

# Positionspapier

## Wirtschaft und Menschenrechte – Erwartungen an einen deutschen Aktionsplan



**Brot**  
für die Welt



**MISEREOR**  
IHR HILFSWERK



Das vorliegende Positionspapier wurde erstellt von Mitgliedsorganisationen des CorA-Netzwerks für Unternehmensverantwortung und des Forums Menschenrechte. Die darin veröffentlichten Positionen werden von den Mitgliedsorganisationen des Netzwerks und des Forums im Rahmen ihres Mandats mitgetragen.

**Das Positionspapier wurde erarbeitet von:**

CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung  
 Forum Menschenrechte  
 Amnesty International Deutschland  
 Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst  
 European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR)  
 Germanwatch  
 Misereor  
 Oxfam Deutschland  
 ver.di

**Es wird unterstützt von:**

Attac Deutschland  
 Christliche Initiative Romero (CIR)  
 Deutsche Kommission Justitia et Pax  
 FEMNET  
 FIAN Deutschland  
 Global Policy Forum Europe  
 Institut für Ökologie und Aktions-Ethnologie (INFOE)  
 Kampagne für saubere Kleidung  
 Kindernothilfe  
 Nürnberger MR-Zentrum  
 Peace Brigades International deutscher Zweig  
 PowerShift – für eine ökologisch-solidarische Energie- und Weltwirtschaft e.V.  
 Lesben- und Schwulenverband LSVD  
 SÜDWIND – Institut für Ökonomie und Ökumene  
 terre des hommes Deutschland  
 Transparency International Deutschland  
 Urgewald  
 VENRO - Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe  
 Verein zur Hilfe umweltbedingt Erkrankter (VHUE)  
 Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung – WEED  
 Werkstatt Ökonomie  
 Whistleblower-Netzwerk

**Kontakt:**

CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung  
 c/o Germanwatch  
 Schiffbauerdamm 15, 10117 Berlin  
 Tel. +49 (0)30-2888 356 989  
 info@cora-netz.de, www.cora-netz.de

Berlin, April 2015, aktualisierte Fassung.

Layout: peerneumann.com

Macht und Einfluss transnationaler Konzerne haben im Zuge der Globalisierung stetig zugenommen. Einerseits wurden ihr Marktzugang und Investitionsschutz durch internationale Abkommen erheblich ausgeweitet und durch Schiedsgerichte abgesichert. Andererseits fehlen vergleichbare Instrumente, welche dieselben Konzerne international zur Einhaltung von Menschenrechten verpflichten und den Betroffenen von Menschenrechtsverstößen Zugang zu Gerichten ermöglichen. Solche menschenrechtlichen Regulierungslücken zu schließen, ist der Anspruch der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die 2011 im UN-Menschenrechtsrat einstimmig verabschiedet wurden.

Die unterzeichnenden Organisationen begrüßen den Entschluss der Bundesregierung, bis Mitte 2016 einen Nationalen Aktionsplan (NAP) zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zu entwickeln und im Kabinett zu verabschieden. Ebenso begrüßen wir, dass die Zivilgesellschaft in diesen Prozess zur Diskussion und Entwicklung des NAP intensiv eingebunden wird. Als zivilgesellschaftliche Organisationen erwarten wir von diesem Prozess und dem NAP selber, dass die Bundesregierung und der Bundestag:

- die deutschen Rechtsgrundlagen umfassend auf Regulierungslücken überprüfen, die einen effektiven Schutz vor Menschenrechtsverstößen durch Privatunternehmen erschweren;
- sich für menschenrechtliche Folgenabschätzungen, reformierte Menschenrechtsklauseln und eine Neuausrichtung in der Handels- und Investitionspolitik der EU im Sinne der Menschenrechte einsetzen;
- für eine umfassende Verankerung der Menschenrechte in den Leitlinien und der operativen Arbeit von Weltbank, IWF und anderen internationalen Institutionen eintreten;
- Unternehmen zur Einhaltung der gebührenden menschenrechtlichen Sorgfalt im globalen Geschäftsverkehr gesetzlich verpflichten. Zudem muss sichergestellt werden, dass Betroffene sich auf die Sorgfaltspflichten von Unternehmen auch dann in zivilrechtlichen Klagen berufen können, wenn sich der Rechtsstreit nach ausländischem Recht bestimmt;
- jegliche staatliche Unterstützung, etwa durch Außenwirtschaftsförderung oder öffentliche Beschaffung, von der strikten Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfalt abhängig machen und transparent offenlegen;
- bei gravierenden Menschenrechtsverstößen eine Durchgriffshaftung von Unternehmen für ihre ausländischen Tochter- und Zulieferbetriebe sowie Vertriebspartner rechtlich verankern;
- bei Menschenrechtsverstößen unter Beteiligung deutscher Unternehmen im Ausland die Anwendbarkeit deutschen Rechts und eine Unternehmensstrafbarkeit rechtlich ermöglichen;
- die Zulässigkeit von Klagen durch Betroffene aus dem Ausland in Deutschland erleichtern sowie die finanziellen und prozessualen Hürden verringern;
- den von den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen vorgesehenen Beschwerdemechanismus stärken, indem sie die Unabhängigkeit der nationalen Kontaktstelle (NKS) sicherstellen und bei Verstößen Sanktionen vorsehen.

03	<b>Zusammenfassung des Positionspapieres</b>
05	<b>Einführung</b>
06	<b>Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte</b>
06	<i>Erwartungen an den deutschen Aktionsplan für Menschenrechte</i>
07	<b>1. Die staatliche Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte</b>
07	<i>Unternehmensverhalten menschenrechtlich regulieren</i>
09	<i>Staatliche Geschäftsverbindungen an Menschenrechtsstandards knüpfen</i>
11	<i>Menschenrechtsschutz bei Unternehmensaktivitäten in Konfliktgebieten sicherstellen</i>
12	<i>Menschenrechtliche Kohärenz in internationalen Abkommen und Organisationen sicherstellen</i>
14	<b>2. Die Unternehmensverantwortung zur Achtung von Menschenrechte</b>
16	<b>3. Die Verpflichtung zur Bereitstellung effektiver Rechtsmittel und Beschwerdemechanismen</b>
16	<i>Staatliche juristische Instrumente stärken</i>
18	<i>Staatliche nicht-juristische Instrumente effektiver gestalten</i>
19	<i>Effektivität nicht-staatlicher Beschwerdemechanismen fördern</i>

In Bangladesch verbrennen Arbeiter/-innen in Textilfabriken, weil Brandschutzbestimmungen nicht eingehalten und die Fabriktüren verriegelt werden. In Uganda vertreibt die Armee Kleinbauernfamilien von ihrem Land, damit ein Kaffeeröster dort eine Exportplantage errichten kann. In Kolumbien werden indigene Gemeinschaften zwangsumgesiedelt, damit Kohle für den Export gefördert werden kann. In Brasilien verdienen internationale Finanzdienstleister und Turbinenhersteller an einem Staudamm, der tausenden Fischer/-innen die Existenzgrundlage zu rauben droht. In Guatemala werden indigene Kleinbäuerinnen und Kleinbauern sowie Menschenrechtsverteidiger/-innen, die sich gegen den Bau einer Zementfabrik wehren, systematisch diffamiert und kriminalisiert. In Staaten wie der Demokratischen Republik Kongo, Afghanistan, Burma oder Simbabwe finanzieren sich illegale, bewaffnete Gruppierungen mit dem Abbau oder Handel von Rohstoffen, die auch in Produkten ‚Made in Germany‘ wiederzufinden sind. In all diesen Fällen sind deutsche Unternehmen oder deren Tochterunternehmen als Investoren, Importeure oder Finanzdienstleister direkt oder indirekt involviert.

Diese und andere Fälle haben daher die deutsche Öffentlichkeit aufgerüttelt und dafür sensibilisiert, dass die Achtung der Menschenrechte<sup>1</sup> auch für deutsche Unternehmen und ihre Geschäftspartner im Ausland nicht immer selbstverständlich ist. Nationale Regierungen und Gerichte vor Ort, die zum Schutz der Menschenrechte im eigenen Land an erster Stelle verpflichtet sind, bleiben aus den verschiedensten Gründen zu häufig untätig. Rechtliche Hürden verhindern gleichzeitig, dass die Betroffenen in Deutschland oder anderen Heimatstaaten der Mutterkonzerne, Importeure und Finanziers ihre Rechte einklagen können.

Dieses Problem verweist auf einen grundlegenden Widerspruch wirtschaftlicher Globalisierung: Einerseits haben Strukturanpassungsmaßnahmen, Handels- und Investitionsschutzabkommen international tätigen Unternehmen den weltweiten Zugang zu Märkten und Rohstoffen erheblich erleichtert und ihnen äußerst weitreichende Investorenrechte eingeräumt. Andererseits wurden auf internationaler Ebene und in den Herkunftsstaaten transnationaler Konzerne keine effektiven Mechanismen geschaffen, um Menschenrechtsverstöße im Zusammenhang mit ihren Aktivitäten zu verhindern und die Schuldigen zur Verantwortung zu ziehen.

Auf diese Weise sind Regulierungslücken entstanden oder vergrößert worden, welche eine effektive Umsetzung von Menschenrechten erschweren, obgleich Staaten durch internationale völkerrechtliche Abkommen, die bei den Vereinten Nationen (*United Nations* – UN) und der Internationalen Arbeitsorganisation (*International Labour Organisation* – ILO) verhandelt wurden, dazu verpflichtet sind.

<sup>1</sup> Neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sind die Menschenrechte in den UN- und ILO-Konventionen festgelegt und durch Allgemeine Kommentare und die Auslegungspraxis der Vertragsorgane sowie relevante weitere UN-Dokumente, wie die Erklärung über die Rechte indigener Völker, näher definiert.

## Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Solche Regulierungslücken zu schließen, ist das Anliegen der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (*UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, im Folgenden „UN-Leitprinzipien“ genannt), welche 2011 im UN-Menschenrechtsrat verabschiedet wurden. Die UN-Leitprinzipien beruhen auf drei Säulen:

- **Staatliche Pflicht zum Schutz der Menschenrechte:** Staaten sind völkerrechtlich verpflichtet, die Menschen „durch eine angemessene Politik, Regulierung und Rechtsprechung“ vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen zu schützen. Die staatliche Schutzpflicht „liegt im Kern des internationalen Menschenrechtsregimes“ (Einleitung, Absatz 6).
- **Unternehmensverantwortung zur Achtung der Menschenrechte:** Unternehmen stehen in der Verantwortung, Menschenrechte zu achten, mögliche negative Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit zu beenden und zu beheben.
- **Zugang zu effektiven Rechtsmitteln:** Als Teil ihrer Schutzverpflichtung müssen Staaten den Betroffenen von Menschenrechtsverstößen Zugang zu gerichtlichen und außergerichtlichen Mitteln verschaffen, damit wirtschaftsbezogene Menschenrechtsverstöße „untersucht, geahndet und wiedergutmacht“ werden (Prinzip 25).

Konkretisiert werden diese drei Säulen durch 31 Prinzipien, welche die grundsätzlichen Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten erläutern und konkrete Empfehlungen an Regierungen und Unternehmen zu deren Umsetzung enthalten. Diese Leitprinzipien sind ausdrücklich nicht als letzte Antwort auf alle Herausforderungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte gedacht, sondern vielmehr als ein „Ende vom Anfang“ eines Prozesses und als „gemeinsame Plattform für Maßnahmen“, ohne aber andere längerfristige Maßnahmen auszuschließen (Absatz 13).

### Erwartungen an den deutschen Aktionsplan und den Umsetzungsprozess

Im Geiste dieser Lesart betrachten wir als Organisationen der deutschen Zivilgesellschaft die UN-Leitprinzipien nicht als Maß aller Dinge, sondern als einen ersten unverzichtbaren Baustein, auf den sich die internationale Staatengemeinschaft bislang verständigen konnte. Bei der Entwicklung und Umsetzung nationaler Aktionspläne zu Wirtschaft und Menschenrechten, welche die EU-Kommission 2011 von den Mitgliedstaaten eingefordert hat, sollten die UN-Leitprinzipien daher als Mindeststandard zugrunde gelegt werden, der umfassend und ohne Abstriche umzusetzen ist.

Darüber hinaus sollten bei der Entwicklung der Aktionspläne auch andere Dokumente berücksichtigt werden, welche auf Grundlage internationaler Menschenrechtsverträge die staatlichen Schutzpflichten mit Blick auf Unternehmen weiter spezifizieren. Besonders relevant sind in diesem Kontext die UN-Leitprinzipien zu extremer Armut und Menschenrechten, welche im September 2012 ebenfalls durch den UN-Menschenrechtsrat verabschiedet wurden und einige wichtige zusätzliche Empfehlungen für den Bereich Wirtschaft und Menschenrechte enthalten. Zu beachten sind auch die Maastricht Prinzipien zu extraterritorialen Verpflichtungen im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, ein Rechtskommentar von Menschenrechtsexpert/-innen aus Wissenschaft, UN und Zivilgesellschaft.

Während das vorliegende Positionspapier der Struktur des in den UN-Leitprinzipien vertretenen Drei-Säulen-Modells folgt, wurden inhaltlich auch die anderen oben genannten Referenzdokumente in diesem Bereich berücksichtigt. Neben einer konsequenten Umsetzung der Leitprinzipien im deutschen Kontext erwarten wir von der Bundesregierung die aktive Unterstützung der UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte bei ihrer weiteren Arbeit sowie die Förderung von capacity building in Bezug auf die Leitprinzipien, insbesondere für benachteiligte Gruppen. Darüber hinaus erwarten wir, dass sich die Bundesregierung aktiv und konstruktiv an der neuen Arbeitsgruppe des UN-Menschenrechtsrats beteiligt, die ein verbindliches völkerrechtliches Abkommen für den Bereich Wirtschaft und Menschenrechte erarbeiten soll.

## 1. Die staatliche Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte

Staaten sind völkerrechtlich verpflichtet, Menschen vor Menschenrechtsverstößen durch private Akteure, wie zum Beispiel Unternehmen, zu schützen. Die UN-Leitprinzipien fordern daher von den Staaten „angemessene Schritte, solchen Verstößen durch effektive Politik, Gesetzgebung, Regulierungen und Rechtsprechung vorzubeugen, sie zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen“ (Prinzip 1). Ähnliche Schutzbestimmungen beinhalten die UN-Leitprinzipien zu extremer Armut und Menschenrechten. Demnach müssen Staaten auch Verhaltensweisen privater Akteure verhindern, die ein vorhersehbares Risiko für die Menschenrechte in Armut lebender Menschen außerhalb der eigenen Staatsgrenzen haben könnten (Absatz 92).

### Unternehmensverhalten menschenrechtlich regulieren

Staaten haben die Pflicht sicherzustellen, dass Unternehmen die Menschenrechte respektieren. Dazu müssen sie entsprechende Gesetze schaffen und durchsetzen. Die Förderung freiwilliger Maßnahmen der Unternehmen kann und sollte zwar ergänzend stattfinden, ist aber zur Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht keineswegs ausreichend. Dies wird nicht nur in den UN-Leitprinzipien, sondern auch in der Mitteilung der EU-Kommission zur Unternehmensverantwortung von 2011 betont.

Die staatliche Schutzpflicht endet nicht an den eigenen Staatsgrenzen. Wo immer Staaten dazu in der Lage sind, müssen sie nach den Maastricht Prinzipien sicherstellen, dass transnationale Unternehmen die Wahrnehmung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte nicht beeinträchtigen (Prinzip 24). Dies gilt zum Beispiel dann, wenn der Schaden oder die Bedrohung vom eigenen Territorium ausgeht, oder wenn das betreffende Unternehmen, Mutterunternehmen oder kontrollierende Unternehmen seinen Sitz oder den Mittelpunkt seiner Tätigkeit im eigenen Territorium hat (Prinzip 25).

Dieser menschenrechtlichen Schutzpflicht kommt Deutschland bislang nicht in ausreichendem Maße nach. So äußerte sich auch der Fachausschuss zum UN-Zivilpakt in seinen Abschließenden Bemerkungen zu Deutschland im November 2012 besorgt, dass die von Deutschland bisher ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichen, um sicherzustellen, dass deutsche Unternehmen im Ausland menschenrechtliche Standards respektieren und Betroffene von Menschenrechtsverletzungen Zugang zu Wiedergutmachung erhalten, ohne deswegen bedroht und verfolgt zu werden.

---

Als zivilgesellschaftliche Organisationen erwarten wir von der Bundesrepublik Deutschland, dass sie

- einschlägige internationale Verträge, insbesondere die Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über die Rechte der indigenen Völker und die ILO Konvention 94 über Arbeitsklauseln in den von Behörden abgeschlossenen Verträgen, ratifiziert;
- deutsche Rechtsgrundlagen – etwa im Gesellschafts-, Verwaltungs-, Straf-, Zivil-, Steuer- und Handelsrecht – umfassend auf Regulierungslücken überprüft, die einen effektiven Schutz vor Menschenrechtsverstößen durch Privatunternehmen im In- und Ausland erschweren. Die Überprüfung der Gesetzeslage sollte nach der erstmaligen Prüfung turnusmäßig einmal in der Legislaturperiode unter Einbeziehung des Deutschen Instituts für Menschenrechte und der Zivilgesellschaft erfolgen und dem Bundestag darüber Bericht erstattet werden;
- vor Verabschiedung neuer Gesetze standardmäßig eine menschenrechtliche Kohärenzprüfung mit Blick auf die Schutzpflicht des Staates vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen vornimmt;
- Unternehmen zur Einhaltung der gebührenden menschenrechtlichen Sorgfalt im globalen Geschäftsverkehr gesetzlich verpflichtet. Zudem muss sichergestellt werden, dass Betroffene sich auf die Sorgfaltspflichten von Unternehmen auch dann in zivilrechtlichen Klagen berufen können, wenn sich der Rechtsstreit nach ausländischem Recht bestimmt (Rom II Verordnung);
- die Richtlinien des Europäischen Parlaments zur Einführung von Offenlegungspflichten für Zahlungsströme von Unternehmen in den Bereichen Rohstoffe und Forstwirtschaft in deutsches Recht überführt. Dabei sollte sie sicherstellen, dass die erhobenen Daten frei zugänglich und maschinell verwertbar sind und Verstöße gegen die Vorschriften angemessen geahndet werden. Weiterhin sollte sich die Bundesregierung für die Ausweitung der Berichtspflichten auf alle Sektoren sowie weitere Konzernkennziffern wie Umsätze oder Angestelltenzahlen einsetzen;
- zur effektiven Bereitstellung der maximal verfügbaren Ressourcen zur Verwirklichung der Menschenrechte beiträgt, indem sie wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerflucht, Steuerhinterziehung, Korruption und Geldwäsche auf nationaler und internationaler Ebene unternimmt. Dazu gehören: die notwendige Stärkung der Steuerbehörden; erhöhte Transparenzanforderungen und Auskunftspflichten von international agierenden Unternehmen aller Sektoren; die Einführung von Mechanismen zum automatischen Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden verschiedener Länder und Gebiete, unter Einbeziehung der Länder des globalen Südens; die Erhebung und Veröffentlichung von Informationen über die tatsächlichen wirtschaftlichen Eigentümer von Kapitalanlagen und Unternehmen (beneficial ownership disclosure); sowie die Stärkung der globalen Zusammenarbeit in Steuerfragen unter dem Dach der Vereinten Nationen;
- die EU-Richtlinie zur Einführung verbindlicher Offenlegungspflichten für Unternehmen über nichtfinanzielle Informationen rechtzeitig bis Dezember 2016 in deutsches Recht umsetzt. Dabei soll die Bundesregierung von der in der Richtlinie ausdrücklich erwähnten

Möglichkeit Gebrauch machen, über die Mindestvorgaben hinauszugehen. Dazu gehört eine unabhängige Prüfung der bereitgestellten Informationen durch kompetente Prüfer/-innen sowie Sanktionen, wenn ein Unternehmen die Informationen bewusst oder fahrlässig falsch oder fehlerhaft aufbereitet hat. Um die Vergleichbarkeit der Informationen zu gewährleisten, sollten Unternehmen verpflichtet werden, sich an den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen zu orientieren. Die Offenlegungspflicht muss umfassende Informationen zu Risiken und Auswirkungen der Geschäftstätigkeit sowie über die Unternehmenspraxis etwa zu Menschenrechten, Korruption und Umweltbelangen einschließen, ebenso wie Informationen zur Unternehmensstruktur, zu Lieferanten, Produktionsstandorten und zur Herkunft von Produkten und Rohstoffen. Betroffenen von Arbeits- und Menschenrechtsverletzungen muss das Recht auf Zugang zu allen relevanten Informationen eingeräumt werden. Die Offenlegungspflicht sollte auch auf nicht an der Börse notierte Unternehmen und Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigte ausgeweitet werden;

- effektive und kohärente Schutzstrategien für Menschenrechtsverteidiger/-innen sowie Opfer von Menschenrechtsverletzungen entwickelt und umsetzt, die Legitimität des Menschenrechtsengagements zivilgesellschaftlicher Akteure auch im Kontext unternehmerischen Handelns ausdrücklich anerkennt und die Kriminalisierung dieser Akteure sowie die Straflosigkeit bei Übergriffen gegen sie in den bilateralen Beziehungen stärker kritisiert.

#### **Staatliche Geschäftsverbindungen an Menschenrechtsstandards knüpfen**

Wenn staatseigene, staatlich kontrollierte oder geförderte Unternehmen gegen Menschenrechte verstoßen, läuft der betreffende Staat Gefahr, in besonderem Maße gegen seine eigenen menschenrechtlichen Verpflichtungen nach internationalem Recht zu verstoßen (Prinzip 4). Dies betrifft gegebenenfalls nicht nur seine Schutzpflicht, sondern darüber hinaus seine Achtungspflicht, also die Verpflichtung, den Menschenrechten nicht selber Schaden zuzufügen (do no harm). Wie die UN-Leitprinzipien hervorheben, verfügt er in diesen Fällen aber auch über die besten Möglichkeiten, durch Politik, Gesetzgebung und andere Formen der Regulierung die Einhaltung von Menschenrechten durchzusetzen und zu überwachen. Im Falle von Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen wird der Staat nicht von seiner Verpflichtung zur Gewährleistung der damit verbundenen Menschenrechte entbunden.

Als zivilgesellschaftliche Organisationen erwarten wir von der Bundesrepublik Deutschland, dass sie:

- umfassend und regelmäßig überprüft, inwieweit sie im Rahmen der heimischen und außenwirtschaftlichen Tätigkeiten staatseigener, staatlich kontrollierter oder geförderter Unternehmen ihre eigenen menschenrechtlichen Verpflichtungen erfüllt. In Form eines jährlichen Berichts sollte die Bundesregierung dem Bundestag und der Öffentlichkeit darüber Rechenschaft ablegen;
- umfassend überprüft und darüber Rechenschaft ablegt, welche staatlichen Beihilfen, Unterstützungen und Dienstleistungen sie für das außenwirtschaftliche Handeln von Unternehmen gewährt, welche menschenrechtlichen Risiken damit verbunden sind und welche Maßnahmen sie zur Vorbeugung von Menschenrechtsverstößen ergreift;

- jegliche staatliche Außenwirtschaftsförderung durch Exportkreditgarantien, Investitionsgarantien oder Ungebundene Finanzkredite (UFK) sowie Explorationsförderprogramme im Rohstoffbereich an ein Höchstmaß menschenrechtlicher Sorgfalts- und Transparenzpflichten knüpft. Alle Projekte müssen anhand der internationalen Menschenrechtskonventionen auf mögliche Menschenrechtsgefährdungen überprüft werden. Bei Feststellung menschenrechtlicher Risikolagen müssen ex ante und ex post unabhängige menschenrechtliche Folgenabschätzungen vorgenommen werden. Für mögliche Betroffene solcher Projekte und Nichtregierungsorganisationen muss eine unabhängige Stelle eingerichtet werden, die Beschwerden entgegennimmt, überprüft und gegebenenfalls Maßnahmen vorschlägt. Unternehmen, die gegen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten verstoßen, müssen von jeglicher Außenwirtschaftsförderung ausgeschlossen werden. Um dem Parlament mehr Kontrolle in diesen wichtigen Fragen einzuräumen, sollte dies nicht über Leitlinien, sondern in Form eines Gesetzes geregelt werden;
- keine Privatisierungsvorhaben realisiert, wenn sie negative Auswirkungen auf ihre Fähigkeit zur Gewährleistung sozialer Menschenrechte nicht ausschließen kann. Insbesondere in Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge, wie etwa Gesundheit, Altersvorsorge, Bildung, Wasser- und Stromversorgung, muss dazu im Vorhinein eine umfassende menschenrechtliche Folgenabschätzung durchgeführt werden;
- dafür Sorge trägt, dass staatliche Stellen die notwendigen vertraglichen und institutionellen Vorkehrungen treffen, damit auch nach einer möglichen Privatisierung vormals öffentlicher Dienstleistungen die damit verbundenen sozialen Menschenrechte in vollem Maße gewährleistet werden. Dazu müssen die betreffenden Dienstleistungen auch für ärmere Bevölkerungsgruppen weiterhin erschwinglich bleiben und die demokratische Aufsicht und Steuerungsfähigkeit über die privatisierten oder teilprivatisierten Unternehmen erhalten bleiben. Die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in privatisierten Unternehmen müssen menschenrechtlichen Standards in vollem Umfang entsprechen;
- die gesetzlichen Vorgaben zur sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung verbindlich gestaltet und für deren Anwendung und Kontrolle effektive und glaubwürdige Instrumente und Maßnahmen entwickelt. Bei der Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinie in deutsches Recht muss sie mögliche Auslegungsspielräume für verbindliche sozial verantwortliche Beschaffung maximal nutzen. Die „Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung“ im Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern ist weiter auszubauen. Zu ihren zwingenden Aufgaben gehört dabei die stichprobenartige Prüfung von Unternehmensangaben bei öffentlichen Ausschreibungen, die Weiterentwicklung der Kriterien für eine sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung, die Entwicklung einer Strategie zur Verbesserung der Nachweisverfahren zur Einhaltung grundlegender Arbeits- und Menschenrechte von Unternehmen sowie der Ausbau der unterstützenden Angebote für Beschaffer;
- in der Entwicklungszusammenarbeit die notwendige menschenrechtliche Sorgfaltspflicht sicherstellt, sowohl im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und den Durchführungsorganisationen als auch bei Unternehmen, die im Zuge öffentlich-privater Partnerschaften an der Durchführung von Entwicklungshilfeprojekten beteiligt sind. Wo Entwicklungshilfeprojekte auf die Privatwirtschaft ausgerichtet sind, wie beim Schwerpunkt „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“, sollte die Umsetzung der

UN-Leitprinzipien zentraler Projektbestandteil und Inhalt von Fördermaßnahmen, wie technischer Hilfe und capacity building, sein. Der unabhängige Überwachungs- und Beschwerdemechanismus des BMZ muss sicherstellen, dass das BMZ, Durchführungsorganisationen und Kooperationspartner nicht mit Unternehmen zusammenarbeiten, die für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind.

### **Menschenrechtsschutz bei Unternehmensaktivitäten in Konfliktgebieten sicherstellen**

Zahlreiche Unternehmen – auch deutsche – sind weltweit in Gebieten tätig, die gekennzeichnet sind durch Kriege, bewaffnete Konflikte oder durch eine immer wiederkehrende Gewalt, die zwar noch unterhalb der als Krieg definierten Schwelle liegt, aber leicht zu einem Krieg oder Bürgerkrieg eskalieren kann.

Als zivilgesellschaftliche Organisationen erwarten wir von der Bundesrepublik Deutschland, dass sie:

- sich innerhalb der EU für eine ambitionierte Verordnung zur verantwortungsvollen Beschaffung von Rohstoffen aus Konfliktgebieten einsetzt. Diese muss alle Unternehmen in der EU verpflichten, entlang ihrer gesamten Wertschöpfungsketten die menschenrechtlichen und Konfliktrisiken beim Abbau, Handel und der Nutzung von Rohstoffen zu identifizieren, zu untersuchen, notwendige Maßnahmen zu ergreifen und darüber transparent zu berichten. Diese verbindlichen Sorgfaltspflichten dürfen nicht auf Tantal, Zinn, Wolfram und Gold beschränkt werden, sondern müssen für alle Rohstoffe gelten, bei deren Abbau es zu Konflikten und Menschenrechtsverletzungen kommen kann. Diese Verordnung sollte einen globalen Geltungsbereich besitzen;
- sich aktiv für die Schaffung geeigneter nationaler und internationaler Rahmenbedingungen einsetzt, die Unternehmen anhält, eine menschenrechts- und konflikt sensible Unternehmenspolitik zu erarbeiten und diese durch entsprechende Managementstrukturen fest im Unternehmen zu verankern und umzusetzen;
- Maßnahmen ergreift, um unkooperative Unternehmen entsprechend zu sanktionieren, bis hin zum Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge, Kredite, Hermesbürgschaften oder Investitionsgarantien sowie von Explorationsförderprogrammen;
- die notwendige Beratung und Unterstützung für Unternehmen, die in Konfliktregionen tätig sind oder tätig werden wollen, bereitstellt: z. B. indem relevante Ministerien und deutsche sowie EU-Botschaften menschenrechtsrelevante Informationen zu den entsprechenden Konfliktregionen sammeln und zur Verfügung stellen;
- Unternehmen dazu anhält und anleitet, menschenrechtliche Risiko- und Folgenabschätzungen durchzuführen und dabei die Expertise externer Akteure, u. a. Menschenrechtsorganisationen, hinzuzuziehen; im Hinblick auf sexualisierte Kriegsgewalt sollten in besonderem Maße die Einschätzungen von Menschenrechtsverteidigerinnen eingeholt werden (Prinzip 7b);
- bereits bestehende Instrumente bekannt macht und Schulungen zu Inhalt und möglicher

Anwendung dazu für Ministerien, Botschaftsangehörige wie auch für interessierte Unternehmen fördert. Zu diesen Instrumenten gehören insbesondere die *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains for Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*, das *OECD Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones*, die *Voluntary Principles for Security and Human Rights*, das *Human Rights Training Toolkit for Oil and Gas Industry* sowie der von International Alert 2005 veröffentlichte Leitfaden *Conflict Sensitive Business Practice: Guidance for Extractive Industries*. Auch der UN Global Compact bietet spezifische Hilfestellung für Unternehmen an, die in Konfliktregionen tätig sind oder sein wollen;

- dem guten Beispiel der Schweiz folgt, die seit 2011 aktives Mitglied der *Voluntary Principles on Security and Human Rights* ist und hier bereits zahlreiche Umsetzungsziele und -schritte definiert hat, die Prinzipien transparent, glaubhaft und effektiv umzusetzen;
- die in der Abschlusserklärung des G8-Treffens von Heiligendamm 2007 gemachte Zusage mit Nachdruck verfolgt, den Dialog mit den BRICS-Staaten voranzubringen, auch zu Fragen der Stärkung der sozialen Verantwortung von Unternehmen (s. hierzu v. a. Abs. 94 – 98);
- alle Bemühungen aktiv unterstützt, die einen international verbindlichen Standard für menschenrechtskonformes und konfliktsensibles Verhalten zum Ziel haben. Ein solcher Standard kann und sollte ein *level playing field* für Unternehmen weltweit schaffen;
- sich für eine konsistente Rüstungsexportgesetzgebung mit rechtlich verbindlicher Menschenrechtsklausel für alle Rüstungstransfers, einschließlich *dual-use*-Gütern, einsetzt;
- sich einsetzt für eine restriktive Rüstungsexportpolitik durch konsequente Anwendung der politischen Kriterien der Bundesregierung aus dem Jahre 2000, der im rechtsverbindlichen Gemeinsamen Standpunkt der EU festgelegten Menschenrechtskriterien und des Verbots der Lieferung von Rüstungsgütern in Kriegs- und Spannungsgebiete;
- eine erheblich verbesserte Transparenz der Berichterstattung der Bundesregierung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit sicherstellt.

### **Menschenrechtliche Kohärenz in internationalen Abkommen und Organisationen sicherstellen**

Noch deutlicher als die UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten heben die UN-Leitprinzipien zu extremer Armut und Menschenrechten hervor, dass Staaten in allen Bereichen „einschließlich der internationalen Handels-, Besteuerungs-, Finanz-, Geld-, Umwelt- und Investitionspolitik“ ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen in Betracht ziehen müssen (Absatz 61). Vor Abschluss internationaler Abkommen und der Umsetzung von Politikmaßnahmen müssen Staaten demnach sicherstellen, dass diese mit ihren internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen in Einklang stehen. Auch die Maastricht Prinzipien fordern, dass Staaten alle internationalen Abkommen in Übereinstimmung mit ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen entwickeln, interpretieren und anwenden (Prinzip 17). Dabei geht es nicht nur um die Verhinderung negativer menschenrechtlicher Auswirkungen, sondern auch um

die Schaffung eines günstigen internationalen Umfelds zur Gewährleistung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Prinzip 29). Menschenrechtlich kohärentes Handeln ist ebenso geboten beim Verhalten von Staaten innerhalb internationaler Organisationen.

Als zivilgesellschaftliche Organisationen erwarten wir von der Bundesrepublik Deutschland, dass sie:

- sich innerhalb der EU bei der laufenden Überarbeitung des Handbuchs für Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen von Handels- und Investitionsabkommen für eine Verankerung von Menschenrechten als grundlegendes Prüfkriterium einsetzt. Menschenrechtliche Folgenabschätzungen (*Human Rights Impact Assessments* – HRIA) müssen bereits vor Erteilung der Verhandlungsmandate an die Kommission durchgeführt werden, damit menschenrechtliche Bedenken bereits in einer frühen Phase der Verhandlungen vollumfänglich berücksichtigt werden. Sie müssen vor Abschluss der Verhandlungen und, im Falle einer Ratifizierung, nach einer bestimmten Phase der Implementierung eines Abkommens ex post wiederholt werden, um die tatsächlichen Auswirkungen zu überprüfen. Bei der Überarbeitung des Handbuchs sollten zivilgesellschaftliche Organisationen frühzeitig konsultiert werden und die Leitprinzipien für HRIA von Handels- und Investitionsabkommen des ehemaligen UN-Sonderberichterstatters für das Recht auf Nahrung, Prof. Olivier De Schutter, als Orientierungsrahmen herangezogen werden. Solange HRIA bei der EU nicht verankert sind, sollte die Bundesregierung diese selber durchführen. Eigene HRIA sollte die Bundesregierung auch bei bilateralen Investitionsschutzabkommen und Rohstoffpartnerschaften in Auftrag geben;
- sich innerhalb der EU für eine Überarbeitung der Modell-Menschenrechtsklausel für Handelsabkommen aus dem Jahr 1992 einsetzt. Die überarbeitete Klausel muss den Vorgaben aus Artikel 3 und 21 des EU-Vertrags von Lissabon Rechnung tragen, dass die EU die Menschenrechte auch in ihrer auswärtigen Politik, einschließlich der Handelspolitik, achten und fördern muss. Sie muss explizit die Aussetzung oder Änderung von Vertragsbestimmungen vorschreiben, falls diese sich als eine Gefährdung von Menschenrechten erwiesen haben. Zur Feststellung möglicher negativer menschenrechtlicher Auswirkungen sollte die Klausel regelmäßige HRIA und die Einrichtung eines unabhängigen und transparenten Beschwerdenmechanismus verlangen;
- sich im Rahmen der EU für eine menschenrechtliche Überprüfung und Überarbeitung der aktuellen Handelsstrategie, der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sowie der Rohstoffpolitik einsetzt. Menschenrechtliche Verpflichtungen aus internationalen Abkommen und aus dem Lissabonvertrag müssen in der neuen Handelsstrategie, die derzeit erarbeitet wird, sowie in den Handelsmandaten für jeden Verhandlungsprozess künftig umfassend berücksichtigt werden. Nach Maßgabe der UN-Leitprinzipien dürfen Handels- und Investitionsabkommen niemals die Spielräume einschränken, die Staaten zur vollen Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen benötigen (Prinzip 9);
- sich gemäß dem BMZ-Menschenrechtskonzept innerhalb staatlicher oder staatlich gesteuerter Finanzinstitutionen wie der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds (IWF), regionaler (Entwicklungs-)Banken und der KfW-Gruppe für die Verankerung von Menschenrechten in den Leitlinien und der operativen Arbeit dieser Institutionen einsetzt. Bei Entscheidungen

---

im Exekutivdirektorium der Weltbank und von regionalen (Entwicklungs-)Banken sollte die Bundesregierung ihre Zustimmung zu Projekten an umfassende menschenrechtliche Sorgfaltspflichten knüpfen. Auch in der neu gegründeten Asiatischen Infrastruktur Investitionsbank (AIIB) müssen sich die Entscheidungen deutscher Vertreter/-innen an den menschenrechtlichen Verpflichtungen orientieren;

- sich bei der laufenden Überarbeitung der Umwelt- und Sozialstandards (*Safeguards*) der Weltbank für eine umfassende Verankerung von Menschen- und Arbeitsrechten einschließlich des Rechts auf freie, vorherige und informierte Zustimmung (*Free Prior and Informed Consent – FPIC*) einsetzt. Über Investitionsprojekte hinaus sollte sich das BMZ im Rahmen des Revisionsprozesses anderer Finanzierungsmechanismen wie *Development Policy Lending* für Politikreformen, Sektorvorhaben, *Program for Results* (P4R) und andere Weltbankaktivitäten dafür einsetzen, dass auch dort die *Safeguards* angewandt werden. Damit die Richtlinien künftig tatsächlich eingehalten werden, sollte sich die Bundesregierung für die Verbesserung der Überwachungs-, Beschwerde- und Rechenschaftsmechanismen bei der Weltbank einsetzen;
- im Einklang mit dem Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung sowie dem Menschenrechtskonzept des BMZ auch im Rahmen ihrer Außenwirtschaftspolitik für die Umsetzung der EU-Leitlinien für Menschenrechtsverteidiger/-innen eintritt und dies im Ausland tätigen Unternehmen nahelegt. Personen, Gruppen und Organisationen der Zivilgesellschaft haben das Recht, Menschenrechtsverletzungen als Folge unternehmerischen Handelns aufzuzeigen und die Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards einzufordern, ohne Repressalien ausgesetzt zu werden.

## 2. Die Unternehmensverantwortung zur Achtung von Menschenrechten

Die UN-Leitprinzipien schreiben Unternehmen die Verantwortung zu, Menschenrechte zu respektieren. Wenngleich es sich dabei nicht um eine völkerrechtliche Verpflichtung handelt, ist sie keineswegs unverbindlich. Die UN-Leitprinzipien machen deutlich, dass sich die menschenrechtliche Verantwortung am internationalen Menschenrechtskodex orientiert und über die Einhaltung nationaler Gesetze hinausgeht.

Unternehmen haben demnach die Verantwortung, negativen Auswirkungen ihres Handelns auf Menschenrechte vorzubeugen, im Falle von Menschenrechtsverstößen diese zu beheben und wiedergutzumachen. Diese Verantwortung von Unternehmen bezieht sich nicht nur auf die menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer eigenen Aktivitäten, sondern auch auf Auswirkungen, die direkt mit Operationen, Gütern und Dienstleistungen in ihren Geschäftsbeziehungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette verbunden sind, selbst wenn sie selber zu diesen Auswirkungen nicht beigetragen haben (Prinzip 13). Der Begriff „Aktivitäten“ umfasst zudem nicht nur Handlungen, sondern auch Unterlassungen.

Um ihrer menschenrechtlichen Verantwortung nachzukommen, müssen Unternehmen erstens ihre Menschenrechtspolitik auf höchster Ebene verankern, veröffentlichen und im gesamten Unternehmen operationalisieren. Sie müssen zweitens eine gebührende Sorgfalt für die Einhaltung der Menschenrechte walten lassen, indem sie menschenrechtliche Risiken identifizieren,

---

in Risikobereichen umfassende menschenrechtliche Folgenabschätzungen vornehmen, auf dieser Grundlage die notwendigen Maßnahmen ergreifen und darüber Rechenschaft ablegen. Und drittens müssen sie Mechanismen und Prozesse zur Wiedergutmachung für alle negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte ermöglichen, die sie verursacht oder zu denen sie beigetragen haben (Prinzip 15).

Als zivilgesellschaftliche Organisationen erwarten wir von der Bundesrepublik Deutschland, dass sie:

- 
- in Zusammenarbeit mit Expert/-innen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft Ausführungsrichtlinien für gebührende menschenrechtliche Sorgfalt entwickelt, welche deutschen Unternehmen und Finanzinstitutionen als verbindliche Maßgabe dienen. Dafür sollten die Prinzipien 16 bis 21 der UN-Leitprinzipien als Grundlage dienen. Unternehmen müssen demnach menschenrechtliche Risikoanalysen ihrer Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen vornehmen, in Risikobereichen menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchführen, im Fall von negativen Auswirkungen Gegenmaßnahmen ergreifen und darüber öffentlich Rechenschaft ablegen. Insbesondere ist in den Ausführungsrichtlinien zu klären, welche Maßnahmen deutsche Unternehmen ergreifen müssen, um ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht mit Blick auf ihre Tochterunternehmen, Zulieferbetriebe und Vertriebswege zu erfüllen;
  - in Bezug auf die UN-Erklärung sowie die EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern (1998 bzw. 2004) dafür Sorge trägt, dass Unternehmen die Legitimität des Einsatzes für die Menschenrechte sowie den Schutzanspruch von Menschenrechtsverteidiger/-innen durch den Staat anerkennen und unterstützen, dass sie Menschenrechtsverteidiger/-innen durch ihre Tätigkeit keinem erhöhten Risiko aussetzen und dass sie darauf achten, ob Menschenrechtsverteidiger/-innen und Betroffene im Kontext ihrer unternehmerischen Aktivitäten verstärkt Repressalien durch dritte Akteure (z.B. staatliche Sicherheitskräfte) ausgesetzt sind. Zudem sollte die Bundesregierung Unternehmen, die private Sicherheitsdienste beauftragen, dazu auffordern, dem Internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister (November 2010) beizutreten und die darin enthaltenen Auflagen strikt einzuhalten;
  - die Einhaltung einer gebührenden menschenrechtlichen Sorgfalt gemäß der zu entwickelnden Ausführungsrichtlinien gesetzlich festschreibt. In der gesetzgeberischen Umsetzung dieser Forderungen kann an die im deutschen Recht bereits bestehenden Sorgfalts- und Verkehrssicherungspflichten angeknüpft werden. Diese sollten um Pflichten des Unternehmens in Bezug auf menschenrechtliche Risikolagen, insbesondere auch bei Zweigstellen, Tochterunternehmen, Zulieferern entlang der Lieferkette, Vertriebspartnern und ausländischen Abnehmern erweitert werden;
  - gesetzliche Sorgfaltspflichten zum Beispiel im Umwelt- und Verbraucherschutzrecht sowie bei der Korruptionsbekämpfung, die es in Deutschland und anderen Ländern bereits gibt, und deren staatliche Kontroll- und Sanktionsmechanismen als Vorlage heranzieht, wie menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen gesetzgeberisch geregelt werden können.



### 3. Die Verpflichtung zur Bereitstellung effektiver Rechtsmittel und Beschwerdemechanismen

Die UN-Leitprinzipien heben hervor, dass die Bereitstellung von effektiven Rechtsmitteln gegen Menschenrechtsverstöße durch Unternehmen zu den wesentlichen staatlichen Schutzpflichten gehört. Dazu müssen administrative und gesetzgeberische Maßnahmen ergriffen werden, damit Menschenrechtsverstöße untersucht, geahndet und wiedergutmacht werden (Prinzip 25). Effektiv sind Rechtsmittel laut Maastricht Prinzipien dann, wenn sie eine unverzügliche, unabhängige und sorgfältige Untersuchung, die Beendigung des Menschenrechtsverstoßes, eine Wiedergutmachung, Schadensersatz, Genugtuung und Rehabilitierung ermöglichen sowie eine Nicht-Wiederholung garantieren (Prinzip 28). Nach den UN-Leitprinzipien müssen staatliche gerichtliche und außergerichtliche Mechanismen im Zentrum stehen, sollten aber durch nicht-staatliche Beschwerdemechanismen ergänzt werden.

#### Staatliche juristische Instrumente stärken

Nach Prinzip 26 der UN-Leitprinzipien müssen effektive Rechtsmittel insbesondere auf staatlicher Ebene gewährleistet werden. Rechtliche und praktische Hürden, welche den Opfern einen Zugang zu Rechtsmitteln gegen Menschenrechtsverstöße durch Unternehmen erschweren, müssen demnach beseitigt werden. Dabei muss die Sicherheit der Opfer jederzeit gewährleistet werden. Die Beseitigung von Hürden gilt zunächst für die Länder, in denen die Unternehmen aktiv sind, ist aber ebenso notwendig in jenen Ländern, in denen die Mutterkonzerne oder Geschäftspartner ihren Sitz haben. Solche Hürden sind derzeit in Deutschland jedoch fast unüberwindbar, wenn Betroffene wegen Menschenrechtsverstößen durch ausländische Zulieferer oder Tochterunternehmen gegen deren deutsche Mutterunternehmen klagen wollen. Auf der rechtlichen Ebene sind die Sorgfaltspflichten von Mutterunternehmen in Bezug auf ihre Tochterunternehmen und Zulieferer entlang der Lieferkette nicht hinreichend geklärt. Damit ist es in solchen Fällen oft schwierig, überhaupt eine juristische Verantwortung des Mutterunternehmens zu begründen. Die rechtliche Trennung zwischen Mutter- und Tochterunternehmen im deutschen Gesellschaftsrecht zielt zudem darauf ab, eine Haftung des Mutterkonzerns auszuschließen.

Der Realität globalisierter Wirtschaftsstrukturen wird dieses Trennungsprinzip jedoch nicht gerecht. Tatsächlich üben Mutterunternehmen Kontrolle über Tochterunternehmen aus und beeinflussen damit auch Bedingungen, die möglicherweise zu Menschenrechtsverletzungen führen. Ähnliches gilt auch für die Beziehung zu Zulieferern. Selbst wenn die Einflussmöglichkeiten des einkaufenden Unternehmens auf Zulieferbetriebe geringer sind als bei eigenen Firmen, so bestimmen sie doch auch hier die Produktionsbedingungen über Preis- und Lieferungsvorgaben mit.

Als zivilgesellschaftliche Organisationen erwarten wir von der Bundesrepublik Deutschland, dass sie:

- durch Rechtsreformen sicherstellt, dass für gravierende Menschenrechtsverletzungen, einschließlich im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, des Tochterunternehmens eine Durchgriffshaftung beim Mutterunternehmen gilt, dass in diesem Fall also das gesellschaftsrechtliche Trennungsprinzip aufgehoben wird;
- gesetzlich sicherstellt, dass die nach deutschem Recht geltenden und noch einzuführenden (siehe Säule 1 und 2) Sorgfaltspflichten von Unternehmen mit Bezug auf Menschenrechtsri-

siken ihrer Tochterunternehmen, Zulieferer und Vertriebspartner über zivilrechtliche Klagen einklagbar sind. Zudem soll sie sicherstellen, dass sie auch dann in zivilrechtlichen Klagen anwendbar sind, wenn der Rechtsstreit sich nach ausländischem Recht bestimmt (Rom II Verordnung);

- durch Rechtsreformen sicherstellt, dass bestehende Anspruchsgrundlagen im Entschädigungsrecht um die Rechtsgüter „Schutz der Lebensgrundlagen“ und „angemessene Arbeitsbedingungen“ erweitert werden. Bislang sind im Wesentlichen lediglich die Rechtsgüter Leben, Gesundheit, Eigentum, persönliche Freiheit und Schutz vor Diskriminierung erfasst. Auch sollte das Schadensrecht erweitert werden und stärker immaterielle Schäden und nicht-pekuniäre Entschädigung berücksichtigen. Auf diese Weise würde der Tatsache stärker Rechnung getragen, dass von Menschenrechtsverletzungen betroffene Personen und (Dorf-) Gemeinschaften oft keine formellen Rechtstitel haben, sie aber dennoch durch Umweltverschmutzungen oder Vertreibungen ihrer Lebensgrundlage beraubt werden. Die Rechte indigener Völker und lokaler Gemeinschaften, z. B. die freie, vorherige und informierte Zustimmung sowie Strukturen kollektiven Landbesitzes, müssen anerkannt werden;
- durch Rechtsreformen in Deutschland eine Unternehmensstrafbarkeit einführt, wie dies in vielen europäischen Jurisdiktionen in den letzten Jahren bereits geschehen ist. Diese Reform ist auch in Deutschland durchführbar, zumal es Möglichkeiten gibt, eine Strafbarkeit juristischer Personen einzuführen, ohne das Schuldprinzip des deutschen Strafrechts aufzuheben;
- durch Rechtsreformen die Möglichkeit schafft, dass bei Menschenrechtsverstößen im Ausland Klagen gegen Tochterunternehmen deutscher Konzerne vor deutschen Gerichten zulässig sind, wie es zum Beispiel in den Niederlanden bereits der Fall ist. Um Betroffenen ein faires Verfahren zu gewährleisten, sollte eine Notzuständigkeit deutscher Gerichte eingeführt werden. Auf EU-Ebene sollte sie daher immer wieder darauf drängen, dass die Brüssel I Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit in Zivil- und Handelssachen entsprechend geändert wird;
- sich auf EU-Ebene für eine Reform der Rom II Verordnung einsetzt, wonach bislang bei Klagen gegen Unternehmen in der EU immer nur das Recht des Landes anwendbar ist, in dem der Schaden aufgetreten ist. Damit kommt deutsches Recht bei solchen Entschädigungsklagen im Moment nicht zur Anwendung. Dem Kläger könnte zum Beispiel durch eine Reform das Recht zugestanden werden zu wählen, welches Recht im jeweiligen zivilrechtlichen Rechtsstreit angewendet werden soll. Dies würde der alten Regelung im deutschen Rechtsanwendungsrecht entsprechen (Art. 40 EGBGB);
- die finanziellen Hürden für Klagen wegen Menschenrechtsverstößen verringert, da solche Klagen vor deutschen Gerichten für viele Betroffene bislang unerschwinglich sind. Prozesskostenhilfe sollte so ausgestaltet werden, dass die kostenintensive Vorbereitung eines Verfahrens stärker finanziell unterstützt wird. Es sollte geprüft werden, ob eine Reduzierung des Streitwerts und der Kostenpflichten bei Zivilrechtsklagen entsprechend der wirtschaftlichen Schwäche der Kläger, zielführend ist;
- durch Rechtsreformen im Falle von Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen Kollektiv- und Verbandsklagen ermöglicht. Häufig sind bei Menschenrechtsverstößen von

---

Unternehmen, wie zum Beispiel bei Landvertreibungen, größere Personengruppen betroffen. In Deutschland können diese Klagen nicht gesammelt eingebracht werden. Es ist aber praktisch nicht möglich, für mehrere tausend Einzelkläger Klage einzureichen. In der Praxis ist es ein Hindernis für Klagen, wenn aus einer großen Anzahl von Betroffenen nur einige wenige in Deutschland klagen können. Um Spaltungen in der Gemeinschaft zu verhindern, verzichten die Betroffenen daher oft ganz auf Klagen. Verbandsklagen, also Klagen, bei denen ein Verband die Interessen Vieler vertritt, sind in Deutschland nur auf Ausnahmefälle beschränkt. Sowohl Verbands- wie auch Kollektivklagen könnten aber die Kosten und den Aufwand für die Betroffenen erheblich reduzieren;

- prüft, inwiefern die bestehenden zivilprozessualen Möglichkeiten für Beweislasterleichterungen oder Beweislastumkehrungen auf Klagen von Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen anwendbar sind und ob eine Veränderung der Rechtslage angezeigt wäre;
- durch die Entwicklung eines Schutzprogramms dafür Sorge trägt, dass Opfer bei der Einreichung einer Klage sowie im weiteren Verlauf eines Gerichtsprozesses keinem erhöhten Risiko ausgesetzt sind; bei der Rückkehr in ihr Heimatland sollte ein Monitoring ihrer Sicherheitslage durchgeführt werden.

#### **Staatliche nicht-juristische Instrumente effektiver gestalten**

Neben juristischen Instrumenten im engeren Sinne sind Staaten verpflichtet, effektive und geeignete nicht-juristische Instrumente bereitzustellen. In Prinzip 27 der UN-Leitprinzipien wird dies dadurch begründet, dass nicht-juristische Beschwerdemechanismen für Betroffene leichter zugänglich sind, weil typische juristisch-technische Erfordernisse wegfallen und so die Betroffenen schneller zu einer Verbesserung ihrer Situation gelangen können.

Als zivilgesellschaftliche Organisationen erwarten wir von der Bundesrepublik Deutschland, dass sie:

- die Neufassung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen von Mai 2011 konsequent und umfassend umsetzt und den damit verbundenen Beschwerdemechanismus zu einem wirkungsvollen Instrument gegen Menschenrechtsverstöße durch Unternehmen ausbaut. Dringend erforderlich ist dazu die Einführung von Sanktionsmechanismen. Darüber hinaus muss die Unabhängigkeit der nationalen Kontaktstelle (NKS) von der Bundesregierung sichergestellt werden, wie dies in den Niederlanden und Norwegen der Fall ist. Alternativ könnte nach dem Vorbild Großbritanniens eine Aufsichtsinstanz eingeführt werden, die von Gewerkschaften, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Unternehmens- und Regierungsvertretern gleichberechtigt besetzt ist;
- die Einhaltung der OECD-Leitsätze zur Bedingung für die Teilnahme an Ausschreibungen der öffentlichen Beschaffung sowie für den Genuss sämtlicher Maßnahmen der Außenwirtschaftsförderung macht. Unternehmen, die die OECD-Leitsätze verletzen, sollten entsprechend von öffentlichen Aufträgen und Außenwirtschaftsförderung ausgeschlossen werden;
- für mögliche Betroffene von Menschenrechtsverstößen unter Beteiligung deutscher Unternehmen leicht zugängliche Beschwerdestellen an den deutschen Botschaften einrichtet;

---

die eingereichten Beschwerden sind an eine grundlegend reformierte NKS oder einen neu einzurichtenden Beschwerdemechanismus weiterzuleiten. Auf die Sicherheit der Betroffenen ist dabei stets zu achten. Sprachliche, kulturelle und Gender-Aspekte sind ebenfalls zu berücksichtigen. Auch für EZ-Projekte, an denen deutsche Wirtschaft beteiligt ist, sollte eine Beschwerdemöglichkeit eingerichtet werden. Auch die staatlichen Institutionen GIZ und KfW sollten ihre unternehmensinternen Beschwerdeverfahren entsprechend der UN-Leitprinzipien ausbauen.

#### **Effektivität nicht-staatlicher Beschwerdemechanismen fördern**

Nicht-staatliche Beschwerdemechanismen, beispielsweise in Unternehmen, bieten laut UN-Leitprinzipien 28 bis 31 potenziell den Mehrwert eines schnelleren und kostengünstigeren Zugangs für die Betroffenen von Menschenrechtsverstößen. Sie können es den Unternehmen erleichtern, negative Menschenrechtseffekte ihrer eigenen Tätigkeiten oder Geschäftsbeziehungen frühzeitig zu identifizieren, Betroffene zu entschädigen und ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht besser nachzukommen. Voraussetzung dafür ist aber die Einhaltung der in Prinzip 31 genannten Effektivitätskriterien. Beschwerdemechanismen müssen demnach legitim, leicht zugänglich, vorhersehbar, gerecht, transparent und rechthebasiert sein. Nicht-staatliche Beschwerdemechanismen haben eine komplementäre Funktion und dürfen niemals als ausreichender Ersatz für staatliche juristische und nicht-juristische Beschwerdemechanismen angesehen werden.

Als zivilgesellschaftliche Organisationen erwarten wir von der Bundesrepublik Deutschland, dass sie:

- Unternehmen als Bestandteil ihrer menschenrechtlichen Sorgfalt zur Einrichtung eigener Beschwerdemechanismen verpflichtet, welche den in Prinzip 31 formulierten Effektivitätskriterien in vollem Umfang gerecht werden. Gewerkschaften müssen bei der Ausgestaltung und Umsetzung eine zentrale Rolle spielen. Bei staatlichen oder staatlich geförderten Unternehmen sollte die Bundesregierung die Einrichtung von Beschwerdemechanismen aktiv fördern, welche in der Folge auch für andere Unternehmen eine Vorbildfunktion haben können.

Das Positionspapier **Wirtschaft und Menschenrechte – Erwartungen an einen deutschen Aktionsplan** wurde erarbeitet von:



Es wird unterstützt von:

