



Bericht 2020 (Kurzfassung)

Globale Agrarwirtschaft und Menschenrechte:

Deutsche Unternehmen und Politik
auf dem Prüfstand



Kernbotschaften

- **Ernährungsindustrie und Landwirtschaft** gehören zu den Sektoren, in denen es weltweit **am häufigsten zu Menschenrechtsverletzungen** kommt. Betroffen sind Produzent*innen, Konsument*innen sowie Anwohner*innen entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Wesentliche Risiken betreffen den Zugang zu Land und Wasser, Gesundheitsschäden durch exzessiven Einsatz von Pestiziden und Antibiotika, ausbeuterische Arbeitsbedingungen auf Plantagen, Marktverdrängung von Kleinbetrieben durch Dumpingexporte und mangelnden Schutz von Agrarmärkten, Gewalt und Repression sowie den Klimawandel. UN-Gremien haben seit der Jahrtausendwende mehrere internationale Standards zum Schutz der Menschenrechte in diesem Bereich entwickelt.
- Unsere **Befragung und Analyse von 15 deutschen Unternehmen im Agrarsektor** zeigt, dass diese ihre **menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten** bisher **ungenügend** umsetzen. Nur sieben von 15 Unternehmen verfügen über eine Grundsatzerklärung zu Menschenrechten, welche grundlegenden Anforderungen der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte entspricht. Nur eins der 15 Unternehmen hat bislang systematische menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchgeführt. Gegenmaßnahmen zur Vermeidung oder Beendigung von Menschenrechtsverletzungen sowie die Berichterstattung der Unternehmen beschränken sich meistens auf Fälle, in denen diese bereits mit öffentlicher Kritik konfrontiert wurden. Nur sieben der 15 Unternehmen bieten Beschwerdemechanismen über die eigenen Beschäftigten hinaus auch für externe Betroffene an. Nur ein Unternehmen stellt in der Darstellung des Beschwerdemechanismus einen expliziten Bezug zu Menschenrechten her. Und nur drei Unternehmen stellen das Beschwerdeverfahren für Betroffene transparent und berechenbar dar. Damit bestätigt die Studie den dringenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf in Deutschland, damit Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Verantwortung künftig umfassend gerecht werden.
- Aufgrund des schlechten Abschneidens deutscher Unternehmen beim **Monitoring** ihrer menschenrechtlichen Sorgfalt haben die Bundesminister für Arbeit und Soziales sowie für Entwicklung im Dezember 2019 Eckpunkte für ein deutsches **Lieferkettengesetz angekündigt**. Zugleich stockt die Umsetzung des deutschen Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte in anderen Bereichen wie der Handelspolitik, öffentlichen Beschaffung und Außenwirtschaftsförderung. Auch bei der nationalen Umsetzung der CSR-Richtlinie der EU und der EU-Verordnung zu Konfliktrohstoffen hat die Bundesregierung das Potenzial zur Stärkung von Sorgfaltspflichten nicht hinreichend ausgeschöpft.
- **International** zeichnet sich im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte ein Paradigmenwechsel zu mehr Verbindlichkeit ab: Der UN-Sozialausschuss sieht Staaten schon jetzt in der Pflicht, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen auch mit Blick auf



Sojafelder verdrängen den Chaco-Wald in Santiago del Estero, Argentinien.

Auslandsgeschäfte gesetzlich zu verankern. Im Rahmen des UN-Menschenrechtsrats haben konstruktive Verhandlungen über den Entwurf eines neuen völkerrechtlichen Abkommens zu Wirtschaft und Menschenrechten begonnen. Der deutsche Bundestag hat zudem die Bundesregierung aufgefordert, während ihrer Europäischen Ratspräsidentschaft 2020 für eine EU-Gesetzgebung zur menschenrechtlichen Sorgfalt einzutreten.

- **Handels- und Investitionsabkommen** schränken vielfach staatliche Spielräume zur Umsetzung von Menschenrechten im Agrarsektor ein. Dies gilt für das Agrarabkommen der Welthandelsorganisation WTO, aber mehr noch für die bilateralen Handelsabkommen der EU etwa mit Westafrika, Kolumbien, Peru sowie die geplanten Abkommen mit Mexiko, den Mercosur-Staaten und Myanmar. Diese gefährden nicht nur den Zugang von Kleinproduzent*innen zu Märkten, sondern zum Teil auch zu Saatgut und Land. Instrumente wie Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen, Menschenrechtsklauseln und Nachhaltigkeitskapitel bieten bisher keinen Schutz vor negativen menschenrechtlichen Auswirkungen.
- Obgleich im Agrarsektor im Ausland viele Menschenrechtsverletzungen unter Beteiligung deutscher Unternehmen dokumentiert sind, haben **Betroffene** bisher noch keine Entschädigungsklage vor einem deutschen Zivilgericht eingereicht. Grund ist zum einen die **mangelnde Grundlage im deutschen Recht**: Deutsche Unternehmen haften in der Regel bislang

nicht für Schäden, die durch ihre Tochterunternehmen oder Auftragnehmer im Ausland verursacht werden. Zum anderen stehen Betroffene im Ausland beim Zugang zu deutschen Gerichten vor zahlreichen prozessualen Hürden. Dazu gehören insbesondere fehlende Kollektivklagemöglichkeiten, mangelnde Offenlegungsverfahren bei der Beweiserhebung, das hohe Kostenrisiko bei Zivilklagen sowie zu kurze Verjährungsfristen.

- Seit fast zehn Jahren wurde keine Beschwerde zum Agrarsektor bei der deutschen **Nationalen Kontaktstelle (NKS)** für die **OECD-Leitsätze** für multinationale Unternehmen eingereicht. Dies liegt auch an der mangelnden Glaubwürdigkeit dieses außergerichtlichen staatlichen Beschwerdeverfahrens. Die NKS erfüllt auch nach der im NAP zugesagten Reform bei weitem nicht die Anforderungen der UN-Leitprinzipien und bleibt hinter den zivilgesellschaftlichen Erwartungen weit zurück: Die NKS ist weiterhin nicht unabhängig vom Bundeswirtschaftsministerium. Der Beschwerdefaden legt NRO nahe, während des Verfahrens auf öffentliche Kampagnen zu verzichten. Und die Handlungsempfehlungen beschränken sich unverändert auf künftige Situationen und sehen keine Abhilfemaßnahmen für die Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen vor, die eigentlich Gegenstand des Verfahrens sind.



Die Initiative Lieferkettengesetz fordert, dass die Bundesregierung Unternehmen gesetzlich zur weltweiten Achtung der Menschenrechte verpflichtet.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte hat in den letzten drei Jahren in Deutschland und international eine neue Dynamik gewonnen. Der vorliegende Bericht analysiert zum einen sektorübergreifend die einschlägigen politischen und rechtlichen Entwicklungen. Zum anderen werden gemäß dem diesjährigen Schwerpunktsektor die menschenrechtlichen Risiken der globalen Agrarwirtschaft sowie die damit verbundenen Herausforderungen für deutsche Unternehmen und die deutsche Politik analysiert.

1. Neue Entwicklungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP) von 2011 sind als internationales Referenzdokument anerkannt. Die UN-Leitprinzipien werben für das Zusammenspiel unterschiedlicher Instrumente zur Umsetzung – freiwillige wie verbindliche Instrumente, um Unternehmen dazu zu bringen, menschenrechtliche Sorgfalt in ihrem gesamten Handeln anzuwenden und zu beachten. Wie wir in Kapitel 2 näher ausführen, wird auf der Ebene der Vereinten Nationen zugleich ein Trend zur rechtlichen Verbindlichkeit menschenrechtlicher Sorgfalt deutlich. Dies kommt zunächst in der 2017 veröffentlichten Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zum Ausdruck. In dieser international maßgeblichen Interpretation des UN-Sozialpaktes für den Bereich Wirtschaft und Menschenrechte betont der Ausschuss die Verpflichtung von Staaten, verbindlich sicherzustellen, dass Unternehmen nicht nur im Inland, sondern auch entlang ihrer Liefer- und Wertschöpfungsketten (d.h. extraterritorial) ihren menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten nachkommen. Zudem sollen die Vertragsparteien Verstöße sanktionieren und in transnationalen Konstellationen den Zugang zu Gerichten für Betroffene erleichtern.

Deutliche Fortschritte sind auch bei den Verhandlungen um ein „völkerrechtlich verbindliches Instrument“ zur menschenrechtlichen Regulierung wirtschaftlicher Aktivitäten in einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe des UN-Menschenrechtsrats zu verzeichnen. Im Juli 2019 legte der ecuadorianische Vorsitzende der Arbeitsgruppe den Entwurf eines Abkommens vor, den zahlreiche Vertreter*innen

von Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen in der fünften Sitzung der Arbeitsgruppe im Oktober 2019 in Genf als gute Ausgangsbasis lobten. Viele Regierungen beteiligten sich konstruktiv an den Verhandlungen, anders als die EU und die meisten ihrer Mitgliedstaaten einschließlich der Bundesregierung. Der EU-Vertreter erkannte aber immerhin die verbesserte Qualität des Entwurfs gegenüber einem früheren Vorentwurf („Zero Draft“) an und trug die Empfehlung der Arbeitsgruppe mit, im Oktober 2020 die Verhandlungen fortzusetzen.

Auch innerhalb der EU wächst der Druck, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten sektorübergreifend festzuschreiben. Dafür sprach sich eine parteiübergreifende *Responsible Business Conduct Working Group* von Abgeordneten im Europäischen Parlament aus. Der Bundestag hat auf Antrag der Koalitionsfraktionen die deutsche Bundesregierung aufgefordert, sich im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 für eine EU-weite gesetzliche Regelung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten einzusetzen.

Aussicht auf ein deutsches Lieferkettengesetz erheblich gestiegen

Dieser Paradigmenwechsel, weg von der reinen Freiwilligkeit und hin zu mehr Verbindlichkeit, hat sich 2019 auch in Deutschland angekündigt. Der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) von 2016 hatte lediglich die „Erwartung“ der Bundesregierung zum Ausdruck gebracht, dass Unternehmen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten freiwillig umsetzen. Am 11. Dezember 2019 kündigten Bundesarbeitsminister Hubertus Heil und Bundesentwicklungsminister Gerd Müller nun an, gemeinsam Eckpunkte für ein Lieferkettengesetz auszuarbeiten. Anlass war der Entwurf des zweiten Zwischenberichts des NAP-Monitorings, demzufolge lediglich ein Fünftel der deutschen Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter*innen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten gemäß NAP erfüllen. Im Koalitionsvertrag hatte die Bundesregierung vereinbart, national gesetzlich tätig zu werden, falls die Unternehmen bis 2020 ihre Sorgfaltspflichten nicht auf freiwilliger Basis erfüllen sollten.

NRO und Gewerkschaften hatten zuvor mehrfach auf Schwächen des gewählten Monitoringverfahrens hingewiesen, die es Unternehmen leichter machen könnten,

positiv abzuschneiden. So beschränkt sich die Untersuchung auf formale Verfahren der Unternehmen, während die Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit auf Betroffene nicht überprüft wird. Es ist nicht verpflichtend für Unternehmen zu antworten, und nur die freiwillig gegebenen Antworten der Unternehmen werden gewertet. Die Plausibilitätsprüfung der Unternehmensantworten ist oberflächlich. Irreführende Zwischenkategorien von Bald-Erfüllern und Fast-Erfüllern wurden eingeführt. Und die Anforderungen an die Unternehmen fallen teilweise hinter den Standards der UN-Leitprinzipien zurück. Dass dennoch nur ein Fünftel der untersuchten Unternehmen den Test bestand, verdeutlicht den gesetzgeberischen Handlungsbedarf umso mehr. Eine Studie des *Business and Human Rights Resource Center* war im November 2019 sogar zu dem Ergebnis gelangt, dass bislang kein einziges der 20 größten deutschen Unternehmen seine menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten ausreichend umsetze.

Unterstützt wird der Vorschlag eines deutschen Gesetzes zur menschenrechtlichen und ökologischen Sorgfalt nicht nur von der „Initiative Lieferkettengesetz“, die von mehr als 80 Entwicklungs-, Menschenrechts- und Umweltorganisationen sowie Gewerkschaften getragen wird, darunter auch Germanwatch und MISEREOR. Ende 2019 sprachen sich auch die Bundesparteitage der CDU und der SPD explizit für ein entsprechendes Gesetz aus. Unterstützung kommt auch von 42 Unternehmen, die ein deutsches Lieferkettengesetz in einem öffentlichen Unternehmensstatement befürwortet haben. Widerstand kommt bislang vor allem vom Bundesverband der deutschen Industrie (BDI), der Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeber (BDA) wie auch vom Bundeswirtschaftsministerium (BMWi).

Mangelhafte Umsetzung des NAP und von EU-Bestimmungen

Neben dem Monitoring umfasst der NAP viele weitere Maßnahmen, deren Umsetzung bislang vielfach noch nicht oder nur halbherzig erfolgt ist. Zu begrüßen ist zwar, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) inzwischen den Entwurf einer Studie über menschenrechtliche Risikobereiche vorgelegt hat. Für den Automobilsektor bereitet die Bundesregierung derzeit gemeinsam mit Unternehmen, NRO und Gewerkschaften einen Branchendialog vor. Bei anderen Themen, wie der Berücksichtigung menschenrechtlicher Sorgfalt in der öffentlichen Beschaffung, der Handelspolitik oder bei der Außenwirtschaftsförderung, aber auch bei Arbeitsbedingungen im Inland, ist es bei der Umsetzung des Aktionsplans bislang

noch nicht gelungen, die Menschenrechte ausreichend zu berücksichtigen. Seit 2016 wurden hier kaum Fortschritte erreicht. Ebenso wenig hat die Bundesregierung den Zugang zu Abhilfe für Betroffene von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen verbessert.

Auch bei der Umsetzung von bestehenden EU-Richtlinien hat die Bundesregierung das Potenzial zur besseren Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten nicht ausgeschöpft. Seit April 2017 ist zwar das CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz in Kraft, demzufolge kapitalmarktorientierte Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter*innen Informationen über nichtfinanzielle Risiken im eigenen Unternehmen und in Geschäftsbeziehungen darlegen müssen, darunter auch zur Achtung der Menschenrechte. Auswertungen der ersten Lage- bzw. Nachhaltigkeitsberichte, die seit Mitte 2018 vorliegen, fallen jedoch ernüchternd aus. Die geringe Aussagekraft der Nachhaltigkeitsberichte ist nicht zuletzt auf die mangelnde Klarheit im deutschen Gesetz zurückzuführen, das zudem keinen klaren Bezug auf die UN-Leitprinzipien nimmt. Damit droht das Gesetz den eigentlichen Zweck der EU-Richtlinie zu verfehlen, nämlich die Transparenz über die Achtung der Menschenrechte und anderer öffentlicher Belange zu verbessern.

Ähnliches gilt für die EU-Konfliktrohstoff-Verordnung aus dem Jahr 2017, welche die Finanzierung von Konfliktparteien sowie Menschenrechtsverletzungen beim Abbau und Handel mit Zinn, Wolfram, Tantal und Gold aus Konfliktgebieten vermeiden soll. Nach dem Kabinettsentwurf des deutschen Durchführungsgesetzes vom November 2019 soll die Liste der von diesem Gesetz erfassten Unternehmen nicht veröffentlicht werden. Somit könnten zivilgesellschaftliche Organisationen ihre Kontrollfunktion, die ihnen in der EU-Verordnung zugedacht wird, nur ungenügend wahrnehmen. Problematisch ist auch, dass der deutsche Gesetzentwurf bei Verstößen lediglich Zwangsgelder bis zu einer Höhe von 50.000 Euro vorsieht. Auf umsatzstarke Unternehmen dürfte diese niedrige Summe keinerlei abschreckende Wirkung haben.

2. Agrarwirtschaft und Menschenrechte: Risiken und Standards

Nach Schätzungen der Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (*Food and Agriculture Organization – FAO*) sind weltweit über 820 Millionen Menschen chronisch unterernährt, Tendenz steigend. Zugleich ge-

hören Ernährungsindustrie und Landwirtschaft zu jenen Sektoren, in denen es weltweit am häufigsten zu Menschenrechtsverletzungen kommt. Betroffen sind nicht nur Landwirt*innen, Landarbeiter*innen und andere Nahrungsmittelproduzent*innen in der Landwirtschaft, sondern auch Beschäftigte in der weiterverarbeitenden Industrie, Anwohner*innen von Plantagen und Fabriken sowie Verbraucher*innen.

In Kapitel 3 werden einige wesentliche Menschenrechtsrisiken entlang der Wertschöpfungskette beschrieben:

- **Die fehlende Achtung des Zugangs gerade ärmerer Bevölkerungsgruppen zu Land und anderen produktiven Ressourcen wie Wasser und Saatgut:** Gründe sind dabei einerseits die oft seit langem bestehende Ungleichverteilung im Zugang zu diesen Ressourcen, die beispielsweise im Zusammenhang mit dem Kolonialismus oder Landvertreibungen durch Kriege und Bürgerkriege entstanden ist. Andererseits sind aktuelle Vertreibungsprozesse durch die Expansion industrieller Landwirtschaft, des Bergbaus sowie durch große Infrastrukturprojekte wie Staudämme ein Faktor. Hinzu kommt die ausufernde Bodenspekulation, insbesondere seit der akuten Phase der Finanzkrise von 2007 bis 2009.
- **Gesundheitsschäden durch Pestizide und andere giftige Chemikalien:** Allein an akuten Pestizid-Vergiftungen sterben jährlich schätzungsweise 200.000 Menschen, vor allem wegen unzureichender Regulierung des Handels mit giftigen Produkten und der Verwendung von Pestiziden. Hochproblematisch ist auch der exzessive Einsatz von Antibiotika in der Tierhaltung, da diese zu antibiotikaresistenten Keimen führen können und damit langfristig die Bekämpfung von Infektionen bei Tieren wie auch bei Menschen erschwert wird. Besonders besorgniserregend ist der hohe Anteil von bis zu 40 Prozent Reserveantibiotika beim Einsatz in der Tierhaltung.
- **Ausbeuterische Produktion von Südfrüchten und anderen Agrarrohstoffen:** Mehr als 2,7 Millionen Zwangsarbeiter*innen sind weltweit in Landwirtschaft und Fischerei tätig. Mehr als 107 Millionen Kinder werden weltweit in der Landwirtschaft zur Arbeit herangezogen. Einer der Brennpunkte ist dabei der Kakaoanbau in Westafrika, auch für die deutsche Süßwarenindustrie eine wichtige Bezugsquelle. Ausbeuterische Arbeitsverhältnisse sind beispielsweise auch beim Anbau von Tee in Indien, von Bananen und Ananas in Ecuador und Costa Rica, von Wein in Südafrika oder von Spargel in Deutschland dokumentiert.

- **Marktverdrängung von Kleinproduzent*innen im globalen Süden durch direkt oder indirekt subventionierte Agrarexporte:** So beeinträchtigt die enorme Steigerung deutscher und europäischer Exporte von Milchpulver, Geflügel- und Schweinefleisch besonders in Westafrika die Marktchancen und Einkommen dortiger Viehhalter*innen, die ohnehin häufig von Armut betroffen sind. Wichtige fördernde Faktoren für diese Verdrängung sind Bestimmungen der „Gemeinsamen Agrarpolitik“ (GAP) sowie die Handelspolitik der EU.

- **Ausdehnung von Gewalt und Repression in ländlichen Regionen, gerade auch in der Landwirtschaft:** Laut *Global Witness* wurden 2018 weltweit 164 Verteidiger*innen von Landrechten und Umweltsachen ermordet, vor allem im Kontext von Agrobusiness und Bergbau. Besonders dramatisch ist die Situation aktuell in den Philippinen, Kolumbien, Indien und Brasilien.

- **Der Beitrag zu und die Auswirkungen des menschengemachten Klimawandels:** Längere Trockenperioden und Dürren, Meeresspiegelanstieg sowie größere Wetterextreme gefährden landwirtschaftliche Erträge, die Wasserversorgung und damit die Rechte auf Nahrung, Wasser und Gesundheit. Gleichzeitig trägt die Landwirtschaft selbst in steigendem Maße zum Klimawandel bei, insbesondere durch Massentierhaltung.

Diese und andere Faktoren haben schwerwiegende Auswirkungen auf eine Vielzahl von Menschenrechten. Betroffen sind insbesondere die Rechte auf Nahrung, Wasser, Gesundheit, Wohnen, Arbeit, einen angemessenen Lebensstandard sowie Selbstbestimmung, die im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) völkerrechtlich verankert sind. Betroffen sind aber auch die Rechte auf Leben, Freiheit von Sklaverei, Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Mitbestimmung, Streik und politische Betätigung, garantiert im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt).

Aufgrund der besonderen menschenrechtlichen Risikodisposition von Menschen, die in der Nahrungsmittelproduktion tätig sind, haben UN-Gremien seit der Jahrtausendwende mehrere Standards entwickelt, welche die Staatenpflichten in diesem Bereich konkretisieren und beschreiben, und die auch von Unternehmen zu beachten sind. Dazu gehören vor allem die Leitlinien zur Unterstützung der Umsetzung des Rechts auf Nahrung der Welternährungsorganisation (*Food and Agriculture Organisation*

– FAO) von 2004, die FAO-Leitlinien zum verantwortlichen Umgang mit Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern von 2012 (*Voluntary Guidelines for the responsible governance of tenure of Land, Fishery and Forests – VGGT*) und die *United Nations Declaration on the Rights of Peasants and other People Working in Rural Areas* (UNDROP), die im Dezember 2018 von der UN-Generalversammlung angenommen wurde.

3. Die menschenrechtliche Schutzpflicht Deutschlands im Agrarsektor

Die menschenrechtliche Schutzpflicht von Staaten bezieht sich in erster Linie, aber nicht ausschließlich, auf Menschen innerhalb der eigenen Staatsgrenzen. Dies hat der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 zu Wirtschaft und Menschenrechten 2017 nochmals unterstrichen und unter anderem auf die Handels- und Investitionspolitik sowie die Entwicklungspolitik bezogen. Dort, wo staatliches Handeln auch außerhalb der eigenen Jurisdiktion zu Schäden oder Verletzungen beitragen kann und der Staat Einfluss hätte, ist er auch verpflichtet, diese negativen Auswirkungen zu vermeiden. Auch die UNLP verlangen von Staaten in allen Bereichen Politikkohärenz ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen.

Handels- und Investitionspolitik der EU behindert Umsetzung von Menschenrechten

Staaten sollen demnach keine Handelsabkommen ratifizieren, wenn diese im In- oder Ausland Menschenrechte gefährden oder den Politikspielraum von Staaten, der zur Umsetzung von Menschenrechten benötigt wird, beschneiden. Diese Verpflichtung fand aber bereits beim Abschluss des Agrarabkommens der Welthandelsorganisation (*World Trade Organisation – WTO*) von 1995 keine ausreichende Berücksichtigung. Während das Abkommen die Mitgliedstaaten einerseits verpflichtete, Importquoten und Schutzzölle für ihre Landwirtschaft abzubauen, wurde andererseits Exportdumping nicht wirksam unterbunden. In der Folge trugen etwa subventionierte EU-Exporte von Getreide, Fleisch und Milchpulver verstärkt zur Verdrängung von kleinbäuerlichen Betrieben in Ländern des Globalen Südens bei. Zudem wuchs die Abhängigkeit vieler Länder von Nahrungsmittelimporten, was aufgrund extremer Preisschwankungen immer wieder zu Versor-

gungsengepässen führte. Diese Politik gefährdete somit das Recht auf Nahrung von Produzent*innen und Konsument*innen gleichermaßen.

Dies hat sich auch mit dem Verbot direkter Exportsubventionen auf der WTO-Ministerkonferenz in Nairobi 2015 keineswegs ausreichend geändert. Im Einklang mit WTO-Regeln hatte die EU nämlich bereits in mehreren Reformen ihrer Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) die Exportsubventionen durch produktionsunabhängige Flächensubventionen ersetzt, die gleichwohl besonders die exportorientierten Agrarbetriebe begünstigten. Hinzu kommen gekoppelte Direktzahlungen für einzelne Produkte und Investitionsbeihilfen, etwa für Maschinen und Ställe. Die bei der WTO festgelegten maximal zulässigen Höchstsätze für Importzölle haben sich vielfach als unzureichend erwiesen, um die Landwirtschaft in sogenannten Entwicklungsländern gegen diese Dumpingexporte wirksam zu schützen.

Verschärft hat sich diese Problematik durch zahlreiche bilaterale Handelsabkommen, welche auch die EU in den letzten zehn Jahren abgeschlossen hat. Diese verpflichten die Handelspartner, nach einer Übergangsphase ihre Einfuhrzölle auf 80 bis 100 Prozent aller landwirtschaftlichen und industriellen Produkte abzuschaffen, ohne die indirekte Subventionierung von EU-Agrarexporten überhaupt zu thematisieren. Von den Interim-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements – EPA*) mit Ghana und Côte d'Ivoire sind zum Beispiel insbesondere Milch- und Geflügelproduzent*innen in Westafrika negativ betroffen.

EU-Handelsabkommen gefährden die Menschenrechte jedoch nicht nur durch steigende Exporte der europäischen Agrarindustrie, sondern in anderen Fällen auch durch EU-Importe. Zum Beispiel wären die Folgen gravierend, falls das EU-Abkommen mit den Mercosur-Staaten Brasilien, Argentinien, Paraguay und Uruguay in Kraft träte, über das im Juni 2019 bereits eine „prinzipielle Einigung“ erzielt wurde. Es ist zu befürchten, dass die Export- und Produktionssteigerung für Fleisch, Zucker und Soja existierende Landkonflikte weiter verschärft und im Amazonasgebiet die Abholzung weiter anheizt. Es wurde die Möglichkeit verpasst, wirkungsvolle Regeln für den Schutz der Menschenrechte und des Regenwaldes in dem Abkommen zu verankern. Wirkungsvolle Sanktionen oder ein Aussetzen des Vertrages, wenn der Handel Menschenrechte oder den Schutz des Regenwaldes gefährdet, wurden nicht vereinbart.

Problematisch sind des Weiteren die Bestimmungen zu geistigen Eigentumsrechten an Saatgut, welche die EU in Handelsabkommen etwa mit Kolumbien, Peru und Mexiko ausgehandelt hat. In diesen Ländern müssen gemäß diesen Verträgen die restriktiven Bestimmungen des sogenannten Sortenschutzabkommens aus dem Jahr 1991 umgesetzt werden. Damit dürfen Bauern einmal gekauftes Saatgut nur gegen hohe Gebühren an Saatgutkonzerne selbst modifizieren, vermehren, wiederaussäen oder mit anderen Bauern austauschen. Diese Bestimmungen steigern die Abhängigkeit kleinbäuerlicher Betriebe von Saatgutkonzernen und können dadurch deren Recht auf Nahrung gefährden.

Ein weiteres Risiko für die Menschenrechte geht von den gängigen Regeln bilateraler Investitionsschutzabkommen aus. Deutschland hat 131 solcher Abkommen abgeschlossen, bevor die Kompetenz hierfür 2009 der EU übertragen wurde. Die Bestimmungen dieser Abkommen räumen ausländischen Investoren das exklusive Recht ein, Staaten auf Entschädigung zu verklagen, sollten deren Regulierungen ihre erwarteten Gewinne beeinträchtigen. Unpräzise Rechtsbegriffe wie „faire und gerechte Behandlung“ oder „indirekte Enteignung“ erleichtern es dabei Investoren, gegen Umweltauflagen, Steuern oder staatliche Preiskontrollen vorzugehen. Damit werden die Möglichkeiten der Staaten, ihre Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen, eingeschränkt.

So urteilte ein bei der Weltbank angesiedeltes Investitionstribunal 2015, dass Simbabwe während der jüngsten Agrarreform enteignetes Land zurückgeben und den einstigen deutsch-schweizerischen Eigentümer*innen eine Entschädigung von 65 Millionen US-Dollar zahlen muss. Das Tribunal lehnte es ab, sich mit den menschenrechtlichen Einwänden der betroffenen Indigenen, in deren Territorium sich das enteignete Land befand, überhaupt zu befassen. Auch vor diesem Hintergrund erscheint die Befürchtung indigener Völker, zum Beispiel in Myanmar, sehr berechtigt, dass ein Investitionsschutzabkommen mit der EU die zur Gewährleistung von Menschenrechten dringend notwendigen Bodenreformen in ihrem Land erheblich erschweren könnte.

Zwar hat sich die EU 2009 im Vertrag von Lissabon verpflichtet, die Menschenrechte in allen Politikfeldern – und damit auch in ihrer Handelspolitik – zu achten und zu fördern. Die Umsetzung dieser Verpflichtung erfolgt bislang hingegen unzureichend und halbherzig. Zwar erlauben Menschenrechtsklauseln in den meisten Abkommen

grundsätzlich die Aussetzung von Handelspräferenzen bei Verstößen gegen die Menschenrechte oder demokratische Prinzipien. Doch sind die Hürden für die Aktivierung der Klausel sehr hoch. Zudem erlaubt die Klausel keine Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte, die gegen andere Bestimmungen des Handelsabkommens verstoßen. Im Rahmen des European Green Deal sollte endlich ein Instrumentarium geschaffen werden, um die Übereinstimmung von Handelsverträgen mit der menschenrechtsbasierten Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) sowie mit der Umsetzung der Ziele des Pariser Klimaabkommens wirkungsvoll sicherzustellen.

Auch die Nachhaltigkeitskapitel in den neueren Handelsabkommen mit Vietnam, Mexiko oder Mercosur schaffen keine wirkungsvolle Abhilfe, da sie keine menschenrechtlichen Verpflichtungen enthalten. Sie sind in weiten Teilen unverbindlich formuliert und vom sanktionsbewehrten zwischenstaatlichen Streitschlichtungsmechanismus der Handelsabkommen ausgeklammert.

Die Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen der EU zu Handelsabkommen wiederum enthalten inzwischen zwar Menschenrechtskapitel, werden in der Regel aber erst zu einem Zeitpunkt veröffentlicht, wenn die Verhandlungen über Handelsabkommen bereits weitgehend oder vollständig abgeschlossen sind, so dass sie so gut wie keine Wirkung entfalten. Im NAP und im aktuellen Koalitionsvertrag hatte die Bundesregierung zugesagt, sich innerhalb der EU für verbindliche Menschenrechtsstandards in Handelsabkommen und für die Durchführung von Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen vor Verhandlungsbeginn einzusetzen. Seither ist sie in dieser Hinsicht aber weitgehend untätig geblieben.

Menschenrechte in Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft nicht ausreichend geschützt

Da die Landwirtschaft in vielen Ländern eine zentrale Rolle für die Armuts- und Hungerbekämpfung sowie für die wirtschaftliche Entwicklung spielt, hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Bereich ländliche Entwicklung die Kooperation mit Unternehmen ausgebaut. Es fördert neben Public-Private-Partnerships im Programm *develoPPP* auch im Globalvorhaben „Grüne Innovationszentren“ sowie der Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ die Kooperation mit deutschen und internationalen Unternehmen der Agrar- und Ernährungsindustrie. Menschenrechte sind Leitprin-

zip der deutschen Entwicklungspolitik, allerdings können Aktivitäten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), wie Investitionen und unternehmerische Tätigkeiten, Menschenrechte auch gefährden.

Da einige wenige transnationale Unternehmen über große Marktmacht verfügen, besteht ein großes Machtungleichgewicht und es kann zu Interessenskonflikten zwischen den Kooperationspartnern aus der Wirtschaft und den Zielgruppen der EZ kommen. Des Weiteren birgt der auf Wertschöpfungsketten ausgerichtete Förderansatz die Gefahr, dass vor allem sogenannte Potenzial-Bauern mit dem nötigen Startkapital von den Projekten profitieren, während chronisch Arme und andere häufig diskriminierte Gruppen, wie z. B. Landlose, nicht erreicht bzw. sogar benachteiligt werden. Die menschenrechtlichen Anforderungen an den Privatsektor für die Entwicklungskooperation sind unkonkret und niedrigschwellig gehalten. Menschenrechtliche Risiken werden im Vorfeld der Projekte nicht ausreichend geprüft, und es fehlt an systematischem Monitoring während der Durchführung, sodass die Menschenrechte in Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft nicht ausreichend geschützt sind.

4. Menschenrechtliche Sorgfalt deutscher Unternehmen – ambitionierte gesetzliche Vorgaben nötig

Nach den UN-Leitprinzipien kommt den Unternehmen auch eine eigene Verantwortung zu, die Menschenrechte in ihren wirtschaftlichen Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen zu achten. Demnach wird erwartet, dass die Unternehmen menschenrechtliche Grundsatzserklärungen verabschieden, die Menschenrechte in alle Bereiche der Unternehmenspolitik integrieren, menschenrechtliche Risiken und Auswirkungen untersuchen, Maßnahmen zur Abwendung dieser Risiken ergreifen, Schäden wiedergutmachen, über Risiken und Maßnahmen transparent berichten sowie Beschwerdemechanismen einrichten.

Kapitel 5 untersucht, inwieweit deutsche Unternehmen des Agrarsektors diese Kernforderungen umsetzen. Befragt und analysiert wurden dafür 15 in Deutschland operierende Unternehmen aus der Agrarwirtschaft. Für die Auswahl der zu untersuchenden Unternehmen haben sich Germanwatch und MISEREOR auf die wichtigsten Teilbereiche der deutschen Agrarwirtschaft konzentriert.

Die Erzeugung tierischer Produkte und die damit assoziierte Futtererzeugung repräsentieren in Deutschland den größten Teil des landwirtschaftlichen Produktionswertes. Daher wurden bei der vorliegenden Untersuchung die fünf größten Unternehmen in der Milcherzeugung ausgewählt sowie fünf Unternehmen aus der Fleischbranche, aus menschenrechtlicher Perspektive fokussiert auf die größten Geflügelproduzenten. Hinzu kommen bedeutende Futtermittelunternehmen und zwei große Agrarchemiekonzerne.

Lückenhafte Grundsatzserklärungen zu Menschenrechten

Von den 15 untersuchten Unternehmen verfügen nur vier über eine Grundsatzserklärung zu Menschenrechten und beziehen sich darin auch auf die internationalen Menschenrechtsdokumente. Vier weitere Unternehmen beziehen sich in ihrem Verhaltenskodex auf die Menschenrechte, allerdings in einem Fall nicht mit Verweis auf internationale Menschenrechtsdokumente. Nur sieben Unternehmen erfüllen damit die Anforderungen der UN-Leitprinzipien an eine Grundsatzserklärung zu Menschenrechten. Zwei Unternehmen haben sich darüber hinaus nur eingeschränkt zu den Menschenrechten geäußert. Es ist bemerkenswert, dass sich ein Drittel der befragten Unternehmen (5) öffentlich noch überhaupt nicht zu den Menschenrechten erklärt haben.

Neun der untersuchten 15 Unternehmen haben einen Verhaltenskodex für ihre Lieferanten, der sich auch auf die Menschenrechte bezieht oder zumindest auf Nachhaltigkeitsthemen. Dabei stehen die grundlegenden Arbeitsrechte im Mittelpunkt. Alle Verhaltenskodizes fordern ein Verbot von Kinder- oder Zwangsarbeit. Doch nur ein Unternehmen benennt auch explizit die Rechte von indigenen Gemeinschaften. Dabei sind die Rechte lokaler Gemeinschaften in globalen Agrarlieferketten besonders relevant. Vor allem deren Zugang zu Land und anderen Ressourcen wie Wasser ist stark gefährdet. Zudem beschränkt sich die Reichweite bei der Hälfte der Kodizes und Einkaufspolitik auf die direkten Lieferanten, während die weitere Lieferkette außer Acht gelassen wird. Gemäß den UN-Leitprinzipien müssten die Unternehmen hingegen die gesamte Lieferkette unter menschenrechtlichen Aspekten in den Blick nehmen.

Erst ein Unternehmen mit menschenrechtlichen Folgenabschätzungen

Laut UN-Leitprinzipien sollen Unternehmen die potenziellen und tatsächlichen menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen regelmäßig untersuchen. Angesichts der hohen Risikodisposition im Agrarsektor wäre dies bei allen untersuchten Unternehmen angezeigt gewesen. So zeigen mehrere Fallbeispiele menschenrechtliche Risiken in der vorgelagerten Lieferkette der Milch- und vor allem der Geflügelfleischproduzenten, weil ein erheblicher Anteil des Proteinfutters in Deutschland aus Soja besteht. Soja wird vor allem in Lateinamerika angebaut und steht dort vielfach im Zusammenhang mit Landverreibungen, Regenwaldabholzung und gesundheitsgefährdendem Pestizideinsatz. Für die befragten Futtermittelproduzenten bestehen derartige Risiken noch direkter. Ein weiteres Problem, insbesondere in der Mast von Puten und Hähnchen, ist der hohe Antibiotikaeinsatz. Dessen Auswirkungen reichen bis nach Asien, wo ein Großteil der weltweit eingesetzten Antibiotika produziert wird. Die Geflügelfleischproduktion steht zudem in der Kritik, weil die Arbeitsbedingungen in den Schlachtbetrieben teilweise teilweise gegen grundlegende Arbeitsrechte verstoßen. Am Ende der Wertschöpfungskette bestehen weitere menschenrechtliche Herausforderungen: Die Exporte von Milchpulver und Geflügelteilen können dazu führen, dass lokale Märkte in Afrika geschädigt und die Existenzgrundlage von lokalen Produzent*innen gefährdet oder diesen entzogen wird.

Dennoch hat nur eins der befragten 15 Unternehmen bislang umfangreichere menschenrechtliche Risikoanalysen und Folgenabschätzungen vorgenommen und veröffentlicht. Arla hat beim geplanten Eintritt in neue Märkte die menschenrechtlichen Risiken identifiziert und auf Basis der Analysen Schritte unternommen, um diesen Risiken zu begegnen und sie zu mindern. Zwar haben einige andere Unternehmen menschenrechtliche Aspekte teilweise in ihr allgemeines Risikomanagement aufgenommen, womit sie die Anforderungen der UNLP jedoch nicht erfüllen. Eine wesentliche Anforderung aus den UN-Leitprinzipien scheint zudem besonders wenig Berücksichtigung zu finden. So sollen die Unternehmen potenziell betroffene Gruppen konsultieren. Eine Risikoabschätzung vom Schreibtisch der Konzernzentrale wird in vielen Fällen nicht ausreichen.

Audits und Zertifizierungen sind keine ausreichenden Gegenmaßnahmen

Entsprechend den UN-Leitprinzipien sollen Unternehmen es vermeiden, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verursachen oder dazu beizutragen. Wenn solche Auswirkungen auftreten, sollen sie diesen begegnen. Viele der untersuchten Unternehmen haben aber mit der Ermittlung ihrer menschenrechtlichen Risiken noch gar nicht begonnen. Aus diesem Grunde werden die Gegenmaßnahmen, um negativen menschenrechtlichen Auswirkungen zu begegnen, allenfalls punktuell erfolgen. Am ehesten gibt es umfangreiche Aktivitäten in konkreten Fällen oder Themenfeldern, bei denen das Unternehmen auf eine Problematik hingewiesen wurde, beispielsweise durch eine öffentlichkeitswirksame Kampagne.

Ein übergreifendes Thema, zu dem alle 15 Unternehmen Gegenmaßnahmen ergreifen müssten, ist der Sojaanbau: Für die Geflügel- und teilweise die Milchproduzenten spielt Soja als Futtermittel eine entscheidende Rolle. Die Futtermittelproduzenten stehen noch direkter mit dem Sojaanbau in Verbindung, weil sie das Soja importieren oder zu Futtermittel verarbeiten. Auch die Agrarchemiekonzerne sind in die Sojaproduktion involviert, indem sie dafür Saatgut und Pestizide liefern. Die meisten Unternehmen verweisen bezüglich Soja auf Zertifizierungen. Auch wenn sich diese in den Inhalten und auch der Glaubwürdigkeit unterscheiden, so können sie doch viele der wesentlichen Probleme nicht beheben. Wirksame Zertifizierungen bräuchten unter anderem Kriterien, die indirekte Landnutzungsänderungen als Risiko berücksichtigen. Grundsätzlich ist im Rahmen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht festzuhalten, dass Audits und Zertifizierungen nicht per se ausreichen, um die Achtung der Menschenrechte sicherzustellen.

Oberflächliche Berichterstattung

Elf der 15 untersuchten Unternehmen haben eine formelle Berichterstattung, in der sie auch über die Achtung der Menschenrechte oder einzelne Menschenrechtsthemen berichten. Insgesamt liegt dabei ein Schwerpunkt auf unternehmensinternen Verfahren und Vorgehensweisen. Zwar informieren manche Unternehmen auch über die konkrete Anzahl an Beschwerden, die im Berichtsjahr bei ihnen eingegangen sind, und zum Teil über Gegenmaßnahmen, allerdings in sehr abstrakter Weise. Es reicht jedoch nicht aus, über Prozesse zu berichten, sondern ein Unternehmen muss auch die tatsächlichen

Risiken und Probleme sowie die entsprechenden Maßnahmen benennen.

Beschwerdemechanismen oft unzugänglich und intransparent

Von den 15 befragten Unternehmen haben zwölf Beschwerdemechanismen eingerichtet, die allerdings sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Während bei vier Unternehmen das unternehmenseigene Beschwerdesystem den Mitarbeiter*innen vorbehalten ist, können bei zwei Unternehmen auch die Geschäftspartner den externen Ombudsmann anrufen. Nur sieben Unternehmen haben auch eine Beschwerdemöglichkeit für Externe vorgesehen. Dagegen ist eine anonyme Meldemöglichkeit bei fast allen Unternehmen möglich. Bei neun der zwölf Unternehmen mit Beschwerdemechanismus gibt es eine externe Stelle, welche die Beschwerde entgegennimmt. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Betroffene Vertrauen in den Prozess haben können.

Nur zwei Unternehmen erläutern das Beschwerdeverfahren sowie Abläufe und verantwortliche Personen genauer und bieten damit mehr Transparenz über das Verfahren. Nur ein Unternehmen weist explizit aus, dass der Beschwerdemechanismus explizit auf Menschenrechte ausgerichtet ist und die Anforderungskriterien der UN-Leitprinzipien berücksichtigt. Die Beschwerdesysteme der meisten anderen Unternehmen sind nicht explizit auf das Themenfeld Menschenrechte ausgerichtet, sondern vielmehr auf Themen wie Korruptionsbekämpfung.

Ergebnis bestätigt gesetzgeberischen Handlungsbedarf

Festzuhalten gilt, dass kein einziges der untersuchten Unterthemen in allen Kernelementen der menschenrechtlichen Sorgfalt die Standards der UN-Leitprinzipien erfüllt. Bei allen Kernelementen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gibt es bei den meisten Unternehmen noch großen Handlungsbedarf. Dabei darf davon ausgegangen werden, dass es nicht allein daran liegt, dass die Achtung der Menschenrechte in globalen Wertschöpfungsketten eine komplexe Herausforderung ist. Vielmehr scheint das Thema (noch) keinen großen Stellenwert bei den Unternehmen zu haben. Dies ist wiederum eine Folge davon, dass die Achtung der Menschenrechte bislang gesetzlich nicht vorgeschrieben ist.

Auch wenn diese Untersuchung nicht den Anspruch einer repräsentativen Überprüfung erhebt, bietet sie dennoch wertvolle Hinweise im Kontext des Monitorings zum Nationalen Aktionsplan. So besteht ein wesentlicher Kritikpunkt bezüglich der Methodik des NAP-Monitorings darin, dass sehr wahrscheinlich eher die Unternehmen antworten werden, die bereits erste menschenrechtliche Sorgfaltsmaßnahmen ergriffen haben. Dies bestätigt sich auch bei der vorliegenden Befragung. So beziehen sich mit sieben Unternehmen fast die Hälfte der 15 untersuchten Unternehmen in einer Grundsatzerklärung oder im Verhaltenskodex auf einen internationalen Menschenrechtsstandard. Wertet man jedoch nur die Unternehmen, die den Fragebogen beantwortet haben, so steigt der Anteil auf über 70 Prozent. Dies ist jedoch nur das erste von fünf Kernelementen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen.

5. Weiterhin kein Zugang zu wirksamer Abhilfe

Die dritte Säule der UN-Leitprinzipien enthält in den Leitprinzipien 25 bis 31 die Anforderungen an den Zugang zu wirksamer Abhilfe, sowohl auf gerichtlichem Wege als auch im Rahmen von außergerichtlichen Beschwerdemechanismen. Mit Blick auf die gerichtliche Abhilfe sah der NAP 2016 lediglich die Erstellung einer Informationsbroschüre zum Zugang zu Recht und Gerichten für Betroffene in Deutschland vor, die erst Anfang 2020 erschienen ist. Die im NAP zugesagten Reformen des außergerichtlichen Beschwerdemechanismus zu den OECD-Leitsätzen für multinationale Konzerne in Deutschland fielen ebenfalls so aus, dass davon kein Zugang zu wirksamer Abhilfe ausgeht, wie in Kapitel 6 des vorliegenden Berichts gezeigt wird.

Hohe Hürden beim Zugang zu deutschen Gerichten

Obgleich im Agrarsektor viele Menschenrechtsverletzungen im Ausland unter Beteiligung deutscher Unternehmen dokumentiert sind, haben Betroffene bisher noch keine Entschädigungsklage vor einem deutschen Zivilgericht eingereicht. Dies liegt zunächst an der fehlenden Rechtsgrundlage für die meisten Fallkonstellationen: Für Schäden, die die Unternehmen selbst (mit-)verursacht haben, indem sie ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht verletzt haben, fehlt es bisher an einer Rechtsgrundlage. Die Problematik dieser Regelungslücken im deutschen

Recht wird in Kapitel 6.1. anhand zweier Beispielfälle aufgezeigt.

Der erste Fall betrifft den Export des Pestizids *Nativo 75WG* durch die Bayer AG. Während dieses Produkt in Europa mit dem Warnhinweis versehen wird, dass es „möglicherweise das ungeborene Leben schädigen“ kann, fehlt dieser Hinweis bei der Vermarktung desselben Produkts in Indien. Der Pflanzenschutzdienst der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen wies eine Ordnungswidrigkeitsanzeige des *European Center for Constitutional and Human Rights* (ECCHR) gegen diese Praxis mit dem Verweis ab, dass die Pflicht zur Exportkontrolle an der Landesgrenze ende. Auf den großen Behältern, in denen die Bayer AG die Pestizide nach Indien exportierte, seien die Warnhinweise noch enthalten gewesen. Die Kontrolle der Vermarktung in Indien obliege jedoch allein den indischen Behörden. Der Fall zeigt, dass sich Unternehmen ihrer Verantwortung für die Sicherheit und Rückverfolgbarkeit ihrer Produkte entziehen können, solange menschenrechtliche Sorgfaltspflichten im deutschen Recht nicht verankert sind.

Der zweite Fall betrifft eine Kaffeeplantage in Uganda. Die ugandische Armee vertrieb laut der Menschenrechtsorganisation FIAN im Jahr 2001 mehr als 4.000 Menschen von ihrem Land. Nur wenige Tage später verpachtete die ugandische Investitionsbehörde das Land an die Kweri Coffee Plantation Ltd., ein Tochterunternehmen der deutschen Neumann Kaffee Gruppe. Bis heute haben die Vertriebenen keine angemessene Entschädigung für die gewaltsame Landnahme erhalten, obwohl sie bereits im August 2002 in Uganda Klage gegen die ugandische Regierung und die Kweri Coffee Plantation Ltd. eingereicht haben. Ein endgültiges Urteil des ugandischen High Court steht immer noch aus. Insbesondere in solchen Fällen, in denen vor heimatstaatlichen Gerichten kein faires Verfahren zu erwarten ist, wäre es erforderlich, den Vorwurf der mangelnden menschenrechtlichen Sorgfalt gegen den deutschen Mutterkonzern vor einem deutschen Zivilgericht klären zu lassen.

Neben der fehlenden Rechtsgrundlage gibt es in Deutschland auch viele prozedurale Regelungslücken. So beanstandete der UN-Sozialausschuss, dass es in Deutschland keine Kollektivklagemöglichkeiten gibt, die über Verbraucherschutzklagen hinausgehen. Mangelnde Offenlegungsverpflichtungen erschweren zudem das Beweisverfahren für Kläger*innen, die eine Verletzung ihrer Rechte durch Unternehmen vor deutschen Gerichten geltend machen wollen.

Offensichtlich wurden die verfahrensmäßigen Hürden für den Rechtszugang im Verfahren über die Zivilklage gegen den deutschen Textildiscounter KiK, die Betroffene des Brandes der Textilfabrik Ali Enterprises in Pakistan 2015 vor dem Landgericht Dortmund eingereicht hatten. 258 Menschen waren bei diesem bislang schwersten Industrienfall Pakistans am 11. September 2012 ums Leben gekommen, weil Brandschutzvorkehrungen nicht eingehalten wurden und Fluchtwege versperrt sowie unzureichend vorhanden waren. Hauptabnehmer der dort produzierten Textilien war zu diesem Zeitpunkt KiK. Die Kläger warfen KiK mangelnde Sorgfalt und eine Mitverantwortung für fehlende Fluchtwege und Brandschutz vor. Zu einer Klärung der Vorwürfe kam es jedoch nicht, weil das deutsche Gericht die Klage wegen Verjährung gemäß dem pakistanischen Recht abwies. Gäbe es in Deutschland bereits ein Lieferkettengesetz, dann hätte das Gericht gar nicht auf das pakistanische Recht zurückgreifen müssen.

Unabhängig vom Ausgang des Verfahrens waren die Kläger schon zuvor mit mehreren Regelungslücken im deutschen Prozessrecht konfrontiert worden. Mangels kollektiver Klagemöglichkeiten waren nur wenige Betroffene in der Lage, tatsächlich Klage einzureichen, was zur Ausgrenzung anderer potenzieller Interessenten geführt hätte. Zwar wurde im November 2018 endlich die Möglichkeit zu Musterfeststellungsklagen ins deutsche Zivilrecht eingeführt, diese bleibt aber auf Verbraucherrechte beschränkt.

Der Zugang der Kläger*innen zu Beweismaterial wurde im KiK-Verfahren dadurch erschwert, dass es im deutschen Recht – im Gegensatz zu anderen Rechtsordnungen – keine umfassenden Beweisverfahren gibt, über die eine Offenlegung von internen, sachverhaltsrelevanten Informationen der Gegenseite während des Prozesses oder in Vorverfahren erstritten werden kann. Eine weitere Hürde besteht in den hohen Kosten einer Zivilklage und dem Risiko, dass die unterliegende Partei in Deutschland die gesamten Prozesskosten übernehmen muss. Es ist fraglich, ob die mitunter gewährte Prozesskostenhilfe der Komplexität transnationaler Rechtsstreitigkeiten angemessen ist. Problematisch sind auch die kurzen Verjährungsfristen sowie mangelnde Kapazitäten von Landesgerichten, ausländisches Recht anzuwenden.

Unzureichende Reform der Nationalen Kontaktstelle für OECD-Beschwerden

Jeder Unterzeichnerstaat der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen muss eine sogenannte Nationale

Kontaktstelle (NKS) einrichten. Wenn ein Unternehmen aus einem dieser Länder bei seinen weltweiten Aktivitäten gegen die OECD-Leitsätze verstößt, kann bei der NKS eine Beschwerde eingereicht werden. Seit dem Jahr 2000 enthalten die OECD-Leitsätze einen Menschenrechtsbezug und seit 2011 ein Kapitel zu Menschenrechten im Einklang mit den UNLP.

Seit 2000 haben NRO bei der deutschen NKS drei OECD-Beschwerden im Agrarsektor vorgebracht, die aber bereits länger zurückliegen. In jüngster Zeit hat sich die deutsche NKS u.a. mit einer Beschwerde gegen den TÜV Rheinland und dessen indische Tochter wegen mangelhafter Auditing des Rana-Plaza-Gebäudekomplexes befasst. Die abschließende Stellungnahme des BMWi enthielt hilfreiche Empfehlungen zur Reform von Sozialaudits, nicht jedoch zu Abhilfemaßnahmen für die Betroffenen der Katastrophe.

Damit offenbarte der Fall erneut grundlegende Schwächen des Beschwerdemechanismus der deutschen NKS, die zum Teil auch Gegenstand eines Peer Reviews durch Kontaktstellen anderer Länder waren. Kurz zuvor hatte die Bundesregierung im NAP angekündigt, dass die deutsche NKS „neu aufgestellt und weiter gestärkt“ sowie als „eine eigene Organisationseinheit innerhalb des BMWi“ aufgewertet würde. Seit dem 1.12.2016 ist die NKS tatsächlich nicht mehr im Referat für Auslandsinvestitionen in der Unterabteilung für Außenwirtschaftsförderung angesiedelt, sondern als eigene Organisationseinheit direkt dem Abteilungsleiter Außenwirtschaft unterstellt. Damit erfüllte die Bundesregierung aber weder die Forderung nach einer wirklich unabhängigen NKS nach niederländischem Vorbild, noch richtete sie eine unabhängige *Multistakeholder*-Aufsichtsstruktur ein. Auch im Kontext des *Peer Reviews* kam es nicht zu entsprechenden strukturellen Reformen.

Auch andere grundlegende Defizite des Beschwerdemechanismus wurden durch die Reform nicht behoben. So hatte die Bundesregierung im Jahr 2015 Beschwerdeführern „den Verzicht auf Kampagnen gegen den Beschwerdegegner sowie auf die Nutzung der öffentlichen Medien zu diesem Zweck („campaigning“) während des Verfahrens“ vorgeschrieben. Statt diese international einzigartige und in den OECD-Leitsätzen nicht vorgesehene Vorschrift gänzlich zu streichen, entsprach die Bundesregierung der Empfehlung der Wirtschaftsverbände und hielt auch im neuen Beschwerdeleitfaden von 2019 fest, dass „die Durchführung einer öffentlichen Kampa-

gne gegen einen Beteiligten im Einzelfall das Vertrauen in das Verfahren beschädigen und die Erfolgsaussichten beeinträchtigen“ könne.

Ein weiteres grundsätzliches Defizit der deutschen NKS besteht darin, dass ihre Handlungsempfehlungen sich auf künftige Situationen beschränken und keine Abhilfemaßnahmen für die Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen vorsehen, die eigentlich Gegenstand des Verfahrens sind. Damit ist grundsätzlich fraglich, welchen Mehrwert eine OECD-Beschwerde bei der deutschen NKS für die betroffenen Beschwerdeführer hat. Trotzdem hielt die Bundesregierung auch im neuen Verfahrensleitfaden 2019 an dieser Praxis fest.

Damit bleibt sie schon in ihrem Anspruch nicht nur hinter den NKS anderer Länder, sondern insbesondere hinter den Anforderungen der UNLP an außergerichtliche staatliche Beschwerdemechanismen weit zurück. Laut UNLP können Abhilfemaßnahmen „Entschuldigungen, Rückerstattung, Folgenbeseitigung, finanziellen oder nicht-finanziellen Schadensersatz und Strafmaßnahmen“ oder zur Schadensverhütung „einstweilige Verfügungen und Nichtwiederholungsgarantien“ umfassen. Keine dieser Abhilfemaßnahmen ist über die deutsche NKS zu erreichen.

Deren Verfahren erschöpfen sich zudem in Mediationsverfahren, die auf einen Konsens zwischen Beschwerdeführern und Beschwerdegegnern abzielt. Kommt es nicht zur Einigung, drohen dem Unternehmen keinerlei Konsequenzen, wodurch der Anreiz, sich auf eine Einigung einzulassen, gering ist. Andere Kontaktstellen sind in derartigen Situationen durchaus bereit, öffentlich festzustellen, ob ein Unternehmen die OECD-Leitsätze einhält oder nicht. Erst wenn eine NKS klar einen Verstoß gegen die Leitsätze festgestellt hat, könnte sie entsprechende Sanktionen, wie einen zeitweiligen Ausschluss von der Außenwirtschaftsförderung, aussprechen. Bislang droht die deutsche NKS einem Unternehmen nur dann mit Konsequenzen, wenn es sich am Verfahren gar nicht beteiligt.

Tabelle: Die 15 Unternehmen des Agrarsektors im Überblick – Ausgewählte menschenrechtliche Aspekte
(Stand: Dezember 2019)

| Unternehmen | Grundsatzerklärung zu Menschenrechten | Bezug auf ausgewählte Standards* | Verhaltenskodex Lieferkette |
|--|---|--|---|
| Milch | | | |
| Unternehmensgruppe Theo Müller S.e.c.s. | | | |
| DMK Deutsches Milchkontor GmbH | „Verhaltenskodex der DMK Group“ | Allg. Erklärung der Menschenrechte | Einheitliche Einkaufsbedingungen der Unternehmen der DMK-Gruppe |
| Arla Foods Deutschland GmbH | Grundsatz-Erklärung: „Die Menschenrechtspolitik von Arla Food“ | Menschenrechtscharta, d. h. Allg. Erklärung der Menschenrechte und Menschenrechts-Pakte; OECD-Leitsätze, UN-Leitprinzipien | Code of Conduct for Suppliers to the Arla Foods Group |
| FrieslandCampina Germany GmbH | Verhaltenskodex: „Compass für gutes Geschäftsgebahren Friesland-Campina“, Human Rights Policy (noch unveröffentlicht) | Allg. Erklärung der Menschenrechte, ILO-Kernarbeitsnormen, OECD-Leitsätze | Business practices for business partners |
| Hochwald Foods GmbH | „Verhaltenskodex 2018“ | Allg. Erklärung der Menschenrechte | Verhaltenskodex für Lieferanten |
| Geflügel | | | |
| PHW-Gruppe / Lohmann & Co. AG | Verhaltenskodex: „Code of Ethics – Guidelines of PHW Group“ | Nur im Lieferanten-Kodex: Allg. Erklärung der Menschenrechte, ILO-Konventionen, OECD-Leitsätze | Verhaltenskodex / Sozialstandards für Geschäftspartner |
| Franz-Josef Rothkötter GmbH & Co. KG | | | |
| Sprehe Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Handels GmbH & Co. KG (Sprehe Gruppe) | | | |
| Heidemark GmbH | | | |
| Plukon Vertriebs GmbH | | | Allgemeine Einkaufsbedingungen der Plukon Food Group für Deutschland zur Verwendung gegenüber Unternehmen |
| Futtermittel | | | |
| Agravis Raiffeisen AG | In Fragebogenantwort, im Verhaltenskodex kein expliziter Bezug | | Lieferanten <i>Code of Conduct</i> , unveröffentlicht, seit Sommer 2019 bereichsweise Einführung |
| BayWa AG | Verhaltenskodex: „Code of Conduct der BayWa – Leitlinien unseres Handelns“ | „Weltweit geltende Vorschriften zum Schutz der Menschenrechte“ | Wird bis 2020 erarbeitet, Arbeitsstandards bereits Teil von Lieferantenvereinbarungen der Futtermittellieferanten |
| Cargill Deutschland GmbH | Grundsatz-Erklärung: „Incorporated Statement on Human Rights“ | Allg. Erklärung der Menschenrechte, UN-Leitprinzipien, ILO-Kernarbeitsnormen | Verhaltenskodex für Cargill Lieferanten |
| Agrarchemie | | | |
| BASF SE | Grundsatz-Erklärung: „Menschenrechtsposition der BASF-Gruppe“ | Allg. Erklärung der Menschenrechte, Menschenrechts-Pakte, ILO-Kernarbeitsnormen, UN-Leitprinzipien, OECD-Leitsätze | Verhaltenskodex für Lieferanten |
| Bayer AG | Grundsatz-Erklärung: „Die Position von Bayer zum Thema Menschenrechte“ | Allg. Erklärung der Menschenrechte, Menschenrechts-Pakte, ILO-Kernarbeitsnormen, OECD-Leitsätze, UN-Leitprinzipien | Verhaltenskodex für Lieferanten |

* Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Sozialpakt & Zivilpakt (Menschenrechts-Pakte), Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Kernarbeitsnormen); UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (OECD-Leitsätze)

| Menschenrechtliche Risikoanalyse & Folgenabschätzungen | Berichterstattung zu Menschenrechtsthemen | Beschwerdemechanismus | Antwort auf Fragebogen |
|---|--|---|------------------------|
| k.A. | | | Nein |
| Risikoanalyse 2015 bei vorgelagerten Produktionsstufen | DMK Group Integrierter Geschäfts- und Nachhaltigkeitsbericht 2016 | Rechtsanwalt als externe Ombudsstelle, für Mitarbeiter*innen und Geschäftspartner zugänglich, anonym möglich | Nein |
| Zwei menschenrechtliche Risikoanalysen in Ghana und Indonesien, drei umfassende Menschenrechtsbewertungen (Folgenabschätzungen) in Nigeria, Senegal und Bangladesch | CSR-Bericht 2018, Zwei Risikoanalysen und drei Folgenabschätzungen veröffentlicht | Whistleblower-Mechanismus & interner Beschwerde-mechanismus, anonym möglich, in 2018 18 Meldungen an Whistleblower-Mechanismus, 8 wurden weiterverfolgt | Ja |
| Verpflichtet sich zu Prüfungsprozess in Einklang mit UNGP, regelmäßige Risikobewertungen zur Einhaltung der Menschenrechte | Integrierter Bericht 2018 | Speak-Up Procedure für Mitarbeiter*innen (Telefon + Webservice sowie lokale Vertrauensvertreter), für Externe People in Touch, anonym möglich, 131 Berichte in 2018; Zusammenarbeit mit regionalen NRO | Ja |
| k.A. | Geschäftsbericht 2018 | Beschwerde-Email-Adresse, für Mitarbeiter*innen und Externe, auf Wunsch vertraulich, neutrale Anlaufstelle geplant | Ja |
| k.A. | Nachhaltigkeitsbericht 2017 der PHW-Gruppe | Ombudsmann für Mitarbeiter*innen, anonym möglich, zudem Ombudsstelle für Werkvertragsbeschäftigte in Vechta | Ja |
| k.A. | | | Nein |
| k.A. | | Kontaktformular unter Compliance, für Mitarbeiter*innen und Externe, geht direkt an Geschäftsleitung | Nein |
| k.A. | | | Nein |
| k.A. | Looking Forward. Plukon Food Group. CSR Report 2017-2018. | Externe Vertrauensperson für Mitarbeiter*innen, Whistleblower-Regelung, bislang in NL, B, F, 2019 für Deutschland und Polen geplant, bislang keine Beschwerden eingegangen (2016-2018) | Nein |
| k.A. | Nachhaltigkeitsbericht 2018/19: Factsheet Nachhaltigkeit | Externer Ombudsmann, auch anonym, für Beschäftigte und Geschäftspartner | Ja |
| Jährliches Screening aller Lieferanten mit Hauptsitz in Risikoland gemäß des Corruption Perception Index von Transparency International, wird in Bezug auf Menschenrechte bewertet | Raum für Nachhaltigkeit. Verantwortlich handeln. Nachhaltigkeitsbericht 2018 | Externer Vertrauensanwalt, Hinweisgebersystem CompCor, auch anonym, für Externe möglich, zudem über Compliance-Abteilung | Ja |
| k.A. | Higher Reach. Cargill 2019 Annual Report; ausführliche Webseite, v.a. zu Palmöl | Compliance-Hotline für Mitarbeiter*innen und Externe („Ethics Open Line“), in 21 Sprachen, auch anonym, spezielle Cargill's Palm Grievance Procedure inkl. Details zu konkreten Beschwerdefällen | Nein |
| Menschenrechtsbewertungen in Steuerungs- und Entscheidungsfindungsprozesse integriert, z. B. bei Investitionen, Akquisitionen und Devestitionen, auch in Produktbewertungen entlang des Produktlebenszyklus, länderbasierte Risikoanalyse | BASF-Bericht 2018. Ökonomische, ökologische und gesellschaftliche Leistung, auf Webseite entlang der Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfalt | Compliance-Hotlines für Mitarbeiter*innen und Dritte, in jeweiligen Landessprachen, auch anonym, Nachbarschaftsforen an größeren Produktionsstandorten, 231 Beschwerden mit Menschenrechtsbezug in 2018 | Ja |
| Risikoverfahren berücksichtigen nicht-finanzielle Risiken u.a. gemäß CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz (u. a. Menschenrechte, Arbeitnehmer- und Sozialbelange) | Bayer Geschäftsbericht 2018; ausführlicher auf Webseite | Weltweite Compliance-Hotline, für 100 Länder, in 13 Sprachen, für Mitarbeiter*innen und allgemeine Öffentlichkeit, auch anonym, in 2018: 251 Meldungen + 77 Meldungen im neuen Agrargeschäft (Monsanto) | Ja |

Impressum

Bericht 2020
Globale Agrarwirtschaft und Menschenrechte:
Deutsche Unternehmen und Politik auf dem Prüfstand

Autor*innen:

Cornelia Heydenreich und Armin Paasch

Mit Beiträgen von Reinhild Benning, Thomas Fritz, Julia Otten,
Tobias Reichert, Sarah Schneider und Franziska Wohltmann

Wir danken für wertvolle Hinweise und Kommentare von
Christoph Bals, Lion Bintz, Bernd Bornhorst, Gertrud Falk,
Cäcilia Hagenow, Roman Herre, Johanna Kusch, Philipp Mimkes,
Nina Möhren, Helene Pinsuwan, Angela Reitmaier,
Miriam Saage-Maaß, Christian Schliemann, Johanna Sydow,
Joseph Wilde und Michael Windfuhr.

Redaktion: Claudia Fix

Layout: Dietmar Putscher

Titelbild (Mato Grosso, Brasilien): shutterstock/PARALAXIS
Titelbild Grafik-Auge: Kopp/MISEREOR

Januar 2020

Gesamtfassung:

ISBN: 978-3-943704-78-5, Bestellnummer: 20-4-01

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
armin.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

- Die Gesamtfassung des Berichtes können Sie herunterladen unter:
www.germanwatch.org/de/17692 bzw.
www.misereor.de/fileadmin/publikationen/bericht-globale-agrarwirtschaft-und-menschenrechte.pdf

