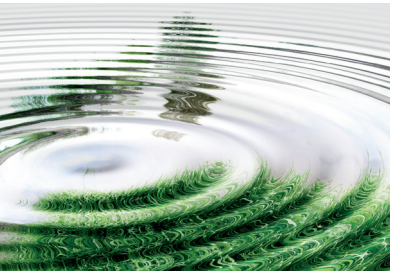
UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Menschenrechte
Unternehmensverantwortung
Nachhaltige Entwicklung



Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechte

Eine Bestandsaufnahme deutscher Investitions- und Exportkreditdeckungen aus menschenrechtlicher Perspektive

Christian Scheper und Heidi Feldt

INEF Forschungsreihe
Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung
04/2010

INEF
Institut für Entwicklung und Frieden

Im Auftrag des:
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

ZUR AUTORIN/ ZUM AUTOR :

Christian Scheper, M.A., hat Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen an den Universitäten Münster, Twente (NL) und Exeter (GB) studiert. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Institut für Entwicklung und Frieden.

Dr. Heidi Feldt, MSc in Ressourcenmanagement und Umweltpolitik, Wyw College Universität London, Dissertation zu Konfliktransformation im Erdölsektor Ecuadors und Venezuelas am Fachbereich Landschaftsplanung der Universität Kassel, freiberuflich als Beraterin in der Entwicklungszusammenarbeit tätig.

BIBLIOGRAPHISCHE ANGABEN:

Scheper, Christian/ Feldt, Heidi (2010): Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechte. Eine Bestandsaufnahme deutscher Investitions- und Exportkreditdeckungen aus menschenrechtlicher Perspektive, INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung 04/2010, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

Menschenrechte
Unternehmensverantwortung
Nachhaltige Entwicklung

Imprint

INEF

Herausgeber:
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF),
Universität Duisburg-Essen
Cover-Design: Wibke Helmts
ISBN 978-3-9813367-3-3

© Institut für Entwicklung und Frieden
Geibelstraße 41 D - 47057 Duisburg
Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: http://inef.uni-due.de

Außenwirtschaftsförderung
und
Menschenrechte

Eine Bestandsaufnahme deutscher Investitions- und Exportkreditdeckungen aus menschenrechtlicher Perspektive

Christian Scheper und Heidi Feldt

INEF Forschungsreihe

Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung

04/2010

ZUSAMMENFASSUNG

Das Ziel der deutschen Außenwirtschaftsförderung liegt primär in der Förderung der einheimischen Wirtschaft und der Sicherung von Arbeitsplätzen. Sie wird in der öffentlichen Wahrnehmung bisher kaum mit Menschenrechten verbunden. Staaten nehmen jedoch faktisch durch die Förderung von Exporten und Auslandsinvestitionen direkten und indirekten Einfluss auf die Achtung, die Gewährleistung und den Schutz von Menschenrechten im Ausland. Dies trifft sowohl im positiven Sinne zu, etwa durch die Förderung von Entwicklung durch Direktinvestitionen deutscher Unternehmen. Ebenso können aber Projekte negative soziale oder ökologische Konsequenzen im Zielland haben. Kommt es im Zuge derartiger Projekte zu Verstößen gegen die Menschenrechte, so kann die Unterstützung durch die Außenwirtschaftsförderung als Beihilfe des deutschen Staates zu diesen Menschenrechtsverletzungen gewertet werden. So betont auch der UN Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, die menschenrechtliche Verantwortung staatlicher Export- und Investitionsförderung.

Die vorliegende Studie nimmt vor diesem Hintergrund eine Bestandsaufnahme der menschenrechtlichen Kriterien für eine Förderung von Exporten und Direktinvestitionen vor. Während bereits wichtige soziale und ökologische Kriterien auf Grundlage internationaler Standards in der deutschen Außenwirtschaftsförderung verankert sind, identifiziert die Studie kritische Bereiche aus menschenrechtlicher Perspektive und verdeutlicht mögliche Schwachstellen existierender Verfahren zur sozial-ökologischen Prüfung. Hieraus werden konkrete Handlungsempfehlungen für die deutsche Politik abgeleitet. Diese zielen im Ergebnis nicht primär auf zusätzliche Prüfkriterien und Standards, sondern vielmehr auf einen Perspektivenwechsel zu Gunsten grundlegender Menschenrechte und ihrer effektiven Operationalisierung für die Außenwirtschaftsförderung, um so existierende Lücken zu schließen, Risiken für lokale Anspruchsgruppen und für Unternehmen vorzubeugen und zu einer kohärenteren Menschenrechtspolitik der Bundesregierung beizutragen.

ABSTRACT

German export and foreign investment promotion has hardly been linked to questions of human rights protection in public debates, especially since its primary goal is the promotion of national industries and job creation. However, through supporting exports and foreign investments, states in fact exert direct or indirect influence on the realization and protection of human rights abroad. This can have positive effects, for instance, where foreign direct investments contribute to economic development. However, projects can also have negative social and ecological impacts in host countries. Where these lead to human rights violations, the German government can be seen as being complicit by supporting such violations through instruments of export and investment promotion. Thus, also the UN Special Representative for Business and Human Rights, John Ruggie, emphasizes the responsibility for human rights protection with regard to export business promotion.

Against this background, this study assesses human rights related aspects of German export and foreign investment promotion. While the paper finds that already important social and ecological aspects based on international standards are included, it also identifies critical areas and gaps from a human rights perspective. Based on this, the study makes policy recommendations. Instead of focusing primarily on additional criteria and standards, it rather argues in support of a shift in perspective towards fundamental human rights and their effective operationalization for export and foreign investment promotion, in order to close existing gaps as well as preventing risks for both local stakeholders and corporations. Through this approach, the study aims at contributing to a more coherent human rights policy by the German government.

Inhalt

Entstehungskontext der Studie 5

Danksagung 5

Abkürzungsverzeichnis 6

1. Einleitung 9

2. Außenwirtschaftsförderung als Teil der staatlichen Verantwortung für die Menschenrechte 14

3. Die deutsche Politik der Außenwirtschaftsförderung 19

3.1 Organisation und Struktur der Entscheidung 20

3.2 Internationale Rahmenvereinbarungen 22

3.2.1 Arrangement on Officially Supported Export Credits 22

3.2.2 Vereinbarungen auf Ebene der *Export Credit Group* der OECD 23

3.2.3 Berne Union 24

3.2.4 Zusammenfassung 25

3.3 Die Förderinstrumente und ihre potenzielle Relevanz für die Menschenrechte im Zielland 26

3.3.5 Exportkreditgarantien des Bundes (Hermesdeckungen) 26

3.3.6 Investitionsgarantien 31

4. Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien in der deutschen Förderungspolitik 36

4.1 Sensitive Geschäfte 37

4.2 Exportkreditgarantien 38

4.2.7 Safeguard Policies der Weltbank 39

4.2.8 IFC Performance Standards 40

4.2.9 Environmental, Health and Safety Guidelines 41

4.2.10 Die Common Approaches der OECD 42

4.3 Investitionsgarantien 48

4.4 Zwischenfazit: Derzeitige Berücksichtigung der Menschenrechte in der Außenwirtschaftsförderung 51

5. Ansätze für eine Reform der Außenwirtschaftsförderung 54

5.1 Expliziter Bezug der Prüfkriterien zum Menschenrechtskatalog 54

5.2 Transparenz und parlamentarische Kontrolle 58

5.2.1 Transparenzanforderungen im Kontext nationaler ECAs 58

5.2.2 Möglichkeiten parlamentarischer Kontrolle 61
5.3 Einrichtung unabhängiger Beschwerdeinstanzen 62
5.4 Human Rights Impact Assessment und systematische Berücksichtigung von Menschenrechten in der Unternehmenspraxis 63
6. Zentrale Herausforderungen für eine stärkere Verankerung der Menschenrechte in der Außenwirtschaftsförderung 69
6.1 Fehlendes Level Playing Field im internationalen Wettbewerb 69
6.2 Zur besonderen Problematik von *Dual Use* Gütern 73
7. Handlungsempfehlungen an die deutsche Politik 75
7.1 Exportkreditgarantien 75
7.1.1 „Klassische" Lieferungen und Leistungen 76
7.1.2 Projektfinanzierungen 77
7.2 Investitionsgarantien 79
7.3 Unabhängige Beschwerdeinstanzen 80
7.4 Förderung eines *level playing field* über die OECD hinaus 81
8. Bibliographie 82

Entstehungskontext der Studie

Die vorliegende Studie entstand im Rahmen des Leuchtturmvorhabens „Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung“, einem vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanzierten Forschungsprojekt des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF).

Ziel dieses Projektes ist es, Unternehmen bei der Wahrnehmung ihrer menschenrechtlichen Verantwortung zu unterstützen und noch stärker in Prozesse der nachhaltigen Entwicklung einzubinden. Drei Teilprojekte behandeln die interdependenten Ebenen Völkerrecht, freiwillige unternehmerische Verantwortung für die Menschenrechte und staatliche Regulierung mit ihren unterschiedlichen Funktionen in Prozessen der Bildung und Durchsetzung von Normen.

In Teilprojekt 3 geht es um die Möglichkeiten staatlicher Steuerung für die Einhaltung von Menschenrechtsstandards durch Unternehmen. Hierzu zählt insbesondere auch die staatliche Außenwirtschaftsförderung, der sich die vorliegende Studie widmet.

Für weitere Informationen siehe: http://www.humanrights-business.org.

Danksagung

Wir danken allen Expertinnen und Experten, die durch ihre Informationen die Erstellung der Studie ermöglicht haben, insbesondere auch den Vertreterinnen und Vertretern der Interministeriellen Ausschüsse und der Privatwirtschaft für ihre Informationen und Stellungnahmen zu früheren Entwürfen der Studie. Unser besonderer Dank gilt zudem dem gesamten Team des Leuchtturmvorhabens Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung, vor allem Brigitte Hamm und Diana Burghardt für kritische Diskussionen und konstruktive Vorschläge.

Abkürzungsverzeichnis

AWG	Außenwirtschaftsgesetz
AWV	Außenwirtschaftsverordnung
BIAC	Business and Industry Advisory Committee to the OECD
BIT	Bilateral Investment Treaty
BLIHR	Business Leaders Initiative on Human Rights
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRIC	Brasilien, Russland, Indien, China
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
ECA	Export Credit Agency
ECG	OECD Working Party on Export Credits and Credit Guarantees
EDC	Export Development Canada
EFIC	Export Finance and Insurance Cooperation, Australien
EG	Europäische Gemeinschaft
EHS	Environmental, Health and Safety
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GAO	United States General Accounting Office

GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GIIP	Good International Industry Practice
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
HRIA	Human Rights Impact Assessment
IBLF	International Business Leaders Forum
ICISD	International Centre for the Settlement of Investment Disputes
IFC	International Finance Corporation
IISD	International Institute for Sustainable Development
ILC	Völkerrechtskommission (International Law Commission)
ILO	Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization)
IMA	Interministerieller Ausschuss
IMF	Internationaler Währungsfonds (International Monetary Fund)
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
JBIC	Japan Bank for International Cooperation

KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OHCHR	UN Office of the High Commissioner for Human Rights
PwC AG	PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
SZR	Sonderziehungsrechte
TNC	Transnationale Unternehmen (*transnational corporations*)
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UFK	Ungebundene Finanzkreditgarantien
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VN	Vereinte Nationen
WTO	World Trade Organisation

"Whatever other differences may exist in the world, starting with the 1948 Universal Declaration, human rights are the only internationally agreed expression of the entitlements that each and every one of us has simply because we are human beings. Thus, securing respect for human rights must be a central aim of governance at all levels, from the local to the global, and in the private sector no less than the public."

(John Ruggie, Sonderbeauftragter des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte, Zwischenbericht, 2006).

1. Einleitung

Private wie staatliche Unternehmen handeln und investieren weltweit. Zum Schutz vor wirtschaftlichen oder politischen Risiken können sie staatliche Unterstützung durch die Außenwirtschaftsförderung mittels direkter Kredite, Versicherungen oder Garantien für ihre Exporte und Investitionen erhalten. Alle Industrieländer unterstützen ihre Außenwirtschaft durch entsprechende nationale Programme. Die Außenwirtschaftsförderung ist ein Politikfeld, das in der öffentlichen Wahrnehmung in Deutschland bisher kaum mit Menschenrechten in Verbindung gebracht wird, liegt doch ihr Ziel primär in der Förderung der einheimischen Wirtschaft und der Sicherung von Arbeitsplätzen. Auf der anderen Seite nehmen Staaten jedoch faktisch durch die Außenwirtschaftsförderung direkten und indirekten Einfluss auf die Achtung, die Gewährleistung und den Schutz von Menschenrechten im Ausland. Besonders deutlich ist dieser Einfluss im Falle von Exportkreditversicherungen und Investitionsgarantien für große Infrastrukturvorhaben wie dem Bau von Staudämmen, oder bei Bergbau-, Erdöl- und Erdgasprojekten. In der Vergangenheit ist es bei derartigen Großprojekten immer wieder zu zum Teil gravierenden Menschenrechtsverletzungen gekommen. Zu den besonders umstrittenen Projekten gehören etwa der Drei-Schluchten-Staudamm in China, der Ilisu-Staudamm in der Tür-

kei oder die Baku Tbilisi Ceyhan Pipeline, die von Baku in Aserbeidschan in den türkischen Mittelmeerhafen Ceyhan führt.

Staatliche und internationale Unterstützung für potenziell umweltschädliche und menschenrechtsverletzende Projekte ist insbesondere seit den 1990er Jahren stark in die Kritik von Nichtregierungsorganisationen (NRO) geraten. Sowohl einige privatwirtschaftliche Unternehmen und Banken als auch multilaterale Entwicklungsbanken wie die Weltbank haben reagiert, indem sie freiwillige Verhaltensrichtlinien (*Codes of Conduct*) mit ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Kriterien für ihre Aktivitäten entwickelt haben. So verabschiedete die Weltbank bereits in den 1990er Jahren Leitlinien (*Safeguard Policies*) für die Beachtung von Umwelt- und Sozialstandards in den von ihr durchgeführten oder geförderten Vorhaben.

Auch die Exportkreditagenturen (*Export Credit Agencies, ECAs*) haben reagiert. Abgesehen von der US-amerikanischen Ex-Im Bank, die bereits 1994 auf Druck von NRO und einzelnen Kongressabgeordneten Umweltrichtlinien entwickelt hatte, haben die ECAs Ende der 1990er Jahre begonnen, Umweltleitlinien zu entwickeln. Innerhalb der OECD haben sie sich auf „gemeinsame Herangehensweisen bei der Berücksichtigung von Umweltaspekten bei staatlich geförderten Exportkrediten“ (*Revised Recommendation on Common Approaches on the Environment and Officially Supported Export Credits*, nachfolgend kurz: *Common Approaches*) für die Prüfung von Anträgen auf Exportkreditdeckungen geeinigt. Diese Leitlinien dienen primär der Überprüfung umweltrelevanter Aspekte, enthalten aber auch soziale Kriterien.

Innerhalb der Vereinten Nationen (VN) findet zurzeit ein Klärungsprozess über die Verantwortung und Verpflichtung von Wirtschaftsunternehmen für die Respektierung der Menschenrechte statt. Nach dreijähriger Tätigkeit hat der Sonderbeauftragte der VN für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, in seinem Bericht an den Menschenrechtsrat ein Konzept vorgeschlagen, das auf

den drei Prinzipien der Schutzpflicht des Staates, der Verantwortung der Wirtschaftsunternehmen zur Respektierung der Menschenrechte und dem verbesserten Zugang der Opfer zu Rechtsmitteln (*protect, respect, remedy*) beruht (United Nations 2008a). Ruggie ist durch den Menschenrechtsrat mandatiert, bis 2011 dieses Konzept zu operationalisieren. Es zeichnet sich ab, dass die Ergebnisse dieses Prozesses auch neue Impulse für die Frage der Verknüpfung von Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechten geben werden und dazu beitragen könnten, das Thema Menschenrechte auf die Agenda der Exportkreditagenturen zu heben. So betont Ruggie hinsichtlich möglicher Inkohärenzen staatlicher Menschenrechtspolitik:

> "(…) [Export credit agencies (ECAs)] finance or guarantee exports and investments in regions and sectors that may be too risky for the private sector alone. ECAs may be State agencies or privatized, but all are mandated by the State and perform a public function. Despite this State nexus, however, relatively few ECAs explicitly consider human rights at any stage of their involvement" (United Nations 2008a: 12).

Bisher bilden Menschenrechte in den Bewilligungsverfahren für Exportkreditversicherungen und Investitionsgarantien der meisten Industrieländer keine expliziten Entscheidungskriterien. Dies beginnt sich zu ändern, insbesondere seit NRO international vernetzt auf Menschenrechtsverletzungen bei Projekten, die durch Instrumente der Außenwirtschaftsförderung gestützt werden, aufmerksam machen und die Einhaltung von Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards fordern (vgl. etwa Strecker 1997). Insbesondere Umweltstandards, aber auch grundlegende Sozialstandards sind in den letzten Jahren als Bestandteil des Entscheidungsprozesses in der bundesdeutschen Außenwirtschaftsförderung etabliert worden.

Wenn der Menschenrechtsschutz auch nicht das erklärte Ziel der Außenwirtschaftsförderung ist, so stellt sich dennoch die Frage, inwieweit sie mit dem umfassenden Bekenntnis Deutschlands zum Schutz und zur Gewährleistung

der Menschenrechte konform ist. So betont das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im aktuellen Entwicklungspolitischen Aktionsplan für die Menschenrechte auch das Bemühen um eine kohärente Menschenrechtspolitik über die Ressortgrenzen hinweg (BMZ 2008: 17). Eine solche Kohärenz erfordert damit auch eine Überprüfung der Außenwirtschaftsförderung aus menschenrechtlicher Perspektive.

Die vorliegende Studie nimmt eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Außenwirtschaftsförderung vor und entwickelt Handlungsempfehlungen für eine konsequentere Verankerung der Menschenrechte in den Förderinstrumenten.

Die Arbeit basiert auf Dokumentenanalysen und Gesprächen mit Expertinnen und Experten. Zentrale Informationsquellen sind dabei die Veröffentlichungen der Mandatare für die Abwicklung der Außenwirtschaftsförderung der Bundesrepublik Deutschland sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi). Die Informationen zu ECAs[1] anderer Länder basieren auf Angaben in den OECD-Umfragen zur Umsetzung der Umwelt- und Korruptionsleitlinien für Exportkreditagenturen aus den Jahren 2005 und 2008/2009 (OECD 2005, 2009a, 2009b), der Auswertung der Informationen ihrer Internetseiten sowie Veröffentlichungen verschiedener NRO. Bezüglich der Exportförderung in den USA und Kanada wurden Fragen zu den Menschenrechtskriterien und der Transparenz der Informationen in Telefoninterviews mit den Vertreterinnen und Vertretern der ECAs und per E-Mail mit nationalen Mitgliedern des transnationalen NRO-Netzwerkes *ECA Watch* vertieft.

[1] Im Weiteren wird dem internationalen Sprachgebrauch folgend vereinfacht von Export Credit Agencies (ECAs) / Exportkreditagenturen gesprochen, auch wenn Investitionsgarantien und andere Instrumente zum Portfolio gehören.

Gespräche wurden in Deutschland mit Vertreterinnen und Vertretern der Interministeriellen Ausschüsse (IMA) für Exportkredite und Investitionsgarantien, den Mandataragenturen, NRO sowie Vertretern der Privatwirtschaft geführt.

Um zu konkreten Empfehlungen zu kommen, werden folgende zentrale Fragen geklärt:

1) Wie verknüpft Deutschland bisher die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung mit ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Standards?
2) Welche Lücken bestehen aus menschenrechtlicher Perspektive?
3) Welche zentralen Herausforderungen und Zielkonflikte bestehen für eine bessere Verankerung der Menschenrechte?
4) Welche Reformansätze gibt es in der internationalen Debatte?
5) Welche Bindung von Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung an menschenrechtliche Standards erscheint in Deutschland praktikabel?

Nachdem in Kapitel 2 zunächst der Zusammenhang zwischen Außenwirtschaftsförderung und staatlicher Verantwortung für die Menschenrechte erläutert wird, führt Kapitel 3 in das politische Instrumentarium der deutschen Außenwirtschaftsförderung ein und geht dabei insbesondere auf die jeweiligen Potenziale und Grenzen des menschenrechtlichen Einflusses der Förderinstrumente ein. Kapitel 4 analysiert im Anschluss die bestehenden sozialen und ökologischen Kriterien für die Gewährung von Exportkredit- und Investitionsgarantien. Kapitel 5 diskutiert vor diesem Hintergrund unterschiedliche Ansätze zur Reform der Außenwirtschaftsförderung, die in der internationalen Debatte sowie teilweise bereits in der Politik anderer Länder zu beobachten sind. Kapitel 6 reflektiert zentrale Herausforderungen einer stärkeren Verankerung der Menschenrechte. Abschließend werden Handlungsempfehlungen an die deutsche Politik abgeleitet.

2. Außenwirtschaftsförderung als Teil der staatlichen Verantwortung für die Menschenrechte

Das Internationale Menschenrechtsregime basiert im Wesentlichen auf dem Recht des Individuums auf Schutz vor der Verletzung seiner Rechte und der Pflicht der Staaten, diesen Schutz zu gewährleisten. Dies impliziert die Pflichten zur Achtung, zur Gewährleistung und zum Schutz von Rechten durch den Staat und beinhaltet damit auch die Verantwortung der Staaten für die Verhinderung von Verstößen gegen die Menschenrechte durch Wirtschaftsunternehmen und andere private Akteure (Hörtreiter 2007: 48). Trotz des weitreichenden Bekenntnisses vieler Staaten zu dieser Verantwortung durch internationale Verträge bleibt ihre praktische Umsetzung vielfach mangelhaft, eine Tatsache, die vor allem in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern nach wie vor virulent ist.

Eine effektive Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen im Hinblick auf das Handeln privater Akteure steht insbesondere vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Globalisierung vor großen Herausforderungen. In vielen Staaten führen sowohl fehlende Kapazitäten als auch mangelnder politischer Wille zu einem unzureichenden Schutz der Menschenrechte. Transnational agierende Unternehmen bewegen sich daher häufig in Regionen und Strukturen, in denen Menschenrechte missachtet werden. Hierbei kommt es immer wieder zu indirekter Akzeptanz oder gar aktiver Ausnutzung und Unterstützung derartiger Strukturen seitens privater Unternehmen. Sowohl die Verwicklung in menschenrechtliche Skandale wie etwa der Hinrichtung des Bürgerrechtlers Ken Saro-Wiwa in Nigeria 1995 als auch ausbeutende Produktionsbedingungen, vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern, haben immer wieder zu Vorwürfen der passiven Billigung oder der aktiven Beteiligung privater Unternehmen an Menschenrechtsverletzungen geführt.

Nachdem der Versuch einer verbindlichen Regulierung unternehmerischen Handelns im Hinblick auf den Schutz der Menschenrechte in Form der *Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights* (UN EcoSoc 2003) zunächst scheiterte, ernannte der VN-Menschenrechtsrat John Ruggie 2005 zum Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für das Thema Wirtschaft und Menschenrechte, um die Verantwortung der Privatwirtschaft für die Menschenrechte eingehender zu prüfen.

Im Rahmen seines Mandats versucht Ruggie insbesondere zu klären, welche Aufgaben dem Staat gegenüber der global agierenden Privatwirtschaft für den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte zukommen. In seinem Bericht an den Menschenrechtsrat (United Nations 2008a) stellt er ein Konzept vor, das im Wesentlichen auf drei Säulen beruht:

- Der Pflicht der Staaten, die Menschenrechte vor Verletzungen durch Dritte, inklusive Unternehmen, durch eine adäquate Politik, Regulierung und Gesetz zu schützen (*state duty to protect*);
- Der Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu respektieren (*responsibility to respect*);
- Der Notwendigkeit des Zugangs für Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung (*access to remedy*).

Das Konzept des VN-Sonderbeauftragten stellt damit die staatliche Schutzpflicht in den Mittelpunkt. Ruggie fordert auf Grundlage der menschenrechtlichen Verträge von den Staaten die Ausübung ihrer Sorgfaltspflicht (*due diligence*) gegenüber den Aktivitäten von Wirtschaftsunternehmen. Entscheidend ist hierbei die Aufgabe einer genauen Definition dieser Pflicht, um ihre Reichweite festzulegen und eine effektive Umsetzung politisch möglich zu machen. Angesichts des vielfach mangelhaften Menschenrechtsschutzes in Entwicklungs- und Schwellenländern zielt die aktuelle Debatte damit vor allem auch auf die Verantwortung der OECD-Staaten sowie zusätzlich der *emerging market* Länder, hier insbesondere China, für menschenrechtskonformes Handeln „ihrer" global

agierenden Unternehmen. Eine zentrale Frage ist vor diesem Hintergrund, inwieweit Verstöße gegen die Menschenrechte durch Wirtschaftsunternehmen bei ihren Aktivitäten außerhalb der Landesgrenzen von der staatlichen Schutzpflicht des „Heimatstaats" der Unternehmen erfasst werden. Die Reichweite dieser Verantwortung wird im Völkerrecht kontrovers diskutiert (vgl. Weber 2009; von Bernstorff 2010) und soll in dieser Studie nicht weiter thematisiert werden. Für die Frage des Zusammenhangs der staatlichen Verantwortung für die Menschenrechte und der deutschen Außenwirtschaftsförderung lassen sich aber bereits wichtige Schlüsse aus der Debatte ziehen. Bei einer staatlichen Unterstützung privater Unternehmen in Form von Außenwirtschaftsförderung handelt es sich um eine aktive Einflussnahme durch den Staat. Verstößt ein Gastland, etwa durch mangelnde Regulierung von sozialen und ökologischen Bedingungen, gegen die menschenrechtliche Schutzpflicht und kommt es im Zuge dieser Vernachlässigung zu Verstößen gegen Menschenrechte durch ausländische Unternehmen, so kann die aktive Förderung dieser Unternehmen durch Ausfuhrgewährleistungen des Bundes als Beihilfe der Bundesrepublik zu diesen Menschenrechtsverletzungen des Gastlandes gewertet werden (von Bernstorff 2010; vgl. Halifax Initiative 2007).

Die Voraussetzung für das gewohnheitsrechtlich anerkannte Verbot der Beihilfe wurde durch die UN *International Law Commission* in Art. 16 der *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (ILC 2001) definiert. Beihilfe oder Unterstützung eines völkerrechtswidrigen Aktes eines Staates ist dann gegeben, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

1. wenn die Handlung unter Kenntnis der Umstände der völkerrechtswidrigen Handlung des Gaststaates geschieht (z.B. einer Schutzrechtsverletzung des Gastlandes durch unzureichende Regulierung von Sozial- und Arbeitsstandards);
2. die Handlung einen nicht unerheblichen Beitrag zur Unterstützung der Menschenrechtsverletzung darstellt;
3. die Handlung dabei im Wissen um die Verletzung durch den Gaststaat stattfindet;

4. wenn die Handlung einen rechtswidrigen Akt dargestellt hätte, wenn der Handelnde die Primärverletzung selbst begangen hätte (United Nations 2005: Art.16; vgl. von Bernstorff 2010).

Die Definition des Staates als handelnder Akteur erstreckt sich dabei auf alle Organe der Legislative, Judikative und Exekutive (ILC 2001: Art. 4 Abs. 1) sowie darüber hinaus auf alle Personen oder Organisationen, die keine Staatsorgane im Sinne von Artikel 4 sind, die jedoch nach dem Recht des betreffenden Staates ermächtigt sind, hoheitliche Befugnisse auszuüben (Art. 5). Das Verhalten ist dann „als Handlung eines Staates im Sinne des Völkerrechts zu werten, wenn die Person oder Personengruppe dabei faktisch im Auftrag oder unter der Leitung oder Kontrolle dieses Staates handelt" (Art. 8). Exportkreditagenturen, selbst wenn sie in privatwirtschaftlichen Händen liegen, sind demnach staatlich handelnde Organe im Sinne des Völkerrechts.

Außenwirtschaftsförderung in Form von Ausfuhrdeckungen kann in diesem Sinne als „nicht unerheblicher Beitrag" verstanden werden (von Bernstorff 2010; Keenan 2008: 7). So führen auch McCorquodale und Simons (2007: 613) als Beispiele für eine mögliche Mittäterschaft bei völkerrechtswidrigem Handeln ECA-gestützte Projekte wie die Baku Tbilisi Ceyhan Pipeline an:

> "Therefore, states which have provided financial backing for these projects through their ECAs to corporate nationals involved (such as BP and Chevron), may be found to be complicit in a host state's internationally wrongful act (i.e. a violation of its human rights obligations) in relation to respecting and protecting the international human rights of persons affected by the consortium activities."

Eine Erfüllung der Sorgfaltspflicht, etwa auch in der Außenwirtschaftsförderung (United Nations 2008a: 6), umfasst nach Ruggie alle Schritte, die notwendig sind, um Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen und eventuelle Schädigungen zu vermeiden. Dabei bezieht er sich auf die Allgemeine Erklärung

der Menschenrechte, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR, Zivilpakt), den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR, Sozialpakt) und die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

Unternehmen sollten laut Ruggie (United Nations 2008a: 17) bei der Prüfung von Wirtschaftsvorhaben in einem anderen Land mindestens drei grundsätzliche Faktoren berücksichtigen, um ihrer Sorgfaltspflicht genüge zu tun:

- die Situation in dem Land, in dem die Aktivitäten durchgeführt werden,
- die potenziellen und aktuellen Menschenrechtsauswirkungen, die durch die Aktivitäten im Vorhaben zu erwarten sind sowie
- den lokalen oder regionalen Kontext, in dem die Aktivitäten stattfinden werden.

Im Rahmen der staatlichen Außenwirtschaftsförderung müsse die zuständige ECA die Erfüllung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht zur Voraussetzung für eine Förderung machen (United Nations 2008a: 12).

Vor diesem Hintergrund lässt sich zunächst festhalten, dass die Debatte um Außenwirtschaft und Menschenrechte nicht nur die Frage politischer Präferenzen, sondern darüber hinaus jene der praktischen Umsetzung von *Rechtspflichten* aus internationalen Menschenrechtsverträgen tangiert. Im Mittelpunkt steht dabei die Staatenpflicht Deutschlands.

Im Folgenden wird die deutsche Außenwirtschaftsförderung behandelt. Zum einen wird dabei kurz auf die institutionelle Verankerung und damit die wesentlichen Akteure und Entscheidungsträger eingegangen, zum anderen aber auch der Frage nachgegangen, wie die wichtigsten Instrumente hinsichtlich ihres Einflusspotenzials auf die Menschenrechte im Ausland zu werten sind.

3. Die deutsche Politik der Außenwirtschaftsförderung

Deutschland hat im Jahre 2008 Waren im Wert von 995 Mrd. EUR (2007: 969 Mrd. EUR) exportiert (Statistisches Bundesamt 2009). Der Exporthandel findet überwiegend mit Industrieländern statt, allein 64,8 Prozent gingen in Mitgliedsstaaten der EU, über 75 Prozent an Industrieländer. Der Anteil der Schwellen- und Entwicklungsländer am deutschen Exportgeschäft ist demzufolge eher gering, wobei mit Brasilien, Russland, Indien und China (BRIC-Staaten) ein ständiges Wachstum zu verzeichnen ist. Die wichtigsten Branchen im Exportbereich sind die Bauindustrie und der Anlagenbau (Industrie- und Großanlagen).

Bei Auslandsgeschäften mit finanzschwachen Abnehmern bzw. großen politischen Risiken sind deutsche Exporteure häufig auf staatliche Förderung angewiesen (Schaltegger et al. 2009). Im Regelfall wird die Exportfinanzierung von Geschäftsbanken übernommen. Wenn aber der Umfang der zu versichernden Risiken zu groß wird oder aber das politische Risiko der privaten Versicherungswirtschaft zu hoch erscheint und damit über den privaten Versicherungsmarkt keine Deckung verfügbar ist, kann dies durch eine staatliche Ausfuhrgewährleistung abgedeckt werden. Diese wird jedoch nur subsidiär vergeben, um die Konkurrenz mit der privaten Versicherungsindustrie zu vermeiden.

Zur Förderung der Außenwirtschaft stehen der Bundesregierung neben der diplomatischen Unterstützung, der Beratung deutscher Unternehmen und der Messepolitik im Wesentlichen drei Instrumente zur Verfügung:

- Exportkreditgarantien (Hermesdeckungen),
- Investitionsgarantien und
- Garantien für ungebundene Finanzkredite (UFK).

Im Rahmen dieser Studie werden lediglich Hermesdeckungen und Investitionsgarantien näher betrachtet. Wenn UFK auch ein wichtiges Instrument darstellen, so macht ihr Umfang im Verhältnis zur gesamten Außenwirtschaftsförderung nur 1,6 Prozent aus. Da eine detaillierte Beurteilung möglicher menschenrechtlich relevanter Aspekte und die Entwicklung politischer Handlungsempfehlungen eine genauere Differenzierung nach Instrumenten verlangt, konzentriert sich die Studie auf die beiden anteilig wichtigeren Instrumente der Hermesdeckungen und der Investitionsgarantien.

3.1 Organisation und Struktur der Entscheidung

Mit der Prüfung und Abwicklung der Instrumente sind als sogenanntes Mandatarkonsortium die Euler Hermes Kreditversicherungs-AG (Euler Hermes) und die PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (PwC) beauftragt. Über Grundsatzfragen und alle größeren Deckungsanträge entscheidet für jedes Förderinstrument ein Interministerieller Ausschuss (IMA), in dem unter der Leitung des BMWi das Auswärtige Amt, das Bundesministerium der Finanzen und das BMZ vertreten sind. Neben den Ministerien und den Mandataren gibt es eine beratende Beteiligung von Sachverständigen, die zurzeit den Bundesrechnungshof, die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die AKA Ausfuhrkreditgesellschaft mbH, sowie zwölf auf drei Jahre *ad personam* ernannte Vertreterinnen und Vertreter aus der Industrie, den Banken und dem Ausfuhrhandel umfasst.

Rechtliche Grundlage für die Gewährleistung von Bürgschaften und Garantien ist die Ermächtigung durch das Haushaltsgesetz. Hiermit wird das Bundesministerium der Finanzen ermächtigt, Bürgschaften, Garantien und andere Gewährleistungen in einem durch das Parlament bestimmten Volumen zu ü-

bernehmen.[2] Dies gilt für förderungswürdige Ausfuhren oder solche, an deren Durchführung ein besonderes staatliches Interesse seitens der Bundesrepublik besteht. Sowohl die Förderungswürdigkeit als auch das besondere Interesse werden relativ weit ausgelegt. So ziehen Scheibe et al. (2009: Abs.81b) den Schluss, dass „auch ohne Vorliegen besonderer Umstände ein Exportgeschäft förderungswürdig ist, weil die Exportwirtschaft für ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland von herausragender gesamtwirtschaftlicher Bedeutung ist." Es muss daher kein positiver Nachweis für eine Förderungswürdigkeit erbracht werden, sondern es wird vielmehr von einer Förderungswürdigkeit ausgegangen, solange dem Geschäft keine wichtigen Interessen der Bundesrepublik entgegenstehen (vgl. Schilling 2008: 9; Junker 2009: 29). Die Beteiligung des Bundestages ist durch Art. 115 Abs. 1 des Grundgesetzes vorgegeben, der durch einen gesetzlichen Vorbehalt die Vorbelastung zukünftiger Haushalte einer parlamentarischen Kontrolle unterzieht. Der Einfluss des Parlaments auf die Außenwirtschaftsförderung beschränkt sich damit auf die Zustimmung zum Gesamtvolumen der Gewährleistungen und Bürgschaften, welche durch die Regierung in Anspruch genommen werden können. Der Haushaltsausschuss wird regelmäßig vom Finanzministerium durch Verschlusssachen über „Gewährleistungen von grundsätzlicher Bedeutung" mit einem Obligo von über einer Milliarde Euro vor Garantieübernahme informiert. Darüber hinaus liegt die Entscheidung über zu fördernde Exporte, Projekte und Investitionen auf Seiten der Exekutive, dem jeweiligen IMA. Die Grundlage für diese Entscheidungen bilden die Verwaltungsrichtlinien über die Übernahme von Ausfuhrgewährleistungen (1983, aktuelle Fassung vom 22.2.2008). In das Entscheidungsverfahren sind die unterschiedlichen Ressorts der IMA in einem abgestuften Verfahren eingebunden. Während die Federführung auf Seiten des Bundes das BMWi innehat, werden Entscheidungen innerhalb der IMA grund-

[2] Die Ermächtigung umfasste 2008 einen Rahmen von 117 Mrd. EUR für die Gewährleistung von Ausfuhren (Hermes Deckungen oder staatliche Exportkreditversicherungen), 40 Mrd. EUR für die Gewährleistung anderer außenwirtschaftlicher Maßnahmen (Direktinvestitionen und ungebundene Finanzkredite) und 2,3 Mrd. EUR für Verbundfinanzierungen mit der finanziellen Zusammenarbeit (FZ).

sätzlich im Einvernehmen getroffen. Das BMZ kann somit regelmäßig auch entwicklungspolitische Interessen der Bundesregierung in die Arbeit der Ausschüsse einbringen.

3.2 Internationale Rahmenvereinbarungen

Die deutsche Außenwirtschaftsförderung ist eingebettet in eine Reihe internationaler Institutionen und Abkommen, die den nationalen politischen Handlungsspielraum wesentlich beeinflussen. Diese Vereinbarungen umfassen sowohl spezielle diplomatische Absprachen zur Außenwirtschaftsförderung als auch allgemeine Welthandelsvereinbarungen. Nur drei dieser Vereinbarungen werden im Folgenden kurz dargelegt, da sie für das Verständnis der Verankerung sozial-ökologischer Kriterien in der deutschen Förderungspolitik besonders relevant sind.

3.2.1 Arrangement on Officially Supported Export Credits

Das *Arrangement* wurde 1978 als freiwilliges *Gentlemen's Agreement* von einigen Mitgliedsländern der OECD ausgehandelt (OECD 2009c). Ziel war es, die Konkurrenz unter den Exportkreditagenturen zu verringern, da in den 1960er und 1970er Jahren der Wettstreit um Exportmärkte zu einer Ausweitung von Exportsubventionen in den Industrieländern geführt hatte. Inhalte des *Arrangements* sind die Finanzbedingungen, unter denen Exportkredite und Garantien vergeben werden[3] sowie branchenspezifische Vereinbarungen, die sich u.a. mit der Unterstützung der zivilen Luftfahrt, Atomkraft oder erneuerbarer Energien befassen. Über die Umsetzung wachen die Mitglieder der *Participants Group to the Arrangement*. Darin vertreten sind Australien, Kanada, die EU[4], Japan, Ko-

[3] Diese umfassen u.a. den Mindestzinssatz, die Definition des Lokalkostenanteils und die Festlegung der Mindestprämien für politisches Risiko.

[4] Die Mitgliedsstaaten der EU sind durch die *Council Working Group for Export Credits* vertreten. In dieser Arbeitsgruppe, die sich monatlich trifft, sind die

rea, Neuseeland, Norwegen, die Schweiz und die USA (Stand: August 2009). Neue Mitglieder können nur auf Einladung der derzeitigen Mitglieder aufgenommen werden. Generell sind die OECD-Mitgliedstaaten im Bereich der Außenwirtschaftsförderung bestrebt, neue Länder, vor allem die BRIC-Staaten, in die existierenden internationalen Rahmenbedingungen stärker einzubinden, um eine größere Harmonisierung zugunsten eines fairen Wettbewerbs zu ermöglichen. Bisher umfasst das *Arrangement* jedoch vor allem den Kreis der wichtigsten Industrieländer, in dem weitgehende finanzpolitische Entscheidungen über die Bedingungen für Kredite und gebundene Entwicklungshilfe[5] getroffen werden.

Obwohl das *Arrangement* prinzipiell freiwilliger Natur ist, ist es für die Praxis der Exportkreditagenturen von großer Bedeutung (Cserer 2008: 37, Harmon et al 2005: 17-19), insbesondere da Vorgaben der *Participants Group to the Arrangement* vom EU-Rat regelmäßig in Gemeinschaftsrecht überführt und somit für die EU-Mitgliedstaaten verbindlich werden (European Commission o. D.).

3.2.2 Vereinbarungen auf Ebene der *Export Credit Group* der OECD

Die OECD sieht ihre Rolle in erster Linie in der Unterstützung und Entwicklung von "*most generous financial terms and conditions for officially supported export credits*" (OECD o. D.). Durch Diskussion und Koordination soll ein Rahmen geschaffen werden, der Exporteuren gleiche Ausgangsbedingungen im Zugang zu öffentlichen Garantien und Bürgschaften ermöglichen und Wettbewerbsverzerrungen und Subventionen durch ECAs vermeiden soll.

---

für Außenwirtschaftsförderung zuständigen Ministerien der Mitgliedsländer meist begleitet durch die ECAs vertreten.

[5] Bei der gebundenen Entwicklungshilfe ist das Empfängerland an die Beauftragung von Unternehmen des Geberlandes gebunden.

Innerhalb der OECD befasst sich die „*Working Party on Export Credits and Credit Guarantees*“ (*Export Credit Group*, ECG) mit der Regulierung der Außenwirtschaftsförderung. Die ECG wurde bereits 1963 gebildet und besteht aus den für die Außenwirtschaftsförderung zuständigen Ministerien der OECD-Länder, die von Vertretern der ECAs begleitet werden. Im Unterschied zur *Participants Group to the Arrangement* ist die ECG Teil der OECD. Während finanzpolitische Fragestellungen von der *Participants Group* bearbeitet werden, gehören die Erarbeitung gemeinsamer Leitlinien, die Verbesserung der Kooperation unter den ECAs und die Evaluierung der ECA-Politiken zu den Aufgaben der ECG.

In ihren Kompetenzbereich fallen die Koordination und Revision der *Common Approaches* und des *Action Statement on Bribery and Officially Supported Export Credits* für Exportkredite und Exportkreditgarantien. Außerdem ist die ECG zuständig für die Umsetzung der im April 2008 beschlossenen *Principles and guidelines to promote sustainable lending practices in the provision of official export credits to low-income countries* (OECD 2008), die zur Vermeidung der Überschuldung von Niedrigeinkommensländern beitragen sollen. Des Weiteren hat die ECG eine Arbeitsgruppe von „*Environmental Practitioners*“ eingerichtet, deren Mandatierung der Bildung eines an der Praxis orientierten Erfahrungsschatzes („*body of experience*“) zu den existierenden Umweltleitlinien für Exportkreditgarantien dient. Die in den *Common Approaches* erfassten Umweltleitlinien sind von zentraler Bedeutung für die Berücksichtigung der Menschenrechte in der Außenwirtschaftsförderung. Sie werden in Kapitel 4 behandelt.

3.2.3 Berne Union

Während die internationalen Rahmenbedingungen der OECD primär die Exportkreditgarantien des Bundes erfassen, stellt die *International Union of Credit and Investment Insurers* (Berne Union) eine weltweite Organisation nationaler Agenturen für Exportkreditversicherungen *und* Investitionsgarantien dar, der sowohl staatliche wie nicht-staatliche Institutionen angeschlossen sind. Sie wurde bereits 1934 mit dem Ziel gegründet, die Kooperation zwischen den

ECAs zu verbessern und die Rivalitäten zwischen ihnen abzubauen. Sowohl Euler Hermes als auch PwC sind damit Mitglied der Berne Union.

Die Leitsätze der Union sind im *Value Statement*[6] niedergelegt. Es umfasst zehn Prinzipien, in denen sich die Mitglieder auf eine umweltverträgliche Politik (Prinzip 6), die Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche (Prinzip 7) und die Entwicklung von *Best-Practice*-Beispielen (Prinzip 8) zur Umsetzung der Standards und Verfahren verpflichten.

3.2.4 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann hinsichtlich der vorgestellten internationalen Rahmenvereinbarungen festgehalten werden, dass insbesondere die OECD für die Verankerung sozial-ökologischer Kriterien und ihre Weiterentwicklung von großer Bedeutung ist. Sie umfasst einerseits die wichtigsten Industrieländer, andererseits haben die innerhalb der OECD beschlossenen Vereinbarungen einen hohen Stellenwert und sind prägend für die entsprechenden nationalen Politiken. Die Umweltleitlinien der OECD bilden den Kern der sozialen und ökologischen Kriterien der Exportförderung in Deutschland.

Es ergibt sich aus dem hohen Maß an Harmonisierung allerdings auch ein wettbewerbspolitisches Dilemma. Wirtschaftlich aufstrebende Schwellenländer, die nicht der OECD angehören, insbesondere China, werden bisher nicht von den Harmonisierungsbestrebungen der OECD erfasst. Dies führt teilweise zu großen Herausforderungen durch geringere soziale und ökologische Standards in diesen Ländern. Vor dem Hintergrund des globalen Wettbewerbs ist eine Weiterentwicklung sozial-ökologischer Standards innerhalb der OECD damit

[6] We are committed to operate in a professional manner that is financially responsible, respectful of the environment and which demonstrates high ethical values - all in the best interest of the long-term success of our industry" (Berne Union 2009)

zunehmend erschwert.[7] Dieses Problem wird in der Diskussion zentraler Herausforderungen für eine stärkere Verankerung menschenrechtlicher Standards in Kapitel 6 aufgegriffen.

3.3 Die Förderinstrumente und ihre potenzielle Relevanz für die Menschenrechte im Zielland

Im Folgenden werden die Instrumente der Exportkredit- und der Investitionsgarantien eingehender behandelt. Schwerpunkt bilden hierbei weniger die Details der wirtschaftlichen Ausgestaltung, sondern der generelle Charakter der geförderten Geschäfte und der potenzielle Beitrag, den die jeweiligen Förderinstrumente zu menschenrechtlich relevanten Unternehmensaktivitäten im Ausland leisten. Wenn auch die geförderten Export- und Investitionsgeschäfte sehr unterschiedlich sind und im Rahmen dieser Studie nicht erschöpfend differenziert werden können, so lassen sich dennoch einige wesentliche Unterschiede im Einflusspotenzial für die Menschenrechte ausmachen, die im Folgenden aufgezeigt werden sollen.

3.3.5 Exportkreditgarantien des Bundes (Hermesdeckungen)

Mit Hilfe der Hermesdeckungen können deutsche Unternehmen ihre Exporte gegen wirtschaftliche und politische Risiken in sogenannten risikoreichen Märkten absichern. Im Rahmen von hermesgedeckten Geschäften liefern deutsche Unternehmen vor allem Anlagen und Maschinen. Diese Lieferungen sind häufig Teil größerer Projekte, etwa von Industrieanlagen, Pipelines oder Staudämmen. Zielgruppe der Exportkreditgarantien können deutsche Exportunternehmen (Lieferantenkreditdeckung, Fabrikationsrisikodeckung) oder deutsche

[7] Schriftliche Stellungnahme des Business and Industry Advisory Committee to the OECD (BIAC) vom 13.11.2009.

Kreditinstitute beziehungsweise deren Zweigniederlassungen im Ausland (Finanzkreditdeckung) sein.

Die Bundesregierung übernahm 2008 Exportkreditgarantien in Höhe von 20,7 Mrd. EUR und damit 21,9 Prozent mehr als im Vorjahr (BMWi 2009a). Insgesamt überwiegen dabei kurzfristige Deckungen (78 Prozent des Gesamtvolumens im ersten Halbjahr 2009) gegenüber mittel- und langfristigen mit einer Kreditlaufzeit von über einem Jahr (Euler Hermes / PwC 2009).

Das Gros der Hermesbürgschaften wurde für Vorhaben in Schwellenländern bewilligt (siehe Tabelle 1). Ein knappes Drittel aller Exportkreditgarantien gingen im ersten Halbjahr 2009 für Lieferungen an OECD-Hocheinkommensländer, 2008 waren es noch knapp ein Fünftel (BMWi 2009b: 2). Entwicklungsländer, vor allem die Staaten Sub-Sahara Afrikas, spielen dagegen mit einem Deckungsvolumen von insgesamt 0,6 Mrd. EUR eine relativ geringe Rolle.

Tabelle 1: Die 10 wichtigsten Zielländer deutscher Exportkreditgarantien im 1. Halbjahr 2009 (in Mrd. EUR)

Südkorea	1,92[8]
USA	0,97[9]
Russland	0,91
China	0,75
Türkei	0,58

[8] Südkorea ist aufgrund eines großen Projekts im Marineschiffbau (BMWi, 2009b) größtes Zielland.

[9] Auffällig ist, dass die USA als Zielland hermesgestützter Lieferungen aufgeführt werden. Jedoch schlägt allein die wirtschaftliche Risikoabsicherung eines Stahlwerkbaus in den USA mit 772 Mio. EUR zu Buche.

Brasilien	0,43
Dubai	0,41
Irak	0,36
Indien	0,33
Mexiko	0,22

Quelle: BMWi 2009b: 3

Für die Frage des Einflusspotentials von Hermesdeckungen auf die Menschenrechte im jeweiligen Zielland der Exportgeschäfte ist es notwendig, einige grundlegende Unterschiede innerhalb der Exportgeschäfte hervorzuheben. Im Hinblick auf die Ziele dieser Studie werden hier Exportgeschäfte unterschieden nach a) „klassischen" Exporten von Waren und Dienstleistungen eines deutschen Unternehmens, die in der Regel auf Grundlage internationaler Ausschreibungen stattfinden und b) Projektfinanzierungen. Diese Unterscheidung spiegelt sich letztlich auch in den OECD-Vereinbarungen für die Vergabe- und Prüfkriterien wider, auf die im anschließenden Kapitel 4 eingegangen wird.

Zu a): Bei der Absicherung einzelner Geschäfte handelt es sich häufig um Ausschreibungsgeschäfte, bei denen das deutsche Unternehmen in direkter Konkurrenz zu anderen Anbietern steht. Beispiele sind Lieferungen und Leistungen im Anlagenbau oder Lieferungen von Produktionsgütern wie Maschinen und Motoren. Der Bund bietet für verschiedene kurz- oder langfristige Geschäfte eine Reihe von Absicherungslösungen mit je unterschiedlichem Umfang, von der Absicherung einer einzelnen Lieferung über pauschale Gewährleistungen, etwa für alle Lieferungen mit Kreditlaufzeiten unter einem Jahr in bestimmte Länder oder wiederholter Lieferungen an einen bestimmten Kunden (vgl. Junker 2009: 29f.).

Aus Sicht von Unternehmen ist der Einfluss derartiger Ausfuhrgeschäfte auf den Schutz oder die Gewährleistung der Menschenrechte in der Regel gering oder aber nur schwer abschätzbar.[10] Einerseits ist die Lieferung häufig zwar Teil einer größeren Anlage oder eines Projekts, wie etwa eines Kraftwerkes oder Staudammes; solange es sich jedoch nicht um große projektbezogene Investitionsgüter handelt, ist das tatsächliche Einflusspotenzial des Exporteurs auf das Gesamtprojekt häufig gering. Diese Feststellung ist zunächst unabhängig von der Pflicht des Staates zum Schutz der Menschenrechte zu sehen, jedoch ist sie für die Möglichkeit der Durchführung einer effektiven menschenrechtlichen Prüfung bzw. einer positiven Einflussnahme durch den Exporteur auf das Gesamtprojekt relevant.

Eine genaue Überprüfung ist aus Sicht von Unternehmen zum einen deshalb häufig schwierig, da die Lieferung in aller Regel zu einem Zeitpunkt stattfindet, zu dem mindestens die Planungsphase des Projekts bereits abgeschlossen ist. Zum anderen sei eine Einschätzung der Folgen erschwert, da der Exporteur üblicherweise nicht vor Ort sei und somit die Bedingungen und Folgen des Gesamtprojekts nicht immer qualifiziert beurteilen könne. Eine umfassende Umwelt- und Menschenrechtsprüfung könne insbesondere dann schwierig sein, wenn wesentliche Kriterien nicht mehr im Einflussbereich des Exporteurs liegen: Wird beispielsweise eine Maschine für eine bestehende Produktionsstätte geliefert, so ist es für den Exporteur nicht immer auf Grundlage der verfügbaren Informationen einzuschätzen, ob die notwendigen Arbeitsschutzmaßnahmen für Beschäftige im Zusammenhang mit dieser Maschine eingehalten werden oder die gesamte Produktionsstätte schädliche Auswirkungen auf die umliegende Bevölkerung hat, auch wenn für die Maschine selbst umfassende Prüfungen vorgenommen werden.[11]

---

[10] Ausnahme bilden sogenannte sensitive Geschäfte, auf die in Kapitel 4.1 gesondert eingegangen wird.

[11] Gespräch mit Unternehmensvertretern in Berlin am 02.12.2009.

Zu b): Anders verhält es sich jedoch bei Deckungen im Zusammenhang mit Projektfinanzierungen. Hierbei handelt es sich gewissermaßen um einen Sonderfall der Exportkreditgarantien, bei dem aufgrund der Größe und der Risikostruktur des Geschäfts keine klassische Unternehmensfinanzierung auf Basis der Bonität des Kunden bzw. des Exporteurs geeignet ist. Die häufig *Cashflow*-basierten Finanzierungen[12] verlangen individuelle Lösungen, bei denen der Verteilung von Risiken und somit auch der Unterstützung des Bundes durch Garantien eine besondere Bedeutung zukommen (Euler Hermes 2009). Allein aufgrund der Größenordnung, aber auch aufgrund der Möglichkeiten einer positiven Einflussnahme ergibt sich bei Projektfinanzierungen eine größere Notwendigkeit, die Einhaltung der Menschenrechte zu überprüfen. Beispiele sind Energie- oder Infrastrukturprojekte, die in erheblichem Maße sowohl positive als auch negative menschenrechtliche Konsequenzen haben können. Im Sinne der OECD *Common Approaches* handelt es sich dann um Projekte, wenn Lieferungen und Leistungen „einer neuen Unternehmung an einem identifizierbaren Standort zugeordnet werden können" oder wenn sie für eine existierende Anlage bestimmt sind und dabei „zu einer wesentlichen Änderung in der Funktion oder Leistung dieser Anlage führen" (Euler Hermes/ PwC o. D.: 6).

Bei Projektfinanzierungen besteht häufig ein größerer Gestaltungsspielraum für den Exporteur bzw. die eigens gegründete Projektgesellschaft. So ist etwa die Beteiligung des Bundes als möglicher Garantiegeber in aller Regel bereits in der Planungsphase gegeben, wenn also wesentliche Fragen der Gestaltung des Projekts berücksichtigt werden können. Zudem bestehen umfangreichere Informations- und Gestaltungsmöglichkeiten für das Unternehmen selbst, das in diesem Fall nicht auf eine genau definierte, kurzfristige Ausschreibung reagieren muss, sondern vor Ort im Zielland ein genaueres Bild der Situation, des Umfelds und damit auch der zu erwartenden Auswirkungen des Projekts er-

[12] Im Gegensatz zu Krediten, die auf Basis bestehender Sicherheiten vergeben werden, werden die Mittel bei Cashflow-basierten Projektfinanzierungen auf Grundlage der erwarteten zukünftigen Erträge des Projekts sui generis bereitgestellt.

langen kann. Es hat damit weitergehende Möglichkeiten, gegebenenfalls entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um soziale und ökologische Bedenken auszuräumen bzw. positiv zu beeinflussen oder aber aus dem Projekt auszusteigen.

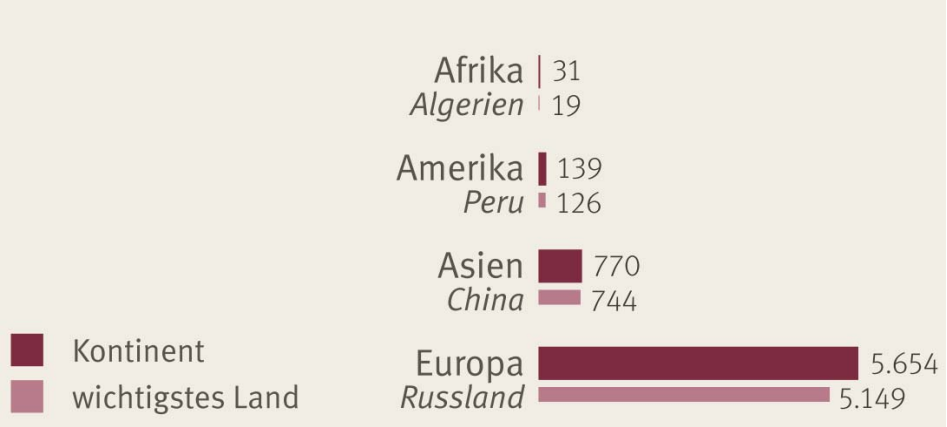
3.3.6 Investitionsgarantien

Mit Investitionsgarantien versichert die Bundesregierung seit 1959 das politische Risiko deutscher Unternehmen und Banken bei Auslandsinvestitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern. Geschützt werden die deutschen Investitionen vor Verstaatlichung, Enteignung, Krieg, Aufruhr, terroristischen Aktivitäten, staatlich verhängten Zahlungsverboten sowie Konvertierungs- und Transferproblemen (BMWi 2007: 9). Die Bundesregierung entschädigt in diesen Fällen den deutschen Investor und fordert den Betrag langfristig vom Gastland zurück.

Die Hauptfunktion von Investitionsgarantien als Instrument der Außenwirtschaftsförderung kann somit in der „Gewährung von politischem Geleitschutz“ (PwC 2009: 17) gesehen werden. So interveniert die Regierung im Krisenfall auf politischer Ebene, um das Projekt und die Rechte des Investors zu schützen, etwa durch „Einschalten der deutschen Auslandsvertretungen, Verbalnoten der Bundesministerien, bilaterale Regierungsgespräche sowie ggf. eine Beteiligung der Bundesregierung an mit ihr abgestimmten sachgemäßen Aufwendungen zur Schadensabwendung oder –minderung“ (PwC 2009: 17).

2008 wurde mit 6,6 Mrd. EUR laut BMWi (2009b) das höchste Garantievolumen in der Geschichte des Förderinstruments genehmigt, womit der bisherige Wert aus dem Jahr 2007 in Höhe von 5,2 Mrd. EUR noch einmal um 27 Prozent gesteigert wurde. Mit dieser Summe wurden Garantien für insgesamt 72 Projekte in 16 Ländern übernommen.

Abbildung 1: Volumen (Höchstbeträge) der übernommenen Garantien nach Kontinenten und wichtigsten Ländern 2008 in Mio. EUR



Quelle: PwC 2009: 10

Die Garantien konzentrierten sich in 2008 auf die Sektoren Öl und Gas sowie Handel und Infrastruktur. Ein großer Anteil der Garantien beziehen sich auf die Regionen Russland und Zentralasien. Davon entfielen in 2008 mehr als die Hälfte auf Gas- und Erdölvorhaben. Von den wenigen für Afrika bewilligten Garantien für Projekte entfällt das Gros auf den Rohstoffsektor, wobei auch hier Vorhaben im Öl- und Gasbereich vorherrschen. Diese Bereiche werden im Allgemeinen aus menschenrechtlicher Sicht als besonders problematisch eingestuft, da es hier im Verhältnis zu anderen Branchen besonders häufig zu Menschenrechtsverletzungen kommt (United Nations 2008b: 9).

Die relativ wenigen Garantien für Entwicklungsländer können indes weniger als Indiz für eine restriktive Haltung gegenüber Garantieübernahmen des Bundes für diese Länder gesehen werden als vielmehr in der insgesamt sehr zurückhaltenden Investitionstätigkeit deutscher Unternehmen in diesen Ländern.[13]

[13] Schriftliche Stellungnahme der PwC vom 18.12.2009.

Die Garantien für deutsche Direktinvestitionen gehen häufig einher mit der Absicherung der im Rahmen der Investition erforderlichen deutschen Exporte durch Hermesdeckungen und ungebundene Finanzkreditgarantien (PwC 2009: 33; Euler Hermes/PwC o.D.). Im Unterschied zu Exportkreditgarantien, die subsidiär auch bei Exporten in OECD-Kernländer vergeben werden, werden Investitionsgarantien jedoch ausschließlich für risikoreiche Märkte in Entwicklungs- und Schwellenländern vergeben, da sie nur politische Risiken absichern.

Wichtige Voraussetzung für die Gewährung von Investitionsgarantien sind die bilateralen Investitionsförderungs- und –Schutzverträge (*Bilateral Investment Treaties*, BITs), die einen völkervertraglichen Investitionsschutz bilden.[14] Ziel der BITs ist vor allem der Schutz der Investoren, so insbesondere die Gewährleistung der Inländergleichbehandlung, des freien Kapital- und Ertragsverkehrs, des Eigentumsschutzes sowie der wertgerechten Entschädigung im Fall einer Enteignung. Verfahrensrechtlich ist die Vereinbarung einer internationalen Schiedsgerichtsbarkeit Bestandteil von BITs, meist wird hierfür auf das *International Center for the Settlement of Investment Disputes* (ICSID) verwiesen. Bisher enthalten BITs vor allem Rechte zum Schutz der Investoren, ohne jedoch gleichzeitig auf Pflichten im Bereich des Umwelt- und Menschenrechtsschutzes hinzuweisen (Jacob 2010; United Nations 2009).

Der Einfluss von Direktinvestitionen auf die Menschenrechtssituation ist vielfältig und kann an dieser Stelle nicht erschöpfend dargestellt werden. Es sei ausdrücklich betont, dass Direktinvestitionen generell auch vielfältige positive menschenrechtliche Wirkungen haben können. Die Betrachtung beschränkt sich hier auf die Frage, inwiefern möglicherweise eine Förderung von Direktinvesti-

[14] Im Einzelfall kann auch ohne Investitionsförderungsverträge eine Bundesgarantie gegeben werden, wenn ausreichender Rechtsschutz besteht.

tionen in Einzelfällen auch eine Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen darstellen kann.

Direktinvestitionen sind häufig allein durch ihre Größenordnung in ihren Auswirkungen auf lokale Gemeinden und teilweise auf ganze Regionen komplex. Insbesondere im Zuge zunehmender Privatisierung vormals öffentlicher Aufgaben, wie etwa in Bereichen der Energie- oder Wasserversorgung, entstehen vielfältige Zusammenhänge zwischen unternehmerischen Investitionen und der Gewährleistung und dem Schutz der Menschenrechte durch das Gastland. Zu betonen ist hierbei, dass es teilweise zu Zielkonflikten zwischen den Investoren und den menschenrechtlichen Ansprüchen lokaler Interessengruppen kommt.

Beispielhaft können hierfür Auseinandersetzungen infolge von Investitionen im Wassersektor die Problematik verdeutlichen.[15] Der folgende Fall stellt kein Beispiel einer deutschen Investitionskreditgarantie dar, sondern illustriert zunächst exemplarisch den möglichen Zielkonflikt zwischen staatlicher Menschenrechtspolitik und Interessen des ausländischen Investors.

Biwater Gauff (Tanzania) Ltd v. United Republic of Tanzania

Nachdem die Regierung Tansanias eine Zusage für einen Kredit der Weltbank zur Sanierung der Wasserversorgung in Dar Es Salaam unter der Auflage erhielt, dass ein privater Anbieter die Sanierung durchführen müsse, wurde das britisch-deutsche Konsortium *Biwater Gauff (Tanzania) Ltd. (BGT)* im Jahre 2003 mit dem Vorhaben beauftragt, das den Auftrag unter dem Namen *City Water* annahm.

[15] Vgl. etwa *Biwater Gauff (Tanzania) Ltd v. United Republic of Tanzania, ICSID Case No. ARB 05/22, Award*, 24. Juli 2008.

Im Zuge der Durchführung kam es nach zwei Jahren zu Vorwürfen seitens der tansanischen Regierung. Sie warf dem Investor im Wesentlichen vor, die vereinbarte Leistung nicht erbracht zu haben, da keine ausreichenden Investitionen in die Wasserleitungen unternommen worden seien und die Versorgung mit sauberem Wasser für Millionen Menschen somit in der vorgesehenen Frist von fünf Jahren nicht mehr zufriedenstellend erreicht werden könne. Auch die Weltbank kritisierte später das Handeln der Investoren als unzureichend und stellte eine Verschlechterung der Wasserversorgung nach der Übernahme durch das Konsortium fest (Seager 2008).

Die Auseinandersetzung endete mit einer einseitigen Beendigung des Vertrages durch die tansanische Regierung und die Übernahme der Wasserversorgung durch ein staatliches Unternehmen Tansanias. Das Einschreiten der Regierung kann hierbei als Tätigkeit im Rahmen der menschenrechtlichen Gewährleistungspflicht gewertet werden. Direktinvestitionen im Wassersektor haben häufig eine direkte Auswirkung auf den Zugang der Bevölkerung zu sauberem Wasser. Sie sind damit unmittelbar verbunden mit dem Recht auf Wasser, das als zwingender Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und des Rechts auf Gesundheit durch die Vereinten Nationen anerkannt wurde (UN-EcoSoc 2003).

City Water legte daraufhin Beschwerde beim zuständigen *International Centre for Settlement of Investment Disputes* ein und forderte eine Entschädigung für die getätigte Investition in Höhe von ca. 20 Millionen Euro. Das *ICSID* entschied, dass die tansanische Regierung das britisch-tansanische Investitionsabkommen verletzt habe, wies jedoch die geforderte Summe zurück.

Menschenrechtsorganisationen stellten sich daraufhin öffentlich an die Seite der tansanischen Regierung mit dem Hinweis, dass das Motiv des Schutzes des Rechts auf Wasser die Regierung zu ihrem Handeln eindeutig legitimiert habe, obwohl es dem Interesse des Investors entgegengestanden habe. Das Motiv des

Menschenrechtsschutzes dürfe nicht als Bruch des Vertrags gewertet werden (vgl. Business and Human Rights Resource Centre o.D.).

Einerseits verdeutlicht das Beispiel die potenziell große Einflussreichweite von Investitionen, andererseits die Möglichkeit von Zielkonflikten zwischen Investoreninteresse und nationalen Bemühungen um Menschenrechtsschutz. Ähnliche Zielkonflikte lassen sich außerhalb des Wassersektors in praktisch allen Bereichen vergleichbarer Größenordnung anführen, etwa im Energiebereich, bei großen Industrieanlagen oder im Rohstoffabbau (vgl. hierzu Castan Centre for Human Rights Law et al. 2008).

4. Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien in der deutschen Förderungspolitik

Neben wirtschaftlichen Kriterien werden auch soziale und ökologische Aspekte zur Beurteilung eines Antrages herangezogen. Nachdem insbesondere die Hermesdeckungen bereits seit den frühen 1980er Jahren in der Kritik einiger umwelt- und entwicklungspolitischer NRO standen, wurde die Debatte seit den späten 1990er Jahren zunehmend in der Öffentlichkeit geführt (Schaper 2004). Seitdem hat sich speziell im Bereich der Umweltauflagen vieles verändert, so dass heute bereits im Vergleich zu den 1990er Jahren weitreichende sozial-ökologische Ansprüche insbesondere im Bereich der Projektfinanzierungen gestellt werden.

Allerdings sind die Anforderungen an die einzelnen Instrumente unterschiedlich. Sie differieren hinsichtlich der zugrunde liegenden Standards und der Informationsanforderungen für die Vergabe. Ebenso unterscheiden sich die Informationen, die öffentlich über das Verfahren und die Projekte zur Verfügung gestellt werden.

Zunächst wird im Folgenden auf die allgemein für die Außenwirtschaftsförderung definierten „sensitiven Geschäfte“ eingegangen, aus denen wesentliche Einschränkungen für die staatliche Förderung erwachsen. Anschließend wird nach den Instrumenten der Hermesdeckungen und der Investitionsgarantien unterschieden. Während für die Hermesdeckungen vor allem internationale Vereinbarungen auf OECD-Ebene wesentlich sind, gibt es für Investitionsgarantien keine vergleichbaren internationalen Übereinkommen. Die Prüfung der sozial-ökologischen Kriterien in Deutschland richtet sich jedoch ebenfalls eng an den internationalen Übereinkommen aus. Wenn daher formal die nachstehende Erläuterung der internationalen Standards nur für Exportkreditgarantien gilt, so bilden diese faktisch auch die wesentliche Grundlage für das Verständnis sozial-ökologischer Kriterien bei der Vergabe von Investitionsgarantien, die darauf aufbauend dann in Abschnitt 4.3 behandelt werden.

4.1 Sensitive Geschäfte

Es gibt generelle Einschränkungen in der Außenwirtschaftsförderung für sogenannte sensitive Geschäfte. Hiermit wird ein Bezug zur Menschenrechtssituation im Besteller- oder Investitionsland hergestellt, da die Definition der sensitiven Geschäfte vor allem die politische und menschenrechtliche Situation des Landes sowie die Verwendung der Ware berücksichtigen. Als sensitives Geschäft wird von den zuständigen IMA ein Vorhaben klassifiziert, bei dem mindestens zwei der drei folgenden Kriterien erfüllt sind:

1. Es findet in einem ‚kritischen Land’ statt.
2. Es handelt sich um ausfuhrgenehmigungspflichtige Waren (wie z.B. Chemikalien).
3. Besteller ist eine militärische Institution beziehungsweise die Ware soll einem militärischen Zweck dienen.

Sind zwei dieser Kriterien erfüllt, kann eine Übernahme der Exportkreditgarantie auf dieser Grundlage verweigert werden (Scheibe at al. 2009: Kap.12.2.2 Abs. 18).[16] ‚Kritische Länder' sind jene, gegen die ein Waffenembargo seitens der EG, der OSZE oder den VN vorliegt[17], und die Länder der „Liste K"[18], die einer besonderen Ausfuhrkontrolle unterliegen. Außerdem unterliegen Zulieferungen für die Errichtung oder den Betrieb von zivilen Anlagen für kerntechnische Zwecke in Algerien, Indien, Irak, Iran, Israel, Jordanien, Libyen, Nordkorea, Pakistan oder Syrien einer gesonderten Kontrolle.

Eine besondere Problematik ergibt sich in diesem Zusammenhang bei Produkten, die sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke genutzt werden können. Diese sogenannten „*Dual Use* Güter" werden daher als Herausforderung in Kapitel 6.2 aufgegriffen.

4.2 Exportkreditgarantien

Die wichtigste Grundlage für die soziale und ökologische Prüfung für Exportkreditgarantien des Bundes bildet die *Revised Recommendation on Common Approaches on the Environment and Officially Supported Export Credits (Common Approaches)* der OECD. Der entsprechende IMA hatte bereits 2001 "Leitlinien für die Berücksichtigung von ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten bei der Übernahme von Exportkreditgarantien des Bundes" als Verwaltungsrichtlinien des Bundes verabschiedet. Diese gelten als zusätzliches nationales Regelwerk bisher weiter, wichtigster Maßstaab sind jedoch die

[16] Ein Rechtsanspruch der Unternehmen auf Außenwirtschaftsförderung besteht generell nicht. Die Kriterien der Förderung können daher als eine Form der Standardisierung und damit als Maßnahme zur Sicherstellung der Gleichbehandlung aller Exporteure verstanden werden.

[17] Waffenembargoländer: Armenien, Aserbeidschan, DR Kongo, Elfenbeinküste, Irak, Iran, Libanon, Liberia, Myanmar, Nordkorea, Sierra Leone, Simbabwe, Somalia, Sudan, Usbekistan (Stand: 27.8.2009, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle 2009)

[18] Länderliste K: Kuba, Syrien, Stand: 27.8.2009 (BMF o.D.).

Common Approaches.[19] Da diese von allen ECAs der OECD Länder angewandt werden, kommt ihnen eine zentrale Bedeutung für die Exportkreditgarantien zu.

Im Bereich der sozialen und ökologischen Standards nehmen die *Common Approaches* wiederum Rückgriff auf international anerkannte Standards der Weltbank sowie der *International Finance Cooperation (IFC)*, einer zur Weltbankgruppe gehörenden Organisation für die Unterstützung privater Investitionen in Entwicklungsländern. Die folgenden Abschnitte widmen sich daher zunächst den internationalen Standards von Weltbank und IFC. Im Anschluss wird auf die *Common Approaches* der OECD eingegangen.

4.2.7 Safeguard Policies der Weltbank

Die Weltbank Safeguard Policies (*Safeguards)* umfassen die wesentlichen Richtlinien für die Anforderungen an Umweltprüfungen.

Die zehn Richtlinien betreffen

- Umweltprüfungen,
- den Schutz der biologischen Vielfalt,
- das Management von Pestiziden,
- die Achtung physischer kultureller Ressourcen (Denkmäler, heilige Stätten),
- die Vermeidung von Zwangsumsiedlungen,
- Indigene Völker,

[19] Die nationalen Verwaltungsrichtlinien legen jedoch zusätzliche Beschränkungen fest: So schließen sie Nukleartechnologien zum Neubau oder zur Umrüstung von Atomanlagen von der Exportförderung grundsätzlich aus. Der aktuelle Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht jedoch vor, die OECD Common Approaches als „alleinigen Maßstab" für die Prüfungen zu betrachten (Bauchmüller/Öchsner 2009). Dies würde die Förderung von Nukleartechnologie-Exporten wieder zulassen.

- Wälder,
- die Sicherheit von Dämmen,
- Projekte an internationalen Wasserstraßen,
- Projekte in umstrittenen Gebieten.

Zusätzlich zu den Richtlinien gibt es eine Vorgabe zur Offenlegung von Informationen (The World Bank 2009).

Die Aufzählung der Leitlinien zeigt, dass in zentralen Punkten bereits bestimmte Menschenrechte impliziter Bestandteil der Prüfung sind. So lassen insbesondere die Wahrung der Rechte indigener Völker und die Vermeidung von Zwangsumsiedlungen einen engen Bezug zu Menschenrechten erkennen, etwa das Recht auf (negative) Freizügigkeit oder das Recht auf Eigentum. Die Rechte als solche sind jedoch nicht explizit als Grundlage und Ausgangspunkt der *Safeguards* genannt. Vielmehr adressieren die Prinzipien besondere Problembereiche, die häufig im Zusammenhang mit großen Projekten auftreten und die auch in der öffentlichen Debatte daher immer wieder diskutiert wurden, wie etwa Zwangsumsiedlungen bei Staudammprojekten.

4.2.8 IFC Performance Standards

Die *IFC Performance Standards* (IFC 2006) sind etwas umfassender als die *Safeguards* der Weltbank. Sie gelten als internationale sozial-ökologische Standards für privatwirtschaftliche Projektinvestitionen und gehen neben Kriterien zu Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen und Managementplänen auch auf Arbeitsbedingungen basierend auf den ILO-Kernarbeitsnormen ein.

Die acht *Performance Standards* der IFC umfassen:

1. Sozial- und Umweltprüfverfahren sowie Management-Systeme,
2. Arbeitsbedingungen,
3. Vermeidung und Beseitigung von Umweltverschmutzung,
4. Gesundheit und Sicherheit betroffener Gemeinden,
5. Landerwerb und Zwangsumsiedlungen,

6. Erhalt der Biodiversität und nachhaltiges Management natürlicher Ressourcen,
7. Indigene Völker,
8. Kulturelles Erbe.

Bei der Prüfung von beantragten Hermesdeckungen kommen die *Performance Standards* häufig bei Projektfinanzierungen im Privatsektor zur Anwendung. Banken, die sich zu den *Equator Principles* bekennen, haben sich selbst zur Anwendung von internationalen Standards der IFC verpflichtet.[20] Wenn diese Banken an der Finanzierung beteiligt sind, werden daher auch von den ECAs die *Performance Standards* zugrunde gelegt, um ein Nebeneinander unterschiedlicher Standards zu vermeiden (Euler Hermes/ PwC o.D.: 6).

Performance Standard 3 (*Pollution Prevention and Abatement*) verweist auf Richtlinien für die Einhaltung technischer Standards im Bereich Umwelt sowie Arbeitsschutz und -sicherheit (*Environmental, Health and Safety (EHS) Guidelines)*, die im Folgenden vorgestellt werden.

4.2.9 Environmental, Health and Safety Guidelines

Die ebenfalls von der IFC entwickelten *EHS Guidelines* sind eine wichtige Ergänzung zu den erwähnten Standards der Weltbankgruppe. Seit 2007 bilden sie die wesentliche Grundlage für den erforderlichen technischen Standard von Anlagen und belieferten Vorhaben. Sie stellen generelle und sektor-spezifische Industriestandards dar und definieren damit Beispiele vorbildlicher Praxis (*Good International Industry Practice, GIIP*). Die *EHS Guidelines* sind somit neben

[20] Die *Equator Principles* sind eine Initiative zur Selbstverpflichtung von Finanzinstitutionen, die soziale und Umweltkriterien in die Risikoanalyse ihrer Projektfinanzierung einbeziehen. Die Prinzipien basieren auf den Performance Standards der IFC und sollen bei der Realisierung von Projektfinanzierungen ab einem Investitionsvolumen von 10 Millionen US-Dollar eingesetzt werden. Die Unterzeichner der *Equator Principles* bedienen über 80% des weltweiten Marktes für Projektfinanzierungen (Oekom Research/ PwC 2009).

den *Safeguard Policies* und den *Performance Standards* die dritte wesentliche internationale Grundlage der Umweltprüfung nach den *Common Approaches*. Die *Guidelines* sind nicht als feststehende Standards konzipiert, sondern sollen durch Erfahrungen in der Praxis laufend weiterentwickelt werden (IFC o.D.). Sie umfassen generelle Richtlinien für die vier Bereiche

- Umwelt,
- Arbeitsschutz und –sicherheit,
- Gesundheitsschutz und Sicherheit der Gemeinde sowie
- Konstruktion und Außerbetriebnahme.

Darüber hinaus werden die Standards für einzelne Industriesektoren durch spezielle Richtlinien präzisiert.

Die *EHS Guidelines* bilden damit wichtige Leitlinien für die Beachtung von Sozialstandards, die explizit über den Bereich Umwelt hinausgehen und vor allem Arbeitsschutz- und -sicherheit adressieren. Hervorzuheben ist insbesondere die Präzisierung für einzelne Industriesektoren. Die Standards haben damit ein hohes Potenzial, einen kontinuierlichen Lern- und Reformprozess zu befördern, der an den spezifischen Problemen der einzelnen Wirtschaftssektoren ausgerichtet ist.

4.2.10 Die Common Approaches der OECD

Die *Common Approaches* sind Empfehlungen der OECD zur Überprüfung von Umwelt- und Sozialaspekten des beantragten Exportkreditgeschäfts. Sie wurden 2001 federführend von der ECG entwickelt und seitdem zweimal (2004 und 2007) einer Revision unterzogen. Eine weitere Revision ist für 2010 geplant.

Durch die *Common Approaches* hat die ECG ein gemeinsames Umweltprüfverfahren unter den ECAs der Mitgliedsstaaten etabliert. Es sollen durch die Berücksichtigung von Umweltkriterien und die Erarbeitung von Umweltmanagementplänen eine gute Umweltpraxis gefördert und Umweltschäden im Zusammenhang mit gedeckten Exportgeschäften vermieden werden. Zudem soll

so ein *level playing field* unter den OECD-Staaten etabliert werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Das Verfahren findet für „umweltrelevante" Projekte ab einer Kreditlaufzeit von zwei Jahren und einem Volumen von mindestens 15 Mio. Euro Anwendung.[21] Da im ersten Halbjahr 2009 mehr als Dreiviertel des genehmigten Versicherungsvolumens kurzfristige Deckungen waren (BMWi 2009b: 4), wurden viele zur Deckung beantragte Exportgeschäfte nicht von einer vertieften Umweltprüfung erfasst. Ausnahmen von dieser Regelung betreffen Projekte, die zwar kürzere Kreditlaufzeiten, jedoch auch besondere Umweltrisiken aufweisen, wie etwa Vorhaben in ökologisch empfindlichen Gebieten (*sensitive areas* wie z.B. ausgewiesene Naturschutzgebiete). Diese werden auch bei einem Versicherungswert unter 15 Mio. Euro der Umweltprüfung unterzogen. Zudem gilt der Schwellenwert auch dann als überschritten, wenn der kumulierte Auftragswert für mehrere Lieferungen und Leistungen zum selben Projekt den Betrag von 15 Mio. Euro übersteigt.

Eingestuft wird in der Regel nicht die isolierte deutsche Lieferung, sondern das Projekt, für das diese bestimmt ist (Euler Hermes 2008: 2). Der IMA legt durch seine Entscheidungspraxis die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine Indeckungnahme fest, wobei z.B. auch die Beurteilung der Einflussmöglichkeiten des deutschen Exporteurs auf das Gesamtprojekt berücksichtigt wird. In Fällen von Lieferungen und Leistungen an bereits bestehenden Anlagen werden diese einer verkürzten, auf zentrale Risikofaktoren abgestellten Prüfung

[21] Die *Common Approaches* legen keinen Schwellenwert fest, geben aber einen Richtwert von 10 Mio. Sonderziehungsrechten (SZR) an. Die Sonderziehungsrechte sind eine Verrechnungseinheit des Internationalen Währungsfonds (IMF) und werden aus einem Währungskorb von US-Dollar, Euro, Yen und Britischem Pfund bestimmt. Die *Common Approaches* sehen nicht verpflichtend vor, dass die Untergrenze bei 10 Mio. Sonderziehungsrechten gesetzt wird, sie könnte deutlich niedriger liegen. Die Bundesregierung hat sich jedoch wie die meisten OECD Länder für ein hohes Mindestvolumen entschieden. 1 Euro entspricht 0,920595 SZR (Stand 14.01.2010, IMF 2010).

unterzogen, solange sie zu keiner wesentlichen Veränderung des Zweckes führen.

Das Prüfverfahren für Hermesdeckungen gliedert sich im Wesentlichen in drei Schritte (siehe Abbildung 2, S. 47):

1. die Vorprüfung (*Screening)*,
2. die Klassifizierung und
3. die eigentliche Umweltprüfung (*Review*).

Screening und Klassifizierung

Im *Screening* erfolgt die Prüfung der Anträge nach den Auswahlkriterien der *Common Approaches*. Projekte, bei denen die genannten Ausgangsbedingungen erfüllt sind, werden dann je nach potenzieller Umweltauswirkung in die Kategorien A, B oder C klassifiziert.

Als A-Projekte werden Vorhaben klassifiziert, die potenziell schwerwiegende negative ökologische Auswirkungen haben. Dies trifft besonders dann zu, wenn die möglichen Auswirkungen nicht lokal zu begrenzen oder irreversibel sind. Die *Common Approaches* listen eine Reihe von Projekttypen auf, die in diese Kategorie fallen. Dazu gehören Raffinerien, Kraftwerke über 300 Megawatt, Atomkraftwerke und deren Zulieferungen, Stahlwerke, Asbestverarbeitung, vierspurige Straßen, Pipelines, Häfen und inländische Wasserstraßen, Staudammprojekte, Neubau von großen Industrieanlagen, die Papier- und Zellstoffindustrie, Bergbau, Projekte in ökologisch sensiblen Gebieten oder auf indigenem Land sowie Projekte, die die Umsiedlung einer signifikanten Anzahl von Menschen verlangen. Für A-Projekte wird ein umfassendes *Environmental Impact Assessment* als notwendige Voraussetzung für eine Exportförderung empfohlen (OECD 2007: 5).

Projekte der B-Kategorie hingegen gelten in ihren potenziellen Auswirkungen als weniger gravierend, lokal begrenzbar und umkehrbar. Üblicherweise

werden hierunter energieintensive Anlagen sowie umweltgefährdende Projekte berücksichtigt (z.B. bei Einsatz größerer Mengen an Chemikalien) (Schaltegger et al. 2009). Sie unterliegen generell einer Umweltprüfung, die aber je nach Projekt in Umfang und Tiefe variieren kann.

Bei C-Projekten werden nur geringe Umweltauswirkungen erwartet. Sie unterliegen im Regelfall nur dem *Screening* und werden lediglich im Ausnahmefall einer tieferen Prüfung unterzogen.

Tabelle 2: 2007 bewilligte Hermesdeckungen mit Umweltrelevanz

Umweltkategorie A	Anzahl	Volumen in Mio.EUR
Metall und Bergbau	4	158,8
Kraftwerke	2	228,2
Umweltkategorie B		
Metall und Bergbau	6	806,9
Infrastruktur	4	352,2
Öl, Gas, Petrochemie	6	281,7
Kraftwerke	1	22,9
Sonstige Industrie	7	215,2

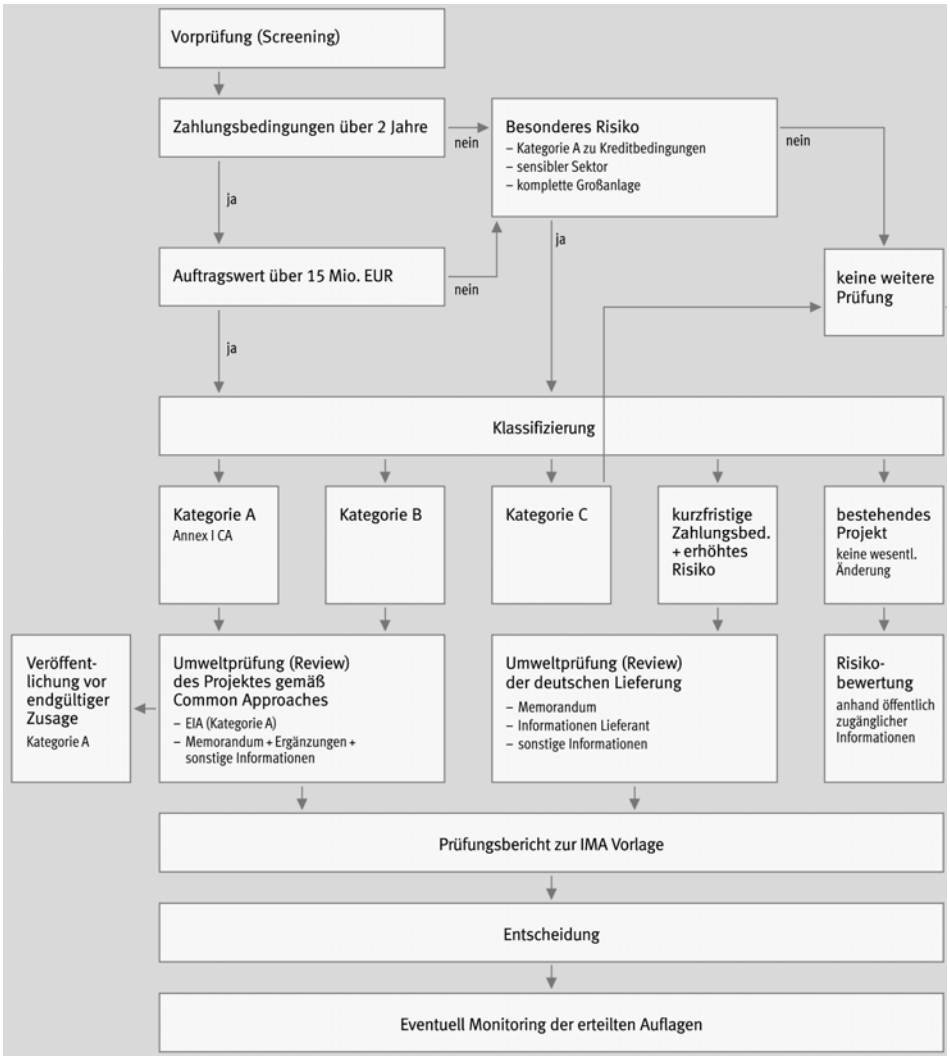
Quelle: Euler Hermes/ PWC o.D.

Umweltprüfung (Review)

Für den Inhalt der eigentlichen Umweltprüfung (*Review*) geben die *Common Approaches* drei zentrale Aspekte vor: Erstens sollen potenzielle Einflüsse auf die Umwelt ermittelt werden, einschließlich möglicher Folgen notwendiger Zwangsumsiedlungen sowie Folgen für Indigene und kulturelles Eigentum. Zweitens wird die geplante Anwendung von umweltrelevanten Standards, Prozessen und Praktiken beteiligter Akteure angegeben. Drittens sollen die Ergebnisse von Stakeholder-Konsultationen einbezogen werden.

Die Verantwortung für die Durchführung der Umweltprüfung liegt bei den Unternehmen selbst. Grundlage für die Prüfungen stellen die Standards des Gastlandes, mindestens aber die Weltbank *Safeguard Policies* dar, die damit im Regelfall die wichtigste Grundlage bilden. In Einzelfällen können auch vergleichbare andere internationale Standards angewendet werden. In der Praxis sind dies bei Projektfinanzierungen im Privatsektor häufig die *Performance Standards* der IFC. Für technische Voraussetzungen von Anlagen bzw. belieferter Vorhaben verweisen Weltbank und IFC wiederum auf die *EHS Guidelines*.

Abbildung 2 Hermesdeckungen: Verfahren der Umweltprüfung nach den OECD Common Approaches



Quelle: Euler Hermes 2008: 10

Falls Projekte auf Grundlage der Prüfungen nur unter Vorbehalt genehmigt werden, wird ein *Monitoring* vereinbart, über dessen Intensität im Einzelfall entschieden wird. Häufig findet dies auf Grundlage der jährlichen Berichtspflichten der Unternehmen statt. Ein darüber hinausgehendes, aktives Monitoring über die gesamte Kreditlaufzeit oder gar die Betriebsphase der Anlage ist in aller Regel nicht vorgesehen. Umweltprobleme oder Menschenrechtsverletzungen, die während der Umsetzung auftreten, werden daher nur durch Berichte der Exporteure selbst bekannt oder müssen von NRO oder Journalisten aufgedeckt werden.

Für die Möglichkeit einer kritischen Öffentlichkeit, aber vor allem auch für eine ausreichende Beteiligung direkt Betroffener ist eine transparente Information über geplante Projekte daher wesentlich. Zwar gibt es keine generelle Offenlegungspflicht gewährter Garantien, allerdings werden gemäß der *Common Approaches* alle zu prüfenden Anträge der Kategorie A für Exportkreditgarantien mindestens 30 Tage vor der endgültigen Entscheidung veröffentlicht und die dazugehörigen Umweltstudien zur Verfügung gestellt (Euler Hermes/ PWC o.D.). Diese Informationen umfassen als Minimum den Projektnamen, den Standort, die Kurzbeschreibung des Projektes und Angaben darüber, wo weitere Umweltinformationen erhältlich sind. In der deutschen Praxis werden alle Anträge auf A-Projekte veröffentlicht, in aller Regel bereits früher als 30 Tage vor der endgültigen Entscheidung. Zudem werden teilweise auch Projekte veröffentlicht, die nicht in die Kategorie A fallen.[22]

Die Pflicht, die Betroffenen vor Ort zu informieren, sehen die ECAs bei den (staatlichen) Autoritäten in den jeweiligen Zielländern oder bei den durchführenden Unternehmen, je nachdem, ob es sich um einen privaten oder öffentlichen Besteller handelt. Von dem beantragenden Unternehmen wird erwartet, dass es im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), die für das Pro-

[22] Schriftliche Stellungnahme von Euler Hermes vom 30.11.2009.

jekt erstellt werden muss, die Bevölkerung vor Ort informiert und konsultiert (*stakeholder consultation*).

Zusätzlich zu den Vorgaben der *Common Approaches* verpflichtet das Übereinkommen über den „Zugang zu Informationen, die öffentliche Beteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ (Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BMU o.D.) öffentliche Institutionen der Unterzeichnerstaaten zur Information über Umweltbelange gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern (Aarhus Konvention, UNECE 1998). Die Konvention ist seit 2001 in Kraft und wurde am 15.1.2007 von Deutschland ratifiziert. Aus der Aarhus Konvention leitet sich u.a. der Anspruch der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Umweltverträglichkeitsstudien- und –prüfungen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens für Exportkredite ab. Allerdings ist umstritten, inwieweit die Umweltinformationspflicht auch für Exportkreditagenturen gilt, da sich die Konvention nur auf umweltbezogene Entscheidungen bezieht. Scheibe et al. (2009: Kap.11.6 Abs. 122a) sehen die Anwendung der Konvention für Exportkreditgarantien mit Blick auf den möglicherweise fehlenden Bezug zu umweltpolitischen Entscheidungen skeptisch. NRO hingegen betonen, dass ECAs unter staatlicher Kontrolle stünden und öffentliche Funktionen in Bezug auf die Umwelt wahrnähmen (Can/ Seck 2006: 5).

4.3 Investitionsgarantien

Das Verfahren zur Überprüfung der Umweltauswirkungen von beantragten Garantien für Investitionen lehnt sich prinzipiell an die *Common Approaches* an, die Kriterien sind jedoch weniger detailliert ausformuliert.

Zunächst werden *Screening* und Kategorisierung der Projekte in A, B oder C ähnlich zu den *Common Approaches* vorgenommen.[23] Für die Bewilligung von A-Projekten werden folgende ausführliche Informationen des Unternehmens zu umweltrelevanten Aspekten gefordert:

- „Beschreibung des Projektes nach Standort, Art und Umfang,
- Angaben zu den wesentlichen Umweltauswirkungen des Projektes,
- Beschreibung der Maßnahmen, mit denen diese Auswirkungen vermieden, verringert bzw. ausgeglichen werden können,
- Darstellung der Projektalternativen sowie der umweltspezifischen Gründe für die vorgesehene Projektalternative,
- Angaben zur Einhaltung nationaler und internationaler Umweltstandards,
- nichttechnische Zusammenfassung der vorgenannten Angaben“ (Euler Hermes/ PwC 2001: 3).

Da gemäß dieser Liste auch Angaben zur Einhaltung nationaler und internationaler Umweltstandards gemacht werden müssen, schlagen sich die Standards der Weltbankgruppe ebenfalls bei den Kriterien für Investitionsgarantien nieder. Es finden damit vergleichbar zu den Kriterien für Hermesdeckungen auch soziale Aspekte Eingang in die Vorgaben zur Umweltprüfung.

Eine Nichteinhaltung führt jedoch nicht zwangsläufig zur Ablehnung einer Deckungsübernahme, sondern in diesen Fällen „wird die Förderungswürdigkeit im Einzelfall geprüft.“ (Euler Hermes/ PwC 2001: 3). Für B-Projekte wird lediglich gefordert, dass für jene oben genannten Aspekte Angaben gemacht werden, die für das jeweilige Projekt relevant sind (Euler Hermes/ PwC 2001: 3).

[23] Die Einschränkungen von 2 Jahren Kreditlaufzeit und 15 Mio. EUR haben hier keine Relevanz, da der Garantiezeitraum für Investitionen in der Regel ohnehin 15 Jahre und mehr umfasst.

Angesichts der bisherigen Praxis, die relevanten Aspekte für die Prüfung im Einzelfall festzulegen, lassen sich kaum allgemeine Aussagen über den Umfang und die Wirksamkeit der Prüfungen hinsichtlich der Menschenrechte im Investitionsland treffen. Vor dem Hintergrund der Praxis des Umweltprüfverfahrens stellt PwC in diesem Zusammenhang fest, „dass die durch Investitionsgarantien geförderten Vorhaben in der weit überwiegenden Zahl internationale Umwelt- und Sozialstandards einhalten und damit deutlich über die Mindestanforderung für die Deckungsübernahme hinausgehen“[24]. Die Mandatare betonen daher, dass im Allgemeinen die vom Bund geförderten deutschen Unternehmen durch ihre Investitionstätigkeiten „einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen in den Gastländern leisten“ (PwC 2009).

Unternehmen werden im Antragsverfahren zudem auf die Existenz der OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen hingewiesen und auf die Erwartung der Regierung, dass die geförderten Unternehmen die Leitsätze beachten (Antragsformular für Investitionsgarantien Stand 2009).

OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (Fassung 2000) sind Empfehlungen der unterzeichnenden Staaten an die Unternehmen, bei ihren Auslandsaktivitäten soziale und Umweltstandards einzuhalten und die Menschenrechte zu achten. Sie gelten bisher nur für Investitionen.

Die OECD Leitsätze decken ein besonders breites Spektrum von Standards ab. Ihre Förderung und Überprüfung findet über die nationalen Kontaktstellen statt, die auch Beschwerden Betroffener entgegennehmen. Damit verfügen die OECD Leitsätze über ein dezentrales Beschwerdeverfahren.

[24] Schriftliche Stellungnahme der PwC vom 18.12.2009.

Neben den 30 OECD-Mitgliedsländern haben zurzeit zehn weitere Länder die Leitsätze unterzeichnet: Ägypten, Argentinien, Brasilien, Chile, Estland, Israel, Lettland, Litauen, Rumänien und Slowenien (Stand August 2009), die sich damit zur Förderung dieser umfassenden Standards verpflichtet haben.

Für ein Monitoring der Einhaltung von Standards werden nach Genehmigung einer Investitionsgarantie jährliche Berichte zur Umweltsituation des Projekts gefordert. Das Monitoring erfolgt damit standardmäßig über die Dauer der Laufzeit der Garantie.

Über beantragte oder bewilligte Investitionsgarantien stehen deutlich weniger Informationen als über die Hermesbürgschaften öffentlich zur Verfügung. Auf der Internetseite des Agaportals, der offiziellen Internetinformationsplattform von Euler Hermes und PwC zur Außenwirtschaftsförderung, werden keine zu prüfenden A- oder B-Projekte veröffentlicht und auch die genehmigten Projekte nur in einer Auswahl im jeweiligen Jahresbericht vorgestellt.

4.4 Zwischenfazit: Derzeitige Berücksichtigung der Menschenrechte in der Außenwirtschaftsförderung

Sowohl im Bereich der Hermesdeckungen für größere Projekte als auch bei Investitionsgarantien sind innerhalb des letzten Jahrzehnts umfassende Umweltprüfverfahren etabliert worden, die auch eine Reihe besonders relevanter sozialer Problembereiche bei Großprojekten adressieren.

Die internationalen Standards der Weltbankgruppe sind hierbei heute die wesentlichen Grundlagen für die sozial-ökologischen Vergabekriterien. Durch diese Kriterien haben Menschenrechte implizit Eingang in wichtige Bereiche der Export- und Direktinvestitionsförderung gefunden.

Jedoch kann festgestellt werden, dass es bisher keinen expliziten Verweis auf die Menschenrechte gibt, aus denen sich die zu beachtenden Standards im Einzelnen ableiten. Die internationalen Richtlinien der Weltbankgruppe enthalten damit einerseits wichtige Aspekte, sie bleiben jedoch auf eine konkrete Auswahl an zu beachtenden Standards begrenzt, ohne auf den durch internationale Verträge vereinbarten, umfassenderen Katalog an *Rechtsansprüchen* zu verweisen. Tendenziell können alle Menschenrechte durch unternehmerisches Handeln beeinflusst werden, wie auch John Ruggie in seinem Bericht betont (United Nations 2008a: 15; vgl. auch BLIHR o.D.: 2).

Vor dem Hintergrund der Außenwirtschaftsförderung erscheint der Verweis auf die Menschenrechte vor allem aus zwei Gründen wesentlich. Zum einen besteht prinzipiell die Gefahr eines mangelnden staatlichen Schutzes des Gaststaats und somit durch eine aktive Unterstützung des Heimatstaates die Möglichkeit, dass dieser Beihilfe zu einer Rechtsverletzung leistet.

Zum anderen kommt es trotz der existierenden Standards faktisch immer wieder zu Unsicherheiten seitens der Unternehmen im Hinblick auf mögliche sozial-ökologische Probleme. Großprojekte sind wiederholt Gegenstand kritischer zivilgesellschaftlicher Kampagnen. Es ist daher die Frage zu stellen, ob eine menschenrechtliche Risikoanalyse in der Außenwirtschaftsförderung allein als eine zusätzliche „Belastung" für beantragende Unternehmen und nicht vielmehr auch als eine Chance zur systematischen Berücksichtigung möglicher Risiken bei einer Unternehmung verstanden werden sollte. Um das illustrative Beispiel der privaten Wasserversorgung durch das Konsortium *City Water* in Tansania aufzugreifen, so tangierte dieses Rechte, die sich nicht direkt in der erwähnten Art in ausformulierten Standards niederschlagen. Wenn auch die Auswirkungen auf die Wasserversorgung Bestandteil der *EHS Guidelines* sind, so kann ein projektbezogener Standard dennoch nur schwer die Reichweite der Konsequenzen für die Menschenrechte vor Ort abdecken. Er bleibt stets in der Unternehmensperspektive, wohingegen die Menschenrechtsperspektive vor

allem jene der lokalen Bevölkerung abbildet. Unerwartete Risiken, wie in diesem Fall etwa die Enteignung durch den tansanischen Staat auf Grundlage des Vorwurfs der unzureichenden Wasserversorgung, könnten durch diese Perspektive möglicherweise besser kalkuliert werden.

Zusammenfassend lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass zum einen kein expliziter Bezug zu den Menschenrechten hergestellt wird. Wenn dieser in Einzelfällen auch den Umfang der zu prüfenden Inhalte erweitern und somit als Mehrbelastung gesehen werden könnte, so könnten damit andererseits Projektrisiken für betroffene Gruppen und nicht zuletzt das Unternehmen selbst möglicherweise frühzeitig erkannt werden. Ein solcher Bezug würde vor allem auch einen begrifflichen Perspektivenwechsel zugunsten betroffener Anspruchsgruppen herstellen.

Zum anderen wird zwar bei (kritischen) Projekten ein umfassendes ökologisches *Assessment* durchgeführt, das soziale Aspekte enthält, jedoch bisher kein systematisches *Human Rights Impact Assessment (HRIA),* das viele der Inhalte der jetzigen Sozialprüfung enthalten, jedoch den Blickwinkel stärker auf die Sicht der betroffenen Menschen und Gemeinden vor Ort richten würde. Durchführbar und hinsichtlich des Einflusspotenzials der Unternehmen sinnvoll und notwendig scheint ein solches *HRIA* überall dort, wo größere Projektfinanzierungen und Direktinvestitionen durchgeführt werden.

Auch NRO bewerten die *Common Approaches* generell als einen ersten Schritt in die richtige Richtung, sehen aber Verbesserungsbedarf (ECA-Watch 2006). Ihre Kritik bezieht sich vor allem auf eine unzureichende Transparenz und Informationspolitik der ECAs, die mangelnde Einbeziehung der Betroffenen vor Ort und die fehlende Beachtung der Menschenrechte.

5. Ansätze für eine Reform der Außenwirtschaftsförderung

Im Folgenden werden mögliche Reformansätze vorgestellt, die in der internationalen Debatte sowie teilweise bereits in der Praxis der Außenwirtschaftsförderung anderer OECD-Länder existieren. Diese beziehen sich auf den expliziten Bezug der Förderungskriterien zu den Menschenrechten, die Transparenz der Vergabe, die Möglichkeit externer Beschwerdeinstanzen sowie die Etablierung von *Human Rights Impact Assessments*.

5.1 Expliziter Bezug der Prüfkriterien zum Menschenrechtskatalog

Wie die Bestandsaufnahme der deutschen Praxis und der zugrunde liegenden internationalen Standards deutlich macht, werden bisher wesentliche Menschenrechte vor allem implizit, das heißt anhand von Sozial- und Umweltstandards berücksichtigt. Es finden somit bereits zentrale Rechte regelmäßig Eingang in die Außenwirtschaftsförderung, etwa im Bereich der Zwangsumsiedlungen und der Rechte Indigener, aber auch im Bereich Arbeitsschutz und -sicherheit.

Eine Möglichkeit, die allgemein diskutiert wird, ist ein Verweis auf fundamentale Menschenrechte möglicher Betroffener, die durch Unternehmenshandeln beeinflusst werden können (vgl. BLIHR 2008; Castan Centre for Human Rights Law et al. 2008). Dies würde zunächst keine neuen Prüfungen für Unternehmen bedeuten, sondern vielmehr das Lernen im Bezug auf die Menschenrechte und damit verbundene Ansprüche in der Praxis ermöglichen, um somit nachhaltig eine konsequentere Berücksichtigung der Menschenrechte in der Außenwirtschaftsförderung zu ermöglichen. Eine derartige Liste zentraler Rechte, die durch Unternehmensaktivitäten betroffen sein können, sowie eine kurze Erläuterung der möglichen Bedeutung in der Unternehmenspraxis hat beispielsweise das *Castan Centre for Human Rights Law der Monash University* in Zusammenarbeit mit dem *International Business Leaders Forum*, dem VN Hochkommissariat für Menschenrechte und dem VN *Global Compact* herausgegeben.

Es handelt sich nicht um eine offizielle und erschöpfende Interpretation der Menschenrechte, sondern um ein „Lerninstrument" im genannten Sinne, um Unternehmen die möglichen Erwartungen, die an sie hinsichtlich der Beachtung von Menschenrechten durch jeweilige Stakeholder gestellt werden, zu verdeutlichen. Auch die *Business Leaders Initiative on Human Rights (BLIHR)* hat eine vergleichbare Liste von 28 essentiellen Verantwortlichkeiten im Bezug auf Menschenrechte und ihrer „Übersetzung" in konkrete Aspekte der Unternehmenspraxis als *„Essential Steps"* (BLIHR o.D.) entwickelt, auf die in Kapitel 5.4 näher eingegangen wird. Eine derartige Konkretisierung der Erwartungen, die aus internationalen Menschenrechten erwachsen, könnte die Planung und Risikoanalyse insbesondere bei Großprojekten erleichtern und gleichzeitig unerwarteter Kritik durch betroffene Gruppen vorbeugen.

Neben solchen Initiativen könnte auch der Staat durch einen expliziten Verweis auf die Rechte der Betroffenen das Bewusstsein für die Menschenrechte bei Unternehmen schärfen. Ein solcher Verweis auf die Menschenrechte hätte ein höheres normatives Gewicht als der Hinweis auf vereinbarte soziale Kriterien und würde damit dem zentralen Stellenwert fundamentaler Menschenrechte für die deutsche Außenpolitik Rechnung tragen. Bisher gibt es in der Praxis nationaler ECAs keinen umfassenden Verweis auf die Menschenrechte. Ein Beispiel für eine Exportkreditagentur, bei der zumindest im Ansatz ein expliziter Bezug auf die Menschenrechte sichtbar wird, ist die *Export Development Canada* (EDC).

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass kanadische Exportunternehmen häufig in menschenrechtlich kritischen Bereichen wie dem Bergbau sowie der Zulieferung und Betreibung von Wasservorhaben tätig sind, forderte das *Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade* des kanadischen Parlaments in seinem 14. Bericht an das Parlament die Regierung auf, klare rechtliche Normen zu erlassen, um sicherzustellen, dass kanadische Unternehmen und Personen zur Verantwortung gezogen werden können, wenn ihnen eine Beteiligung bei Umweltvergehen oder Menschenrechtsverletzungen im Zu-

sammenhang mit Aktivitäten kanadischer Bergbauunternehmen im Ausland nachgewiesen werden (House of Commons 2005). Ein darauf aufbauender Gesetzesvorschlag befindet sich zurzeit im Gesetzgebungsverfahren (Halifax Initiative 2009a).

Die kanadische Außenwirtschaftsförderung scheint somit stärker als andere Länder gefordert zu sein, Umwelt- und menschenrechtliche Belange in ihre Prüfkriterien zu integrieren. Dies ist umso bedeutsamer, da EDC sowohl Kreditversicherungen als auch direkte Finanzierungen von Projekten durchführt und damit einen direkteren Einfluss auf die finanzierten Unternehmen ausüben kann.

Die gesetzlichen Grundlagen für die kanadische Außenwirtschaftsförderung erwähnen bisher zwar ebenfalls keinen Bezug zu Menschenrechten, allerdings hat die EDC 2008 ein Statement zu Menschenrechten verabschiedet. Darin erkennt die Agentur die besondere Bedeutung, die Finanzinstitute zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen haben, an. So seien Menschenrechte bereits vorher als Bestandteil der staatlichen Sorgfaltspflicht verstanden worden, jedoch sei dies nicht aktiv kommuniziert worden.[25] EDC will darüber hinaus gute Beispiele menschenrechtlicher Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen identifizieren und in sein Prüfverfahren integrieren. Die Agentur sieht ihre Aufgabe vor allem darin, Hilfestellung für Unternehmen bei der Bewältigung menschenrechtlicher Problemstellungen zu bieten. Hierfür werden Menschenrechte als erweiterte politische Risikoanalyse aufgefasst. Während dabei das Zielland hinsichtlich der Menschenrechtssituation beurteilt wird, werden Unternehmen danach beurteilt, ob von ihnen aufgrund ihrer Politik und ihrer

[25] Telefoninterview mit Signi Schneider, EDC Director Political Risk Assessment, am 18.12.2009.

bisherigen Aktivitäten erwartet werden kann, mit den Herausforderungen des Ziellandes aus menschenrechtlicher Sicht zufriedenstellend umzugehen.[26]

Gegenüber dem Sonderbeauftragten der VN für Wirtschaft und Menschenrechte hat EDC sich bereit erklärt, den VN-Prozess zu Wirtschaft und Menschenrechten aktiv zu begleiten, ohne dies jedoch zu spezifizieren.

Die Umweltpolitik der EDC wurde zwischen Mai und August 2009 einer eigenen Revision unterzogen. Es sollte dabei unter anderem präziser geklärt werden, welche Umwelt- und Sozialstandards bei welchen Projektbewertungen greifen müssen (IFC *Performance Standards*, Weltbank *Safeguards*) und welche Ausnahmen möglich sind. Weitere Themen der Revision waren die Verbesserung der Beteiligung der von den Projekten betroffenen Bevölkerung, das Monitoringverfahren der EDC, die Klimapolitik und die Informationspolitik. Die unterschiedlichen Interessengruppen sind aufgefordert, ihre Stellungnahmen abzugeben. Ende 2009 sollten dann überarbeitete Umweltleitlinien veröffentlicht werden.

Insgesamt kann das Beispiel Kanadas damit noch kein *Best-Practice*-Beispiel für die Berücksichtigung der Menschenrechte darstellen. Es ist auch zunächst unklar, welche Konsequenzen aus den dargelegten Bekenntnissen in der Praxis folgen. Das Beispiel spiegelt jedoch einen Entwicklungsprozess wider, in dem eine ECA die Menschenrechtsproblematik stärker aufzunehmen versucht. So begrüßt auch Amnesty International die Fortschritte, die EDC im Hinblick auf die Berücksichtigung der Menschenrechte gemacht hat, schränkt aber ein: "*[W]e feel that Export Development Canada's efforts to date still fall short of what is required: a comprehensive and coordinated framework; necessary standards; full disclosure; binding commitments; investigation and disciplinary processes; mandatory language; remedies for victims; and public accountability*" (Amnesty International 2008). Ein

[26] Telefoninterview mit Signi Schneider, EDC Director Political Risk Assessment, am 18.12.2009.

Hauptkritikpunkt der NRO ist die fehlende Transparenz, da die Ergebnisse der Prüfberichte nicht veröffentlicht werden (Keenan, 2008: 11). Auf dieses Problem wird im Folgenden eingegangen.

5.2 Transparenz und parlamentarische Kontrolle

Insbesondere für zwei zentrale Säulen einer demokratischen Verankerung der Außenwirtschaftsförderung ist der öffentliche Zugang zu relevanten Informationen entscheidend. Erstens für die Möglichkeit parlamentarischer Kontrolle, zweitens auch für die Möglichkeit der aktiven Einbeziehung von NRO.

5.2.1 Transparenzanforderungen im Kontext nationaler ECAs

Aus der öffentlichen Außenwirtschaftsförderung ergeben sich Anforderungen an die Transparenz der bewilligten Projekte, die für die Möglichkeit öffentlicher Debatten und Beschwerden bei menschenrechtlichen Problemen von essentieller Bedeutung sind. Zugleich stehen diese Anforderungen aber teilweise im Zielkonflikt mit dem unternehmerischen Interesse an der Wahrung von Betriebsgeheimnissen. So unterliegen alle ECAs der OECD Mitgliedsländer in ihrer Informationspolitik einer generellen Verpflichtung, sensible Wirtschaftsdaten nicht zu veröffentlichen. Die Offenlegung erfolgt dann meist nur mit der Zustimmung des Antragstellers. Allerdings zeigen sich im Detail durchaus Unterschiede. So fordert etwa die Australische *Export Finance and Insurance Cooperation* (EFIC) vom Antragsteller die Veröffentlichung der UVP.

Auch die US-amerikanische Ex-Im Bank gibt die UVP zumindest auf Anfrage weiter, mit Ausnahme von vertraulichen Informationen der Unternehmen. Nach eigenen Angaben haben aber bisher alle Unternehmen der Veröffentli-

chung von Basisinformationen und UVPs von A-Projekten zugestimmt.[27] In der Informationspolitik bewegt sich die Ex-Im Bank zwischen dem Anspruch auf Vertraulichkeit des Exporteurs und dem *Freedom of Information Act*, der die Bank zur Information über öffentlich geförderte Projekte verpflichtet. Die Ex-Im Bank gibt einen Überblick über anhängige Projekte, die in der A- und B-Kategorie zu finden sind (Ex-Im Bank 2009). Bei Projekten der A-Kategorie ist die Veröffentlichung von Prüfberichten über die Umsetzung der Projekte explizit Bestandteil der Verträge mit den Unternehmen. Damit geht die Ex-Im Bank in ihrer Informationspolitik weiter als die europäischen ECAs.

Die *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC) geht noch einen Schritt weiter. Sie verpflichtet das Unternehmen oder den Besteller, die betroffene Bevölkerung und Interessengruppen zu informieren und zu konsultieren.

Bei den Hermesdeckungen werden Informationen ohne die explizite Zustimmung des Antragstellers nicht herausgegeben. Dennoch ist zu betonen, dass die Website mit Informationen zu den geförderten A-Projekten gut zugänglich gestaltet und direkt die UVP oder zumindest eine Zusammenfassung öffentlich einsehbar ist. Auch der Bericht an die ECG der OECD über alle bewilligten Projekte wird hier veröffentlicht.

Die *Common Approaches* sehen eine Berichtspflicht vor, die NRO den Zugang zu Informationen erleichtern soll. Außerdem werden informelle Konsultationen von ECAs in mehreren Ländern durchgeführt. Auch in Deutschland finden in unregelmäßigen Abständen informelle Gespräche zwischen dem IMA, dem

[27] Für Berichte über die Umsetzung und Einhaltung der Standards schreibt die Bank auf ihrer Website "*The availability of such reports is subject to U.S. Federal law, which may require Ex-Im Bank to protect them from disclosure*" (Ex-Im Bank 2008).

Mandatarkonsortium und einigen NRO statt. Eine formale Festlegung auf Konsultationen mit NRO ist aber bisher nicht vorgesehen.

De facto ist in den *Common Approaches* Transparenz als Mechanismus zur Regelbefolgung (C*ompliance Mechanism*) angelegt. Die Konsequenzen, die sich daraus für das Monitoring von Projekten ergeben, werden aber kontrovers diskutiert. So sehen Kritiker darin eine Externalisierung der Kosten für das Monitoring, da den NRO faktisch die Aufgabe der Überprüfung obliege, ohne dass dies jedoch explizit formuliert wäre (Schaper 2008b: 8). Laut Schaper (2008b: 11f.) sei die ex-ante Transparenz zu den umweltrelevanten Projektinformationen genau aus diesem Grund in die *Common Approaches* aufgenommen worden. Da Transparenz als Voraussetzung für Erfüllungskontrolle unverzichtbar sei, könne aus dieser Perspektive die Kontrolle im Wesentlichen durch NRO nur eine zweitbeste Lösung sein, da so kein systematisches *Monitoring* möglich sei.

Aus Sicht der Mandatare hingegen ist es nicht der Sinn des *Monitoring*, die aus Deutschland gelieferten Anlagen durch die Bundesregierung fortwährend zu kontrollieren. Vielmehr werde die Erfüllung von Auflagen für die Außenwirtschaftsförderung bis zur Erfüllung überwacht. Darüber hinaus könne jedoch eine Kontrolle der Unternehmensaktivitäten im Ausland nicht Aufgabe der Bundesregierung sein. Es könne daher auch nicht von einer „Abwälzung" einer solchen Aufgabe auf NRO gesprochen werden.

Letztlich muss die Transparenz aber schlicht als Voraussetzung für eine demokratische Legitimation der Außenwirtschaftsförderung betrachtet werden, die die Möglichkeit der Überprüfung und kritischen Beurteilung der Förderpolitik des Bundes durch zivilgesellschaftliche Organisationen und das Parlament eröffnet. Sie darf jedoch nicht als Ersatz für ein regelmäßiges *Monitoring* durch die Akteure der Außenwirtschaftsförderung selbst dienen.

5.2.2 Möglichkeiten parlamentarischer Kontrolle

Eine parlamentarische Kontrolle auf Ebene von Einzelentscheidungen scheitert weitgehend an der praktischen Realisierbarkeit. Eine Prüfung der einzelnen Anträge auf Unterstützung durch den Haushaltsausschuss oder durch ein anderes Gremium des Bundestages erscheint nicht sinnvoll, da der zeitliche Aufwand und die entsprechende Verzögerung im Genehmigungsverfahren sehr groß wären. Anders verhält es sich aber in der Frage, wer menschenrechtliche Standards für die Außenwirtschaftsförderung definieren sollte. Dies wäre als Aufgabe des Parlaments prinzipiell wünschenswert.

Als Beispiel kann hier erneut die US-amerikanische Ex-Im Bank angeführt werden. Im Gegensatz zur deutschen Außenwirtschaftsförderung ist die Ex-Im Bank keine permanente Einrichtung, sondern sie muss im Abstand von fünf Jahren den Kongress um eine erneute Autorisierung bitten. Laut Schaper (2008a) war dies der entscheidende Tatbestand, den NRO in den USA nutzten, um frühzeitig die Integration von Umwelt- und Sozialstandards[28] in das Verfahren der Ex-Im Bank einzufordern. NRO konnten durch gezielte Lobbyarbeit den Prozess der Neuautorisierung verlangsamen oder an Bedingungen knüpfen.

Die parlamentarische Kontrolle der Außenwirtschaftsförderung ist laut Schaper (2008a) auch entscheidend für den Erfolg der Durchsetzung von NRO-Forderungen. NRO tragen zu einer aktiven und kritischen öffentlichen Debatte über Außenwirtschaftspolitik bei. In Deutschland haben sich vor allem zwei NRO, Urgewald und WEED, intensiv mit Exportkrediten auseinandergesetzt und sich zur sogenannten Hermeskampagne zusammengeschlossen. Auf internationaler Ebene sind sie dem Netzwerk *ECA-Watch* angeschlossen. Der

[28] Analog zu den später eingeführten Weltbank *Safeguards* und IFC *Performance Standards.*

Schwerpunkt ihrer Arbeit lag in den letzten Jahren auf der Lobbyarbeit gegen den geplanten Ilisu-Staudamm in der Türkei.

5.3 Einrichtung unabhängiger Beschwerdeinstanzen

John Ruggies politischer Handlungsrahmen betont als dritte Säule den Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung für Opfer im Falle von Menschenrechtsverletzungen. Die Möglichkeit der Beschwerde ist damit auch ein Reformansatz für die Außenwirtschaftsförderung, die auch zu einer kontinuierlichen Weiterentwicklung der sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Kriterien beitragen kann.

Die kanadische EDC ist eine der wenigen Kreditagenturen, die seit 2001 eine Beschwerdeinstanz eingerichtet haben. Sie basiert auf einem Obmann *(Compliance Officer*), der als Brücke zwischen der EDC und den Stakeholdern fungieren soll. Seit ihrem Bestehen bis Ende 2008 wurden 17 Beschwerden eingereicht, von denen jedoch nur zwei in das Mandat des Obmanns fielen (EDC 2008).

Neben der EDC verfügt auch die japanische JBIC über ein Beschwerdeverfahren. Zusammen mit der Einführung von Sozial- und Umweltleitlinien wurde ein Überprüfungsmechanismus (*Objection Procedure*) bei der JBIC aufgebaut, der von zwei unabhängigen Personen – meist Universitätsprofessoren – gebildet wird (JBIC o.D.). Durch die Einrichtung dieser Beschwerdestelle soll die Einhaltung der Umwelt- und Sozialleitlinien der JBIC sichergestellt werden. Sie soll im Falle von Regelverletzungen frühzeitig eingreifen, um unter den beteiligten Interessengruppen einen Dialog zu ermöglichen und so negative Auswirkungen durch Projekte zu minimieren oder zu verhindern.

5.4 Human Rights Impact Assessment und systematische Berücksichtigung von Menschenrechten in der Unternehmenspraxis

Ein wesentliches Problem für die Verankerung der Menschenrechte in der Unternehmenspraxis und damit auch als mögliches Hindernis für eine Verknüpfung mit der Außenwirtschaftsförderung liegt darin begründet, dass kaum „Übersetzungen" der Menschenrechte für die unternehmerische Praxis existieren, d.h. kein konkreter Leitfaden für Unternehmen, „der ihnen bei der Klärung der Frage helfen [kann], worin genau der Beitrag zur Wahrung und Förderung der Menschenrechte bestehen solle, der von ihnen als einem der ‚Organe der Gesellschaft' erwartet wird" (Leisinger 2008: 63). So stellt sich für Unternehmen häufig die Frage, was eine Berücksichtigung der Menschenrechte konkret im Unterschied zu Sozial- und Umweltstandards in der Praxis bedeuten würde. Dies ist damit teilweise auch mit Zurückhaltung und der Befürchtung zusätzlicher Belastungen verbunden. Die Einbeziehung der Menschenrechte in das Entscheidungsverfahren über Projekte wird somit weniger als Chance für das strategische Management verstanden, um mögliche Risiken für Stakeholder und damit auch für das Unternehmen zu ermitteln und zu umgehen. Ebenso findet die Möglichkeit, dass sich vorbildliche Unternehmen durch den systematischen Umgang mit Menschenrechtsfragen in positivem Sinne strategisch positionieren können, bisher vergleichsweise wenig Beachtung (Leisinger 2008: 63).

So entsteht in der Tendenz die Perzeption neuer bürokratischer Hürden ohne sichtbaren Mehrwert. Es geht also zum einen um die Möglichkeit, Menschenrechte überprüfbar in die Unternehmenspraxis zu integrieren, andererseits darum, sie als Teil des strategischen Managements zu begreifen, der nicht im Sinne einer zusätzlichen Hürde, sondern vielmehr als Instrument der Risikoanalyse verstanden wird.

Um die Berücksichtigung von Menschenrechten bei Projekten oder Investitionen und damit in einem Antragsverfahren überprüfbar zu machen, bedarf es

deshalb standardisierter Abfragen. Dies könnte analog zur UVP in einer Menschenrechtsrisikoanalyse (*Human Rights Impact Assessment*, HRIA) erfolgen. Ruggie (United Nations 2007) führt folgende Punkte als zentrale Bestandteile eines HRIA auf:

- die rechtlichen Rahmenbedingungen des Bestellerlandes,
- die Situation der Menschenrechte in der Region,
- der Einfluss des Projektes auf die Menschenrechte vor Ort,
- die Bestimmung der menschenrechtlichen Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten der Unternehmen.

Bisher gibt es für HRIAs keine umfassenden, anerkannten und standardisierten Instrumente. Mehrere Institutionen haben jedoch bereits Verfahren entwickelt und sind dabei, sie einem Praxistest zu unterziehen:

- Das dänische Institut für Menschenrechte hat ein *Human Rights Compliance Assessment* entwickelt, das mittels sehr detaillierter Fragen einem Unternehmen erlaubt, die menschenrechtlichen Konsequenzen seines geplanten Vorhabens einzuschätzen und die eigene Menschenrechtspolitik zu überprüfen.
- Der *Global Compact*, das *International Business Leaders Forum* (IBLF) und die IFC haben einen *Guide to Human Rights Impact Assessment and Management* (2007) konzipiert, der sich zurzeit noch in der Testphase befindet. Ende 2009 sollte eine getestete Version veröffentlicht werden.
- Das kanadische Menschenrechtsinstitut *Rights and Democracy* hat ein HRIA für Auslandsdirektinvestitionen entwickelt, das in erster Linie den lokalen Gemeinschaften und NRO die Möglichkeit bieten soll, die Auswirkungen von Direktinvestitionen auf Menschenrechte zu beurteilen (Rights and Democracy 2007).

Darüber hinaus hat BLIHR in Zusammenarbeit mit dem VN *Global Compact* und dem VN Hochkommissariat für Menschenrechte 2003 einen *Guide for Integrating Human Rights into Business Management* mit einer sogenannten Men-

schenrechtsmatrix erstellt, die BLIHR-Mitgliedsunternehmen in der Praxis testen. Mithilfe dieser Matrix können Unternehmen systematisch Menschenrechte in ihre Unternehmenspolitik integrieren. Die Matrix ist inzwischen in der zweiten Auflage als interaktives Online-Tool für Unternehmen verfügbar und erlaubt neben der Anwendung für eine Übersicht über die menschenrechtsrelevanten Praktiken des Unternehmens auch die Einordnung einer einzelnen Investitionstätigkeit. Das Instrument ist damit kein *Impact Assessment* im eigentlichen Sinne, sondern bietet vielmehr einen Ansatz für die Integration der Menschenrechtsperspektive in das Unternehmensmanagement.

Die Beispiele zeigen, dass der Bereich der HRIA und der Integration der Menschenrechte in das Unternehmensmanagement sich in einer dynamischen Entwicklungsphase befindet. Im Einzelfall hängt es letztlich vom Unternehmen, dem Sektor, der Situation im Zielland und dem jeweiligen Exportgeschäft oder der Investition ab, welches Instrument geeignet und in welchem Umfang ein HRIA sinnvoll ist.

Es kann daher in dieser Studie keine Analyse der bisher entwickelten Instrumente und ihrer jeweiligen Praxistauglichkeit vorgenommen werden. Um jedoch grundsätzlich die Idee der Verankerung der Menschenrechte im Unternehmensmanagement bzw. in einem Prüfverfahren für eine Investitionstätigkeit zu verdeutlichen, soll hier beispielhaft auf einige grundlegende Schritte für eine bewusste Berücksichtigung der Menschenrechte auf Basis der BLIHR Matrix eingegangen werden.

Die von BLIHR entwickelten *Essential Steps* bilden zunächst eine Art Vorstufe und sollen als Minimalstandard zur Erfüllung der *responsibility to respect* verstanden werden, als „*level playing field across all business sectors and geographies*" (BLIHR o.D.: 1). Die 28 *Essential Steps* listen Verantwortlichkeiten auf Basis fundamentaler Rechte auf, die BLIHR als wesentlich für eine Erfüllung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen einstuft. Für jedes der ge-

nannten Rechte wird eine kurze Erläuterung gegeben, welche Schritte eine Erfüllung mindestens erfordert (BLIHR 2009).

Die Matrix bietet dann ein Instrument, bei dem die wesentlichen Menschenrechtsnormen mit der Erwartung der Gesellschaft bzw. der Stakeholder an das Unternehmen in notwendige (*essential steps*) und weiterreichende Maßnahmen (*beyond essential steps*) eingeordnet werden. Die notwendigen Schritte können hierbei als „Übersetzung" (BLIHR et al. o.D.) wesentlicher Menschenrechtsartikel in die grundlegenden Anforderungen verstanden werden, die ein Unternehmen erfüllen muss, um seiner Sorgfaltspflicht nachzukommen. Die weitergehenden Maßnahmen betreffen alle positiven Aktivitäten eines Unternehmens, die unabhängig von der Erfüllung der notwendigen Schritte durchgeführt werden.

Exemplarisch sei im Folgenden das Recht auf Nicht-Diskriminierung dargestellt:

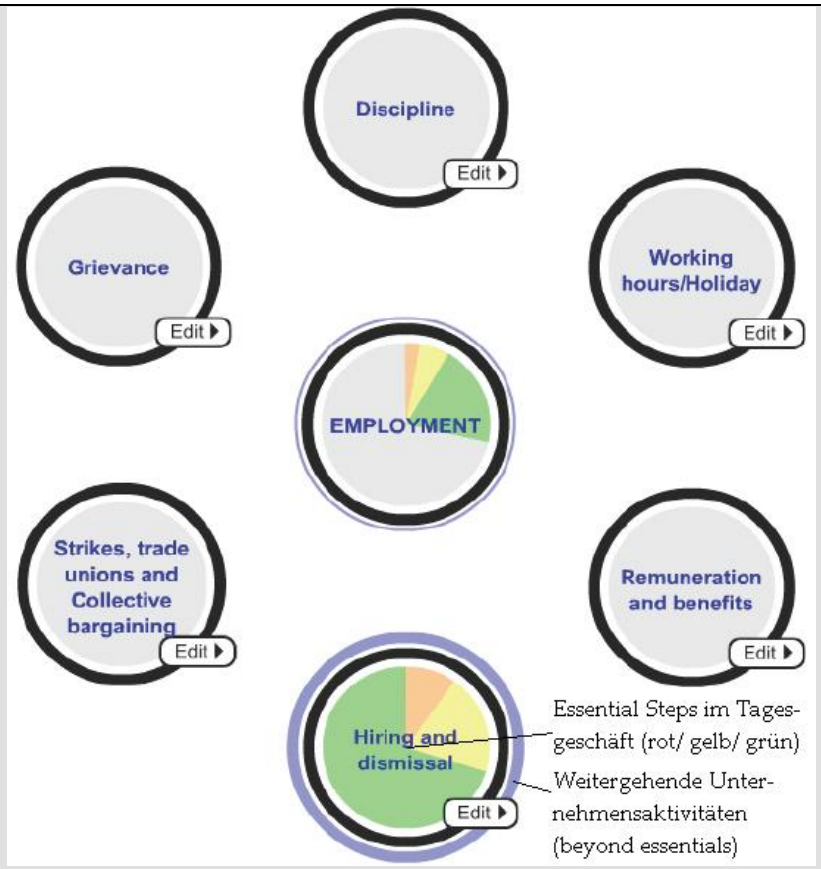
> *„Verantwortung im Hinblick auf das Recht auf Nichtdiskriminierung:*
>
> Um dieses Recht zu respektieren halten die BLIHR-Unternehmen folgende Schritte für notwendig:
>
> a) Nicht zu diskriminieren auf der Basis von ethnischer Zugehörigkeit (*race*), Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Meinung, nationaler oder sozialer Herkunft, Eigentum, Geburts- oder sonstigem Status, Behinderung, Alter, Gesundheitsstatus, Familienstand, Elternstatus oder sexueller Orientierung. Ausnahmen bilden lediglich solche Fälle, in denen eine Diskriminierung durch der Arbeit innewohnende Anforderungen gerechtfertigt ist. Nicht-Diskriminierung erfordert insbesondere
>
> b) ein Arbeitsumfeld zu schaffen, das frei von Formen der Belästigung, insbesondere sexueller Belästigung, Bedrohung oder Drangsalierung ist;
>
> c) sicherzustellen, dass die Beförderung und Beendigung von Arbeitsverhältnissen auf legitimen, nicht-diskriminierenden, wirtschaftlichen Gründen basieren, wie Erfahrung und Kompetenz;
>
> d) sicherzustellen, dass gleicher Lohn für gleiche Arbeit gezahlt wird, ohne Unterscheidung, die auf oben genannten Aspekten beruht, unter Berücksichtigung von Lohnunterschieden in unterschiedlichen Ländern und Regionen;

e) anzuerkennen, dass gezielte Fördermaßnahmen keine Diskriminierung darstellen“ (BLIHR o.D., eigene Übersetzung).

Auf Grundlage derartiger Erläuterungen für die 28 *Essential Steps* soll die Menschenrechtsmatrix dem Management die Möglichkeit bieten, Unternehmenspolitiken besser einschätzen und Handlungsschwerpunkte bestimmen zu können (Leisinger 2008: 63). Ein Ampelsystem bietet im Ergebnis eine Übersicht über kritische Bereiche bzw. solche, in denen das Unternehmen besonders positiv aufgestellt ist.

Abbildung 3: Beispiel für die Darstellung einer Menschenrechtsmatrix:

Die BLIHR-Matrix findet Anwendung für unterschiedliche Unternehmensbereiche und Geschäftsaktivitäten. Standardmäßig sieht sie sieben Bereiche als Analyseeinheiten vor: Beschäftigung, Arbeitsplatz, Produkte und Dienstleistungen, Zulieferkette, Gemeinschaft, Sicherheit und Unternehmensverhalten (*corporate conduct*). Zu jedem Bereich werden weitere Untereinheiten definiert, für die jeweils Abfragen auf Basis der wesentlichen Rechte (*essential steps*) und weitergehender Maßnahmen (*beyond essential steps*) gemacht werden. Das Schaubild zeigt das Beispiel „Beschäftigung“, für das in der Grafik die Untereinheit „Einstellung und Kündigung“ (*hiring and dismissal*) für ein Unternehmen bewertet wurde:



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von BLIHR et al. o.D.

Die Ergebnisse der Matrix können in verschiedene Management-Systeme einfließen und mit HRIA-Instrumenten verknüpft werden. Eine Etablierung von Managementsystemen zur Überprüfung menschenrechtlicher Auswirkungen der Unternehmenspolitik könnte etwa mit dem Antragsverfahren bei der Förderung großer Projekte durch Hermesdeckungen oder Investitionsgarantien verknüpft werden.

Unabhängig von einem solchen Ansatz wäre auch eine Durchführung von Menschenrechtsprüfungen durch die ECAs selber denkbar. So führt die kanadische EDC nach eigenen Angaben ein „*Human Rights Assessment*" als Teil ihrer Sorgfaltspflicht durch (Halifax Initiative 2009).[29]

[29] Im Unterschied zu Euler Hermes vergibt EDC auch aktiv Kredite und kann damit einen direkteren Einfluss auf die Gestaltung von Projekten nehmen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass für die deutsche Förderungspolitik der Ansatz der strategischen Berücksichtigung durch das Unternehmen selbst sinnvoll erscheint, da die Berücksichtigung der Menschenrechte somit direkt in der Planungsphase eines Projekts erfolgen könnte und auf Basis jener Informationen, die ohnehin im Rahmen von Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen erhoben werden. Im Rahmen des Antragsverfahrens auf Exportförderung könnte eine entsprechende Berücksichtigung der Menschenrechte durch die Mandatare geprüft werden (vgl. Spieß 2009). Euler Hermes und PwC könnten hierbei zusätzlich aktive Unterstützung durch Beratung, die Bereitstellung von menschenrechtlichem Know-How und von Management-Tools wie beispielsweise der BLIHR Menschenrechtsmatrix leisten.

6. Zentrale Herausforderungen für eine stärkere Verankerung der Menschenrechte in der Außenwirtschaftsförderung

6.1 Fehlendes Level Playing Field im internationalen Wettbewerb

Für die Privatwirtschaft ist die Verankerung sozialer und ökologischer Kriterien in der Außenwirtschaft unmittelbar verbunden mit der Frage der globalen Wettbewerbsfähigkeit. So bestehen heute bereits Anforderungen an deutsche Unternehmen seitens der Außenwirtschaftsförderung, die jene in Schwellenländern weit übertreffen.

Mit Blick auf die globale Konkurrenz stellt sich aus Unternehmenssicht teilweise das Problem, dass angesichts der fehlenden Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen die Kriterien der Außenwirtschaft nur noch schwer zu erfüllen sind, da ausländische Konkurrenten zu geringeren Standards und damit auch zu sehr viel niedrigeren Kosten exportieren können. Aus dieser Sicht ist es da-

her unerlässlich, die Anstrengungen um eine Integration der Schwellenländer voranzutreiben und somit die Reichweite der *Common Approaches* zu erhöhen.

Letztlich ergibt sich hieraus aber auch ein Problem für den potenziellen Einfluss der OECD-Standards auf die Bedingungen in den Zielländern. So argumentieren vor allem Vertreter der Privatwirtschaft, dass sich eine Weiterentwicklung der *Common Approaches* ohne eine Beteiligung wichtiger Schwellenländer kontraproduktiv auf das Ziel der Anwendung sozial-ökologischer Standards in den Zielländern auswirken würde.[30] Zum einen würden durch hohe soziale und ökologische Anforderungen an deutsche Unternehmen diese teilweise aus Projekten verdrängt. Dies führe dann zum Teil zur Durchführung derselben Projekte durch Konkurrenten aus Schwellenländern, die häufig sehr viel geringere Standards zugrunde legen würden. Für die Betroffenen in den Zielländern ergäbe sich somit möglicherweise eine negative Wirkung. Zum anderen erschwere eine Weiterentwicklung die Bemühungen um eine Beteiligung weiterer Länder an den OECD-Standards, da die Hürden und Kosten der Anpassung wachsen würden.[31]

Einige Unternehmen argumentieren, dass der Einfluss, den eine Entscheidung für oder gegen ein Exportgeschäft auf die Bedingungen im Zielland hat, auch wesentlich von der Stellung des Exporteurs im jeweiligen Markt abhänge. Weise der Exporteur ein Alleinstellungsmerkmal auf, so habe er möglicherweise eine Verhandlungsposition gegenüber dem Kunden im Zielland, die auch eine Veränderung sozialer und ökologischer Aspekte mit sich führen könne. Diese Einflussmöglichkeit sei vor allem dann gegeben, wenn es sich um ein Projekt handele, das ohne den entsprechenden Exporteur nicht durchgeführt werden könne. In aller Regel jedoch handele es sich um Ausschreibungsge-

[30] Schriftliche Stellungnahme des Business and Industry Advisory Committee to the OECD vom 13.11.2009.

[31] Ebenda.

schäfte, bei denen der deutsche Exporteur mit Wettbewerbern aus anderen Ländern konkurriere. In diesen Fällen sei eine aktive Einflussnahme letztlich nur bedingt möglich. Sie wird seitens vieler Unternehmen vor dem Hintergrund des globalen Wettbewerbs im klassischen Ausschreibungsgeschäft als minimal eingestuft.[32]

Hier zeigt sich die Notwendigkeit, neben hohen Standards innerhalb der OECD auch außerhalb der OECD diplomatischen Druck für die Beachtung sozialer und ökologischer Standards vor allem von Seiten der Schwellenländer auszuüben. Allerdings ist umstritten, inwieweit es tatsächlich zu einer Wettbewerbsbenachteiligung von Exporteuren aus OECD-Ländern gegenüber Nicht-OECD-Ländern durch die *Common Approaches* kommt (Schaltegger et al. 2009: 37), denn der Wettbewerb der Exportunternehmen wird durch eine Vielzahl relevanter nationaler und internationaler Regulierungen bestimmt.[33] Die *OECD Common Approaches* stellen nur einen Teilaspekt der bestehenden exportrelevanten Regulierungen dar.

Für Direktinvestitionen stellt sich die Herausforderung der globalen Konkurrenz ähnlich dar, allerdings scheint der Aufwand für sozial-ökologische Prüfungen allein angesichts des Projektumfangs eher zumutbar als bei kleineren Exporten. Das Einflusspotenzial deutscher Investoren hingegen ist in aller Regel größer, wie in Kapitel 3 dargestellt wurde.

[32] Gespräch mit Unternehmensvertretern in Berlin am 02.12.2009.

[33] Neben den bereits erwähnten Regelungen für die Außenwirtschaftsförderung sind für Exportunternehmen die Vorgaben der WTO mit seinen verpflichtenden Abkommen wichtig. Hierzu zählen das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und das Abkommen über den Schutz geistigen Eigentums (TRIPS).

Festzuhalten bleibt, dass deutsche Direktinvestitionen auch in vielen Fällen positive Wirkungen auf die soziale und ökologische Situation in Zielländern haben, da im weltweiten Vergleich bei deutschen Unternehmen in vielen Fällen relativ hohe Standards angesetzt werden (vgl. PwC 2009).

Der Hinweis von Unternehmen auf einen teilweise geringen Einfluss der Exporteure ist mit Blick auf ihre Geschäftsinteressen nachvollziehbar und insofern berechtigt, als die Durchführung desselben Geschäfts durch ausländische Konkurrenten letztlich nicht zur Verbesserung der sozialen und ökologischen Situation in den Gastländern führt. Für die Frage der möglichen Beihilfe der Bundesrepublik zu Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Exportgeschäften und Direktinvestitionen ist sie jedoch insofern nachrangig, als es zunächst um die mögliche Beihilfe zu einer Rechtsverletzung seitens des Bundes durch die Förderung des Unternehmens geht. Schließlich ist der Rechtsanspruch, der sich aus den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen der Bundesrepublik ableitet, unabhängig davon gültig, ob andere Akteure ebenfalls Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen leisten würden, auch wenn diese möglicherweise gravierender ausfallen könnten. Für eine Förderung des internationalen Menschenrechtsschutzes scheint es vielmehr gerade vor dem Hintergrund des globalen Wettbewerbs und der Gefahr des „*race to the bottom*“ bei sozial-ökologischen Standards unerlässlich, dass die Industrieländer der OECD, und hier insbesondere Deutschland als wichtiges Exportland, eine Führungsrolle beanspruchen und sich nicht der Komplizenschaft schuldig machen, während sie gleichzeitig die Menschenrechte als zentralen Bestandteil internationaler Politik definieren. Diplomatische Anstrengungen für eine Ausweitung sozialer und ökologischer Standards und die Beachtung der Menschenrechte durch Nicht-OECD-Staaten sind somit von ebenso großer Bedeutung für die Förderung des Schutzes vor Menschenrechtsverletzungen wie die progressive und konsequente Achtung der Menschenrechte durch die OECD-Staaten selbst.

Die Herausforderung, die sich aus dem heute fehlenden *level playing field* ergibt, kann damit für die deutsche Regierung nicht mit einer inkohärenten Men-

schenrechtspolitik durch die Förderung von Ausfuhrgeschäften ohne systematische Verankerung der Menschenrechte als Querschnittsthema beantwortet werden.

6.2 Zur besonderen Problematik von *Dual Use* Gütern

Eine besondere Problematik aus menschenrechtlicher Sicht ergibt sich darüber hinaus für die sogenannten „*Dual Use* Güter". Darunter werden solche Güter verstanden, die sowohl militärisch wie zivil genutzt werden können. Derartige Güter werden nur bedingt durch die Genehmigungspflicht rüstungsrelevanter Güter erfasst, da ein Dilemma in der vielfältigen Möglichkeit des Einsatzes einiger Güter und Technologien besteht, wie das folgende Beispiel aus dem Telekommunikationsbereich veranschaulicht.

Dual Use Güter im Kommunikationssektor

Im Juni 2009 berichtete das Wall Street Journal (Rhoads/ Chao 2009), dass Nokia Siemens Networks Überwachungstechnologien an den Iran geliefert hat, die durch die iranische Regierung zur Kontrolle der Opposition eingesetzt werden (siehe auch Hartmann et al. 2009; Repinski 2009).

Die Lieferung soll bereits in der zweiten Jahreshälfte 2008 stattgefunden haben, der finanzielle Umfang wurde nicht bekannt. Laut Wall Street Journal gehört zu dem Paket eine sogenannte *Intelligence Platform*, eine Software, die Informationen aus den verschiedensten Datensätzen und Quellen zusammenführen kann. Damit können auch Persönlichkeitsprofile erstellt werden (Hartmann et al. 2009). Mittels dieser Software soll es möglich sein, Muster z. B. aus Codeworten oder Telefonnummern zu identifizieren.

Auf eine schriftliche Anfrage im Bundestag wurde durch das BMWi eine Beteiligung an derartigen Lieferungen durch den Bund dementiert (Deutscher Bundestag 2009). Weder sei eine Ausfuhrgenehmigung für derartige Geschäfte erteilt worden, noch habe es eine Bundesdeckung in Form von Hermesbürgschaften gegeben.

Das Beispiel verdeutlicht das grundsätzliche Dilemma: Viele der neuen Informationstechnologien können als *Dual Use* Güter eingestuft werden, da sie einerseits zur zivilen Kommunikation und Datenbearbeitung dienen und damit auch einen Entwicklungswert für das Zielland haben können, andererseits aber von diktatorischen Regimen zur Überwachung und Kontrolle der Bevölkerung oder der Opposition eingesetzt werden können.

Das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und die entsprechende Außenwirtschaftsverordnung (AWV, Stand 30.10.1993) regeln unter anderem, welche Ausfuhrgeschäfte grundsätzlich oder unter bestimmten Voraussetzungen verboten sind.[34] Genehmigungspflichtige Güter dürfen ohne Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung nicht durch die Außenwirtschaftsförderung bearbeitet werden. Hinsichtlich der warenbezogenen Ausfuhr umfassen verbotene bzw. genehmigungspflichtige Waren vor allem die Rüstungsindustrie (Waffen, Munition und Kriegsmaterial). Neben Rüstungsgütern bedürfen auch *Dual Use* Güter einer gesonderten Ausfuhrgenehmigung. Das Exportkontrollrecht der EU ist 2005 über die rüstungsrelevanten *Dual Use* Güter hinaus auf Güter mit menschenrechtsverachtendem Verwendungszweck erweitert worden (Scheibe et al. 2009).[35] Die entsprechende Verordnung (Nr.1236/2005, sogenannte „Anti-Folter-Verordnung“) ist vor dem Hintergrund des internationalen Rechtsrahmens zu sehen: So forderte z.B. die Menschenrechtskommission (heute Menschenrechtsrat) der VN in einer Resolution vom 25.04.2001 die Mitgliedsstaaten der Organisation auf, geeignete Maßnahmen zur Unterbindung der Ausfuhr solcher Güter zu ergreifen.

---

[34] Die nationalen Außenwirtschaftsgesetze wurden durch das höherrangige EU–Außenwirtschaftsrecht aufgelöst und haben heute keine Bedeutung mehr. Ausnahmen sind das Kriegswaffengesetz und Genehmigungsvorbehalte für Waren mit *Dual-Use* Charakter.

[35] Darunter fallen Güter, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden können.

Die Parallelität von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht verdeutlicht, dass die Exportkontrolle sich in einem Spannungsfeld von gemeinsamer Handelspolitik (EU Zuständigkeit) und weitgehend nationaler Außen- und Sicherheitspolitik befindet (Scheibe et al. 2009).

7. Handlungsempfehlungen an die deutsche Politik

Der Ruggie-Prozess bestimmt derzeit auf internationaler Ebene die Weiterentwicklung des konzeptionellen und normativen Rahmens für die Ausgestaltung der Schutzpflicht der Staaten und der Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen für Menschenrechte. Die ECAs sollten diesen Prozess aktiv nutzen, um die staatliche Schutzpflicht im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung zu konkretisieren. Für die Bundesregierung bietet dieser Prozess die Möglichkeit, das menschenrechtliche Profil der deutschen Politik zu schärfen und aktiv die Schutzpflicht als Querschnittsaufgabe zu fördern.

Die Außenwirtschaftsförderung stellt durch die aktive Beteiligung des Bundes an Unternehmensaktivitäten ein wichtiges Feld für eine konkrete Umsetzung der staatlichen Verantwortung für die Förderung der Menschenrechte dar. Im Folgenden werden aus der vorliegenden Bestandsaufnahme Handlungsempfehlungen bezogen auf die Instrumente der Exportkredit- und Investitionsgarantien abgeleitet.

7.1 Exportkreditgarantien

Wie die Bestandsaufnahme zeigt, stellt sich das Einflusspotenzial je nach Art des geförderten Exportgeschäfts sehr unterschiedlich dar. Die Möglichkeit der Verankerung der Menschenrechte muss daher vor diesem Hintergrund differenziert werden.

7.1.1 „Klassische“ Lieferungen und Leistungen

Für reine Lieferungen und Leistungen im Ausschreibungsgeschäft ergibt sich häufig ein begrenztes Potenzial für umfangreiche Umwelt- und Sozialprüfungen, damit scheint in diesem Bereich auch eine umfassende Berücksichtigung der Menschenrechte bei einzelnen Exporten bisher kaum praktisch umsetzbar. Um die Möglichkeit von menschenrechtlich problematischen Exportförderungen ausschließen zu können, ist daher für diesen Bereich vor allem eine restriktive Politik hinsichtlich der Festlegung förderungswürdiger Geschäfte und Zielländer wichtig. Dies ist auch vor dem Hintergrund der beschriebenen Problematik der *Dual Use* Güter zu empfehlen. Wenn auch die Liste der *Dual Use* Güter regelmäßig aktualisiert und erweitert wird, so zeigt sich, dass sie kaum erschöpfend sein kann. So scheint es über eine genehmigungspflichtige Liste hinaus notwendig, potenzielle Konsequenzen für die Menschenrechte vor dem Hintergrund des Ziellandes und der Exportware stärker bei der allgemeinen Definition der Förderungswürdigkeit von Exportgeschäften bzw. der Listen sensitiver Geschäfte und nicht förderungsfähiger Länder zu berücksichtigen.

Zu betonen ist jedoch auch das Potenzial langfristiger Entwicklungen und Lerneffekte. So würde bereits eine Änderung der Begrifflichkeiten in den Förderungskriterien von reinen Umweltanforderungen zu einer expliziten Betonung der Menschenrechte das Potenzial einer Bewusstseinsschärfung für die Menschenrechte und ihren verbindlichen Charakter in sich tragen. Zu betonen ist hierbei, dass auch die Entwicklung der heute standardmäßig durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfungen einen jahrelangen Prozess der Bewusstseins- und Normbildung beinhaltet hat. In Anbetracht des klaren Bekenntnisses zum außenpolitischen Ziel der Förderung der Menschenrechte erscheint es daher für eine kohärente Politik notwendig, die Menschenrechte als Bestandteil im Antragsverfahren zu etablieren.

Als erster Schritt wird somit empfohlen, eine explizite Bezugnahme zu den Menschenrechten in das Antragsverfahren aufzunehmen. Dies sollte auch eine ausdrückliche Formulierung der Erwartung des Bundes gegenüber geförderten

Unternehmen enthalten, der gebotenen Sorgfaltspflicht hinsichtlich der Respektierung der Menschenrechte nachzukommen. Des Weiteren wird eine regelmäßige, kritische Überprüfung der generellen Förderungswürdigkeit von Geschäften empfohlen, vor allem im Hinblick auf die Definition „sensibler Geschäfte" sowie auch der Liste nicht förderungswürdiger Länder.

Darüber hinaus wäre eine weitergehende Etablierung von menschenrechtlichen Kriterien in der Prüfung von reinen Lieferungen und Leistungen im Einzelfall sinnvoll und notwendig. So sollte die Berücksichtigung der Menschenrechte mindestens dann über das oben Genannte hinausgehen, wenn

- Fälle von Menschenrechtsverletzungen in dem Land bekannt sind. Informationsgrundlagen dafür könnten Länderrisikoanalysen nach menschenrechtlichen Gesichtspunkten (z.B. vom dänischen Menschenrechtsinstitut) und die Länderberichte von *amnesty international* oder *Human Rights Watch* sein.
- die zu liefernden Geräte die Möglichkeit einer missbräuchlichen Nutzung öffnen (z.B. *Dual Use*);
- der Projektkontext (z.B. Staudammprojekte oder Bergwerke im Tagebau) eine Beeinträchtigung der Menschenrechte zu Folge haben könnte.

Der Inhalt einer für diese Fälle empfohlenen weitergehenden Verankerung der Menschenrechte wird im Folgenden für den Bereich der Projektfinanzierungen erläutert.

7.1.2 Projektfinanzierungen

Bei größeren Projektfinanzierungen sollten weitergehende Schritte erfolgen. Inhaltlich müsste eine solche Weiterentwicklung die Integration eines menschenrechtlichen Prüfverfahrens enthalten. Vor dem Hintergrund der genannten Beispiele für HRIA bzw. die Integration einer Menschenrechtsperspektive in das Unternehmensmanagement sollten derartige Verfahren für umfangrei-

chere Projekte als Bestandteil des Antragsverfahrens schrittweise etabliert werden. Der Aufwand scheint hier in Anbetracht der Größenordnung derartiger Geschäfte realisierbar und hinsichtlich des teilweise großen Einflusses von Projekten geboten.

Die Rolle von Euler Hermes und PwC könnte hierbei vor allem in der Bereitstellung von Informationen und Know-How und damit der aktiven Förderung der *responsibility to respect* liegen. Die ausdrückliche Berücksichtigung und „Übersetzung" fundamentaler Rechte, etwa in Form der von BLIHR entwickelten „*Essential Steps*", erscheint als wichtiger erster Schritt in diese Richtung sinnvoll, der auch aktiv an Unternehmen kommuniziert werden sollte.

Ebenso wäre es mittelfristig sinnvoll, auf Seiten der Mandatare Erfahrungen mit *HRIAs* zu sammeln. Hier wäre auch ein aktiver Austausch mit in diesem Bereich führenden Unternehmen denkbar, etwa mit BLIHR-Mitgliedsunternehmen oder solchen, die bereits eine aktive Menschenrechtspolitik in ihr Management integrieren, ebenso der Austausch mit spezialisierten Consulting-Unternehmen sowie Menschenrechtsinstituten. Aufbauend auf dem *Global Compact Pilot* zu HRIA oder der BLIHR Menschenrechtsmatrix könnte das Mandatarkonsortium somit Erfahrungen zu bestehenden Assessmentverfahren sammeln und den Bedürfnissen unterschiedlicher Exportgeschäfte anpassen.

Mittel- bis langfristig könnte dies vor allem auch mit dem Aufbau eigener menschenrechtlicher Expertise verbunden werden, die für die Beurteilung der Menschenrechtssituation im Prüfverfahren genutzt werden könnte. Auch ist der Aufbau einer Menschenrechtsexpertise für die Entscheidungskompetenz der IMA zentral.

7.2 Investitionsgarantien

Anders als bei den Hermesbürgschaften werden beantragte Investitionsgarantien nicht und bewilligte nur partiell veröffentlicht. Da Transparenz eine wesentliche Voraussetzung für die Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen ist, sollte für Investitionsgarantien dieselbe Informationspolitik wie für die Hermesbürgschaften gelten.

Obwohl Deutschland die OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen verabschiedet und sich verpflichtet hat, diese aktiv zu fördern, gibt es bei den Investitionsgarantien nur den Verweis, dass das beantragende Unternehmen sie zur Kenntnis nehmen sollte. Dementsprechend werden die Vorgaben aus den OECD Leitsätzen auch nicht dem Prüfverfahren zugrunde gelegt. Hier sollte die Einhaltung der Leitsätze durch das Unternehmen zur Voraussetzung für die Bewilligung von Projektanträgen gemacht werden und entsprechende Kriterien sollten in das Genehmigungsverfahren einfließen.

Eine wichtige Voraussetzung für die Genehmigung von Investitionsgarantien ist ein Investitionsförder- und -schutzabkommen mit dem Zielland. Menschenrechte spielen in den BITs bisher nahezu keine Rolle. Zur Frage wie Menschenrechte in derartige Abkommen integriert werden können, so dass der Bezugsrahmen für die Investitionsgarantien von vorneherein die Beachtung der Menschrechte einschließen könnte, existieren verschiedene Vorschläge (Jacob 2010). Auch im Ruggie-Prozess spielt die Frage der Integration von Menschenrechten in internationale und bilaterale Investitionsverträge eine große Rolle (vgl. z. B. Mann 2008). Die deutsche Regierung sollte prüfen, wie dies sinnvoll umzusetzen ist (vgl. hierzu Jacob 2010).

Die Durchführung von HRIA bei größeren Direktinvestitionen scheint notwendig und durchführbar, vergleichbar mit der oben genannten Empfehlung für Exportkreditgarantien bei größeren Projektfinanzierungen. Die Bereitstellung von Informationen und Hilfestellungen für Unternehmen durch Euler

Hermes und PwC wäre hier ein sinnvoller Schritt und scheint auch der Perspektive eines strategischen Risikomanagements von Unternehmen bei Investitionen entgegen zu kommen.

7.3 Unabhängige Beschwerdeinstanzen

Um für die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung insgesamt die Möglichkeit der Beschwerde für lokale Anspruchsgruppen sicherzustellen, scheint die Einrichtung eines unabhängigen Ombudsverfahrens sinnvoll. Diese Möglichkeit könnte durch einen Erfahrungsaustausch mit den ECAs Japans und Kanadas geprüft werden.

Wenn auch bereits jetzt für Investitionen die Möglichkeit der Beschwerde über die Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze möglich ist, so wird die erfolgreiche Umsetzung über diesen Weg bisher zum Teil kritisch bewertet (OECD Watch 2007: 5). Ruggie fordert, die Kontaktstellen hinsichtlich folgender Kriterien zu überprüfen: notwendige institutionelle Unabhängigkeit; ausreichende Ressourcen, um Beschwerden angemessen nachgehen zu können; aureichendes Training, um Mediationsprozesse erfolgreich gestalten zu können; klare Zeitrahmen und Transparenz der Ergebnisse der Verfahren (vgl. Ruggie 2008).

Für Exportkreditgarantien könnte darüber hinausgehend eine eigene unabhängige Beschwerdeinstanz eingerichtet werden, weil diese meist nicht unter die OECD-Leitsätze und damit die Zuständigkeit der Kontaktstellen fallen. So ist ein generelles Problem der sozialen und ökologischen Beurteilung der Außenwirtschaftsförderung die große Vielfalt unterschiedlicher Projekte und das damit verbundene Problem, dass eine lückenlose Standardisierung von Prüfverfahren und Vergabekriterien bisher nicht existiert und auch kaum praktikabel erscheint. In Einzelfällen gibt es immer wieder Entscheidungsspielräume (vgl. etwa ECA Watch 2007). Daher ist die Existenz unabhängiger, effektiver

Beschwerdemöglichkeiten, die bei größeren Projekten aktiv an lokale Anspruchsgruppen kommuniziert werden, von hoher Relevanz.

7.4 Förderung eines *level playing field* über die OECD hinaus

Die Studie hat gezeigt, dass Anstrengungen für eine Ausweitung der OECD-Standards in weitere Länder von zentraler Bedeutung sind. Neben diplomatischen Anstrengungen, vor allem im Rahmen der G8- und G20-Staaten, könnten zunächst zwei Ansätze verfolgt werden. Einerseits sollte dem Bekenntnis zu den OECD-Leitsätzen durch Länder außerhalb der OECD politisches Gewicht beigemessen werden. Die Ausweitung der Zahl der Nicht-OECD-Länder, die sich zu den Leitsätzen bekennen, würde dazu beitragen, dass sich auch die Regierungen dieser Länder zu den darin verankerten Standards und Mechanismen verpflichten. Die Entwicklungen zeigen, dass die Zahl der Staaten, die sich zu den Leitsätzen bekennen, steigt. Die Institution sollte aktiv für den politischen Austausch mit Nicht-OECD-Ländern genutzt werden.

Des Weiteren könnte sich auch das Forum der *Participants Group to the Arrangement* on *Officially Supported Export Credits* durch die relativ große Reichweite und die Möglichkeit des zunächst unverbindlichen Austauschs als geeignet erweisen, um aktiv die Ausweitung sozialer und ökologischer Standards außerhalb der OECD-Länder voranzutreiben.

8. Bibliographie

Interviews, Expertengespräche und unveröffentlichte Stellungnahmen

Vertreter der Bundesregierung, Mandatare und weitere ECAs:

- Telefoninterview mit Signi Schneider, Director Political Risk Assessment, Export Development Canada (EDC), am 18.12.2009.
- Euler Hermes: Schriftliche Stellungnahme vom 30.11.2009.
- PricewaterhouseCoopers: Schriftliche Stellungnahme vom 18.12.2009.
- Gruppengespräch mit Vertretern der Interministeriellen Ausschüsse in Berlin am 25.05.2009.

Vertreter von Nichtregierungsorganisationen:

- Einzel- und Gruppengespräche mit Vertretern folgender NRO: Amnesty International/ Germanwatch/ The Cornerhouse/ Urgewald/ Weltwirtschaft, Umwelt und Entwicklung (WEED), im Zeitraum vom 06.05.2009 bis 13.10.2009.

Vertreter der Exportwirtschaft:

- Business and Industry Advisory Committee to the OECD (BIAC): Schriftliche Stellungnahme zur für 2010 geplanten Revision der OECD *Common Approaches* vom 13.11.2009.
- Gruppengespräch mit Vertretern von vier exportorientierten Unternehmen aus den Bereichen Bau, Finanzen und Maschinenbau in Berlin am 02.12.2009.
- Schriftliche Stellungnahmen von vier deutschen Exportunternehmen zur Verankerung der Menschenrechte in der Außenwirtschaftsförderung vom 27.11.2009 und 13.01.2010.

Sekundärliteratur

Amnesty International 2008: Submission to the Export Development Canada 2008 Legislative Review. http://www.amnesty.ca/blog.php?blog=bhr_blog&category=81 (28.07.2009).

Berne Union 2009: Value Statement. http://www.berneunion.org.uk/value-statement.html (26.09.2009).

BLIHR 2008: Essential Steps for Business to Respect Human Rights. http://www.integrating-humanrights.org/data/fe/file/ES%20final%20for%20web.pdf (23.12.2009).

BLIHR 2009: Policy Report Nr.4. http://www.blihr.org/Legacy/Downloads/BLIHR%20Report%202009.pdf (28.10.2009).

BLIHR o.D.: The Human Rights Matrix beta. http://www.humanrights-matrix.net/assets/FLYER%20beta-1.pdf (23.12.2009).

BLIHR/ OHCHR/ UN Global Compact o.D.: A Guide for Integrating Human Rights into Business Management. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideHRBusinessen.pdf (3.8.2009).

BMF o.D.: Länderliste K. http://www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/f0_aussenwirtschaft/a0_unternehmen/b0_dienstleistung/a0_genehmigungspflicht/b0_laenderliste_k/ index.html (27.08.2009).

BMU o.D.: Aarhus Konvention – Überblick. http://bmu.info/umweltinformation/die_aarhus-konvention/doc/2608.php (28.10.2009).

BMWi 2005: Bericht zur aktuellen rohstoffwirtschaftlichen Situation und zu möglichen rohstoffpolitischen Handlungsoptionen, Projektgruppe Rohstoffe, Berlin.

BMWi 2007: Investitionsgarantien der Bundesrepublik Deutschland: Direktinvestitionen Ausland , Jahresbericht 2006, Berlin.

BMWi 2009a: Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland auch in der Finanzkrise mit positivem Ergebnis. Pressemitteilung vom 03.02.2009. http://www.pressebox.de/pressemeldungen/bundesministerium-fuer-wirtschaft-und-technologie-bmwi/boxid-235483.html (19.12.2009).

BMWi 2009b: Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland, Hermesdeckungen, Halbjahresbericht 2009, Berlin.

BMZ 2008: Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2008 - 2010, BMZ Konzepte 155, Berlin/ Bonn. http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept155.pdf (12.12.2009).

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle 2009: Übersicht über die länderbezogenen Embargos. http://www.ausfuhrkontrolle.info/ausfuhrkontrolle/de/embargos/uebersicht/uebersicht_laender_bezogene_embargos.pdf (27.08.2009).

Business and Human Rights Resource Centre o.D.: Case profile: Biwater-Tanzania arbitration. http://www.business-humanrights.org/Categories/Lawlawsuits/Lawsuitsregulatoryaction/LawsuitsSelectedcases/Biwater-Tanzaniaarbitration (23.12.2009).

Can, Özgür/ Seck, Sara 2006: The Legal Obligations with Respect to Human Rights and Export Credit Agencies. Discussion Paper prepared for ECA Watch, Halifax Initiative Coalition and ESCR-Net. http://halifaxinitiative.info/updir/ECAHRlegalFINAL.pdf (23.12.2009).

Castan Centre for Human Rights Law/ International Business Leaders Forum/ OHCHR 2008: Human Rights Translated: A Business Reference Guide, Melbourne/ London/ Genf/ New York.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) 2008: UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Concluding Observations, United States of America, CERD/C/USA/CO/6 vom 07. März 2008. http://www1.umn.edu/humanrts/ CERDConcludingComments2008.pdf (20.8.2009).

Cserer, Birgit 2008: The Reformation and Harmonization of Export Credit Agencies, Saarbrücken.

Deutscher Bundestag 2009: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 06. Juli 2009 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Drucksache 16/13769 vom 10.07.2009. http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/137/1613769.pdf (23.12.2009).

ECA Watch 2006: The OECD is to review its Recommendation on Common Approaches to the Environment and ECAs in 2006. ECA Watch advo-

cates a broad scope examination. http://www.eca-watch.org/problems/fora/oecd/ECAW_OECD_CA_Review_6jan06.html (5.9.2009).

ECA Watch 2007: Revised OECD export credit standards are an empty basket for environment and development NGOs. http://www.eca-watch.org/problems/fora/oecd/CommonApproaches/ECAW_Common_Approaches_26apr07.htm (12.01.2010).

Ecologic Institute 2003: The use of environmental and social criteria in export credit agencies' practices, Studie im Auftrag der GTZ, Eschborn.

EDC 2007: Second Letter from EDC to HI re. "Dirty Business, Dirty Practices" - November 5, 2007. http://www.halifaxinitiative.org/index.php/projects_correspond/1068, (28.07.2009).

EDC 2008: Compliance Officer's Annual Report on Third Party Complaints. http://www.edc.ca/english/docs/compliance_officer_report_e.pdf (23.12.2009).

Euler Hermes 2008: Regelungen der OECD Common Approaches für die Umweltprüfung von gedeckten Exportgeschäften, Hermesdeckungen Spezial. http://www.agaportal.de/pdf/hds/hds_umweltpruefung.pdf (24.09.2009).

Euler Hermes 2009: Exportkreditgarantien des Bundes. Jahresbericht 2008, Hamburg.

Euler Hermes/PwC 2001: Investitionsgarantien – Merkblatt Umwelt. http://www.agaportal.de/pdf/dia_ufk/info/dia_merkblatt_umwelt.pdf (29.10.2009).

Euler Hermes/PwC 2009: AGA-Report Nr. 173. http://www.agaportal.de/pdf/info/erweiterte_deckungsm.pdf (02.11.2009).

Euler Hermes/ PwC o. D.: Die Umweltprüfung bei Hermesdeckungen. Ein Verfahrensleitfaden für Exporteure. http://www.agaportal.de/pdf/nachhaltigkeit/info/leitfaden_umwelt.pdf (24.09.2009).

Euler Hermes/PwC o.D.: Agaportal. http://www.agaportal.de (29.10.2009).

European Commission o. D.: Trade topics: Export credits. http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/export-credits/#_agencies (26.09.2009).

Export-Import Bank of the United States 2008: Peru LNG Project (Ex-Im Bank reference AP080938XX) Environmental Requirements Summary. http://www.exim.gov/products/policies/environment/peru_lng_project08.cfm (08.09.2009).

Halifax Initiative 2007. Second Letter from EDC to HI re. "Dirty Business, Dirty Practices" - November 5, 2007. http://www.halifaxinitiative.org/index.php/projects_correspond/1068 (28.07.2009).

Halifax Initiative 2009a. Export Development Canada Environmental Policy Review. http://www.edc.ca/english/docs/EP_submission_halifax_initiative.pdf (2.9.2009).

Harmon, James/ Maurer, Crescencia/ Sohn, Jon/ Carbonell, Romás 2005: Diverging paths. What future for export credit agencies in development finance? World Resource Institute, Washington D.C. http://pdf.wri.org/iffe_eca.pdf (28.09.2009).

Hartmann, Jens/ Hildebrand, Jan/ Jürgens, Philip (2009): Nokia Siemens soll Iran bei Zensur geholfen haben, in: Die Welt vom 22. Juni 2009. http://www.welt.de/webwelt/article3975137/Nokia-Siemens-soll-Iran-bei-Zensur-geholfen-haben.html (20.10.2009).

Hörtreiter, Isabel 2007: Die Vereinten Nationen und Wirtschaftsunternehmen – zwischen Kooperation und Kontrolle, Dresdener Schriften zu Recht und Politik der Vereinten Nationen, Bd.5, Dresden.

House of Commons 2005. Fourteenth Report of the Standing Committe on Foreign Affairs and International Trade, 38th Parliament, 1st Session. http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/381/FAAE/Reports/RP1961949/FAAE_Rpt14/FAAE_Rpt14-e.pdf (28.07.2009).

IFC 2006: International Finance Corporation's Performance Standards on Social & Environmental Sustainability. http://www.ifc.org/ifcext/

sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/pol_PerformanceStandards2006_full/$FILE/IFC+Performance+Standards.pdf (11.12.2009).

IFC o.D.: Environmental, Health and Safety Guidelines. http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/Content/EnvironmentalGuidelines (23.12.2009).

IFC/ Global Compact/ International Business Leaders Forum 2007: Guide to Human Rights Impact Assessment and Management, Road Testing Draft. http//www.iblf.org (24.09.2009).

IISD 2005: Model International Agreement on Investment for Sustainable Development. http://www.iisd.org/investment (24.09.2009).

IMF 2010: SDRs per Currency unit and Currency units per SDR last five days. http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_five.aspx (15.01.2010).

International Law Commission (ILC) 2001: Responsibility of States for internationally wrongful acts, Anlage zur Resolution der Generalversammlung, UN Doc. A/RES/56/83 vom 12.12.2001.

Jacob, Marc 2010: International Investment Agreements and Human Rights. INEF Research Paper Series Human rights, corporate responsibility and sustainable development 03/2010, Duisburg.

Japan Bank for International Cooperation (JBIC) o.D.: Environmental Policy Review, Discussion Paper http://www.jbic.go.jp/en/about/environment/guideline/disagree/pdf/A04-02-05_a_Objection_Procedures.pdf (20.10.2009).

Junker, Ingo 2009: Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland, in: Paschke et al. (Hrsg.): Hamburger Handbuch des Exportrechts. Hamburg: Carl H. Dieckmann.

Keenan, Karyn 2008: Export Credit Agencies and the International Law of Human Rights, Halifax Initiative Coalition, Ottawa, Kanada.

Leisinger, Klaus 2008: Menschenrechte als unternehmerische Verantwortungsdimension, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

(Hrsg.): Die Zukunft des Weltrechts und der Weltorganisation, Tagungsdokumentation, Blaue Reihe Nr. 105, Berlin.

Maaßen, Herwig/Roloff, Nikolaus 2006: Finanzierung und Absicherung von Afrikageschäften und –projekten mit Bundesgarantien, in: afrika wirtschaft 2006 Nr.2, S. 25-29.

Mann, Howard 2008: International Investment Agreements, Business and Human Rights: Key Issues and Opportunities, IISD. www.iisd.org/investment (14.9.2009).

McCorquodale, Robert/ Simons, Penelope C. 2007: Responsibility Beyond Borders: State Responsibility for Extraterritorial Violations by Corporations of International Human Rights Law, in: Modern Law Review, Vol. 70, Nr. 4, S.: 598-625.

OECD 2005: Export Credits and the Environment: Review of Responses to the revised Survey on Members' Procedures and Practices regarding officially supported Export Credits and the environment vom 06.04.2005, TD/ECG(2005)5/Final. http://www.olis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/LinkTo/NT00000BEA/$FILE/JT00181843.pdf (26.09.2009).

OECD 2007: Revised Council Recommendation on Common Approaches on the Environment and officially supported Export Credits, TAD/ECG(2007)9 vom 12.06.2007. www.agaportal.de/pdf/nachhaltigkeit/info/e_common_approaches.pdf (5.7.2009).

OECD 2009a: Export Credits and the Environment: 2008 Review of Members' Responses to the Survey on the Environment and officially supported Export Credits. http://www.olis.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT0000B11E/$FILE/JT03266005.pdf (28.8.2009).

OECD 2009b: Export Credits and the Environment: Annex to the 2008 review of members' responses to the survey on the environment and officially supported export credits, Working Party on Export Credits and Credit Guarantees. http://www.olis.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT0000B132/$FILE/JT03266074.pdf (28.8.2009).

OECD 2009c: Arrangement on officially supported export credits – Revision vom 5.8.2009, TAD/PG(2009)21. http://www.jbic.go.jp/ja/finance/ export/oecd/pdf/ original.pdf (28.20.2009).

OECD 2008: Principles and Guidelines to promote sustainable lending practices in the provision of official export credits to low income countries (April 2008 revision) vom 22.05.2008, TAD/ECG(2008)15. http://www.olis. oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT000031BE/$FILE/JT03246229.pdf (26.09.2009).

Oekom Research/PricewaterhouseCoopers AG (Hrsg) 2009: Corporate Responsibility bei Auslandsinvestitionen - Stand und Perspektiven des Managements von Auslandsinvestitionen unter sozialen und umweltbezogenen Gesichtspunkten, Frankfurt/M., München.

OMV AG 2008: Nachhaltigkeitsbericht 2007/08. Menschenrechtsmatrix. http://www.omv.com/nachhaltigkeit2007-08_de/rights_matrix.html (11. 01.2009).

PwC 2009: Investitionsgarantien der Bundesrepublik Deutschland: Direktinvestitionen Ausland, Jahresbericht 2008, Berlin.

Rhoads, Christopher/ Chao, Loretta (2009): Iran's Web Spying Aided by Western Technology, in: Wall Street Journal vom 22. Juni 2009. http://online.wsj.com/article/SB124562668777335653.html (30.6.2009).

Rights and Democracy 2007: Human Rights Impact Assessment for Foreign Direct Investment, Montreal. http://www.dd-rd.ca/site/_PDF/ publications/globalization/hria/full%20report_may_2007.pdf (04.09.2009).

Repinski, Gordon 2009: Spitzel-Hilfe in rechtlicher Grauzone, in: die tageszeitung vom 29. Juni 2009. http://www.taz.de/1/politik/deutschland/ artikel/1/spitzel-hilfe-in-rechtlicher-grauzone/ (20.10.2009).

Ruggie, John G. 2006: National Roundtable on CSR and the Canadian Extractive Industry in Developing Countries, Konferenzbeitrag, Montreal. http://www.business-humanrights.org/Links/Repository/ 825101(27.9.2009)

Ruggie, John G. 2008: Keynote Presentation Annual Meeting of National Contact Points, OECD, Paris am 24.06.2008. http://www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/03/CA/telecharger.phtml?cle_doc_attach=1294 (12.01.2010).

Schaltegger, Stefan/Schock, Matthias/Buttscher, Cathrin 2009: Nachhaltigkeit als Herausforderung für Exportwirtschaft und Exportkreditversicherung, Lüneburg.

Schaper, Marcus 2004: Internationale Harmonisierung von Umweltstandards im OECD-Rahmen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Reihe D. Nr. 41, Berlin.

Schaper, Marcus 2008a: Greening Export Promotion: a comparative study of environmental standard-setting for export credit agencies, Dissertation an der University of Maryland, College Park/ Washington DC.

Schaper, Marcus 2008b: Delegated Delegation: Environmental Rules for Project Finance, Vortrag Konferenz on Human Dimensions of Global Environmental Change, Berlin 22./23.2.2008. http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2008/papers/bc2008_80_Schaper.pdf (30.8.2009).

Seager, Ashley 2008: Tanzania wins £3m damages from Biwater subsidiary, in: Guardian.co.uk vom 11. Januar 2008. http://www.guardian.co.uk/business/2008/jan/11/worldbank.tanzania (20.12.2009).

Scheibe, Roland/ Moltrecht,Eckhardt/ Kuhn, Susanne 2009: Garantien und Bürgschaften – Ausfuhrgewährleistungen des Bundes und Rechtsverfolgung im Ausland, Köln.

Schilling, Monika 2008: Die Instrumente der Hermes Exportkreditversicherung: Ein Leitfaden für deutsche Exporteure, Bremen.

Statistisches Bundesamt 2009: Deutscher Außenhandel 2008: Ausfuhr +3,1%; Einfuhr +6,3%. http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/ destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Aussenhandel/Gesamtentwicklung/Gesamtentwicklung.psml (23.08.2009).

Strecker, Sebastian (Hrsg.) 1997: Hermes Wohin? Argumente für eine Reform der Hermes-Bürgschaften, Bonn.

The World Bank 2009: Safeguard Policies. http://go.worldbank.org/WTA1ODE7T0 (21.12.2009).

UNECE 1998. Convention On Access To Information, Public Participation In Decision-Making And Access To Justice In Environmental Matters vom 25 Juni 1998. http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf (28.10.2009).

UN Global Compact/ OHCHR o.D.: Embedding Human Rights in Business Practice. http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/Resources/embedding.pdf (30.8.2009).

United Nations 2007: Human rights impact assessments – resolving key methodological questions, Report of the special representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, UN Doc A/HRC/4/74 vom 05.02.2007. http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/106/14/PDF/G0710614.pdf (23.12.2009).

United Nations 2008a: Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises: Protect, Respect, and Remedy - A Framework for Business and Human Rights, UN Doc. A/HRC/8/5 vom 07.04.2008. http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf (27.10.2009).

United Nations 2008b: Addendum 2, Corporations and Human Rights: A Survey of the Scope and Patterns of Alleged Corporate-related Human Rights Abuse, Report of the Special Representative of the Secretary-General (SRSG) on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, UN Doc. A/HRC/8/5/Add.2 vom 23.05.2008. http://www.reports–and-materials.org/Ruggie-2-addendum-23-May-2008.pdf (10.12.2009).

United Nations 2009: Business and human rights: Towards operationalizing the "protect, respect and remedy" framework, Report of the special representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, UN Doc A/HRC/11/13 vom 22.04.2009. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.13.pdf (23.12.2009).

United Nations, Economic and Social Council (EcoSoc) 2003: Economic, Social and Cultural Rights – Draft Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12 vom 30.05.2003.

Von Bernstorff, Jochen (2010), Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtswidriges Handeln transnationaler Unternehmen: Potenzial und Grenzen menschenrechtlicher Schutzpflichten, INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung 05/2010, Duisburg.

Weber, Antje 2009: Die rechtliche und politische Dimension von extraterritorialen Staatenpflichten bei Menschenrechtsverstößen durch transnationale Konzerne – Ein Literaturbericht, INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung 02/2009, Duisburg.

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), das im Jahr 1990 gegründet wurde, 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, die 1986 auf Initiative des früheren Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers Willy Brandt gegründet wurde.

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.

Der spezifische Ansatz des INEF, das als einziges Forschungsinstitut in Deutschland Fragen an der Schnittstelle von Entwicklung und Frieden bearbeitet, spiegelt sich auch im breiten Spektrum der Drittmittelgeber wider. Das INEF führt, oft in Kooperation mit nationalen sowie internationalen Partnern, eigene Forschungsprogramme durch und erschließt systematisch internationale Expertise und Weltberichte. Projekte führt das INEF auch für nicht-staatliche Organisationen (NGOs) und NGO-Netzwerke durch. Das Institut ist in ein internationales Forschungsnetzwerk eingebettet.

Leitung und Vorstand

Direktor: Prof. Dr. Tobias Debiel
Wissenschaftliche Geschäftsführerin: Dr. Cornelia Ulbert

Vorstand: Prof. Dr. Tobias Debiel (Sprecher); Prof. Dr. Thomas Heberer (stellv. Sprecher); Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt; Prof. Dr. Gerhard Bäcker (Dekan des Fachbereich Gesellschaftswissenschaften); Dr. Brigitte Hamm; Prof. Dr. Christof Hartmann; Anja Kopyra; Prof. Dr. Claus Leggewie; Prof. Dr. Dirk Messner; Prof. Dr. Werner Pascha; Ursula Schürmann; Prof. PhD. Karen Shire; Prof. Dr. Harald Welzer; Prof. Dr. Lothar Zechlin; beratend: apl. Prof. i.R. Michael Bohnet; Prof. i.R. Othmar Haberl; Prof. i.R. Dr. Peter Meyns; Prof. em. Dr. Franz Nuscheler.

INEF

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

FAKULTÄT FÜR GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Geibelstraße 41 D - 47057 Duisburg
Telefon +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: http://inef.uni-due.de

ISBN 978-3-9813367-3-3

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

Offen im Denken

ub universitäts bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/85585
URN: urn:nbn:de:hbz:465-20260413-102111-6

Alle Rechte vorbehalten.