



Aide Mémoire

**Anlässlich des Gespräches des Forums Menschenrechte
mit Außenminister Guido Westerwelle
06.10.2011 im Auswärtigen Amt, Berlin**

Menschenrechte und Wirtschaft Anforderungen an die deutsche Außen- und Außenwirtschaftspolitik

Zu den neuen UN Leitprinzipien zur Unternehmensverantwortung und
zur Überarbeitung der OECD Common Approaches

Menschenrechtspolitik ist eine Gesamtaufgabe der deutschen Politik: Es darf weder in der Außen-, noch in der Sicherheitspolitik oder in sonst einem anderen Politikbereich „mensenrechtsfreie Zonen“ geben.

Auswärtiges Amt, Grundsätze der deutschen Menschenrechtspolitik

Einleitung

Menschenrechtsschutz bezieht schon nach dem Wortlaut der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte alle Akteure der Gesellschaft mit ein. Dazu gehören auch Unternehmen, die selbst die Menschenrechte achten müssen, deren Handeln aber auch die Schutzpflicht des Staates für die Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen durch private Akteure hervorruft.

Die Aufnahme eines Menschenrechtskapitels in die OECD-Leitsätze für Transnationale Unternehmen und die Verabschiedung der „UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework“ betonen die Schutzpflicht des Staates.

Ein Bereich, in dem staatliche Einflussnahme und privatwirtschaftliche Tätigkeit besonders eindeutig aufeinandertreffen, ist die Außenwirtschaftsförderung. Diese umfasst in Deutschland Exportkreditgarantien, Investitionsgarantien und Garantien für ungebundene Finanzkredite, für die im Jahr 2009 insgesamt 22,4 Milliarden Euro bereitgestellt wurden. Bisher fehlen im Bereich der Außenwirtschaftsförderung jedoch ein eindeutiger Bezug auf die Menschenrechte und verbindliche Kriterien zur Erfüllung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht.

Anforderungen, die sich aus den UN Guiding Principles on Business and Human Rights für die deutsche Politik ergeben

Am 16. Juni 2011 nahm der UN Menschenrechtsrat auf seiner 17. Sitzung die UN-Leitprinzipien zur menschenrechtlichen Verantwortung von transnationalen Konzernen und anderen Wirtschaftsunternehmen an. Sie sind das Ergebnis der sechsjährigen Arbeit des Sonderbeauftragten des UN Generalsekretärs zu Fragen der menschenrechtlichen Verantwortung Transnationaler Konzerne und anderer Wirtschaftsunternehmen, Professor John Ruggie. In der Entschließung begrüßte der Menschenrechtsrat die Ergebnisse der Arbeit Ruggies und billigte ausdrücklich den von ihm vorgelegten Referenzrahmen zur Verantwortung von Unternehmen für die Menschenrechte („Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations ‚Protect, Respect and Remedy‘ Framework“). Zudem beschloss der Menschenrechtsrat auf seiner 18. Sitzung im September 2011, die Arbeit zum Thema fortzuführen und als Nachfolge auf das Mandat von John Ruggie eine fünfköpfige Arbeitsgruppe einzusetzen. Die Bundesregierung hat die Arbeit von John Ruggie finanziell und politisch unterstützt. Es besteht daher die Erwartung, dass die Bundesregierung nun mit gutem Beispiel in der konkreten Umsetzung der Leitprinzipien vorangehen wird.

Eine Stärke von Framework und Guiding Principles ist es, dass sie die – völkerrechtlich verbindliche – Pflicht der Staaten zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen betonen und entsprechende Maßnahmen von staatlicher Seite zur Umsetzung dieser Schutzpflicht einfordern. So sind die Staaten u.a. aufgefordert, regelmäßig zu überprüfen, ob Gesetze und Rechtsprechung dieser Schutzpflicht noch genügen. Wie MISEREOR, Brot für die Welt und das European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) in ihrem Bericht „Transnationale Unternehmen in Lateinamerika – Gefahr für die Menschenrechte“ Anfang 2011 feststellten, klaffen in der derzeitigen Rechtslage in Deutschland erhebliche Lücken. Für (potenzielle) Betroffene, die im Ausland Opfer einer Menschenrechtsverletzung durch ein in Deutschland beheimatetes Unternehmen wurden oder werden, ist es schwer bis fast unmöglich, vor deutschen Gerichten ihre Menschenrechte einzuklagen.

Eine weitere Stärke des Referenzrahmens und der Leitprinzipien ist die klare Feststellung, dass Unternehmen im Prinzip alle Menschenrechte verletzen können. Ruggie hat sich vom vagen Begriff der „Einflusssphäre“ gelöst und spricht stattdessen vom „impact“, also von den (möglichen) Folgen, die unternehmerisches Handeln auf die Menschenrechte hat oder haben kann, und zwar nicht nur in Hinsicht auf die eigenen MitarbeiterInnen und das direkte Geschäftsfeld, sondern auch in Hinsicht auf betroffene Gemeinschaften und das weitere gesellschaftliche Umfeld. Er empfiehlt den Unternehmen, die nötige Sorgfaltspflicht walten zu lassen. Ruggie greift damit auf ein in der Wirtschaft bekanntes Konzept zurück, das u.a. im Umweltschutz längst schon „state of the art“ ist, und präzisiert es in Hinsicht auf die Menschenrechte. Zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gehört es, die menschenrechtlichen Folgen der Unternehmenstätigkeit zu identifizieren, negative Auswirkungen zu vermeiden oder zu mindern und Rechenschaft abzulegen, wie das Unternehmen die menschenrechtlichen Folgen seines Handelns adressiert.

Des weiteren geben der Referenzrahmen und die Leitprinzipien wichtige Anregungen vor allem an die Staaten, wie die Menschenrechte im Bereich der Außenwirtschaftsförderung und der Ausgestaltung von Verträgen – zwischen Staaten ebenso wie zwischen Staaten und Unternehmen - besser geschützt werden können. Nationale Politiken sollten in Hinsicht auf den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen kohärent sein.

Anforderungen an die staatliche Außenwirtschaftsförderung

Alle staatlichen Stellen – also auch die Außenwirtschaftspolitik und die für die Außenwirtschaftsförderung zuständigen Stellen – sind dazu verpflichtet, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Bei Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen muss der Staat seiner Schutzpflicht gerecht werden. Dies beinhaltet, effektive Klagewege für den Fall von Menschenrechtsverletzungen bereit zu stellen. Der Bestand dieser Schutzpflicht auch jenseits der eigenen Staatsgrenzen wird zur Zeit im Völkerrecht weiterentwickelt. Einige Ausschüsse, die die UN-Menschenrechtsverträge überwachen, haben in den letzten Jahren immer wieder unterstrichen, dass Staaten Maßnahmen ergreifen sollten, um Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu verhindern.¹

Eindeutig sind staatliche Stellen bei der direkten Unterstützung des Auslandsgeschäfts dazu verpflichtet, ihrer Sorgfaltspflicht zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen nachzukommen. Die Förderung von Exportgeschäften und Beteiligungsprojekten ist Teil des staatlichen Handels der Bundesrepublik Deutschland und daher direkt an die Menschenrechte gebunden. Aus diesem Grund hat auch der UN-Sozialausschuss Deutschland explizit dafür gerügt, dass menschenrechtliche Erwägungen bei der Außenwirtschaftsförderung nicht genug berücksichtigt werden. Als Konsequenz fordert der Ausschuss Deutschland dazu auf, „Sorge zu tragen, dass seine Politik betreffend den Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten der Gastländer förderlich ist.“² Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, muss der Staat durch kohärente, den Menschenrechten verpflichtete Handlungen mögliche negative Folgen bereits im Vorfeld der Genehmigung von Maßnahmen der Außenwirtschaftsförderung erkennen und diesen entgegenwirken. Eine Menschenrechtsrisikoprüfung als Teil der Antragsprüfung ist erforderlich.

Wenn staatliche oder staatlich beauftragte Exportkreditagenturen und / oder Agenturen und Einrichtungen zur Vergabe von Investitions Garantien und anderen Mitteln der Außenwirtschaftsförderung – wie ungebundenen Finanzkrediten – nicht explizit die möglichen menschenrechtlichen Folgen der Exporte, Investitionen oder Kredite prüfen, so setzen sich die entsprechenden Regierungen selbst der Gefahr aus, bei negativen menschenrechtlichen Folgen in der Verantwortung zu stehen. Der betreffende Staat geht damit nicht nur ein Reputationsrisiko ein, sondern auch ein finanzielles und politisches, u.U. sogar ein rechtliches. Hinzu kommt nach Ansicht von Ruggie eine besondere Verantwortung der für die Außenwirtschaftsförderung zuständigen Stellen auch deshalb, weil es ein berechtigtes öffentliches Interesse an ihrem Handeln gibt. Sie sind auch aus diesem Grund schon den Menschenrechten in besonderer Weise verpflichtet. *„No public entity should be using public funds or public authority to contribute to human rights harm in other countries – or have to admit that it has no way of knowing whether or not it does“*, so John Ruggie am 23. Juni 2010 in Paris bei einem Treffen der OECD Export Credit Group zu den Common Approaches.

Olivier De Schutter, UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, hat der EU kürzlich nahegelegt, systematisch die Folgen ihrer Handelsabkommen für die Menschenrechte abzuschätzen. Bevor die Verträge ratifiziert werden, müsse sichergestellt sein, dass diese den Spielraum der Partnerländer zum Schutz von Menschenrechten nicht

¹ Siehe General Comment Nr. 14 des UN-Sozialausschusses zum Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit, Absatz 51.

² UN Wirtschafts- und Sozialrat, E/C.12/DEU/CO/5.

einschränken. Auch wenn sich später bei der Umsetzung menschenrechtliche Probleme ergeben, müssten die verantwortlichen Bestimmungen revidiert werden. Das Europäische Parlament hat die Kommission im November 2010 ebenfalls zu menschenrechtlichen Folgeabschätzungen aufgefordert, bisher jedoch ohne Erfolg. Das Europäische Parlament, dem laut Lissaboner Vertrag jedes Freihandelsabkommen zur Zustimmung vorgelegt werden muss, sollte seiner gewachsenen Rolle nun gerecht werden. Die Empfehlungen De Schutter und des Europäischen Parlaments entsprechen auch den Analysen und Empfehlungen des „Protect, Respect and Remedy Framework“ und den Leitprinzipien. Ruggie selbst kritisiert vor allem die negativen Auswirkungen, die bilaterale Investitionsabkommen und sogenannte host government agreements für viele Entwicklungsländer, insbesondere in Subsahara-Afrika, haben oder haben können. Anhang 3 zu seinem Abschlussbericht von 2011 (A/HRC/17/31/Add.3) befasst sich ausschließlich mit der Frage einer unter Menschenrechtsgesichtspunkten verantwortlichen Ausgestaltung von Verträgen zwischen Staaten und Investoren.

Die aktuelle Version der Common Approaches

Die zurzeit gültige Version der OECD Common Approaches on the Environment and Officially Supported Export Credits, die die Grundlage für die Vergabe von Hermes-Bürgschaften ist, enthält keinen direkten Verweis auf die Menschenrechte. Neben den im Vordergrund stehenden Umweltaspekten sind durch den Bezug auf Weltbank- und IFC-Richtlinien auch menschenrechtliche Bedenken in die Prüfung von Förderungsanträgen einbezogen.³ Allerdings sind die Menschenrechte in ihrer Gesamtheit nicht Teil des verpflichtenden Prüfungsprozesses. Dies widerspricht dem Gedanken der Unteilbarkeit der Menschenrechte und ist umso problematischer, da die Überarbeitung der IFC-Standards hinter den menschenrechtlichen Anforderungen zurück geblieben ist.

Zudem besteht keine Pflicht zur Beachtung der vorgegebenen Kriterien. Internationale Standards, die über die rechtlichen Vorgaben des Empfängerlandes hinausgehen, können in Ausnahmefällen bei der Vergabeentscheidung vernachlässigt werden. Auch eine menschenrechtliche Risikoanalyse zur Prüfung, Begleitung und Evaluierung des Geschäfts ist nicht vorgeschrieben. Wenn diese im Einzelfall, wie bei der Förderung des Ilisu-Staudamm-Projekts in der Türkei, durchgeführt wurde, war dazu ein erheblicher Druck der Zivilgesellschaft erforderlich.

Der Überarbeitungsprozess

Zurzeit verhandeln die Mitgliedsstaaten der OECD in der Export Credit Group (ECG) eine Neufassung der Common Approaches, die bis November 2011 abgeschlossen werden soll. Die Anpassung der Exportkreditvergabe an gemeinsame Standards, wie sie innerhalb der OECD durch die Common Approaches erfolgt, bietet den teilnehmenden Staaten die Möglichkeit, ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen und Ziele bei der Außenwirtschaftsförderung klar und einheitlich zu benennen.

Unverzichtbar ist dabei ein eindeutiger Bezug in der Präambel und im operativen Teil zu den internationalen Menschenrechtsabkommen. Förderanträge müssen zudem verbindlich auf menschenrechtliche Risiken geprüft werden. Das gegenwärtige Screening nach IFC- und Weltbankstandards reicht nicht aus, da nur Auswirkungen auf einzelne Menschenrechte getestet werden.

³ Beispielsweise bei Umsiedlungen oder Rechten indigener Gemeinschaften.

Um ihrer eigenen Sorgfaltspflicht gerecht zu werden, sollten antragstellende Unternehmen dazu verpflichtet werden, die Achtung der Menschenrechte in ihren Unternehmensgrundsätzen festzuschreiben und im Einzelfall auch eine menschenrechtliche Risikoanalyse durchzuführen. Für eine ausreichende Einbeziehung der Bevölkerung vor Ort müssen Transparenz- und Beteiligungsanforderungen ausgeweitet werden. Informationen müssen Betroffene frühzeitig und in einer für sie verständlichen Sprache erreichen. Insbesondere sind die Rechte indigener Völker auf freie, frühzeitige und informierte Zustimmung (free, prior and informed consent – FPIC), wie sie u.a. in der ILO-Konvention 169 und der UN Erklärung über die Rechte indigener Völker festgeschrieben sind, zu respektieren. Auf Unternehmensebene und bei Exportkreditagenturen müssen Beschwerdemechanismen installiert werden, die sicherstellen, dass mögliche Verstöße auch entsprechend adressiert werden können.

Auf Basis dieser Forderungen können die Mitgliedsstaaten der OECD gemeinsame Standards entwickeln, die sicherstellen, dass staatlich unterstützte Unternehmen auch in Ländern mit schwachem nationalen Menschenrechtsschutz nicht zu Menschenrechtsverletzungen beitragen. Selbst wenn dies auf Ebene der OECD nicht gelingen sollte, verlangen die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands Reformen auf nationaler Ebene. Die Prüfpraxis zur Vergabe von Mitteln der Außenwirtschaftsförderung sollte die Anforderung einer Menschenrechtsrisikoanalyse der antragstellenden Unternehmen und die Einrichtung von Beschwerdewegen für Betroffene verbindlich einbeziehen. Im Sinne der menschenrechtlichen Kohärenz der Wirtschaftspolitik sollten Unternehmen, die gegen die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen verstoßen, zumindest für einen gewissen Zeitraum von der Vergabe von Exportkrediten ausgeschlossen werden. Eine gesetzliche Regelung dieser Vorgaben würde für Unternehmen, die Mandatare und mögliche Betroffene Rechtssicherheit herstellen.

Das aktuelle Menschenrechtskonzept des BMZ zeigt, dass die extraterritoriale Dimension der Menschenrechte durchaus schon Eingang in die deutsche Politik gefunden hat. Jedem Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit soll perspektivisch eine Menschenrechtsrisikoanalyse vorangehen. Das Konzept erkennt zudem an, dass menschenrechtliche Verpflichtungen nur zu erfüllen sind, wenn sich alle Politikbereiche konsequent diesem Ziel verschreiben. Dazu gehört explizit auch die deutsche Außenwirtschaftsförderung. Die Überarbeitung der OECD Common Approaches bietet die Gelegenheit, Worten auch Taten folgen zu lassen.

Forderungen und Empfehlungen

In der konkreten **Umsetzung der UN Guiding Principles on Business and Human Rights** und um ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht gerecht zu werden, sollte die Bundesregierung vor allem bestehende gesetzliche Lücken schließen. Ziel ist es, den (potenziellen) Opfern von Menschenrechtsverletzungen auch in Deutschland einen besseren Schutz und Zugang zu Rechtsmitteln zu ermöglichen. Insbesondere sollten Bundesregierung und Bundestag folgende Maßnahmen ergreifen:

- Ø **Berichtspflicht:** Es sollte eine Berichtspflicht über den Umgang mit spezifischen menschenrechtlichen Risiken des jeweiligen Unternehmens eingeführt werden. Diese Berichtspflicht könnte auch als eine Offenlegungspflicht konzipiert sein. Dann wären Unternehmen verpflichtet, auf Anfrage staatlicher Stellen und der interessierten Zivilgesellschaft die relevanten Informationen und Daten offenzulegen.

- ∅ **Jurisdiktion:** Für gravierende Arbeitsrechtsverletzungen und Umweltzerstörungen, die durch deutsche Unternehmen oder deren Tochterunternehmen im Ausland hervorgerufen werden, sollte eine Zuständigkeit deutscher Gerichte geschaffen werden.
- ∅ **Haftungsregeln:** Es sollten entweder die Durchgriffshaftung des Mutterunternehmens für Menschenrechtsverletzungen der Tochter im Ausland eingeführt werden oder die bestehende Sorgfalts- und Verkehrssicherungspflichten des Mutterunternehmens auf menschenrechtliche Risikolagen erweitert werden.
- ∅ **Strafrecht:** Nach dem Vorbild anderer europäischer Staaten sollte auch in Deutschland ein Unternehmensstrafrecht eingeführt werden.
- ∅ **Beweisanforderungen / Auskunftsklagen:** Entsprechend bereits bestehender Beweiserleichterungen und Beweislastumkehrungen sollten bei Fällen von Menschenrechtsverletzungen solche ebenfalls eingeführt werden. Das Beweisverfahren im Zivilprozess sollte nach dem Vorbild anderer Rechtsordnungen erweitert werden.

In Hinsicht auf ihre **Außenwirtschaftspolitik** sollten Bundesregierung und Bundestag alle notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung vor allem der folgenden Forderungen und Empfehlungen ergreifen:

- ∅ Die Menschenrechte sollten als **verbindliches Kriterium bei der Vergabe von Mitteln** der Außenwirtschaftsförderung berücksichtigt werden.
- ∅ **Handelspolitik:** Aus der Verpflichtung Deutschlands und der EU, Menschenrechte auch in der Handelspolitik zu achten, zu schützen und zu gewährleisten ergibt sich zwingend eine Verpflichtung, systematisch und rechtzeitig vor Abschluss von Handelsabkommen menschenrechtliche Folgeabschätzungen (Human Rights Impact Assessments – HRIA) durchzuführen. Die EU führt z.Zt. Verhandlungen mit einer Reihe von Staaten über den Abschluss solcher Abkommen. In allen Handelsabkommen der EU müssen Menschenrechtsklauseln enthalten sein. Diese sollten dahingehend umformuliert werden, dass sie vor allem die Auswirkungen der Handelsabkommen selbst umfassen. Die Abkommen selbst sollen die Umsetzung der universellen und unteilbaren Menschenrechte fördern.
- ∅ **Investitionsschutz:** Investitionsschutz darf die Durchsetzung von Menschenrechten nicht be- oder gar verhindern und den politischen Handlungsspielraum von Staaten zum Schutz von Mensch und Umwelt nicht einschränken. Deutsche und europäische Investitionsschutzabkommen sollten Klauseln zur Einhaltung der Menschenrechte und diesbezügliche Beschwerdeverfahren bei Verstößen beinhalten.
- ∅ **OECD-Common Approaches:**
 - Die Common Approaches sollten einen klaren Menschenrechtsbezug für alle Fördervorhaben erhalten und in Einklang mit internationalen Menschenrechtsverträgen und den UN Guiding Principles on Business and Human Rights gebracht werden. Der Verweis auf die IFC-Standards reicht nicht aus und die zurzeit vorherrschende selektive Auswahl einzelner Menschenrechte widerspricht dem Gedanken der Unteilbarkeit der Menschenrechte.
 - Analog zu der bisherigen Prüfung auf Umweltverträglichkeit sollten die Common Approaches in der überarbeiteten Form eine verpflichtende Menschenrechtsprüfung vorsehen. Die OECD-Staaten müssen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht unter anderem dadurch gerecht werden, dass sie bei der Vergabe von staatlichen Mitteln zur Außenwirtschaftsförderung zudem eine adäquate Menschenrechtsrisikoanalyse durch die antragstellenden Unternehmen voraussetzen.

- Sofern geförderte Projekte Menschenrechtsverletzungen nach sich ziehen, sollten Betroffene Zugang zu einem entsprechenden Beschwerdemechanismus haben, der ihnen eine Chance gibt, zu ihrem Recht zu kommen.
 - Die Überarbeitung der Common Approaches sollte in einem offenen und transparenten Prozess erfolgen und die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherstellen.
- ∅ **Kriterien für nicht-juristische Beschwerdeverfahren:** alle nicht-juristischen Beschwerdeverfahren – staatliche wie nicht-staatliche sollten grundsätzlich den von John Ruggie formulierten Effektivitätskriterien genügen. Diese in den Guiding Principles on Business and Human Rights genannten Kriterien sind: Legitimität (legitimacy), Zugänglichkeit für alle „stakeholder“, d.h. auch für Betroffene und u.U. marginalisierte Gruppen (accessibility), Kalkulierbarkeit des Prozesses (predictability), Unparteilichkeit (equitability), Vereinbarkeit mit den Menschenrechten (rights-compatibility), Transparenz (transparency), sowie Offenheit für stetige Verbesserung (continuous learning). Ruggie empfiehlt den Unternehmen zudem, in von ihnen selbst angebotenen Beschwerdeverfahren angemessene Konsultationen der stakeholder zu garantieren und sich auf die Belange und Interessen der Betroffenen einzulassen (dialogue and engagement).

Ihre AnsprechpartnerInnen für das vorliegende Aide Memoire des Forums Menschenrechte:

Amnesty International
 Joachim Rahmann
Joachim.Rahmann@amnesty.de
 Tel.: 030 – 42 02 48 416

European Center for Constitutional
 and Human Rights (ECCHR)
 Miriam Saage-Maasz
Saage-maasz@ecchr.eu
 Tel: 030 – 40 04 85 90

FIAN
 Ute Hausmann
u.hausmann@fian.de
 Tel.: 0221 – 70 200 72

MISEREOR
 Elisabeth Strohscheidt
elisabeth.strohscheidt@misereor.de
 Tel.: 0241 – 442 577