, beispielsweise Einsicht in interne Unternehmensdokumente zu erhalten, wäre eine Beweislastumkehr oder -erleichterung zu begrüßen. Vorbild könnte das Produkt-

457 In § 12 IV UWG wird die Höhe des fingierten Streitwerts durch eine Interessenabwägung im Einzelfall bestimmt. Kriterien sind die Bedeutung des öffentlichen Interesses am Verfahren und die tatsächlichen Verfahrenskosten. Vgl. Retzer in Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 3. Auflage 2013, § 12, Rn. 933 ff.

458 Saage-Maaß, M. & Müller-Hoff, C. 2011. S. 49.

459 Europäische Gemeinschaften 2003: Richtlinie 2002/8/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug durch Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe in derartigen Streitsachen. L 26/ 41. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:026:0041:0047:DE:PDF (abgerufen 20.12.2013).

460 Skinner, G. et al. 2013. S. 47. Bisher haben deutsche Richter/-innen bei der Anwendung der Vorschriften zur Prozesskostenhilfe zwar auch den Anspruch auf effektiven Rechtsschutz sowie die EU-Richtlinie zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug zu berücksichtigen, eine zwingende Anwendung der letzteren ist aber nicht vorgeschrieben. Hüßtege, R. & Seiler, C. in Thomas/Putzo, ZPO, § 114 Vorbemerkungen, Rn. 2.

haftungsgesetz sein, das vorsieht, dass Behauptungen bezüglich Unternehmensinterna durch das Unternehmen widerlegt werden müssen. Die Grundkonstellation der Klage eines schwachen Klägers gegen das Unternehmen, zu dessen internen Strukturen er keinen Zugang hat, ist in beiden Situationen die gleiche.[461] Zudem ist zu prüfen, inwieweit bereits für die Vorbereitung eines Verfahrens Prozesskostenhilfe oder eine ähnliche Hilfe gewährt werden kann.

Sammelklagen zulassen und Verbandsklagen ausweiten

Würden Sammelklagen in Deutschland zugelassen, könnte eine Gruppe von Betroffenen die Klage vor Gericht vertreten. Hierdurch würden die Kosten und der Zeitaufwand für jeden Einzelnen erheblich gesenkt. Die ehemalige Bundesregierung lehnte Sammelklagen u. a. wegen des Systems der Individualklage ab.[462]

Eine Ausweitung der Verbandsklagemöglichkeiten auch auf Fälle außerhalb des Umwelt- und Verbraucherrechtes ist zu empfehlen. Würden Verbandsklagemöglichkeiten etwa auf Menschenrechtsverletzungen ausgeweitet, könnten Verbände wie z. B. Menschenrechtsorganisationen vor Ort bzw. in Deutschland die Interessen der Betroffenen wahrnehmen.[463]

Die EU-Kommission hat im Juni 2013 ihren Mitgliedstaaten die Einführung kollektiver Rechtsschutzverfahren für Privatpersonen und Organisationen empfohlen, um effektiven Zugang zu Recht zu gewährleisten.[464] Sie legt eine Reihe gemeinsamer europäischer Grundsätze fest. So sollen die Verfahren des kollektiven Rechtsschutzes beispielsweise fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer sein. Auch Deutschland ist jetzt aufgefordert, dieser Empfehlung nachzukommen und innerhalb von zwei Jahren geeignete Maßnahmen einzuführen. Die EU-Kommission will die Umsetzung ihrer Empfehlung anhand der Jahresberichte der Mitgliedstaaten prüfen.

6.1.3 Quo Vadis: Wirksame Abhilfe für Betroffene durch Abbau von Hürden in Deutschland

Wie dieses Kapitel darlegt, ist es für Betroffene nur sehr schwer bzw. geradezu unmöglich, deutsche Unternehmen für im Ausland begangene Menschenrechtsverletzungen in Deutschland zur Verantwortung zu ziehen. Ohne einen effektiven Rechtszugang bleiben die Menschenrechte aber

in ihrer Wirkung sehr begrenzt. Vor diesem Hintergrund steht Deutschland in der Verpflichtung, geeignete rechtliche und politische Maßnahmen zu ergreifen und umzusetzen, um darauf hinzuwirken, dass es einen effektiven Zugang zu Recht gibt und es überprüft werden kann, ob Konzerne ihrer menschenrechtlichen Verantwortung auch im Ausland nachkommen.

Der vorliegende Bericht hat zwar weder alle bestehenden Hürden beim Rechtszugang identifiziert noch alle potenziellen Lösungsansätze aufgezeigt. Er gibt aber einen Überblick über die Situation und den Stand der Reformdiskussionen. Diese Anregungen sollte die neue Bundesregierung im Rahmen ihrer Aktivitäten zur Umsetzung eines nationalen Aktionsplans zu den UN-Leitprinzipien aufgreifen, systematisch weiterentwickeln und umsetzen.

Ein erster Schritt wäre, sicherzustellen, dass Opfer von Menschenrechtsverletzungen unter direkter oder indirekter Beteiligung deutscher Unternehmen, die im eigenen Land keinen effektiven Zugang zu Gerichten haben, ihre Rechte vor deutschen Gerichten einklagen dürfen. Die Einführung einer Notzuständigkeit ist für diese Fälle dringend geboten.

Klaren Handlungsbedarf für Deutschland erkennt auch der Ausschuss zum UN-Zivilpakt. Dieser äußerte in seinen Abschließenden Bemerkungen zu Deutschland im November 2012 die Befürchtung, dass Deutschland keine ausreichenden Maßnahmen getroffen habe, um rechtlich gegen deutsche Unternehmen vorzugehen, deren Tätigkeiten im Ausland mit Menschenrechtsverletzungen in Zusammenhang stehen. Der Ausschuss „ermuntert“ Deutschland, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um den Betroffenen einen besseren Rechtsschutz zu ermöglichen.[465]

461 Gerstetter, C. & Kamieth, A. 2010. S. 42.

462 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: Durchsetzung kollektiver Verbraucherinteressen. 20.03.2012, Drucksache 17/9022.

463 Gerstetter, C. & Kamieth, A. 2010, S. 43ff.

464 EU-Kommission 2013: Auf dem Weg zu einem allgemeinen Europäischen Rahmen für den kollektiven Rechtsschutz. Mitteilung COM(2013) 401. http://ec.europa.eu/justice/civil/files/com_2013_401_de.pdf (abgerufen 20.12.2013); EU-Kommission 2013: Empfehlungen zu gemeinsamen Grundsätzen für kollektive Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren in den Mitgliedstaaten bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten. C(2013) 3539. http://ec.europa.eu/justice/civil/files/c_2013_3539_de.pdf (abgerufen 20.12.2013).

465 Human Rights Committee 2012: Concluding Observations Germany. (CCPR/C/DEU/CO/6)

Bisher zögern Heimatstaaten wie Deutschland aus vielen Gründen, angemessene extraterritoriale Rechtsmittel für die Betroffenen zugänglich zu machen. Weitergehende Klagemöglichkeiten im eigenen Land könnten zum Beispiel zu einem Rückgang der Auslandsaktivitäten von Unternehmen führen[466] und so der Wirtschaftsbilanz schaden. Derzeit fehlt zudem weiterhin ein international verbindliches Abkommen, das die Staaten verpflichten würde, Unternehmen auch für Menschenrechtsverstöße ihrer Tochterunternehmen im Ausland zur Rechenschaft zu ziehen.

Weitere gesellschaftspolitische Gründe sprechen dafür, ein Unternehmen in seinem Heimatstaat zu verklagen: Häufig werden am Konzernsitz wesentliche Entscheidungen getroffen, die zu der Menschenrechtsverletzung beigetragen haben. Insofern liegt es nahe, wenn auch im Heimatstaat das Urteil ergeht. So ließe sich einerseits verhindern, dass deutsche Unternehmen ihre Aktivitäten ins Ausland verlagern, um den hohen Anforderungen an die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen in Deutschland zu entgehen.[467] Andererseits wären Entscheidungsträger/-innen in Unternehmen durch Verfahren im eigenen Land stärker positiv beeinflusst, da sie sich in ihrem eigenen Wirkungs- und Bekanntenkreis in aller Öffentlichkeit den erhobenen Vorwürfen stellen müssen. Die Verbraucher/-innen erhalten unmittelbar Kenntnis von den Missständen, was den Anstoß zu einer öffentlichen Debatte über faire Herstellungsbedingungen und die Einflussmöglichkeit der Verbraucher/-innen erleichtern würde.

Bleibt Deutschland untätig, besteht für viele Betroffene die Gefahr, dass sie sich aufgrund fehlender Klagemöglichkeiten in Deutschland nicht mit effektiven Rechtsmitteln gegen die Verletzung ihrer Rechte wehren können. Das fördert eine Unternehmenskultur der Haftungsfreiheit. Um dieser entgegenzuwirken, sollte Deutschland die aufgezeigten Lücken im Zivilrecht schließen. Ebenso besteht aber auch Handlungsbedarf im Strafrecht, wie der folgende Kasten zeigt.

466 In diesem Sinne etwa die FDP-Fraktion bei der Debatte im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe am 27.2.2012, Drucksache 17/8736, S. 7.

467 Saage-Maaß, M. & Müller-Hoff, C. 2011, S. 40.

468 Strafgesetzbuch (StGB), §§ 3 ff.

469 Antrag der Bundestagsfraktion der SPD vom 6.6.2011: „Die UN-Leitlinien für menschenrechtlich verantwortliches unternehmerisches Handeln aktiv unterstützen“, Drucksache 17/6087.

470 Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 12.6.2013: Transnationale Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft ziehen. Drucksache 17/13916, S. 5.

Zugang zu deutschen Strafgerichten

Im Strafprozess sind deutsche Gerichte zuständig, sobald ein Bezug zu Deutschland besteht, also wenn beispielsweise Täter oder Opfer aus der Bundesrepublik stammen.[468] Zudem gibt es das Universalitätsprinzip in Paragraf 6 des Strafgesetzbuches, das deutsche Gerichte dann für zuständig erklärt, wenn es um besonders schwerwiegende Straftaten, wie zum Beispiel Menschenhandel geht. Insofern ist diese Zugangshürde zu deutschen Strafgerichten erheblich niedriger als im Zivilprozess. Da im Strafprozess der Amtsermittlungsgrundsatz gilt, die Staatsanwaltschaft also alle belastenden und entlastenden Fakten des Falles ermitteln muss und selbständig Zeugen vorlädt, besteht für die Kläger/-innen zumindest ab dem Moment, wo die Staatsanwaltschaft die Ermittlungen aufnimmt, eine geringere Hürde hinsichtlich der Erbringung der Beweise. Die Betroffenen müssen den Fall aber so gut recherchieren und darlegen können, dass die Staatsanwaltschaft einen Anfangsverdacht annimmt, also eine Straftat für möglich erachtet, und aus diesem Grund mit den eigenen Ermittlungen beginnt. Diese Vorarbeit ist weiterhin sehr recherche- und kostenintensiv.

Allerdings ist es in Deutschland unmöglich, die deutschen Unternehmen – als juristische Personen – für ihre Taten zur Verantwortung zu ziehen. In Deutschland können derzeit nur natürliche Personen, also einzelne Führungskräfte oder Mitarbeiter/-innen, strafrechtlich verfolgt werden. Dies folgt aus dem in Deutschland geltenden Schuldprinzip. Strafgrund ist die persönliche Einsichtsfähigkeit des Täters in seine Schuld. Diese Einsichtsfähigkeit könnten nur natürliche Personen haben. In vielen europäischen Ländern, darunter Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Österreich, Spanien, Polen, Finnland oder der Schweiz können Unternehmen dagegen strafrechtlich verantwortlich gemacht werden.

Die Bundestagsfraktionen von SPD[469] und Bündnis 90/Die Grünen[470] forderten in der letzten Legislaturperiode die Einführung einer Unternehmensstrafbarkeit. Deutschland dürfe nicht länger nur Menschen bestrafen, sondern brauche ein Unternehmensstrafrecht. Beide Anträge wurden mit den Stimmen von

▶

CDU und FDP abgelehnt. Sie begründeten dies damit, dass eine Unternehmensstrafbarkeit in Deutschland bestenfalls der zweite Schritt sein könne. Verstöße seien vor Ort zu ahnden.[471] Im Rahmen der Koalitionsvereinbarungen haben sich CDU und SPD nun geeinigt, dass es konkrete und nachvollziehbare Zumessungsregeln für Unternehmen braucht. Sie werden daher ein Unternehmensstrafrecht prüfen.[472] Nordrhein-Westfalens Justizminister Thomas Kutschaty (SPD) hat bereits ein Gesetz zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden vorgeschlagen[473] und wird nun eine Bundesratsbefassung vorbereiten.

Gegner einer Unternehmensstrafbarkeit führen oft an, dass Unternehmen keinen Willen haben und deswegen auch keine strafrechtliche Handlung willentlich ausführen können. Unternehmen handeln zwar durch natürliche Personen, nämlich durch ihre Organe, nach traditionellem Verständnis ist aber eine Zurechnung auf das Unternehmen nicht möglich. Pragmatischer ist das Argument, dass Deutschland mit dem Ordnungswidrigkeitengesetz quasi bereits über ein Unternehmensstrafrecht verfüge. So kann einem Unternehmen bereits ein Verbandsbußgeld für Straftaten seiner Mitarbeiter/-innen, die es nicht verhindert hat, auferlegt werden. Der Bundesgerichtshof hatte aber selbst darauf hingewiesen, dass das geltende Recht Unternehmen die Möglichkeit bietet, einer drohenden Sanktion zu entgehen[474], etwa durch konzerninterne Umstrukturierungen oder Veräußerungen an Dritte. In Teilen ist diese Gesetzeslücke nun durch die Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom Juni 2013 geschlossen worden.[475] Es bestehen aber weiterhin Lücken, in denen die Möglichkeit der Vermeidung eines Bußgeldes für Unternehmen fortbesteht.[476]

Eine strafrechtliche Ahndung der Tat entspricht hingegen oft eher den tatsächlichen Ausmaßen der Verletzungen von Menschenrechten als beispielsweise eine ordnungsrechtliche Ahndung oder auch eine zivilrechtliche Haftung. Letztere sind nach allgemeinem Verständnis weniger schlimmen Taten vorbehalten, wohingegen „echte Strafbarkeit“ für eklatante Regelverstöße reserviert ist. Zwar kann die zivilrechtliche Haftung (Entschädigung) für die Wiedergutmachung für die Opfer relevanter sein, als das Strafrecht. Der Imageverlust, den das Unternehmen bei einem Strafverfahren durch die größere Öffentlichkeitswirkung erleiden kann, wirkt aber in der Regel für Unternehmen abschreckender als ein kalkulierbares Bußgeld. Daher müssen beide Wege möglich sein. Darüber hinaus liegt die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Ermessen der Behörden, erfolgt also nicht zwangsläufig, mit der Folge, dass ein Verfahren gegen das Unternehmen vielfach gar nicht erst eingeleitet wird.

Die neue Bundesregierung wird sich bei ihrer im Koalitionsvertrag angekündigten Prüfung eines Unternehmensstrafrechts daran messen lassen müssen, ob sie den strafrechtsdogmatischen Bedenken ein tragfähiges Konzept gegenüberstellen kann, um Unternehmen zukünftig das strafrechtsverletzende Verhalten seiner Mitarbeiter/-innen zurechnen zu können und so eine Strafbarkeit des Unternehmens einzuführen.

471 Deutscher Bundestag 2012: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zu dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU sowie der Fraktion der FDP: Tourismus als Chance für die Einhaltung der Menschenrechte nutzen. Drucksache 17/8347 und dem Antrag der Fraktion der SPD: Menschenrechte in der Tourismuswirtschaft achten, schützen und gewährleisten. Drucksache 17/6458, 27.2.2012, Drucksache 17/8736, S. 5.

472 CDU, CSU & SPD 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 145. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Statische-Seiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html (abgerufen 20.12.2013).

473 Nordrhein-Westfalen 2013: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden. Bundesratsdrucksache. http://dico-ev.de/fileadmin/PDF/PDF_Intranet_2013/Unternehmensstrafrecht/2013-10-15_Entwurf_zum_Unternehmensstrafrecht.pdf (abgerufen 20.12.2013).

474 Bundesgerichtshof: Beschluss vom 10. August 2011 – AZ KRB 55/10.

475 Siehe den auf Basis der Novelle neu eingefügten § 30 Absatz 2a Gesetz gegen Ordnungswidrigkeiten (OwiG).

476 Grune, J. & Gutermuth, A. 2013: Advisory - Reform des deutschen Kartellrechts: Die 8.GWB-Novelle.

6.2 Die OECD-Leitsätze als außergerichtlicher Beschwerdemechanismus

Neben den juristischen Rechtsmitteln betonen die UN-Leitprinzipien die Bedeutung von außergerichtlichen Beschwerdemechanismen. Demnach sollen Staaten effektive und angemessene außergerichtliche Beschwerdemechanismen bereitstellen (Prinzip 27) und zudem Beschwerdemechanismen auf nichtstaatlicher Ebene unterstützen (Prinzip 28). Auch Unternehmen sollen effektive Beschwerdemechanismen auf Unternehmensebene bereitstellen (Prinzip 29) und Unternehmensverbände und Multi-Stakeholder-Initiativen sollen für wirksame Beschwerdemechanismen sorgen (Prinzip 30). Um wirksam zu sein, müssen nicht-juristische Beschwerdemechanismen entsprechend den UN-Leitprinzipien legitimiert, zugänglich, berechenbar, ausgewogen, transparent und rechtekompatibel sein sowie kontinuierlich angepasst werden (Prinzip 31).

Als außergerichtlicher Beschwerdemechanismus auf staatlicher Ebene werden exemplarisch die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (im Folgenden OECD-Leitsätze genannt) betrachtet. Die OECD-Leitsätze wurden erstmals im Jahr 1976 verabschiedet und zuletzt im Jahr 2011 überarbeitet. Dabei entstand ein neues Kapitel zu Menschenrechten, das den Grundsätzen der UN-Leitprinzipien entspricht. Darüber hinaus beinhalten die OECD-Leitsätze Empfehlungen zu Offenlegung, Arbeitnehmer /-innenrechten, Umwelt, Verbraucher/-innenschutz, Korruption, Besteuerung und Wettbewerb.[477] Die 34 OECD-Mitgliedsländer und bislang zehn weitere Regierungen aus allen Regionen der Welt haben sich zu den OECD-Leitsätzen verpflichtet und umfassen damit 85 Prozent der gesamten Auslandsinvestitionen.[478]

Mit der Unterzeichnung der OECD-Leitsätze verpflichtet sich eine Regierung zur Einrichtung einer sogenannten Nationalen Kontaktstelle (NKS). Diese ist für die Umsetzung der OECD-Leitsätze im jeweiligen Land zuständig. Wenn ein Unternehmen aus einem Unterzeichnerstaat sich bei seinen weltweiten Aktivitäten nicht an die OECD-Leitsätze hält, kann bei der NKS eine Beschwerde eingereicht werden. Auch wenn die OECD-Leitsätze wegen des fehlenden Sanktionsmechanismus und aufgrund von z. T. enttäuschenden Erfahrungen mit der Umsetzung kritisiert werden, so gelten sie doch wegen der thematischen Breite, der weltweiten Unterzeichnerstaaten und des Beschwerdemechanismus als eines der wichtigsten Instrumente für weltweite Unternehmensverantwortung.

Status Quo bei der Umsetzung der OECD-Leitsätze

Struktureller Interessenkonflikt bei der deutschen Kontaktstelle

Wie alle Unterzeichnerstaaten der OECD-Leitsätze hat sich die deutsche Bundesregierung verpflichtet, eine NKS zur Umsetzung der OECD-Leitsätze einzurichten. In Deutschland ist diese Kontaktstelle im BMWi in der Abteilung für Außenwirtschaftspolitik angesiedelt, konkret im Referat für Auslandsinvestitionen, Umschuldungen und Entwicklungsbanken. Die Aufgabe dieses Referats besteht darin, die deutsche Wirtschaft bei ihren Auslandsinvestitionen zu fördern. Somit kann das Referat in einen Interessenkonflikt geraten, wenn es als NKS gleichzeitig bei Beschwerdefällen gegen deutsche Unternehmen vermitteln soll. Dies bemängeln nicht nur NRO, Gewerkschaften und Oppositionspolitiker.[479] Auch der ehemalige UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, hat in seinem Referenzrahmen von 2008 diesen Interessenkonflikt kritisiert.[480]

In manchen Fällen wird dieser Interessenkonflikt besonders augenscheinlich. So reichte Greenpeace Deutschland im Jahr 2009 eine Beschwerde gegen Vattenfall ein, in der es u. a. um ein Schiedsverfahren ging, das Vattenfall gegen die deutsche Bundesregierung angestrengt hatte. Der damalige BMWi-Referatsleiter für Auslandsinvestitionen, Umschuldungen und Entwicklungsbanken vertrat Deutschland vor dem Schiedspanel des Investitionsklageverfahrens. Zugleich war er aber auch Leiter der NKS, die

477 Weitere Informationen: OECD 2011: OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48808708.pdf (abgerufen 20.12.2013).

478 OECD: OECD Guidelines for multinational enterprises. 2011 Update. http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm (abgerufen 20.12.2013).

479 Antrag der (zu dem Zeitpunkt Oppositions-)Fraktion der SPD zur Revision der OECD-Leitsätze vom 8.2.2011, Drucksache 17/4668: Darin heißt es: „Es ist schwer vorstellbar, dass die für Wirtschaftsförderung zuständige Stelle Beschwerden unabhängig von Interessenkonflikten bearbeiten soll.“ ; Kekeritz, U. 2013: Gespräch mit dem Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung über globale Unternehmensverantwortung: Dort heißt es: „Ein Interessenkonflikt ist vorprogrammiert.“ http://www.uwe-kekeritz.de/arbeit_global0.html?&tx_ttnews[tt_news]=4991&cHash=e2a8cb4c12e41b88d1898b6f337faff6 (abgerufen 20.12.2013).

480 Ruggie, J. 2008a: Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights. Paragraph 98: „The housing of some NCPs primarily or wholly within government departments tasked with promoting business, trade and investment raises questions about conflict of interest.“

die OECD-Beschwerde von Greenpeace ablehnte. Damit war ein und dieselbe Behörde – in diesem Fall sogar vertreten durch dieselbe Person – zugleich Partei und Vermittler.

Für die deutsche Bundesregierung sind jedoch Interessenkonflikte aufgrund der Ansiedlung der NKS „nicht erkennbar".[481] Sie verweist auf die „Transparenz des Verfahrens innerhalb der Bundesregierung" und die interministerielle Konsensorientierung. Auch wenn das BMWi in den letzten Jahren andere Ministerien tatsächlich verstärkt einbezogen hat, so hält das BMWi aber weiterhin die Federführung bei der NKS. Die Erfahrung zeigt, dass sich damit in der Regel die Position des BMWi durchsetzt, wie zum Beispiel bei der vom BMWi abgelehnten Beschwerde von Germanwatch gegen Volkswagen.[482] Germanwatch hatte mit der Beschwerde die Klimaauswirkungen der Unternehmenspolitik und Produktpalette von Volkswagen kritisiert. Die NKS lehnte diese Beschwerde „nach sorgfältiger Prüfung unter Einbeziehung anderer Bundesministerien" ab.[483] Konkret hatte die NKS das Bundesumweltministerium (BMU) für diese Beschwerde zu Fragen des Klimaschutzes um eine Stellungnahme gebeten. Das BMU kam in seiner Stellungnahme zu folgender abschließenden Einschätzung: „Die Beschwerde Germanwatchs wird grundsätzlich als zulässig angesehen."[484] Das BMWi lehnte die Beschwerde jedoch ab. Nach Informationen der Autor/-innen war dies kein Einzelfall, aber nach außen erweckt das BMWi gern den Eindruck von umfangreicher Partizipation, wie der Leitfaden zum Beschwerdeverfahren zeigt: „Die deutsche Nationale Kontaktstelle führt die erste Evaluierung zusammen mit dem oder den maßgeblich betroffenen Bundesressort(s) durch und beteiligt die im Ressortkreis ‚OECD-Leitsätze' vertretenen Bundesministerien bei der Entscheidung über die Annahme einer Beschwerde."[485]

Zudem verweist die NKS gern auf die gute Kooperation mit den Stakeholdern im Arbeitskreis „OECD-Leitsätze", so im aktuellen Menschenrechtsbericht: „Darüber hinaus wird im Arbeitskreis ‚OECD-Leitsätze' eng mit den dorthin entsandten Vertretern der Sozialpartner, der Wirtschaftsverbände sowie Nichtregierungsorganisationen zusammengearbeitet.[486] Allerdings tritt dieser Arbeitskreis nur etwa einmal im Jahr zusammen und erlaubt damit bereits zeitlich keine enge Zusammenarbeit. Davon abgesehen war die bisherige Diskussionskultur im Arbeitskreis eher darauf ausgerichtet, die Positionen und Entscheidungen der NKS vorzustellen und zu erläutern. Es ging nicht etwa darum, gemeinsam neue Positionen zu erarbeiten.[487] Wiederholt hat die NKS ausgeführt, dass NRO auf Ad-hoc-Basis auch in Vermittlungs- und Mediationsverfahren einbezogen werden könnten,[488] aber unter den deutschen NRO ist eine solche Praxis in keinem Fall bekannt.

Erfahrungen mit Beschwerdefällen in Deutschland

Seit dem Jahr 2000 sind bei der deutschen Kontaktstelle insgesamt 27 Beschwerden gegen deutsche Unternehmen wegen Verletzungen der OECD-Leitsätze vorgetragen worden. Einen Überblick über die Beschwerdefälle vermittelt die Tabelle am Ende dieses Kapitels (siehe S. 116/117). Wie die deutsche NKS mit diesen Beschwerdefällen umgeht, ist wesentlich für die Einschätzung, ob die OECD-Leitsätze in Deutschland ein wirksames Instrument zur Abhilfe bei Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen darstellen. Dies soll im Folgenden exemplarisch anhand von vier ausgewählten Wirksamkeitskriterien der UN-Leitprinzipien (Prinzip 31) erfolgen: legitimiert, berechenbar, ausgewogen, transparent.

- **legitimiert:** *Gemäß den UN-Leitprinzipien sollte ein Beschwerdemechanismus das Vertrauen derjenigen genießen, für die er geschaffen ist.*
  Aufgrund der bislang restriktiven Auslegung der OECD-Leitsätze durch die deutsche Kontaktstelle[489] ist das Vertrauen in die Wirksamkeit des OECD-Beschwerdemechanismus in Deutschland leider nur begrenzt vorhanden. Immer wieder entscheiden sich NRO deshalb dagegen, eine mögliche Verletzung der OECD-Leitsätze als Beschwerde vorzubringen. Die bisherigen Erfahrungen mit der Arbeitsweise der deutschen NKS haben sie entmutigt. Zum Teil werden sie sogar durch den OECD-Beschwerdemechanismus in ihrer Arbeit eingeschränkt, da die NKS im Falle der Annahme einer Beschwerde die Konfliktparteien auffordert, auf Kampagnen und Öffentlichkeitsarbeit zu verzichten. Damit müssten NRO ein wichtiges Instrument ihrer Menschenrechtsarbeit für ein Beschwerdeverfahren vorübergehend aufgeben. Zwar zeigen die Beispiele aus Kapitel 2 dieses Berichtes, dass auch deutsche Unternehmen an Verletzungen von Menschenrechten sowie Sozial- und Umweltstandards im Ausland beteiligt sein können, aber dies spiegelt sich bislang nicht in der Anzahl von OECD-Beschwerden wider. Die geringe Anzahl von OECD-Beschwerdefällen kann also nicht als Beweis dafür herhalten, dass deutsche Unternehmen keine entsprechenden Probleme verantworten, wie immer wieder behauptet wird. So argumentierte kürzlich ein CDU-Vertreter, deutsche Unternehmen seien sowieso kaum an Fällen von krassen Menschenrechtsverletzungen beteiligt. So gebe es nur ein Verfahren bei der Nationalen Kontaktstelle zur Überwachung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.[490] Die fortdauernde Kritik von NRO-Vertreter/-innen an der NKS deutet jedoch darauf hin, dass die geringe Anzahl an Beschwerdefällen auch darauf zurückzuführen ist, dass dieses Instrument in seiner jetzigen Form in Deutschland keine ausreichende Glaubwürdigkeit und Legitimation genießt.

- **berechenbar:** *Beschwerdeverfahren sollten ein klares Verfahren bereitstellen und erläutern, welche Ergebnisse möglich sind.*
  Ein berechenbares Verfahren konnte u. a. ECCHR bei ihrer Beschwerde gegen Stadtlander GmbH leider nicht erleben. Die deutsche NKS überrumpelte die Beschwerdeführer zu Beginn der ersten Vermittlungssitzung mit einem mehrseitigen Vereinbarungsentwurf für eine atypische Abschlusserklärung, mit dem die NKS die Beschwerde sofort abschließen wollte, ohne sie überhaupt anzunehmen.[491] Ein solches Vorgehen ist weder in den OECD-Leitsätzen selbst noch im Verfahrensleitfaden der deutschen NKS enthalten. Die deutsche Kontaktstelle hatte im Jahr 2010 einen „Leitfaden zum Verfahren in besonderen Fällen („Beschwerde") bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen" erarbeitet. Dieser beschreibt die wesentlichen Verfahrensschritte und die Arbeitsweise der NKS im Rahmen von Beschwerdefällen.[492]

  Nicht nur ihr Agieren in konkreten Beschwerdefällen, auch der erwähnte Leitfaden entspricht nicht dem Gebot der UN-Leitprinzipien, den Beschwerdemechanismus der OECD-Leitsätze berechenbar zu gestalten. So hat die NKS diesen Leitfaden seit der Überarbeitung der OECD-Leitsätze von 2011 noch nicht aktualisiert. Der Leitfaden enthält zum Beispiel noch die Aussage, dass Fälle ohne einen sogenannten *investment nexus* nicht angenommen werden können.[493] Dies war eine enge Auslegungspraxis insbesondere der deutschen NKS, die jedoch nach der Überarbeitung der OECD-Leitsätze 2011 endgültig nicht mehr haltbar ist. Die NKS hat bislang lediglich den englischsprachigen Auszug zu den Verfahrensgrundsätzen auf die Website gestellt und trägt damit eher zur Verwirrung bezüglich der Anwendbarkeit der Leitsätze bei, nicht aber zu ihrer Berechenbarkeit.[494]

- **ausgewogen:** *Die Beteiligten sollten einen angemessenen Zugang zu Informationen und Beratung erhalten und das Beschwerdeverfahren sollte fair geführt werden. Die OECD-Leitsätze formulieren ebenfalls den Anspruch einer Unparteilichkeit.*[495]
  Die Menschenrechtsorganisation FIAN hat in ihrem Beschwerdeverfahren gegen die Neumann Kaffee Gruppe[496] das Beschwerdeverfahren jedoch alles andere als ausgewogen erlebt.[497] Die NKS hatte im Jahr 2011 das Beschwerdeverfahren gegen den Willen der Beschwerdeführer nach nur einer Vermittlungssitzung eingestellt. FIAN hielt dieses Vorgehen für kontraproduktiv, um den Fall lösen zu können. Zudem ergreife die Abschlusserklärung einseitig Partei für das Unternehmen, indem sie

481 Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP zu den OECD-Leitsätzen, 18.11.2008, Drucksache 16/10980, S. 5.

482 BMWi: Nicht zur vertieften Prüfung angenommene Beschwerden bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle. http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/abgelehnte-beschwerden-der-nationalen-kontaktstelle,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (abgerufen: 20.12.2013).

483 BMWi: Antwortschreiben der NKS auf „Anfrage Germanwatch e.V. gegen die Volkswagen AG wegen eines Verdachts der Nichteinhaltung der „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen": Schreiben vom 20.11.2007, unveröffentlicht.

484 BMU 2007: Beschwerde Germanwatchs gegen VW unter OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen – Entwurf. Dieses Dokument war Germanwatch nach einer Anfrage über das Verwaltungsverfahrensgesetz und das Umweltinformationsgesetz durch das BMWi übermittelt worden. Das BMWi hatte nur vorgesehen, die finale Stellungnahme der NKS an den Beschwerdeführer zu übermitteln.

485 BMWi 2010: Leitfaden zum Verfahren in besonderen Fällen („Beschwerde") bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/oecd-leitfaden-zum-beschwerdeverfahren,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (abgerufen: 20.12.2013). Im zitierten Ressortkreis sind das Auswärtige Amt, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit vertreten. Der Ressortkreis steht unter der Leitung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.

486 Auswärtiges Amt 2012, S. 78.

487 In der letzten Arbeitskreissitzung am 27.11.2013 stellte die NKS in Aussicht, im Arbeitskreis zukünftig substanziierter zu offenen Fragestellungen bezüglich der OECD-Leitsätze arbeiten zu wollen.

488 Ebenda: „The National Contact Point may consult and include them [civil society organisations] on an ad-hoc basis in conciliation or mediation proceedings with the agreement of the parties involved."

489 Zum Zeitpunkt der letzten Überarbeitung der OECD-Leitsätze hatte Deutschland weltweit die meisten Beschwerden abgelehnt, siehe: OECD Watch 2010: 10 Years On. Assessing the contribution of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises to responsible business conduct. http://oecdwatch.org/publications-en/Publication_3550 (abgerufen 20.12.2013); Germanwatch, Misereor, Transparency International Deutschland 2010: Deutschland „Weltmeister" im Ablehnen von OECD-Beschwerdefällen. Pressemitteilung 30.06.2010, http://germanwatch.org/de/2126 (abgerufen 20.12.2013).

490 CorA-Netzwerk 2013: Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Ihre Umsetzung in Deutschland aus Sicht von Zivilgesellschaft und Parteien. S. 10. http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2013/07/UNGP-Umsetzung-in-Dtl_Podiumsdiskussion_2013-04-17_Dokumentation.pdf (abgerufen 20.12.2013). Ähnlich äußerte sich der frühere Leiter der Nationalen Kontaktstelle mehrfach auf Veranstaltungen und gegenüber dem Deutschen Bundestag.

491 ECCHR 2011: Nationale Kontaktstellen im Vergleich – Best Practice im OECD-Beschwerdeverfahren. S. 5ff. http://www.fes.de/GPol/pdf/ECCHR.pdf (abgerufen 20.12.2013).

492 BMWi 2010: Leitfaden zum Verfahren in besonderen Fällen.

493 Ebenda. Mehrfach hatten NRO auf die erforderliche Aktualisierung entsprechend hingewiesen, so auf der Sitzung des Arbeitskreises OECD-Leitsätze am 07.11.2011 und schriftlich am 25.05.2012.

494 Nach einem erneuten Hinweis hat die NKS auf der Arbeitskreissitzung am 27.11.2013 nun in Aussicht gestellt, den Leitfaden überarbeiten zu wollen.

495 OECD 2011: OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Erläuterungen zu den Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Ziffer 22.

496 Zu den Vorwürfen gegen die Neumann Kaffee Gruppe siehe Kapitel 2.6.

497 Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf: FIAN 2011: Stellungnahme von FIAN zur Einstellung des Beschwerdeverfahrens gegen die Neumann Kaffee Gruppe durch die Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen. http://www.kleinbauernrechte-jetzt.de/wp-content/uploads/2013/07/110415_FIAN-Stellungnahme_NKS.pdf (abgerufen 20.12.2013).

Foto: Gertrud Falk

Eine von über 2.000 Vertriebenen, die auch nach Abschluss des OECD-Beschwerdeverfahrens noch keine angemessene Entschädigung für ihr Land erhalten haben.

fälschlicherweise behaupte, die wesentlichen Forderungen der Beschwerdeführer seien erfüllt. Im Frühjahr 2013 hat ein ugandisches Gericht nun die Position der vertriebenen Kleinbäuerinnen und - bauern und der sie unterstützenden Menschenrechtsorganisation FIAN bestätigt und eine Entschädigungszahlung verhängt.[498] Die Neumann Gruppe hat gegen das Urteil Berufung eingelegt. Die Abschlusserklärung der NKS fordert zudem von FIAN, die öffentliche Kritik an der Vertreibung und ihren Folgen einzustellen.[499] Eine solche Beschneidung der Arbeit einer Menschenrechtsorganisation ist nicht hinzunehmen. Zudem wird nach Einschätzung von FIAN das Unternehmen in der Stellungnahme bevorzugt, da es vielmehr die Neumann Kaffee Gruppe gewesen sei, die sowohl das Gerichtsverfahren als auch eine außergerichtliche Einigung behindert habe.[500] Statt jedoch das Unternehmen dazu anzuhalten, sich an dem Gerichtsverfahren und außergerichtlichen Vermittlungsversuchen konstruktiv zu beteiligen, hat die Kontaktstelle versucht, eine Menschenrechtsorganisation einzuschüchtern. Diese Einschüchterung hielt auch im Jahr 2013 an. Nach einer Ugandareise kritisierte der damalige Bundesentwicklungsminister Dirk Niebel die Kampagne von FIAN gegen Kaffee Neumann als „unangemessen und unberechtigt“ und bat die Organisation, die „Darstellung des Falles zu überdenken“. Im Schreiben und in weiteren Kommunikationen bezog sich Niebel auch auf das OECD-Beschwerdeverfahren und bewertete es z. B. im Deutschlandradio: „Es gab einen sehr konstruktiven Dialog mit der nationalen Kontaktstelle der OECD.“ [501] Als „konstruktiv“ hatte FIAN das Beschwerdeverfahren nicht erlebt (siehe oben). Bemerkenswert ist vor diesem Hintergrund, dass die Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ), die im Auftrag des BMZ agiert, eine Reihe von Kooperationsprojekten mit der Neumann Kaffee Gruppe durchgeführt hat. Darunter war auch ein Public-Private-Partnership-Projekt zu ökologischem Kaffeeanbau in Uganda.[502]

- **transparent:** *Gemäß den UN-Leitprinzipien müssen effektive Beschwerdemechanismen transparent sein. Auch die OECD-Leitsätze haben die Transparenz als eines der vier „Schlüsselkriterien“ für eine „funktionelle Äquivalenz“[503] der Nationalen Kontaktstellen erhoben.* In den vergangenen Jahren hat sich die Transparenz der deutschen NKS verbessert. Sie hat damit auch auf die Kritik von NRO und anderen Akteuren reagiert und ist den Positivbeispielen von Kontaktstellen anderer Länder gefolgt. Nachdem die deutsche NKS auf ihrer Website zunächst nur die Abschlusserklärungen der angenommenen Beschwerdefälle eingestellt hatte, findet sich dort inzwischen nach und nach eine Begründung für die jeweiligen abgelehnten Beschwerden.[504] Allerdings ist diese Liste noch unvollständig.[505]

  Bislang ist auf der Website der deutschen NKS zudem nicht ersichtlich, ob aktuell eine Beschwerde eingereicht oder anhängig ist und, falls ja, gegen welches Unternehmen sie sich richtet. So gibt es aktuelle OECD-Beschwerden, die in den Medien bekannt sind[506], die jedoch auf der Website der NKS bislang nicht aufgeführt werden.

  Auch die Transparenz innerhalb eines Beschwerdeverfahrens ist verbesserungswürdig. Erfahrungen über mangelnde Transparenz in einem Beschwerdeverfahren hat das ECCHR im Rahmen seiner bereits erwähnten Beschwerde gegen die Stadtlander GmbH gesammelt. So hatte die NKS den Beschwerdeführern erst auf explizite Nachfrage die Unternehmensstellungnahme zum Fall übermittelt. Über die nächsten Verfahrensschritte informierte die NKS unzureichend. Im Verhältnis zur deutschen NKS war insbesondere die britische NKS transparenter, wie eine vergleichende Darstellung anhand der Erfahrungen mit ähnlich gelagerten Beschwerdefällen in anderen Ländern verdeutlicht.[507]

  Auch an anderer Stelle bietet sich der Vergleich mit der britischen NKS an. Diese hat zum Beispiel eine umfangreiche erste Evaluierung zu einem Beschwerdefall online gestellt[508], mit der sie ankündigte, die Beschwerde anzunehmen. Solch eine Transparenz hat Deutschland bislang nicht praktiziert.

Quo vadis: Einen wirksamen OECD-Beschwerdemechanismus schaffen

Die bisherige Analyse legt nahe, dass bei der Umsetzung der OECD-Leitsätze in Deutschland umfangreicher Reformbedarf besteht. Die wichtigste Reformmaßnahme müsste zunächst eine Umstrukturierung der NKS sein, um den bestehenden Interessenkonflikt aufzulösen. Andere europäische Staaten wie die Niederlande oder Norwegen mit ihren unabhängigen Kontaktstellen oder Großbritannien mit einem Multi-Stakeholder-Aufsichtsgremium für ihre NKS bieten hilfreiche Orientierungen hierfür.[509] Eine umstrukturierte NKS müsste sich dann den benannten Umsetzungsproblemen bei konkreten Beschwerdefällen widmen. Dies würde auch einer Ankündigung des deutschen Aktionsplans CSR entsprechen, der im Jahr 2010 bereits ausführte: „Verbesserungen hinsichtlich […] der institutionellen Verankerung, Ausstattung und Arbeitsweise der Nationalen Kontaktstelle sollten dabei geprüft werden“.[510] Für weitere Reformen lohnt sich ein Blick nach Dänemark. Dort hat erstmals ein Parlament die Tätigkeit der NKS auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. In dem Gesetz aus dem Jahr 2012 ist unter anderem festgeschrieben, dass die NKS auch selbständig in Fällen Nachforschungen anstellen kann, was in Deutschland und vielen anderen Ländern bislang nicht erfolgt.[511]

Ein konkreter nächster Schritt könnte in Deutschland darin bestehen, einen sogenannten *Peer Review* durchzuführen. Das würde bedeuten, dass andere Nationale Kontaktstellen die Arbeit der deutschen Kontaktstelle untersuchen und bewerten. Eine solche Forderung erhoben auch Bündnis 90/Die Grünen sowie die SPD in der vergangenen Legislaturperiode in ihren Anträgen zu den OECD-Leitsätzen.[512] Deutschland hat sich für diesen freiwilligen *Peer Review* bereits im Jahr 2012 gemeldet.[513] Bislang hat diese Überprüfung allerdings noch nicht stattgefunden.

Noch stärkere Wirksamkeit könnten die OECD-Leitsätze erfahren, wenn ihr Potenzial zur Einführung von gewissen Sanktionen genutzt würde. So besagen die Erläuterungen zu den OECD-Leitsätzen: „Die von den Nationalen Kontaktstellen veröffentlichten Erklärungen und Berichte zu den Ergebnissen der Verfahren könnten für die Verwaltung staatlicher Programme und Maßnahmen von Bedeutung sein. Um die Kohärenz der Politik zu fördern, werden die Nationalen Kontaktstellen ermutigt, die betreffenden staatlichen Stellen über ihre Erklärungen und Berichte in Kenntnis zu setzen, wenn die Nationalen Kontaktstellen wissen, dass diese für die Maßnahmen und Programme einer bestimmten staatlichen Stelle von Bedeutung sind.“[514] Zwar betonen die Leitsätze: „Diese Bestimmung hat keine Auswirkung auf den freiwilligen Charakter der Leitsätze.“ Dennoch könnte dies eine wichtige Signalwirkung haben, wenn die Ergebnisse von OECD-Beschwerdeverfahren zum Beispiel bei Entscheidungen über Außenwirtschaftsförderung oder öffentliche Beschaffung berücksichtigt würden. Bislang wird dies in Deutschland jedoch nicht genutzt. Eine stärkere Wirkung hätte allerdings ein verbindlicher Sanktionsmechanismus, der mit dem Beschwerdeverfahren der OECD-Leitsätze gekoppelt wäre. Diesen hatten nicht nur NRO, sondern auch die Oppositionsparteien im Rahmen des Überarbeitungsprozesses gefordert.[515]

498 FIAN 2013: Deutsche Kaffee-Plantage: Ugandisches Gericht spricht Vertriebenen Entschädigung zu. Pressemitteilung 09.04.2013, http://www.kleinbauernrechte-jetzt.de/ugandisches-gericht-spricht-vertriebenen-entschadigung-zu/ (abgerufen 20.12.2013). Erstaunlicherweise hat das Gericht jedoch nicht das Unternehmen selbst, sondern deren Anwälte zu einer Entschädigungszahlung verurteilt.

499 Wörtlich heißt es in der Abschlusserklärung: „Hierzu hält es die deutsche Nationale Kontaktstelle für dringend notwendig, dass die Beschwerdeführer auf öffentliche Angriffe gegen die Neumann Gruppe verzichten und die angebotenen gerichtlichen und außergerichtlichen Vergleichs- und Güteverhandlungen aktiv aufnehmen.

500 FIAN 2011: Stellungnahme. Siehe Fußnote 497.

501 Deutschlandfunk 2013: Neumann Kaffee Gruppe „nicht zuständig für Entschädigungen“. Interview 14.08.2013. http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/2214891/ (abgerufen 20.12.2013).

502 BMZ 2002: Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Uganda: Kurzfassung zur Evaluierung „Public-Private-Partnership (PPP) – Länderstudie Uganda“. Der Bericht selbst steht allerdings nicht mehr online. http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/evaluierungen/evaluierungsberichte_vor_2006/#n2anker2271181 (abgerufen 20.12.2013).

503 OECD 2011: OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Erläuterungen zu den Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Ziffer 9.

504 BMWi: Nicht zur vertieften Prüfung angenommene Beschwerden bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle, http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/nationale-kontaktstelle-oecd-leitsaetze,did=429912.html (abgerufen 20.12.2013).

505 Mehrere Beschwerden von Transparency International gegen Ratiopharm – siehe http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Internationales/Corporate%20Accountability/BeschwerdeOECD-LeitsaetzeRatiopharmJuli2006mitAnschreiben.pdf (abgerufen 20.12.2013), sowie OECD Watch http://oecdwatch.org/cases/advanced-search/cases/advanced-search/companies/casesearchview?type=Company&search=Ratiopharm (abgerufen 20.12.2013) – sind nicht aufgeführt. Ebenso fehlt die Beschwerde der CWA et al. gegen die Deutsche Telekom (siehe Kapitel 4.3.1).

506 ECCHR et al. gegen Trovicor. http://www.ecchr.de/index.php/ueberwachungstechnologie.html (11.07.2013), Kekeritz gegen C&A, KiK und Karl Rieker: http://www.uwe-kekeritz.de/aktuelles_einzel.html?&tx_ttnews[tt_news]=4909&cHash=25cb2fb45960ed356701fe1aa368977e (11.7.2013)

507 ECCHR 2011: Nationale Kontaktstellen im Vergleich – Best Practice im OECD-Beschwerdeverfahren. S. 7ff.

508 UK National Contact Point 2013: UK NCP initial assessment: Complaint from Privacy International and others against Gamma International UK Ltd. https://www.gov.uk/government/publications/uk-ncp-initial-assessment-complaint-from-privacy-international-and-others-against-gamma-international-uk-ltd (abgerufen 20.12.2013).

509 UK National Contact Point: UK NCP Steering Board. https://www.gov.uk/uk-national-contact-point-for-the-organisation-for-economic-co-operation-and-development-oecd-guidelines-for-multinational-enterprises#uk-ncp-steering-board (abgerufen 20.12.2013); National Contact Point Norway: NCP Norway. http://www.responsible-business.no/en/om-oss/ncp-norway/ (abgerufen 20.12.2013);
Ministry of Foreign Affairs Netherlands: National Contact Point OECD Guidelines. http://www.oesorichtlijnen.nl/en/national-contact-point (abgerufen 20.12.2013).

510 BMAS 2010. S. 24.

511 Responsible Business Conduct: The Mediation and Complaints-Handling Institution for Responsible Business Conduct. http://businessconduct.dk/ (abgerufen 20.12.2013); OECD Watch 2012: OECD Watch welcomes Denmark's strengthened NCP. http://oecdwatch.org/news-en/oecd-watch-welcomes-denmark2019s-strengthened-ncp (abgerufen 20.12.2013).

512 Bündnis 90/Die Grünen 2010: Menschenrechtsschutz bei den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen stärken. Antrag. Drucksache 17/4196.
SPD 2011: Die Revision der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als Chance für einen stärkeren Menschenrechtsschutz nutzen. Antrag. Drucksache 17/4668.

513 BMWi 2012: Jahresbericht der deutschen NKS Juli 2011-Juni 2012. S. 23.

514 OECD 2011: OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Erläuterungen zu dem Umsetzungsverfahren, Ziffer 37.

515 Siehe die oben genannten Anträge von Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 17/4196) und SPD (Drucksache 17/4668) sowie von der Linken 2011: Verpflichtender Menschenrechtsschutz bei den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen. Drucksache 17/4669.

Tabelle 5: Übersicht der in Deutschland eingereichten OECD-Beschwerdefälle (Stand: Dezember 2013)

Beteiligte Parteien	Beschwerdegrund	Beschwerde vom	Status
Russische und brasilianische Staatsbürgerin gegen Tochtergesellschaften eines deutschen Chemiekonzerns in Brasilien und Russland	Unrechtmäßige Entlassung und Verstoß gegen Arbeitnehmerrechte	05.06.2013	Abgelehnt bzw. weitergeleitet[1]
Indonesischer Gewerkschaftsverband und IndustrieALL gegen HeidelbergCement	Vereinigungsfreiheit, Repressalien und Gewalt gegen Gewerkschaften	29.05.2013	Eingereicht
Kekeritz gegen C&A, KiK und Karl Rieker	Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Brandkatastrophe in Tazreen-Fabrik in Dhaka/Bangladesch	13.05.2013	Teilweise angenommen[2]
European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) et al. gegen Trovicor	Produktion und Wartung von Überwachungssoftware für arabischen Golfstaat Bahrain	06.02.2013	Teilweise angenommen
UNI Global Union und International Transport Workers' Federation gegen Deutsche Post/DHL	Vereinigungsfreiheit, Verhandlungen über Tarifvertrag, Entlassungen wegen Gewerkschaftsaktivitäten	21.11.2012	Angenommen
Indonesischer Staatsbürger gegen deutschen Automobilzulieferer	Menschenrechtsverletzung und Diskriminierung im Rahmen einer Entlassung	17.09.2012	Abgelehnt
Communications Workers of America (CWA), ver.di und UNI Global Union gegen Deutsche Telekom	Verletzung des Rechts auf Gewerkschaftsfreiheit in den USA und Montenegro	12.07.2011	Weitergeleitet[3]
European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) et al. gegen Otto Stadtlander	Kinderarbeit in der Lieferkette von Baumwolle in Usbekistan	25.10.2010	Abgeschlossen[4]
Saami Council gegen KfW IPEX-Bank	Verletzung der Indigenenrechte der schwedischen Saami durch Windparkprojekt	16.04.2010	Weitergeleitet[5]
Greenpeace Deutschland gegen Vattenfall	Verstöße gegen Umweltrichtlinien und Informationspflicht in Deutschland	29.10.2009	Abgelehnt
Neuseeländische Gewerkschaft EMPU gegen Hochtief	Unterminierung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen durch Nutzung abhängiger Auftragnehmer	28.09.2009	Abgelehnt
FIAN und Wake Up and Fight for Your Rights gegen Neumann Kaffee Gruppe	Gewaltsame Vertreibungen im Zusammenhang mit einer Kaffeeplantage in Uganda	15.06.2009	Abgeschlossen[6]
Gesellschaft für bedrohte Völker gegen Volkswagen	Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen in Tibet durch die Unterstützung des olympischen Fackellaufs	28.04.2008	Abgelehnt
Transparency International (TI) Deutschland gegen 57 deutsche Unternehmen	Korruption im Rahmen des „Oil for Food"-Programms der UN im Irak	05.06.2007	Abgelehnt
Germanwatch gegen Volkswagen	Klimaauswirkungen von Unternehmenspolitik und Produktpalette	07.05.2007	Abgelehnt
TI Deutschland gegen Ratiopharm	Unethisches Marketing in Deutschland, Belgien, Kanada, Spanien etc.	18.07.2006	Abgelehnt
TI Deutschland gegen Ratiopharm	Unethisches Marketing in Deutschland	20.04.2006	Abgelehnt
Scientific, Industrial & Environmental Consultants GmbH gegen Daimler Chrysler	Verletzung der OECD-Leitsätze im Zusammenhang mit Auftragsvergabe in Turkmenistan	01.02.2005	Abgelehnt
Krall gegen A. Knight International Ltd. (Karl Heinz Albers)	Rohstoffabbau von Coltan in der Konfliktregion Demokratischen Republik Kongo	Nov. 2004	Abgelehnt
Germanwatch et al. gegen Bayer CropScience	Kinderarbeit in der Lieferkette der Baumwollsamenproduktion in Indien	11.10.2004	Abgeschlossen[7]
Coordination gegen BAYER-Gefahren gegen H.C.Starck	Unterstützung des Konflikts in der Demokratischen Republik Kongo durch den Kauf von Coltan	02.10.2003	Abgelehnt
Deutscher Gewerkschaftsbund gegen Bayer	Gewerkschaftsrechtsverletzung auf den Philippinen	27.06.2003	Abgeschlossen[8]
Greenpeace Deutschland gegen West LB	Menschenrechts- und Umweltauswirkungen der Finanzierung einer Öl-Pipeline in Ecuador	15.05.2003	Abgelehnt
Urgewald et al. gegen BP Deutschland	Auswirkungen der BTC-Öl-Pipeline in Aserbaidschan, Georgien und der Türkei	29.04.2003	Abgelehnt
Kampagne für Saubere Kleidung gegen Adidas	Verletzung von Arbeitsstandards in der indonesischen Zulieferkette	05.09.2002	Abgeschlossen[9]
Germanwatch gegen Continental	Gewerkschaftsrechtsverletzungen in Mexiko	27.05.2002	Weitergeleitet[10]
Greenpeace gegen TotalFinaElf	Menschenrechtsverletzungen und Umweltverschmutzung bei Ölförderung der russischen Zulieferer	10.04.2002	Abgelehnt

Quelle: Eigene Darstellung von Germanwatch[516]

Eingereicht von:

- Nichtregierungsorganisation(en)
- Gewerkschaft(en)
- Unternehmen
- Einzelperson(en)

516 Die Darstellung beruht auf Angaben der Datenbank der OECD (http://mneguidelines.oecd.org/database/), den Informationen der deutschen Kontaktstelle (http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Internationale-Gremien/oecd-leitsaetze,did=429912.html), der Fall-Datenbank des zivilgesellschaftlichen Netzwerks OECD Watch (www.oecdwatch.org), der Falldatenbank des gewerkschaftlichen Beratungsausschusses bei der OECD, TUAC (http://www.tuacoecdmneguidelines.org/Cases.asp) sowie weiteren Informationen einzelner Beschwerdeführer. Nichtöffentliche Informationen sind verschlüsselt dargestellt.

1.) Beschwerde Russland: abgelehnt, Beschwerde Brasilien: weitergeleitet
2.) Beschwerden Karl Rieker und KiK teilweise angenommen, Beschwerde C&A weitergeleitet
3.) Beschwerde USA: an NKS in USA weitergeleitet, dort Verfahren beendet; Montenegro: offen
4.) Abschlusserklärung der NKS, Verfahrenskritik von ECCHR
5.) Weitergeleitet an schwedische NKS, dort abgelehnt
6.) Abschlusserklärung der NKS, nicht einvernehmlicher Abschluss der Beschwerde, Stellungnahme von FIAN Deutschland
7.) Abschlusserklärung der NKS, Aktionsplan verabschiedet, Verfahrenskritik seitens der NGOs
8.) Abschlusserklärung der NKS, gütliche Einigung
9.) Abschlusserklärung der NKS, abgeschlossen mit „Aussage gegen Aussage", Stellungnahme der Kampagne für Saubere Kleidung
10.) Nach Mexiko weitergeleitet, deutsche NKS flankierend tätig geworden parallel zu untätiger mexikanischer Kontaktstelle, Lösung außerhalb des Verfahrens

7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Als derzeit drittgrößte Exportnation, aber auch als Importeur sowie Herkunftsland ausländischer Direktinvestitionen spielt Deutschland im globalen Wirtschaftsgefüge eine herausragende Rolle. Auf der Liste 30 größten Transnationalen Konzerne (TNK) ist Deutschland mit sechs Unternehmen vertreten. Einen besonders hohen Globalisierungsgrad weisen die DAX-30-Unternehmen auf, die 2012 nur noch ein Viertel ihrer Umsätze in Deutschland erwirtschafteten und 60 Prozent ihrer Arbeitskräfte im Ausland beschäftigten. Diese starke Weltmarktorientierung birgt für viele deutsche Unternehmen zwar ein hohes Wachstumspotenzial, stellt sie aber zugleich vor besondere Herausforderungen gerade auch hinsichtlich der Wahrung der Menschenrechte. Dies gilt insbesondere für ihre Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen in Niedriglohnländern mit schwachen, autoritären oder korrupten staatlichen Institutionen.

Wie die Fallbeispiele in Kapitel 2 zeigen, haben Nichtregierungsorganisationen (NRO) in den vergangenen Jahren zahlreiche Menschenrechtsverstöße dokumentiert, an denen auch deutsche Konzerne direkt oder indirekt beteiligt waren. Dies betrifft vor allem Sektoren, die auch international als menschenrechtliche Brennpunkte gelten, wie den Rohstoffabbau, große Energie- und andere Infrastrukturprojekte, Fertigungsbetriebe und die Landwirtschaft. Die Beispiele zeigen die unterschiedlichen Ausprägungen einer solchen Beteiligung: Import von Metall- und Energierohstoffen, gewonnen unter menschenrechtlich problematischen Bedingungen; Planung, Finanzierung, Versicherung oder Export von Maschinen für Staudammprojekte, für die lokale Gemeinschaften vertrieben oder verdrängt wurden; Erwerb oder Pacht von Ackerland, auf dem zuvor Kleinbauernfamilien lebten und wirtschafteten; Import von Textilien oder Agrarprodukten, erzeugt unter ausbeuterischen Verhältnissen. Häufig finden die Menschenrechtsverstöße in Gliedern der Wertschöpfungskette statt, die früher in Deutschland angesiedelt waren und im Zuge der Globalisierung in den letzten Jahrzehnten nach und nach ins Ausland verlagert wurden.

Staatenpflichten und Unternehmensverantwortung für Menschenrechte

Menschenrechtsverletzungen in der Wirtschaft beschäftigen die internationale Gemeinschaft mindestens seit 1919, dem Gründungsjahr der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO). Während seit Bestehen der ILO insbesondere Arbeitsrechte kodifiziert und in Konventionen beschrieben wurden, ist es der Staatengemeinschaft bislang nicht gelungen, Unternehmen völkerrechtlich verbindlich zur Einhaltung von Menschenrechten zu verpflichten. Sowohl der Vorschlag für einen Verhaltenskodex des „Zentrums für Transnationale Unternehmen“ Ende der 1970er Jahre als auch der Entwurf zu den „UN-Normen für transnationale Unternehmen“ von 2003 scheiterten am Widerstand von Wirtschaftsverbänden und der Uneinigkeit von Regierungen. Damit klafft eine Lücke zwischen den Risiken globalen Wirtschaftens und der Verantwortungsübernahme dafür durch die Unternehmen.

Seit Juni 2011 liegt mit den „UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“ nunmehr erstmals ein von allen Regierungen akzeptierter Empfehlungskatalog vor, wie die Menschenrechte im Bereich der Wirtschaft umzusetzen sind. Die Leitprinzipien stützen sich auf drei Säulen. Sie verweisen erstens auf die völkerrechtliche Verpflichtung von Staaten, die Menschenrechte und damit die Bevölkerung vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen zu schützen. TNK und anderen Unternehmen obliegt nach den Leitprinzipien zweitens die Verantwortung, Menschenrechte in ihren eigenen Aktivitäten wie auch in ihren Geschäftsbeziehungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette zu achten. Drittens müssen Staaten sicherstellen, Menschenrechtsverletzungen wirksam zu vermeiden, und den Opfern Zugang zu effektiven Rechts- und Beschwerdemitteln ermöglichen. Auch Unternehmen stehen in der Verantwortung, betriebliche Beschwerdemechanismen zu schaffen, die den menschenrechtlichen Standards entsprechen.

Während Unternehmensverbände und viele weltweit operierende Unternehmen die UN-Leitprinzipien einhellig begrüßt haben, war das Echo zivilgesellschaftlicher Organisationen geteilt. Diese Haltung ist vor allem durch die Ambivalenz der UN-Leitprinzipien in drei zentralen Aspekten zu erklären:

- Einerseits lassen die Leitprinzipien prinzipiell keinen Zweifel an der Verbindlichkeit der menschenrechtlichen Schutzpflicht von Staaten. Andererseits müssen noch detaillierte Empfehlungen zur Umsetzung der Schutzpflicht erarbeitet werden, um sicherzustellen, dass Staaten ihrer menschenrechtlichen Verpflichtung auch effektiv nachkommen.

- Einerseits verlangen die Leitprinzipien, dass Unternehmen in ihren Geschäftsbeziehungen die „gebotene menschenrechtliche Sorgfalt“ walten lassen. Andererseits enthalten sie nur wenige Hinweise, wie die Einhaltung dieser menschenrechtlichen Sorgfalt seitens der Staaten kontrolliert werden soll.

- Einerseits verweisen die UN-Leitprinzipien auf „starke politische Gründe“ dafür, dass Staaten ihre Schutzpflicht gegenüber Menschenrechtsverstößen von Unternehmen auch außerhalb ihres Territoriums wahrnehmen. Andererseits bleiben die Leitprinzipien bei der Beschreibung der Reichweite extraterritorialer Schutzpflichten vorsichtig. Andere UN-Sonderberichterstatter/-innen und Völkerrechtler/-innen gehen bereits weiter und sehen die extraterritoriale Geltung der Staatenpflicht zum Schutz der Menschenrechte inzwischen als notwendig an und interpretieren diese weitergehend. Im Falle eines sogenannten Staats-Wirtschafts-Nexus – etwa bei staatlichen Unternehmensbeteiligungen, öffentlicher Beschaffung oder Außenwirtschaftsförderung – ist das jedoch anders. In diesen Fällen, in denen Staaten direkten Einfluss haben, gehen auch die Leitprinzipien bereits bezüglich der extraterritorialen Wirkungen von einer vorhandenen Schutzpflicht jenseits der Staatsgrenze aus.

Deutscher Aktionsplan und Umsetzungsprozess stehen noch aus

In vielerlei Hinsicht handelt es sich bei den UN-Leitprinzipien um den kleinsten gemeinsamen Nenner. Darum ist es aus Sicht von Germanwatch und MISEREOR umso wichtiger, dass die deutsche Bundesregierung alle drei Säulen der Leitprinzipien umsetzt, ohne gegenüber diesem Mindeststandard weitere Abstriche zuzulassen. Bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf die Wirtschaft sollte die Bundesregierung zudem auch andere Referenzdokumente in Betracht ziehen, wie die „UN-Leitprinzipien zu extremer Armut und Menschenrechten“ sowie die „Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“, die an einigen Punkten über die Leitprinzipien hinausgehen.

In einem gemeinsamen Positionspapier mit dem Netzwerk für Unternehmensverantwortung CorA *(Corporate Accountability)* und dem Forum Menschenrechte fordern Germanwatch und MISEREOR unter anderem verbindliche Regeln für die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht deutscher Unternehmen, die Kopplung von Außenwirtschaftsförderung und öffentlichen Aufträgen an eine solche Sorgfaltspflicht sowie den Vorrang von Menschenrechten in der Handels-, Investitions- und Rohstoffpolitik. Handlungsbedarf sehen die Organisationen zudem beim Zugang zu effektiven Rechtsmitteln und anderen Beschwerdemöglichkeiten.

Gegen einen systematischen Umsetzungsprozess auf nationaler Ebene sperrte sich die letzte Bundesregierung jedoch. Zwar hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ein Gutachten zu möglichen Umsetzungsschritten in Auftrag gegeben und veröffentlicht. Jedoch beschränkte es den Auftrag explizit auf die zweite Säule der UN-Leitprinzipien, also jene Maßnahmen, die eigentlich in die Zuständigkeit von Unternehmen fallen. Mit der eigenen Schutzpflicht und der Frage des Zugangs zu Rechtsmitteln und Beschwerdemechanismen hat sich die Bundesregierung bislang nicht beschäftigt. Der Forderung der UN-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten, der EU-Kommission, deutscher NRO und auch Unternehmen des Deutschen Global Compact Netzwerks nach einem nationalen Aktionsplan ist sie bisher nicht nachgekommen. Selbst eine Klärung der Frage, welchem Ministerium die Zuständigkeit für die Umsetzung der Leitprinzipien zukommt, gelang innerhalb der letzten Legislaturperiode nicht. Im Koalitionsvertrag hat sich die neue Bundesregierung nun vorgenommen, die UN-Leitprinzipien auf nationaler Ebene umzusetzen. Wir setzen darauf, dass dies das Ende der Blockadehaltung besiegelt.

Menschenrechtliche Schutzpflicht: Freiwilligkeit ist kein Ersatz für Regulierung

In vielen konkreten Anwendungsbereichen der UN-Leitprinzipien beschränkte sich die letzte Bundesregierung darauf, das freiwillige Engagement von Unternehmen zu fördern. Während sowohl die UN-Leitprinzipien als auch die Mitteilung der EU-Kommission zu CSR *(Corporate Social Responsibility)* von 2011 einen sogenannten „intelligenten Mix“ aus freiwilligen und verbindlichen Ansätzen befürworten, hat sich die Bundesregierung in der vergangenen Legislaturperiode in einem vermeintlichen Gegensatz zwischen Freiwilligkeit einerseits und Verbindlichkeit an-

dererseits verhakt. Die Maßnahmen des CSR-Aktionsplans der deutschen Bundesregierung von 2010 beziehen sich dementsprechend allein auf die unternehmerische Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte.

Wie Kapitel 4 zeigt, besteht bei der Umsetzung der ersten Säule der UN-Leitprinzipien, also der Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht gegenüber möglichen Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen, in Deutschland noch großer Nachholbedarf. Eine umfassende Analyse von Regulierungslücken in Bezug auf den Menschenrechtsschutz im Bereich der Wirtschaft hat die Bundesregierung bislang nicht vorgenommen. Ebenso fehlt ein systematischer Menschenrechtscheck, der neue Gesetzesvorhaben oder Politikmaßnahmen auf ihre Konformität mit den Menschenrechten im Allgemeinen und mit den UN-Leitprinzipien im Besonderen überprüfen würde. Positive Ansätze hat die letzte Bundesregierung in dieser Hinsicht für die Entwicklungspolitik erarbeitet. Mit dem sogenannten „Menschenrechts-TÜV“ hat sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) vorgenommen, in Zukunft regelmäßig Projekte und Maßnahmen menschenrechtlich zu prüfen. Dies kann ein Prüfmechanismus für Menschenrechte werden, der auch dem Anliegen der UN-Leitprinzipien näher kommt und für andere Ressorts eine Vorbildfunktion haben könnte.

Deutsche Vorbehalte gegen Transparenzinitiativen der EU

Eine wesentliche Voraussetzung für einen wirksamen Menschenrechtsschutz besteht darin, dass Regierungen und Verbraucher/-innen Einblick in die Aktivitäten von Unternehmen und deren mögliche Konsequenzen für die Menschenrechte erhalten. Unternehmen zu einer transparenten Berichterstattung in Bezug auf menschenrechtliche Risiken und Vorbeugemaßnahmen anzuhalten, betrachten die UN-Leitprinzipien daher als Teil der menschenrechtlichen Schutzpflicht von Staaten. Mit zwei neuen Regelungsinitiativen hat die EU-Kommission in den vergangenen Jahren versucht, Unternehmen in diesem Sinne zu mehr Transparenz zu verpflichten. Auf beide Initiativen reagierte die letzte Bundesregierung mit Skepsis, zum Teil auch mit offenem Widerstand.

Die erste dieser Initiativen ist die im Juni 2013 beschlossene Reform der EU-Richtlinien über Transparenzverpflichtungen und über Rechnungslegungspflichten. Die Reform sieht vor, dass börsennotierte Unternehmen im Rohstoffsektor und in Bezug auf Primärwälder künftig ihre Zahlungen an Regierungen weltweit projektbezogen offenlegen müssen. Die Reform ist in doppelter Hinsicht für die Menschenrechte relevant: Zum einen kann die Bevölkerung der betreffenden Länder künftig leichter nachvollziehen, welches Unternehmen in welchem Rohstoff- oder Forstprojekt aktiv ist, und somit auch leichter überprüfen, ob diese Unternehmen die Menschenrechte achten. Zum anderen erschwert die neue Richtlinie den Unternehmen und Staaten, Projekte und Maßnahmen zu ergreifen, bei denen durch Korruption und Steuerflucht die Achtung und Gewährleistung politischer und sozialer Menschenrechte untergraben werden kann. Nach Informationen von NRO und Abgeordneten des Europaparlaments hatte die letzte Bundesregierung diese Initiative lange Zeit blockiert.

Die zweite EU-Initiative soll große Unternehmen zur Offenlegung sogenannter nicht-finanzieller Informationen verpflichten. Nach einem Vorschlag der EU-Kommission vom April 2013 sollen große Unternehmen verpflichtet werden, in ihrem Lagebericht eine nicht-finanzielle Erklärung mit Angaben zu Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmer/-innenbelangen, zur Achtung der Menschenrechte und zur Bekämpfung von Korruption und Bestechung abzugeben. Bereits im Vorfeld hatten sich das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) und das BMAS gegenüber der EU-Kommission ausdrücklich gegen verbindliche Berichtspflichten ausgesprochen. Auch den Kommissionsvorschlag selbst lehnte die letzte Bundesregierung mit der Argumentation ab, dass damit die Bürokratie zunehme und kreative Ansätze und Maßnahmen zur gesellschaftlichen Unternehmensverantwortung seitens der Unternehmen konterkariert würden. Es bleibt zu hoffen, dass die neue Bundesregierung in den derzeitigen Verhandlungen zwischen Kommission, Ministerrat und Parlament eine konstruktivere Haltung einnimmt.

Besondere Verantwortung beim Nexus zwischen Staat und Wirtschaft

Gemäß ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht tragen Staaten nach den UN-Leitprinzipien eine besondere Verantwortung bezüglich Unternehmen, die sie selbst besitzen, kontrollieren oder denen sie umfangreiche Unterstützung gewähren, sprich: wenn ein sogenannter Staat-Wirtschaft-Nexus vorliegt. Zunächst gilt dies in Deutschland für 111 Unternehmen, an denen der Bund unmittelbar beteiligt ist. Zwar hebt der Bund hervor, dass er in diesen Fällen eine verantwortungsvolle Führung der Beteiligungen des Bundes an den Unternehmen anstrebt.

Jedoch enthalten die entsprechenden Grundsätze für die Beteiligungsführung keinerlei Bezüge zu Menschenrechten. Aufsichtsratsmitglieder werden zudem lediglich angehalten, über solche systematischen Verletzungen von Arbeitnehmer/-innen- und Menschenrechten zu berichten, „die sich für das Unternehmen nachteilig auswirken könnten“. Menschenrechtliche Risiken betrachtet die Bundesregierung demnach nur, wenn sie erstens systematisch erfolgen und zweitens aus betriebswirtschaftlicher Perspektive relevant sind. Weniger von Interesse sind sie offenbar, wenn etwa aus Gründen der schwachen Organisationsfähigkeit der betroffenen Menschen oder der Ferne zum Markt des entsprechenden Unternehmens keine betriebswirtschaftlichen Konsequenzen zu erwarten sind. Damit verfehlt Deutschland in diesem Bereich den Kern seiner menschenrechtlichen Verpflichtungen.

Ein Nexus zwischen Staat und Wirtschaft liegt auch im Falle der Außenwirtschaftsförderung vor, in deren Rahmen die Bundesregierung deutschen Unternehmen für ihre Auslandsgeschäfte Garantien über Exportkredite, Investitionen und Ungebundene Finanzkredite erteilt. Die Außenwirtschaftsförderung wirft insbesondere bei Großprojekten, wie z. B. dem Bau von Staudämmen, immer wieder menschenrechtliche Fragen auf. Für die oben genannten drei Instrumente der Außenwirtschaftsförderung gelten zwar soziale und ökologische Prüfkriterien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie der Weltbank. Die bisherigen Prüfmechanismen bleiben jedoch hinter den Grundsätzen der UN-Leitprinzipien zurück. So ist bislang keine explizite Prüfung der menschenrechtlichen Sorgfalt vorgeschrieben. Die soziale Risikoprüfung im Rahmen der Standards der Internationalen Finanz-Corporation (IFC), einer Gesellschaft der Weltbankgruppe, deckt zwar einige, bei weitem aber nicht alle menschenrechtlichen Risiken ab. Problematisch ist zudem die Intransparenz bei der Gewährung von Außenwirtschaftsförderung. Diese macht es in der Regel unmöglich, die Einhaltung von Menschenrechten durch den Bundestag und die Öffentlichkeit zu überprüfen.

Die öffentliche Beschaffung ist ein drittes Tätigkeitsfeld des Staates, in dem ein enger Zusammenhang zwischen Staat und Unternehmen besteht. Von dem Grundsatz der UN-Leitprinzipien, jegliche staatliche Unterstützung von Unternehmen von deren strikter Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfalt abhängig zu machen, ist die derzeitige öffentliche Beschaffungspraxis in Deutschland noch weit entfernt. Zwar ist es staatlichen Stellen inzwischen erlaubt, soziale und umweltbezogene Anforderungen zu berücksichtigen, verpflichtet sind sie nach der aktuellen Gesetzeslage dazu jedoch nicht. Viele Landesvergabegesetze gehen schon weiter, indem sie etwa Umweltstandards und zumindest die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der ILO als Kriterien verbindlich festschreiben. Für eine bundesweite menschenrechtlich, sozial und ökologisch verantwortliche öffentliche Auftragsvergabe bedarf es jedoch klarer politischer Vorgaben und einer stärkeren Unterstützung durch die Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung in der Umsetzung der Vorgaben.

Menschenrechtliche Kohärenz von Handels- und Investitionsschutzabkommen

Gemäß den UN-Leitprinzipien sollen Staaten sicherstellen, dass Handelsabkommen, Investitionsschutzabkommen und sonstige Verträge zu Investitionsprojekten staatliche Spielräume zum Schutz der Menschenrechte nicht einschränken. Bislang ist dies in den Handelsabkommen der EU und den 131 sogenannten bilateralen Investitionsschutz- und -förderungsverträgen der Bundesrepublik Deutschland jedoch nicht gewährleistet. So haben mehrere Fallstudien gezeigt, dass direkt oder indirekt subventionierte Agrarexporte der EU Kleinbauernfamilien verdrängt oder ihnen erhebliche Einkommenseinbußen eingebracht haben, somit also deren Menschenrecht auf Nahrung bedrohen. Indem aktuelle EU-Handelsabkommen Entwicklungsländern Einfuhrbeschränkungen auf EU-Agrarexporte bis auf wenige Ausnahmen verbieten, schränken sie deren Spielräume ein, das Menschenrecht auf Nahrung dieser Bäuerinnen und Bauern zu schützen. Auch striktere Auflagen zu geistigen Eigentumsrechten und ein zu weit ausgelegter Investorenschutz können die Menschenrechte gefährden.

Trotz dieser Risiken sieht die EU bislang keine Instrumente und Mechanismen vor, um Menschenrechtsverletzungen durch Handels- und Investitionsabkommen im Vorhinein effektiv abzuwenden. In bisherigen Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen *(Sustainability Impact Assessments* – SIA) der EU werden Menschenrechte kaum berücksichtigt. Menschenrechtsklauseln, die seit 1992 in bilateralen Abkommen der EU auftauchen, fordern zwar von den Partnerländern die Einhaltung von Menschenrechten. Mögliche Auswirkungen der Handelsabkommen selbst werden durch diese Klauseln hingegen nicht erfasst. Im deutschen Muster-Investitionsschutzvertrag werden Menschenrechte ebenso wenig erwähnt wie in der Position, welche die Bundesregierung in einer Konsultation der EU-Kommission zur Ausrichtung der Handelsstrategie

vertreten hat. Gegenüber Vorschlägen von NRO und UN-Experten zur Einführung systematischer menschenrechtlicher Folgenabschätzungen und menschenrechtlicher Revisionsklauseln in Handels- und Investitionsschutzabkommen äußerte sich die Bundesregierung in der letzten Legislaturperiode kritisch.

Menschenrechtliche Verantwortung: Was deutsche Unternehmen tun – oder lassen

Kapitel 5 des vorliegenden Berichtes behandelt die sogenannte „zweite Säule" der UN-Leitprinzipien, welche die Verantwortung und menschenrechtliche Sorgfaltspflicht *(due dilligence)* von Unternehmen konkretisiert. Nach den Leitprinzipien sollen Unternehmen eine Menschenrechtspolitik entwickeln, menschenrechtliche Risiken ihrer Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen frühzeitig identifizieren und untersuchen, entsprechende Maßnahmen ergreifen, über die Risiken und die Maßnahmen transparent berichten sowie für mögliche Opfer von Menschenrechtsverstößen Beschwerdemechanismen einrichten.

Für eine Analyse der bisherigen Umsetzung der zweiten Säule der UN-Leitprinzipien in Deutschland haben Germanwatch und MISEREOR die DAX-30-Unternehmen bezüglich der genannten menschenrechtlichen Anforderungen befragt sowie deren Nachhaltigkeits- bzw. CSR-Berichte und Webseiten untersucht. Die Bereitschaft, den Fragebogen zu beantworten war hoch. Das Thema wird demnach von den Unternehmen als wichtig eingestuft.

Menschenrechtspolitiken der Unternehmen und Anforderungen an Zulieferer

Von den 30 befragten Unternehmen haben sieben eine eigene menschenrechtliche Grundsatzerklärung verabschiedet. Sieben weitere Unternehmen verfügen über eine Sozialcharta für ihr Unternehmen, die auch wesentliche Menschenrechtsthemen enthält. Damit hat nur knapp die Hälfte der befragten DAX-30-Unternehmen eine eigene Grundsatzerklärung zu den Menschenrechten veröffentlicht. Nur zwei Unternehmen greifen in ihrer Grundsatzerklärung auch Dilemma-Situationen auf, also Fälle, in denen z. B. das lokale Recht weniger weit reicht als internationale menschenrechtliche Standards. Nur eine benennt explizit die Verantwortung für die Auswirkungen auf die umliegenden Gemeinden, etwa im Umfeld von Investitionsprojekten. Keine dieser Grundsatzerklärungen entspricht damit voll den aus den UN-Leitprinzipien abgeleiteten Anforderungen. Acht Unternehmen nehmen in ihrem unternehmenseigenen Verhaltenskodex immerhin Bezug auf die Menschenrechte, aber auch hier sind große Unterschiede zu verzeichnen. Vier weitere Unternehmen haben über ihre Mitgliedschaft im Global Compact hinaus kein Bekenntnis zu den Menschenrechten veröffentlicht. Von den verbleibenden vier Unternehmen bekennt sich eines auf der Website zu den Menschenrechten, die anderen treffen keine öffentlich verfügbare Aussage zur Beachtung der Menschenrechte und erfüllen damit noch nicht einmal diese grundlegende Anforderung der UN-Leitprinzipien. Einige Unternehmen überarbeiten derzeit ihre menschenrechtlichen Positionen und Erklärungen und es ist zu hoffen, dass die im Lichte der UN-Leitprinzipien überarbeiteten Papiere dann eher deren Anforderungen entsprechen werden.

Unternehmen sollen sich jedoch nicht nur umfassende Ziele zur Achtung der Menschenrechte setzen, sondern auch dafür sorgen, diese kohärent im Unternehmen umzusetzen. Zwölf der befragten Unternehmen geben an, die größte Herausforderung sei, dafür Sorge zu tragen, dass die Menschenrechte in ihrer Lieferkette beachtet werden. Das spiegelt sich auch in den entsprechenden Unternehmenspolitiken wider. Insgesamt 25 Unternehmen haben einen Verhaltenskodex für ihre Lieferanten erstellt oder eine Einkaufspolitik verabschiedet, die auch Menschenrechtsaspekte enthält. Auch diese Verhaltenskodizes fallen inhaltlich recht unterschiedlich aus: Während alle Unternehmen ein Verbot der Kinderarbeit festgeschrieben haben, bestehen drei nicht auf Gewerkschaftsfreiheit oder weitere acht Unternehmen nur dann, wenn diese auch entsprechend im nationalen Recht verankert ist. Mit 23 Unternehmen geben über zwei Drittel an, die menschenrechtlichen Grundsätze aus den Verhaltenskodizes oder der Einkaufspolitik im Rahmen entsprechender Klauseln in den Verträgen mit den Lieferanten verbindlich festzuschreiben.

Die eigentliche Herausforderung besteht nun jedoch darin, für eine Einhaltung dieser Verhaltenskodizes zu sorgen. Die Verantwortung dafür delegieren die meisten Unternehmen auf ihre Zulieferer. Nur wenige berichten von Schulungen für Lieferanten oder von Anreizsystemen, um Menschenrechtsstandards umzusetzen. Dagegen beschreiben 15 Unternehmen ihre Auditsysteme zur Überprüfung von Arbeitsstandards bei ihren Lieferanten. Die bisherige gängige Praxis von Audits ist insofern unzureichend, als sie in der Regel nur auf kurzen Betriebsbesuchen und der Überprüfung formaler Kriterien beruhen, die wesentliche Menschenrechtsaspekte nicht zu erfassen vermögen. Über Programme, um in den Zulieferfabriken freie Gewerkschaften oder andere Arbeitnehmer/-innenvertretungen zu fördern, die sich vor Ort für verbesserte Bedingungen einsetzen könnten, berichtet keines der Unternehmen. Die eigenen Einkaufspraktiken, welche durch hohen Kosten- und Zeitdruck für menschenrechtliche Probleme bei Zulieferbetrieben mitverantwortlich sein können, hinterfragen die untersuchten Unternehmen bislang nicht.

Menschenrechtliche Risikoanalysen

Gut zwei Drittel der befragten 30 Unternehmen geben an, Menschenrechtsrisikoanalysen durchzuführen. Allerdings deuten die Antworten darauf hin, dass eine große Unklarheit darüber besteht, was unter einer menschenrechtlichen Risikoanalyse zu verstehen ist. Ein Unternehmen hat nur eine Kapazitätsanalyse zum Bereich Menschenrechte durchgeführt, elf Unternehmen haben Menschenrechtsaspekte in ihre bestehende Risikoanalyse integriert, vier haben über ihre gesamten Unternehmensaktivitäten hinweg eine separate menschenrechtliche Risikoanalyse vorgenommen, vier berichten von anlassbezogenen Risikoanalysen und weitere vier Unternehmen stellen die Überprüfung ihrer Lieferanten im Rahmen von Audits als ihre Menschenrechtsrisikoanalyse dar.

Die Antworten lassen es fraglich erscheinen, ob eine größere Anzahl von Unternehmen bislang Menschenrechtsrisikoanalysen und Folgenabschätzungen im Sinne der in den UN-Leitprinzipien formulierten Ansprüche durchgeführt hat. Ein wesentliches Kriterium für eine umfassende menschenrechtliche Risikoanalyse ist die Erhebung von potenziellen Risikobereichen u. a. mittels der Konsultation von potenziell betroffenen Gruppen. Eine angemessene Konsultation wird aus den Berichten der Unternehmen jedoch nicht ersichtlich. Nach bisherigem Eindruck haben die Unternehmen ihre menschenrechtlichen Risikoanalysen mehrheitlich unternehmensintern vorgenommen. Auch eine Konsultation von deutschen zivilgesellschaftlichen Organisationen kann eine Befragung der möglicherweise vor Ort Betroffenen nicht ersetzen.

Insgesamt entsteht aufgrund der Antworten der Eindruck, dass die Unternehmen primär die Risiken aus der Sicht ihres Unternehmens, nicht jedoch die menschenrechtlichen Auswirkungen betrachten und die Sicht der möglicherweise Betroffenen berücksichtigen. Erschwert wird die Beurteilung der Risikoanalysen dadurch, dass die Unternehmen in der Regel weder die Risikoanalysen selbst, noch die zugrunde liegende Methodik veröffentlichen. Dies widerspricht den Anforderungen der UN-Leitprinzipien an eine transparente Berichterstattung.

Beschwerdemechanismen auf Unternehmensebene

Von den 30 DAX-Unternehmen berichten über 90 Prozent, dass sie einen Beschwerdemechanismus eingerichtet haben, wie zum Beispiel eine sogenannte *Compliance Hotline* oder eine Ombudsperson. In der Regel handelt es sich dabei um übergreifende Beschwerdemechanismen, die sich nicht spezifisch auf Menschenrechte beziehen. Die Mehrheit der Unternehmen berichtet über *Compliance*-Instrumente, welche zur Meldung von Korruptionsverdachtsfällen oder anderen Regelverstößen eingerichtet sind. Einige dieser Beschwerdeverfahren sind nur für Mitarbeiter/-innen der Unternehmen konzipiert, die intern über Missstände berichten können. Zwar gibt mehr als die Hälfte der Unternehmen an, dass auch Außenstehende Beschwerden vorbringen können, zum Teil jedoch nur über das Kontaktformular auf der Website.

Ein Drittel der Unternehmen berichtet von externen Verfahren, zum Beispiel über einen externen Anwalt oder eine andere Ombudsstelle. Dies kann dazu beitragen, dass ein Verfahren ausgewogener ist, da das Unternehmen als beteiligte Partei nicht selbst die Beschwerden entgegennimmt und im Idealfall auch nicht darin vermittelt. Nur vier Unternehmen haben weitergehende Beschwerdemechanismen entwickelt. Keiner dieser Beschwerdemechanismen erfüllt jedoch die in den UN-Leitprinzipien ausgeführten Kriterien der Legitimität, Zugänglichkeit, Berechenbarkeit, Ausgewogenheit, Transparenz und des Bezugs auf Menschenrechte in vollem Umfang, sondern oft nur im Hinblick auf einzelne Kriterien.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Entwicklung einer Menschenrechtspolitik, die Durchführung von Risikoanalysen, die Einrichtung von Beschwerdemechanismen und eine transparente Berichterstattung einen wichtigen Beitrag dazu leisten können, Menschenrechtsverstöße zu vermeiden oder zu beheben. Für die Effektivität ist allerdings wesentlich, wie ein Unternehmen mit den erkannten Risiken und bekannten Problemfällen umgeht. Wie die in Kapitel 5 beschriebenen konkreten Fälle von Menschenrechtsverstößen mit Beteiligung einiger DAX-Unternehmen zeigen, offenbart sich häufig eine problematische Kluft zwischen dem vom Unternehmen formulierten Anspruch einerseits und der Realität vor Ort andererseits.

Wirksame Abhilfe: Rechtsmittel und Beschwerdemöglichkeiten für Opfer von Menschenrechtsverstößen

Wirksame Abhilfe von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen umfasst, diese zu untersuchen, zu ahnden und zu beheben. Im Sinne der UN-Leitprinzipien sollen dabei die staatlich gewährleisteten gerichtlichen und außergerichtlichen Beschwerdemechanismen die Grundlage für ein umfassendes System der Abhilfe bei Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen bilden. Kapitel 6 befasst sich mit den gerichtlichen Beschwerdemöglichkeiten im Rahmen des Zivil- und Strafrechts sowie dem außergerichtlichen OECD-Beschwerdemechanismus.

Nach dem internationalen Völkerrecht ist der Zugang zu Gerichten und zu effektiven Rechtsmitteln eine wesentliche Voraussetzung zur Umsetzung von Menschenrechten. Die dritte Säule der UN-Leitprinzipien enthält Empfehlungen, wie dieser Zugang bei wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen sicherzustellen ist. In erster Linie ist dazu jener Staat verpflichtet, auf dessen Territorium eine Menschenrechtsverletzung stattfindet. Erfahrungen von NRO und Menschenrechtsverteidiger/-innen zeigen jedoch, dass die Regierungen und die Justiz in vielen Entwicklungsländern dieser Verantwortung oft nicht gerecht werden. Damit Opfer von Menschenrechtsverstößen durch TNK in solchen Fällen dennoch zu ihrem Recht kommen, ist es wesentlich, dass die Unternehmen auch in ihren Heimatstaaten belangt werden können. Kapitel 6 des Berichtes analysiert vor diesem Hintergrund die Frage, inwieweit die Bundesrepublik Deutschland Opfern von Menschenrechtsverstößen unter Beteiligung deutscher Unternehmen einen ausreichenden und effektiven Zugang zu Gerichten und nicht-juristischen Beschwerdemöglichkeiten garantiert. Der Bericht identifiziert erhebliche Lücken im Rechtszugang für Betroffene vor deutschen Gerichten. Ein Schwerpunkt des Kapitels liegt deshalb auf Reformvorschlägen, wie diese Lücken im Zivilrecht geschlossen werden könnten.

Wenn ausländische Kläger/-innen gegen deutsche Unternehmen, deren Tochterunternehmen oder Zulieferer vor einem deutschen Zivilgericht Schadensersatz und Wiedergutmachung einklagen wollen, sehen sie sich mit einer Reihe rechtlicher Hürden konfrontiert:

Zum Beispiel sind deutsche Gerichte in der Regel zwar für Klagen gegen Menschenrechtsverstöße deutscher Mutterunternehmen in anderen Ländern zuständig, für Klagen gegen Tochterunternehmen oder Zulieferer scheitert eine Zuständigkeit jedoch in aller Regel daran, dass diese Unternehmen ihren Sitz nicht in Deutschland haben. Eine Klageverbindung sieht das deutsche Recht ebenso wenig vor wie eine sogenannte „Notzuständigkeit“. Eine Zuständigkeit deutscher Gerichte ist also selbst dann nicht vorgesehen, wenn die Betroffenen im Gastland aus verschiedenen Gründen kein faires Verfahren erhalten. Ein großes Problem liegt ferner darin begründet, dass Menschenrechtsverstöße durch Tochterunternehmen im Ausland dem Mutterkonzern nicht zugerechnet werden, da diese als getrennte Rechtspersönlichkeiten behandelt werden Und selbst wenn ein deutsches Gericht eine Klage wegen Menschenrechtsverstößen im Ausland annimmt, darf es in der Regel nicht deutsches Recht anwenden, sondern das Recht des Landes, in dem der Schaden eingetreten ist. Zum Teil gehen die genannten Hürden auf deutsches, zum Teil auch auf europäisches Recht zurück.

Um die rechtlichen Hürden für einen effektiven Rechtszugang abzubauen, werden derzeit verschiedene Reformoptionen diskutiert. So hat die EU-Kommission 2010 die Einführung einer sogenannten „Notzuständigkeit“ vorgeschlagen, wenn kein anderes Gericht zuständig ist, welches das Recht auf ein faires Verfahren gewährleisten könnte, und wenn der Streit eine hinreichende Verbindung zum betroffenen Mitgliedstaat hat. Eine zusätzliche Option wäre das Instrument der „Klageverbindung“, wie sie in den Niederlanden und Großbritannien existiert. Klagen gegen Mutterunternehmen können demnach mit Klagen gegen Tochterunternehmen verbunden werden, wenn ein Gericht zumindest für einen Beklagten zuständig ist und zu den anderen Beklagten eine so enge Verbindung besteht, dass eine gemeinsame Behandlung des Falls sinnvoll erscheint. Die letzte Bundesregierung hat sich jedoch deutlich gegen die Vorschläge zur Notzuständigkeit und zur Klageverbindung ausgesprochen und auch eine Auflockerung des Trennungsprinzips bei Menschenrechtsverletzungen des Tochterunternehmens abgelehnt.

Darüber hinaus besteht eine ganze Reihe an verfahrensmäßigen und praktischen Hürden für einen effektiven Rechtszugang. Anders als beispielsweise in den USA muss in Deutschland die unterlegene Partei für die gesamten Prozesskosten aufkommen und – im Falle außereuropäischer Kläger – den gesamten Betrag sogar zu Beginn des Prozesses als Sicherheit hinterlegen. Dies dürfte sich für die meisten Opfer sozialer Menschenrechtsverletzungen als unmöglich erweisen. Zudem obliegt den Kläger/-innen in Deutschland einerseits zwar eine hohe Beweisführungslast, andererseits sieht das deutsche Recht keine finanzielle Unterstützung für die oft kostenintensive und komplexe beweisrechtliche Vorbereitung eines Falles vor. Und schließlich können Betroffene keine Sammelklage einreichen, wenn viele Menschen durch dieselbe Handlung eines Unternehmens in ihren Rechten auf dieselbe Art und Weise verletzt wurden. Eine Kosten – und Aufwandsersparnis bleibt den Betroffenen dadurch verwehrt.

Auch für diese Art von Hürden werden Reformoptionen diskutiert. Etwa dass bei menschenrechtlichen Klagen für die Berechnung der Prozesskosten ein geringerer Streitwert angesetzt wird oder Prozesskostenhilfe auch für die Vorbereitung eines Falles in Betracht kommen kann. Ausgangsannahme ist in beiden Fällen, dass fehlende finanzielle Mittel den Rechtszugang nicht behindern dürfen. Aber auch die Einführung von Sammelklagen oder einem Verbandsklagerecht in Menschenrechtsfällen würde dazu beitragen, Kosten und Aufwand für die Betroffenen zu sparen und so zugleich Zugangshürden zu deutschen Gericht abzubauen.

Zivilrechtliche Entschädigungsklagen spielen bei der Diskussion um Menschenrechtsklagen gegen Unternehmen eine zentrale Rolle. Aber gerade bei besonders schwerwiegenden Straftaten, wie zum Beispiel Menschenhandel, wird eher der Weg über das Strafrecht gewählt. Die Zugangshürden zu deutschen Strafgerichten sind erheblich niedriger als im Zivilprozess. Allerdings gibt es in Deutschland bislang kein Unternehmensstrafrecht. Lediglich natürliche Personen, also einzelne Führungskräfte oder Mitarbeiter/-innen eines Unternehmens, können strafrechtlich verfolgt werden. Derzeit wird allerdings diskutiert, auch in Deutschland ein solches Unternehmensstrafrecht einzuführen.

OECD-Leitsätze als nicht-juristischer Beschwerdemechanismus

Die im Jahre 2011 überarbeiteten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind derzeit der wichtigste außergerichtliche Beschwerdemechanismus auf staatlicher Ebene. Beschwerden können in den Staaten, welche die OECD-Leitsätze ratifiziert haben, bei Nationalen Kontaktstellen (NKS) eingereicht werden. In Deutschland ist die NKS bislang im BMWi im Referat für Auslandsinvestitionen angesiedelt. Durch eine solche Doppelfunktion besteht ein potenzieller Interessenkonflikt, den auch der ehemalige UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, kritisierte. Der Ressortkreis „OECD-Leitsätze“ hat die Arbeitsweise der Kontaktstelle nicht maßgeblich verbessern können. Den begleitenden Arbeitskreis aus verschiedenen Stakeholdern hat die NKS bislang nur einmal pro Jahr einberufen. Der Arbeitskreis hat eine sehr begrenzte Beratungsfunktion und kaum Einfluss auf die Arbeit der NKS.

Seit dem Jahr 2000 sind bei der deutschen Kontaktstelle insgesamt 27 Beschwerden vorgetragen worden. Die Erfahrungen mit der deutschen NKS zeigen wesentliche Mängel in der Arbeitsweise auf. Die deutsche NKS ist bislang für ihre restriktive Auslegung der OECD-Leitsätze bekannt: Sie hat 14 Beschwerden abgelehnt, und bei den angenommenen Beschwerden hatten die Beschwerdeführer/-innen wiederholt den Eindruck, dass die NKS sich einseitig der Argumentation der Unternehmensseite angeschlossen hat. Ein solches Vorgehen widerspricht dem Qualitätskriterium der Ausgewogenheit für außergerichtliche Beschwerdemechanismen. Aber auch andere Kriterien, die in den UN-Leitprinzipien für außergerichtliche Beschwerdemechanismen aufgestellt sind, hat die NKS laut Berichten von NRO verletzt, insbesondere die Berechenbarkeit, Ausgewogenheit und Transparenz des Verfahrens.

Um den bestehenden Verbesserungsbedarf systematisch zu erfassen, sollte in Deutschland zunächst ein sogenannter *Peer Review* zu den OECD-Leitsätzen erfolgen. Dabei untersuchen und bewerten andere Nationale Kontaktstellen die Arbeit der deutschen Kontaktstelle. Deutschland hat sich für diesen freiwilligen *Peer Review* bereits gemeldet, bislang fand er jedoch noch nicht statt. Eine stärkere Wirksamkeit könnten die OECD-Leitsätze erlangen, wenn ihre Verletzung auch gewisse Sanktionen zur Folge hat. Die bestehenden OECD-Leitsätze bieten zumindest das Potenzial für schwache Sanktionsmechanismen, zum Beispiel über eine Kopplung mit der Außenwirtschaftsförderung oder der öffentlichen Beschaffung. Bislang wird dies in Deutschland jedoch nicht genutzt.

Ausblick

Das Thema Wirtschaft und Menschenrechte hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen, insbesondere seit der Annahme der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte im Menschenrechtsrat. Diese UN-Leitprinzipien sind zwar ein Kompromissdokument aus einem längeren, strittigen Prozess auf UN-Ebene, aber stellen nichtsdestotrotz einen ersten unverzichtbaren Baustein für ein internationales Regelwerk zur men-

schenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen dar. Nun kommt es wesentlich auf eine wirksame Umsetzung an, die in Deutschland aber leider nur schleppend anläuft. Damit die UN-Leitprinzipien nicht zum Papiertiger werden, braucht es einen klaren und zügigen Umsetzungswillen, sowohl auf politischer Ebene als auch bei den Unternehmen.

Die Unternehmensbefragung im Rahmen dieses Berichtes hat ergeben, dass die Umsetzung der UN-Leitprinzipien bei den Unternehmen erst in den Anfängen steckt. Aber es gibt viele Hinweise, dass sie ernst genommen werden, wozu auch die explizite Unterstützung durch die Wirtschaftsverbände und das Deutsche Global Compact Netzwerk beiträgt. Fast alle DAX-30-Unternehmen haben sich an der Befragung beteiligt. Mehrere Unternehmen geben an, ihre Verhaltenskodizes und Nachhaltigkeitsstrategien im Sinne der UN-Leitprinzipien zu überarbeiten. Erste Menschenrechtsrisikoanalysen haben stattgefunden und den Unternehmen Einblicke in ihren jeweiligen Handlungsbedarf gegeben. Zwar bestehen in der Umsetzungspraxis selbst unter den DAX-30-Unternehmen noch große Unterschiede, aber es gibt Grund zur Annahme, dass Menschenrechte zukünftig in den unternehmensinternen Prozessen deutlich mehr Beachtung finden werden als bisher.

Klar ist allerdings auch, dass freiwillige Initiativen der Unternehmen nicht ausreichen. Globales Wirtschaften braucht eine menschenrechtliche Rahmensetzung auf nationaler wie internationaler Ebene. Denn Menschenrechte einzuhalten darf nicht zu einem Wettbewerbsnachteil führen. Die UN-Leitprinzipien bilden eine erste gute Grundlage für das notwendige *Level Playing Field,* also für eine weltweit gültige gemeinsame Regelungsbasis. Das gilt aber nur, wenn die Staaten ihre Schutzpflicht ernst nehmen und die bestehenden Regelungs- und Umsetzungslücken zum Schutz der Menschenrechte und zum Zugang zu Rechtsmitteln schließen. Deutschland darf sich einem intelligenten Mix von freiwilligen und verpflichtenden Maßnahmen nicht entziehen und nicht länger nur auf freiwillige Maßnahmen und eine Umsetzung der zweiten Säule der UN-Leitprinzipien setzen. Gerade auch als wohlhabende Wirtschaftsnation sollte Deutschland auf nationaler Ebene sowie im Rahmen der Europäischen Union Vorreiter bei der menschenrechtlichen Rahmensetzung für Unternehmen werden.

Das Bekenntnis der Regierungsparteien im Koalitionsvertrag zu einer nationalen Umsetzung der UN-Leitprinzipien macht Hoffnung. Eine systematische Umsetzung bedarf einer Analyse der Regulierungslücken beim Schutz vor wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen und eines umfassenden nationalen Aktionsplanes, der auf Basis eines Konsultationsprozesses aller relevanten Stakeholder entstehen muss. Bereits vorliegende Umsetzungsvorschläge sind dabei einzubeziehen.

Literaturverzeichnis

- **ABColombia 2012:** Giving it away. The Consequences of an Unsustainable Mining Policy in Colombia. CAFOD, Christian Aid, Oxfam GB, SCIAF & Trócaire. http://www.christianaid.org.uk/images/giving-it-away-colombia-mining-report.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) 2012:** Responsibility Outsourced: Social Audits, Workplace Certification and Twenty Years of Failure to Protect Worker Rights. http://www.aflcio.org/content/download/77061/1902391/CSReport.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Asian Forum on Human Rights and Development 2013:** Corporate Accountability in ASEAN: A Human Rights-Based Approach. http://www.forum-asia.org/uploads/publications/2013/September/Corporate-Accountability-ASEAN-FINAL.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Augenstein, D. 2010:** Study of the Legal Framework on Human Rights and the Environment Applicable to European Enterprises Operating Outside the European Union. University of Edinburgh im Auftrag der Europäischen Kommission.
- **Auswärtiges Amt 2012:** Zehnter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik. Berichtszeitraum 1. März 2010 bis 29. Februar 2012. http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/640264/publicationFile/178259/MRB_10.pdf (abgerufen 20.12.2013).
- **Bernstorff, J. von 2011:** Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility. In: Bruha, T., Kunig, P., Meng, W., Rudolf, W., Uerpmann-Wittzack & R., Thürer, D. (Hg.): Archiv des Völkerrechts, Band 49, S. 34-63, Tübingen.
- **Bizzarri, K. 2013**: Refusing to be accountable. Business hollows out new EU corporate social responsibility rules. http://en.eps.cz/sites/default/files/tema/refusing_to_be_accountable.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **BMF 2009:** Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Grundsaetze_guter_Unternehmensfuehrung/unternehmensfuehrung-in-oeffentlichen-unternehmen-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen 20.12.2013)
- **BMF 2013:** Die Beteiligungen des Bundes. Beteiligungsbericht 2012. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Beteiligungen_des_Bundes/beteiligungsbericht-2012-Anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen 20.12.2013)
- **BMAS 2010:** Nationale Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility – CSR) – Aktionsplan CSR – der Bundesregierung. http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a398-csr-aktionsplan.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen 20.12.2013)
- **BMWi 2010:** Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nichtenergetischen mineralischen Rohstoffen. http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/rohstoffstrategie-der-bundesregierung (abgerufen 20.12.2013)
- **BMZ 2011:** Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Konzept. http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Bormann, S. 2010:** Out of control? Bietererklärungen als Nachweis für die Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards. In: CorA Netzwerk für Unternehmensverantwortung (Hg.): Quo vadis, Beschaffung? http://www.ci-romero.de/fileadmin/media/mitmachen/cora/allgemein_materialien/Quo_vadis_Beschaffung_Nachweise-Kontrolle-Umsetzung_WEED-CorA-CIR.pdf (abgerufen 17.07.2013).
- **Brot für die Welt, FIAN Deutschland, GegenStrömung, Deutsche Kommission Justicia et Pax, MISEREOR & 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. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_5_2008_parallel_EKD_FIAN_en.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) 2013:** Deutschland – Rohstoffsituation 2012. Hannover. http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Downloads/Rohsit-2012.pdf;jsessionid=D7E32A06AC4DDD1B60A08EE45F879446.1_cid289?__blob=publicationFile&v=10 (abgerufen 20.12.2013)
- **Burckhardt, G. 2013:** Die Katastrophe in Bangladesch. Die Bekleidungsindustrie – eine moderne Form der Sklaverei. In: Resultate Nr. 2, 2013 der Stiftung Umwelt und Entwicklung.
- **Clean Cothes Campaign & SOMO 2013:** Fatal Fashion. Analysis of recent factory fires in Pakistan and Bangladesh: a call to protect and respect garment workers' lives. http://www.evb.ch/cm_data/Fatal_Fashion.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 2011:** Concluding Observations Germany (E/C.12/DEU/CO/5). http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_5_2008_cobs_2011_en.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **De Schutter, O. 2009:** Seed policies and the right to food: enhancing agrobiodiversity and encouraging innovation. Report to the General Assembly (A/64/170). http://www.farmersrights.org/pdf/RighttoFood-N0942473.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **De Schutter, O. 2011:** Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements. Report presented at the 19th session of the United Nations Human Rights Council (A/HRC/19/59/Add. 5). http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-59-Add5_en.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **De Schutter, O., Ramasastry, A., Taylor, M & Thompson, R. 2012:** Human Rights Due Diligence: The Role of States. ICAR & ECCJ & CNCA. http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/human_rights_due_diligence-the_role_of_states.pdf (abgerufen: 20.12.2013).

- **Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) 2012:** Der deutsche Außenhandel 2012/2013. AHK-Weltkonjunkturbericht des Deutschen Industrie- und Handelskammertages. http://www.dihk.de/presse/meldungen/2012-08-16-weltkonjunkturbericht (abgerufen 20.12.2013)
- **Deutsches Global Compact Netzwerk, twentyfifty & Deutsches Institut für Menschenrechte 2012:** Menschenrechte achten. Ein Leitfaden für Unternehmen. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Menschenrechte_achten_Ein_Leitfaden_fuer_Unternehmen_2012_01.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Dusch, S. & Burckhardt, G. 2012:** Im Visier: Discounter. Eine Studie über die Arbeitsbedingungen bei Zulieferern von Aldi, Lidl und KiK in Bangladesch, Kampagne für Saubere Kleidung. http://www.ci-romero.de/fileadmin/media/mitmachen/ccc/Discounter-Studie_Webversion_02.12.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **ETO Consortium 2013:** Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights. http://www.etoconsortium.org/nc/en/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=23 (abgerufen 20.12.2013).
- **Europäische Kommission 2010:** Handel, Wachstum und Weltgeschehen. Handelspolitik als Kernbestandteil der der EU-Strategie 2020 (KOM(2010)612). http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146956.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Europäische Kommission 2013:** Flash Eurobarometer 363. Wie Unternehmen unsere Gesellschaft beeinflussen: Die Sicht der Bürger. http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_363_de.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Forsgren, M. 2013:** Theories of the Multinational Firm. A Multidimensional Creature in the Global Economy. Cheltenham.
- **Fritz, T. 2010:** Die zweite Eroberung: Das Freihandelsabkommen der EU mit Kolumbien und Peru. FDCL & TNI: Berlin. http://fdcl-berlin.de/fileadmin/fdcl/Publikationen/EU_Trade/Die_zweite_Eroberung_DE.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Ganswindt, K., Rötters, S. & Schücking, H. 2013:** Bitter Coal. Ein Dossier über Deutschlands Steinkohleimporte. Urgewald & FIAN Deutschland: Berlin/ Köln. http://urgewald.org/sites/default/files/bittercoal_1_15_13.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **GegenStrömung (CounterCurrent) 2011:** Dam construction in Turkey and its impact on economic, social and cultural rights. Parallel report in response to the initial report by the Republic of Turkey. http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/ngos/JointReport_Turkey46.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Gerstetter, C. & Kamieth, A. 2010:** Unternehmensverantwortung – Vorschläge für EU-Reformen. Eine juristische Analyse der Auslandstätigkeit zweier deutscher Unternehmen. Germanwatch: Bonn und Berlin. http://germanwatch.org/corp/euref.pdf
- **Global Compact 2012**: Menschenrechtsstrategien entwickeln. Ein Leitfaden für Unternehmen. http://www.globalcompact.de/publikationen/menschenrechtsstrategien-entwickeln-ein-leitfaden-f%C3%BCr-unternehmen (abgerufen 20.12.2013)
- **Grune, J. & Gutermuth, A. 2013:** Advisory - Reform des deutschen Kartellrechts: Die 8.GWB-Novelle. Arnold & Porter LLP: Ort o. A. http://www.arnoldporter.com/resources/documents/ADVGWB-Novelle%20-%20Alerter.pdf (abgerufen 20.12.13)
- **Hamm, B., Schax, A. & Scheper, C. 2013:** Human Rights Impact Assessment of the Tampakan Copper-Gold Project, Mindanao, Philippines. INEF im Auftrag von MISEREOR & Fastenopfer, in Kooperation mit Brot für alle. http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/HRIA_Human_Rights_Impact_Assessment_Tampakan_Copper-Gold_Project_August2013.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Hamm, B. & Scheper, C. 2011:** Human Rights Impact Assessments zur Umsetzung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen. Konzeptionelle Herausforderungen und praktische Ansätze. INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltigke Entwicklung. 10/2011. Duisburg. http://www.humanrights-business.org/files/hria.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Hamm, B., Scheper, C. & Schölmerich, M. 2011:** Menschenrechtsschutz und deutsche Außenwirtschaftsförderung. Ein Plädoyer für konsequente Reformen.http://inef.uni-due.de/cms/files/policybrief08.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Harrison, J. 2013:** Establishing a Meaningful Human Rights Due Diligence Process for Corporations: Learning from Experience of Human Rights Impact Assessment. In: Impact Assessment and Project Appraisal, Vol. 31, Nr. 2, S. 107-117. http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14615517.2013.774718 (abgerufen: 20.12.2013)
- **Henke, Chr. C. 2009:** Wie lässt sich der Eigentumsschutz für ausländische Investoren verbessern? Der deutsche Muster-Investitionsschutzvertrag als Beispiel. Frankfurt. http://miami1.uni-muenster.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-5287/henke_german_model_treaty.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Hesse, A. 2007:** Mainstreaming of Climate Risks and Opportunities in the Financial Sector. Climate Change Risk Reporting in the Annual Reports 2006 of the European Automobile Industry. Germanwatch: Bonn und Berlin.http://www.klimazwei.de/Portals/0/Hesse_European_Automobile_Industry.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Hesse, A. 2008:** Mainstreaming of Climate Risks and Opportunities in the Financial Sector. Climate Change Risk Reporting in the Annual Reports of the European Automobile Industry. 2nd Edition, covering Reports 2007. Germanwatch: Bonn und Berlin. http://germanwatch.org/climain/auto2nd.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Hütz-Adams, F. 2010:** Menschenrechte im Anbau von Kakao. Eine Bestandsaufnahme der Initiativen der Kakao- und Schokoladenindustrie. INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung. 08/2010. Duisburg. http://humanrights-business.org/files/menschenrechte_im_anbau_von_kakao_huetz-adams.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Human Rights Committee 2012:** Concluding Observations Germany (CCPR/C/DEU/CO/6). http://www.ccprcentre.org/country/germany/ (abgerufen 20.12.2013)
- **Human Rights Watch 2010:** Ein seltsamer Fall. Verletzungen der Vereinigungsfreiheit von Arbeitnehmern in den USA durch europäische multinationale Unternehmen. http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/bhr0910%20GERMANLR.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Humbert, F. 2011:** Bittere Bananen. Ausbeuterische Arbeitsbedingungen in Ecuador in der Lieferkette deutscher Supermarktketten. Oxfam Deutschland: Berlin. http://www.oxfam.de/sites/www.oxfam.de/files/20111230_oxfambananenstudie_2072kb.pdf (abgerufen 20.12.2013)

- **IMPACT 2013:** Impact Measurement and Performance Analysis of CSR - Executive Summary. Headline findings, insights & recommendations for policy makers, business & stakeholders. http://csr-impact.eu/documents/documents-detail.html?documentid=22 (abgerufen 20.12.2013)
- **Institute for Human Rights and Business 2011:** The „State of Play" of Human Rights Due Diligence. Anticipating the next five years. http://www.ihrb.org/pdf/The_State_of_Play_of_Human_Rights_Due_Diligence.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **International Bar Association's Human Rights Institute 2013:** Tax Abuses, Poverty and Human Rights. http://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentUid=4977CB3D-4988-4C9C-84C7-9050A5CB2311 (abgerufen 20.12.2013)
- **Jacob, M. 2010:** International Investment Agreements and Human Rights. INEF Research Paper Series, Human Rights, Corporate Responsibility and Sustainable Development. 03/2010. Duisburg. http://www.humanrights-business.org/files/international_investment_agreements_and_human_rights.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **John, M. 2011:** Der Global Compact der Vereinten Nationen – Instrument für mehr verantwortliches Unternehmensverhalten oder doch nur „Bluewashing"? In: Burckhardt, G. (Hg.) 2013: Mythos CSR. Unternehmensverantwortung und Regulierungslücken. Bonn.
- **Kerkow, U., Martens, J. & Müller, A. 2012:** Vom Erz zum Auto. Abbaubedingungen und Lieferketten im Rohstoffsektor und die Verantwortung der deutschen Automobilindustrie. MISEREOR, GPF Europe & Brot für die Welt: Aachen, Berlin, Bonn. http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Vom_Erz_zum_Auto.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Kerkow, U. & Feldt, H. 2013:** Menschenrechtliche Probleme im peruanischen Rohstoffsektor und die deutsche Mitverantwortung. MISEREOR: Aachen. http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Menschenrechtliche_Probleme_im_peruanischen_Rohstoffsektor.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Kindermann, D. 2013:** Corporate Social Responsibility in the EU, 1993-2013: Institutional Ambiguity, Economic Crisis, Business Legitimacy and Bureaucratic Politics. In: Journal of Common Market Studies, Vol. 51 Nr. 3, S. 701-720.
- **Knopf, J., Rees, C., Augenstein, D. Menge, J., O'Brien, C., Poulsen-Hansen, C. & Stappenbeck, N. 2013:** Unternehmensverantwortung für Menschenrechte. Adelphi: Berlin. http://www.csr-in-deutschland.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Aktuelles/Endbericht_Unternehmensverantwortung_fu__r_Menschenrechte__2013-04-26.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Kocher, E., Klose, A., Kühn, K. & Wenkebach, J. 2012:** Verantwortung braucht Transparenz. Die rechtliche Verankerung unternehmerischer Pflichten zur Offenlegung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen.http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09047.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Krajewski, M. 2012:** Menschenrechte und internationales Investitionsrecht. In: Zeitschrift für Menschenrechte, Nr. 2, 2012, S. 120-134.
- **Martens, J. & Strohscheidt, E. 2008:** Problematic Pragmatism. The Ruggie Report 2008: Background, Analysis and Perspectives. Global Policy Forum Europe & MISEREOR. http://www.wdev.eu/downloads/martensstrohscheidt.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Middleton, C. & Pritchard, A. 2013:** Corporate Accountability in ASEAN: A Human Rights-Based Approach. Forum-Asia: Bangkok.
- **MISEREOR, Heinrich Böll Stiftung, Third World Network, Anthra & Glopolis 2011:** Right to Food Impact Assessment of the EU-India Trade Agreement. http://www.ecofair-trade.org/sites/ecofair-trade.org/files/downloads/12/02/right_to_food_-_impact_assessment_of_the_eu-india_trade_agreement_web.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Morazán, P. 2012:** Das krumme Ding mit der Banane. Soziale Auswirkungen des weltweiten Bananenhandels. Die Macht von Supermarktketten in Deutschland. Südwind und MISEREOR: Siegburg. http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2012/2012-17_Das_krumme_Ding_mit_der_Banane.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Murphy, R. 2012:** Country-by-country Reporting: Accounting for Globalisation locally. Tax Justice Network.http://www.taxresearch.org.uk/Documents/CBC2012.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Nowrot, K. 2013:** Bilaterale Rohstoffpartnerschaften: Betrachtungen zu einem neuen Steuerungsinstrument aus der Perspektive des Europa- und Völkerrechts. Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 128, Universität Halle-Wittenberg. http://telc.jura.uni-halle.de/sites/default/files/BeitraegeTWR/Heft%20128.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Nuyts, A. & Liederkerke, Wolters, Waelbroeck & Kirkpatrick 2007:** Study on Residual Jurisdiction (Review of the Member States' Rules concerning the "Residual Jurisdiction" of their courts in Civil and Commercial Matters pursuant to the Brussels I and II Regulations). Europäische Kommission: Brüssel. http://ec.europa.eu/civiljustice/news/docs/study_residual_jurisdiction_en.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **OECD 2011:** OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. http://www.oecd.org/corporate/mne/48808708.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Paasch, A. 2008:** Weltagrarhandel und Menschenrechte – Fallstudien zu Verletzungen des Rechts auf Nahrung von Kleinbauern. In: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg. 2, Nr. 2.
- **Paasch A. 2011:** Menschenrechte in der EU-Handelspolitik – Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Diskussionspapier des Ecofair Trade Dialog, MISEREOR, Heinrich Böll Stiftung & Glopolis.
- **Paasch, A. 2012:** Die Europäische Agrarpolitik und ihre Bauernopfer, Diskussionspapier des Ecofair Trade Dialog. MISEREOR, Heinrich Böll Stiftung & Glopolis. http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Die_europaeische_Agrarpolitik_und_ihre_Bauernopfer.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Paul, J. 2001:** Der Weg zum Global Compact. Zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen. In: Brühl, T., Debiel T., Hamm, B., Hummel, H. & Martens, J. (Hg.) 2001: Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess. Reihe Eine Welt, Band 11. Bonn.
- **Rat für Nachhaltige Entwicklung 2012:** Der Deutsche Nachhaltigkeitskodex (DNK). http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/RNE_Der_Deutsche_Nachhaltigkeitskodex_DNK_texte_Nr_41_Januar_2012_02.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Retzer, K. 2013:** In: Harte-Bavendamm, H. & Henning-Bodewig, F: Kommentar zum Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 3. Auflage 2013, München.
- **Rötters, S. 2012:** Schwarze Löcher in der Unternehmensverantwortung. Deutschlands Steinkohleimporte aus Kolumbien und die Folgen für die Menschenrechte. FIAN Deutschland: Köln. http://kolko.net/downloads/1210_FIAN-Studie_Kohle-Kolumbien.pdf (abgerufen 20.12.2013)

- **Ruggie, J. 2008a:** Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights (A/HRC/8/5). http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Ruggie, J. 2008b:** Clarifying the Concepts of „Sphere of influence" and „Complicity": http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-companion-report-15-May-2008.pdf
- **Ruggie, J. 2011:** Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework (A/HRC/17/31). Genf. http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/121/90/PDF/G1112190.pdf?OpenElement (abgerufen 20.12.2013)
- **Saage-Maaß, M. 2011**: Arbeitsbedingungen in der globalen Zulieferkette. Wie weit reicht die Verantwortung deutscher Unternehmen? http://library.fes.de/pdf-files/iez/08651.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Saage-Maaß, M. & Müller-Hoff, C. 2011:** Transnationale Unternehmen in Lateinamerika: Gefahr für die Menschenrechte? Brot für die Welt, MISEREOR, ECCHR: Stuttgart, Aachen. http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/TNU%20in%20Lateinamerika%20-%20Gefahr%20fuer%20die%20Menschenrechte.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Scheper, C. & Feldt, H. 2010:** Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechte. Eine Bestandsaufnahme deutscher Investitions- und Exportkreditdeckungen aus menschenrechtlicher Perspektive. INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung. 04/2010. Duisburg. http://www.humanrights-business.org/files/aussenwirtschaftsfoerderung_und_menschenrechte.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Skinner, G., McCorquodale, R. & De Schutter, O. 2013:** The Third Pillar. Access to Judicial Remedies for Human Rights Violation by Transnational Business. ICAR, CORE, ECCJ: Ort o. A. http://www.corporatejustice.org/The-Third-Pillar-Access-to.html?lang=en
- **Statistisches Bundesamt 2011:** Export, Import, Globalisierung. Der deutsche Außenhandel. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Aussenhandel/Gesamtentwicklung/AussenhandelWelthandel5510006127004.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen 20.12.2013)
- **Statistisches Bundesamt 2013:** Außenhandel. Zusammenfassende Übersichten für den Außenhandel. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Aussenhandel/Gesamtentwicklung/ZusammenfassendeUebersichtenM2070100131094.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen 20.12.2013)
- **Strohscheidt, E. 2005:** UN-Normen zur Unternehmensverantwortung: Schreckgespenst für die Wirtschaft oder notwendiges Instrument zur politischen Steuerung wirtschaftlicher Globalisierung? In: Vereinten Nationen 4/2005, S. 138-144. http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/PUBLIKATIONEN/Zeitschrift_VN/VN_2005/Strohscheidt_VN_04-05.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Task Force on Financial Integrity & Economic Development 2009:** Country-by-country Reporting: Holding Multinational Corporations to Account wherever they are. Washington D.C. http://www.financialtransparency.org/wp-content/uploads/2009/06/Final_CbyC_Report_Published.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Thomas, H., Putzo, H., Hüßtege, R., Reichold, K. & Seiler, C. 2012:** Kommentar zur Zivilprozessordnung. München.
- **Triantafilou, E. 2009:** No Remedy for an Investor's own Mismanagement: The Award in the ICSID Case Biwater and Gauff v. Tanzania. In: White & Case: International Disputes Quarterly, Winter 2009, S. 6-10. http://www.whitecase.com/files/Publication/cc5f123c-0700-4b93-aef0-a628ebb05bd1/Presentation/PublicationAttachment/b81f3439-af93-4aab-9f45-7c2dee791bc1/IDQ_Winter_2009.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **UNHRC 2006:** Interim Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (E/CN.4/2006/97). Genf. http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/110/27/PDF/G0611027.pdf?OpenElement (abgerufen 20.12.2013)
- **UNHRC 2008:** Corporations and human rights: a survey of the scope and patterns of alleged corporate-related human rights abuse (A/HRC/8/5/add. 2). Genf. http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/136/61/PDF/G0813661.pdf?OpenElement (abgerufen 20.12.2013)
- **UNHRC 2012:** Final draft of the guiding principles on extreme poverty and human rights, submitted by the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Magdalena Sepúlveda Carmona (A/HRC/21/39). Genf.http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/A-HRC-21-39_en.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **UNHRC 2013:** Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (A/HRC/23/32). Genf. http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/119/28/PDF/G1311928.pdf?OpenElement (abgerufen 20.12.2013)
- **UNCTAD 2013:** World Investment Report 2013. Genf. http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=588 (abgerufen: 20.12.2013).
- **Verheyen, R. 2008:** Informations- und Berichtspflichten der deutschen börsennotierten Automobilkonzerne im Hinblick auf die durch den globalen Klimawandel und eine weitere Ölpreissteigerung hervorgerufenen Risiken. Germanwatch: Bonn und Berlin. http://www.klimazwei.de/Portals/0/Verheyen_Rechtsgutachten_Auto_2008.pdf (abgerufen 20.12.2013)
- **Werner, K. & Weiss, H. 2001:** Schwarzbuch Markenfirmen. Die Machenschaften der Weltkonzerne. Wien/ Frankfurt/M.
- **Wesche, P. 2013:** Foreign direct liability for corporate-related human rights abuses in German tort law. Noch unveröffentlicht.
- **Windfuhr, M. 2012:** Wirtschaft und Menschenrechte als Anwendungsfall extraterritorialer Staatenpflichten. In: Zeitschrift für Menschenrechte, Nr. 2, 2012, S. 95-118.
- **Witzke, H. von, Noleppa, S. & Schwarz, G. 2010:** Decoupled Payments to EU Farmers, Production, and Trade: An Economic Analysis for Germany. Humboldt Universität Berlin, Working Paper Nr. 90/2010.
- **Woolcock, S. 2010:** The Treaty of Lisbon and the European Union as an actor in international trade, ECIPE Working Paper No. 01/2010. http://www.ecipe.org/media/publication_pdfs/the-treaty-of-lisbon-and-the-european-union-as-an-actor-in-international-trade.pdf (abgerufen 20.12.2013)

Germanwatch

Hinsehen, Analysieren, Einmischen" – unter diesem Motto engagiert sich Germanwatch für globale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen und konzentriert sich dabei auf die Politik und Wirtschaft des Nordens mit ihren weltweiten Auswirkungen. Die Lage der besonders benachteiligten Menschen im Süden bildet den Ausgangspunkt unseres Einsatzes für eine nachhaltige Entwicklung.

Unsere Arbeitsschwerpunkte sind Klimaschutz & Anpassung, Welternährung, Unternehmensverantwortung, Bildung für Nachhaltige Entwicklung sowie Finanzierung für Klima & Entwicklung und Ernährung. Zentrale Elemente unserer Arbeitsweise sind der gezielte Dialog mit Politik und Wirtschaft, wissenschaftsbasierte Analysen, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit sowie Kampagnen.

Der vorliegende Bericht erscheint im Germanwatch-Arbeitsbereich Unternehmensverantwortung unter dem Themenschwerpunkt „Wirtschaft und Menschenrechte". Dabei setzen wir uns einerseits dafür ein, dass die staatliche Rahmensetzung zu Unternehmensverantwortung gestärkt und wirksam umgesetzt wird. Gleichzeitig geht es darum, dass Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Achtungspflicht nachkommen. Und auch Betroffene sollen bei einer Verletzung ihrer Menschenrechte eine Möglichkeit für Abhilfe durch gerichtliche und außergerichtliche Verfahren erhalten.

Um den großen Handlungsbedarf in diesem Themenfeld anzugehen, engagieren wir uns im Rahmen des CorA-Netzwerkes und des Forum Menschenrechte für konstruktive Debattenbeiträge seitens der deutschen Nichtregierungsorganisationen. Aber auch mit Politik und Unternehmen sind wir seit Jahren im intensiven Austausch, zum Beispiel im Rahmen der Mitgliedschaft im CSR-Forum, im Arbeitskreis OECD-Leitsätze und im Lenkungskreis des Global Compact Netzwerkes sowie durch zahlreiche direkte Dialoge mit Unternehmen.

Weitere Informationen:
www.germanwatch.org

MISEREOR

MISEREOR ist das Hilfswerk der deutschen Katholikinnen und Katholiken für die Armen in den Ländern des Südens. Es tritt für die Schwachen und Benachteiligten ein – ungeachtet ihrer Religion, Herkunft, Hautfarbe und ihres Geschlechts.

MISEREOR-Projekte fördern die Hilfe zur Selbsthilfe, so dass die Menschen nicht dauerhaft von Unterstützung abhängig sind. Daher berät und fördert MISEREOR Kleinbauern, setzt sich für Menschenrechte ein, bildet Jugendliche in zukunftsfähigen Berufen aus und unterstützt Kleingewerbe mit Mikro-Krediten. Bei der Projektarbeit baut MISEREOR ganz auf seine lokalen Partner. Diese Organisationen, Gemeinden oder Selbsthilfegruppen bringen ihr Engagement ein und genießen das Vertrauen der Betroffenen. Gemeinsam mit ihnen gestalten sie die Entwicklung vor Ort und werden dabei von MISEREOR beraten und finanziell unterstützt. So ist sichergestellt, dass die Projekte an die Bedürfnisse und Lebensweisen der Menschen angepasst sind.

MISEREOR bekämpft nicht nur Armut, Hunger und Unrecht, sondern auch ihre Ursachen. Als politische Lobby der Benachteiligten setzt sich MISEREOR gegen unfaire Handelsbedingungen auf dem Weltmarkt ein, hinterfragt die Wirtschaftspolitik in Europa wie auch in anderen Weltregionen auf ihre Folgen für die Armen und prangert ungerechte Gesellschaftsstrukturen in Entwicklungsländern an. Die Menschenrechte sind dabei für MISEREOR ein grundlegendes Kriterium. Die Erarbeitung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte hat MISEREOR von Anfang an kritisch begleitet.

Weitere Informationen:
www.misereor.de

GERMANWATCH

MISEREOR
IHR HILFSWERK