



# Menschenrechtsschutz und deutsche Außenwirtschaftsförderung

## Ein Plädoyer für konsequente Reformen

*Brigitte Hamm / Christian Scheper / Maike Schölmerich*

8/2011



## Einleitung

Am 24. Mai 2011 veröffentlichte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sein Menschenrechtskonzept, in dem es sich zum ersten Mal dazu bekennt, Menschenrechte in der gesamten Arbeit des Ministeriums verbindlich zu verankern. In einer Art „Menschenrechts-TÜV“ sollen alle entwicklungspolitischen Maßnahmen systematisch auf ihre menschenrechtlichen Auswirkungen überprüft werden. Um dieses Ziel zu verwirklichen, muss vor allem auch über Ressortgrenzen hinweg eine kohärente Menschenrechtspolitik betrieben werden. Eine Chance hierfür könnte der kürzlich gegründete Kohärenzkreis der Bundesregierung bieten, in dem das BMZ federführend ist.

Ein Bereich, in dem eine kohärente Politik besonders wichtig ist, betrifft die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und die Einforderung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen. Eingebettet ist dies in die Debatte um das politische Rahmenwerk des UN Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, und seinen UN *Guiding Principles*, die im Juni 2011 durch den Menschenrechtsrat verabschiedet werden. Hier betont Ruggie gleichermaßen die Aufgaben, die Staaten und Unternehmen in Bezug auf die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung von Menschenrechten haben. Er spezifiziert dies durch die drei Dimensionen „staatliche Schutzpflicht“ (*state duty to protect*), „Unternehmensverantwortung für die Menschenrechte“ (*corporate responsibility to respect*) und „Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung“ (*access to remedies*). Trotz umfangreicher inhaltlicher Kritik vor allem von Seiten der Zivilgesellschaft gelten das Rahmenwerk und die *Guiding Principles* weitgehend als internationaler Konsens. So begrüßt auch die deutsche Bundesregierung das Konzept des Sonderbeauftragten ausdrücklich (AA 2010: 148).

Die große Herausforderung ist es nun, die *Guiding Principles* in allen relevanten Politikbereichen zu implementieren. Besonders relevant und gleichzeitig heftig debattiert wird die konsequente Umsetzung dort, wo der Staat aktiv Einfluss auf unternehmerisches Handeln im Ausland nimmt, also vor allem in der Außenwirtschaftsförderung. Sie stellt ein besonders sensibles Kerninteresse aller Industrieländer und somit auch Deutschlands dar und berührt zentrale Aspekte der Menschenrechtspolitik in Bezug auf die Privatwirtschaft. Der Staat hat hier einen großen Einfluss auf unternehmerisches Handeln, denn bei Exportgeschäften und Auslandsinvestitionen sind Unternehmen häufig auf Bürgschaften und Garantien durch den Staat angewiesen. Dort, wo der private Versicherungsmarkt für wirtschaftliche und

**Die Außenwirtschaftsförderung stellt ein sensibles Kerninteresse Deutschlands dar und berührt zentrale Aspekte der Menschenrechtspolitik.**

**Insbesondere bei großen Auslandsprojekten stellen sich häufig Fragen des Menschenrechtsschutzes.**

politische Risiken nicht greift, bietet der Staat Gewährleistungen für Export- und Investitionsrisiken an. Der Bundesregierung stehen hierfür drei Hauptinstrumente zur Verfügung: Exportkreditgarantien (Hermesdeckungen), Investitionsgarantien und Garantien für ungebundene Finanzkredite. Die Investitionstätigkeit deutscher Unternehmen im Ausland schützt Deutschland vor allem durch bilaterale Investitionsabkommen.

Insbesondere bei großen Auslandsprojekten stellen sich häufig Fragen des Menschenrechtsschutzes, denn neben den intendierten positiven Wirkungen führen Großprojekte, wie der Bau von Staudämmen, immer wieder zu Verstößen gegen die Menschenrechte. Bereits seit einigen Jahren fordern Nichtregierungsorganisationen deshalb die systematische Verankerung von Menschenrechten als Bestandteil der Prüfkriterien für die Außenwirtschaftsförderung über die bisherigen Standards hinaus.

In den folgenden Abschnitten betrachten wir die Standards in der Export- und der Investitionsförderung näher und entwickeln dabei Handlungsempfehlungen, wie die beteiligten Akteure dazu beitragen können, den Schutz der Menschenrechte entsprechend der *Guiding Principles* stärker in den internationalen Instrumenten und der deutschen Praxis zu verankern. Die wichtigsten Standards umfassen dabei

- Die OECD *Common Approaches* für die Vergabe von Exportkreditgarantien und die darin niedergelegten Prüfverfahren der Weltbankgruppe, insbesondere der *International Finance Corporation* (IFC)
- und die OECD-*Leitsätze für multinationale Unternehmen*.

Während sich die IFC-Standards derzeit in einem Reformprozess befinden, wurde die Überarbeitung der OECD-Leitsätze jüngst abgeschlossen. Dies macht eine kritische Auseinandersetzung mit der diesbezüglichen deutschen Politik aus menschenrechtlicher Perspektive besonders aktuell und notwendig.

## **1 Internationale Vereinbarungen zur Förderung der Exportwirtschaft**

Die deutsche Exportförderung ist in eine Reihe internationaler Institutionen und Abkommen eingebettet. Diese Vereinbarungen umfassen sowohl allgemeine Welthandelsvereinbarungen als auch spezielle

diplomatische Absprachen zur Außenwirtschaftsförderung. So haben sich nationale Exportkreditagenturen innerhalb der OECD auf gemeinsame Leitlinien zur Berücksichtigung von Umweltaspekten bei staatlich geförderten Exportkrediten geeinigt (*Revised Recommendation on Common Approaches on the Environment and Officially Supported Export Credits*; kurz: *Common Approaches*).

Die *Common Approaches* sind die wichtigste Grundlage im Bereich der Exportkreditgarantien für die Prüfung der Auswirkungen von Exporten und Auslandsprojekten auf das Leben betroffener Menschen. Sie enthalten neben Umweltkriterien auch soziale Aspekte.

Für die konkreten Verfahren der ökologischen und sozialen Prüfung orientieren sich die *Common Approaches* an den Kriterien der Weltbankgruppe. Hier gibt es zwei unterschiedliche Prüfverfahren: Primär orientiert sich die OECD an den sogenannten *Safeguard Policies*, die auch die Weltbank in der Entwicklungszusammenarbeit mit Staaten nutzt. Sie decken einige wichtige soziale Aspekte ab, jedoch fehlen aus menschenrechtlicher Perspektive wesentliche Kriterien, etwa die Vorgabe klarer Standards für Arbeitsbedingungen. Weiter gehen hier die *Performance Standards* der *International Finance Corporation* (IFC), einer Tochtergesellschaft der Weltbank, die für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zuständig ist. Die *Performance Standards* berücksichtigen zusätzliche Kriterien, so etwa die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Die bisherige Erfahrung mit den *Performance Standards* zeigt, dass es auch hier noch Lücken gibt. Die bisher umfassendste Evaluierung der sozial-ökologischen Standards der gesamten Weltbankgruppe durch die *Independent Evaluation Group* (IEG) identifiziert entscheidende Verbesserungsmöglichkeiten und Notwendigkeiten zur Reform (IEG 2010). Die IFC hat inzwischen viele Vorschläge aufgegriffen und reformiert derzeit die Standards. Dabei geht sie bereits in die Richtung umfassenderer menschenrechtlicher Standards und berücksichtigt vor allem stärker das Problem der Diskriminierung von WanderarbeiterInnen und die Verantwortung für Standards in der Zulieferkette. Implizit adressieren die *Performance Standards* in ihrem aktuellen Reformvorschlag somit wesentliche unternehmensbezogene Menschenrechte und gehen weiter als die bisher primär in der Vergabe von Exportkreditgarantien verwendeten *Safeguard Policies*.

Private Banken (so genannte Äquatorbanken) nutzen vielfach bereits freiwillig die *Performance Standards* bei Projektfinanzierungen. Sie werden in der Praxis daher auch bereits jetzt häufig durch beteiligte Exportkreditagenturen für die Vergabeentscheidung herangezogen, wenn es sich um größere Projekte handelt. Dennoch sind die *Perfor-*

**Die *Safeguard Policies* der Weltbank decken wichtige soziale Aspekte ab, jedoch fehlen aus menschenrechtlicher Perspektive wesentliche Kriterien.**

**Die Mehrheit der OECD-Staaten unterstützt die Forderung, die *Performance Standards* zu den primären Prüfstandards zu machen. In Deutschland hat sich dieses Bekenntnis aber noch nicht durchgesetzt.**

*mance Standards* noch nicht das primäre Prüfverfahren nach den *OECD Common Approaches*.

Politisch stehen nun für die *Common Approaches* zwei wesentliche Fragen zur Debatte: Erstens diskutieren die Staaten, ob in Zukunft statt der *Safeguard Policies* die *Performance Standards* als primäres Prüfverfahren gelten sollen. Zweitens geht es um die stärkere Verankerung der Menschenrechte in den *Common Approaches*. Mit Ausnahme von Deutschland und Japan unterstützt inzwischen die Mehrheit der OECD-Staaten die Forderung, die *Performance Standards* zu den primären Prüfstandards zu machen. In Deutschland hat sich dieses Bekenntnis aber noch nicht durchgesetzt. Dies wäre ein erster wichtiger Schritt für einen verbesserten Menschenrechtsschutz in der Exportförderung.

Gleichzeitig bleibt auch der Reformprozess der IFC *Performance Standards* noch hinter den von Ruggie vorgeschlagenen *Guiding Principles* zurück. Sollten also die *Performance Standards* als primäre Prüfverfahren anerkannt werden, so wäre dies zunächst ein Fortschritt zur jetzigen Praxis, langfristig müssten aber auch die *Performance Standards* die Menschenrechte noch systematischer verankern. So spricht die IFC in ihrem aktuellen Entwurf nahezu ausschließlich von der Sorgfaltspflicht für Umwelt- und soziale Belange, jedoch nicht explizit von einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht. Die tatsächliche Reichweite der geforderten Risikoprüfungen bleibt damit unklar, und vor allem zivilgesellschaftliche Akteure kritisieren, dass auch nach der IFC-Reform Menschenrechte nur selektiv berücksichtigt würden. Die Aufnahme „sozialer Risiken“ sei nicht gleichzusetzen mit menschenrechtlichen Risiken. Soziale Risikoprüfungen können üblicherweise einige, jedoch nicht alle menschenrechtlichen Risiken abdecken. So müssen menschenrechtliche Prüfverfahren insbesondere jene Probleme identifizieren, die tief im Kontext eines Landes oder einer Region verankert sind, wie die Diskriminierung bestimmter Gruppen oder mangelhafte Gewerkschaftsfreiheit. Entscheidend ist dabei vor allem die in der Regel fehlende Beachtung tatsächlicher Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung, also insbesondere das Recht auf Teilhabe durch freie, rechtzeitige Zustimmung nach Inkenntnissetzung (*free prior informed consent*) bei geplanten Projekten, wodurch vor allem Land- und Nutzungsrechte indigener Bevölkerungsgruppen sichergestellt werden müssen. Zudem geht es um die Beachtung des Rechts auf freie Meinungsäußerung, die Vereinigungsfreiheit oder auch den Schutz gegen Vergeltungsmaßnahmen bei öffentlicher Kritik. Wenn die IFC von sozialer und ökologischer Sorgfaltspflicht spricht, bleibt dieses Bekenntnis daher hinter den *Guiding Principles*

zurück, welche explizit die Durchführung einer menschenrechtlichen Verträglichkeitsprüfung fordern (vgl. CIEL et al. 2011: 4).

Der aktuelle Reformvorschlag der IFC *Performance Standards* stellt also prinzipiell einen Fortschritt für die Vergabe von Exportkreditgarantien dar, da er weit über die bisherigen primären Prüfverfahren der *Safeguard Policies* hinausgeht. Letztlich würde allerdings auch die Anerkennung der *Performance Standards* nicht ausreichen. Da sich der aktuelle Reformvorschlag nicht konsequent an den UN *Guiding Principles* orientiert, kann er zu mangelnder Kohärenz auf internationaler Ebene führen. Im Sinne der *Guiding Principles* sollte die IFC vor allem eine menschenrechtliche Verträglichkeitsprüfung einführen, die im Übrigen auch für Unternehmen mittel- bis langfristig Risiken reduzieren könnte. Gerade da die IFC mit dem *Guide to Human Rights Impact Assessment and Management* kürzlich eigens ein Instrument für eine menschenrechtliche Risikoprüfung durch Unternehmen entwickelt hat, ist die fehlende Einforderung einer konsequenten Anwendung eines solchen Instruments nur schwer nachvollziehbar.

Die endgültige Version der reformierten IFC-Standards soll bis Mitte 2011 vorliegen. Die beteiligten Staaten sind somit derzeit gefragt, ihre umfassenden Bekenntnisse zu den *Guiding Principles* auf Ebene der IFC-Standards und innerhalb der OECD *Common Approaches* umzusetzen. Nur so ließen sich die notwendige und häufig geforderte Komplementarität zwischen der staatlichen Schutzpflicht und der unternehmerischen Verantwortung für die Respektierung der Menschenrechte auch in der Exportförderung verankern.

**Im Sinne der *Guiding Principles* sollte die IFC vor allem eine menschenrechtliche Verträglichkeitsprüfung einführen.**

#### **Handlungsempfehlungen für die Bundesregierung**

- Die Bundesregierung kann die Ernsthaftigkeit ihrer menschenrechtlichen Bekenntnisse unter Beweis stellen, indem sie zunächst die IFC *Performance Standards* als primäre Prüfverfahren für die Vergabe von Exportkreditgarantien anerkennt. Mittel- bis langfristig muss sie zudem für eine konsequentere Reform der IFC *Performance Standards* entlang der UN *Guiding Principles* eintreten.
- Mindestens für große Projektfinanzierungen und Investitionen muss die Bundesregierung kurz- bis mittelfristig Ruggies Empfehlungen für eine menschenrechtliche Risikoprüfung in den Kriterienkatalog für die Vergabe deutscher Exportkredit- und Investitionsgarantien aufnehmen. Angesichts des Umfangs von Projektfinanzierungen und Auslandsinvestitionen ist der Aufwand für solche Prüfungen zweifelsfrei vertretbar und würde Unter-

nehmen darüber hinaus die Möglichkeit nachhaltiger Risikovor-sorge ermöglichen. Sie könnte damit letztlich auch langfristig wirtschaftliche Vorteile bringen.

- Zudem sollten die für die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung staatlich beauftragten Mandatare, Euler Hermes Kreditversicherungsgesellschaft und PricewaterhouseCoopers AG, eine eigene Expertise im Bereich der Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung aufbauen. Sie könnten somit geförderte Unternehmen effektiv bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verantwortung unterstützen. Die Mandatare sollten zum einen Möglichkeiten der selbstständigen menschenrechtlichen Risikoanalyse für die Förderung großer Vorhaben prüfen, zum anderen aber auch ihre Beratungsleistung für Unternehmen in diesem Bereich ausbauen.

## 2 Menschenrechte und globale Investitionstätigkeit

Im Unterschied zum Welthandelsregime fehlt bisher auf internationaler Ebene ein einheitliches verbindliches Abkommen zur Regulierung ausländischer Investitionen. Ein multilaterales Abkommen über Investitionen (MAI), das zwischen 1995 und 1998 in der OECD verhandelt wurde, sollte die Regeln für Investitionen auf globaler Ebene vereinheitlichen. Der Entwurf für dieses Abkommen stieß auf vehementen zivilgesellschaftlichen Protest, weil Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards für eine gute Unternehmensführung nicht vorgesehen waren. Unter anderem aufgrund dieses Widerstands scheiterte das Abkommen.

Bisher werden Auslandsinvestitionen daher lediglich auf bilateraler Ebene in einer Vielzahl von Verträgen verbindlich reguliert. Solche Investitionsabkommen zwischen Staaten (*Bilateral Investment Agreements*, BITs) dienen vor allem dem Schutz der Investoren, wie der seit Jahren schwelende Streit zwischen dem US-amerikanischen Ölkonzern Chevron und Ecuador deutlich macht, bei dem Chevron mehrfach für das BIT zuständige Schiedsgerichte eingeschaltet hatte. Anfang Februar 2011 hatte ein ecuadorianisches Gericht das Unternehmen zu insgesamt 8,6 Milliarden US-Dollar Strafzahlung verurteilt, weil im Amazonasgebiet seit Jahren große Mengen Öl aus alten Förderstätten in den Boden sickerten und dadurch die Region verseuchten. Chevron erhob gegen dieses Urteil Beschwerde vor einem für das BIT zuständige Schiedsgericht in New York, weil Ecuador die Klage zugelassen hatte.

Im Kontext der Debatte über Wirtschaft und Menschenrechte entstehen aber zunehmend Reformvorschläge, wie in diesen BITs das Regulierungspotenzial der Gaststaaten durch die Verpflichtung der Investoren auf Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards gestärkt werden könnte.

Auf multilateraler Ebene existieren bis heute für die Verknüpfung ausländischer Investitionen mit international anerkannten Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards nur freiwillige Vereinbarungen. Im Vordergrund stehen hier die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die bereits 1976 als Teil der OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen verabschiedet wurden. Wie andere Verhaltenskodizes, so sind auch die OECD-Leitsätze für die Unternehmen freiwillig, doch die Regierungen aller 34 Mitgliedsländer der OECD sowie acht weiterer Nichtmitgliedstaaten haben sich zur Einhaltung der Leitsätze verpflichtet. Sie formulieren Regeln für das Verhalten vor allem großer transnationaler Konzerne (TNK) bei ihren Geschäften in allen Ländern der Welt, und erfassen – laut OECD - immerhin rund 85 % aller ausländischen Direktinvestitionen. Ein besonderes Gewicht erlangt das Instrument zudem auch durch die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus bei Nichteinhaltung der Leitsätze. So können alle „interessierten Parteien“, in der Praxis vor allem Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen, Beschwerden gegen betroffene Unternehmen bei den nationalen Kontaktstellen (NKS) einreichen.

Mit bedingt durch den Druck, der durch die Kritik an den Leitsätzen im Rahmen der Debatte über Wirtschaft und Menschenrechte entstand, kam es im Jahr 2010 zu einem erneuten Revisionsprozess der Leitsätze. Anlässlich des 50. Jahrestags der Schaffung der OECD wurde das überarbeitete Instrument am 25. Mai 2011 der Öffentlichkeit vorgestellt und findet breite Zustimmung. Dies gilt vor allem für die stärkere Betonung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen in einem eigenen Kapitel. Hervorzuheben ist auch, dass die Verantwortung von Unternehmen entlang ihrer Lieferkette und in diesem Kontext die Bedeutung von Verfahren zur (menschenrechtlichen) Sorgfaltspflicht nunmehr im Dokument an mehreren Stellen verankert ist. Auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) unterstützte schließlich diese inhaltlichen Reformen, nachdem von verschiedenen Seiten, u. a. den Gewerkschaften, deutlicher Druck ausgeübt wurde.

Allerdings ist es bisher nicht gelungen, Menschenrechte in allen inhaltlichen Kapiteln systematisch als Querschnittsthema zu verankern. Zivilgesellschaftliche Akteure äußern sich zudem enttäuscht darüber, dass auch in der jetzigen Revision institutionelle Reformen fehlen, die

**Die stärkere Betonung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen in den überarbeiteten OECD-Leitsätzen findet breite Zustimmung. Allerdings ist es bisher nicht gelungen, Menschenrechte systematisch als Querschnittsthema zu verankern.**

eine effektive und kohärente Umsetzung sicherstellen würden. So wurden die Aufgaben der NKS nicht weiter präzisiert und auch geforderte Sanktionsmechanismen gegenüber Unternehmen, die gegen die Leitsätze verstoßen, stehen weiter aus. *OECD Watch* (2009) berichtet, dass seit der letzten Revision im Jahr 2000 85 Beschwerden von Nichtregierungsorganisationen bei unterschiedlichen NKS eingereicht wurden, von denen jedoch nur fünf durch eine Mediation in befriedigender Weise abgeschlossen wurden.

Für mögliche institutionelle Verbesserungen führt *OECD Watch* (2009) die NKS der Niederlande und Großbritanniens als *Best Practice* Beispiele an. So konnten die Einrichtung eines Experten- bzw. eines Multistakeholder-Gremiums und die Durchführung eines freiwilligen *Peer Review* Verfahrens zu einer größeren institutionellen Unabhängigkeit beitragen. Ein regelmäßiges *Peer Review* Verfahren für alle NKS fordern auch der Zusammenschluss nationaler Menschenrechtsinstitutionen (*National Human Rights Institutions, NHRI*) und TUAC (DAF 2010: 15, TUAC 2010: 5). Zur Stärkung der bei den NKS verankerten Beschwerdemöglichkeiten fordert NHRI, eine Möglichkeit zum Einspruch gegen Entscheidungen der NKS einzuräumen. Besonders bedeutsam erscheint der Vorschlag, dass NKS und NHRI bei der Behandlung von Beschwerden gegen Unternehmen, die gegen die Leitsätze verstoßen, kooperieren sollen. Dies könnte ein wichtiger Weg sein, um die Gaststaaten bei der Wahrnehmung ihrer menschenrechtlichen Schutzpflichten zu stärken. Zudem sollten die Leitsätze auch Sanktionen gegen Unternehmen, die gegen die darin niedergelegten Standards verstoßen, beinhalten.

Trotz einiger Fortschritte bleibt die grundlegende Kritik an der deutschen NKS bestehen. So beklagen zivilgesellschaftliche Organisationen, dass die institutionelle Anbindung an das BMWi zu einem Konflikt zwischen den Wirtschaftsinteressen Deutschlands und der politischen Stärkung der Unternehmensverantwortung führe, wodurch Fälle nur zögerlich aufgegriffen und häufig restriktiv behandelt würden.

**Eine institutionelle Reform der Nationalen Kontaktstelle (NKS) steht bislang aus.**

#### **Handlungsempfehlungen für die Bundesregierung**

- Die Bundesregierung sollte die deutsche NKS institutionell unabhängiger ausgestalten und ausreichende Ressourcen bereitstellen, damit Beschwerden angemessen bearbeitet werden können. Hierzu zählen u.a. Trainings, um Mediationsprozesse erfolgreich zu gestalten. Außerdem sollte sie den Zeitrahmen klarer gestalten und die Transparenz der Arbeit der NKS erhöhen.

- Die OECD-Leitsätze sollten stärker mit der Vergabe staatlicher Exportkreditgarantien, Investitionsgarantien und weiterer staatlicher Unterstützungsmaßnahmen für ausländische Direktinvestitionen und Außenhandel verknüpft und konsequent mit Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen verbunden werden. Sie sollten zudem an die freiwillige Selbstverpflichtung der zu fördernden Unternehmen zur Einhaltung der OECD-Leitsätze gebunden werden. Derzeit wird in Deutschland lediglich gefordert, dass Unternehmen die Leitsätze zur Kenntnis nehmen.
- BITs (bilaterale Investitionsabkommen) müssen so gestaltet werden, dass sie die Möglichkeit zur Wahrnehmung der menschenrechtlichen Schutzpflichten der Gastländer ausländischer Direktinvestitionen ausreichend berücksichtigen. Die deutschen BITs kommen diesem Gebot bisher in unzureichendem Maße nach.

### 3 Mangelnde Kohärenz in der deutschen Menschenrechtspolitik

Die Bundesregierung bekennt sich sehr klar zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen. Im 9. Bericht zu ihrer Menschenrechtspolitik betont sie, dass Unternehmen einen „erheblichen Einfluss auf die Verwirklichung der Menschenrechte weltweit“ haben, dass sie „große Verantwortung“ tragen und insbesondere in Ländern mit schwacher staatlicher Struktur wichtige Beiträge zur Förderung der Menschenrechte leisten können (AA 2010: 143). An der Umsetzung dieser Überzeugung in eine nationale Politik sind unterschiedliche Ressorts mit unterschiedlichen Zielsetzungen beteiligt. Die beteiligten Ministerien vertreten, bedingt durch ihre verschiedenen Aufgaben, zum Teil unterschiedliche Positionen in der Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte, die teilweise in Konflikt miteinander stehen. Diese Konfliktlinie innerhalb der Bundesregierung ist gewiss aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen der Ressorts unumgänglich. Wenn die Bundesregierung aber betont, die internationalen Reformprozesse nicht nur zu unterstützen, sondern sich aktiv in die internationale Debatte mit einbringen zu wollen, muss sie entlang der beschriebenen Konfliktlinien Übereinkünfte finden. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass gemeinsam tragbare Kompromisse gefunden werden müssen, um dem eigenen Anspruch an eine menschenrechtlich verantwortliche Politik gerecht zu werden. Die Bundesregierung konstatiert selbst, dass „[d]ie Einhaltung von Menschenrechts-, Sozial- und Umweltstandards (...) zum guten Ruf der deutschen Wirtschaft und zu einem positiven Image Deutschlands bei[trägt]“ (AA

**Wenn die Bundesregierung betont, die internationalen Reformprozesse zu unterstützen, muss sie entlang der Konfliktlinien Übereinkünfte finden.**

2010: 143). In den aktuellen Reformprozessen in den Bereichen der Export- und Investitionsförderung werden diese sehr weitgehenden Bekenntnisse der Bundesregierung bisher nicht deutlich.

#### Handlungsempfehlungen für die Bundesregierung

- Abgeordnete des Deutschen Bundestages sollten aktiv eine kohärente Menschenrechtspolitik der Bundesregierung einfordern. Einige Anfragen an die Bundesregierung zur Förderung der Außenwirtschaft haben in der Vergangenheit bereits kritisch die Verknüpfung mit den Menschenrechten hinterfragt. Die umfassenden Bekenntnisse zu den UN *Guiding Principles* sollten als Messlatte für die verstärkte parlamentarische Überprüfung einer konsequenten Menschenrechtspolitik der Bundesregierung genutzt werden.
- Dringend erforderlich ist eine noch stärkere Kohärenz zwischen den Bundesressorts, die über den „Kohärenzkreis der Bundesregierung“ hinausgeht. Konfliktlinien in Bezug auf die Haltung der Bundesregierung zur Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte im Allgemeinen und den internationalen Reformprozessen sollten offen thematisiert und auch gegenüber dem Bundestag klar dargelegt werden. Insbesondere das häufig gegen eine konsequente Verankerung menschenrechtlicher Standards hervorgebrachte Argument deutscher Konkurrenzfähigkeit gegenüber Schwellenländern wie China oder Indien erweist sich bei genauerer Prüfung als Scheinargument. Es sollte wesentlich differenzierter betrachtet und hinsichtlich des teilweisen Widerspruchs zu menschenrechtlichen Staatenpflichten problematisiert werden. Die Gefahr des Verlustes der Konkurrenzfähigkeit durch verantwortungsbewusste Risikoprüfung deutscher Unternehmen ist weit weniger dramatisch als dargestellt. Schließlich wird die Konkurrenzfähigkeit deutscher Unternehmen nicht vorrangig über den Preis entschieden, da Deutschland vor allem qualitativ hochwertige Produkte und Dienstleistungen exportiert. Fortschrittliche CSR-Politik ist zentraler Bestandteil nachhaltiger Wirtschaft, und die Übernahme menschenrechtlicher Verantwortung ist als Lernprozess zu verstehen, der ebenso wie Umwelt- und Sozialprüfungen kontinuierlich verbessert werden muss. Es wird Zeit, sich dieser Herausforderung auch in den primär wirtschaftlich orientierten Ressorts offensiver zu stellen.

## Literatur

- AA (Auswärtiges Amt) 2010: 9. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik. Auswärtiges Amt. Berlin.  
<http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/358008/publicationFile/131966/9MR-Bericht-pdf.pdf> (Zugriff am 18.05.2011).
- CIEL (Center for International Environmental Law); International Accountability Project; World Resources Institute 2011: Questions and Answers: Human Rights and IFC.  
[http://www.globalgovernancewatch.org/docLib/20110202\\_GGW\\_-\\_IFC\\_2011.pdf](http://www.globalgovernancewatch.org/docLib/20110202_GGW_-_IFC_2011.pdf) (Zugriff am 22.05.2011).
- DAF (Directorate for Financial and Enterprise Affairs) 2010: Update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Contribution from the International Co-ordinating Committee of National Institutions for the Promotion and the Protection of Human Rights (ICC). December 13, 2010. DAF/INV/WP/RD (2010) 12. Organization for Economic Cooperation and Development.
- IEG 2010: Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World. An Independent Evaluation of World Bank Group Experience.  
[http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFANDSUS/Resources/Safeguards\\_eval.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFANDSUS/Resources/Safeguards_eval.pdf) (Zugriff am 22.05.2011).
- OECD Watch 2009: The OECD Guidelines for MNEs: Are they 'fit for the job'? OECD Watch 2009 submission to the Annual Meeting of the National Contact Points.  
[http://oecdwatch.org/publications-en/Publication\\_3201](http://oecdwatch.org/publications-en/Publication_3201) (Zugriff am 18.05.2011).
- TUAC 2010: Submission to the OECD Investment Committee. The OECD Guidelines for multinational enterprises. 2010 update. Terms of Reference.  
[http://www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/06/F6/document\\_doc.phtml](http://www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/06/F6/document_doc.phtml) (Zugriff am 07.06.2011)







**Brigitte Hamm, Dr.**, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen. Sie ist Projektleiterin des Leuchtturmvorhabens: Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und nachhaltige Entwicklung, gefördert vom BMZ.

**Kontakt:** [brigitte.hamm@inef.uni-due.de](mailto:brigitte.hamm@inef.uni-due.de)



**Christian Scheper, M.A.**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen im Leuchtturmvorhaben Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und nachhaltige Entwicklung.

**Kontakt:** [christian.scheper@inef.uni-due.de](mailto:christian.scheper@inef.uni-due.de)



**Maike Schölmerich, M.A.**, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen im Leuchtturmvorhaben Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und nachhaltige Entwicklung.

**Kontakt:** [maike.schoelmerich@inef.uni-due.de](mailto:maike.schoelmerich@inef.uni-due.de)

#### **Menschenrechtsschutz und deutsche Außenwirtschaftsförderung. Ein Plädoyer für konsequente Reformen**

Im Juni 2011 werden die „Guiding Principles for the Implementation of the United Nations ‚Protect, Respect and Remedy‘ Framework“ verabschiedet. Darin werden die Pflichten der Staaten und die Verantwortung der Unternehmen für die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung von Menschenrechten unterstrichen. Aus diesem Anlass beleuchten die Autoren die Ausgestaltung von zwei wesentlichen Instrumenten der Export- und Investitionsförderung. Während sich die Performance Standards der International Finance Corporation (IFC) derzeit noch in einem Reformprozess befinden, wurde die Überarbeitung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen jüngst abgeschlossen. Die AutorInnen entwickeln Handlungsempfehlungen, wie die Bundesregierung dazu beitragen kann, den Schutz der Menschenrechte stärker in den internationalen Instrumenten und der deutschen Praxis zu verankern.

#### **Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)**

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) ist eine Forschungseinrichtung der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Duisburg. Es kooperiert eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn. Das INEF verbindet wissenschaftliche Grundlagenforschung mit anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung in folgenden Bereichen: Global Governance und menschliche Sicherheit, fragile Staaten, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung sowie Entwicklung, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung. Direktor des INEF ist Prof. Dr. Tobias Debiel und Wissenschaftliche Geschäftsführerin ist Dr. Cornelia Ulbert.

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

FAKULTÄT  
FÜR GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN  
Brigitte Hamm/Christian Scheper/Maike Schölmerich: Menschenrechtsschutz und deutsche Außenwirtschaftsförderung. Ein Plädoyer für konsequente Reformen. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF Policy Brief 8/2011, Juni)



#### **Herausgeber:**

© **Institut für Entwicklung und Frieden, INEF**  
Lotharstraße 53 D - 47057 Duisburg  
Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425  
E-Mail: [inef-sek@inef.uni-due.de](mailto:inef-sek@inef.uni-due.de)  
Homepage: <http://inef.uni-due.de>

Layout design: Sascha Werthes, Jeanette Schade  
Coverfotos: Jochen Hippler, Ulf Terlinden, Jeanette Schade

ISSN 1863-9909