

## FORDERUNGEN an Bundesregierung und Bundestag

Die Prüf- und Vergabekriterien für die Außenwirtschaftsförderung müssen gesetzlich festgelegt werden. Hierzu gehört insbesondere<sup>4</sup>:

- ▶ Die Exportkredit- und sonstigen Garantieagenturen müssen verpflichtet werden, im Zuge der Projektprüfungen menschenrechtliche Folgenabschätzungen vorzunehmen.
- ▶ Bürgschaften dürfen nur noch an Unternehmen vergeben werden, die ihrer in den UN-Leitprinzipien beschriebenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen und entsprechende Strukturen entwickelt haben. Unternehmen, die wiederholt oder eklatant gegen ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht verstoßen haben, müssen von der Bürgschaftsvergabe ausgeschlossen werden.
- ▶ Neben Nuklearprojekten, die seit März 2014 keine Hermesbürgschaften mehr erhalten, müssen weitere Ausschlusskriterien festgelegt werden. Insbesondere Projekte, bei denen mit Menschenrechtsverletzungen gerechnet werden muss, Rüstungs- und rüstungsnahe sowie dual-use-Güter an militärische Empfänger, Geräte zur elektronischen Überwachung an Sicherheitsbehörden in autoritären Staaten, wo grundlegende Menschenrechte missachtet werden, und Staudammprojekte, die nicht den Kriterien der Weltstaudammkommission entsprechen oder zu Zwangsumsiedlungen führen, dürfen nicht mehr staatlich gefördert werden.
- ▶ Es muss einen unabhängigen Beschwerde- und Wiedergutmachungsmechanismus geben, an den sich Nichtregierungsorganisationen und Betroffene von Menschenrechtsverletzungen, die in Zusammenhang mit staatlich unterstützten Projekten aufgetreten sind, wenden können.
- ▶ Die Transparenz über die Außenwirtschaftsförderung muss verbessert werden, indem genaue und nachvollziehbare Angaben über alle mit Hermesdeckungen, Investitionsgarantien und UFK-Garantien geförderten Projekte veröffentlicht werden.

Zudem muss sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass umfassende Menschenrechtspolicies und -prüfungen für ECAs auf OECD-Ebene und in Vereinbarungen mit Nicht-OECD-Mitgliedern festgelegt werden.

## Wirtschaft und Menschenrechte

# Außenwirtschaftsförderung

## Staatsbürgschaften für Menschenrechtsverletzungen?



### SERIE - UN-Leitprinzipien konkret

Deutsche Unternehmen sind immer wieder direkt oder indirekt an gravierenden Menschenrechtsverletzungen im Ausland beteiligt. Verheerende Unfälle in Textilfabriken Pakistans und Bangladeschs, die Vertreibung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in Uganda, Kinderarbeit und Pestizidvergiftungen auf usbekischen Baumwollfeldern und der Kohleimport aus Kolumbien auf Kosten von indigenen und kleinbäuerlichen Gemeinden sind dafür nur einige Beispiele.

Während sich auf internationaler Ebene die Investorenrechte mehren, fehlt es bislang an verbindlichen menschenrechtlichen Verpflichtungen für Unternehmen. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die 2011 vom UN-Menschenrechtsrat verabschiedet wurden, versuchen, diese Lücke zu füllen. Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag angekündigt, diese Leitprinzipien in Deutschland umzusetzen. Doch was bedeutet das konkret? Welche Maßnahmen erwarten die UN-Leitprinzipien von Regierungen und Unternehmen?

Mit dieser Serie von Steckbriefen erläutern das CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung und das Forum Menschenrechte anhand einzelner Fallbeispiele und Themen den Handlungsbedarf und nötige Umsetzungsschritte.

### Folgenreiche Förderinstrumente

Um die deutsche Wirtschaft zu unterstützen, bietet die Bundesregierung Unternehmen verschiedene Versicherungen für ihre Auslandsgeschäfte an. Jedes Jahr vergibt der öffentliche Haushalt bis zu 35 Milliarden Euro an Garantien. In 2013 wurden allein 28 Milliarden Euro für *Hermesbürgschaften* vergeben, mit denen der Staat Exporte in „risikoreiche“ Märkte gegen wirtschaftliche und politische Schadensfälle versichert. Zahlt der Empfänger die Ware nicht – z. B. wegen Zahlungsunfähigkeit des Bestellers, Beschlagnahme der Ware, Beschränkungen im Zahlungsverkehr, politischer Krisen oder kriegerischer Auseinandersetzungen – entschädigt die Bundesregierung den Lieferanten und fordert den Betrag samt Zinsen vom Schuldner ein. Für die Unternehmen fallen eine Selbstbeteiligung, Gebühren und Prämien an, doch kann er durch diese Absicherung Risiken eingehen, die keine private Versicherung tragen würde und Kredite zur Vorfinanzierung der Lieferung werden dadurch günstiger.

Ähnlich wie Hermesbürgschaften funktionieren *Investitions Garantien*, mit denen Unternehmen

### Herausgeber:

CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung,  
Forum Menschenrechte in Zusammenarbeit mit  
GegenStrömung / INFOE e.V.

### Kontakt:

CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung  
c/o Germanwatch, Stresemannstr. 72, D-10963 Berlin  
Tel. +49-(0)30-2888 356 989  
info@cora-netz.de, www.cora-netz.de

**Autorin:** Heike Drillisch, Juni 2014

**Gedruckt auf Recyclingpapier.**

Weitere Steckbriefe dieser Serie unter [www.cora-netz.de](http://www.cora-netz.de)

### Bildnachweise:

Titelbild - Protest gegen Hidrosogamoso Staudambau  
(Vereda Sogamoso);  
Kohlekraftwerk Kusile (FoE France);  
Stahlwerk der ThyssenKrupp-Tochter TKCSA (MPT);  
Demonstration für ECA-Reform vor der OECD  
(GegenStrömung)

Gefördert von ENGAGEMENT GLOBAL  
im Auftrag des



und gefördert von



Der Inhalt dieser Publikation liegt in der alleinigen Verantwortung von Herausgebern und Autorin. Die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Europäischen Union wieder.



Auslandsinvestitionen gegen politische Risiken versichern können. Mit *Garantien für Ungebundene Finanzkredite (UFK)* unterstützt die Bundesregierung als bedeutsam erachtete Rohstoffprojekte.

In die Kritik geraten diese Förderungen immer wieder, weil sie auch die Beteiligung deutscher Unternehmen an Projekten ermöglichen, die im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung stehen. Ein Beispiel ist der Staudamm Hidrosogamoso in Kolumbien. Für dieses Projekt bewilligte die Bundesregierung im Dezember 2012 eine Bürgschaft für die Lieferung von Turbinen, die die österreichische Andritz AG in ihrem süd-deutschen Werk in Ravensburg produziert. Der Bau zerstört die wirtschaftlichen Lebensgrundlagen der lokalen Bevölkerung. Landwirtschaft und Fischerei kamen praktisch zum Erliegen. Nur ein geringer Teil der Betroffenen wurde entschädigt und dies auch nur unzureichend. Zudem rodete der Projektbetreiber Wald für Baumaßnahmen ohne gültige Umweltgenehmigung. Widerspruch gegen Hidrosogamoso ist lebensgefährlich. Mindestens sechs Menschen wurden ermordet, nachdem sie an Protesten teilgenommen hatten, andere verschwanden. Staatliche Stellen untersuchen diese Verbrechen nicht angemessen.<sup>1</sup>

## Derzeitige Standards in der Außenwirtschaftsförderung

Die Industriestaaten koordinieren ihre Politik bezüglich Exportkreditagenturen (ECAs), die die staatlichen Exportbürgschaften und in einigen Ländern auch Direktkredite vergeben, im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). In Reaktion auf jahrelange zivilgesellschaftliche Kampagnen entstanden Umweltleitlinien, die sog. Common Approaches<sup>2</sup>. Seit der letzten Überarbeitung von 2012 erkennen die Mitgliedsstaaten darin erstmalig ihre Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte an und erwähnen die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Als Prüf- und Entscheidungskriterien beziehen sie sich jedoch nur auf die Standards der Weltbank und deren Privatsektorarm IFC, die keine umfassende Berücksichtigung der Menschenrechte verlangen. Zudem wird nur ein kleiner Teil des Geschäfts der ECAs im Rahmen der Common Approaches geprüft.

Für Investitions Garantien und UFK-Garantien gibt es keine vergleichbaren Regelungen. Die Bundesregierung erklärt, Nachhaltigkeitsprüfungen vorzunehmen, doch gibt es keinerlei Transparenz darüber. Der Bundestag ist an der Festsetzung der Vergabekriterien nicht beteiligt, obwohl er die Regierung im Rahmen des Haushalts zur Bereitstellung der Bürgschaften und Garantien ermächtigt.



Kohlekraftwerk Kusile in Südafrika<sup>3</sup>



Zulieferungen zum hoch umstrittenen Stahlwerk einer ThyssenKrupp-Tochter in Brasilien wurden mit einer Hermesbürgschaft unterstützt



Demonstration bei der OECD, 18.11.2008

## Die UN-Leitprinzipien und die Außenwirtschaftsförderung

Die UN-Leitprinzipien heben hervor, dass Staaten eine besondere Verantwortung haben, für die Wahrung der Menschenrechte zu sorgen, wo sie selbst am wirtschaftlichen Geschehen beteiligt sind (Staats-Wirtschafts-Nexus, Prinzip 4). Als wesentliche Bereiche nennen sie Unternehmen mit staatlicher Beteiligung sowie solche Unternehmen, die von Exportkreditagenturen oder Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit erhebliche Unterstützung erhalten. Die UN-Leitprinzipien schlagen vor, diesen Unternehmen die Wahrung der Sorgfaltspflicht zur Auflage zu machen, da die Staaten andernfalls das Risiko eingehen, selbst zu Menschenrechtsverletzungen beizutragen.

### Staaten in der Pflicht

Noch deutlicher als die UN-Leitprinzipien führen die „Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“, die 2011 von Völkerrechtsexpert/innen ausgearbeitet wurden, die Anforderungen an Staaten zur Wahrung der Menschenrechte aus. Sie stellen klar, dass Staaten in allen Situationen, bei denen ihre Handlungen oder Unterlassungen vorhersehbare Auswirkungen auf den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nach sich ziehen, auch gegenüber Menschen in anderen Ländern menschenrechtliche Verpflichtungen haben (Prinzip 9).

Gerade wenn die Regierung Unternehmen und Banken mit staatlichen Bürgschaften unterstützt, hat sie die besondere Chance und Verantwortung, dafür zu sorgen, dass Unternehmen eine Menschenrechtspolitik im Sinne der UN-Leitprinzipien entwickeln und deren Einhaltung nachweisen.

Um zu verhindern, dass die Außenwirtschaftsförderung in Zusammenhang mit Projekten gerät, bei denen es zu Menschenrechtsverletzungen kommt, muss die Bundesregierung als ersten Schritt verbindlich festschreiben, welche menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten bei der Förderung zu beachten sind. Wirtschaftsverbände wehren sich dagegen mit Verweis auf die Konkurrenz durch andere Staaten wie China. Weder die UN-Leitprinzipien noch die Maastrichter Prinzipien eröffnen Staaten jedoch die Möglichkeit, den eigenen menschenrechtlichen Verpflichtungen aufgrund der Inaktivität anderer Staaten nicht nachzukommen.

## Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten

Die sogenannte zweite Säule der UN-Leitprinzipien umfasst die unternehmerische Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte. Zentraler Bestandteil ist hierbei die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht („human rights due diligence“) der Unternehmen.

### Diese umfasst

- die Entwicklung einer Unternehmenspolitik zu Menschenrechten, die entlang der gesamten Unternehmensstruktur in die Entscheidungsprozesse integriert wird;
- die kontinuierliche Analyse der Auswirkungen der eigenen Tätigkeit und Geschäftsbeziehungen auf die Menschenrechte unter Einbeziehung der betroffenen Zivilgesellschaft;
- das Ergreifen effektiver Gegenmaßnahmen, um die Missstände zu beheben und wiedergutmachen;
- die Einrichtung einer Kommunikationsstruktur, die es externen Stakeholdern ermöglicht, die Effektivität der getroffenen Gegenmaßnahmen zu beurteilen sowie ggf. die Einrichtung von oder Beteiligung an Beschwerdemechanismen, die für die Betroffenen zugänglich sind.

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 Wertschöpfungskette verbunden sind, auch wenn die Unternehmen selbst zu diesen Auswirkungen nicht beigetragen haben.

## UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte



UN-Leitprinzipien für  
Wirtschaft und Menschenrechte

Staatliche Schutzpflichten

Unternehmerische Verantwortung

Zugang zu Abhilfe durch Rechtsmittel  
und Beschwerdemechanismen

### 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.

### 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 außegerichtlichen Mitteln verschaffen, damit wirtschaftsbezogene Menschenrechtsverstöße untersucht, geahndet und wiedergutmacht werden.

Die Leitprinzipien sind kein verbindliches Völkerrecht, beruhen jedoch auf bestehenden Menschenrechtsverpflichtungen und sind als Mindestanforderungen an Staat und Unternehmen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte zu verstehen.

<sup>1</sup> s. [www.veredasogamoso.blogspot.de](http://www.veredasogamoso.blogspot.de) und „Export Credit Agencies and Human Rights - Failure to Protect“ unter [www.gegenstroemung.org](http://www.gegenstroemung.org)  
<sup>2</sup> Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence („The Common Approaches“), [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/ECG%282012%295&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/ECG%282012%295&doclanguage=en)

<sup>3</sup> Obwohl die Kohlekraftwerke Kusile und Medupi in Südafrika den Energie- und Wasserzugang sowie die Gesundheit der Anwohner/innen gefährden, gewährte die Bundesregierung von 2006 bis 2011 Hermesbürgschaften und Investitions Garantien

<sup>4</sup> s. auch „Für eine menschenrechtskonforme, sozial- und umweltverträgliche Außenwirtschaftsförderung. Erwartungen an Bundestag und Bundesregierung.“ Oktober 2013, [www.gegenstroemung.org/awf](http://www.gegenstroemung.org/awf)