



7. April 2011

## **Öffentliche Anhörung des Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages**

zum Thema  
**„Menschenrechtliche Verantwortung internationaler Unternehmen“**  
am 6. April 2011

von Dr. Brigitte Hamm  
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

### *Vorbemerkung:*

Viele der Themen des Fragenkatalogs kreisen um die richtige Art der Steuerung und Regulierung. Im Zuge der Globalisierung und einhergehend mit Tendenzen zur Flexibilisierung, Privatisierung und Liberalisierung hat sich ein Geflecht an Instrumenten der freiwilligen Selbst- und Co-Steuerung (vor allem in so genannten Multistakeholder-Initiativen) herausgebildet. Daneben existieren weiterhin verbindliche Regelwerke wie nationale Gesetze und internationale Verträge. Letztlich kommt es heute auf die richtige Mischung (Komplementarität) unterschiedlicher Formen der Steuerung an. In der Situation einer immer stärkeren Verflechtung der Weltwirtschaft wird neben der sozialen und ökologischen Verantwortung zunehmend auch eine menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen diskutiert und findet in der Zwischenzeit breite Anerkennung. Dies spiegelt das Mandat des UN Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, wider. Ruggie stellte 2008 sein Politisches Rahmenwerk vor, das auf drei Säulen basiert: der staatlichen Schutzpflicht, der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen sowie dem Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung. Im Sommer 2011 sollen die dazugehörigen *Guiding Principles* im UN Menschenrechtsrat beraten werden. In der Debatte über Wirtschaft und Menschenrechte kommt den Staaten, insbesondere aber den Regierungen der Industrieländer, eine besondere Verantwortung zu, a) um durch adäquate Regulierung für Unternehmen sichere Rahmenbedingungen zu setzen und b) um Unternehmen sowohl zu unterstützen (z. B. durch capacity building oder Anreize) als auch anzuhalten (z. B. durch Rechenschaftslegung und Haftbarmachung), ihrer menschenrechtlichen Verantwortung nachzukommen. Aus einer menschenrechtlichen Perspektive handelt es sich hier um staatliche Schutzpflichten, die auch durch die derzeitige Debatte über Wirtschaft und Menschenrechte an die Herausforderungen der Globalisierung angepasst und präzisiert werden sollen. Hierzu zählt eine extraterritoriale Schutzpflicht ebenso wie die Schärfung bestehender Instrumente, beispielsweise der OECD-Leitsätze. Für die Regierungen weltweit, aber vor allem Westlicher Länder, gilt es diese Herausforderung anzunehmen und, ähnlich wie von Unternehmen in der CSR-Debatte gefordert, Menschenrechte als integralen Bestandteil nationaler Interessen zu begreifen.

## I. Corporate Social Responsibility (CSR)

### **1. Wie kann eine Verbreitung von Umwelt- und Sozialstandards und Förderung verantwortungsvoller Unternehmensführung – Stichwort: Corporate Social Responsibility (CSR) – in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern u.a. durch Ausbau der Unterstützung für den Global Compact der Vereinten Nationen, die Business Social Compliance Initiative (BSCI) in Brüssel oder die Beförderung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen aussehen?**

Das Bestreben, Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards weltweit zu verbreiten, stellt für die Regierungen der OECD-Welt eine große Herausforderung dar: Zum einen treffen Unternehmen aus Westlichen Ländern auf dem Weltmarkt zunehmend auf Konkurrenz aus Ländern des Südens, zum anderen stehen sie auch unter dem Druck einer kritischen Öffentlichkeit, die die Einhaltung von Standards auch in Betrieben der Zulieferkette einfordert. Somit haben Westliche Industrieländer und ihre Unternehmen neben ethischen Erwägungen ein originäres Eigeninteresse, dass weltweit Standards eingehalten werden. Verschiedene Ressorts, insbesondere das BMZ, sind bemüht, zur Stärkung von Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards in den Produktionsländern beizutragen.

Neben dem politischen Dialog, der ein Bewusstsein über die Bedeutung solcher Standards erzeugen soll, zählt hierzu insbesondere auch, dass Regierungen der Partnerländer durch kohärente Außen-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitiken der Geberländer in ihrer Verantwortung gestärkt werden. Ziel muss eine staatliche Politik sein, die sich an der Achtung von Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards ausrichtet. Dabei ist es von großer Bedeutung, eine Politik der doppelten Standards zu vermeiden, um die eigene Glaubwürdigkeit nicht in Frage zu stellen. Dazu zählt auch, dass nicht auf der einen Seite Standards eingefordert werden, ihre Durchsetzung aber auf der anderen Seite durch spezifische Abkommen unterminiert wird. Ein Beispiel stellen hier die bilateralen Investitionsabkommen (*Bilateral Investment Treaties*, BITs) dar. Diese Übereinkommen zwischen zwei Staaten dienen offiziell der Förderung und dem Schutz von Auslandsinvestitionen durch Unternehmen. Investoren erlangen durch diese Abkommen einen umfassenden Schutz vor willkürlichen, diskriminierenden oder den wirtschaftlichen Wert ihrer Investitionen erheblich beeinträchtigenden staatlichen Maßnahmen. Bei Verletzung eines Abkommens können Schiedsgerichte eingeschaltet werden und es kann zu hohen Schadensersatzforderungen kommen. Deutschland hat 130 BITs abgeschlossen, weltweit existieren zurzeit rund 2600 derartiger Abkommen. Sie stehen in der Kritik, nicht nur weil sie einseitig die Interessen der Investoren schützen, sondern auch weil sie Regierungen der Gastländer daran hindern können, ihren menschenrechtlichen Staatenpflichten gegenüber der eigenen Bevölkerung nachzukommen. So enthalten sie meist keine sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Vorgaben für Unternehmen. Zudem führt die Furcht vor Schadensersatzforderungen zu einer Zurückhaltung der betroffenen Regierungen, die Investitionstätigkeit von Unternehmen zu regulieren und dabei menschenrechtliche, soziale und ökologische Kriterien zu berücksichtigen. Nichtregierungsorganisationen aus dem Süden beklagen deshalb einen so genannten *regulatory chill*.

Für die Stärkung der Verantwortung von Unternehmen existiert eine Vielzahl von Initiativen, so dass die hier nachgefragten drei Instrumente – Global Compact der Vereinten Nationen (GC)<sup>1</sup>, Business Social Compliance Initiative (BSCI) und OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (OECD-Leitsätze) – nur beispielhaft zu verstehen sind. Gemeinsam ist ihnen, dass es sich um für Unternehmen freiwillige Initiativen zur Umsetzung der sozialen Verantwortung auch in Entwicklungsländern handelt. Gemeinsam ist ihnen zudem, dass sie durch die Bundesregierung in unterschiedlicher Weise unterstützt werden. Von ihrem Charakter her sind diese Instrumente jedoch sehr unterschiedlich.

---

<sup>1</sup> Derzeit sind weltweit mehr als 5300 Unternehmen Mitglied im GC, wobei man aber nicht zwischen großen sowie kleinen und mittleren Unternehmen differenzieren kann. Hierzu zählen auch 206 Unternehmen aus Deutschland.

So handelt es sich beim GC mit seinen zehn Prinzipien zu Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards sowie zur Korruptionsbekämpfung vor allem um ein Lern- und Diskussionsforum für Unternehmen. GC-Netzwerke existieren mittlerweile in vielen Entwicklungsländern, und ihre Verbreitung wird durch internationale Organisationen wie UNDP, aber auch durch Geberorganisationen wie in Deutschland der Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) unterstützt. Der GC ist kein Verhaltenskodex und kann somit eher auf der diskursiven Ebene zur Verbreitung von Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards bei Unternehmen beitragen.

BSCI ist eine Unternehmensinitiative für die Durchsetzung von Standards in Produktionsländern. Sie ist hervorgegangen aus einer Initiative des vom BMZ moderierten Runden Tisches Verhaltenskodizes zusammen mit der Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels (AVE). Für die Durchsetzung des BSCI-Kodex werden vor allem Audits durchgeführt, die in ihrer Wirkung auf die Einhaltung von Standards auch bei BSCI selbst umstritten sind. Darüber hinausgehend führt BSCI in Produktionsländern Runde Tische und Schulungen zum BSCI-Kodex durch, was sicherlich auch zur Verbreitung von Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards bei Produzenten, Beschäftigten und weiteren Stakeholdern beitragen kann. Zugleich ist aber festzuhalten, dass in den verschiedenen Sektoren, insbesondere der Textil- und Bekleidungsindustrie, Instrumente existieren, die weitergehen als die BSCI. So betonen verschiedene Multistakeholder-Initiativen vor allem die Partizipation der Betroffenen. Eine solche Initiative stellt die Fair Wear Foundation (FWF) dar, deren Verhaltenskodex sich inhaltlich an der Kampagne für Saubere Kleidung ausrichtet.

Unter der Vielzahl freiwilliger Verhaltenskodizes für Unternehmen stehen die OECD-Leitsätze in besonderer Weise hervor, weil sie eine Vereinbarung der OECD-Länder und einiger weiterer Unterstützerländer darstellen. Mit den nationalen Kontaktstellen (NKS) bestehen Institutionen, welche die Leitsätze fördern und über deren Einhaltung wachen sollen. Die NKS sind zudem Beschwerdeinstanz, an die sich alle „interessierten Parteien“, in der Praxis vor allem Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen, wenden können, wenn ein Unternehmen des jeweiligen Landes gegen die darin niedergelegten Standards verstößt. Aufgrund der Tatsache, dass die gerichtliche Verfolgung von Verstößen gegen Menschenrechte in den Produktionsländern häufig schwierig ist und dass bei den meisten freiwilligen Instrumenten Sanktionsmöglichkeiten fehlen, geraten Beschwerdemechanismen und Möglichkeiten zur Wiedergutmachung zunehmend ins Blickfeld der aktuellen Debatte über Wirtschaft und Menschenrechte. Ein besonderes Gewicht erlangen die OECD-Leitsätze auch dadurch, dass die Staaten für ihre Einhaltung verantwortlich sind. Angesichts des Gewichts der Leitsätze ist ihre derzeitige Revision von besonderer Bedeutung. Hierbei geht es neben möglichen Strukturreformen vor allem um ein eigenes Kapitel zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen.

Zusammenfassend tragen die hier genannten Instrumente in unterschiedlicher Weise zur Verbreitung von Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards in Ländern des Südens bei. Einige seien hier genannt:

- Es entstehen Foren, z. B. nationale GC-Netzwerke, Runde Tische oder andere Multistakeholder-Foren. Sie dienen der Beratung über CSR und der Bewusstseinsbildung über die Verantwortung von Unternehmen für eine nachhaltige Entwicklung.
- Durch die Einhaltung von Standards können Westliche Unternehmen eine Art Vorreiterrolle für die Verbreitung von Standards übernehmen. Dies geschieht freiwillig und kann durch entsprechende Anreize in den Heimatländern, z. B. Außenwirtschaftsförderung oder auch die Verknüpfung von Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards mit der öffentlichen Beschaffung, verstärkt werden.
- Bei Verstößen gegen Standards durch Unternehmen können betroffene Menschen Beschwerde einreichen, z. B. auch bei den NKS, die für die OECD-Leitsätze zuständig sind.

**2. Eine häufig erhobene Forderung ist die Einbeziehung der Zuliefererbeziehungen in die Bemühungen um Corporate Social Responsibility (CSR). Inwiefern ist die Einrichtung von CSR-Kontrollmechanismen für Zulieferer im Hinblick auf die Effektivität dieser Kontrolle durch das belieferte Unternehmen möglich und wo stoßen diese Mechanismen möglicherweise an Grenzen?**

Während die meisten Verhaltenskodizes sich an wichtigen Dokumenten der Internationalen Arbeitsorganisation (*International Labour Organization*, ILO) und der Vereinten Nationen orientieren und sich inhaltlich nur geringfügig unterscheiden, weichen sie hinsichtlich der vorgesehenen Mechanismen zur Durchsetzung und Überwachung z. T. deutlich voneinander ab, und hier offenbaren sich viele Probleme. Übliche Instrumente für die Überwachung sind Audits, die mit einer Zertifizierung verbunden sein können. Audits fragen ab, inwiefern die Standards in Verhaltenskodizes eingehalten werden. Dies geschieht in der Regel durch Fabrikbesuche. Es wird also die Situation zu einem bestimmten Zeitpunkt ermittelt. Eine solche punktuelle Erhebung ermöglicht es Zuliefer-Unternehmen, sich auf die Audits beispielsweise durch doppelte Buchführung oder auch durch die Beeinflussung der Beschäftigten vorzubereiten. Meist müssen Zulieferer die Kosten der Auditierung selbst tragen.

Audits stehen häufig in der Kritik, weil durch sie kaum eine Verbesserung der Lage der Beschäftigten erreicht wird. Aus der Sicht vieler KritikerInnen dienen Audits in der üblichen Form vor allem dazu, die Reputation von Unternehmen zu schützen und VerbraucherInnen zu beruhigen. Zunehmend wird dieses Instrument auch von Unternehmen selbst kritisch gesehen. Auch die Unterscheidung zwischen externen und internen Audits wird nicht als Kriterium für ihre Qualität gesehen. Keinesfalls sollten externe Audits als generell besser, weil vermeintlich unabhängig, eingestuft werden. KritikerInnen beklagen das Geschäft mit Audits und das Interesse der Auditoren, Aufträge großer Markenunternehmen und Einzelhändler einzuwerben. Weiter wird kritisiert, dass Auditoren oft männlich seien, was es erschwere, die Geschlechterdiskriminierung aufzudecken. Häufig würden auch lokale Auditoren bedroht und insgesamt sei Auditing geprägt von Machtasymmetrien. Zusammenfassend kann man festhalten, dass derartige Kontrollinstrumente teilweise einfache Probleme aufdecken können. Bei eher strukturellen, fest verwurzelten Problemen, beispielsweise Behinderungen bei der Vereinigungsfreiheit oder auch systematischen Überstunden, gelingt dies aber weniger gut, und es werden zudem kaum Lösungsvorschläge entwickelt. Anstelle von eher ergebnisorientierten Audits verfolgen andere Verfahren, beispielsweise das Verifikationssystem der niederländischen FWF oder auch der Ethical Trading Initiative aus Großbritannien, einen stärker prozessorientierten Ansatz der Überprüfung. Dabei stehen das Lernen von Zulieferern und die Einbindung der Beschäftigten im Vordergrund. Eine wichtige Forderung an das Monitoring richtet sich darauf, dass unabhängige Gespräche mit den Beschäftigten außerhalb des Fabrikgeländes stattfinden. Zugleich sollte lokales Personal die Überprüfung durchführen. Im Vordergrund muss dabei die Lage der Beschäftigten stehen. Dazu gilt es, deren Verhandlungsposition und aktive Partizipation durch eine bessere Ausbildung zu stärken.

Die Durchsetzung von Verhaltenskodizes in der gesamten Zulieferkette stellt insgesamt ein großes Problem dar, und es wird teilweise bezweifelt, dass dies überhaupt möglich ist. Ein Grund für die Schwierigkeit einer durchgehenden Kontrolle ist sicherlich, dass die Informalität der Wirtschaft in den unteren Gliedern der Kette zu- und damit die Möglichkeit der Überwachung abnimmt. Viele Unternehmen beschränken sich in ihrer Kontrolle deshalb auf die oberen Glieder der Produktionskette, in denen ihr Einfluss am größten ist. So trainiert auch BSCI vor allem Zulieferer im ersten Glied der Kette. Andere Unternehmen geben an, dass sie allenfalls bis ins dritte Glied der Kette kontrollieren können. Trotzdem treten viele Missstände, die an die Öffentlichkeit gelangen, nach wie vor bereits in diesen oberen Gliedern auf. Als mögliche Maßnahmen zur besseren Überwachung werden vor allem langfristige Lieferbeziehungen gesehen und die Bindung an wenige Einkäufer.

Die zunehmende Komplexität globaler Wertschöpfungsketten erschwert es Unternehmen, die Verantwortung für ihre Produktionskette zu übernehmen. Auch aufgrund der Gefahr der Folgen negativer Berichterstattung versuchen einige Unternehmen aber zunehmend, sich den Problemen zu stellen und sich mit internationalen Gewerkschaftsverbänden und transnationalen zivilgesellschaftlichen Netzwerken auszutauschen, um die Arbeitsbedingungen in ihren Zulieferketten zu verbessern und die Transparenz zu erhöhen. Hierzu zählt auch, die Zulieferkette im Geschäftsbericht zu veröffentlichen. Einzelne Unternehmen, insbesondere in der Textil- und Bekleidungsindustrie, bemühen sich auch, vorhandene Probleme besser zu identifizieren und längerfristige Maßnahmen zu ergreifen, um die Situation der Beschäftigten in einer Zulieferkette zu verbessern. Die Probleme können dabei sowohl durch ihr eigenes Einkaufsverhalten hervorgerufen, als auch bei Zulieferfirmen selbst erzeugt werden. Letztlich können sie immer auch auf spezifische Bedingungen in einem Land zurückzuführen sein.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Anspruch alle Glieder einer Produktionskette kontrollieren zu können, bisher nur schwer durchzusetzen ist. Dennoch zeigen sich wichtige Qualitätsunterschiede bei den Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung von Standards. Im Vordergrund sollte dabei die Verbesserung der Lage der Beschäftigten und weniger lediglich die Einhaltung von Regeln stehen.

## II. Nationale Verantwortung und völkerrechtliche Verpflichtungen

### **3. In welchen Wirtschaftsbereichen und Regionen finden Ihrer Meinung nach die schwerwiegendsten Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen statt? Ist dieses menschenrechtswidrige Verhalten von Unternehmen häufig von den nationalen Gesetzen gedeckt? Wo sehen Sie den größten Handlungs- und Regelungsbedarf?**

Der Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, hat als Teil seines Mandats eine Bestandsaufnahme von Verstößen gegen die Menschenrechte durch Unternehmen bzw. mit ihrer Beteiligung durchgeführt. Die Grundlage hierfür bildete die Internetseite *Business & Human Rights* (<http://www.business-humanrights.org/>).

Danach zeigt sich, dass im extraktiven Bereich besonders häufig schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen auftreten. Dies liegt auch daran, dass die Rohstoffförderung oftmals in Konfliktregionen erfolgt und/oder in Ländern, in denen Korruption weit verbreitet ist. Auch werden die Rohstoffe zum Teil in ländlichen Siedlungsgebieten gefördert, wodurch oftmals die Rechte indigener Gemeinden bedroht werden, beispielsweise durch Umsiedlungen. Verschiedene Initiativen wie die *Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*, die durch die Bundesregierung unterstützt wird, oder auch die zivilgesellschaftliche Initiative *Publish What You Pay* sollen hier für Transparenz sorgen. Der Schutz der Rechte betroffener Gemeinden und indigener Gruppen stellt ein besonderes Problem dar, weil sowohl die Unternehmen als auch die Regierungen des Gastlandes dazu neigen, wirtschaftliche Interessen in den Vordergrund zu rücken. Die Betroffenen hingegen sind zum Teil zu wenig mit transnationalen zivilgesellschaftlichen Akteuren vernetzt, um für ihre Anliegen Gehör zu finden.

Aber auch in Niedriglohnsektoren wie der Textil- und Bekleidungs-, der Elektronik- oder auch der Spielzeugindustrie, in denen eine große Anzahl von Menschen Beschäftigung findet, treten Menschenrechtsverletzungen auf. Neben teilweise unwürdigen Arbeitsbedingungen werden besonders häufig gewerkschaftliche Rechte verwehrt, und aufgrund zu niedriger Löhne wird das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, wie es im Sozialpakt niedergelegt ist, verletzt. Auch wenn nahezu alle Verhaltenskodizes das Diskriminierungsverbot beinhalten, sind Frauen von der schlechten Bezahlung besonders betroffen.

Der Handlungsbedarf großer Unternehmen richtet sich hier auf die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen auch in den Zulieferbetrieben, z. B. indem existenzsichernde Löhne gezahlt werden. Der häufige Verweis auf die Notwendigkeit der Produktivitätssteigerung als Voraussetzung für die Zahlung höherer Löhne zeigt, dass Unternehmen bisher nicht bereit sind, ihre Gewinne neu zu kalkulieren und ihr Einkaufsverhalten an menschenrechtlichen Anforderungen auszurichten. Um angemessene Löhne in den Produktionsländern Asiens durchzusetzen, hat das zivilgesellschaftliche Netzwerk *Asia Floor Wage Campaign* einen Berechnungsmodus für ein solches Lohnniveau entwickelt. Dabei ist die Initiative einerseits regional ausgerichtet, um die innerregionale Standortkonkurrenz abzuschwächen, andererseits wird aber auch die Situation in den unterschiedlichen Ländern berücksichtigt. Kontraproduktiv zum Bemühen um existenzsichernde Löhne ist es jedoch, wenn Verbände wie die Europäische Handelskammer Regierungen von Produktionsländern, wie kürzlich in Vietnam geschehen, unter Druck setzen, indem sie vor einer weiteren Anhebung von Mindestlöhnen warnen, die bisher noch keinesfalls existenzsichernd sind.

Handlungsbedarf besteht auch bei den Regierungen der Produktionsländer. Dabei zeigt sich, dass bei der Abwägung zwischen wirtschaftlichen Interessen und der Beachtung von Standards letztere häufig auf der Strecke bleiben. Regierungen können durch entsprechende Gesetze dazu beitragen, dass die Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten und ihrer Familien in Einklang mit den Menschenrechten stehen. Hier kann auch die Kooperation mit Industrieländern hilfreich sein.

**4. Der Sozialpakt verpflichtet die Staaten, ihre extraterritorialen Staatenpflichten in allen Politikfeldern wie der Entwicklungs-, Außen-, Wirtschafts- und Handelspolitik umzusetzen. Welche Instrumente wären Ihrer Meinung nach hierfür erforderlich? Ist eine verbindliche Verankerung in der deutschen Gesetzgebung notwendig?**

Der Sozialpakt ist bezüglich extraterritorialer Staatenpflichten sehr weitgehend, weil er – in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen – die Beitrittsstaaten zur internationalen Kooperation zur Verwirklichung der darin niedergelegten Rechte verpflichtet. Diese internationale Kooperation ist eine von verschiedenen Begründungen für extraterritoriale Staatenpflichten.

Auch der für den Sozialpakt zuständige Ausschuss der Vereinten Nationen argumentiert bezüglich extraterritorialer Staatenpflichten sehr weitgehend und versucht so, die Staatenpflichten an die Bedingungen der Globalisierung anzupassen. Dazu müssten außenpolitische und außenwirtschaftliche Aktivitäten stärker als bisher an den Menschenrechten ausgerichtet werden. Zugleich ist diesbezüglich eine bessere Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Ressorts erforderlich. Dazu sollten alle Ministerien ihr Handeln durch systematische menschenrechtliche Folgenabschätzungen als Bestandteil menschenrechtlicher Staatenpflichten reflektieren und dokumentieren.

Neben einer solchen erforderlichen Kohärenz existieren zum Teil seit vielen Jahren internationale Steuerungsinstrumente für die Regulierung von Unternehmen in der globalen Wirtschaft. Hierzu zählen für ausländische Investitionen insbesondere die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und für die Vergabe von Exportkreditgarantien die OECD Common Approaches. Beide Instrumente befinden sich derzeit in einem Reformprozess, auch um eine stärkere menschenrechtliche Ausrichtung sicherzustellen. Trotz des Drucks zivilgesellschaftlicher Organisationen (und bei den OECD-Leitsätzen auch seitens der Gewerkschaften) zeigt sich Deutschland in diesen Reformprozessen als eher zurückhaltend. Vor allem das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und auch Unternehmensverbände argumentieren, dass Deutschland bei der Beachtung von Standards bereits eine Vorreiterrolle einnehme und dass aufgrund der Exportabhängigkeit der deutschen

Wirtschaft Wettbewerbsnachteile bei der Beachtung weiterer Standards zu befürchten seien. Doch auch andere Länder wie die Niederlande sind in starkem Maße exportabhängig und weisen dabei eine teilweise ähnliche Exportstruktur wie Deutschland auf, wobei vor allem Maschinen und chemische Produkte exportiert werden. Das Nachbarland unterscheidet sich aber von Deutschland vor allem durch eine vorbildliche Ausstattung der NKS für die OECD-Leitsätze (s. auch Frage 7).

Auslandsinvestitionen werden vor allem auf bilateraler Ebene durch eine Vielzahl von Investitionsabkommen zwischen Staaten (BITs) verbindlich reguliert. Zum Teil behindern diese BITs jedoch die Gaststaaten bei der Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Pflichten. Während BITs verbindliche Abkommen darstellen, erfolgt die Bindung ausländischer Investitionen an Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards durch die OECD-Leitsätze für die Unternehmen nur auf freiwilliger Basis. Im Kontext der Debatte über Wirtschaft und Menschenrechte stehen auch die BITs zunehmend in der Kritik, und es existieren vielfältige Reformvorschläge, wie Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards in diesen Verträgen verankert werden könnten.

Die deutsche Außenwirtschaftsförderung wird durch interministerielle Ausschüsse unter der Federführung des BMWi gesteuert. Die Vergabe staatlicher Garantien und Bürgschaften erfolgt durch beauftragte Mandatare, die Euler Hermes Kreditversicherungs-AG und PricewaterhouseCoopers. Die Außenwirtschaftsförderung wird nicht systematisch durch den Deutschen Bundestag kontrolliert. In den USA hingegen hat die zuständige Export-Import Bank kein permanentes Mandat, sondern erhält ein solches im Abstand von fünf Jahren durch den amtierenden Kongress. Nichtregierungsorganisationen konnten dies nutzen und durch gezielte Lobbyarbeit den Prozess der Neuautorisierung an Bedingungen knüpfen. Ähnlich zu den USA könnte ein entsprechendes Hermesgesetz diesen wichtigen Bereich der deutschen Außenwirtschaftsförderung stärker der parlamentarischen Kontrolle unterstellen. Dies ist auch eine Forderung zivilgesellschaftlicher Akteure.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine verbindliche Verankerung und eine stärkere parlamentarische Kontrolle der sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Standards in der Entwicklungs-, Außen-, Wirtschafts- und Handelspolitik notwendig wären.

- 5. Welche Vorteile bringt ein verbindliches nationales Klagerecht gegenüber internationalen Unternehmen, die ILO-Standards missachten?**
  
- 6. Welche konkreten Möglichkeiten hat Deutschland, menschenrechtskonformes Verhalten von transnational tätigen deutschen Unternehmen zu fördern bzw. Unternehmen für etwaige Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft zu ziehen? Welche Rolle spielen hierbei Bundeswirtschaftsministerium, Botschaften und Handelskammern? Wie kann eine sinnvolle Organisation der Zuständigkeiten der OECD-Leitsätze im Bundeswirtschaftsministerium aussehen?**

Die Debatte über Wirtschaft und Menschenrechte ist vergleichsweise ‚jung‘. John Ruggie folgend fokussiert sie vor allem die drei Themen der staatlichen Schutzpflicht, der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen und des Zugangs zu gerichtlichen und außergerichtlichen Beschwerdemechanismen einschließlich der Wiedergutmachung. Die Frage nach den Möglichkeiten der Förderung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen und deren Haftung bei Verstößen ist im Kontext dieser drei Säulen des Politischen Rahmenwerks von John Ruggie zu betrachten.

Ein menschenrechtskonformes Verhalten transnational tätiger deutscher Unternehmen<sup>2</sup> lässt sich zum einen durch unterschiedliche Formen der Anreize fördern. Hierzu zählt die Auftragsvergabe durch die öffentliche Hand. Zum anderen geht es um die konsequente Verknüpfung unterschiedlicher Steuerungsinstrumente, beispielsweise der OECD-Leitsätze, mit der Förderung von Aktivitäten deutscher Unternehmen im Ausland. Grundlegende Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass alle politischen Akteure und Ausführungsorgane anerkennen, dass ein solches Verhalten deutscher Unternehmen erforderlich ist und auch gefördert werden muss. Dazu müssen die verantwortlichen Organe mit dem Thema Wirtschaft und Menschenrechte selbst besser vertraut gemacht werden (*capacity building*). Instrumente, die zur Erfüllung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht beitragen, wie *Human Rights Impact Assessments*, müssen auch durch das BMWi als Herausforderung anerkannt und erlernt werden. Dies ist die Voraussetzung, um Unternehmen bei der Wahrnehmung ihrer menschenrechtlichen Verantwortung zu unterstützen. Das BMWi sollte hier eine Vorreiterrolle übernehmen, nicht zuletzt weil es die Federführung bei der Außenwirtschaftsförderung innehat. Insbesondere die Mandatare, die Euler Hermes Kreditversicherungs-AG und PriceWaterhouseCoopers sollten beginnen, menschenrechtliche Risikoabschätzungen im Sinne des politischen Rahmenwerks von John Ruggie selbst durchzuführen und von antragstellenden Unternehmen einzufordern. Botschaften und Handelskammern können hier unterstützend tätig werden. Voraussetzung hierfür ist ebenfalls, dass bei diesen Institutionen das Bewusstsein geschaffen wird, dass sie deutsche Wirtschaftsinteressen nicht isoliert, sondern nur im Einklang mit der Achtung, dem Schutz und der Gewährleistung der Menschenrechte auch im Ausland verstehen und dementsprechend fördern sollten.

Das Problem, wie Unternehmen, die gegen die Menschenrechte verstoßen, zur Rechenschaft gezogen werden können, stellt angesichts fehlender verbindlicher Regulierung auf internationaler Ebene und oft nur schwacher Rechtsdurchsetzung in Ländern des Südens eine große Herausforderung dar. Da die jeweiligen nationalen Rechtssysteme sehr unterschiedlich ausgestattet sind, ist es bisher nicht gelungen, einheitliche Verfahren für effektive Sanktionsmechanismen vorzuschlagen. Auch in Deutschland wird dieses Anliegen vor allem unter zivilgesellschaftlichen Akteuren breit diskutiert (s. hierzu die Stellungnahme weiterer Sachverständiger).

Verwiesen sei in diesem Kontext auf die dritte Säule von Ruggies Politischem Rahmenwerk, Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung. Hier unterscheidet er zwischen dem Zugang zu adäquaten Rechts- und Sanktionsmitteln und außergerichtlichen Mechanismen zur Beschwerde und Wiedergutmachung, die einander ergänzen und verstärken sollen. Vor allem der Staat ist hier durch die Bereitstellung entsprechender Instrumente gefordert. Hierzu zählen beispielsweise die NKS für Beschwerden bei Verstößen gegen die OECD-Leitsätze. Auch Nationale Menschenrechtsinstitute in Ländern des Südens können hier einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie Beschwerden wegen Verstößen gegen die Menschenrechte durch Unternehmen entgegennehmen. Zudem sollten Unternehmen die Möglichkeit zur individuellen Beschwerde in ihren Verhaltenskodizes verankern.

---

<sup>2</sup> Für transnationale Unternehmen (TNU) existieren unterschiedliche, aber doch ähnliche Definitionen. Danach sind TNU Unternehmen, die über Produktionsstätten und Niederlassungen in mehreren Staaten verfügen, einen mehr oder weniger großen Teil ihrer Umsätze im Ausland tätigen und ihre strategische Unternehmensplanung weltweit ausrichten. Die Muttergesellschaft wird als Unternehmen definiert, das Werte und Vermögen anderer (ausländischer) Gesellschaften kontrolliert, in der Regel über einen bestimmten Aktienkapitalanteil. Manchmal wird auch der ältere Begriff «Multinationale Unternehmen» oder «Multis» verwendet. Nach Informationen der UNCTAD existierten im Jahr 2008 82100 TNU, von denen rund 72 % aus ökonomisch entwickelten Staaten stammten. ([http://www.humanrights.ch/home/de/Themendossiers/TNC/Uebersicht/idcatart\\_4030-content.html](http://www.humanrights.ch/home/de/Themendossiers/TNC/Uebersicht/idcatart_4030-content.html); [http://www.bpb.de/wissen/3MGD0S,0,Anzahl\\_Transnationaler\\_Unternehmen.html](http://www.bpb.de/wissen/3MGD0S,0,Anzahl_Transnationaler_Unternehmen.html), 7.4.2011)

**7. Die Nationale Kontaktstelle der OECD in Deutschland mit Sitz im BMWi ist weder ausreichend, noch unabhängig und partizipativ besetzt. Auch in anderen Ländern, wie z. B. in der Schweiz, wird die Rolle der NKS als unparteiischer Vermittler angezweifelt, u.a. aufgrund der mangelnden Mediationsversuche und Abweisung der Klage gegen den Konzern Triumph. Was sind Ihre Vorschläge bezüglich einer Weiterentwicklung der Nationalen Kontaktstellen in Richtung einer personell und örtlich unabhängigen Institution?**

Wie bereits mehrfach erwähnt, stellen die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen das derzeit wichtigste Instrument zur Verknüpfung der Förderung ausländischer Investitionen mit Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards dar. Probleme hierbei ergeben sich dadurch, dass die Einhaltung dieser Leitsätze für Unternehmen freiwillig ist und dass sowohl BMWi als auch einzelne Unternehmen und Verbände einen Interessenkonflikt zwischen dem Anliegen der Wirtschaftsförderung und der stärkeren Ausrichtung an den Menschenrechten sehen. Sie lehnen eine stärkere Verknüpfung ab, weil sie Wettbewerbsnachteile für deutsche Unternehmen auf dem Weltmarkt befürchten, insbesondere gegenüber chinesischen Unternehmen. Vor diesem Hintergrund kann die institutionelle Verankerung der NKS im BMWi diesen Konflikt gewissermaßen zementieren.

Dennoch können auch in einem Wirtschaftsministerium angesiedelte NKS zufriedenstellend arbeiten, wie das Beispiel der Niederlande zeigt. Die NKS unterzog sich dort im Herbst 2009 einem Peer Review Verfahren unter Beteiligung der Kontaktstellen aus Großbritannien, Frankreich, Kanada, Chile und Japan mit dem Ziel, die vorhandenen Strukturen zu evaluieren und Themen für die derzeitige Revision der OECD-Leitsätze zu identifizieren. Zudem sollte die Überprüfung einen Lernprozess für alle beteiligten NKS ermöglichen und zugleich als Input für die Bewertung der Kontaktstelle im niederländischen Parlament dienen.

Die seit 2007 errichtete Struktur wird als positiv eingestuft. Sie besteht aus drei Säulen. Die erste Säule bildet eine Exekutive aus vier ExpertInnen unterschiedlicher Stakeholdergruppen, die das Wirtschaftsministerium für drei Jahre ernannt. Die zweite Säule bilden vier Berater aus unterschiedlichen Ministerien auf Leitungsebene (Wirtschaft, Umwelt, Soziales, Außenministerium), wobei das Wirtschaftsministerium die Federführung hat. Die dritte Säule schließlich ist das Sekretariat, das speziell für so genannte Fördermaßnahmen zuständig ist. Die NKS organisiert zwei Stakeholder-Treffen pro Jahr unter der Beteiligung von Unternehmen, Verbänden, Gewerkschaften, OECD Watch und weiteren Nichtregierungsorganisationen sowie Regierungsvertretern. Zudem verfügt die NKS für den Zeitraum von drei Jahren über ein Budget von 900.000 €.

Im Zuge der derzeitigen Revision der Leitsätze erheben zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland die Forderung nach strukturellen Reformen der deutschen NKS und nach einer besseren Ausstattung. Das Modell der Niederlande könnte für entsprechende Bemühungen als Vorbild dienen. Zugleich sollte die Ausstattung der deutschen NKS offengelegt werden. Der Deutsche Bundestag sollte entsprechende Forderungen erheben und seine Kontrolle verstärken.

Das Peer Review Verfahren erbrachte wichtige Lessons Learnt, die auch für die deutsche NKS relevant sein können. Durch entsprechende Fördermaßnahmen sollen die Leitsätze bei den Unternehmen besser bekannt gemacht und verankert werden. Ähnliche Anstrengungen existieren bereits bei der deutschen NKS. Es sollte aber geprüft werden, welche weiteren Initiativen hierfür ergriffen werden können. Bedeutsam erscheint auch, dass die niederländische NKS die Notwendigkeit des besseren Schutzes für Beschwerdeführer betont. Hierfür will sie eng mit den Länderbotschaften zusammenarbeiten, auch um in Einzelfällen Schutz zu gewährleisten. In prozeduraler Hinsicht werden das Setzen zeitlicher Grenzen sowie die Möglichkeit zu Kooperation mit anderen NKS hervorgehoben, um parallel an Beschwerden zu arbeiten. Des Weiteren zieht die niederländische NKS die Möglichkeit von Fact Finding Missionen, um Beschwerden vor Ort zu prüfen, in Betracht.

**8. Wie schätzen Sie die derzeitige Verankerung von Menschenrechten in der deutschen Außenwirtschaftsförderung und bei Public Private Partnerships in der Entwicklungszusammenarbeit ein und welche Möglichkeiten sehen Sie, den Menschenrechtsschutz bei Anwendung dieser Instrumente stärker zu berücksichtigen und zu überprüfen?**

Die deutsche Außenwirtschaftsförderung stützt sich bei der Vergabe von Exportkreditgarantien auf die gemeinsamen Umweltrichtlinien der OECD (*Common Approaches on Environment and Officially Supported Export Credits*, kurz: *Common Approaches*). Diese Richtlinien enthalten auch soziale und damit menschenrechtlich relevante Aspekte, allerdings sind Menschenrechte bisher darin nicht systematisch verankert. Der Umfang der sozialen und ökologischen Prüfverfahren der *Common Approaches* orientiert sich an den Standards der Weltbankgruppe. Dies sind vor allem die *Safeguard Policies* der Weltbank und die *Performance Standards* der *International Finance Corporation* (IFC). Bei den *Safeguard Policies* bestehen direkte Bezüge zu den Menschenrechten in den Bereichen der Zwangsumsiedlung, des Dammbaus und der Rechte indigener Gruppen. Die *Performance Standards* der IFC beinhalten zusätzlich das Thema Arbeitsbedingungen auf Grundlage der ILO-Kernarbeitsnormen sowie weitergehende zentrale Gesundheits- und Sicherheitsaspekte. Standardmäßig sehen die OECD-Staaten in ihren *Common Approaches* die Prüfung auf Grundlage der schwächeren *Safeguard Policies* vor. Bei großen Projektfinanzierungen greifen sie allerdings in aller Regel auf die umfassenderen IFC *Performance Standards* zurück.

Die bisherige Erfahrung mit den *Common Approaches* zeigt, dass die Berücksichtigung der Menschenrechte lückenhaft ist. In den letzten Jahren kam es immer wieder zu Vorwürfen bezüglich des mangelhaften Menschenrechtsschutzes im Kontext von Großprojekten, die staatlich gefördert wurden. Bereits seit einigen Jahren fordern daher Nichtregierungsorganisationen die systematische Verankerung der Menschenrechte als Bestandteil der Prüfkriterien für die Außenwirtschaftsförderung über die bisherigen Standards hinaus. Auch die bis heute umfassendste Evaluierung der sozial-ökologischen Kriterien von Weltbank und IFC durch die *Independent Evaluation Group* (IEG), einer eigenständigen Einheit zur Evaluierung innerhalb der Weltbankgruppe, identifiziert entscheidende Verbesserungsmöglichkeiten und Notwendigkeiten zur Reform. Derzeit befinden sich sowohl die IFC *Performance Standards*, als auch die OECD *Common Approaches* in der Revision. Der aktuelle Entwurf der IFC *Performance Standards* zeigt wichtige menschenrechtliche Verbesserungen, bleibt allerdings nach wie vor hinter den Vorschlägen des Politischen Rahmenwerks des UN Sonderbeauftragten Ruggie zurück. So spricht die IFC in ihrem aktuellen Entwurf durchgehend von der Sorgfaltspflicht für Umwelt- und soziale Belange, jedoch nicht explizit von einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht. Die Aufnahme „sozialer Risiken“ ist jedoch nicht mit menschenrechtlichen Risiken gleichzusetzen. Auch der UN Sonderbeauftragte hebt hervor, dass menschenrechtliche Prüfverfahren insbesondere jene Probleme identifizieren müssen, die tief im Kontext eines Landes oder einer Region verankert sind, wie die Diskriminierung bestimmter Gruppen oder mangelnde Gewerkschaftsfreiheit. Entscheidend ist dabei vor allem die in der Regel fehlende Beachtung der tatsächlichen Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung, also insbesondere das Recht auf freie Meinungsäußerung, Vereinigungsfreiheit oder auch der Schutz gegen Vergeltungsmaßnahmen bei öffentlicher Kritik.

Trotz dieser bereits absehbaren Schwächen der überarbeiteten IFC *Performance Standards* würde ihre standardmäßige Anwendung im Vergleich zu den Weltbank *Safeguard Policies* eine Verbesserung aus menschenrechtlicher Sicht bedeuten. Dies sollte im Rahmen der aktuellen Revision der OECD *Common Approaches* umgesetzt werden. Mittel- bis langfristig müsste jedoch entsprechend der Forderungen des UN Sonderbeauftragten auch die konsequente Etablierung menschenrechtlicher Risikoprüfungen für die Außenwirtschaft zum Ziel gemacht werden. Hierfür wären die Verankerung von menschenrechtlichen Prüfverfahren in

der deutschen Außenwirtschaftsförderung und auch der Aufbau menschenrechtlicher Expertise innerhalb der Mandatargesellschaften für die Vergabe von Exportkreditgarantien und Investitionsgarantien notwendig.

Auch Public-Private Partnerships (PPP) werden bisher nicht systematisch mit den Menschenrechten verknüpft, und es werden keine Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen durchgeführt. Wenn dies auch nicht für jedes Projekt verhältnismäßig wäre, so müsste doch zumindest bei großen und folgenreichen Vorhaben, etwa im Wassersektor, eine standardmäßige Menschenrechtsprüfung stattfinden. Ein Aufbau von menschenrechtlicher Expertise und die Etablierung angemessener Verfahren für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft müssten somit auch innerhalb deutscher Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit weiterentwickelt werden.

**9. Ist der Heimatstaat eines Unternehmens Ihrer Ansicht nach durch eine extraterritoriale Anwendbarkeit der UN-Menschenrechtspakete verpflichtet, das Verhalten eigener Unternehmen im Ausland zu regulieren und was sind mögliche Ansatzpunkte für eine dogmatische Weiterentwicklung allgemeiner völkerrechtlicher Pflichten des Heimatstaates in diesem Bereich?**

Vor dem Hintergrund einer zunehmend globalisierten Welt und einer somit immer stärker von den Grenzen des Nationalstaats losgelösten Weltwirtschaft stellt sich vermehrt die Frage nach der Notwendigkeit und den Möglichkeiten einer Neudefinition staatlicher Verantwortung für Rechtsverletzungen durch transnationale Akteure. Im Allgemeinen lässt sich der politische Trend einer über das staatliche Territorium hinausreichenden Verantwortung insbesondere dort beobachten, wo globale Problemlagen politische Lösungen jenseits nationalstaatlicher Politiken erfordern. Die Transnationalität großer Konzerne und die globalen Auswirkungen ihrer Entscheidungen etwa auf Zulieferbetriebe, MitarbeiterInnen, KundInnen oder Gemeinden stellen eine solche Herausforderung dar. Im Falle von Menschenrechtsverletzungen durch transnationale Konzerne wird daher seit einigen Jahren verstärkt die staatliche Schutzpflicht hinsichtlich ihrer extraterritorialen Gültigkeit diskutiert, dabei wird die Reichweite extraterritorialer Staatenpflichten jedoch noch immer kontrovers beurteilt. Generell stellt sich für eine klare Definition solcher Pflichten das Problem, dass sie weitgehend im Widerspruch zu der nach wie vor für die internationale Gemeinschaft zentralen Idee staatlicher Souveränität stehen.

Dennoch lässt sich festhalten, dass bereits in vorhandenen völkerrechtlichen Dokumenten Ansätze für eine extraterritoriale Reichweite menschenrechtlicher Staatenpflichten bestehen. So verpflichten Menschenrechte Staaten nicht nur auf ihrem eigenen Territorium, sondern auch außerhalb, zum Beispiel im Rahmen ihres Handelns in Internationalen Organisationen. Art und Umfang der sogenannten extraterritorialen Verpflichtungen werden derzeit vor allem auf drei unterschiedlichen Ebenen diskutiert. Erstens werden extraterritoriale Staatenpflichten aus einer internationalen Verpflichtung zur Kooperation, wie sie bereits in der UN-Charta niedergelegt ist, hergeleitet. Zweitens werden sie auch dadurch begründet, dass die auf das Territorium bezogene staatliche Zuständigkeit ergänzt wird durch die Zuständigkeit im Rahmen der Hoheitsgewalt, wie dies im Zivilpakt durch Artikel 2 formuliert wird. Dies ist etwa dann der Fall, wenn ein Unternehmen mit Sitz in diesem Staat für Verstöße gegen die Menschenrechte im Ausland verantwortlich ist. Drittens existieren extraterritoriale Staatenpflichten bereits durch das Verbot der Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen im Ausland. Dies wäre dann der Fall, wenn ein Gastland aktiv ein Unternehmen fördert und deckt, das für Verstöße gegen die Menschenrechte verantwortlich ist.

III. Verantwortung und Handlungsoptionen der Unternehmen

10. **Wo beginnt die menschenrechtliche Verantwortung im rechtlichen und tatsächlichen Sinne von Unternehmen und wo hört sie auf?**
11. **Welche firmeninternen Maßnahmen können bzw. sollten transnationale Unternehmen ergreifen, um sicherzustellen, dass sie keine Menschenrechtsverletzungen begehen? Wie können Zulieferbetriebe in ein solches Monitoring- und Kontrollsystem einbezogen werden? Reichen freiwillige Vereinbarungen aus oder sind rechtsverbindliche Regelungen nötig?**

Die Erfahrung in vielen Sektoren zeigt, dass freiwillige Maßnahmen alleine nicht ausreichend sind, um die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen sicherzustellen. Vielmehr geht es um die Komplementarität von freiwilliger und verbindlicher Steuerung. Verbindliche Regelwerke sind ein Bestandteil der staatlichen Pflicht, dafür Sorge zu tragen, dass die Menschenrechte einzelner Personen und Gruppen nicht durch Dritte, also auch durch Unternehmen, verletzt werden.

Unternehmen selbst sollten ihrer Verantwortung dadurch gerecht werden, dass sie, ähnlich zum Bereich der Umwelt, systematisch ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen. Eine solche Sorgfaltspflicht müsste sich mit der menschenrechtlichen Situation eines Landes oder einer Region auseinandersetzen und abwägen, welche Wirkung die eigene Geschäftstätigkeit auf diese Situation hat. Wichtig erscheint zudem, eine menschenrechtliche Risikoabschätzung als dialogischen Prozess mit Betroffenen als Träger von Rechten zu verstehen. Dabei geht es auch darum zu identifizieren, welche konkreten Menschenrechte gefährdet sein können. Eine Auftragsvergabe an ein einheimisches Unternehmen, beispielsweise die Übertragung von Erschließungsarbeiten für ein Stahlwerk, entlassen das deutsche Unternehmen nicht aus seiner menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht.

Für eine menschenrechtliche Risikoabschätzung existieren bereits seit einiger Zeit unterschiedliche Instrumente, die jedoch z. T. sehr kompliziert und auch noch nicht ausgereift sind. Im Unterschied zu den bereits standardisierten Risikoanalysen im Umweltbereich stehen wir für die Menschenrechte also noch am Anfang. Zudem gestalten sich menschenrechtliche Risikoanalysen als schwierig, weil die Messung eher qualitativ erfolgen muss. Die vorhandenen Instrumente können zum Zweck der Risikoabschätzung im Vorfeld einer Maßnahme, aber auch zur Bewertung einer bereits bestehenden Maßnahme eingesetzt werden und können somit alle Phasen unternehmerischen Handelns abdecken. Hierbei ist zu beachten, dass die Überprüfung des Handelns von Unternehmen auch eine über eine konkrete Lieferung oder ein Projekt hinausgehende Einflussosphäre, wie Zulieferbetriebe und die allgemeine Situation vor Ort, erfassen soll. Dazu ist ein breites Verständnis der Menschenrechte erforderlich. Dies kann sich zum Beispiel darin äußern, dass schon bei der Betrachtung eines Investitionsortes oder der Planung einer unternehmerischen Handlungsabsicht menschenrechtliche Aspekte wie der Schutz von Eigentum und körperlicher Unversehrtheit einbezogen werden. Die Befassung mit menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht und Risikoprüfung muss langfristig als Management Tool im Kerngeschäft des Unternehmens verankert werden. Es ist wichtig, dass solche Instrumente zu einem Teil der Unternehmenskultur werden und die Unternehmen durch die regelmäßige Berichterstattung diese Sorgfaltspflicht für sich und externe Partner dokumentieren.

12. **Auf welche Art und Weise können in Unternehmen unverbindliche Leitlinien und Codizes in verbindliche umgewandelt werden?**

a) **Wie sollten umsetzbare und spürbare Sanktionsmechanismen für Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen Ihrer Meinung nach aussehen?**

**b) Mit welchen rechtlichen Instrumenten können diese Sanktionsmöglichkeiten wirksam mit individuell einklagbaren Schadenersatzansprüchen von Betroffenen verbunden werden?**

Die Freiwilligkeit von Leitlinien und Verhaltenskodizes, denen Unternehmen zustimmen, sollte nicht mit Unverbindlichkeit gleichgesetzt werden. Das Bekenntnis eines Unternehmens zu den in einem Verhaltenskodex niedergelegten Standards stellt zumindest auf der normativen Ebene eine Verpflichtung dar, an der sich Unternehmen messen lassen müssen. Insofern verfügen auch freiwillige Instrumente über einen gewissen Grad an Verbindlichkeit. Freiwillige Instrumente werden häufig auch als *Soft Law* eingestuft, d. h. sie verfügen über eine gewisse Bindekraft und auch über ein Potential zur Steuerung. Insbesondere langfristige Beziehungen mit Zulieferern und ein entsprechendes Einkaufsverhalten können ein Gradmesser sein, wie ernst Unternehmen ihr Bekenntnis zu Standards nehmen.

Die Verbindlichkeit von Instrumenten lässt sich unter anderem daran messen, inwiefern sie über wirksame Überwachungs- und Sanktionsmechanismen verfügen, anhand derer Verstöße aufgedeckt und geahndet werden können. Wichtig sind hierbei jedoch die Unabhängigkeit der Überwachung und das Ziel der Kontrollen, also ob es überwiegend um die Sicherstellung der Reputation des Endabnehmers oder tatsächlich um die Ermächtigung der Produzenten geht, Standards einzuhalten.

Es lassen sich damit unterschiedliche Grade der Verbindlichkeit von freiwilligen Instrumenten feststellen, die sich vor allem daraus ergeben, dass verschiedene Akteure eine Übereinkunft treffen, die auch vertraglich geregelt sein kann:

- Ein Verhaltenskodex (Code of Conduct) stellt ein Instrument dar, zu dessen Inhalt sich ein Unternehmen freiwillig bekennt. Die Einhaltung eines solchen Bekenntnisses lässt sich beispielsweise durch ein so genanntes *Compliance Assessment* überprüfen und erlangt damit eine gewisse Verbindlichkeit. Der Grad der Verbindlichkeit von Verhaltenskodizes variiert allerdings zwischen Unternehmen stark und in der Praxis kommt es vielfach zu Verstößen.
- Unternehmen können einzelnen Verifizierungs- oder Zertifizierungsinitiativen wie der Social Accountability Initiative (SAI) oder der FWF beitreten und bekennen sich dadurch zur Befolgung des jeweiligen Standards.
- Unternehmen können mit internationalen Organisationen wie der ILO eine Vereinbarung treffen. So impliziert die Teilnahme von Einzelhändlern und Markenfirmen am *Better Work Programme* der ILO, dass die Kernarbeitsnormen der ILO in ihren Zulieferbetrieben gelten sollen, und eine entsprechende Überprüfung durch die ILO stattfindet.
- Unternehmen können mit Gewerkschaften vor Ort zu einem einzelnen Recht wie der Gewerkschaftsfreiheit einen Vertrag abschließen, der für beide Seiten verbindlich ist.
- Unternehmen können mit einer einzelnen Initiative wie der Asia Floor Wage Campaign ein gemeinsames Projekt starten, das die Zahlung eines existenzsichernden Lohns in den Produktionsbetrieben sicherstellen soll.

Im Unterschied zu freiwilligen Verhaltenskodizes sind Internationale Rahmenabkommen ein verbindlicher Vertrag zwischen einem transnationalen Konzern und einem internationalen Gewerkschaftsverband, um die Gewährung von Sozialstandards in allen Niederlassungen sicherzustellen. In Deutschland haben Unternehmen wie VW, Daimler oder auch Faber-Castell ein solches Abkommen mit dem Betriebsrat und der zuständigen internationalen Gewerkschaft geschlossen.

**13. Aus welchen belastbaren Quellen können internationale (deutsche) Unternehmen Informationen über potentielle Menschenrechtsrisiken an bereits erschlossenen**

**oder geplanten neuen Standorten beziehen? Verfügen diese Quellen ihrerseits über eine belastbare Informationsbeschaffung, die einen Exkulpationsmechanismus für die Unternehmen auslösen? Inwieweit kann die Politik, kann der deutsche Gesetzgeber, hier flankierend unterstützen?**

Es existiert eine Vielzahl von Quellen, die Informationen über die Menschenrechtslage und potentielle Menschenrechtsrisiken in Investitionsländern enthalten. Das Heranziehen dieser Quellen ist eine wichtige Voraussetzung für die Wahrnehmung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht durch Unternehmen.

Anerkannte Quellen sind die Country Reports des US-amerikanischen Außenministeriums sowie die Länderberichte von Amnesty International und Human Rights Watch. Auch verschiedene regelmäßig veröffentlichte Indizes können Hinweise auf die Menschenrechtslage geben. Hierzu zählen beispielsweise die im Internet zugängliche Political Terror Scale oder auch der Physical Integrity Index. Bei deutschen Institutionen können bspw. Länderberichte des Auswärtigen Amtes oder Informationen der jeweiligen Botschaft herangezogen werden. Ein wichtiger Schritt für eine verbesserte Informationslage ergibt sich daraus, dass das Danish Institute for Human Rights im Frühjahr 2011 eine kostenlose Internetseite mit menschenrechtlich relevanten Informationen über 100 Entwicklungsländer zur Verfügung stellen wird. Dieses Projekt wird vom dänischen und schwedischen Entwicklungsministerium finanziert.

Grundsätzlich ist das Bemühen von Unternehmen um Informationen zur Menschenrechtslage am potentiellen Investitionsstandort zu begrüßen, jedoch kann das Heranziehen oben genannter Quellen nur einen ersten Schritt darstellen. Die Auseinandersetzung mit der Menschenrechtslage am Investitionsstandort muss vielmehr als Prozess verstanden werden. So geben die meisten Quellen nur eine generelle Auskunft über die menschenrechtliche Situation in einem Land, die von der Lage in der Region, in der das Unternehmen tätig werden will, abweichen kann. Von dieser ersten Informationsbeschaffung ausgehend müssen Vorort-Recherchen durchgeführt werden und relevante Stakeholder konsultiert werden, insbesondere lokale zivilgesellschaftliche Organisationen. In diesem Zusammenhang könnten Deutsche Institutionen vor Ort ihre Unterstützung für investitionswillige Unternehmen ausweiten und vermittelnd tätig werden.

#### IV Aktive Unterstützung durch Unternehmen

#### **14. Wie können internationale Unternehmen durch ihr Engagement vor Ort die Situation sozial ausgegrenzter Gruppen, wie beispielsweise ethnischer oder religiöser Minderheiten, verbessern?**

Das Gebot der Nichtdiskriminierung ist sowohl ein zentraler Bestandteil der ILO-Kernarbeitsnormen, als auch der zehn Prinzipien des GC. Ausländische Unternehmen haben aufgrund ihrer wirtschaftlichen Macht und des Interesses des Gastlandes Unternehmen ins Land zu holen, häufig die Möglichkeit (und auch die Verpflichtung) gegen die Ausgrenzung sozial benachteiligter Gruppen vorzugehen.

Transnationale Unternehmen sollten vor allem darauf achten, dass sie allen Menschen gleiche Zugangschancen gewähren und auch für gerechte Entlohnung der Angestellten sorgen. Unternehmensintern sollte vor allem ein Klima der Toleranz geschaffen werden. Zu diesem Zweck können verschiedene Maßnahmen ergriffen werden, wie zum Beispiel spezielle Workshops oder Sensibilisierungstrainings (*diversity trainings*). Beispiele aus der Praxis zeigen, wie Unternehmen mit dieser Problematik umgehen können: Die Gründung eines Diversity Committee, das in der Zusammenstellung der Mitglieder Rücksicht auf die Integrierung marginalisierter Gruppen nimmt und dem eine aktive Rolle bei der Rekrutierung neuer Fachkräfte zu-

kommt, kann zu mehr Chancengleichheit und der besseren Integration sozial ausgegrenzter Gruppen beitragen.

Zudem rufen Unternehmen auch spezielle Programme für weibliche Beschäftigte ins Leben, die besonders auf die Aufklärung über gesundheitliche Risiken und bestehende Rechte abzielen (empowerment). Weiter- und Ausbildungsprogramme können für die Übernahme von Managementpositionen qualifizieren. Gerade im Hinblick auf Frauen besteht die Möglichkeit durch flexible Arbeitseinteilung, die Einrichtung von Kindertagesstätten oder Schwangerschaftsurlaub den Arbeitseinstieg zu erleichtern und traditionelle Geschlechterrollen zu durchbrechen. Ebenso wichtig sind aber auch spezielle Beschwerdemechanismen innerhalb eines Unternehmens, an die sich Personen bei Verstößen gegen Verhaltenskodizes u.ä. wenden können.