



Bericht 2014 – Kurzfassung

Globales Wirtschaften und Menschenrechte

Deutschland auf dem Prüfstand



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

Pirmin Spiegel
Christoph Bals

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 Arbeitnehmer/-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.

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 Schutz-

pflicht 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-Sonderberichtersteller/-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 befürworteten, hat sich die Bundesregierung in der vergangenen Legislaturperiode in einem vermeintlichen Gegensatz zwischen Freiwilligkeit einerseits und Verbindlichkeit an-



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

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 Regulationsinitiativen 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 nachvoll-

ziehen, 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 unterkariert 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 berich-

ten, „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 Landesvergabebegehren gehen schon weiter, indem sie etwa Umweltstandards und zumindest die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der ILO als Kriterien verbindlich festschreiben. Für



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

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 Menschenrechtsverlet-

zungen 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 diligence*) 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 Grundsatzklärungen 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



Proteste der Indigenen gegen den Belo Monte Staudamm in Brasilien.

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 den-

noch 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 scheidet 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



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.

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 Gerichten 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 menschenrechtlichen 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 Menschenrechtsrisikoplanungen 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 Regelungsba-sis. Das gilt aber nur, wenn die Staaten ihre Schutzpflicht ernst nehmen und die bestehenden Regelungs- und Um-setzungslücken zum Schutz der Menschenrechte und zum Zugang zu Rechtsmitteln schließen. Deutschland darf sich einem intelligenten Mix von freiwilligen und verpflichten-den Maßnahmen nicht entziehen und nicht länger nur auf freiwillige Maßnahmen und eine Umsetzung der zweiten Säule der UN-Leitprinzipien setzen. Gerade auch als wohl-habende Wirtschafts-nation sollte Deutschland auf natio-naler Ebene sowie im Rahmen der Europäischen Union Vorreiter bei der menschenrechtlichen Rahmensetzung für Unternehmen werden.

Das Bekenntnis der Regierungsparteien im Koalitions-vertrag zu einer nationalen Umsetzung der UN-Leitprin-zipien 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 Umset-zungsvorschläge sind dabei einzubeziehen.

Impressum

**Bericht 2014 – Kurzfassung
Globales Wirtschaften und Menschenrechte
Deutschland auf dem Prüfstand**

Februar 2014

Autor/ -innen:

Cornelia Heydenreich, Armin Paasch, Johanna Kusch

Layout: Dietmar Putscher

Titelbild: G.M.B. Akash / Panos Pictures / VISUM

Grafik-Auge: Natalia Barcova / Fotolia.com

**Der vollständige Bericht ist abrufbar unter:
<http://www.germanwatch.org/de/8225>**

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

