



Bericht 2020

Globale Agrarwirtschaft und Menschenrechte:

Deutsche Unternehmen und Politik
auf dem Prüfstand



Inhalt

Vorwort 6

Kernbotschaften 8

1. Einleitung10

2. Der gesetzliche Rahmen für die menschenrechtliche Sorgfalt von Unternehmen: global, europäisch und national12

2.1 Signalwirkung für eine gesetzliche Rahmensetzung auf globaler Ebene 12

2.2 Impulse für eine stärkere Regulierung auf EU-Ebene 14

2.3 Deutschlands mühsamer Weg zu gesetzlicher Rahmensetzung 15

2.3.1 Umsetzung des Nationalen Aktionsplans: Monitoring verwässert, verschleppt und mit ernüchterndem Ergebnis 15

2.3.2 Nationale Umsetzungsprozesse von EU-Rahmensetzungen schöpfen Potenzial nicht aus 17

2.4 Quo vadis: Deutschland sollte europäischer Vorreiter werden 19

3. Agrarwirtschaft und Menschenrechte: Standards, Risiken und Verpflichtungen22

3.1 Menschenrechtliche Risikobereiche entlang der Wertschöpfungskette 22

3.2 Relevante Menschenrechtsnormen im Agrarsektor 27

4. Die staatliche menschenrechtliche Schutzpflicht Deutschlands und der Agrarsektor29

4.1 EU-Handels- und Investitionsabkommen behindern Umsetzung von Menschenrechten 29

4.1.1 Die Welthandelsorganisation als internationaler Rahmen des Agrarhandels 29

4.1.2 Bilaterale und regionale EU-Handelsabkommen 31

4.1.3 Geistige Eigentumsrechte an Saatgut 34

4.1.4 Investitionsschutzabkommen: Einengung politischer Handlungsspielräume 35

4.1.5 Menschenrechtsansatz der EU ungenügend 37

4.1.6 Quo vadis 37

4.2 Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft 40

5. Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht im Agrarsektor – Auswertung der Unternehmensbefragung46

5.1 Methodik inklusive Unternehmensauswahl 46

5.2 Grundsatzklärung zu Menschenrechten 48

5.3 Integration von Menschenrechten in die Unternehmenspolitik – Beispiel Lieferantenkodizes 50

5.4 Kontinuierliche Ermittlung und Bewertung von Risiken und Auswirkungen 52

Kasten: 1. Landkonflikte und Menschenrechtsverletzungen durch Sojaanbau in Südamerika 54

Kasten: 2. Sojaanbau gefährdet Recht auf Gesundheit 56

Kasten: 3. Antibiotikaproduktion ohne Abwasserbehandlung als Ursache für die Ausbreitung von Antibiotikaresistenzen 57

Kasten: 4. Arbeits- und Menschenrechtsverletzungen in der Fleischindustrie Süd-Oldenburg 58

Kasten: 5. Menschenrechtliche Folgenabschätzungen von Arlas Investitionen in den Westafrikanischen Milchsektor 60

Kasten: 6. Europäische Geflügelexporte nach Westafrika 62

5.5 Gegenmaßnahmen 64

5.6 Transparenz 66

5.7 Beschwerdemechanismen 68

5.8 Quo vadis – Ohne gesetzliche Regelung kaum Fortschritte zu erwarten 71

6. Bisher keine wirksamen Beschwerdewege für Betroffene76

6.1 Zugang zu gerichtlicher Abhilfe 76

6.1.1 Ohne Rechtsgrundlage kein Zugang zu Abhilfe: Transnationale Fälle aus der Agrarwirtschaft in Deutschland 76

6.1.2 Regelungslücken beim Zugang zu Recht in Deutschland 80

6.1.3 Quo vadis: Verbesserung des Zugangs zu Recht in Deutschland 84

6.2 Die OECD-Leitsätze als außergerichtlicher Beschwerdemechanismus 85

6.2.1 Nur Teilfortschritt bei der Umstrukturierung der NKS 86

6.2.2 Verfahrensfragen und Wirksamkeit des Beschwerdeverfahrens 87

6.2.3 Von wirksamer Abhilfe für Betroffene noch weit entfernt 89

7. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen92

7.1 Neue Entwicklungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte 92

7.2 Agrarwirtschaft und Menschenrechte: Risiken und Standards 93

7.3 Die menschenrechtliche Schutzpflicht Deutschlands im Agrarsektor 95

7.4 Menschenrechtliche Sorgfalt deutscher Unternehmen – ambitionierte gesetzliche Vorgaben nötig 97

7.5 Weiterhin kein Zugang zu wirksamer Abhilfe 99

Literaturverzeichnis102

Impressum

Bericht 2020
Globale Agrarwirtschaft und Menschenrechte:
Deutsche Unternehmen und Politik auf dem Prüfstand

Autor*innen:

Cornelia Heydenreich und Armin Paasch

Mit Beiträgen von Reinhild Benning, Thomas Fritz, Julia Otten, Tobias Reichert, Sarah Schneider und Franziska Wohltmann

Wir danken für wertvolle Hinweise und Kommentare von Christoph Bals, Lion Bintz, Bernd Bornhorst, Gertrud Falk, Cäcilia Hagenow, Roman Herre, Johanna Kusch, Philipp Mimkes, Nina Möhren, Helene Pinsuwan, Angela Reitmaier, Miriam Saage-Maaß, Christian Schliemann, Johanna Sydow, Joseph Wilde und Michael Windfuhr.

Redaktion: Claudia Fix

Layout: Dietmar Putscher

Titelbild (Mato Grosso, Brasilien): shutterstock/PARALAXIS
 Titelbild Grafik-Auge: Kopp/MISEREOR

Januar 2020

ISBN: 978-3-943704-78-5, Bestellnummer: 20-4-01

Gedruckt auf Recyclingpapier (FSC) mit umweltfreundlichen Druckfarben auf Basis nachwachsender Rohstoffe (Pflanzenölbasis nach DIN ISO 12647-2).

Diese Studie können Sie herunterladen unter www.germanwatch.org/de/17692 bzw. www.misereor.de/fileadmin/publikationen/bericht-globale-agrarwirtschaft-und-menschenrechte.pdf

Herausgeber:

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V.
 Mozartstr. 9
 52064 Aachen
 Tel. +49 (0)241 / 442 0
 Fax +49 (0)241 / 442 188
www.misereor.de
info@misereor.de

Kontakt:
 Armin Paasch
armin.paasch@misereor.de

MISEREOR
 Arbeitsstelle Berlin
 Chausseestr. 128/ 129
 10115 Berlin
 Tel. +49 (0)30 / 44 35 19 8-0
 Fax +49 (0)30 / 44 35 19 86

Germanwatch e. V.
 Büro Berlin
 Stresemannstr. 72
 10963 Berlin
 Tel. +49 (0)30 / 28 88 356-0
 Fax +49 (0)30 / 28 88 356-1
www.germanwatch.org
info@germanwatch.org

Kontakt:
 Cornelia Heydenreich
heydenreich@germanwatch.org

Büro Bonn
 Dr. Werner-Schuster-Haus
 Kaiserstr. 201
 53113 Bonn
 Tel. +49 (0)228 / 60 492-0
 Fax +49 (0)228 / 60 492-19

Abbildungsverzeichnis

Tabellen

Tabelle 1: Unternehmensauswahl für die Untersuchung 47
 Tabelle 2: Die 15 Unternehmen des Agrarsektors im Überblick – Ausgewählte menschenrechtliche Aspekte . . . 74

Grafiken

Grafik 1: Rangfolge im Weltagrarhandel 10
 Grafik 2: Menschenrechtliche Grundsatzklärungen der 15 untersuchten Unternehmen 48
 Grafik 3: Verhaltenskodizes für Lieferanten der 15 untersuchten Unternehmen 51
 Grafik 4: Risikoanalysen & Folgenabschätzungen der 15 untersuchten Unternehmen 52
 Grafik 5: Beschwerdemechanismen der 15 untersuchten Unternehmen: Erfüllung ausgewählter Wirksamkeitskriterien 68

Textkästen

Menschenrechtliche Verpflichtungen im Bereich der Handels- und Investitionspolitik 30
 Westafrika: Wirtschaftspartnerschaftsabkommen gefährden das Recht auf Nahrung 32
 Everything but Arms: Landgrabbing in Kambodscha 34
 Investitionsschutzabkommen mit Myanmar: Landrechte in Gefahr 36
 Grüne Innovationszentren 41
 Alliance for a Green Revolution for Africa (AGRA) 42
 Landkonflikte und Menschenrechtsverletzungen durch Sojaanbau in Südamerika 54
 Sojaanbau gefährdet Recht auf Gesundheit 56
 Antibiotikaproduktion ohne Abwasserbehandlung als Ursache für die Ausbreitung von Antibiotikaresistenzen . 57
 Arbeits- und Menschenrechtsverletzungen in der Fleischindustrie Süd-Oldenburg 58
 Menschenrechtliche Folgenabschätzungen von Arlas Investitionen in den Westafrikanischen Milchsektor. 60
 Europäische Geflügelexporte nach Westafrika 62
 Zertifizierungen und Standards im Sojaanbau 64
 Mangelnde Kennzeichnung bei Pestizidexport durch die Bayer AG: Noch kein Fall für deutsche Gerichte 76
 Die Kaweri Kaffeeplantage der Neumann Kaffee Gruppe: Betroffene seit mehr als 18 Jahren ohne Zugang Recht 78
 Zivilklage vor dem Landgericht Dortmund gegen den Textildiscounter Kik 80
 Die Musterfeststellungsklage 82

Abkürzungsverzeichnis

ALSO	Arbeitslosenselbsthilfe Oldenburg
AWE	Agentur für Wirtschaft und Entwicklung
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSCI	Business Social Compliance Initiative
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CSR	Corporate Social Responsibility (Gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen)
DEval	Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
ECCHR	European Center for Constitutional and Human Rights
EPA	Economic Partnership Agreement
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen/ Food and Agriculture Organisation
FEFAC	Europäischer Verband der Mischfutterindustrie
FIAN	FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk e.V.
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GMP	Good Manufacturing Practice
ILO	International Labour Organisation / Internationale Arbeitsorganisation
IMA	Interministerieller Ausschuss OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LCV	Landes-Caritasverband für Oldenburg
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens)
NAP	Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte
NKS	Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze
NRO	Nichtregierungsorganisation(en)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PAN	Pestizid Aktions-Netzwerk
PPPs	Public-Private-Partnerships
RTRS	Round Table on Responsible Soy
SDG	Sustainable Development Goals
TÜV	Agentur für Wirtschaft und Entwicklung (AWE)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNDROP	United Nations Declaration on the Rights of Peasants and other People Working in Rural Areas
UNLP	UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte
VGGT	Voluntary Guidelines for the responsible governance of tenure of Land, Fischery and Forests
VLOG	Verband Lebensmittel ohne Gentechnik e.V.
VN	Vereinte Nationen
WHO	World Health Organization / Weltgesundheitsorganisation
WTO	World Trade Organisation
ZPO	Zivilprozessordnung

Vorwort

Die Debatte zu Wirtschaft und Menschenrechten hat in den letzten Monaten in Deutschland enorm an Dynamik gewonnen. Dabei dreht es sich im Kern um die Frage, ob die Bundesregierung mit einem Lieferkettengesetz insbesondere die großen oder in Risikosektoren tätigen Unternehmen verpflichten soll, bei ihren weltweiten Geschäften die Menschenrechte zu achten. Mit dem Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) hatte die Bundesregierung 2016 zunächst beschlossen, die Unternehmen freiwillig zur Achtung der Menschenrechte aufzurufen. Gleichzeitig beauftragte sie ein Monitoring, um zu überprüfen, ob die großen deutschen Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht bereits ausreichend nachkommen.

Das Ergebnis des ersten Monitorings ist ernüchternd: Nur 20 Prozent der antwortenden Unternehmen erfüllen demnach ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten gemäß dem Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung. Dabei haben sich nur wenige Unternehmen überhaupt an der Befragung beteiligt. Germanwatch und MISEREOR beobachten das Monitoringverfahren von Beginn an intensiv und kritisieren die schwache Methodik, die Verwässerung von Anforderungen sowie die zeitliche Verschleppung.

Im Rahmen des vorliegenden Berichtes haben wir 15 deutsche Unternehmen des Agrarsektors darauf untersucht, wie sie ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen. Konkret haben wir die größten Molke-

reien, Geflügelproduzenten, Futtermittelhersteller und Agrarchemiekonzerne befragt. In unserer Analyse kommen wir zu dem Ergebnis, dass deutsche Unternehmen des Agrarsektors noch weit davon entfernt sind, ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht angemessen nachzukommen. Gleichzeitig lassen sich anhand unserer Untersuchung auch grundlegende Schwachpunkte in der Methodik und im Anforderungsrahmen des NAP-Monitorings aufzeigen.

In unserer Befragung haben wir die Unternehmen mit menschenrechtlichen Problemen konfrontiert, von denen unsere Partnerorganisationen seit vielen Jahren berichten und zu denen wir bereits seit langem aktiv sind. Dies betrifft einerseits die Futtermittelproduktion, insbesondere die von Soja in Südamerika, die vor allem in Brasilien Landrechtsfragen dramatisch verschärft. Auch der steigende Pestizideinsatz für die Soja-Monokulturen gefährdet häufig das Menschenrecht auf Gesundheit. Am anderen Ende der Wertschöpfungskette zerstören der Export von Milchpulver und Geflügelteilen aus Europa lokale Märkte in Afrika und gefährden das Recht auf Nahrung der lokalen Produzent*innen.

Unsere Unternehmensrecherche bestärkt unsere Einschätzung, dass die deutschen Unternehmen – in diesem Fall die des Agrarsektors - freiwillig ihrer menschenrechtlichen Verantwortung nicht ausreichend gerecht werden. Da auch das Monitoring im Auftrag der Bundesregierung

diese Position unterstützt, sind gesetzgeberische Maßnahmen unumgänglich. Deshalb begrüßen wir ausdrücklich die Ankündigung von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil und Bundesentwicklungsminister Gerd Müller, nun Eckpunkte für ein Lieferkettengesetz auszuarbeiten. Zugleich appellieren wir an die gesamte Bundesregierung und die Wirtschaftsverbände, den Vorstoß für ein wirkungsvolles Gesetz zu unterstützen.

Um seitens der Zivilgesellschaft den Prozess hin zu einer gesetzlichen Regelung voranzutreiben, haben Germanwatch und Misereor gemeinsam mit vielen anderen Organisationen im September 2019 die Initiative Lieferkettengesetz ins Leben gerufen. Wir treten dafür ein, dass die Bundesregierung noch in dieser Legislaturperiode ein Gesetz zur Durchsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen beschließt. Das wäre ein wichtiger Schritt, um auch im Agrarsektor den Schutz der Menschenrechte voranzutreiben. Aber auch in der Handelspolitik, in der Subventionspolitik, in der Entwicklungszusammenarbeit oder beim Rechtszugang für von Menschenrechtsverletzungen Betroffene gibt es noch großen Handlungsbedarf, um den Menschenrechten zum Durchbruch zu verhelfen. Wenn die Europäische Union international als Hüterin der Menschenrechte auftritt und die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens fordert, dann muss sie im Rahmen des European Green Deal das Konzept der Handelsverträge grundlegend und menschenrechtskonform neu definieren. Der Umgang mit dem

Mercosur-Handelsabkommen wird dafür zum Testfall. Mit unseren Analysen und Schlussfolgerungen möchten wir dazu beitragen, dass die deutsche Bundesregierung und deutsche Unternehmen des Agrarsektors die Menschenrechte zukünftig ambitionierter umsetzen.

Aachen und Bonn, Januar 2020



Pirmin Spiegel, MISEREOR



Christoph Bals, Germanwatch

Pirmin Spiegel Christoph Bals

Pirmin Spiegel, Hauptgeschäftsführer MISEREOR

Christoph Bals, Politischer Geschäftsführer Germanwatch



Kernbotschaften

- **Ernährungsindustrie und Landwirtschaft** gehören zu den Sektoren, in denen es weltweit **am häufigsten zu Menschenrechtsverletzungen** kommt. Betroffen sind Produzent*innen, Konsument*innen sowie Anwohner*innen entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Wesentliche Risiken betreffen den Zugang zu Land und Wasser, Gesundheitsschäden durch exzessiven Einsatz von Pestiziden und Antibiotika, ausbeuterische Arbeitsbedingungen auf Plantagen, Marktverdrängung von Kleinbetrieben durch Dumpingexporte und mangelnden Schutz von Agrarmärkten, Gewalt und Repression sowie den Klimawandel. UN-Gremien haben seit der Jahrtausendwende mehrere internationale Standards zum Schutz der Menschenrechte in diesem Bereich entwickelt.
- Unsere **Befragung und Analyse von 15 deutschen Unternehmen im Agrarsektor** zeigt, dass diese ihre **menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten** bisher **ungenügend** umsetzen. Nur sieben von 15 Unternehmen verfügen über eine Grundsatzerklärung zu Menschenrechten, welche grundlegenden Anforderungen der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte entspricht. Nur eins der 15 Unternehmen hat bislang systematische menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchgeführt. Gegenmaßnahmen zur Vermeidung oder Beendigung von Menschenrechtsverletzungen sowie die Berichterstattung der Unternehmen beschränken sich meistens auf Fälle, in denen diese bereits mit öffentlicher Kritik konfrontiert wurden. Nur sieben der 15 Unternehmen bieten Beschwerdemecha-

nismen über die eigenen Beschäftigten hinaus auch für externe Betroffene an. Nur ein Unternehmen stellt in der Darstellung des Beschwerdemechanismus einen expliziten Bezug zu Menschenrechten her. Und nur drei Unternehmen stellen das Beschwerdeverfahren für Betroffene transparent und berechenbar dar. Damit bestätigt die Studie den dringenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf in Deutschland, damit Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Verantwortung künftig umfassend gerecht werden.

- Aufgrund des schlechten Abschneidens deutscher Unternehmen beim **Monitoring** ihrer menschenrechtlichen Sorgfalt haben die Bundesminister für Arbeit und Soziales sowie für Entwicklung im Dezember 2019 Eckpunkte für ein deutsches **Lieferkettengesetz angekündigt**. Zugleich stockt die Umsetzung des deutschen Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte in anderen Bereichen wie der Handelspolitik, öffentlichen Beschaffung und Außenwirtschaftsförderung. Auch bei der nationalen Umsetzung der CSR-Richtlinie der EU und der EU-Verordnung zu Konfliktrohstoffen hat die Bundesregierung das Potenzial zur Stärkung von Sorgfaltspflichten nicht hinreichend ausgeschöpft.
- **International** zeichnet sich im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte ein Paradigmenwechsel zu mehr Verbindlichkeit ab: Der UN-Sozialausschuss sieht Staaten schon jetzt in der Pflicht, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen auch mit Blick auf



Sojafelder verdrängen den Chaco-Wald in Santiago del Estero, Argentinien.

Auslandsgeschäfte gesetzlich zu verankern. Im Rahmen des UN-Menschenrechtsrats haben konstruktive Verhandlungen über den Entwurf eines neuen völkerrechtlichen Abkommens zu Wirtschaft und Menschenrechten begonnen. Der deutsche Bundestag hat zudem die Bundesregierung aufgefordert, während ihrer Europäischen Ratspräsidentschaft 2020 für eine EU-Gesetzgebung zur menschenrechtlichen Sorgfalt einzutreten.

- **Handels- und Investitionsabkommen** schränken vielfach staatliche Spielräume zur Umsetzung von Menschenrechten im Agrarsektor ein. Dies gilt für das Agrarabkommen der Welthandelsorganisation WTO, aber mehr noch für die bilateralen Handelsabkommen der EU etwa mit Westafrika, Kolumbien, Peru sowie die geplanten Abkommen mit Mexiko, den Mercosur-Staaten und Myanmar. Diese gefährden nicht nur den Zugang von Kleinproduzent*innen zu Märkten, sondern zum Teil auch zu Saatgut und Land. Instrumente wie Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen, Menschenrechtsklauseln und Nachhaltigkeitskapitel bieten bisher keinen Schutz vor negativen menschenrechtlichen Auswirkungen.
- Obgleich im Agrarsektor im Ausland viele Menschenrechtsverletzungen unter Beteiligung deutscher Unternehmen dokumentiert sind, haben **Betroffene** bisher noch keine Entschädigungsklage vor einem deutschen Zivilgericht eingereicht. Grund ist zum einen die **mangelnde Grundlage im deutschen Recht**: Deutsche Unternehmen haften in der Regel bislang

nicht für Schäden, die durch ihre Tochterunternehmen oder Auftragnehmer im Ausland verursacht werden. Zum anderen stehen Betroffene im Ausland beim Zugang zu deutschen Gerichten vor zahlreichen prozessualen Hürden. Dazu gehören insbesondere fehlende Kollektivklagemöglichkeiten, mangelnde Offenlegungsverfahren bei der Beweiserhebung, das hohe Kostenrisiko bei Zivilklagen sowie zu kurze Verjährungsfristen.

- Seit fast zehn Jahren wurde keine Beschwerde zum Agrarsektor bei der deutschen **Nationalen Kontaktstelle (NKS)** für die **OECD-Leitsätze** für multinationale Unternehmen eingereicht. Dies liegt auch an der mangelnden Glaubwürdigkeit dieses außergerichtlichen staatlichen Beschwerdeverfahrens. Die NKS erfüllt auch nach der im NAP zugesagten Reform bei weitem nicht die Anforderungen der UN-Leitprinzipien und bleibt hinter den zivilgesellschaftlichen Erwartungen weit zurück: Die NKS ist weiterhin nicht unabhängig vom Bundeswirtschaftsministerium. Der Beschwerdefaden legt NRO nahe, während des Verfahrens auf öffentliche Kampagnen zu verzichten. Und die Handlungsempfehlungen beschränken sich unverändert auf künftige Situationen und sehen keine Abhilfemaßnahmen für die Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen vor, die eigentlich Gegenstand des Verfahrens sind.

➤➤➤ Auf den Seiten 92-101 finden Sie eine Zusammenfassung des Berichtes.



Die Initiative Lieferkettengesetz fordert, dass die Bundesregierung Unternehmen gesetzlich zur weltweiten Achtung der Menschenrechte verpflichtet.

1. Einleitung

Regionale Lebensmittel und öko-soziale Standards für deren Erzeugung genießen in der Bevölkerung hohe Wertschätzung, gleichzeitig nimmt in Deutschland die Globalisierung und Industrialisierung des Ernährungssystems zu: Pestizidexporte, Futtersoja aus Regenwaldregionen Südamerikas, Antibiotika aus Indien, Exporte von Geflügelresten und Milchpulvermassen auf sensible Märkte Afrikas – all dies sind Beispiele aus der globalen Wertschöpfungskette unserer industriellen Fleisch- und Milcherzeugung. Obwohl die Globalisierung der Landwirtschaft Potenziale birgt, ist sie zugleich mit hohen menschenrechtlichen und ökologischen Risiken verbunden.

Deutschland spielt in der globalen Agrarwirtschaft eine wichtige Rolle. Sowohl bei den weltweiten Agrarexporten als auch bei den Agrarimporten belegt Deutschland den dritten Rang. So exportierte Deutschland im Jahr 2018 Agrargüter im Wert von 82 Milliarden US-Dollar und im-

portierte Agrarprodukte sogar in Höhe von 101 Milliarden US-Dollar. Deshalb stehen sowohl die deutsche Politik als auch deutsche Unternehmen des Agrarsektors in einer besonderen Verantwortung, die Menschenrechte in der Agrarwirtschaft weltweit zu schützen beziehungsweise zu achten.

MISEREOR und Germanwatch beschäftigen sich seit vielen Jahren mit den Auswirkungen der globalen Agrarwirtschaft auf die Lebensverhältnisse von Menschen in Afrika, Lateinamerika und Asien. Dabei nehmen wir die Situation von Kleinbauern und Kleinbäuerinnen, Landarbeiter*innen und indigenen Bevölkerungsgruppen besonders in den Blick. Denn obwohl sie einen Großteil der weltweiten Ernährung sichern, sind sie besonders häufig von Hunger und Menschenrechtsverletzungen betroffen. Daher legen wir den Schwerpunkt unseres aktuellen Berichts auf die globale Agrarwirtschaft, nach-

dem bereits 2014 ein sektorübergreifender Bericht zu Wirtschaft und Menschenrechten und 2017 ein Bericht zur Energiewirtschaft und Menschenrechten erschienen sind. Inwieweit deutsche Politik als auch deutsche Unternehmen des Agrarsektors ihrer menschenrechtlichen Verantwortung gerecht werden, analysieren wir auf Grundlage internationaler Standards, insbesondere der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte von 2011 und der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 2017.

Der Bericht „Globale Agrarwirtschaft und Menschenrechte“ ist folgendermaßen aufgebaut: Anschließend an diese Einleitung analysieren wir im **nächsten Kapitel** (2.) die politischen Entwicklungen in Deutschland, der EU und den Vereinten Nationen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung und der aktuellen Debatte um eine gesetzliche Regelung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten. Im **dritten Kapitel** beleuchten wir die menschenrechtlichen Herausforderungen, Staatenpflichten und Unternehmensverantwortung im Agrarsektor, die den Rahmen für die folgenden Analysen bilden.

Im **vierten bis sechsten Kapitel** werden entsprechend der Struktur der UN-Leitprinzipien staatliche Schutzpflichten, unternehmerische Verantwortung und der Zugang zu Abhilfe durch Rechtsmittel und Beschwerdemechanismen (vgl. Graphik 2, S. 12) behandelt. Dabei gehen wir im **dritten Kapitel** der Frage nach, inwieweit der deutsche Staat in Bezug auf den Agrarsektor bislang seiner Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte durch Unternehmen nachkommt (Säule I der UN-Leitprinzipien). Ein Schwerpunkt liegt auf der Handels- und Investitionspolitik (4.1), daneben wird auch die Rolle der Entwicklungspolitik beleuchtet (4.2).

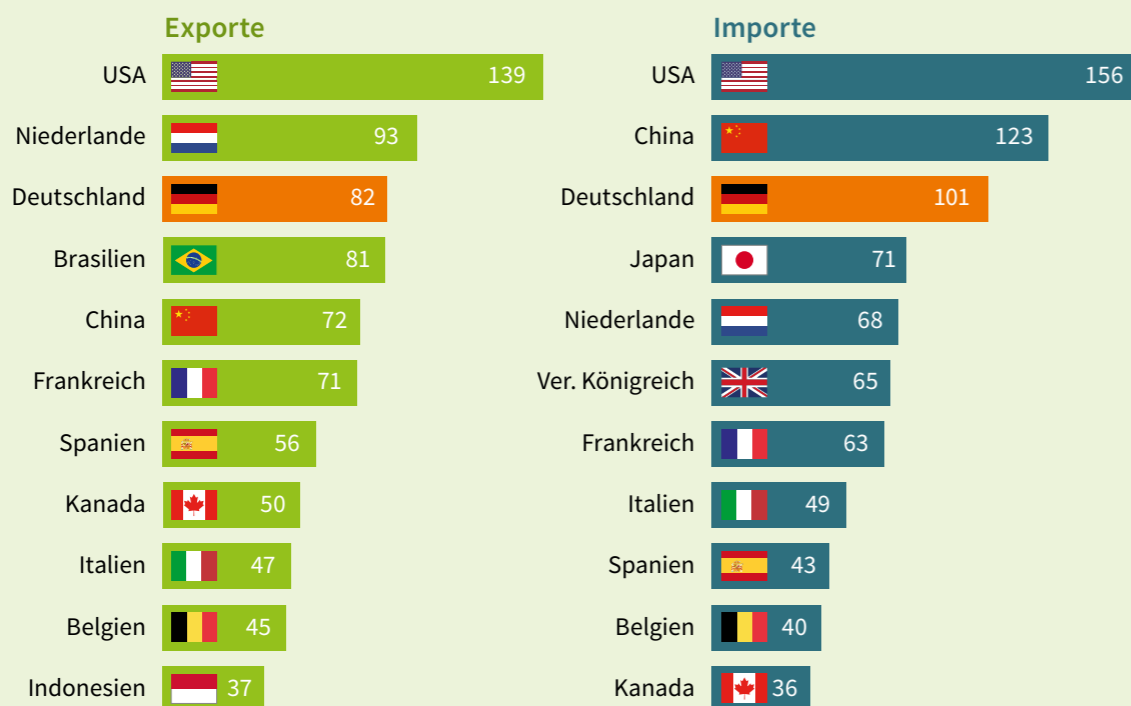
Im **fünften Kapitel** wird analysiert, inwieweit große Unternehmen der deutschen Agrarwirtschaft in ihren globalen Wertschöpfungsketten ihrer Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte gerecht werden (Säule II der UN-Leitprinzipien). Germanwatch und MISEREOR haben 15 Unternehmen dazu befragt, wie sie die Anforderungen aus den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte erfüllen. Ausgewählt wurden die größten Unternehmen aus verschiedenen Teilbereichen der Agrarwirtschaft: Milchproduzenten, Geflügelproduzenten, Fut-

termittelhersteller und Agrarchemie. Einerseits wurden die Unternehmen zu den einzelnen Kernelementen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht befragt, andererseits wurden sie mit konkreten Menschenrechtsverstößen, etwa beim Zugang zu Land, beim Pestizideinsatz im Sojaanbau, bei der Antibiotikaproduktion in Armutsländern, beim Umgang mit Schlachthofmitarbeiter*innen und beim Export von Billigfleisch- und Billigmilchpulver konfrontiert. Darüber hinaus haben die Autor*innen auch vorliegende Veröffentlichungen und Berichte über Menschenrechtsverletzungen, an denen deutsche Unternehmen beteiligt waren, ausgewertet.

Im **sechsten Kapitel** werden schließlich die Möglichkeiten für Betroffene von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverstößen untersucht, mithilfe deutscher Gerichte oder des außergerichtlichen Beschwerdemechanismus der OECD-Leitsätze zu ihrem Recht zu kommen (Säule III der UN-Leitprinzipien). Dabei werden konkrete Fallbeispiele vor allem aus dem Agrarsektor, aber auch aus anderen Sektoren dokumentiert, welche jeweils die Problematik verdeutlichen.

In einer ausführlichen Zusammenfassung geben wir eine Gesamtschau auf die Ergebnisse und wesentliche Schlussfolgerungen für die weitere Debatte zu Wirtschaft und Menschenrechten und konkret zum Schutz der Menschenrechte in der Agrarwirtschaft.

Grafik 1: Rangfolge im Weltagrarhandel
im Jahr 2018, in Mrd. USD



Eigene Darstellung nach AMI 2019/AB-109, Quelle: WTO

2. Der gesetzliche Rahmen für die menschenrechtliche Sorgfalt von Unternehmen: global, europäisch und national

Die Debatte um gesetzliche Regelungen für ein menschenrechtskonformes Handeln von Unternehmen hat in den letzten Monaten und Jahren enorm an Fahrt gewonnen. Das folgende Kapitel beleuchtet zunächst wesentliche Prozesse auf internationaler und europäischer Ebene und untersucht anschließend den Umsetzungsprozess des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte sowie konkrete gesetzliche Maßnahmen und Entwicklungen in Deutschland.

2.1 Signalwirkung für eine gesetzliche Rahmensezung auf globaler Ebene

UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen verabschiedete im Juni 2011 einstimmig die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Die UN-Leitprinzipien beruhen auf drei Säulen: Die staatliche Pflicht zum Schutz der Menschenrechte (1.) beschreibt die völkerrechtlichen Pflichten von Staaten, alle Menschen durch eine angemessene Politik und Regulierung vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen zu schützen.

Die Unternehmensverantwortung zur Achtung der Menschenrechte (2.) beschreibt die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht der Unternehmen.

Als Teil ihrer Schutzverpflichtung müssen Staaten den Betroffenen von Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen den Zugang zu wirksamen gerichtlichen und außergerichtlichen Mitteln verschaffen (3).



Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (vgl. Kasten) haben die Debatte zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen und zu den erforderlichen gesetzlichen Rahmenseetzungen in den letzten Jahren entscheidend beeinflusst. Dabei empfiehlt der UN-Menschenrechtsrat in den Leitprinzipien gesetzliche Regelungen, formuliert dies aber nicht als eine völkerrechtliche Verpflichtung von Staaten. So heißt es in Leitprinzip 3a: „Zur Wahrnehmung ihrer Schutzpflicht sollten Staaten (a) Rechtsvorschriften durchsetzen, deren Ziel oder Wirkung darin besteht, von Wirtschaftsunternehmen die Achtung der Menschenrechte einzufordern, und in regelmäßigen Abständen die Hinlänglichkeit dieser Rechtsvorschriften zu bewerten und etwaige Lücken zu schließen.“ Im erläuternden Kommentar heißt es weiter „Staaten sollten [...] eine intelligente Mischung nationaler und internationaler, bindender und freiwilliger Maßnahmen in Erwägung ziehen, um die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu fördern.“

Allgemeine Bemerkung Nr. 24 geht über UN-Leitprinzipien hinaus

Bemerkenswert ist vor diesem Hintergrund die „Allgemeine Bemerkung“ Nr. 24, die der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (auch UN-Sozialausschuss genannt) im Jahr 2017 verabschiedet hat. Als offizielles „Vertragsorgan“ des UN-Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist er für dessen Auslegung, die Präzisierung der daraus abzuleitenden staatlichen Verpflichtungen sowie die Überwachung der Umsetzung durch die Vertragsstaaten zuständig. Die sogenannten „Allgemeinen Bemerkungen“ der offiziellen Vertragsorgane der Menschenrechtspakte gelten als „autoritative“ Interpretationen der Menschenrechte.

In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 beschreibt der Sozialausschuss der Vereinten Nationen Verpflichtungen von Staaten mit Blick auf wirtschaftliche Aktivitäten und Wirtschaftsakteure und fordert verbindliche Maßnahmen von den Staaten ein. Dabei verstärkt der UN-Sozialausschuss die in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte von 2011 enthaltenen Interpretationen, insbesondere mit Blick auf die extraterritorialen Verpflichtungen von Staaten, die sich auf Menschen außerhalb des eigenen staatlichen Territoriums beziehen. Dies betrifft zum Beispiel die Effekte von Außenwirtschaftsförderung, öffentlicher Beschaffung und von Handels- und Investitionsschutzabkommen (vgl. auch Kapitel 4.1).

Deutlicher als in den UN-Leitprinzipien sieht der UN-Ausschuss die Staaten in der Pflicht, Unternehmen gesetzlich zur menschenrechtlichen Sorgfalt zu verpflichten und bezieht sich dabei explizit auf die Lieferkette des Unternehmens, inklusive Auftragnehmern, Lieferanten, Franchisenehmern und anderen Geschäftspartnern (CESCR 2017: Ziffer 16). Wenn vorbeugende Maßnahmen fehlschlagen und Geschäftsaktivitäten zum Verstoß gegen Rechte führen, sollen die Staaten Sanktionen und Strafen gegen die mutmaßlichen Verantwortlichen vorsehen (ebd.: Ziffer 15). Zudem sollen die Staaten dafür Sorge tragen, dass Betroffene von Menschenrechtsverstößen durch Tochterunternehmen und zentrale Geschäftspartner wirksamen Rechtszugang erhalten (ebd.).

Fortschritte bei Verhandlungen des UN-Abkommens für Wirtschaft und Menschenrechte

Um ein *Level Playing Field* und Rechtssicherheit im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte für alle Unternehmen weltweit zu schaffen, bedarf es einer Rahmensezung auf globaler Ebene. Bereits 2014 hatte der UN-Menschenrechtsrat einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe das Mandat erteilt, ein „völkerrechtlich verbindliches Instrument“ zur menschenrechtlichen Regulierung wirtschaftlicher Aktivitäten zu erarbeiten. Auf Grundlage vierjähriger Konsultationen legte der ecuadorianische Vorsitzende der Arbeitsgruppe im Juni 2019 einen Entwurf des Abkommens vor (OEIGWG 2019). NRO bewerteten den Entwurf überwiegend positiv, unterbreiteten zugleich aber Verbesserungsvorschläge (Treaty Alliance 2019, CIDSE 2019).

In der fünften Sitzung der Arbeitsgruppe vom 14. bis 18. Oktober 2019 haben in Genf die substanziellen Verhandlungen über diesen Entwurf begonnen. Dabei lobten besonders die Vertreter*innen von Peru, Mexiko, Südafrika sowie Angola – im Namen der 54 afrikanischen Staaten – den vorgelegten Entwurf des Abkommens. Ihre aktive und konstruktive Teilnahme an den Verhandlungen sagten auch Länder wie Indien, Argentinien und Brasilien zu. Deutliche inhaltliche Kritik am Entwurf äußerte dagegen neben Russland und Kolumbien auch China, das dennoch den Prozess insgesamt weiterhin unterstützt.

Zwar nahm die EU-Kommission an der Sitzung der Arbeitsgruppe teil. An den Verhandlungen beteiligte sie sich allerdings nicht, sondern beschränkte sich ausdrücklich auf „Klärungsfragen“. Die deutsche Bundesregierung war nur an den ersten beiden Tagen durch eine Mitarbeiterin des Auswärtigen Amtes vertreten und meldete sich nicht zu Wort. Als Begründung führten die Kommission wie auch die Bundesregierung an, dass die Mitgliedstaaten noch keine gemeinsame Position definiert und der Kommission noch kein Verhandlungsmandat erteilt hätten.

Dieses neuerliche Versteckspiel der EU und einiger Mitgliedstaaten ist schwer nachvollziehbar; war der ecuadorianische Vorsitzende der EU im Entwurf doch inhaltlich weit entgegen gekommen. Wie von der EU gefordert, orientiert sich der Entwurf eng an den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte von 2011 und dem Konzept der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten. Anders als in früheren Konzepten vorgesehen, sollen die Sorgfaltspflichten nicht nur für transnationale, sondern

prinzipiell für alle Geschäfte gelten. Ein Vorrang für Menschenrechte vor Handels- und Investitionsabkommen findet sich in dem Entwurf ebenso wenig wie der Vorschlag eines internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte und transnationale Konzerne (Vgl. OEIGWG 2019).

Immerhin erkannte Kommissionsvertreter Guus Houttuin dieses Entgegenkommen und die verbesserte Qualität des Entwurfs in seiner Rede während der Sitzungsrunde durchaus an. Anders als in der vierten Sitzung der Arbeitsgruppe distanzierte sich die Kommission am letzten Sitzungstag auch nicht vom Abschlussbericht, in dem alle Staaten aufgefordert werden, den Entwurf des Abkommens bis Ende November schriftlich zu kommentieren. Es bleibt abzuwarten, ob die Kommission und die Bundesregierung dieser Aufforderung auch Folge leisten und sich bei der nächsten Verhandlungsrunde im Oktober 2020 tatsächlich aktiv und konstruktiv beteiligen.

2.2 Impulse für eine stärkere Regulierung auf EU-Ebene

Bislang gibt es noch keinen europäischen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, obwohl die Kommission 2011 einen entsprechenden Umsetzungsplan angekündigt hatte (EU-Kommission 2011: 17) und vom Europäischen Parlament in mehreren Resolutionen dazu aufgefordert worden war. Im Frühjahr 2019 hat jedoch die parteiübergreifende *Responsible Business Conduct Working Group* von Abgeordneten im Europäischen Parlament einen „Schatten-Aktionsplan“ vorgestellt. Dieser Plan beschreibt in einem Arbeitsprogramm für die neue Europäische Kommission, wie die UN-Leitprinzipien auf EU-Ebene umgesetzt werden können. Der Plan umfasst eine Sorgfaltspflichtenrichtlinie sowie rechtliche und finanzielle Unterstützungsmechanismen für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen, aber auch Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Beschaffung sowie der Handels- und Investitionspolitik (RBC Group 2019).

Die finnische Regierung veranstaltete im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft am 2. Dezember 2019 die Konferenz *„Conference on Business and Human Rights: towards a common agenda for action“*, um nächste Schritte auf europäischer Ebene zu diskutieren (EU2019.FI 2019). In seiner *Keynote* unterstrich John Ruggie, der im Auftrag der Vereinten Nationen 2011 die Leitprinzipien für Wirt-



Zum *Smart Mix* der UN-Leitprinzipien gehören verbindliche Regeln, betont deren Verfasser Professor John Ruggie.

schaft und Menschenrechte vorgelegt hatte, dass Staaten wirksame Regulierungen schaffen müssen, um Unternehmen auf die Menschenrechte zu verpflichten. Dies sei ein essentieller Bestandteil vom sogenannten *Smart Mix* der UN-Leitprinzipien (Ruggie 2019: 3f). Anlässlich dieser Konferenz und einen Tag nach Amtsantritt der neuen EU-Kommission forderten auch über 100 Organisationen der europäischen Zivilgesellschaft, dass die EU-Kommission endlich verbindliche Sorgfaltspflichten einführt, damit Unternehmen bei ihrer weltweiten Geschäftstätigkeit die Menschenrechte achten und die Umwelt schützen müssen (11.11.11 et al. 2019). Wenige Tage zuvor hatten sich über 40 institutionelle Investoren für eine gesetzliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten ausgesprochen (Investor Alliance 2019).

Darüber hinaus gibt es mit dem Aktionsplan zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums von 2018 einen weiteren Ansatzpunkt für Rahmensetzungen auf europäischer Ebene. Ziel des Aktionsplans ist die Neuausrichtung der Kapitalflüsse hin zu einer nachhaltigeren, auf Langfristigkeit ausgerichteten und gerechten Wirtschaft. Hervorzuheben ist insbesondere die Maßnahme 10 des Aktionsplans, mit der die „Förderung einer nachhaltigen Unternehmensführung“ bezweckt wird. Dazu lässt die EU-Kommission derzeit untersuchen, „ob Leitungsgremien der Unternehmen möglicherweise verpflichtet werden müssen, eine Nachhaltigkeitsstrategie, einschließlich angemessener Sorgfaltspflichten in der gesamten Lieferkette, sowie messbare Nachhaltigkeitsziele auszuarbeiten und zu veröffentlichen“ (EU-Kommission 2018: 14). Auch wenn der Aktionsplan schwerpunktmäßig auf ökologische

Nachhaltigkeit ausgerichtet ist, so besteht hier ein Ansatzpunkt für menschenrechtliche Sorgfaltspflichten auf europäischer Ebene. Im Frühjahr 2019 gab es im Zusammenhang mit dieser Studie u.a. eine europaweite Online-Befragung einerseits von Unternehmen und andererseits von weiteren Stakeholdern, u.a. der Zivilgesellschaft. Die Ergebnisse der Befragung sollen Anfang 2020 vorliegen.

2.3 Deutschlands mühsamer Weg zu gesetzlicher Rahmensetzung

Zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien auf nationaler Ebene hat die deutsche Bundesregierung im Dezember 2016 einen Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) verabschiedet (Auswärtiges Amt 2017; vgl. Heydenreich et al. 2017: 13ff). Über den NAP-Prozess und aktuelle politische Entwicklungen hinaus beleuchtet der folgende Abschnitt mit der CSR-Berichtspflicht und der Konfliktstoff-Verordnung nationale Umsetzungsprozesse von zwei EU-Rahmensetzungen. Diese werden zwar auch im NAP angesprochen, deren Umsetzungsprozesse erfolgen jedoch auch unabhängig davon und sollen deshalb hier gesondert betrachtet werden.

2.3.1 Umsetzung des Nationalen Aktionsplans: Monitoring verwässert, verschleppt und mit ernüchterndem Ergebnis

Herzstück des deutschen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte ist die von der Bundesregierung geäußerte Erwartung, dass alle deutschen Unternehmen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten umsetzen, sowie die Ankündigung eines entsprechenden Monitorings. Damit lässt die Bundesregierung überprüfen, inwiefern große Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter*innen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht angemessen nachkommen. Im NAP hatte die Bundesregierung verankert: „Sollte keine ausreichende Umsetzung erfolgen, wird die Bundesregierung weitergehende Schritte bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen und zur Erweiterung der zu erfassenden Unternehmen prüfen“ (Auswärtiges Amt 2017: 10). Laut Koalitionsvertrag wird die Bundesregierung in diesem Fall ein Gesetz nicht nur erwägen, sondern „auf nationaler Ebene gesetzlich tätig [werden]“ und sich „für eine EU-weite Regelung einsetzen“ (CDU et al. 2018: 156).

Zunächst einmal gab es grundsätzliche Kritik an der geplanten Vorgehensweise aus dem NAP, auch von internationaler Ebene. Der Sozialausschuss der Vereinten Nationen kritisierte, dass die Bundesregierung laut NAP nur dann gesetzliche Maßnahmen ergreifen will, wenn weniger als 50 Prozent der untersuchten Unternehmen Prozesse zur menschenrechtlichen Sorgfalt umsetzen. In seinen „Abschließenden Bemerkungen“, mit denen der Sozialausschuss alle fünf Jahre den Umsetzungsstand der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in Deutschland bewertet, bemängelte er im Herbst 2018, dass es „zu einer Regulierungslücke führen kann“ (CESCR 2018: 2), wenn ein großer Anteil der Unternehmen die Menschenrechtsstandards nicht anwendet.

Insbesondere geriet jedoch die Methodik des Monitorings zunehmend in die Kritik. Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften haben das Monitoring-Verfahren im Rahmen der AG Wirtschaft und Menschenrechte des CSR-Forums konstruktiv begleitet, zugleich die Methodik aber wiederholt deutlich kritisiert. Sie halten die im ersten Zwischenbericht letztendlich vorgelegte Methodik für „keine glaubwürdige, unabhängige und wissenschaftlich fundierte Grundlage“, um den Umsetzungsstand der menschenrechtlichen Sorgfalt deutscher Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter*innen angemessen und repräsentativ zu untersuchen und darzustellen (CorA et al. 2019: 2).

So kritisieren sie, dass die Analyse und Darstellung der Unternehmen anonym erfolgt und ohne Überprüfung durch externe Fachleute. Zudem soll das Monitoring lediglich Sorgfaltsverfahren der Unternehmen, nicht aber deren Wirkung auf die Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen überprüfen. Auch bleiben die Anforderungen hinter den Standards der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte weit zurück. Die vorgesehene Plausibilitätsprüfung der Unternehmensantworten ist bezüglich der zentralen Elemente der menschenrechtlichen Sorgfalt sehr oberflächlich. Über den *Comply-or-Explain*-Mechanismus können Unternehmen schließlich bei unbegrenzt vielen Fragen erklären, warum sie eine Anforderung nicht erfüllen und dennoch als Erfüller der Anforderungen gewertet werden (CorA et al. 2018a, Forum Menschenrechte et al. 2019, CorA et al. 2019).

Bereits in ihrer Leistungsbeschreibung zum Monitoring hatte die Bundesregierung vorgegeben, die quantitative Auswertung nur auf jene Unternehmen zu beschränken, die den Fragebogen beantworten. Tendenziell ist jedoch zu erwarten, dass vor allem jene Unternehmen antworten,

die sich ohnehin schon mit den Menschenrechten beschäftigen. Dies bestätigt auch die Untersuchung im Rahmen des vorliegenden Berichtes (vgl. Kapitel 5). Ein vom Forum Menschenrechte und VENRO vorgeschlagener sogenannter „Kontrollgruppenansatz“ ist auf Druck des BMWi und des Kanzleramts jedoch jetzt nicht mehr vorgesehen, sondern soll lediglich zu einem späteren Zeitpunkt erwogen werden (CorA et al. 2019: 2).

Mediale Aufmerksamkeit hatte erfahren, dass das BMWi im ersten Halbjahr 2019 massiven Druck ausübte, um beim Monitoring einen „flexibleren Umgang“ mit den untersuchten Unternehmen durchzusetzen (BHRRC 2019b). NRO und Gewerkschaften haben scharf kritisiert, dass das BMWi neue Kategorien eingeführt hat: Unternehmen, welche die Anforderungen des NAP fast erfüllen („Unternehmen auf einem guten Wege“) oder bald erfüllen wollen („Unternehmen mit Umsetzungsplan“) (Adelphi et al. 2019). Durch diese Verwässerungen würde eine künstliche Grauzone geschaffen und der Prozentsatz der Unternehmen, die die NAP-Anforderungen nicht erfüllen, manipulativ nach unten verschoben (CorA et al. 2019). Zudem ist der Umgang mit diesen Sonderkategorien auch noch nicht endgültig geklärt und soll zum Teil erst 2020 entschieden werden (Adelphi et al. 2019: 58f).

Die lange Auseinandersetzung innerhalb der Bundesregierung über die Methodik des NAP-Monitorings hatte auch dazu geführt, dass die quantitative Erhebung dreieinhalb Monate später begann. Eine weitere Verzögerung entstand, weil das Auswärtige Amt die Antwortfrist der Unternehmen zweimal verlängern ließ, da nicht genügend Unternehmen teilnahmen (Heydenreich 2019). Damit verzögerte sich auch die Fertigstellung des zweiten Zwischenberichts zum NAP-Monitoring, der zunächst im Dezember 2019 veröffentlicht werden sollte. Nun beriet der Interministerielle Ausschuss für Wirtschaft und Menschenrechte erstmals am 10. Dezember 2019 über die ersten Ergebnisse. Am folgenden Tag beriefen Bundesarbeitsminister Hubertus Heil und Bundesentwicklungsminister Gerd Müller eine Pressekonferenz ein. Gerd Müller informierte laut Medienberichten, nicht einmal „20 Prozent erfüllen die Vorgaben“ (Zacharakis 2019). Hubertus Heil urteilte „Die ersten Ergebnisse sind mehr als ernüchternd.“ (BMAS 2019) Daraufhin kündigten beide Minister an, dass das BMAS und das BMZ „gemeinsam Eckpunkte für ein Gesetz erarbeiten“ (ebd.). Denn sie erwarten in der zweiten Befragungsrunde kein besseres Ergebnis (BMAS 2019; Deutscher Bundestag 2019a). Die Ergebnisse kündigt Hubertus Heil für Mai/Juni 2020 an (BMAS 2019).



Entwicklungsminister Gerd Müller und Arbeitsminister Hubertus Heil fassen das heiße Eisen einer gesetzlichen Regelung an und wollen bereits Anfang 2020 Eckpunkte für ein Gesetz vorlegen.

Auch eine Studie des *Business & Human Rights Resource Centre* (BHRRC) und der *School of Management and Law* der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften hatte den 20 umsatzstärksten deutschen Unternehmen mangelhafte menschenrechtliche Sorgfalt bescheinigt. Demnach erfüllt keines der Unternehmen alle untersuchten Menschenrechtsstandards aus den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Daraufhin konstatierte Phil Bloomer, der Geschäftsführer des renommierten BHRRC: „Die Ergebnisse deuten auch darauf hin, dass die von der Bundesregierung bewertete breitere Gruppe deutscher Unternehmen die von der Regierung vorgegebene Schwelle wahrscheinlich nicht erreichen wird.“

Der Nationale Aktionsplan umfasst neben dem Monitoring weitere 68 Maßnahmen. Im Sommer 2019 erstellte das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) eine Liste aller Maßnahmen und erfragte bei den zuständigen Bundesministerien deren Umsetzungsstand. Anschließend erhielten Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen die Möglichkeit, ebenfalls den Umsetzungsstand zu bewerten. In einer zusammenfassenden Zwischenbilanz hat das DIMR wesentliche Kritikpunkte dargestellt und Prioritäten bis zum Abschluss der Umsetzungsphase Ende 2020 aufgezeigt. Demnach äußerten Gewerkschaften und NRO nicht nur Kritik am Monitoring und einer fehlenden gesetzlichen Regelung, sondern u.a. zu mangelnden Maßnahmen bei der Außenwirtschaftsförderung, gegen ausbeuterische Arbeitsbeziehungen im Inland sowie beim Zugang zu Abhilfe (DIMR noch unveröffentlicht, vgl. auch Kapitel 6.1).

Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften hatten bereits im Dezember 2018 eine „magere Halbzeitbilanz“ der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans gezogen. Darin kritisierten sie, dass in zentralen Bereichen der staatlichen Schutzpflicht, wie der Außenwirtschaftsförderung, der öffentlichen Beschaffung oder bei den Handelsabkommen, „nur Trippelschrittchen“ erfolgten. (CorA et al. 2018b: 6). So verschiebt das federführende BMWi seit fast drei Jahren mit unterschiedlichen Begründungen die Erarbeitung des angekündigten Stufenplans für öffentliche Beschaffung und reagiert nur auf wiederholte Nachfragen z. B. durch den Bundestag oder durch Nichtregierungsorganisationen. Anders als im NAP versprochen, will sich die Bundesregierung zudem nicht mehr dafür einsetzen, dass Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen vor Verhandlungsbeginn zu Handelsabkommen durchgeführt werden (vgl. auch Kapitel 4.1).

2.3.2 Nationale Umsetzungsprozesse von EU-Rahmensetzungen schöpfen Potenzial nicht aus

Mehrere europäische Rahmensetzungen der vergangenen Jahre, die Deutschland auf nationaler Ebene umsetzen muss, enthalten bereits Elemente einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen. So umfasst die sogenannte CSR-Richtlinie Berichtspflichten auch zu menschenrechtlichen Aspekten. Und die Konfliktrohstoffverordnung schreibt menschenrechtliche Sorgfaltspflichten in Bezug auf Rohstoffe aus Konfliktregionen fest. Bei der nationalen Umsetzung haben die EU-Mitgliedsstaaten einen Handlungsspielraum, den die Bundesregierung im Sinne der menschenrechtlichen Schutzpflicht nur unzureichend genutzt hat.

Anwendungsunsicherheit beim CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz

Seit April 2017 ist das CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz (CSR-RUG) in Kraft.¹ Es verpflichtet kapitalmarktorientierte Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter*innen, Informationen über wesentliche nichtfinanzielle Risiken im eigenen Unternehmen und in Bezug auf die Geschäftsbeziehungen darzulegen. Dies umfasst insbesondere Informationen zu Umwelt, Sozial- und Arbeitnehmerbelangen, Achtung der Menschenrechte sowie Bekämpfung von Korruption und Bestechung. Auswertungen der ersten Lage- bzw. Nachhaltigkeitsberichte, die seit Mitte 2018 vorliegen, fallen ernüchternd aus (Althoff et al. 2018, DGCN et al. 2018, EY 2018, IÖW 2019, PWC 2018). Zwar kann davon ausgegangen werden, dass seit Inkrafttreten des Gesetzes die Aufmerksamkeit für die nichtfinanziellen Themen bei der Unternehmensleitung und dem Aufsichtsrat gestiegen ist (DGCN et al. 2018), dennoch wurde die Chance, Geschäftsprozesse stärker nachhaltig zu gestalten, nur von wenigen Unternehmen genutzt (MPM et al. 2018).

Untersuchungen der Berichterstattung der DAX 30 weisen darauf hin, dass den nichtfinanziellen Leistungsindikatoren nicht dieselbe Relevanz beigemessen wird wie den finanziellen Leistungsindikatoren (Althoff et al. 2018). Das mag teilweise auch daran liegen, dass die interpretationsoffenen Formulierungen des Gesetzes bei den Anwendern zu Unsicherheiten und operativen Schwierigkeiten führen (DGCN et al. 2018). Die Zivilgesellschaft hatte im

¹ Für eine Bewertung des Gesetzes aus menschenrechtlicher Perspektive vgl. Heydenreich et al. 2017: 17.

Vorfeld vergebens darauf gepocht, dass der Gesetzgeber dafür Sorge trägt, die neuen Begriffe und Konzepte anwendungssicher und entsprechend der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zu definieren (Germanwatch 2016, Oxfam 2016).

Anwendungsunsicherheit besteht zum Beispiel bei der Frage, inwiefern Unternehmen über diejenigen nicht-finanziellen Risiken berichten müssen, die zwar von ihnen (mit-)verursacht werden, die aber nicht unmittelbar Auswirkungen auf ihre Wirtschafts- und Finanzlage haben. Das Deutsche Rechnungslegungs Standards Committee (DRSC), das nationale Standards auf dem Gebiet der Konzernrechnungslegung in Deutschland definiert, hat im Rahmen einer Konsultation diese Frage bei der Überarbeitung des Rechnungslegungsstandards für den Konzernlagebericht aufgegriffen und vorgeschlagen, bei der Definition von „Risiko“ den Bezug auf das Unternehmen zu streichen.² Dieser Vorschlag ist bedauerlicherweise nicht aufgegriffen worden.

Die CSR-Berichtspflichten-Richtlinie enthält in Artikel 3 die Vorgabe an die Europäische Kommission, bis Dezember 2018 die Umsetzung der Richtlinie zu evaluieren und dem Europäischen Parlament Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Aufgrund der Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019, aber auch wegen Aktivitäten der EU-Kommission im Rahmen des Aktionsplans „Finanzierung nachhaltigen Wachstums“ (vgl. auch Kapitel 2.2), steht diese Evaluierung bis heute noch aus. Auch dieser Aktionsplan sieht eine Eignungsprüfung (*Fitness Check*) der bestehenden EU-Berichtsansforderungen an Unternehmen vor, einschließlich der CSR-Richtlinie, sowie die Überarbeitung der unverbindlichen EU-Leitlinien für die Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen, die im Juli 2017 erschienen sind. Diese Leitlinien sind ein erster Schritt hin zu einer einheitlicheren Berichterstattung über nichtfinanzielle Themen. Die Kommission empfiehlt aber beispielsweise weiterhin kein einheitliches Berichtsraster für alle Unternehmen, was den Vergleich der Informationen für die Stakeholder erleichtern würde.

Um die CSR-Berichtspflicht wirksamer zu gestalten und um bei der Umsetzung des Aktionsplans konsequent

Klima, Umwelt und Menschenrechte zusammenzudenken, haben im November 2018 über 20 Menschenrechts-, Umwelt- und Antikorruptionsorganisationen, darunter Germanwatch, ein gemeinsames Positionspapier mit konkreten Empfehlungen für die Überarbeitung der CSR-Richtlinie und den *Fitness Check* eingebracht (Amnesty et al. 2018).

Umsetzung der EU-Konfliktrohstoff-Verordnung

Die EU-Konfliktrohstoff-Verordnung aus dem Jahr 2017 hat zum Ziel, einen gerechten und konfliktfreien Abbau und Handel mit Zinn, Wolfram, Tantal und Gold aus Konfliktgebieten zu ermöglichen. Diese Verordnung muss ebenfalls mit einem nationalen Durchführungsgesetz ins deutsche Recht überführt werden. Dazu hat das federführende Bundeswirtschaftsministerium im Juni 2019 einen Entwurf vorgelegt (BMW 2019). Im November hat das Bundeskabinett den Gesetzentwurf verabschiedet (Presse- und Informationsamt 2019). NRO befürchten aufgrund mangelhafter Transparenz und fehlender Sanktionen, dass der Entwurf keinen wirksamen Rechtsrahmen für Unternehmen bieten wird (Germanwatch et al. 2019). Dabei hatte die Bundesregierung im aktuellen Koalitionsvertrag zugesagt, die EU-Verordnung „mit starken Durchsetzungsbestimmungen“ in nationales Recht umsetzen zu wollen (CDU et al. 2018: 160).

So ist nicht vorgesehen, die Unternehmen zu veröffentlichen, die unter die Verordnung fallen. Bislang sollen die Namen aller deutschen Unternehmen, die von der Verordnung betroffen sind („Unionseinführer“), lediglich der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) zur Verfügung gestellt werden. Die BGR ist in Deutschland für die Umsetzung der Verordnung zuständig. Allerdings können wichtige Kontrollmechanismen durch Dritte nicht wahrgenommen werden, wenn die Namen der Unternehmen nicht öffentlich einsehbar sind (Germanwatch et al. 2019). Dabei setzt die EU-Verordnung die öffentliche Kenntnis der betroffenen Unionseinführer voraus: Die zuständige Behörde soll nachträgliche Kontrollen durchführen, wenn sie Informationen u.a. „aufgrund begründeter Bedenken Dritter“ zur Einhaltung der Verordnung durch einen Unionseinführer erhält (EU-Kommission 2017: 13). Wenn ein Unternehmen nicht berichtet, können Dritte, wie z. B. NRO, jedoch nicht wissen, ob das Unternehmen nicht berichten muss oder ob es seiner Berichtspflicht nicht nachkommt. Die NRO kritisieren, dass sich ohne eine Offenlegung der betroffenen Unternehmen die



Ressourcenfluch in Kolumbien: Auf der Jagd nach Gold zerstören Flussbagger verbotenerweise das komplette Flussbett. Zudem trägt ein Teil des Goldes, welches in der Region geschürft wird, zur Konfliktfinanzierung bei.

öffentliche und zivilgesellschaftliche Kontrolle nur auf jene großen Unternehmen fokussieren würde, bei denen von vornherein bekannt ist, dass sie von der Berichtspflicht betroffen sind (Germanwatch et al. 2019).

Bezüglich Sanktionen sieht die EU-Verordnung vor, dass Mitgliedstaaten die „Regeln über Verstöße gegen diese Verordnung“ festlegen (EU-Kommission 2017: 14). Allerdings deuten die EU-Kommission und die Bundesregierung den Text der Verordnung so, dass in der ersten Umsetzungsphase vor der ab 2023 geplanten Revision keine Bußgelder eingeführt werden dürfen (Paulmann 2019: 5). Laut Entwurf des Durchführungsgesetzes hat die Bundesregierung nun Zwangsgelder vorgesehen und diese zudem nur mit einer voraussichtlich nicht abschreckenden Summe von 50.000 Euro festgesetzt. Angesichts von Erfahrungen aus der EU-Holzhandelsverordnung wäre es jedoch wichtig, die Zwangsgelder mindestens auf 200.000 Euro anzuheben und bei Nichterfüllung vom Unternehmen eine beliebig häufige Verhängungswiederholung explizit festzuschreiben (ebd.).

2.4 Quo vadis: Deutschland sollte europäischer Vorreiter werden

Bislang gibt es weder in Deutschland noch auf europäischer Ebene eine wirksame umfassende Regelung zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen. Allenfalls bestehen in Teilbereichen bereits Regelungsansätze, die allerdings noch Umsetzungsdefizite haben, wie die CSR-Berichtspflicht zeigt. Das zentrale Manko dieser CSR-Berichtspflicht besteht darin, dass Unternehmen zwar über Sorgfaltspflichten berichten müssen – sie sind aber nicht verpflichtet, sie auch umzusetzen. Die Pflichten aus der Konfliktrohstoffverordnung gehen zwar über Berichtspflichten hinaus, beschränken sich jedoch nur auf einen Teilbereich der menschenrechtlichen Problemlagen.

Während die Bundesregierung im Rahmen des Nationalen Aktionsplans noch überprüfen lässt, ob und inwiefern die deutschen Unternehmen ihrer Sorgfaltspflicht freiwillig nachkommen, sind europäische Nachbarstaaten bereits regulativ vorangeschritten. Frankreich hat im Jahr 2017 als erstes Land weltweit ein Gesetz verabschiedet, das große Unternehmen verpflichtet, negative menschenrechtliche Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit

² Auszug aus dem Konsultationstext des DRSC: „Im Zuge der Überarbeitung gelangten die Fachausschüsse zu der vorläufigen Ansicht, dass eine Risikodefinition, die ausschließlich auf für das Unternehmen negative Entwicklungen abstellt, dem Verständnis der CSR-RiLi nicht entspricht.“ (Entwurf Deutscher Rechnungslegungs Änderungsstandard Nr. 8. E-DRÄS 8. Änderungen des DRS 20 Konzernlageberichts.)

zu überprüfen und einzudämmen. In den Schweizer Parlamentskammern wird derzeit sehr intensiv ein Gesetzentwurf zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen diskutiert, der aus einem Vorstoß der dortigen Konzernverantwortungsinitiative entstanden ist. In Großbritannien gibt es mit dem *Modern Slavery Act* bereits seit 2015 ein Gesetz, allerdings begrenzt auf Berichtspflichten über Maßnahmen zur Vermeidung von Zwangsarbeit und moderner Sklaverei in den Lieferketten der Unternehmen. Die Niederlande haben im Mai 2019 ein Gesetz über eine Sorgfaltspflicht zur Vermeidung von Kinderarbeit verabschiedet. Diese und weitere Regelungen und Gesetzesinitiativen zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten hat eine Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung untersucht und verglichen (Grabosch 2019). Ende November hat in Norwegen ein von der Regierung beauftragtes Komitee einen Gesetzentwurf zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen (Ethics Information Committee 2019).

Auch für Deutschland existieren bereits Vorschläge, wie eine gesetzliche Regelung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht ausgestaltet werden könnte. So hatte die Friedrich-Ebert-Stiftung im Jahr 2015 eine Studie beauftragt, um politische und rechtliche Regelungsansätze darzustellen (Grabosch et al. 2015). Nichtregierungsorganisationen veröffentlichten im Jahr 2016 ein Rechtsgutachten, wie menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht verankert werden könnten. Um die Debatte zu konkretisieren, enthielt dieses Gutachten bereits einen ausformulierten Gesetzgebungsvorschlag (Amnesty et al. 2016). Verschiedene Medien berichteten darüber, dass auch das Bundesentwicklungsministerium einen möglichen Gesetzestext ausarbeiten ließ und ein – vom BMZ nicht offiziell verifizierter – Leak gelangte im Februar 2019 an die Öffentlichkeit (BMZ 2019, BHRRC 2019a). Das Umweltbundesamt lässt derzeit in einem Forschungsvorhaben neben menschenrechtlichen auch umweltbezogene Sorgfaltspflichten untersuchen und hat in einem ersten Zwischenbericht u.a. eine ausführliche Analyse bestehender Standards und Rechtsvorschriften zu diesen Sorgfaltspflichten vorgelegt (Scherf et al. 2019).



In den vergangenen Monaten ist die Unterstützung für eine gesetzliche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht nun spürbar breiter geworden. So startete am 10. September 2019 ein breites zivilgesellschaftliches Aktionsbündnis aus Menschenrechts-, Entwicklungs- und Umweltorganisationen, Gewerkschaften und kirchlichen Organisationen. Die inzwischen mehr als 80 Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften, die sich in der „Initiative Lieferkettengesetz“ zusammengeschlossen haben, wollen erreichen, dass die Bundesregierung noch in dieser Legislaturperiode ein entsprechendes Gesetz verabschiedet.³

Ein Antrag der Regierungskoalition von Mitte November forderte ein Gesetz noch in Abhängigkeit vom Ergebnis des NAP-Monitorings, beauftragte die Bundesregierung aber gleichzeitig, dass sie sich „auf europäischer Ebene für eine einheitliche, branchenübergreifende und verbindliche Regelung zur Ausgestaltung unternehmerischer Sorgfaltspflichten einsetzt“ (Bundestag 2019b: 4). Kurz darauf sprachen sich sowohl der CDU- als auch der SPD-Parteitag auch auf nationaler Ebene für eine gesetzliche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht unabhängig vom Ergebnis des NAP-Monitorings aus (CDU 2019: 5ff; SPD 2019).

Bundesarbeitsminister Hubertus Heil und Bundesentwicklungsminister Gerd Müller befürworteten auf ihrer Reise nach Äthiopien Anfang Dezember 2019 ausdrücklich eine gesetzliche Regelung und bekräftigten dies eine Woche später angesichts der ersten Ergebnisse des NAP-Monitorings (s.o.). Dabei sprach sich Hubertus Heil für „klare Haftungsregeln“ aus (Spiegel 2019). Die Unternehmensverbände laufen allerdings Sturm gegen den Vorstoß der Minister. So kritisierte Arbeitgeberpräsident Ingo Kramer das Vorhaben gegenüber der Rheinischen Post als „grobe Unfug“. Er sehe sich schon „mit beiden Beinen im Gefängnis“ (ebd.). Dagegen sprachen sich in derselben Woche 42 deutsche Unternehmen für ein Ge-

³ www.lieferkettengesetz.de



Am 10. September 2019 trat die Initiative Lieferkettengesetz mit ihrer Forderung an die Öffentlichkeit: Die Bundesregierung soll noch in dieser Legislaturperiode Unternehmen gesetzlich verpflichten, die Menschenrechte bei ihren weltweiten Geschäften zu achten.

setz aus und begrüßten, „wenn mit einem Sorgfaltspflichten-Gesetz in Deutschland der Weg für eine anspruchsvolle europäische Regelung geebnet wird“ (BHRRC 2019c).

Es ist also an der Zeit, hierzulande die Debatte abzuschließen, ob es eine gesetzliche Regelung geben soll und die nicht minder spannende Frage zu diskutieren, wie ein Gesetz aussehen soll. Ein ambitioniertes Gesetz aus Deutschland wäre ein entscheidender Impuls für eine gesetzliche Regelung auch auf EU-Ebene. Damit Deutschland im zweiten Halbjahr 2020 auf EU-Ebene überzeugen kann, sollten BMAS und BMZ nun rasch die angekündigten Eckpunkte für ein Gesetz vorlegen.

3. Agrarwirtschaft und Menschenrechte: Standards, Risiken und Verpflichtungen

Nach Schätzungen der Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) sind weltweit rund 820 Millionen Menschen chronisch unterernährt, Tendenz steigend (FAO 2019). Schätzungsweise 80 Prozent der Hungernden sind Kleinbauernfamilien, Landarbeiter*innen, Hirt*innen und Fischer*innen (Herre 2019). Obwohl sie selbst Nahrung produzieren, wird ihr Menschenrecht auf Nahrung am häufigsten verletzt.

Zugleich gehören Ernährungsindustrie und Landwirtschaft zu jenen Sektoren, in denen es weltweit am häufigsten zu Menschenrechtsverletzungen kommt. Von allen im Zeitraum von 2005 – 2014 vom *Business and Human Rights Resource Center* registrierten Menschenrechtsvorwürfen gegen Unternehmen entfielen acht Prozent auf den Sektor Nahrung und Getränke. 15 Prozent entfielen auf den Einzelhandel und Konsumgüter, wovon ein Großteil ebenfalls die Landwirtschaft betrifft (Kamminga 2015). Zu den Betroffenen gehören nicht nur Landwirt*innen, Landarbeiter*innen und andere Nahrungsmittelproduzent*innen in der Landwirtschaft, sondern auch Beschäftigte in der weiterverarbeitenden Industrie, Anwohner*innen von Plantagen und Fabriken sowie Nahrungsmittelkonsument*innen.

Berührt ist nicht nur das Recht auf Nahrung, sondern eine Vielzahl von Menschenrechten. Das vorliegende Kapitel führt ein in die Menschenrechtsrisiken entlang der Wertschöpfungskette im Agrarsektor sowie die für diesen Sektor besonders relevanten Menschenrechtsnormen und Referenzdokumente.

3.1 Menschenrechtliche Risikobereiche entlang der Wertschöpfungskette

Die Erfahrungen von Landlosen-, Bauern-, Fischer-, Indigenen-, Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen bestätigen, dass Menschen im Landwirtschafts- und Ernährungssektor vielfachen Menschenrechtsrisiken in besonderer Weise ausgesetzt sind. Diese hängen in erster Linie mit der Produktion, zum Teil aber auch mit dem Konsum von Nahrungsmitteln zusammen. Entlang der

Wertschöpfungskette sind, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, insbesondere die folgenden Risikobereiche zu unterscheiden.

Verweigerung des Zugangs zu Land und anderen produktiven Ressourcen

In den meisten Ländern des Globalen Südens hat der Kolonialismus zu einer extrem ungleichen Verteilung von Land und anderen produktiven Ressourcen wie Wasser und Saatgut geführt, so dass große Teile der Landbevölkerung nicht in der Lage sind, ihre Rechte auf Nahrung und einen angemessenen Lebensstandard wahrzunehmen. Zwar wurde diese Ungleichverteilung in einigen Ländern durch umverteilende Land- und Agrarreformen teilweise korrigiert. Auf der anderen Seite haben die Privatisierung von Land und die Einführung von Bodenmärkten im Zeichen des Neoliberalismus der letzten Jahrzehnte traditionelle Landnutzer*innen ohne formale Besitztitel weiter verdrängt und die Landkonflikte vielerorts verschärft.

Kriege, Bürgerkriege, aber auch die Expansion der industriellen Landwirtschaft sowie Staudämme und Bergbau haben häufig zu massiven Landvertreibungen beigetragen. Insbesondere seit der Finanzkrise von 2007 bis 2009 ist Land für transnationale Agrarkonzerne, aber auch Finanzakteure wie Pensionsfonds oder Investmentfirmen zudem sehr attraktiv geworden, so dass großflächige Landkäufe und mithin die Verdrängung und zum Teil gewaltsame Vertreibung ländlicher Armutgruppen extrem zugenommen haben. Dabei spielen neben China und den Ölstaaten auch europäische und deutsche Investoren, inklusive staatliche Entwicklungsbanken und -fonds, eine wichtige Rolle (Borras et al. 2016; FIAN Deutschland 2010).

Gesundheitsschäden durch giftige Pestizide und andere Agrarchemikalien

Nach Schätzungen des *Pesticide Action Network International* (PAN) vergiften sich jährlich etwa 41 Millionen bäuerliche Erzeuger*innen durch Pestizide (PAN 2012: 14). Nach einem Bericht der UN-Sonderberichterstatterin für das Recht auf Nahrung, Hilal Elver, sterben jährlich 200.000 Menschen an solchen akuten Pestizid-

Vergiftungen, davon etwa 99 Prozent in so genannten Entwicklungsländern (Human Rights Council 2017: 3). Grund ist vor allem die unzureichende Regulierung des Handels und der Verwendung von Pestiziden. Anwender*innen werden z. B. nicht hinreichend über die Gesundheitsgefahren der Pestizide aufgeklärt und mit angemessener Schutzkleidung ausgestattet, so dass ihr Menschenrecht auf Gesundheit gefährdet wird.

Mit einem Marktanteil von 23 Prozent ist der deutsche Chemiekonzern Bayer seit der Übernahme von Monsanto knapp hinter ChemChina (einschließlich Syngenta) die Nummer zwei auf dem Weltmarkt für Agrarchemikalien bzw. Pestizide. Dabei hat Bayer noch 2019 allein in Brasilien zwölf Wirkstoffe vertrieben, die in der EU verboten sind (Michelsen u.a. 2019: 1 und 6). Problematisch ist aber nicht nur der Vertrieb vieler Pestizide, sondern auch der Vertrieb von hybriden und genmanipulierten Saatgutarten, die zwar für größere Ernten sorgen können, aber insbesondere Kleinbauernfamilien in die Verschuldung und Abhängigkeit der Agrarkonzerne treiben können.

Zunehmende Antibiotikaresistenzen beim Menschen aufgrund industrieller Tierhaltung

Ebenso problematisch ist der Einsatz von Antibiotika in der Tierhaltung. Rund die Hälfte aller Antibiotika wird in Deutschland für lebensmittelliefernde Tiere verbraucht (Wallmann et al. 2019: 1; Ärzteblatt 2017: 1). Jeder Antibiotikaeinsatz steigert das Risiko, dass Erreger Resistenzen gegen diese Arzneimittel entwickeln und kann damit das Menschenrecht auf Gesundheit gefährden. In Deutschland ist insbesondere die hochindustrialisierte Hähnchen- und Putenfleischproduktion negativ aufgefallen, zumal der Antibiotikaeinsatz in diesen Geflügelmastanlagen auf sehr hohem Niveau stagniert und die Therapiehäufigkeit sogar zunimmt. Mehr als jedes zweite Hähnchen im Handel ist mit antibiotikaresistenten Keimen kontaminiert (BVL 2017). Eine Stichprobenuntersuchung von Germanwatch ergab, dass ein Drittel der kontaminierten Hähnchenfleischproben Resistenzen gegen Reserveantibiotika aufweisen (Benning 2019: 1).



Kleinbäuerliche Familien in Paraguay, die von Investoren und Großgrundbesitzern von ihrem Land vertrieben wurden und jetzt in provisorischen Hütten am Straßenrand leben.

Der hohe Anteil der für Menschen wichtigsten Reserveantibiotika bei Masthühnern und Mastputen von rund 40 Prozent aller dort verwendeten Antibiotika (BMEL 2019: 9) ist besonders problematisch. Reserveantibiotika sind im Gesundheitssystem essentiell, weil sie zum Einsatz kommen, wenn andere Antibiotika nicht mehr wirken. Je häufiger Reserveantibiotika in Tierhaltungen eingesetzt werden und je häufiger resistente Keime mit dem Fleisch, den Schlachthofabwässern und dem Kot der Tiere in der Umwelt und in Lebensmittelketten verbreitet werden, desto mehr steigt das Risiko, dass auch diese letzten Mittel zur Bekämpfung von Infektionen bei Mensch und Tier nicht mehr wirken. Am stärksten betroffen von Infektionsrisiken mit multiresistenten Erregern sind Tierhaltende selbst, Beschäftigte in Tierhaltungen und Schlachthöfen, deren häusliches Umfeld und Menschen in Regionen mit einer hohen Dichte von industriellen Tierhaltungen (Cuny et al. 2016).

Eine Reihe von Studien zeigt, dass der globale Fleischhandel mit kontaminiertem Fleisch zur Ausbreitung von Antibiotikaresistenzen beiträgt. Das Menschenrecht auf Nahrung, aber auch auf Gesundheit, ist ernsthaft gefährdet, wenn der globale Strukturwandel hin zu industriellen Tierhaltungen diesen Kreislauf verursacht: Hochleistungstiere in Intensivtierhaltungen erkranken häufiger und benötigen mehr Antibiotika, dies verursacht mehr Antibiotikaresistenzen und Rückstände in der Umwelt und erhöht zugleich die Risiken für die öffentliche Gesundheit. Kranke Tiere, die systematisch mit Antibiotika behandelt werden, tragen daher deutlich weniger zur Gewinnung von Lebensmitteln von akzeptabler Sicherheit und Qualität sowie zur Einkommensbildung für Bäuerinnen und Bauern bei (FAO 2019).

Aber nicht nur der Einsatz von Antibiotikawirkstoffen, sondern bereits deren Produktion ist im Hinblick auf die Einhaltung von Menschenrechten problematisch. Die meisten der in Deutschland und global verwendeten Antibiotikawirkstoffe werden in Indien und China hergestellt. Wiederholt zeigten Recherchen und Studien, dass sich rund um Fabriken in Indien, in denen Pharmakonzerne auch für den deutschen und europäischen Markt produzieren lassen, große Mengen Antibiotika und antibiotikaresistente Organismen in der Umwelt nachweisen lassen. Diese können sich in lokalen Gewässern und, über Reisende, auch global ausbreiten. Damit gehen große Umwelt- und Gesundheitsrisiken einher. Das Menschenrecht auf Gesundheit ist besonders für Menschen in der Umgebung dieser Produktionsanlagen in hohem Maße

gefährdet (IACG 2019; Changing Markets 2018, vgl. auch Kapitel 5, S. 57).

Ausbeuterische Produktion von Südfrüchten und anderen Agrarrohstoffen

Der Anbau von Agrarrohstoffen ist im Globalen Süden immer noch häufig durch ausbeuterische Verhältnisse bis hin zu Kinderarbeit und Zwangsarbeit geprägt. Insgesamt schätzen die ILO und die *Walk Free Foundation*, dass elf Prozent der fast 25 Millionen Zwangsarbeiter*innen weltweit in der Landwirtschaft und Fischerei tätig sind (ILO und Walk Free Foundation 2017: 11). Von den weltweit 152 Millionen zur Arbeit herangezogenen Kindern sind laut ILO sogar 70,9 Prozent in der Landwirtschaft beschäftigt (ILO 2017: 5). Einer der Brennpunkte ist dabei der Kakaobau in Westafrika. Allein auf den Kakaopflanzungen von Côte d'Ivoire und Ghana arbeiten schätzungsweise 2,1 Millionen Kinder. Von dem selbstgesteckten Branchenziel, die Kinderarbeit bis 2020 um 70 Prozent zu reduzieren, sind die Unternehmen weit entfernt (Fountain et al. 2018: 3).

Zugleich herrschen auch unterhalb der Schwelle von Zwangsarbeit und Kinderarbeit inakzeptable Arbeitsbedingungen. So werden auch im indischen Darjeeling grundlegende Rechte von Teepflückerinnen verletzt. Nach einer Studie der Rosa-Luxemburg-Stiftung erhalten diese einen Lohn von umgerechnet 2,25 Euro pro Tag: etwa die Hälfte dessen, was sie laut einer Regierungskommission für ein Leben in Würde benötigen würden (Luig 2019). Ähnlich ausbeuterische, aber auch umwelt- und gesundheitschädigende Produktionsbedingungen finden sich beispielsweise im Weinanbau in Südafrika (Humbert 2017), beim Anbau von Bananen in Ecuador und Ananas in Costa Rica (Oxfam Deutschland 2016) oder auf Zuckerrohrpflanzungen in Brasilien (Barros 2012).

Eingekauft und gewinnbringend vermarktet werden diese Waren auch von deutschen Unternehmen. So gehören zu den wichtigsten Abnehmern von Tee aus Darjeeling laut Studie der Rosa Luxemburg Stiftung die deutschen Unternehmen Ostfriesische Tee Gesellschaft, TeeGschwendner und Teekanne. Wein aus Südafrika wird auch in den deutschen Supermarktketten Edeka, Rewe, Aldi, Lidl und Kaufland vertrieben, die laut Oxfam-Studie zum Teil einen erheblichen Preisdruck auf die Produzenten ausüben. Ähnliches gilt auch für Bananen aus Ecuador.



Auf Kakaopflanzungen in Westafrika arbeiten rund 2 Millionen Kinder. Sie müssen schwere körperliche Arbeit leisten und sind nicht vor Pestiziden geschützt.

Gefährdung des Rechts auf Nahrung durch künstlich verbilligte Agrarexporte

Unfaire Einkaufspraktiken können ausbeuterische Arbeitsbedingungen beim Anbau von Agrarrohstoffen fördern und zu Menschenrechtsverletzungen beitragen. Doch auch Agrarexporte können in Ländern des globalen Südens die Menschenrechte auf Nahrung und einen angemessenen Lebensstandard gefährden. Dies gilt insbesondere dann, wenn diese Exporte direkt oder indirekt subventioniert werden und dadurch lokale Märkte und Preise unter Druck setzen. Insbesondere das Recht auf Nahrung von Kleinbauernfamilien wird dadurch beeinträchtigt, dass diese geringere Erlöse für ihre Erzeugnisse erhalten oder gänzlich verdrängt werden, ohne auf alternative Einkommensmöglichkeiten oder funktionierende soziale Sicherungssysteme zurückgreifen zu können.

Gegenüber den Jahren 2000-2002 haben sich zum Beispiel die deutschen Gesamtexporte für Schweinefleisch, Schlachtnieberzeugnisse vom Schwein, Trockenmilcherzeugnisse und Geflügelfleisch in die ärmsten Entwicklungsländer (*Least Developed Countries* – LDCs) bis 2013-2015 zusammengenommen mehr als verfünffacht (Reichert et al. 2018: 81). Deutsche und andere europä-

ische Exportsteigerungen haben insbesondere in westafrikanischen Ländern wie Ghana, Burkina Faso oder Côte d'Ivoire negative Auswirkungen auf den Marktzugang und die Einkommen lokaler Produzent*innen. Zu den Kehrseiten der Produktions- und Exportsteigerung in der EU gehören zudem extrem niedrige Erzeugerpreise für europäische Landwirt*innen sowie zum Teil ausbeuterische Arbeitsbedingungen in hiesigen Schlachthöfen (vgl. Kapitel 4.1).

Nach wie vor spielen die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die Handelspolitik der EU für diese Entwicklung eine zentrale Rolle (Reichert et al. 2015). Zwar wurden direkte Exportsubventionen für die genannten Agrarprodukte in den letzten Jahren nicht mehr gezahlt. Flächegebundene Direktzahlungen und Investitionsbeiträgen an die landwirtschaftlichen Betriebe tragen aber weiterhin dazu bei, dass europäische Molkereien und Schlachthöfe ihre Produkte zu Preisen unterhalb der wirklichen Produktionskosten exportieren können. Handelsabkommen wie die so genannten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements* – EPA) schränken zudem die Spielräume der Zielländer drastisch ein, ihre Märkte vor künstlich verbilligten Produkten zu schützen.

Gewalt gegen Menschenrechts- und Umweltverteidiger*innen in der Landwirtschaft

Menschen, die ihre Landrechte gegenüber Großgrundbesitzern oder Bergbauunternehmen verteidigen oder die sich gegen Ausbeutung auf Plantagen wehren, leben in vielen Ländern gefährlich. So wurden allein 2018 laut der Menschenrechtsorganisation *Global Witness* weltweit 164 Land- und Umweltverteidiger*innen ermordet (*Global Witness* 2019). Mit 21 Opfern ist das Agrobusiness (nach dem Rohstoffabbau) der Sektor, der am zweithäufigsten betroffen ist. Mit 30 ermordeten Land- und Umweltverteidiger*innen ist die Situation in den Philippinen derzeit am dramatischsten, wo Präsident Rodrigo Duterte friedliche Aktivist*innen als Terroristen diffamiert und kriminalisiert. Danach folgen Kolumbien mit 24, Indien mit 23 und Brasilien mit 20 Ermordeten. Die Politik der harten Hand des neuen Präsidenten Jair Bolsonaro lässt in Brasilien eine weitere Eskalation der Gewalt befürchten. Das jüngst verhandelte Handelsabkommen zwischen der EU und dem MERCOSUR könnte dazu führen, dass die europäischen und deutschen

Importe von Sojafeldern, Ethanol auf Zuckerbasis und Rindfleisch weiter steigen, deren Produktion häufig mit Ausbeutung, Menschenrechtsverletzungen, gesundheitsschädlichem Pestizideinsatz und Abholzung einhergehen.

Klimawandel als menschenrechtliche Herausforderung und die Rolle der Agrarwirtschaft

Eine schnell wachsende Bedrohung für den Menschenrechtsschutz im Agrarsektor stellt der Klimawandel dar. Längere Trockenperioden und Dürren, Meeresspiegelanstieg sowie gewaltigere Wetterextreme gefährden landwirtschaftliche Erträge, die Wasserversorgung und damit die Rechte auf Nahrung, Wasser und Gesundheit. Besonders betroffen sind ärmere Länder und dort insbesondere die bereits benachteiligten Bevölkerungsgruppen (UNHRC 2009, DE IPCC 2019). Vor diesem Hintergrund hat die ehemalige UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, den Klimawandel sogar als die „größte Bedrohung der Menschenrechte im 21. Jahrhundert“ bezeichnet (Knox 2016: 7).



Die Landkonflikte im brasilianischen Bundesstaat Pará haben durch die Ausweitung der Agrarindustrie massiv zugenommen – vor allem zulasten indigener Völker.

Gleichzeitig trägt die Landwirtschaft ihrerseits selbst zum Klimawandel bei. So haben sich die Treibhausgasemissionen aus der landwirtschaftlichen Produktion im Zeitraum von 1961 bis 2016 fast verdoppelt – von 3,1 Gigatonnen CO₂-Äquivalente auf 5,8 Gigatonnen CO₂ (IPCC 2019: 41). Diese Zunahme stammt hauptsächlich aus dem Tierhaltungssektor und dem Einsatz von Kunstdünger. Insbesondere wirkt sich die Fleischproduktion aus: In Deutschland liegt der Pro-Kopf-Verzehr von Fleisch mit etwa 60 Kilogramm pro Jahr fast doppelt so hoch wie im weltweiten Durchschnitt von etwa 33 Kilogramm pro Jahr (OECD et al. 2019: 151). Seit 2011 ist er zwar leicht um etwa 3 Prozent gesunken, der gesamte Fleischkonsum stieg allerdings in Deutschland aufgrund der Bevölkerungszahl leicht an. Zudem geht etwa 20 Prozent des in Deutschland produzierten Fleisches in den Export (BLE 2018).

3.2 Relevante Menschenrechtsnormen im Agrarsektor

Lange kreiste die Debatte um Menschenrechte und Landwirtschaft hauptsächlich um das Recht auf Nahrung, das in Artikel 11 des UN-Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 als elementarer Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard verankert ist. 1999 veröffentlichte der zuständige unabhängige UN-Expertenausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte den Allgemeinen Kommentar Nr. 12, der seither als maßgebliche Auslegung des Rechts auf Nahrung gilt (CESCR 1999). 2004 verabschiedete die Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (*Food and Agriculture Organisation - FAO*) darüber hinaus eigene Leitlinien zur Unterstützung der Umsetzung des Recht auf Nahrung (FAO 2004).

Eine Quintessenz aus all diesen Standards: Das Recht auf angemessene Ernährung ist nicht darauf beschränkt, dass Menschen schlicht ein Mindestmaß an Kalorien und Proteinen zu sich nehmen. Darüber hinaus geht es um die permanente und nachhaltige Verfügbarkeit sowie den physischen und ökonomischen Zugang zu angemessener Ernährung und den Mitteln, diese zu erlangen. Dies schließt ausdrücklich den Zugang zu Land und anderen natürlichen Ressourcen ein, um sich selbst ernähren zu können, aber auch funktionierende Verteilungs-, Verarbeitungs- und Marktssysteme, um die Ernährung jedes Menschen zu sichern. In den Leitlinien zu Boden- und Land-

nutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern bestätigte auch der Welternährungsausschuss (*Committee on World Food Security - CFS*) im Rahmen der FAO 2012 den menschenrechtlichen Anspruch auf den Zugang zu Ressourcen und sprach dazu detaillierte Umsetzungsempfehlungen aus (FAO 2012).

Über das Recht auf Nahrung hinaus sind für den Agrarsektor viele weitere Menschenrechte relevant. Dazu gehört das Recht auf Wohnen, das ebenfalls in Artikel 11 des UN-Sozialpaktes als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard aufgeführt wird und mit Bodenrechten ebenso eng verknüpft ist wie das Recht auf Nahrung. Dazu gehören auch die im Sozialpakt anerkannten Menschenrechte auf Gesundheit, Wasser, Selbstbestimmung, soziale Sicherheit, kulturelle Rechte sowie das Recht auf Arbeit und gerechte Arbeitsbedingungen. Letztere wurden mit Blick auf Wanderarbeiter*innen und deren Familien zusätzlich in einer eigenen UN-Konvention spezifiziert (OHCHR 1990). Zu beachten sind zudem auch die acht Kernarbeitsnormen der internationalen Arbeitsorganisation (*International Labour Organisation - ILO*).

Ebenso relevant wie die sozialen Rechte ist der UN-Pakt für bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt). Die Rechte auf Leben, Freiheit von Sklaverei, Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Mitbestimmung, Streik und politische Betätigung sind auch für Nahrungsproduzent*innen und -konsument*innen grundlegende Voraussetzungen, um ihre Interessen gegenüber Regierungen und Unternehmen durchzusetzen. Dies gilt ebenso für das Recht auf Zugang zu unabhängigen und unparteiischen Gerichten. Dieses Recht ist auch im Agrarsektor grundlegend, damit Betroffene von Menschenrechtsverletzungen Entschädigung und Wiedergutmachung einklagen und die Urheber zur Verantwortung gezogen werden können.

Der bisher umfassendste Versuch, die verschiedenen menschenrechtlichen Aspekte im Agrarsektor zusammenzuführen, ist die *United Nations Declaration on the Rights of Peasants and other People Working in Rural Areas* (UNDROP), die im Oktober 2018 vom UN-Menschenrechtsrat und im Dezember 2018 von der UN-Generalversammlung angenommen wurde, wobei sich die deutsche Bundesregierung der Stimme enthielt (UN General Assembly 2018). Dabei handelt es sich zwar nicht um ein völkerrechtliches Abkommen, wohl aber um eine Interpretation bestehenden Völkerrechts, zu dessen Umsetzung sich die Staaten bereits verpflichtet haben. Auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 ist kein verbind-



Milchprodukte, v.a. Milchpulver, werden aus der EU zu Niedrigstpreisen nach Westafrika exportiert. Lokale Viehhalter*innen werden vom Markt verdrängt.

liches Menschenrechtsabkommen. Ihre Standards haben gleichwohl in der Folge Eingang in zahlreiche Völkerrechtsabkommen gefunden.

Die *Peasant Rights Declaration* zählt alle für diese Gruppe von Menschen relevanten Menschenrechtsinstrumente auf und fasst ihre Rechte, Risiken und die entsprechenden Verpflichtungen der Staaten zusammen. In einigen Aspekten geht die Erklärung dabei über den Status Quo hinaus. So wird in Artikel 17 explizit das „Recht auf Land“ anerkannt und ausführlich beschrieben, das in bisherigen Menschenrechtsinstrumenten nur indirekt aus den Rechten auf Nahrung und Wohnen abgeleitet wurde. Expliziter als zuvor erkennt die Erklärung das „Recht auf Ernährungssouveränität“ (Art. 15.5.) und das „Recht auf Saatgut“ an, das in Artikel 19 umfassend spezifiziert wird. Ausführlicher als andere Dokumente behandelt die Erklärung auch die menschenrechtliche Verpflichtung von Staaten, Bauern und anderen Menschen auf dem Land vor gefährlichen Pestiziden, Chemikalien und riskanten Technologien sowie vor dem Klimawandel zu schützen und sie an entsprechenden Politikmaßnahmen zu beteiligen.

Die Notwendigkeit einer eigenen Menschenrechtserklärung für Bäuerinnen und Bauern und andere Menschen, die auf dem Land arbeiten, wird in deren Präambel auch damit begründet, dass diesen trotz ihres wesentlichen Beitrags zur Ernährung und wirtschaftlichen Entwicklung „häufig die Nutzungsrechte und Eigentum über Land, gleicher Zugang zu Land, produktiven Ressourcen, finanziellen Dienstleistungen, zu Information, Beschäftigung und sozialer Sicherung verweigert wird und sie oft Opfer von Gewalt und Diskriminierung in verschiedenen Ausdrucksformen sind.“ Dies zu verhindern ist zunächst Teil der menschenrechtlichen Schutzpflicht von Staaten, zugleich aber auch der Unternehmensverantwortung zur Achtung der Menschenrechte (vgl. Kapitel 2).

4. Die staatliche menschenrechtliche Schutzpflicht Deutschlands und der Agrarsektor

Die erste Säule der UN-Leitprinzipien konkretisiert die menschenrechtliche Schutzpflicht der Staaten in Bezug auf das Handeln von Unternehmen (UN-Leitprinzipien 1-10). Staaten sind völkerrechtlich verpflichtet, die Menschen durch eine angemessene Politik, Regulierung und Rechtsprechung vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen zu schützen. Eine besondere Verantwortung haben Staaten, wenn sie selbst an wirtschaftlichen Tätigkeiten beteiligt sind. Das ist u.a. gegeben, wenn der Staat Dienstleistungen beauftragt, die sich auf die Wahrnehmung der Menschenrechte auswirken können (UN-Leitprinzip 5). Zudem sollen Staaten für Politikkohärenz sorgen, indem alle staatlichen Stellen sich der Menschenrechtsverpflichtungen bewusst sind und beim Abschluss von Handels- und Investitionsabkommen gewährleisten, dass genügend Spielraum für die Erfüllung dieser Verpflichtungen erhalten bleibt (UN-Leitprinzip 8. +9.).

Das Kapitel 4 untersucht, inwieweit Deutschland dieser menschenrechtlichen Schutzpflicht in Bezug auf den Agrarsektor nachkommt. Dafür konzentrieren wir uns auf zwei Themen mit globaler Reichweite: In Kapitel 4.1 untersuchen wir die Handels- und Investitionspolitik und wie sich diese insbesondere auf das Recht auf Nahrung auswirkt. Im Kapitel 4.2 beleuchten wir die Kooperation der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Unternehmen des Agrarsektors.

Aber nicht nur die weltweiten Auswirkungen der deutschen und europäischen Politik sind relevant, wenn es um die menschenrechtlichen Auswirkungen des Agrarsektors geht. Auch in Deutschland selbst gibt es beispielsweise in der fleischverarbeitenden Industrie oder der Landwirtschaft schwere Ausbeutung. Insbesondere Arbeitsmigrant*innen arbeiten unter großem Druck viele Überstunden, ohne soziale Absicherung und können ihr Recht auf Lohn häufig nicht durchsetzen. In diesem Bericht schildern wir derartige Arbeitsbedingungen am Beispiel von Schlachthöfen in Niedersachsen (vgl. Kasten S. 58f). In ihrem Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte hatte die Bundesregierung es versäumt, sich

dieser inländischen Herausforderung angemessen zu stellen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) hat in seinem Jahresbericht 2017/18 einen Schwerpunkt auf die Arbeitssituation von Migrant*innen gelegt und analysiert die Politik und Gesetzgebung sowie bestehende Hürden. Deshalb verzichten wir in diesem Bericht darauf, die menschenrechtliche Schutzpflicht der Bundesregierung in Bezug auf Arbeitsmigrant*innen im Agrarsektor umfangreicher zu beleuchten und schließen uns der Schlussfolgerung des DIMR an, dass es „ein effektives Gesamtkonzept [braucht], mit dem der Staat seine grund- und menschenrechtliche Verpflichtung umsetzt, Betroffenen effektiven Zugang zum Recht zu gewähren (DIMR 2018: 37ff).

4.1 EU-Handels- und Investitionsabkommen behindern Umsetzung von Menschenrechten

Handels- und Investitionsabkommen können den Schutz der Menschenrechte im Bereich der Landwirtschaft in erheblichem Maße beeinträchtigen. Aus diesem Grund existieren verschiedene internationale Menschenrechtsnormen, die die Staaten zur Einhaltung der Menschenrechte in ihrer Handels- und Investitionspolitik verpflichten. Diese Verpflichtungen spiegeln sich auch in den geltenden Verträgen des EU-Rechts wider (siehe Kasten S. 30).

4.1.1 Die Welthandelsorganisation als internationaler Rahmen des Agrarhandels

Seit ihrer Gründung 1995 setzt die WTO wichtige Rahmenbedingungen für den internationalen Agrarhandel. So zielt ihr Agrarabkommen (*Agreement on Agriculture – AoA*) auf die Liberalisierung der weltweiten Agrarmärkte ab. Dazu enthält es Regeln für drei Kategorien staatlicher Maßnahmen, die eine handelsverzerrende Wirkung haben können: Exportsubventionen, Marktzugangsbeschränkungen (vor allem Zölle und Quoten) sowie interne Förderungen. Für die Durchsetzung des Menschenrechts auf Nahrung ist es von eminenter Bedeutung, wie diese Regeln ausgestaltet sind.

Kasten: Menschenrechtliche Verpflichtungen im Bereich der Handels- und Investitionspolitik

Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte betont in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 zum UN-Sozialpakt, dass die Staaten Konflikte zwischen Handels- und Investitionsabkommen und ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen identifizieren und solche Abkommen nicht unterzeichnen sollen, die derartige Konflikte beinhalten. Vor und nach deren Unterzeichnung sollen die Staaten menschenrechtliche Folgenabschätzungen (*Human Rights Impact Assessments* – HRIA) durchführen und spezifische Menschenrechtsklauseln in diese Abkommen integrieren. Daneben bekräftigt der Ausschuss die Verpflichtung, die Achtung der Menschenrechte nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb der Staatsgrenzen sicherzustellen. Aufgrund dieser „extraterritorialen Schutzpflicht“ dürfen andere Staaten nicht daran gehindert werden, ihren Menschenrechtspflichten nachzukommen. Diese Schutzpflicht sei besonders relevant bei der Aushandlung und dem Abschluss von Handels- und Investitionsabkommen (*UN Economic and Social Council* 2017).

Ähnlich heißt es in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, dass die Staaten beim Abschluss von Handels- und Investitionsabkommen

„ausreichenden innerstaatlichen Politikspielraum zur Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen erhalten“ sollen. Als Mitglieder multilateraler Institutionen der Handels- und Finanzpolitik sollen sie daneben sicherstellen, dass „diese Institutionen weder die Fähigkeiten ihrer Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer Schutzpflicht beschränken noch die Wirtschaftsunternehmen an der Achtung der Menschenrechte hindern“ (DGCN 2014). Dies ist ein klarer Auftrag, auch im Rahmen etwa der Welthandelsorganisation (*World Trade Organisation* – WTO) und im Kontext bilateraler Handelsabkommen für die Achtung der Menschenrechte einzutreten.

Die menschenrechtlichen Verpflichtungen sind auch Bestandteil der Verträge der Europäischen Union. Der EU-Vertrag verpflichtet die EU in ihrem auswärtigen Handeln dazu, „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern“ (Artikel 21.2, EUV). Laut Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union gelten diese Ziele explizit auch für die „gemeinsame Handelspolitik“, denn diese werde „im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union gestaltet“ (Artikel 207, AEUV).

Bei der zehnten WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2015 in Nairobi beschlossen die WTO-Mitglieder, direkte Exportsubventionen abzuschaffen. Die EU gehörte zu jenen Industriestaaten, die den Export ihrer Agrarüberschüsse – vor allem Getreide, Fleisch und Milchpulver – direkt subventionierte, um sie auf dem Weltmarkt abzusetzen. Die subventionierten Exporte verdrängten auch in Entwicklungsländern Bäuerinnen und Bauern von ihren lokalen Märkten und beeinträchtigten dadurch ihre Rechte auf Nahrung und einen angemessenen Lebensstandard. Zugleich verstärkte das Exportdumping die Importabhängigkeit vieler Länder des globalen Südens und setzte damit auch Verbraucher*innen einem erhöhten Risiko starker Preisschwankungen auf dem Weltmarkt aus. Betrogen die Exportsubventionen Anfang der 1990er Jahre noch mehr als 15 Milliarden Euro jährlich, senkte die EU sie seit ihrem WTO-Beitritt 1995 sukzessive, bis sie 2013 schließlich ausliefen (*European Commission* 2019a).

Mit ihren diversen Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ersetzte die EU Preisstützungen wie Garantiepreise und Exportsubventionen schrittweise durch sogenannte Flächenprämien, die allein an die Fläche der Agrarbetriebe gebunden sind – unabhängig davon, was und wie viel sie produzieren. Der Grund für diese Umstellung: Das WTO-Agrarabkommen erlaubt diese Art interner Förderungen als sogenannte *Green Box*-Subventionen in unbeschränkter Höhe, da sie einen geringen oder keinen handelsverzerrenden Effekt haben sollen. Die EU deklariert mittlerweile den Löwenanteil ihrer GAP-Subventionen gegenüber der WTO als *Green Box*-Zahlungen (Matthews 2018). EU-Agrarkommissar Phil Hogan bekräftigte, dass dank der Umstellung auf Flächenprämien die GAP ihre einstmalig handelsverzerrende Wirkung endgültig verloren habe und daher WTO-konform sei (Hogan 2018).

Doch auch die Flächenprämien begünstigen exportorientierte Betriebe. Reichert (2019) schätzt, dass im

Jahr 2015 EU-Exporte von Weizen, Milchprodukten und Schweinefleisch von Flächenprämien in Höhe von mehr als 2,2 Milliarden Euro profitierten. Die Flächenprämien sind zwar der wichtigste, aber nicht der einzige Förderposten der GAP. Hinzu kommen an die Produktion gekoppelte Direktzahlungen für einzelne Produkte und Investitionsbeihilfen, etwa für Maschinen und Ställe. Diese kommen überproportional exportorientierten Betrieben des Getreideanbaus und der Intensivtierhaltung zugute. Nach den Berechnungen von Berthelot (Berthelot 2018) erhielten allein die EU-Milchexporte im Jahr 2016 GAP-Subventionen von insgesamt mehr als 2 Milliarden Euro. Diese ermöglichen es den Erzeugern, Milchprodukte – darunter vor allem Milchpulver – zu Niedrigpreisen zu exportieren, die nicht die Produktionskosten decken.

Wichtige Absatzmärkte der EU liegen in Subsahara-Afrika, das allein ein Viertel der EU-Exporte von mit Pflanzenfett angereichertem Magermilchpulver aufnimmt (EPA Monitoring 2018). Ebenso entfallen ein Viertel der EU-Weizenausfuhr, zwei Drittel der Weizenmehlausfuhr und mehr als 40 Prozent des exportierten Geflügelfleisches auf Subsahara-Afrika (Reichert 2019).

Um ihre lokalen Erzeuger*innen gegen problematische Importe der EU und anderer Länder zu schützen, brauchen Entwicklungsländer die Möglichkeit, ihre Zollsätze flexibel erhöhen zu können. Bislang dürfen sie dabei die Höchstsätze, die sie in der WTO festgelegt haben („gebundene Zollsätze“) nicht überschreiten. Diese Höchstsätze haben sich für viele Länder schon häufig als zu niedrig erwiesen haben (South Centre 2017). Daher fordert schon seit vielen Jahren die G33, eine Gruppe kleinbäuerlich geprägter Entwicklungsländer in der WTO, die Einführung einer Sicherheitsklausel in das WTO-Agrarabkommen, einen *Special Safeguard Mechanism* (SSM), der in begründeten Fällen auch eine Erhöhung über die gebundenen Zollsätze hinaus ermöglichen würde. Doch Agrarexporteure, darunter die EU und die USA, blockieren bisher eine Einigung über diesen Mechanismus, so auch bei der letzten WTO-Konferenz im Dezember 2017 in Buenos Aires. Und das obwohl Industriestaaten mit der *Special Agricultural Safeguard* (SSG) bereits über ein vergleichbares Schutzinstrument im Rahmen des Agrarabkommens verfügen. Bisher ebenso vergeblich blieb die Forderung der G33 nach einer Klausel, um so genannte *Special Products*, die besonders wichtig für die Ernährungssicherheit sind, grundsätzlich von den Liberalisierungsverpflichtungen in der WTO auszunehmen (Kanth 2015 und 2018).

4.1.2 Bilaterale und regionale EU-Handelsabkommen

Seit dem Stillstand der aktuellen Liberalisierungsrunde der WTO, der 2001 begonnenen Doha-Runde, schlossen immer mehr Industriestaaten bilaterale oder interregionale Handelsabkommen ab, so auch die EU. Seither setzt die Union ein umfangreiches Programm der Aushandlung neuer Handelsabkommen oder der Nachverhandlung bereits existierender Handels- und Präferenzabkommen um. Mit rund 40 Entwicklungs- und Schwellenländern führt die EU derzeit Handelsgespräche (zehn laufende Verhandlungen, fünf Aktualisierungen existierender Verträge, 25 Abkommen harren noch der Unterschrift). 45 weitere Abkommen sind noch nicht vollständig ratifiziert und werden nur vorläufig angewendet. Mehr als die Hälfte der Verhandlungen führt die EU mit afrikanischen Ländern, zumeist sogenannte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*European Commission* 2019b).

Nach den Vorgaben der WTO und den eigenen Verhandlungszielen der EU muss Marktöffnung in bilateralen und regionalen Abkommen deutlich über die WTO-Verpflichtungen hinausgehen. Dabei interpretiert sie den einschlägigen Artikel XXIV des zur WTO gehörenden Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT recht willkürlich. Danach muss in bilateralen Handelsabkommen „im Wesentlichen der gesamte Handel“ zwischen den Vertragsparteien liberalisiert werden.

Während die EU gegenüber Entwicklungsländern (fast) alle Zölle abschafft, verlangt sie im Gegenzug den schrittweisen Abbau von 80 bis nahezu 100 Prozent der Zölle auf EU-Importe. So soll etwa Ghana 80 Prozent der Zölle auf EU-Güter beseitigen, die Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft SADC (*Southern African Development Community*) 86 Prozent, der Mercosur 91 Prozent und Vietnam fast 100 Prozent. Die EU-Kommission lobte das Freihandelsabkommen mit Vietnam in besonderem Maße, weil das südostasiatische Land dadurch im Laufe von zehn Jahren die gleiche Zahl von Zöllen beseitigen muss wie die EU, „was niemals zuvor mit einem Entwicklungsland erreicht werden konnte“ (*European Commission* 2015a).

Ein weiteres Charakteristikum der bilateralen Handelsagenda der EU betrifft die Frage der internen Förderungen für die Landwirtschaft, wie die Flächenprämien. Zum Nachteil der Entwicklungsländer klammert die EU diese Agrarsubventionen prinzipiell aus ihren bilateralen Handelsabkommen aus. Über ihren Abbau will die EU

höchstens in der WTO verhandeln. Die Folge: Bei bilateral vereinbarten Zollsenkungen sind bäuerliche Betriebe in Entwicklungsländern in noch stärkerem Maße von Verdrängung durch die subventionierte EU-Konkurrenz

bedroht. Dies aber birgt erhebliche menschenrechtliche Risiken, wie die Beispiele der Geflügel- und Milchexporte nach Westafrika verdeutlichen (siehe Kasten unten).

Kasten: Westafrika: Wirtschaftspartnerschaftsabkommen gefährden das Recht auf Nahrung

Seit dem Jahr 1975 gewährte die EU den 79 AKP-Ländern, ehemaligen europäischen Kolonien in Afrika, der Karibik und dem Pazifik, unter dem Lomé- und später den Cotonou-Abkommen einseitig Handelspräferenzen auf dem europäischen Markt. Im Jahr 2000 hat sie angekündigt, diese Präferenzen durch wechselseitige Freihandelsabkommen zu ersetzen, die die AKP-Länder zur Öffnung ihrer Märkte für die wettbewerbsfähigeren EU-Exporteure zwingen. Seit 2002 verhandelt sie daher mit den AKP-Staaten über sogenannte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements* – EPAs).

Auch mit den 15 Mitgliedstaaten der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS (*Economic Community of Western African States*) strebt die EU ein interregionales EPA an, doch Nigeria verweigert bis heute die Unterschrift unter den Vertrag. Zwischenzeitlich unterzeichneten jedoch Côte d'Ivoire und Ghana sogenannte Interim-EPAs, die seit Ende 2016 vorläufig angewendet werden. Diese Verträge unterminieren aber nicht nur die regionale Integration, sondern gefährden in einigen Fällen auch das Recht auf Nahrung. Ein Beispiel ist der massenhafte Import von Geflügelteilen aus der EU, der die westafrikanischen Geflügelproduzent*innen von ihren lokalen Märkten verdrängt.

Die ECOWAS sieht einen gemeinsamen Außenzoll von 35 Prozent auf den Import von frischen oder gefrorenen Hühnerteilen vor (GRA 2016). Ghana hingegen bindet in seinem Interim-EPA einen Zollsatz auf Hühnerteile aus der EU von nur 20 Prozent (Ghana-EPA 2016). Das Interim-EPA der Côte d'Ivoire sieht gegenüber der EU ebenfalls einen Zollsatz von 20 Prozent vor, der jedoch ab 2023 auf Null sinken soll (Côte d'Ivoire-EPA 2008).

Die beiden Interim-EPAs unterlaufen damit den höheren gemeinsamen Außenzoll der ECOWAS, der ohnehin schon nicht ausreicht, um negative Wirkungen auf die lokale Erzeugung zu verhindern. EU-Exporteure können ihre Hühnerteile so künftig nicht nur nach Ghana und Côte d'Ivoire zu einem niedrigeren Zollsatz exportieren, sondern von dort aus auch auf die Märkte der übrigen ECOWAS-Staaten, da diese ihre Binnenzölle beseitigt haben. Die ECOWAS-Staaten verlieren dadurch nicht nur kostbare Zolleinnahmen, sondern auch Absatzmöglichkeiten für ihre eigenen Geflügelproduzent*innen (Mari 2016).



Der Verkauf lokaler Milchprodukte wie hier in Burkina Faso leidet unter der europäischen Milchpulver-Konkurrenz.

Ähnliche Risiken bergen die EPAs für Erzeuger*innen von Milch, Gemüse, Kartoffeln und anderen Produkten. Milchpulver wird von EU-Molkereien in großen Mengen nach Westafrika exportiert und verhindert dort den Aufbau einer größeren Frischmilcherzeugung. Ghana verpflichtet sich in seinem Interim-EPA, den Zollsatz auf Milchpulver bis Ende 2021 zu beseitigen (Ghana-EPA 2016). Ähnlich schreibt das von Nigeria blockierte ECOWAS-EPA vor, innerhalb von fünf Jahren nach dessen Inkrafttreten den Zollsatz auf Milchpulver gänzlich zu beseitigen. Derzeit erhebt die Wirtschaftsgemeinschaft einen bereits sehr niedrigen Satz von nur fünf Prozent (ECOWAS-EPA 2014).

Lokale Viehhalter*innen können so das Potenzial ihrer Tiere zur Milcherzeugung nicht nutzen, denn die Molkereien bevorzugen das billigere importierte Milchpulver, das häufig nur ein Drittel der heimischen Frischmilch kostet. In Ländern wie Niger, Burkina Faso oder Senegal tragen Milcherzeugung und -verarbeitung entscheidend zum Lebensunterhalt hunderttausender

Familien bei. Bereits jetzt leidet der Verkauf der lokalen Milchprodukte besonders unter dem mit Pflanzenfett – meist billiges Palmöl – angereicherten Magermilchpulver (Reichert/Leimbach 2015). Die EU-Exporte dieses Milchpulvers nach Westafrika haben allein seit 2016 um ein Viertel zugenommen (EMB 2019). Die steigende Nachfrage nach Milch in der Region wird damit vor allem durch Importe gedeckt.

Die Milchpulverkonkurrenz beeinträchtigt vor allem das Recht auf Nahrung von Viehhirt*innen, darunter viele Frauen, die einen Teil ihrer Milch auf lokalen Märkten verkaufen und damit ein bescheidenes Einkommen erzielen. Dabei könnte die örtliche Weiterverarbeitung ihrer Frischmilch einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Armutsbekämpfung leisten. Dieses Entwicklungspotenzial zeigen die in Westafrika auf kooperativer Basis entstandenen Mini-Molkereien, die die Frischmilch kleiner Viehbetriebe abnehmen und weiterverarbeiten (Oxfam 2018).

Die EU-Handelsabkommen gefährden die Menschenrechte jedoch nicht nur durch die steigenden Exporte der europäischen Agrarindustrie, sondern in anderen Fällen auch durch deren Importe. Dies verdeutlicht das derzeit besonders umstrittene EU-Abkommen mit dem Mercosur. Diesem südamerikanischen Staatenbund gehören Brasilien, Argentinien, Paraguay und Uruguay an. Ende Juni 2019 verkündete die EU-Kommission, sie habe eine „grundsätzliche Einigung“ (*Agreement in Principle*) über ein Handelsabkommen mit dem Mercosur erzielt, das Teil eines umfassenderen Assoziationsabkommens werden soll (Europäische Kommission 2019).

Gemäß dieser grundsätzlichen Einigung gewährt die EU dem Mercosur zollbegünstigte Importquoten über 99.000 Tonnen Rindfleisch, 180.000 Tonnen Geflügelfleisch und 650.000 Tonnen für das aus Zuckerrohr gewonnene Ethanol (*Agreement in Principle* 2019). Ferner verpflichtet sich Argentinien, seine Exportsteuern auf Soja im fünften Jahr nach dem Inkrafttreten des Handelsabkommens mit der EU auf 18 Prozent und im zehnten Jahr auf 14 Prozent abzusenken (European Commission 2019c). Derzeit erhebt die Regierung Macri Exportsteuern auf Soja in Höhe von rund 29 Prozent, die Vorgängerregierung erhob sogar 35 Prozent (Clarín 2018).

Wird das geplante Abkommen in Kraft gesetzt, würden einige der wichtigsten Treiber der Abholzung und der Landkonflikte im Mercosur in noch größeren Mengen oder zu niedrigeren Preisen in die EU eingeführt werden können: Rindfleisch, Soja und Ethanol aus Zuckerrohr. Zu den Leidtragenden zählen vor allem Kleinbäuerinnen und -bauern sowie Indigene, wie die Ayoreo in Paraguay, die Wichí in Argentinien oder die Yanomami in Brasilien, um nur einige Beispiele zu nennen. Erschwerend kommt hinzu, dass Brasiliens amtierender Präsident Bolsonaro mit seiner indigenenfeindlichen Politik die Landkonflikte massiv anheizt, was bereits zu zahlreichen Menschenrechtsverletzungen und mehreren Todesfällen führte, nachdem Holzfäller in Indigenen-Reservate eindringen und Feuer legten (Fischermann 2019).

Der bislang geplante Handelsvertrag sieht jedoch keine effektiven Maßnahmen vor, um solche Übergriffe zu ahnden. Im sogenannten Nachhaltigkeitskapitel ist der Schutz der territorialen Rechte indigener Gemeinschaften eine Leerstelle. Stattdessen empfiehlt es die Einbindung lokaler Gemeinschaften in Lieferketten von Forstprodukten, zu der sie ihre „vorherige informierte Zustimmung“ geben sollen (European Commission 2019d). Das aber ist nur eine sehr verstümmelte Variante des weit anspruchsvolleren

UN-Konzepts des *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC), das die Zustimmung Indigener bei jeglicher Nutzung ihrer Territorien verlangt – und nicht einfach ihre Beteiligung an der Extraktion natürlicher Ressourcen. Zudem bleibt das Nachhaltigkeitskapitel vom zwischenstaatlichen Streit-schlichtungsmechanismus des Abkommens ausgenommen und taugt schon deshalb nicht als Druckmittel.

Neben den Handelsverträgen der EU können auch ihre Präferenzabkommen menschenrechtliche Risiken verursachen, was das Beispiel Kambodschas zeigt (siehe Kasten unten).

Kasten: Everything but Arms: Landgrabbing in Kambodscha

Unter der *Everything but Arms-Initiative* (EBA) gewährt die EU den sogenannten *Least Developed Countries* (zurzeit 47 Länder) einseitig zoll- und quotenfreien Marktzugang für alle Produkte außer Waffen und Munition. Von den drei Schienen des Allgemeinen Präferenzsystems der EU bietet EBA den begünstigten Staaten damit die weitreichendsten Präferenzen. Diese sind allerdings an die effektive Umsetzung von 15 menschen- und arbeitsrechtlichen Konventionen geknüpft. Verstöße können zum teilweisen oder vollständigen Entzug der Präferenzen führen.

Nach der 2006 beschlossenen Liberalisierung des Zuckermarktes in der EU entdeckten auch in Kambodscha aktive Agrarunternehmen die erweiterten Absatzmöglichkeiten in der EU. Unter der EBA-Initiative konnten sie steigende Zuckermengen in der EU absetzen, und das zu Preisen oberhalb des Weltmarktniveaus. Um diese Möglichkeit auszuschöpfen, vergab die kambodschanische Regierung Konzessionen über große Flächen an private Betreiber*innen von Zuckerrohrplantagen. Dabei handelte es sich jedoch um Land, das zuvor kleinbäuerliche Familien nutzten. In der Folge kam es laut FIAN zu massenhaften Vertreibungen dieser Familien, bei denen staatliche Polizeikräfte gewalttätige Übergriffe verübten (FIAN 2014).

Menschenrechtsorganisationen dokumentierten die Verantwortung der Zuckerrohrplantagen für die Vertreibungen, von denen mindestens 10.000 Menschen betroffen waren. Seit 2012 forderten sie die EU wiederholt auf, eine Untersuchung der Menschenrechtsverletzungen aufzunehmen und die EBA-Präferenzen Kambodschas auszusetzen. Doch erst im Februar 2019 kündigte die EU-Kommission an, ein Verfahren zum Entzug der EBA-Präferenzen gegen Kambodscha einzuleiten. Hintergrund war die zunehmende Repression durch die regierende kambodschanische Volkspartei, die 2017 zum Verbot einer Oppositionspartei führte (Russel 2019).

Die EU-Kommission nennt drei Gründe für die Einleitung des Sanktionsverfahrens gegen Kambodscha: die politische Repression, Arbeitsrechtsverletzungen und die Landkonflikte vor allem im Zuckersektor (European Commission 2019e). Da die Zivilgesellschaft so viele Jahre vergeblich die Sanktionierung aufgrund der Vertreibungen gefordert hat, muss vermutet werden, dass erst die zunehmende politische Repression den Ausschlag für die Einleitung des Entzugsverfahrens gegeben hat.

So verlangt die EU etwa in den beiden Abkommen mit Kolumbien/Peru und Mexiko – alle drei Länder sind Zentren der Nutzpflanzenvielfalt – den Schutz von Pflanzensorten gemäß dem Übereinkommen der UPOV (*Union internationale pour la protection des obtentions végétales*) aus dem Jahr 1991 (siehe etwa: Kolumbien/Peru/EU 2012). Das UPOV-Übereinkommen schützt aber, anders als der Name suggeriert, nicht die Pflanzensorten sondern die Rechte der transnationalen Unternehmen, die in Sortenzucht und Saatguthandel tätig sind und unterminiert so systematisch die Kulturpflanzenvielfalt.

4.1.3 Geistige Eigentumsrechte an Saatgut

Einer der besonders problematischen Aspekte der EU-Handelsabkommen betrifft den Umgang mit der Artenvielfalt. Da die industrielle Landwirtschaft bereits die Anzahl der Nutzpflanzensorten erheblich dezimierte, müsste deren Erhalt eine hohe Priorität in den Handelsabkommen der EU mit den Staaten einnehmen, die noch eine große Artenvielfalt an Nutzpflanzen besitzen. Doch das Gegenteil ist der Fall.



Bäuerliches Saatgut in einer gemeinschaftlichen Saatgutbank im Nordosten Brasiliens.

Das UPOV Übereinkommen wurde 1961 in Paris beschlossen und seither dreimal überarbeitet (1972, 1978 und 1991). Die letzte Fassung von 1991 weitet die Rechte kommerzieller Saatgutproduzenten erheblich aus. Sie beschränkt vor allem die Möglichkeit von Kleinbauern und -bäuerinnen, einmal gekauftes Saatgut zu modifizieren, selbst zu vermehren, wiederauszusäen oder es auszutauschen. All diese Tätigkeiten bedürfen laut UPOV 1991 einer Zustimmung der kommerziellen Saatgutunternehmen. Diese erteilen sie aber nur gegen Gebühren, die die finanziellen Möglichkeiten kleinbäuerlicher Betriebe übersteigen (GRAIN 2015).

Kolumbien unterzeichnete bereits 1996 die etwas flexiblere UPOV-Konvention von 1978. Peru aber trat 2011 – im Zuge der Freihandelsverhandlungen – der restriktiven Fassung von 1991 bei, wovon kommerzielle Saatgutunternehmen erheblich profitierten. Zudem begünstigte Peru mit diesem Schritt auch die Biopiraterie zulasten traditioneller Züchter*innen. So entfiel mit der UPOV-Einführung die bisherige Anforderung, bei der Registrierung einer neuen Sorte Herkunftsnachweise über das für die Züchtung verwendete genetische Material beizufügen (Riekeberg 2017).

Dies machte sich auch das staatliche Agrarforschungsinstitut INIA zunutze, als es 2013 für mehr als 50 Kartoffelsorten Sortenschutz beantragte. Dagegen aber protestierten indigene Gemeinschaften. Sie betrachteten die Beantragung als einen Akt staatlicher Biopiraterie, da sie diese Sorten traditionell kultivierten (Asociación Andes 2013).

Auf die Gefahren von UPOV 1991 für Kleinbauern und -bäuerinnen wies auch der ehemalige UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Olivier de Schutter, hin. Er empfahl Ländern mit traditionellen Saatgutssystemen stattdessen die Entwicklung eigener Formen von Sortenschutzsystemen (sogenannte „sui generis“-Formen), die die traditionellen Systeme fördern (De Schutter 2009). Die von de Schutter geschilderten Risiken bestätigte auch eine menschenrechtliche Folgenabschätzung der UPOV-91-Konvention mehrerer Entwicklungsorganisationen (Braunschweig et al. 2014).

4.1.4 Investitionsschutzabkommen: Einengung politischer Handlungsspielräume

Die wachsende Zahl bilateraler Investitionsschutzabkommen (*Bilateral Investment Treaties* – BITs) schränkt ebenfalls die Möglichkeiten ein, mittels staatlicher Regulierung die Achtung der Menschenrechte in der Land- und Ernährungswirtschaft durchzusetzen. Die UNCTAD zählt heute rund 2.350 BITs sowie mehr als 300 weitere internationale Verträge mit Investitionsschutzklauseln, darunter zunehmend Handelsabkommen. Deutschland hat dabei mit 131 Verträgen weltweit die meisten BITs unterzeichnet (UNCTAD 2019).

Auch die EU verhandelt immer mehr derartige Verträge, seit sie mit dem Lissabon-Vertrag die Zuständigkeit für ausländische Direktinvestitionen erhielt. CETA, das Handelsabkommen mit Kanada, sieht Investitionsschutzregeln vor, ebenso das modernisierte Globalabkommen mit Mexiko. Ein separates Investitionsschutzabkommen mit Singapur erhielt kürzlich die Zustimmung des Europaparlaments. Zusätzlich verhandelt die EU über weitere Investitionsschutzabkommen, unter anderem mit China, Myanmar, Vietnam und Japan (European Commission 2019b).

Dieses System ist überaus investorenfreundlich, denn es räumt ausländischen Investoren das exklusive Recht ein, Staaten auf Entschädigung zu verklagen, sollten deren

Regulierungen ihre Profiterwartungen beeinträchtigen. Unpräzise Rechtsbegriffe wie „faire und gerechte Behandlung“ oder „indirekte Enteignung“ erleichtern es Investoren, gegen Umweltauflagen, Steuern oder staatliche Preiskontrollen vorzugehen. Entwicklungsländer saßen in zwei Drittel der Investor-Staat-Verfahren (*Investor-State Dispute Settlement* – ISDS) auf der Anklagebank. Diese Streitfälle berühren mitunter auch Fragen der Landnutzung, die aufgrund der zunehmenden Flächenkonkurrenz besonders konfliktrichtig sind, wie ein Beispiel aus Simbabwe zeigt.

Im Jahr 2015 urteilte ein Investitionstribunal des bei der Weltbank angesiedelten ICSID (*International Centre for Settlement of Investment Disputes*), dass Simbabwe während der jüngsten Agrarreform enteignetes Land zurückgeben und den einstigen Eigentümer*innen eine Entschädigung von 65 Millionen US-Dollar zahlen soll. Verweigert die Regierung die Landrückgabe, erhöht sich die Entschädigung auf 196 Millionen US-Dollar. Kläger war eine Familie mit doppelter deutsch-schweizerischer Staatsangehörigkeit, die zwei Klagen unter dem deutschen und dem schweizerischen BIT mit Simbabwe eingereicht hatte. Vor ihrer Enteignung betrieb die Familie auf dem Land eine Holzplantage (Greenberg 2016).

Kasten: Investitionsschutzabkommen mit Myanmar: Landrechte in Gefahr

Um den demokratischen Übergang von der Militärdiktatur zur Demokratie in Myanmar zu unterstützen, hob die EU ihre Sanktionen gegen das südostasiatische Land auf und nahm es 2013 wieder in die *Everything but Arms*-Initiative (EBA) ihres Allgemeinen Präferenzsystems auf. Zusätzlich begann die EU 2014 Verhandlungen über ein Investitionsschutzabkommen (*Investment Protection Agreement* – IPA) mit Myanmar.

Doch aufgrund der zahlreichen Landkonflikte in Myanmar käme das IPA aus menschenrechtlicher Perspektive zur Unzeit. Der gesetzliche und praktische Schutz der Landrechte lokaler Gemeinschaften ist völlig unzureichend. Die Enteignung von Gemeinschaftsland und die Vergabe staatlicher Pachtverträge an Investoren stellen permanente Konfliktherde dar. In einer solchen

Im Laufe des Verfahrens hatte das ICSID-Tribunal einen Antrag auf Zulassung eines sogenannten *Amicus Curiae*-Briefs abgelehnt, den Indigene und die Berliner Menschenrechtsorganisation ECCHR (*European Center for Constitutional and Human Rights*) gemeinsam gestellt hatten. In einem solchen Brief können nicht am Verfahren beteiligte Personen Argumente und Empfehlungen gegenüber dem Tribunal aussprechen. Die Initiator*innen versuchten damit, das Schiedstribunal darauf hinzuweisen, dass sich das enteignete Land auf indigenem Territorium befindet. Daher hätte das Tribunal die völkerrechtlich verbrieften Anhörungs- und Eigentumsrechte der Indigenen berücksichtigen müssen (ECCHR 2012).

Die Ignoranz des ICSID-Tribunals gegenüber den Landrechten Indigener bestärkt die Sorgen, die zivilgesellschaftliche Organisationen auch gegenüber dem geplanten EU-Investitionsabkommen mit Myanmar hegen (siehe Kasten unten).

Situation von Rechtsunsicherheit würde das IPA zur Verschärfung der Landkonflikte beitragen, indem es ausländischen Landinvestoren privilegierte Schutzrechte verleiht (Röell 2017).

Wie berechtigt diese Befürchtung ist, zeigt die brutale Militäroperation Myanmars 2017 gegen die muslimische Minderheit der Rohingya, bei der mehr als 10.000 Menschen starben. Mehr als 740.000 Rohingya mussten ins benachbarte Bangladesch fliehen, wo sie in überfüllten Lagern ausharren (Amnesty International 2019). Während die verantwortlichen Generäle noch immer Straffreiheit genießen, hält die EU bisher sowohl an den EBA-Präferenzen als auch an dem geplanten Investitionsabkommen fest.

4.1.5 Menschenrechtsansatz der EU ungenügend

Um menschenrechtliche Risiken abzufedern, integriert die EU bereits seit Längerem sogenannte Menschenrechtsklauseln entweder in ihre Handelsabkommen oder in Rahmenverträge, auf die die Handelsabkommen Bezug nehmen. Einer dieser Rahmenverträge ist das *Cotonou*-Abkommen, auf das die EPAs mit den AKP-Ländern verweisen. Dieser Ansatz gilt jedoch als vollkommen unzureichend, um den menschenrechtlichen Verpflichtungen der EU gerecht zu werden (Paasch 2015).

Zwar erlaubt die Menschenrechtsklausel grundsätzlich die Aussetzung von Handelspräferenzen bei Verstößen gegen die Menschenrechte oder demokratische Prinzipien. Doch sind die Hürden für ihre Aktivierung derart hoch, dass sie bisher nur sehr geringe Wirksamkeit entfaltet. Bisher wurde sie in 24 Fällen gegen AKP-Länder angewandt, allerdings nur bei schweren Verstößen gegen demokratische Prinzipien, wie z. B. Staatsstreichen. Bei vielen anderen Menschenrechtsverletzungen, die direkter mit Handel und Investitionen zusammenhängen, wurde die Klausel nicht aktiviert. Zudem ging die EU bei der Anwendung sehr selektiv vor, und ihre Maßnahmen beschränkten sich meist auf Konsultationen. Der Marktzugang zur EU wurde dagegen noch nie eingeschränkt (Saltnes 2013 und Zamfir 2019).

Die seltene Aktivierung spiegelt strukturelle Schwächen der Klausel wider. Sie ermöglicht es beispielsweise nicht, Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte zu ergreifen, wenn diese Maßnahmen gegen andere Bestimmungen der Handelsabkommen selbst verstoßen. Verschärfen etwa verabredete Zollsenkungen gewaltsame Landnutzungskonflikte, dürfte dennoch ein Handelspartner diese Zollsenkungen nicht aussetzen. Hinzu kommt, dass es an Monitoring- und Beschwerdeinstanzen fehlt.

Die Defizite der Menschenrechtsklausel werden auch nicht wirksam durch die Nachhaltigkeitskapitel kompensiert, die die EU seit rund zehn Jahren in ihre Handelsabkommen integriert. Denn diese verweisen nur auf Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation und Multilaterale Umweltabkommen, die die Vertragsparteien bereits ratifizierten. Menschenrechte fehlen indes. Da die Nachhaltigkeitskapitel vom sanktionsbewehrten zwischenstaatlichen Streitschlichtungsmechanismus der Handelsverträge ausgeklammert sind, bleiben sie zudem weitgehend wirkungslos (Fritz 2017).

Auch die Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen (*Sustainability Impact Assessments* – SIA), die die EU-Kommission begleitend zu ihren Handelsverhandlungen durchführt, haben sich bisher als ungenügend erwiesen. Zwar veröffentlichte die Kommission 2015 Richtlinien für die Analyse von Menschenrechten im Rahmen der SIAs, doch ihre Praxis bleibt defizitär (European Commission 2015b). Dies zeigt sich schon daran, dass die Folgenabschätzungen erst nach der Mandatserteilung für Handelsgespräche in Auftrag gegeben werden. Meist erscheinen sie erst in einem späten Stadium der Verhandlungen oder nach dem Abschluss der Gespräche. So lag etwa das neue SIA zum Mercosur-Abkommen noch nicht vor, als die Kommission Ende Juni 2019 ihr *Agreement in Principle* samt Vertragsentwürfen veröffentlichte. Selbst der Zwischenbericht des Mercosur-SIA wurde erst nach Abschluss der Verhandlungen veröffentlicht (LSE Consulting 2019). Dieser beinhaltet zudem lediglich eine oberflächliche Abschätzung der Auswirkungen des Abkommens auf die Menschenrechte und das Klima. Wie schwer sich die Kommission mit diesem Instrument tut, zeigt auch ihre hartnäckige Weigerung, eine Menschenrechtsfolgenabschätzung des EU-Vietnam-Abkommens durchzuführen. Dies veranlasste die EU-Ombudsfrau 2016 zu einer offiziellen Rüge (O'Reilly 2016).

Im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) hatte die Bundesregierung noch ausdrücklich angekündigt: „Insbesondere sollen umfassende Folgenabschätzungen vor Verhandlungsbeginn durchgeführt werden, um so zu garantieren, dass die Ergebnisse der Prüfung in Verhandlungen einfließen können.“ Inzwischen stellt das BMWi diese Zusage als ein Missverständnis dar und hält an dem Status Quo fest. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat die Bundesregierung in seinen abschließenden Bemerkungen zum sechsten deutschen Staatenbericht ausdrücklich aufgefordert, sich entsprechend dem NAP für eine Durchführung von SIA bereits vor Verhandlungsbeginn einzusetzen (CESCR 2018, Absatz 15).

4.1.6 Quo vadis

Um die Achtung der Menschenrechte im Agrarbereich zu gewährleisten, bedarf es einer umfassenden Reform der EU-Handels- und Investitionspolitik. Grundlage für die Entscheidung, ob Abkommen zur Liberalisierung des Agrarhandels ausgehandelt werden, müssten umfassende Folgenabschätzungen der sozialen, ökologischen und



Der Soja- und Holzhafen des Nordamerikanischen Konzerns Bunge in Miritituba (Bundesstaat Pará, Brasilien). Mit der Ausweitung des Sojanbaus Richtung Amazonien entsteht eine neue Soja-Route mit Häfen und Straßen.

menschenrechtlichen Risiken sein. Diese wären unter Einchluss der Zivilgesellschaft aller Vertragsparteien partizipativ zu erarbeiten.

Bewertungsmaßstab für die Erteilung von Verhandlungsmandaten müssten die Menschenrechtsnormen und die Nachhaltigen Entwicklungsziele (*Sustainable Development Goals* – SDG) der UN einschließlich der Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens sein. Die Empfehlungen der Folgenabschätzungen müssten sich im jeweiligen Verhandlungsmandat widerspiegeln, das – auch in der Umsetzung des Handelsabkommens – der Erfüllung menschenrechtlicher Verpflichtungen Vorrang vor handelspolitischen Regeln einräumen sollte.

Dieser Maßstab muss auch für bereits laufende Verhandlungen über Freihandelsabkommen wie jenes der EU mit dem Mercosur gelten. Angesichts der gravieren-

den ökologischen und menschenrechtlichen Risiken der vorliegenden Kapitelentwürfe, der aktuellen Situation in Brasilien aber auch anhaltender Umwelt- und Menschenrechtsprobleme in Paraguay und Argentinien darf der schon weitgehend vereinbarte Vertrag nicht ratifiziert werden und in Kraft treten. Grundsätzlich muss den Regierungen der Mercosur-Länder zudem verdeutlicht werden, dass die Voraussetzung für einen verbesserten Zugang zum EU-Markt der wirksame Schutz der Menschenrechte vor allem von Indigenen sowie Kleinbäuerinnen und Kleinbauern ist; ebenso wie Maßnahmen gegen Entwaldung sowie eine Umsetzung der Ziele des Pariser Klimaabkommens. Gleichzeitig muss die EU ihre Angebote zur Zusammenarbeit für den Erhalt des Regenwalds und der biologischen Vielfalt ausbauen und weiter konkretisieren, wenn die Partnerländer entsprechende Ziele und *Governance* verankern.

Ein Instrument kann die Integration von weit wirkungsvolleren Menschenrechtsklauseln als derzeit sein. Eine Orientierung dafür bietet die von Bartels (2014) entwickelte Modellklausel. Diese würde es jeder Vertragspartei eines EU-Abkommens erlauben, Verpflichtungen auszusetzen, um mögliche Menschenrechtsverstöße zu vermeiden. Auch dürften die Vertragsparteien gegen Verstöße nichtstaatlicher Akteure wie zum Beispiel Unternehmen vorgehen. Ergänzend schlägt Bartels für jedes Handelsabkommen die Einrichtung eines Menschenrechtsausschusses und einer Beschwerdeinstanz vor. Ferner würde eine Revisionsklausel eine Änderung der Abkommen auch nach ihrem Inkrafttreten ermöglichen.

Die Nachhaltigkeitskapitel der Abkommen bräuchten ebenfalls umfassende Verbesserungen. Sie müssten um die international anerkannten Menschenrechtsnormen erweitert und mit den übrigen Teilen der Handelsabkommen gleichgestellt werden sowie wirkungsvolle Sanktionsoptionen erhalten. Gleiches gilt für den Nachweis der Umsetzung der drei Ziele des Pariser Klimaabkommens (Temperaturlimits, Resilienz, entsprechende Umschichtung der Finanzströme). Zivilgesellschaftliche Monitoring- und Beschwerdemechanismen müssten ausgebaut und mit ausreichenden finanziellen Ressourcen ausgestattet werden. Um dies zu erreichen, muss die Debatte um die Reform der Nachhaltigkeitskapitel fortgesetzt werden. Denn die bisher vorgelegten Vorschläge der EU-Kommission sind völlig unzureichend (VENRO et al. 2018). So beschränkt sich ihr vorgeschlagener 15-Punkte-Plan im Kern darauf, das vorhandene Instrumentarium nur intensiver zu nutzen (European Commission 2018).

Auch an diesem Punkt hat die Bundesregierung ihre Zusage aus dem NAP nicht erfüllt, innerhalb der EU für „ambitionierte Nachhaltigkeitskapitel“ in Handelsabkommen einzutreten. In ihrem Koalitionsvertrag forderte sie noch „verbindliche soziale, menschenrechtliche und ökologische Standards in EU-Handels-, Investitions- und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“. Nachdem die EU-Kommission im Juli 2017 in einem „Non-Paper“ verschiedene Optionen zur Verbesserung der bisherigen Nachhaltigkeitskapitel zur Diskussion gestellt hatte, versäumte die Bundesregierung es jedoch länger als ein halbes Jahr, eine eigene Position zu beschließen und innerhalb der EU zu vertreten. Erst mehrere Monate, nachdem die EU-Kommission im Februar 2018 ihre Schlussfolgerungen aus der Konsultation gezogen hatte, sprach sich die Bundesregierung in einem Brief an die Kommission für mehr Verbindlichkeit der Nachhaltigkeitskapitel aus. Die Kommission reagierte

jedoch nicht auf die massiv verspätete Stellungnahme der Bundesregierung und hielt an ihren unverbindlichen 15 „konkreten und praktikablen Aktionen“ vom Februar fest, so dass die Nachhaltigkeitskapitel weiterhin unverbindlich und weitgehend wirkungslos bleiben. Im Rahmen des *European Green Deal* sollte stattdessen eine grundlegende Reform der Handelspolitik der EU umgesetzt werden.

Die grundlegendste Reform erfordert die auswärtige Investitionspolitik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten. Auf BITs und Investitionsschutz in Handelsabkommen sollte künftig ebenso verzichtet werden wie auf die Investor-Staat-Schiedsverfahren (ISDS). Denn die einseitige Privilegierung von ausländischen Investor*innen gegenüber allen anderen gesellschaftlichen Interessengruppen ist demokratisch nicht zu legitimieren und bedroht beispielsweise die Landrechte lokaler Gemeinschaften. Entsprechend sind auch die Versuche der EU, ISDS in Form eines Multilateralen Investitionsgerichtshofs (*Multilateral Investment Court* – MIC) zu internationalisieren, abzulehnen.

4.2 Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft

Die UN-Leitprinzipien verpflichten die Staaten Politikkohärenz zu gewährleisten. Entsprechend UN-Leitprinzip 8 „sollten Staaten sicherstellen, dass staatliche Ministerien, Stellen und andere Einrichtungen auf staatlicher Grundlage, welche die Unternehmenspraxis beeinflussen, sich bei der Erfüllung ihres jeweiligen Mandats der Menschenrechtsverpflichtungen des Staates bewusst sind und diese beachten“.

Zudem sind die Staaten durch die UN-Leitprinzipien angehalten, „angemessene Aufsicht aus[z]u üben, um ihren internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, wenn sie mit Wirtschaftsunternehmen vertraglich oder durch Gesetz die Erbringung von Dienstleistungen vereinbaren, die sich auf die Wahrnehmung der Menschenrechte auswirken können.“ (UN-Leitprinzip 5)

Seit Mitte der 1990er Jahre kooperiert die Bundesregierung im Rahmen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zunehmend mit der Privatwirtschaft. Die Landwirtschaft spielt in vielen Ländern eine zentrale Rolle für die Armuts- und Hungerbekämpfung sowie für die wirtschaftliche Entwicklung, sodass insbesondere in diesem Bereich die Kooperation mit Unternehmen ausgebaut wurde (DEval 2018: VI). Seit 1999 existiert das Programm develoPPP des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und hat mit einem Gesamtvolumen von mehr als einer Milliarde Euro seither über 2.000 Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft umgesetzt. Knapp ein Fünftel der Projekte hat einen landwirtschaftlichen Fokus. Im Rahmen der Kooperationsprojekte stellt das BMZ den Unternehmen finanzielle und fachliche Unterstützung zur Verfügung, während mindestens die Hälfte der Gesamtkosten eines Projekts von Unternehmensseite finanziert werden muss.⁴

Insbesondere nach dem Weltwirtschaftsforum von 2011 nahm die Zusammenarbeit mit großen Agrarkonzernen zu, und das BMZ (unter Bundesminister Niebel) betonte, dass es private Unternehmen in die Entwicklung ländlicher Räume und die Ernährungssicherung verstärkt einbeziehen und deren Potenziale nutzen möchte. Dies umfasste neben der Förderung von Public-Private-Partnerships (PPPs)

auch die Unterstützung der im Jahr 2012 gegründeten Neuen Allianz für Ernährungssicherheit der G8. Das BMZ unter Gerd Müller setzte den Ausbau der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft vor allem im Globalvorhaben „Grüne Innovationszentren“ der Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ und im Programm develoPPP fort. In den Grünen Innovationszentren sollen mit deutschen und internationalen Unternehmen sowie staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen lokale und internationale Wertschöpfungsketten gefördert werden. Bei diesem Förderansatz sollen private Unternehmen insbesondere für den Wissens- und Technologietransfer oder den Aufbau von Geschäftsbeziehungen eingebunden werden (DEval 2018: 2). Um die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft weiter zu intensivieren hat das BMZ im Jahr 2016 die Agentur für Wirtschaft und Entwicklung (AWE) gegründet, die Beratung für Unternehmen anbietet, um an Projekten der EZ teilzunehmen. Das Interesse der Bundesregierung an der Kooperation mit dem Privatsektor ist auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD von 2018 festgeschrieben (CDU et al. 2018).

Zivilgesellschaftliche Entwicklungsorganisationen sehen den Förderansatz der Grünen Innovationszentren kritisch, da er die Risiken des kapitalintensiven Agrarmodells für Kleinbäuerinnen und Kleinbauern nicht ausreichend berücksichtigt und Abhängigkeiten von teuren Betriebsmitteln entstehen können (Schäfer 2017: 9ff). Es muss kritisch geprüft werden, wie sich die Integration in internationale Wertschöpfungsketten langfristig auf kleinbäuerliche Erzeuger*innen auswirkt, da sie Preisschwankungen auf dem Weltmarkt ausgesetzt sind, die lokale Versorgung unter der Weltmarktorientierung leiden kann und dies wiederum ihr Recht auf Nahrung gefährden kann. Außerdem werden vor allem sogenannte „Potentialbauern“ in die geförderten Wertschöpfungsketten integriert und somit ein ländlicher Strukturwandel begünstigt, der die von Armut am meisten gefährdeten Gruppen ausschließt. Auch die Evaluierung des Förderansatzes landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten hat gezeigt, dass Bevölkerungsgruppen, die in extremer Armut leben, von diesem auf Marktanbindung ausgerichteten Förderansatz nicht direkt profitieren können, da sie nicht über das Mindestmaß an nötigen Ressourcen wie Land, Wissen und Kapital verfügen. Chronisch Arme und andere marginalisierte Gruppen, wie Landlose, werden somit nicht erreicht und können sogar benachteiligt werden (DEval 2016: 113f, 118).

⁴ <https://www.developp.de/das-programm-foerderung-fuer-entwicklungspartnerschaften-mit-der-wirtschaft/zahlen-daten-fakten-zahlen-daten-fakten-zum-developp-pde-foerderprogramm/>



Eine Kleinbäuerin wäscht Mais für die Weiterverarbeitung zu Maismehl. Die lokale Versorgung kann unter der Weltmarktorientierung großangelegter Entwicklungsprojekte mit Agrarunternehmen leiden.

Kasten: Grüne Innovationszentren

Die Sonderinitiative *Eine Welt ohne Hunger* (SEWOH) umfasst einen erheblichen Teil der Aktivitäten des BMZ im Bereich Ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung. Zwischen 2014 und 2017 wurden mehr als 500 Millionen Euro innerhalb der Sonderinitiative verausgabt. Circa die Hälfte der Summe, 266,5 Millionen Euro, wurde für das Globalvorhaben Grüne Innovationszentren bis 2017 bereitgestellt (Schäfer 2017: 8). Bis März 2024 sollen 415 Millionen Euro in die Grünen Innovationszentren fließen. Derzeit läuft die Förderung in 14 afrikanischen Ländern und in Indien.⁵

Die Grünen Innovationszentren zielen auf die Ertrags- und Einkommenssteigerung der kleinbäuerlichen

Produktion durch „Modernisierung“ und „Professionalisierung“ ab und setzen dabei vorrangig auf einzelne Produkte und ihre Wertschöpfungsketten (Produktion, Verarbeitung, Vermarktung). Gefördert wird u. a. die Mechanisierung der Landwirtschaft, der Einsatz von Hybridsaatgut und Kunstdünger, der Aufbau von Kühlketten und Dienstleistungen, wie Beratung, Schulung und der Zugang zu Krediten. Die Grünen Innovationszentren sollen in enger Kooperation mit deutschen und internationalen Unternehmen der Agrar- und Ernährungswirtschaft umgesetzt werden und darüber hinaus Verbände, Forschungsinstitutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen einbeziehen. 110 Kooperationen wurden bislang geschlossen.⁶

⁵ http://www.bmz.de/de/themen/ernaehrung/gruene_innovationszentren/hintergrund/index.html

⁶ http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie320_Gruene_Innovationszentren.pdf (BMZ 2019)

Problematisch ist dies, weil zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Nahrung insbesondere marginalisierte und vulnerable Gruppen im Fokus stehen müssten und ihre Partizipation sichergestellt werden sollte. Bei großangelegten Entwicklungsprojekten ist es daher wichtig, auch die Auswirkungen auf die kleinbäuerlichen Erzeuger*innen und andere von Armut betroffene oder bedrohte Gruppen zu berücksichtigen, die nicht Teil des Projektes sind (Oxfam 2016). Eine Ex-ante-Untersuchung zu möglichen negativen Auswirkungen auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen, wie es der Menschenrechtsleitfaden des BMZ (2013) verlangt, müsste diese Risiken erfassen. Doch die Durchführung von Risikoanalysen erfolgt in der Projektpraxis allenfalls lückenhaft (DEval 2018).

Darüber hinaus birgt die Wirtschaftskooperation der staatlichen EZ das Risiko, dass Entwicklungsgelder Unternehmenstätigkeiten subventionieren, die auch ohne staatliche Kofinanzierung im Eigeninteresse des Unternehmens

umgesetzt worden wären. Da einige wenige transnationale Unternehmen über eine große Marktmacht verfügen und die Marktkonzentration durch Übernahmen und Fusionen in den letzten Jahren weiter gestiegen ist, besteht ein großes Machtungleichgewicht und es kann zu Interessenskonflikten zwischen den Kooperationspartnern aus der Wirtschaft und den Zielgruppen der EZ kommen. Insbesondere kleinbäuerliche Erzeuger*innen sind sowohl bei der Wahl der landwirtschaftlichen Betriebsmittel als auch bei der Vermarktung ihrer Produkte von der Marktmacht der Unternehmen betroffen (Schäfer 2017: 10).

Sowohl bei den Grünen Innovationszentren als auch bei der Allianz für eine Grüne Revolution in Afrika (AGRA) ist die Kooperation mit Unternehmen wie Bayer und Yara, die große Teile des Saatgut- und Pestizidmarktes und des Düngemittelmarktes kontrollieren, hochproblematisch. Sie birgt das Risiko, dass sich die Unternehmen unter dem Deckmantel der Entwicklungszusammenarbeit Absatz-

Kasten: Alliance for a Green Revolution for Africa (AGRA)

Die „Allianz für eine Grüne Revolution in Afrika“ (AGRA) wurde 2006 von der Bill und Melinda Gates-Stiftung und der Rockefeller-Stiftung gegründet. Die Bundesregierung unterstützt AGRA seit 2017 durch eine Förderung in Höhe von zehn Millionen Euro. Insgesamt hat AGRA seit ihrer Gründung bis Ende 2017 circa 400 Projekte in 18 afrikanischen Ländern mit rund 461 Millionen US-Dollar finanziert. Neben der Bill und Melinda Gates-Stiftung, die AGRA bisher mit rund 380 Millionen US-Dollar AGRA bislang unterstützt hat, zählen die United States Agency for International Development (USAID) und das UK Department for International Development (DFID) zu den großen Geldgebern (Forum Umwelt & Entwicklung 2018). Internationale Agrarunternehmen, darunter Monsanto (mittlerweile Bayer), Syngenta, Cargill, Yara und DuPont, sind als „Entwicklungspartner“ an AGRA beteiligt oder verfügen über personelle Überschneidungen auf der Führungsebene (Schäfer 2017: 5).

Ziel von AGRA ist die Transformation der afrikanischen Landwirtschaft nach dem Vorbild der „Grünen Revolution“, hin zu einer kommerziellen und inputintensiven Landwirtschaft. Dadurch sollen die Einkom-

men von kleinbäuerlichen Produzent*innen gesteigert und die Ernährung von 30 Millionen kleinbäuerlichen Haushalten in Afrika verbessert werden. In den Programmen von AGRA wird der Einsatz von synthetischen Düngemitteln und Hybridsaatgut gefördert, und Bauern durch Schulungen und Beratung an die inputintensive Landwirtschaft herangeführt. Des Weiteren sollen private Investitionen gefördert und Investoren angelockt werden. Über AGRA findet außerdem Politikberatung in den beteiligten afrikanischen Ländern statt, um förderliche politische Rahmenbedingungen für die Industrialisierung der Landwirtschaft durchzusetzen. Beispielsweise setzt sich AGRA für Saatgutgesetzgebungen zur Formalisierung des Saatgutmarktes unter Ausschluss des bäuerlichen Saatguts ein, obwohl rund 80 Prozent des Saatgutes in Afrika aus bäuerlicher oder traditioneller Erzeugung stammen, sowie für die Subventionierung von synthetischen Düngemitteln durch staatliche Programme. Hingegen spielen Menschenrechte bei AGRA eine untergeordnete Rolle und menschenrechtliche Prinzipien wie Partizipation, Nicht-Diskriminierung, Transparenz, Rechenschaftslegung werden nicht ausreichend berücksichtigt (Forum Umwelt & Entwicklung 2018, Herre et al. 2019).



Durch die Ausweitung der großflächigen industriellen Agrarproduktion im tansanischen Wachstumskorridor haben kleinbäuerliche Erzeuger*innen ihr Land verloren.

märkte für ihre Produkte sichern. Beispielsweise wurde im Rahmen der Grünen Innovationszentren in Indien im Jahr 2016 ein Vertrag zwischen der GIZ und Bayer CropScience abgeschlossen zur „Modernisierung“ der Apfel-Wertschöpfungskette (Apple Value Chain Interventions for Development, AVID). Im Rahmen des Projektes führte Bayer CropScience Schulungen mit Bäuerinnen und Bauern durch und gab Fungizidempfehlungen ab (Oxfam 2016).

Mit Blick auf AGRA zeigt sich, dass ein Großteil der geförderten Projekte das Ziel verfolgt, die Anwendung von synthetischem Dünger und Hybridsaatgut zu erhöhen. Über Trainings werden kleinbäuerlichen Produzent*innen inputintensive Formen der Landwirtschaft vermittelt und sie erhalten Hybridsaatgut und synthetische Düngemittel. In AGRA-Projekten wurden zwischen 2007 und 2016 fast 40.000 sogenannte Agro-Dealer ausgebildet, mit deren

Hilfe 1,5 Millionen Tonnen synthetische Düngemittel verkauft wurden. Da viele kleinbäuerlichen Produzent*innen nur begrenzt Zugang zu Informationen über die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Produktionssysteme haben, wird ihre Wahlfreiheit durch ein derartiges Vorgehen eingeschränkt. Alternative Ansätze haben kaum eine Chance sich durchzusetzen (Forum Umwelt & Entwicklung 2018).

Was die unternehmenszentrierten develoPPP-Projekte angeht, kommt eine Evaluierung des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) zu dem Schluss, dass „vor allem unternehmerische Zielsetzungen im Vordergrund stehen und sich diese unterschiedlich gut mit entwicklungspolitischen Zielen verbinden lassen“ (DEval 2016: 32).

Menschenrechtliche Standards und Prinzipien in den Programmen der staatlichen EZ zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor

Das Konzept „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ des BMZ von 2011 unterstreicht, dass die Förderung von Menschenrechten ein zentrales Ziel der deutschen EZ und relevant für die Umsetzung anderer Entwicklungsziele ist, wie beispielsweise Armutsreduzierung. Das Dokument weist aber auch darauf hin, dass durch Aktivitäten in Rahmen der EZ, wie Investitionen und unternehmerische Tätigkeiten, Menschenrechte gefährdet werden können (BMZ 2011: 15). Der Agrarsektor wird als einer der Politikbereiche genannt, in denen dieses Risiko besteht (BMZ 2011: 12). Das Konzept gibt daher vor, dass „im Vorfeld aller Vorhaben der bilateralen EZ [...] eine Prüfung menschenrechtlicher Risiken und Wirkungen vorzunehmen“ ist (BMZ 2011: 15). Wenn mit der Privatwirtschaft kooperiert wird, sollen die Unternehmen auf die UN-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte und ihre Verantwortung zur Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfalts-

pflichten hingewiesen werden (BMZ 2011: 16). Allerdings bleibt der „Referenzrahmen für Entwicklungspartnerschaften im Agrar- und Ernährungssektor“ des BMZ (Stand 2019) für die Kooperation mit der Privatwirtschaft unkonkret und niedrigschwellig, was menschenrechtliche Aspekte bzw. Sozialstandards angeht: Von den teilnehmenden Unternehmen wird erwartet, dass sie ihrer unternehmerischen Sorgfaltspflicht nachkommen und die Einrichtung eines menschenrechtlichen Risikomanagement-Systems wird empfohlen. Dabei soll die Ausgestaltung und Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten keine unverhältnismäßigen bürokratischen Belastungen verursachen, so der Referenzrahmen (BMZ 2019).

Die Evaluierung der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor (DEval 2018: 56f) stellte bei der Analyse der Grünen Innovationszentren fest, dass diese sich auf das Do-no-harm-Prinzip, die ILO-Kernarbeitsnormen und die UN-Leitlinien beziehen und die Unterstützung des Rechts auf Nahrung und menschenrechtliche Prinzipien wie Partizipation und Chancengleichheit betonen. Der Bezug auf das Menschenrechts-Konzept (2011) und

den Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschließlich Gender, fehlt aber bei der Erstellung von Programmanschlüssen (2013) als handlungsleitende Dokumente der deutschen EZ. Bei dem ebenfalls untersuchten develoPPP-Programm wurde festgestellt, dass es keine klaren Richtlinien für Unternehmen gibt und das Programm zur Beachtung menschenrechtlicher Risiken vorrangig auf die Selbstverpflichtungen der Unternehmen setzt. Die Evaluierung zeigt, dass menschenrechtliche Risiken im Vorfeld der Projekte nicht ausreichend geprüft werden und während der Durchführung kein systematisches Monitoring durchgeführt wird, und kommt zu dem Schluss, dass „menschenrechtliche Aspekte (...) sowohl in der politisch-strategischen als auch besonders in der operativen Steuerung noch nicht in der Form integriert sind, wie es eigentlich laut Menschenrechts-Konzept und Leitfaden sowie anderer zentraler Dokumente der Fall sein sollte“ (DEval 2018: 57). Die Evaluierung empfiehlt daher, dass die Prüfung und das Monitoring menschenrechtlicher Risiken in Projekten, in denen die EZ mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert, gestärkt und besser im BMZ kontrolliert werden sollten. Dafür sollten im BMZ als auch in der GIZ angemessene personelle und zeitliche Ressourcen bereitgestellt werden. Prüfung und Monitoring können von den Durchführungsorganisationen und den Unternehmen gemeinsam durchgeführt werden und die Einbindung lokaler Akteure sollte erwogen werden (DEval 2018: 73). Darüber hinaus könnte ein systematischer Ansatz zur frühzeitigen Einbeziehung von vulnerablen und diskriminierten Gruppen bei der Entwicklung von Strategieansätzen des BMZ sowie in Projekten dazu beitragen, Menschenrechte stärker in der Praxis der EZ zu verankern.



Großflächige Landnahmen konkurrieren mit kleinbäuerlichem Ackerland und gemeinschaftlich genutztem Weideland und Buschland.

5. Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht im Agrarsektor – Auswertung der Unternehmensbefragung

5.1 Methodik inklusive Unternehmensauswahl

Methodisches Vorgehen

Germanwatch und MISEREOR haben untersucht, wie deutsche Unternehmen des Agrarsektors die Kernanforderungen der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte umsetzen. Im Fokus der Untersuchung stehen daher:

- die Grundsatzklärungen zu Menschenrechten,
- die Ermittlung von menschenrechtlichen Risiken und Auswirkungen,
- die Maßnahmen zur Abwendung negativer menschenrechtlicher Auswirkungen,
- die Transparenz der Unternehmen über ihre Risiken und Maßnahmen,
- die Beschwerdemechanismen.

Die Untersuchung bezieht sich auf 15 in Deutschland operierende Unternehmen des Agrarsektors. Dazu gehören sowohl Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland als auch deutsche Tochterfirmen von ausländischen Unternehmen. Die Auswahl dieser Unternehmen ist in 5.1.2 ausführlich beschrieben.

Angelehnt an die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte haben Germanwatch und MISEREOR einen Fragebogen entwickelt und diesen den ausgewählten Unternehmen zugesandt. Neben den Antworten der Unternehmen haben Germanwatch und MISEREOR menschenrechtliche Grundsatzklärungen, unternehmensinterne Verhaltenskodizes, Verhaltenskodizes für Lieferanten, Geschäfts- und Nachhaltigkeitsberichte sowie die Webseiten der Unternehmen herangezogen, sofern diese jeweils vorhanden waren. Eine tabellarische Übersicht zu den Elementen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht, bezogen auf das einzelne Unternehmen, ist am Ende dieses Kapitels auf S. 74/75 eingefügt.

Insgesamt haben 8 der 15 befragten Unternehmen den Fragebogen beantwortet. Während manche Unternehmen den Fragebogen sehr detailliert, auf alle Unterfragen eingehend, beantwortet haben, haben andere Unternehmen ganze Fragen ausgelassen oder mehrere Fragen in einer Antwort bearbeitet.

Die Befragung erfolgte im Sommer 2018, die Analyse wurde im Herbst 2019 mittels Internetrecherche aktualisiert. Vor der Veröffentlichung dieser Publikation erhielten die Unternehmen die sie betreffenden Textpassagen, um sie auf sachliche Richtigkeit zu prüfen und zu kommentieren sowie ggf. zu aktualisieren. Diese Kommentare sind in die Überarbeitung des Berichtes eingeflossen.

Begründung der Auswahl der Unternehmen

Für die Auswahl der zu untersuchenden Unternehmen haben sich Germanwatch und MISEREOR auf die wichtigsten Teilbereiche der deutschen Agrarwirtschaft konzentriert. Die Erzeugung tierischer Produkte und die damit assoziierte Futtererzeugung repräsentieren in Deutschland den größten Teil des landwirtschaftlichen Produktionswertes (BLE 2018). Daher wurden bei der vorliegenden Untersuchung jeweils die größten Unternehmen der Fleisch- sowie der Milcherzeugung ausgewählt. Hinzu kommen bedeutende Futtermittelunternehmen und die zwei größten deutschen Unternehmen mit wichtigen Geschäftsbereichen in der Agrarwirtschaft in Deutschland: die Agrarchemiekonzerne BASF und Bayer, die im DAX 30 notiert sind.

Mit mehr als elf Milliarden Euro Produktionswert ist der Milchsektor der größte Produktionsbereich der Landwirtschaft in Deutschland (BLE 2018). In der vorliegenden Untersuchung werden die fünf umsatzstärksten Unternehmen der Milchwirtschaft mit Produktionsstandorten in Deutschland einbezogen, basierend auf den Umsatzzahlen vom März 2018: die Milchproduzenten Theo Müller, Deutsches Milchkontor, Arla, FrieslandCampina und Hochwald (siehe Tabelle 1).

Im Fleischbereich ließ der Umfang der vorliegenden Befragung nur eine kleinere Auswahl an Untersuchungen zu. Im Sinne einer risikoorientierten Untersuchung gaben folgende Gesichtspunkte den Ausschlag dafür, den Geflügelsektor auszuwählen: 1.) Der Exportanteil des in Deutschland erzeugten Geflügelfleisches liegt bei etwa 50 Prozent (Thobe et al. 2019: 3) und ist damit im Vergleich zu den anderen Fleischsektoren am höchsten. 2.) Seit mehreren Jahren dokumentieren Berichte über Geflügelfleischexporte auf Märkte des globalen Südens menschenrechtlich relevante Auswirkungen für Kleinbäuerinnen und -bauern (Maas et al. 2015, Mari 2017). 3.) Zudem belegen bereits seit Jahren Berichte aus der Geflügelfleischerzeugung, -schlachtung und -verarbeitung sehr problematische Arbeitsbedingungen, insbesondere für migrantische Arbeitnehmer*innen (vgl. Kasten, S. 58f). Darüber hinaus ist die Belastung von Geflügelfleisch mit antibiotikaresistenten Keimen höher als bei anderen Fleischarten (BVL 2019: 52). Damit geht einher, dass die gesundheitsrelevante Exposition der Beschäftigten in der Geflügelfleischbranche noch höher ist als in anderen Bereichen der Fleischproduktion. Diese Kriterien führten in

der Summe dazu, dass der vorliegende Bericht im Fleischbereich auf die fünf führenden Unternehmen der Geflügelwirtschaft eingeht. Dies sind die PHW-Gruppe, Rothkötter, die Sprehe-Gruppe, Heidemark und Plukon.

Wie bereits erwähnt, spielt für alle Bereiche der Erzeugung tierischer Lebensmittel der Futtermittelsektor eine zentrale Rolle. Daher werden im vorliegenden Bericht auch Unternehmen untersucht, die hierzulande eine herausragende Position auf dem deutschen Futtermittelmarkt einnehmen. Das sind neben Agravis und BayWa auch die deutsche Tochterfirma von Cargill, eines der weltgrößten Unternehmen im internationalen Agrarhandel.

Auf globaler Ebene ist die deutsche Agrarwirtschaft insbesondere durch große Agrarchemiekonzerne weltweit bekannt. Seit der Übernahme von Monsanto ist der Bayer-Konzern in den Sparten Saatgut und Pflanzenschutzmittel weltweit der größte Agrarchemiekonzern, BASF belegt Platz 4 (Statista 2019). Beide Unternehmen finden sich auch im DAX 30 der größten deutschen Aktienunternehmen.

Tabelle 1: Unternehmensauswahl für die Untersuchung (auf Basis der Daten vom März 2018)

Teilbranche	Unternehmen
Größte Milchproduzenten in Deutschland	1. Unternehmensgruppe Theo Müller S.e.c.s. 2. DMK Deutsches Milchkontor GmbH 3. Arla Foods Deutschland GmbH 4. FrieslandCampina Germany GmbH 5. Hochwald Foods GmbH
Größte Geflügelfleischproduzenten in Deutschland	1. PHW-Gruppe / Lohmann & Co. AG 2. Franz-Josef Rothkötter GmbH & Co. KG 3. Sprehe Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Handels GmbH & Co. KG (kurz: Sprehe Gruppe) 4. Heidemark GmbH 5. Plukon Vertriebs GmbH
Größte Futtermittelproduzenten	1. Agravis Raiffeisen AG 2. BayWa AG 3. Cargill Deutschland GmbH
Größte Agrarchemieunternehmen	1. BASF AG 2. Bayer AG

5.2 Grundsatzklärung zu Menschenrechten

Entsprechend den UN-Leitprinzipien sollen Unternehmen ihre Selbstverpflichtung zur Achtung der Menschenrechte in einer Grundsatzklärung zum Ausdruck bringen. Diese Grundsatzklärung soll u. a. auf höchster Führungsebene angenommen werden, die Erwartungen, sowohl an die Mitarbeiter*innen als auch die Geschäftspartner, festlegen und öffentlich verfügbar sein (UN-Leitprinzip 16). Die Verantwortung der Wirtschaftsunternehmen zur Achtung der Menschenrechte bezieht sich auf die international anerkannten Menschenrechte. Dazu gehören mindestens die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt), dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) sowie der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (Kernarbeitsnormen) genannten Menschenrechte (UN-Leitprinzip 12).

Nach der Überprüfung dieses Leitprinzips lassen sich die untersuchten Unternehmen in folgende Gruppen unterteilen: Unternehmen, die über eine öffentlich zugäng-

liche Menschenrechtserklärung verfügen, Unternehmen mit einem Verhaltenskodex mit Menschenrechtsbezug und Unternehmen ohne öffentliches Bekenntnis zu Menschenrechten.

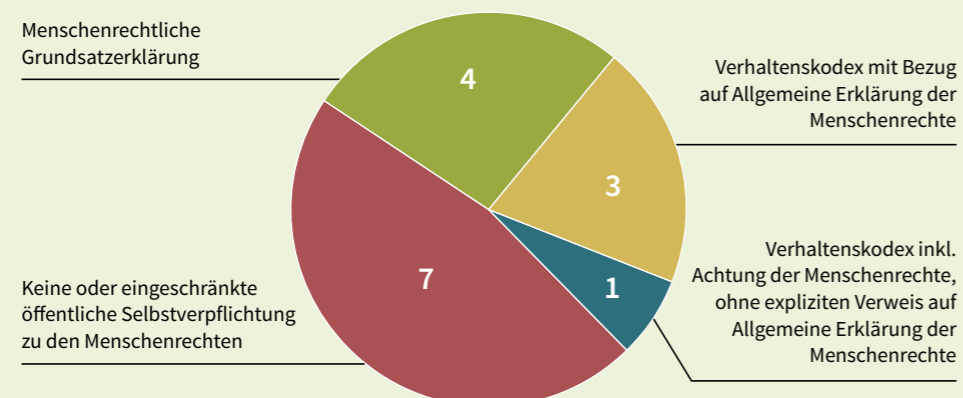
Verantwortung der Unternehmen zur Achtung der international anerkannten Menschenrechte gemäß den UN-Leitprinzipien (Leitprinzip 12)

Menschenrechtscharta (bestehend aus)

- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)

Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (Kernarbeitsnormen)

Grafik 2: Menschenrechtliche Grundsatzklärungen der 15 untersuchten Unternehmen



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Unternehmensangaben

Unternehmen mit menschenrechtlicher Grundsatzklärung

Eine eigenständige Grundsatzklärung zu Menschenrechten haben vier der fünfzehn untersuchten Unternehmen: Arla, BASF, Bayer und Cargill. Arla, BASF und Bayer beziehen sich darin auf die internationale Menschenrechtscharta bzw. explizit auf deren Elemente, also den UN-Sozialpakt und den UN-Zivilpakt sowie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. BASF und Bayer verweisen zudem u.a. auf die acht Kernarbeitsnormen der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und beziehen sich damit auf alle grundlegenden Menschenrechtsstandards, die im Leitprinzip 12 der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verankert sind. Cargill verweist zwar auf die UN-Leitprinzipien selbst und konkret auch auf die Kernarbeitsnormen der ILO, bezieht sich bei den Menschenrechtsdokumenten allerdings nur auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

BASF, Bayer und Cargill geben in ihrer Grundsatzklärung explizit an, die Rechte von besonders gefährdeten Gruppen zu respektieren, und benennen insbesondere indigene Gruppen sowie im Falle von BASF auch Kleinbauern. In Bezug auf den Agrarsektor nennen die beiden Agrarchemiekonzerne konkret die Produktsicherheit bzw. die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln. Cargill sieht eine besondere Herausforderung in Landrechten von lokalen Gemeinschaften. Arla erwähnt konkret die Menschenrechte auf Nahrung, Gesundheit sowie gerechte und günstige Arbeitsbedingungen. Zudem erklärt Arla, bevor das Unternehmen neue Märkte erschließe oder bestehende Geschäftsbereiche wesentlich verändere, ermittle es gemeinsam mit Stakeholdern die potenziellen Auswirkungen auf die Menschenrechte.

Alle vier Erklärungen enthalten nicht nur die Aufforderung an die Mitarbeiter*innen, sondern auch an Geschäftspartner und Lieferanten, sich nach den darin festgelegten Menschenrechtsstandards zu richten. Bayer erwartet zudem auch explizit von seinen Lieferanten, dass diese die Standards ebenfalls an ihre eigenen Zulieferer weitergeben.

Menschenrechtsverpflichtung im Verhaltenskodex

Vier weitere Unternehmen haben sich einen Verhaltenskodex gegeben, der sich auch auf die Menschenrechte bezieht: BayWa, DMK, FrieslandCampina und Hochwald.

Inhaltlich sind die Selbstverpflichtungen zur Achtung der Menschenrechte in den Verhaltenskodizes sehr unterschiedlich und teilweise nicht spezifisch. Die Unternehmen DMK, FrieslandCampina und Hochwald bekennen sich zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen. Zudem hat FrieslandCampina eine separate menschenrechtliche Grundsatzklärung erarbeitet, die derzeit unternehmensweit eingeführt und dann auch veröffentlicht wird. BayWa bezieht sich zwar grundsätzlich auf weltweite Menschenrechtsvorschriften, nicht aber auf die konkreten Abkommen. Das Unternehmen schreibt: „Wir achten die weltweit geltenden Vorschriften zum Schutz der Menschenrechte als fundamentale und allgemeingültige Vorgaben. Dazu zählt vor allem, dass wir weder Zwangsarbeit noch Kinderarbeit akzeptieren.“ (BayWa 2018: 7).

Die PHW-Gruppe formuliert im unternehmenseigenen Verhaltenskodex lediglich die allgemeine Selbstverpflichtung, die Geschäftspartner zur Einhaltung der Menschenrechte zu ermutigen: „The management commits itself to request and encourage its business partners in international markets to comply with human rights.“ (PHW-Gruppe 2012: 2) Somit ist die Grundsatzklärung auf die Lieferanten beschränkt und erstreckt sich nicht auf das eigene Unternehmen. Zudem bezieht sich auch nur der Lieferantenkodex auf konkrete internationale Menschenrechtsstandards wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (vgl. Kapitel 5.3).

Keine oder eingeschränkte öffentlich verfügbare Selbstverpflichtung zu Menschenrechten

Die Agravis Raiffeisen AG schreibt in ihrer Antwort auf unsere Befragung: „Wir respektieren die Grund- und Menschenrechte und treten für die Einhaltung eben dieser ein.“ Öffentlich bekennt sich das Unternehmen allerdings bislang nicht zu den Menschenrechten. Zudem enthält die Formulierung keine Selbstverpflichtung, die Menschenrechte selber zu achten. Auch Plukon verfügt über keine Selbstverpflichtung zu den Menschenrechten. Lediglich in den Allgemeinen Einkaufsbedingungen des Unternehmens schreibt Plukon unter Paragraph 18.5 fest, dass die Lieferanten den Kodex der BSCI (*Business Social Compliance Initiative*) befolgen sollen (Plukon 2012: 2). Im Nachhaltigkeitsbericht führt das Unternehmen lediglich aus: „The company satisfies all international quality standards such as [...] BSCI Code of Conduct, which is based on international guidelines such as the OECD Guidelines,

the UN Guiding Principles on Human Rights and the International Labour Organization“. Allerdings ist fraglich, wie substanzial diese Aussage ist, denn die Webseite von BSCI führt über 2.300 Mitgliedsunternehmen auf, darunter ist allerdings nicht Plukon zu finden.⁷

Auch bei vier weiteren Unternehmen, Rothkötter, Sprehe-Gruppe, Heidemark und Theo Müller, ist keine öffentlich verfügbare Selbstverpflichtung auf die Menschenrechte zu finden. Diese vier Unternehmen hatten im Übrigen auch auf unsere Unternehmensbefragung nicht geantwortet. Auf den Webseiten und in entsprechenden Berichten äußern sich diese Unternehmen teilweise in allgemeiner Form zur Verantwortung gegenüber Mitarbeiter*innen und der Gesellschaft und verweisen zum Beispiel auf den Arbeitsschutz. Auf die Menschenrechte beziehen sie sich jedoch nicht.

Quo Vadis: Umfassende Selbstverpflichtung zu Menschenrechten zum Ausdruck bringen

Es ist bemerkenswert, dass sich ein Drittel der befragten Unternehmen (5) öffentlich noch überhaupt nicht zu den Menschenrechten erklärt. Doch selbst die vorhandenen Erklärungen erfüllen längst nicht in jedem Fall die Anforderungen der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Ein zentrales Kriterium ist, dass sich das Unternehmen explizit auf die international anerkannten Menschenrechte bezieht. Doch nur drei der Unternehmen mit einer menschenrechtlichen Grundsatzklärung benennen die Menschenrechtscharta bzw. deren Elemente als Referenz, wie es in den UN-Leitprinzipien erwartet wird. Das vierte Unternehmen bezieht sich zumindest auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Von den vier Verhaltenskodizes mit Menschenrechtsbezug verweisen drei nur auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, kein Verhaltenskodex bezieht sich explizit auf die Menschenrechtscharta.

Menschenrechte nur in die Zuständigkeit seiner Zulieferer zu legen, wie es ein Unternehmen tut, erfüllt nicht die Anforderungen der UN-Leitprinzipien an eine Grundsatzklärung. Erst recht ist es nicht ausreichend, lediglich auf eine Initiative zu verweisen, ohne dieser überhaupt anzugehören und sich an deren Überprüfungsmechanismen zu beteiligen. Auch reicht es nicht aus, sich nur im Antwortschreiben, aber nicht öffentlich zu den Menschenrechten zu verpflichten.

⁷ Siehe: <https://www.amfori.org/content/our-members>

Auch die Unternehmen, die bereits eine Grundsatzklärung zu den Menschenrechten verabschiedet oder die Menschenrechte in ihren Verhaltenskodex integriert haben, dürfen dies nicht als einmalige Anstrengung verstehen. Nach einer Umsetzungsphase sollte die Grundsatzklärung überprüft und bei neueren Entwicklungen kontinuierlich angepasst werden. Dies umfasst zum Beispiel eine Veränderung im Risikoprofil des Unternehmens durch Tätigkeit in neuen Märkten oder Produktbereichen, aber auch neue Informationen über Menschenrechtsrisiken, die vom Unternehmen oder Zulieferern ausgehen. Zudem gehört zur angemessenen Umsetzung, dass ein Unternehmen seine Selbstverpflichtung zur Achtung der Menschenrechte innerhalb des gesamten Unternehmens verankert. Die weitere Integration der Menschenrechte in der Unternehmenspolitik wird im folgenden Abschnitt näher untersucht.

5.3 Integration von Menschenrechten in die Unternehmenspolitik – Beispiel Lieferantenkodizes

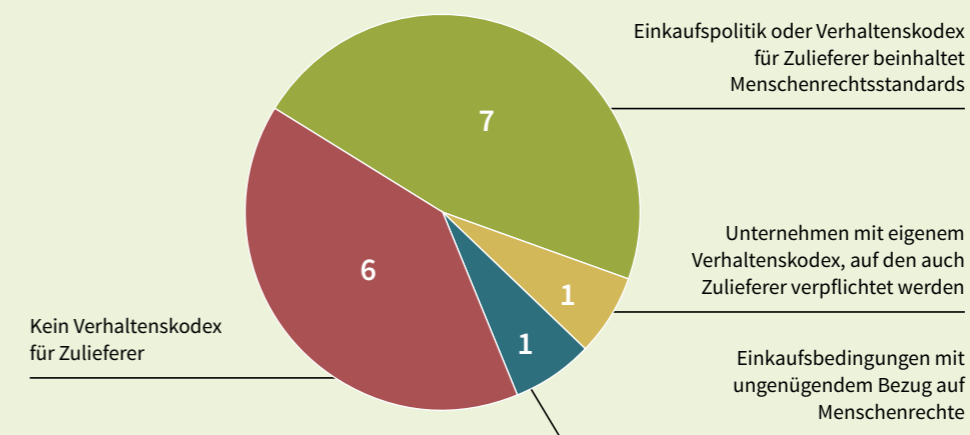
Die Grundsatzverpflichtung zur Achtung der Menschenrechte soll „sich in den operativen Politiken und Verfahren widerspiegeln, um sie innerhalb des gesamten Unternehmens zu verankern“ (UN-Leitprinzip 16e).

Um die Unternehmensziele zur Achtung der Menschenrechte in relevanten Unternehmensaktivitäten zu berücksichtigen, muss ein Unternehmen zum Beispiel seine Investitionspolitik oder die Einkaufs- und Lieferantenpolitik überprüfen und entsprechend anpassen. Da die Achtung der Menschenrechte in globalen Lieferketten für viele Unternehmen eine große Herausforderung darstellt und die Unternehmen dazu auch zunehmend eigene Unternehmenspolitiken entwickeln, befasst sich der folgende Abschnitt exemplarisch mit der Einkaufs- und Lieferantenpolitik.

Neun⁸ der befragten fünfzehn Unternehmen haben einen Verhaltenskodex für ihre Lieferanten, der sich auch auf die Menschenrechte bezieht oder zumindest auf Nachhaltigkeitsthemen. Davon umfassen die Lieferantenkodizes von Arla, BASF, Bayer, Cargill, FrieslandCampina, Hoch-

⁸ Arla, BASF, Bayer, Cargill, DMK, FrieslandCampina, Hochwald, PHW-Gruppe, Plukon

Grafik 3: Verhaltenskodizes für Lieferanten der 15 untersuchten Unternehmen



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Unternehmensangaben

wald und PHW zum Teil spezifische menschenrechtliche Anforderungen an die Unternehmen. Während alle sieben Lieferantenkodizes Kinderarbeit ausschließen, erwarten immerhin zwei Unternehmen (BASF und Bayer) von ihren Lieferanten, dass die Bezahlung ein existenzsicherndes Einkommen ermöglicht; ein drittes Unternehmen (PHW) ermutigt diese dazu. Cargill erwartet von seinen Lieferanten u.a., dass diese das Prinzip der freien, vorherigen, informierten Zustimmung in Bezug auf die Ressourcen und Bodenrechte indigener Gemeinschaften achten.

Die Allgemeinen Einkaufsbedingungen von Plukon sind dagegen weniger spezifisch. Sie schreiben den Lieferanten u.a. vor, dass sie neben den nationalen und internationalen Rechtsvorschriften in Bezug auf Arbeit oder Umwelt auch den *BSCI-Code of Conduct* einhalten sollen. Bemerkenswert ist, dass in den Einkaufsbedingungen zwar verankert ist, dass Plukon einen Vertrag kündigen kann, wenn ein Lieferant gegen die Bestimmungen der Einkaufsbedingungen verstößt. Diese Regelung bezieht sich allerdings explizit auf sämtliche Vereinbarungen der Einkaufsbedingungen vor dem Passus zum *BSCI-Code of Conduct*, dieser selbst ist jedoch nicht eingeschlossen. Dazu passt, wie bereits unter 5.2 ausgeführt, dass Plukon selbst kein Mitgliedsunternehmen von BSCI ist. Ebenso ist festzustellen, dass Plukon von seinen Lieferanten verlangt, dass auch deren Zulieferer sich an die Vorgaben halten, wobei sich dies aber explizit nicht auf den *BSCI-Code of Conduct* bezieht. Dagegen erwarten vier Unternehmen (Arla, BASF, Bayer und Hochwald) explizit von ihren Lie-

feranten, dass auch deren Zulieferer die Einhaltung der Standards sicherstellen.

In den Einkaufsbedingungen der DMK-Gruppe verpflichtet das Unternehmen seine Lieferanten auf den unternehmenseigenen Verhaltenskodex der DMK-Gruppe. Im Falle einer Zuwiderhandlung behält sich das Unternehmen vor, den Vertrag zu kündigen. Auch Arla und BASF sehen die Option vor, Verträge zu kündigen, wenn Lieferanten den Verhaltenskodex verletzen und daraufhin vereinbarten Verbesserungsplänen nicht nachkommen. Bayer kündigt im Verhaltenskodex an, in solchen Fällen den Vertrag ggf. nicht zu verlängern, erwähnt aber keine Ausstiegsklausel.

Zwei Unternehmen, Agravis und BayWa, haben 2018 geantwortet, dass sie einen Lieferantenkodex ausarbeiten. Laut Nachhaltigkeitsbericht soll der Lieferantenkodex von BayWa bis 2020 vorliegen. BayWa gibt zudem an, im Bereich Futtermittel bereits Vereinbarungen mit allen Lieferanten zu unterzeichnen, die v.a. Arbeitsrechtsfragen wie Vereinigungsfreiheit und Verbot von Kinderarbeit enthalten. Agravis berichtet aktuell, dass seit Sommer 2019 ein Lieferantenkodex besteht und dieser nun bereichsweise eingeführt wird, veröffentlicht ist er bislang nicht.

Quo Vadis: Menschenrechte in der Lieferkette umfassender in den Blick nehmen

Zumindest gut die Hälfte der untersuchten Unternehmen (8) ist sich ihrer menschenrechtlichen Verantwortung

tung für ihre Lieferkette bewusst und hat bereits entsprechende Vereinbarungen mit den Lieferanten getroffen. Allerdings liegt der Fokus bei der Hälfte der Kodizes und Einkaufspolitiken auf den direkten Lieferanten, während die weitere Lieferkette außer Acht gelassen wird. Gemäß den UN-Leitprinzipien müssen die Unternehmen hingegen die gesamte Lieferkette unter menschenrechtlichen Aspekten einbeziehen. Das bedeutet bei komplexen Lieferketten jedoch nicht, dass ein Unternehmen in jedem Teilbereich umfängliche menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchführen muss. In solchen Fällen wird in den UN-Leitprinzipien erwartet, dass ein Unternehmen die schwerwiegendsten Risiken in der Lieferkette identifiziert und dann sein Vorgehen entsprechend priorisiert (Kommentar zu Prinzip 19 der UN-Leitprinzipien).

Bei der Analyse der Inhalte der Lieferantenkodizes lässt sich feststellen, dass die Anforderungen an die Einhaltung von grundlegenden Arbeitsrechten im Fokus stehen. Insbesondere Forderungen wie ein Verbot von Kinder- oder Zwangsarbeit finden sich in allen Lieferantenkodizes, die konkreter derartige Anforderungen formulieren. Jedoch nur ein Unternehmen benennt auch explizit die Rechte von indigenen Gemeinschaften. Insbesondere in globalen Agrarlieferketten müssen jedoch die Menschenrechte der lokalen Gemeinschaften in den Blick genommen werden, die von der Unternehmenstätigkeit beeinflusst werden. Vor allem der Zugang indigener Gemeinschaften zu Land und anderen Ressourcen, wie Wasser, ist stark gefährdet.

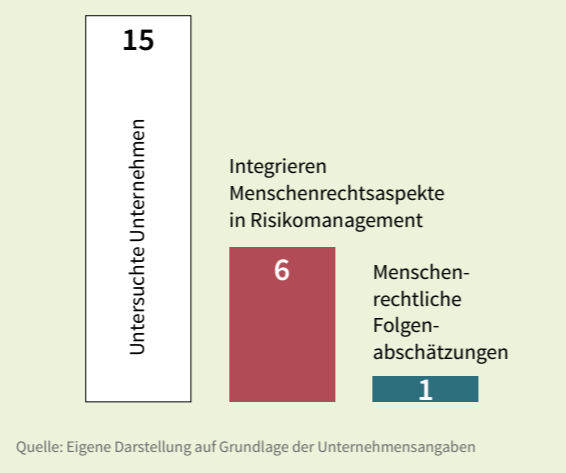
5.4 Kontinuierliche Ermittlung und Bewertung von Risiken und Auswirkungen

„Um die menschenrechtlichen Risiken abzuschätzen, sollten Wirtschaftsunternehmen alle tatsächlichen oder potenziellen nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen ermitteln und bewerten, an denen sie entweder durch ihre eigene Tätigkeit oder ihre Geschäftsbeziehungen beteiligt sind. Dafür sollten sich die Unternehmen auf internes und/oder externes Fachwissen stützen und auch potenziell betroffene Gruppen und andere relevante Stakeholder konsultieren.“ (UN-Leitprinzip 18)

„Da Menschenrechtssituationen dynamisch sind, ist es wichtig, die menschenrechtlichen Auswirkungen in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.“ (Kommentar zu UN-Leitprinzip 18)

Menschenrechtliche Risikoanalysen und Folgenabschätzungen sind Kernbestandteil einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht. Damit sollen Unternehmen die wesentlichen menschenrechtlichen Risiken und Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit ermitteln, um daraufhin entsprechende Maßnahmen ergreifen zu können. Ohne fundierte Risikobewertungen können Unternehmen kaum an geeigneter Stelle präventiv wirksam werden.

Grafik 4: Risikoanalysen & Folgenabschätzungen der 15 untersuchten Unternehmen



Dies wäre bei den untersuchten Unternehmen aber dringend erforderlich, wie die verschiedenen Fallbeispiele in den Kästen unseres Berichts belegen. So bestehen für die Milch- und vor allem für die Geflügelfleischproduzenten in der vorgelagerten Lieferkette menschenrechtliche Risiken, weil ein erheblicher Anteil des Proteinfutters in Deutschland aus Soja besteht. Dieses Soja wird vor allem in Lateinamerika angebaut, was dort vielfach im Zusammenhang mit Landvertreibungen, Regenwaldabholzung und gesundheitsgefährdendem Pestizideinsatz steht (siehe Kästen S. 52f und 54). Für die befragten Futtermittelproduzenten bestehen derartige Risiken noch direkter. Ein weiteres Problem, insbesondere in der Mast von Puten und Hähnchen, ist der hohe Antibiotikaeinsatz. Dessen Auswirkungen reichen bis nach Asien, wo ein Großteil der

weltweit eingesetzten Antibiotika produziert wird (siehe Kasten S. 57). Die Geflügelfleischproduktion steht zudem in der Kritik, weil die Arbeitsbedingungen in den Schlachtbetrieben teilweise gegen grundlegende Arbeitsrechte verstoßen, wie die exemplarischen Berichte aus dem Oldenburger Land aufzeigen (siehe Kasten S. 58f). Am Ende der Wertschöpfungskette bestehen weitere menschenrechtliche Herausforderungen: Die Exporte von Milchpulver und Geflügelteilen können dazu führen, dass lokale Märkte in Afrika geschädigt und die Existenzgrundlage von lokalen Produzent*innen gefährdet oder ihnen sogar entzogen wird (siehe Kasten S. 60 und S. 62).

Den letztgenannten menschenrechtlichen Risiken hat sich die europäische Milchgenossenschaft Arla ausführlich gewidmet. Arla hat im Vorfeld von neuen Joint Ventures auf internationalen Märkten Menschenrechtsrisiken identifiziert und versucht, diese zu mindern. Für Ghana und Indonesien hat Arla im Rahmen eines achtstufigen *Due-Diligence*-Prozesses die menschenrechtlichen Risiken ermittelt. In Zusammenarbeit mit dem Dänischen Institut für Menschenrechte hat Arla für Nigeria, Senegal und Bangladesch auch umfassende menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchgeführt und deren Ergebnisse veröffentlicht. Teil der Untersuchung waren auch Konsultationen von betroffenen Stakeholdern, zum Beispiel von Viehhaltern aus dem Senegal und Nigeria sowie von Kleinbauern und -bäuerinnen sowie von gefährdeten ländlichen Verbraucher*innen aus Bangladesch (siehe auch Kasten S. 60).

Die beiden untersuchten Agrarchemiekonzerne BASF und Bayer beschreiben in ihren Antworten auf die Unternehmensbefragung einen Methodenmix zur menschenrechtlichen Risikoanalyse. Bayer beschreibt, dass das Risiko-Verfahren des Unternehmens ausdrücklich nicht-finanzielle Risiken berücksichtigt, die gemäß CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz u.a. Menschenrechte sowie Arbeitnehmer- und Sozialbelange umfassen. Zudem gibt Bayer an, bei Unternehmenszukaufen zu überprüfen, ob an den Produktionsstandorten die geltenden Umwelt- und Arbeitsschutzbestimmungen sowie grundlegende Arbeitnehmerrechte eingehalten werden. BASF berichtet davon, dass in die *Due-Diligence*-Prozesse von Investitionsprojekten, aber auch beim Verkauf von Unternehmensteilen, standardmäßig Kriterien zur menschenrechtlichen Verantwortung integriert werden. Menschenrechtliche Aspekte fließen laut BASF auch in Produktbewertungen entlang des Produktlebenszyklus und in Prozesse zur Lieferantebewertung ein.

BayWa berichtet in der Unternehmensbefragung, dass das Unternehmen ein jährliches *Business Partner Screening* aller Lieferanten durchführe, deren Hauptsitz sich, gemäß dem *Corruption Perception Index* von *Transparency International*, in einem Risikoland befindet. Die Ergebnisse des Screenings werden in Bezug auf Menschenrechte bewertet und können laut BayWa bei Menschenrechtsverletzungen zu einer Beendigung der Geschäftsbeziehungen führen. Für die Jahre 2017 & 2018 gibt BayWa an, alle direkt beauftragten Lieferanten in Hochrisikoländern in das Lieferantenscreening einbezogen und dabei keine Risiken in Bezug auf Menschenrechte festgestellt zu haben.

Das Deutsche Milchkontor berichtet im Geschäfts- und Nachhaltigkeitsbericht von einer Risikoanalyse im Jahr 2015, die offenbar bei vorgelagerten Produktionsstufen einiger Warengruppen Handlungsbedarf identifiziert hat (DMK 2016: 33). Weder die Vorgehensweisen noch die Ergebnisse werden aber konkreter dargestellt. FrieslandCampina schreibt in der Antwort auf die Befragung: „Im Einklang mit den UN-Leitprinzipien verpflichten wir uns zu einem strengen Prüfungsprozess, um sicherzustellen, dass die Menschenrechte im Einklang mit dieser Politik eingehalten werden.“ Zudem gibt FrieslandCampina an, die Risikoanalysen regelmäßig durchzuführen. Wie dieser Prüfungsprozess konkret aussieht, dazu führt FrieslandCampina nicht aus.

Alle weiteren befragten Unternehmen geben keine konkreten Auskünfte zu einer menschenrechtlichen Risikoanalyse oder gar Folgenabschätzungen, weder in ihren Antworten auf die Befragung noch in ihren Nachhaltigkeits- oder Geschäftsberichten.

Quo vadis: Zentrale menschenrechtliche Herausforderungen und die Auswirkungen für Betroffene in den Blick nehmen

Nur eines der befragten 15 Unternehmen hat bislang umfangreichere menschenrechtliche Risikoanalysen und Folgenabschätzungen vorgenommen und veröffentlicht: Arla hat beim geplanten Eintritt in neue Märkte die menschenrechtlichen Risiken identifiziert und auf Basis der Analysen Schritte unternommen, um diesen Risiken zu begegnen und sie zu mindern. Dabei ist nachvollziehbar, dass sich Arla zunächst auf die Märkte konzentriert hat, in die das Unternehmen direkt investieren will. Jedoch können auch Exporte von Milchpulver in sensible Märkte, zum Beispiel in Afrika, bereits für die lokalen Produzenten ein Risiko darstellen und sollten ebenfalls untersucht werden.

Zudem darf eine menschenrechtliche Risikoanalyse oder Folgenabschätzung nicht als einmalige Übung verstanden werden, sondern sollte „in regelmäßigen Abständen durchgeführt werden“, wie der Kommentar zum UN-Leitprinzip 18 erläutert. Dies ist erforderlich, „da Menschenrechtssituationen dynamisch sind“ (ebd.).

Zwar haben einige andere Unternehmen menschenrechtliche Aspekte in ihr allgemeines Risikomanagement aufgenommen, womit sie die Anforderungen der UNLP jedoch nicht erfüllen. Angesichts der hohen Risikodisposition im Agrarsektor wären bei allen Unternehmen menschenrechtliche Risikoanalysen und Folgenabschätzungen angezeigt gewesen. UN-Leitprinzip 18 sieht konkret vor, dass Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen „vor größeren Entscheidungen oder Veränderungen in der Geschäftstätigkeit“ durchgeführt werden sollten (Kommentar zu UN-Leitprinzip 18).

So ist nicht nachvollziehbar, weshalb Bayer vor der Übernahme von Monsanto keine derartige menschenrechtliche Folgenabschätzung vorgenommen hat. Denn seit vielen Jahren steht Monsanto wegen der negativen Auswirkungen von Produkten und Unternehmenspolitiken auf Menschenrechte in der Kritik.⁹ Ein aktueller Bericht (Fries 2019) beschäftigt sich mit dem strategischen Vorgehen von Monsanto in Argentinien aus der Perspektive der Menschenrechte. Vor Gericht wurde dort gegen einen Patentantrag von Monsanto auf gentechnisch verändertes Saatgut geltend gemacht, dass der uneingeschränkte

te Zugang zu Saatgut die Produktionsgrundlage und die Nahrungsmittelversorgung der meisten lokalen Bauern und Bäuerinnen sichert. Daher sei das Recht auf kostenlosen Zugang zu Saatgut und auf kostenlosen Nachbau die Basis für das Menschenrecht auf Nahrung. Es reicht aus menschenrechtlicher Sicht daher nicht aus, wenn ein Unternehmen lediglich überprüft, ob die „geltenden Umwelt- und Arbeitsschutzbestimmungen sowie grundlegende Arbeitnehmerrechte eingehalten werden“, wie Bayer in der Unternehmensbefragung angab.

Ebenso wenig ist es ausreichend, die menschenrechtliche Risikoabschätzung allein auf der Basis von Korruptionsindizes vorzunehmen. Zwar besteht ein Zusammenhang zwischen Korruption und Menschenrechten und dieser kann Anhaltspunkte bieten, doch lassen sich darüber nicht automatisch die menschenrechtlichen Auswirkungen von Unternehmenspolitik ermitteln.

Eine wesentliche Anforderung aus den UN-Leitprinzipien scheint zudem besonders wenig Berücksichtigung zu finden. So sollen die Unternehmen „sinnvolle Konsultationen mit potenziell betroffenen Gruppen und anderen in Betracht kommenden Stakeholdern“ vornehmen (UN-Leitprinzip 18). Dabei sehen die UN-Leitprinzipien vor, dass diese „der Größe des Wirtschaftsunternehmens und der Art und des Kontexts seiner Geschäftstätigkeit Rechnung tragen“ sollen. Eine Risikoabschätzung vom Schreibtisch der Konzernzentrale wird dazu in vielen Fällen nicht ausreichen.

Menschenrechtliche Risiken in der Wertschöpfungskette von Agrarunternehmen

Kasten: 1. Landkonflikte und Menschenrechtsverletzungen durch Sojaanbau in Südamerika

Brasilien ist der zweitgrößte Sojaproduzent der Welt mit 115 Millionen Tonnen jährlich und einer Anbaufläche für Soja von 36 Millionen Hektar (Stand 2019).¹⁰ Im Jahr 2019 haben die Sojaexporte fast 35 Prozent des Handelswerts der brasilianischen Agrarexporte erzielt. Auch wenn China mittlerweile der größte Abnehmer von brasilianischem Soja ist, zählen die EU und Deutschland weiter zu den relevanten Abnehmern. Ein großer Teil des brasilianischen Soja (32 Millionen Tonnen) wächst im Bundesstaat Mato Grosso.

Der Sojaanbau begann in Mato Grosso in den 1970er Jahren und erstreckt sich mittlerweile auf fast 10 Millionen Hektar.¹¹ Ein großer Teil der Savannenvegetation sowie viele kleinbäuerliche Betriebe mussten dafür weichen. Da Sojaanbau auf kleinen Flächen nicht gewinnbringend ist, bauen vor allem große Produzenten Soja auf Feldern von mehr als 1.000 Hektar an; die größten Produzenten verfügen über Flächen von mehr als 100.000 Hektar. Im Vergleich dazu bewirtschaftet die kleinbäuerliche Landwirtschaft meist Äcker von fünf bis zehn Hektar.

9 Siehe u.a. <https://www.business-humanrights.org/en/search-results?langcode=en&keywords=Bayer&pagenum=0,451> Resultate für Bayer – Stand: 9.1.2020

10 <https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>

11 <http://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>

12 <https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>

Durch die Ausweitung der Anbaufläche für Soja sowie für andere *Cashcrops* wie Mais steigt die Konkurrenz um fruchtbares Land. Die brasilianische Landpastorale CPT (*Comissão Pastoral da Terra*) ist eine langjährige Partnerorganisation von MISEREOR, die sich für eine Landreform einsetzt. Sie veröffentlicht jährlich einen Bericht über Konflikte und Gewalt im ländlichen Raum Brasiliens. Im Jahr 2018 hat die CPT fast 1.500 Konflikte dokumentiert, darunter mehr als 1.100 Landkonflikte, unter denen Landarbeiter*innen, Kleinbauern und -bäuerinnen, indigene Völker und andere traditionelle Völker leiden (CPT 2018). In Mato Grosso wurden 47 Landkonflikte dokumentiert, rund 5.500 Familien sind davon betroffen. Insbesondere im Norden des Bundesstaates, an der Grenze zu Pará, wo sich die sogenannte „Agrarfront“ (*frente agrícola*) in Richtung Amazonien ausbreitet, kommt es zunehmend zur Vertreibung kleinbäuerlicher Gemeinden.

Ein emblematischer Fall im Norden Mato Grossos ist die Siedlung *Nova Conquista II* im Municipio *Nova Mundo*. Die Ansiedlung besteht erst seit Februar 2018 und umfasst 96 Familien, die zuvor 15 Jahre lang als Landlose (*sem terra*) in Zelten gelebt hatten und vom staatlichen Institut für Ansiedlung und Agrarreform (INCRA) 2.000 Hektar zugesprochen bekamen. Die Ansiedlung ermöglichte den Familien, Häuser zu bauen und selbst Landwirtschaft zu betreiben. Vor der

Ansiedlung hatten sie meist von der Arbeit als Tagelöhner gelebt. Manche berichteten, dass sie unter Bedingungen von Sklavenarbeit auf großen Farmen gearbeitet hatten. Bei den zugeteilten 2.000 Hektar handelte es sich um staatliches Land, welches jedoch von der angrenzenden, 9.000 Hektar großen Soja- und Rinderfarm *Fazenda Recanto* ebenfalls beansprucht wurde. Obwohl die Ansiedlung legal ist, leiden die Familien unter Bedrohungen und Schikane durch die Farmbesitzer bzw. deren Angestellten und privaten Sicherheitskräfte. Beispielsweise wurden die Wachhunde der Fazenda zur Einschüchterung eingesetzt, Pestizide wurden über der Siedlung versprüht und die Anpflanzungen wurden zerstört. Darüber hinaus haben manche der angesiedelten Familien Morddrohungen erhalten, es wurde Feuer in ihren Wohnhäusern gelegt und sie wurden durch Schüsse eingeschüchtert. Die Zivilklage des Farm-Besitzers, um die Niederlassungsrechte auszusetzen, wurde von einer Richterin bewilligt, so dass die Räumung der Ansiedlung der 96 Familien im Juni 2018 bevorstand.¹³ Die Landpastorale hat sich daher an weitere Richter gewandt, um die Vertreibung zu verhindern. Die Vermittlung und Öffentlichkeitsarbeit der CPT war in diesem Fall erfolgreich und die Familien konnten auf ihrem Land bleiben. Statt Soja bauen sie nun Süßkartoffeln, Kürbis, Zucchini, Wassermelone, Erdnüsse, Maniok und vieles mehr für den Eigenverbrauch und den Verkauf auf dem lokalen Markt an.¹⁴



Nachdem die Räumung verhindert werden konnte, bauen die Familien von Nova Conquista auf ihren Feldern Okraschoten und viele andere Produkte für den Eigenverbrauch und den lokalen Markt an.

13 <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/conflitos-no-campo/4381-nota-publica-sobre-a-possibilidade-de-despejo-de-96-familias-do-assentamento-nova-conquista-ii-mt>

14 <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/cpt/4759-a-nova-conquista-terra-para-quem-nela-quer-trabalhar>

Kasten: 2. Sojaanbau gefährdet Recht auf Gesundheit

In den letzten dreißig Jahren ist in vielen Ländern Südamerikas der Sojaanbau für den Export drastisch angestiegen und dort eines der wichtigsten Exportprodukte. Möglich wurde der Boom durch den Anbau gentechnisch veränderter Sojabohnen, die gegen das Pflanzenschutzmittel Glyphosat resistent sind und so seinen Einsatz erleichtern. Der weltweit wichtigste Hersteller von Glyphosat ist der US-amerikanische Monsanto-Konzern, den die deutsche Bayer AG 2018 übernommen hat. In einer Studie von 2018 hat das Testbiotech Institut untersucht, wie der Sojaanbau und -handel u.a. auf die Qualität von Wasser und die menschliche Gesundheit wirkt (Then et al. 2018).

Der Einsatz von Gentechnik und Glyphosat beim Sojaanbau hat Agrarunternehmer*innen in Argentinien, Brasilien und Paraguay durch Rationalisierungseffekte hohe Gewinne beschert. Die Möglichkeit, auch frisch in Ackerland umgebrochene Flächen durch den Einsatz von Glyphosat von Unkräutern zu befreien, hat die Expansion des Sojaanbaus beschleunigt. Die betriebswirtschaftlichen Vorteile von gentechnisch verändertem Soja haben inzwischen jedoch abgenommen. Immer mehr Unkräuter haben sich an den Einsatz von Glypho-

sat angepasst. Die Landwirt*innen reagieren darauf, indem sie pro Hektar mittlerweile mehr als doppelt so viel Glyphosat ausbringen wie noch vor einigen Jahren. Das ist für Landarbeiter*innen und Anwohner*innen nicht nur wegen der immer deutlicher werdenden gesundheitlichen Risiken von Glyphosat problematisch, sondern weil es in der Regel mit oft noch schädlicheren Zusatzstoffen versehen wird, um die Wirkung zu steigern. Zusätzlich werden noch giftigere Herbizide, wie Paraquat, gegen Unkräuter eingesetzt, die mittlerweile gegen Glyphosat resistent geworden sind. In der EU darf Paraquat wegen gesundheitlicher Risiken für die Anwender*innen in Landwirtschaft und Gartenbau nicht mehr verwendet werden. Die Giftstoffe reichern sich in Oberflächen und Grundwasser an und gefährden deshalb nicht nur kurzfristig Menschen, Tiere und Pflanzen.

Der Trend zu gentechnikfreiem Soja, insbesondere für den Export nach Europa, bietet keine echte Lösung für die Probleme aus dem Pestizideinsatz. Denn auch für gentechnikfreie Sojabohnen verwenden die Landwirt*innen Glyphosat und große Mengen an anderen Pestiziden, um diese Monokultur immer wieder neu anbauen zu können.



Anwohner*innen in ländlichen Regionen Argentinens berichten von Sprüheinsätzen mit Glyphosat in unmittelbarer Nähe ihrer Wohnsiedlungen.

Kasten: 3. Antibiotikaproduktion ohne Abwasserbehandlung als Ursache für die Ausbreitung von Antibiotikaresistenzen

Rund 90 Prozent der Wirkstoffe, die als Antibiotika auf den Weltmarkt gelangen, werden in Indien und China hergestellt. Im Jahr 2017 haben Recherchen von NRO (Marchang et al. 2017), wissenschaftliche Untersuchungen (Baars et al. 2019) und Medienrecherchen (NDR, WDR und Süddeutsche Zeitung) gezeigt, dass Abwässer aus Pharmafabriken in Indien große Mengen Antibiotikarückstände und antibiotikaresistenter Organismen in die Umwelt eintragen. In diesen Fabriken lassen Pharmakonzerne auch für den deutschen und europäischen Markt produzieren.

Die Abwässer der Pharmaunternehmen gelangen in Flüsse, die als Trinkwasserversorgung ganzer Großstädte dienen. So breiten sich mit den Pharmafabrik-Abwässern auch multiresistente Erreger in Gewässern, Umwelt, Tieren und Menschen aus. In den Produktionsländern leiden immer mehr Menschen an Infektionen durch resistente Erreger, bei denen kaum noch ein Antibiotikum wirkt. Selbst Resistenzen gegen sogenannte Reserveantibiotika, die Infektionskrankheiten bekämpfen sollen, wenn andere Antibiotika schon versagen, breiten sich in Indien rasch aus (Taneja et al. 2019). Diese Form der Pharmaproduktion kann daher gegen das Menschenrecht auf Gesundheit verstoßen – vor allem mit Blick auf betroffene Menschen in den Produktionsregionen. Zugleich infizieren sich auch Reisende in Asien immer häufiger mit multiresistenten Erregern (RESET 2017).

Weltweit werden 73 Prozent aller produzierten Antibiotika in der intensiven Massentierhaltung eingesetzt (Boeckel 2019: 1), in Deutschland rund die Hälfte dieser wertvollen Medikamente. Einige Konzerne wie z. B. die PHW-Gruppe, zu der auch Wiesenhof und Lohmann Pharma gehören, produzieren sowohl Fleisch als auch Veterinär- und Humanpharmaka, darunter Antibiotika aus zugekauften Wirkstoffen (Lohmann Pharma 2019).

Doch drängen die deutschen Unternehmen in der Fleisch- und Milchbranche darauf, dass die Lieferanten ihrer Antibiotika bei der Produktion das Menschenrecht auf Gesundheit einhalten und ihre Abwässer entsprechend in Kläranlagen von Antibiotikarückständen und

antibiotikaresistenten Keimen reinigen? Bisher sehen offenbar weder Pharmaimporteure noch Fleisch- und Milchunternehmen eine Veranlassung, diese menschenrechtliche Sorgfaltspflicht in ihren Geschäftsbeziehungen zu verankern.

Qualitätssicherung gibt es – Menschenrechtssicherung fehlt bisher

Mit Hilfe der *Good Manufacturing Practice* (GMP)-Zertifizierung versichern sich Pharmaunternehmen bereits, dass die Wirkstoffe, die sie einkaufen, auch tatsächlich der angegebenen Qualität entsprechen und die Wirkstoffmengen enthalten, die deklariert sind (WHO 2014). Mit Hilfe eines Lieferkettengesetzes könnten Pharmaunternehmen dazu veranlasst werden, eine wirksame und nachhaltige Abwasserentsorgung in den Herstellungsländern sicherzustellen und somit wirksam zum Schutz des Menschenrechts auf Gesundheit beizutragen. Eine mögliche Umsetzung dieser Regelung kann zum Beispiel in einer Überarbeitung der Regeln für die GMP bestehen, die um wirksame Umweltauflagen ergänzt werden könnten.



Abwässer aus Pharmafabriken in Indien tragen große Mengen Antibiotikarückstände und antibiotikaresistenter Organismen in die Umwelt ein.

Kasten: 4. Arbeits- und Menschenrechtsverletzungen in der Fleischindustrie Süd-Oldenburg

Spätestens seit verschiedenen Medienberichten im Jahr 2013 sind die prekären Arbeits- und Lebensbedingungen der migrantischen Arbeiter*innen in der Fleischindustrie öffentlich bekannt (ARD 2013). Ein Schwerpunkt der deutschen Fleischindustrie liegt im südlichen Oldenburger Land, wo von besonders prekären Arbeitsbedingungen berichtet wird. Laut Pfarrer Peter Kossen, der seit Jahren die prekäre Arbeitssituation von Arbeitsmigrant*innen öffentlich kritisiert, hat sich daran bis heute nichts verbessert. Weder das Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft noch die Selbstverpflichtung der Fleischindustrie hätten daran grundlegend etwas geändert. Die Behörden seien nicht in der Lage, Recht und Gesetz durchzusetzen (LCV 2018). Auch die Arbeitslosenselbsthilfe Oldenburg (ALSO) dokumentiert aus ihrer Beratungsarbeit erschreckende Zustände.

Verträge und Lohnzahlungen

In der Regel sind die Arbeitsverträge in der Fleischindustrie befristet, oft auf die Länge der Probezeit. So sind Kündigungen kurzfristig und ohne Grund möglich. Zudem ist ein Großteil der Beschäftigten durch Werk- oder Leihverträge angestellt. Bei manchen Agrarserviceunternehmen, die Arbeiter/-innen zum Impfen oder zum Ein- und Ausstellen von Geflügel mit Kleinbussen von einem Maststall zum nächsten bringen, gibt es weder Verträge, noch Lohnabrechnungen. Auch den gesetzlich vorgeschriebenen Verpflichtungen zu Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall und bezahlten Urlaubstagen entziehen sich viele Arbeitgeber, das gleiche gilt für Zuschläge für Feiertags-, Wochenend- und Nachtarbeit.

Darüber hinaus werden Löhne nicht ausgezahlt oder die Abrechnungen sind nicht korrekt. Beispielsweise suchte eine Arbeiterin bei der Beratungsstelle der ALSO Unterstützung, da nur 110 der von ihr geleisteten 200 Arbeitsstunden bezahlt wurden und sie damit ihre Miete nicht bezahlen konnte (ALSO 2018: 7f). Einer anderen Lohnabrechnung zufolge hätte ein Arbeiter 4,8 lebende Tiere pro Minute verladen haben müssen, um die angerechnete Arbeitszeit nicht überschritten zu haben; also knapp fünf lebende, sich wehrende Puten pro Minute, die jeweils etwa ein Schlachtgewicht von

20 Kilogramm haben (ALSO 2018: 11). Der in der Region ansässige Hausarzt Dr. Florian Kossen berichtet von einem weiteren Fall: Ein bulgarischer Werkvertrags-Arbeiter habe ihm seine Lohnabrechnung gezeigt, der zufolge er 1200,- Euro für 255 geleistete Arbeitsstunden erhielt (LCV 2018). Das entspricht einem Stundenlohn von 4,70 Euro, also rund 53 Prozent des zu dem Zeitpunkt gültigen gesetzlichen Mindestlohns. Der ALSO wurde außerdem von einem Agrarserviceunternehmen berichtet, das Arbeiter*innen kurzfristig ein angeblich unwichtiges Schreiben zur Unterschrift vorgelegt habe, nachdem eine Kolonne sich geweigert hatte, unbezahlte Sonntagsarbeit zu leisten. Die migrantischen Arbeiter*innen konnten das deutsche Schriftstück nicht verstehen. Am Tag darauf hätten die Arbeiter*innen festgestellt, dass sie eine Eigenkündigung mit sofortiger Wirkung unterschrieben hatten (ALSO 2018: 8).

Arbeitszeiten

Viele Arbeiter*innen arbeiten zwölf Stunden pro Tag, sechs Tage in der Woche, bis zur totalen Erschöpfung. Arbeiter*innen eines Agrarserviceunternehmens berichteten sogar von 20-Stunden-Schichten. Von anderen hieß es, sie müssten 10-14 Tage am Stück arbeiten (ALSO 2018: 8; LCV 2018). In der Regel müssten Arbeiter*innen zudem rund um die Uhr bereitstehen, da Arbeit auch per SMS und oft spontan angeordnet würde. So bliebe keine Zeit für Sprachkurse, und eine Integration finde kaum statt (LCV 2018).

Wohnsituation

Entsprechend der Darstellung vom Hausarzt Kossen wohnen die Arbeitsmigrant*innen nach wie vor in „Rattenlöcher[n]“, die zu Wuchermieten mit Werkvertragsarbeitern vollgestopft werden“ (LCV 2018). Viele Unterkünfte haben schimmelige Wände und in eine Unterkunft in Vechta regnete es sogar hinein. Es gibt nicht genügend Wohnraum. Die oft völlig überhöhte Miete wird meistens direkt vom Lohn abgezogen und im Fall einer Kündigung verlieren die Arbeiter*innen auch das Dach über dem Kopf (ALSO 2018: 8).

Gesundheit

Hausarzt Kossen berichtet von osteuropäischen Arbeitsmigrant*innen, die südlich von Oldenburg in Großschlachthöfen arbeiten und völlig erschöpft und krank in seine Praxis kommen: Sie leisteten harte Arbeit unter hohem körperlichen und psychischen Druck und seien zudem noch in unhygienischen Unterkünften untergebracht. Dies führe zu Überlastungsschäden, psychischen Problemen sowie hartnäckigen Infekten. Hinzu kämen häufige Arbeitsunfälle wie Schnittverletzungen oder Verätzungen auf Grund unzureichender Schutzkleidung für Reinigungskräfte. Um nicht den Job zu verlieren, ließen sich die Verletzten oft nicht krankschreiben. Es herrsche das Motto: „Wer mit dem gelben Schein kommt, kann gehen“ (LCV 2018). Hinzu

kommt, dass viele erkrankte Arbeitsmigrant*innen aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse oder fehlender Sprachmittler*innen gar nicht zum Arzt gehen. Somit haben sie keinen ausreichenden Zugang zum Gesundheitssystem (ALSO 2018: 9).

Laut Pfarrer Kossen behandelt die Fleischindustrie Arbeitsmigrant*innen „wie Maschinen, die man bei externen Dienstleistern anmietet, benutzt und nach Verschleiß austauscht“ (LCV 2018). Der Arbeitsdruck sei auch deshalb so hoch, weil ein „florierender Menschenhandel“ für einen ständigen Nachschub an Arbeiter*innen Sorge (LCV 2018).



Die Arbeitsbedingungen von Arbeitsmigrant*innen in deutschen Schlachtbetrieben sind zum Teil menschenverachtend.

Kasten: 5. Menschenrechtliche Folgenabschätzungen von Arlas Investitionen in den Westafrikanischen Milchsektor

Viele große europäische Molkereiunternehmen suchen nach dem Ende der Milchquote, die die Milchherzeugung in der EU begrenzt hatte, nach zusätzlichen internationalen Absatzmöglichkeiten. Dabei ist Westafrika wegen der dort steigenden Nachfrage nach Milchprodukten ein besonders interessanter Markt. Europäisches Milchpulver wird schon seit langem nach Westafrika exportiert, aber aufgrund von Bevölkerungswachstum und Verstädterung ist der Bedarf in den letzten Jahren gestiegen. Das europäische Milchpulver wird von lokalen Unternehmen an Endkunden weiterverkauft oder zu Milchprodukten wie Joghurt weiterverarbeitet.

Die lokale Milchherzeugung in Westafrika erfolgt fast ausschließlich durch die nomadisch oder halbnomadisch lebende Volksgruppe der Fulani (Peulh). Die meisten Haushalte sind auf die Viehwirtschaft, vor allem die Rinderhaltung, spezialisiert - allerdings dient diese vor allem der Fleischerzeugung. Entsprechend sind die

Milcherträge der Kühe sehr niedrig, in der Regel unter 1.500 Liter im Jahr, weniger als ein Fünftel der Menge einer durchschnittlichen europäischen Milchkuh. Zudem schwankt die Milchmenge abhängig von den Jahreszeiten sehr stark. In der Trockenzeit geben Kühe meist nur einen halben bis einen Liter pro Tag. Für das Melken und den Verkauf der Milch sind traditionell die Frauen verantwortlich. Der größte Teil der Milch wird innerhalb der Familie verbraucht, unverarbeitet getauscht oder lokal verkauft. Das verbessert die Ernährungssituation der Familien, generiert aber nur wenig Geldeinkommen, das in die Milchherzeugung investiert werden könnte, um zum Beispiel durch den Kauf von zusätzlichem Futter den Milchertrag in der Trockenzeit steigern zu können. Auch von öffentlicher Seite wird und wurde die Milchherzeugung in Westafrika kaum unterstützt. Entsprechend wird der westafrikanische Milchmarkt vor allem in den Großstädten, aber auch in kleineren Städten in eher ländlich geprägten Regionen, von importiertem Milchpulver dominiert.



Ein Teil der Milch, die Milchbäuerinnen in Burkina Faso produzieren, wird auf dem lokalen Markt angeboten.

Große europäische Molkereikonzerne wie Danone, FrieslandCampina, DMK und Arla wollen sich den wachsenden westafrikanischen Absatzmarkt sichern und ausbauen, indem sie dort eigene Vertriebs- und Weiterverarbeitungsstrukturen aufbauen oder sich an lokalen Unternehmen beteiligen. Die europäische Molkereigenossenschaft Arla hat im Zuge dessen im Jahr 2015 menschenrechtliche Folgeabschätzungen ihrer Joint Ventures mit Molkereien in Nigeria und Senegal vorgenommen (Arla 2015a & 2015b). Das Unternehmen sieht es ausdrücklich als Teil seiner Verpflichtung gemäß den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, aktuelle und potenzielle negative Wirkungen seiner Aktivitäten auf die Menschenrechte abzuschätzen. Im Fokus steht dabei die Wirkung der geplanten höheren Exporte von Milchpulver auf die Einkommen und den Lebensunterhalt der milcherzeugenden Fulani, insbesondere der Frauen.

Die Methodik für die Abschätzungen wurde in Zusammenarbeit mit dem Dänischen Institut für Menschenrechte entwickelt, das auch während der Erstellung konsultiert wurde. Sie umfasst neben der Auswertung von Fachliteratur und statistischen Daten auch die Konsultation von Betroffenen, wie Milchherzeuger*innen, lokale Unternehmen, Bauernorganisationen und NRO (z. B. CARE und ActionAid).

Die menschenrechtlichen Folgeabschätzungen kommen zu dem Ergebnis, dass die Aktivitäten von Arla derzeit keine direkten negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte der lokalen Milchherzeuger*innen haben, da die westafrikanischen Märkte sehr stark in einen informellen ländlichen, lokalen Markt für Frischmilch einerseits und einen stärker formellen (groß-)städtischen Markt für Milchpulver und daraus gewonnene Er-

zeugnisse andererseits aufgeteilt sind. Es wird jedoch ausdrücklich anerkannt, dass das auf importiertem Milchpulver basierende Geschäftsmodell ein entscheidender Faktor ist, der zur dauerhaften Unterentwicklung des Sektors beiträgt. Der erleichterte Zugang zu importiertem Milchpulver könnte die Probleme der Milchherzeuger*innen zementieren und sogar verstärken. Er könnte ein Hemmnis für Investitionen in die Erzeugung und Verarbeitung von Frischmilch darstellen, da Milchpulver auch für verarbeitende Unternehmen, wie Joghurthersteller, nicht nur billiger ist, sondern auch zuverlässiger lieferbar, leichter zu lagern und zu handhaben.

Arla zieht daraus die Konsequenz, genau diesen menschenrechtlichen Auswirkungen auch zu begegnen. Konkret will das Unternehmen einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des Milchsektors insgesamt leisten. Dazu will Arla sich (stärker) in Multistakeholder-Initiativen und -Dialoge einbringen, Regierungsprogramme zur Entwicklung des Milchsektors durch seine Expertise unterstützen sowie den Kapazitätsaufbau, Beschäftigungsmöglichkeiten und Ausbildung in der Molkereiwirtschaft fördern. Diese Maßnahmen sollen im Rahmen der Initiative „Milky Way to Development“ von CARE Dänemark koordiniert werden. Deren Webseite wurde zu diesem Thema allerdings seit 2015 nicht mehr aktualisiert.

Die menschenrechtlichen Folgeabschätzungen werden ausdrücklich als Analysen zu einem bestimmten Zeitpunkt bezeichnet und es wird angekündigt, die Auswirkungen der Aktivitäten von Arla auf die Menschenrechte weiter zu beobachten und die Stakeholder weiter regelmäßig zu konsultieren.

Kasten: 6. Europäische Geflügelexporte nach Westafrika

Auch wenn der durchschnittliche Fleischkonsum in Deutschland zurückgeht, so gilt dies bei Hähnchen und Puten nur für Teile der Tiere. Vor allem Brustfilets sind in Deutschland sehr begehrt - mit globalen Konsequenzen: Da ein geschlachtetes Hähnchen nur zu knapp einem Drittel aus Brustfleisch besteht, fallen jede Menge „Reste“ vom ganzen Tier an, für die es in Deutschland und Europa keine entsprechende Nachfrage gibt. Dabei handelt es sich keineswegs nur um Hühnerfüße, die in der europäischen Esskultur eine untergeordnete Rolle spielen, sondern auch um Flügel- und Rückenfleisch, von dem viel in afrikanische Länder exportiert wird.

Die europäischen Schlachtereien verkaufen die Reste häufig an Zwischenhändler, die die Geflügelstücke mit Kühlschiffen an die Küsten Westafrikas verschiffen. Die meisten Fleischexporte aus Deutschland gehen dabei nach Südafrika, Ghana und an die Elfenbeinküste (Eurostat 2018). Dort werden sie von den Schiffen in Kühlhäuser gebracht oder direkt an Händler*innen

weiterverkauft und auf den lokalen Märkten angeboten. Aufgrund der zum Teil instabilen Stromversorgung sowie des Mangels an Kühltransportern kommt es dabei immer wieder zur Unterbrechung der Kühlkette. In der tropischen Hitze tauen die zum Teil in einfachen Pkw transportierten Geflügelteile schnell an, was die Vermehrung von Keimen begünstigt. Daher leiden die Konsument*innen von sogenanntem „Frozen chicken“ häufig unter Magen-Darm-Erkrankungen.

Doch auch schlimmere Lebensmittelvergiftungen können durch das importierte Geflügelfleisch hervorgerufen werden. So fand man zum Beispiel in Proben von einem Markt in Kamerun antibiotikaresistente Keime; 83,5 Prozent des getesteten Fleisches war für den menschlichen Verzehr ungeeignet (Brot für die Welt o. J.). Antibiotikaresistente Keime entstehen unter anderem durch die intensive Verwendung von Antibiotika in der Tierhaltung (vgl. Kapitel 3).



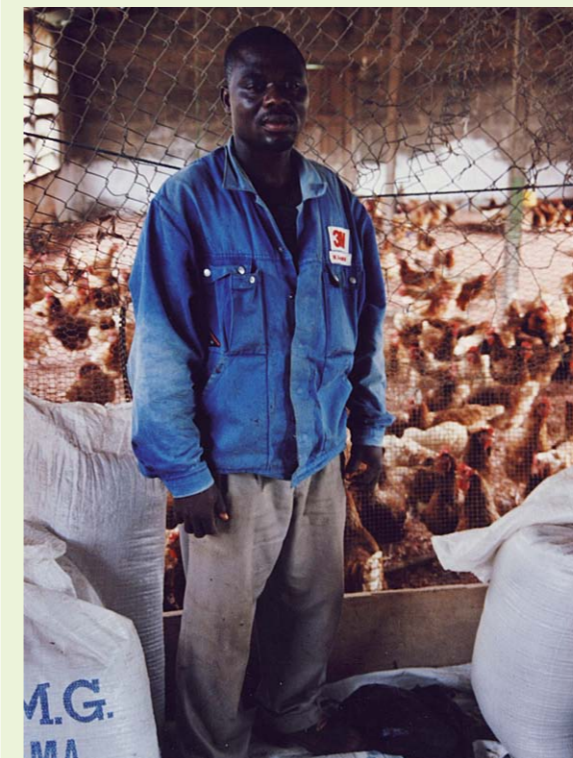
Nicht in jedem Fall gelangen die Hähnchenteile aus Europa in einer geschlossenen Kühlkette bis auf die lokalen Märkte in Westafrika.

Auch wenn das importierte Fleisch beim Eintreffen im Hafen mit geringen Keimfrachten belastet ist, kann es dennoch sein, dass diese sich unter den lokalen klimatischen Bedingungen so stark vermehren, dass das Fleisch nicht mehr für den Verzehr geeignet ist, wenn es auf den lokalen Märkten ankommt. Deutsche und europäische Schlachthäuser sind zwar nicht unmittelbar für den Transport und die schlechten Lagerungsbedingungen vor Ort zuständig, doch trifft sie eine Mitverantwortung für die gesundheitlichen Risiken, denen die Verbraucher*innen ausgesetzt sind. Da die Geflügelproduzent*innen zum einen die Belastung des Fleisches mit gefährlichen Keimen durch den Antibiotikaeinsatz begünstigen und zum anderen um die Bedingungen in den Importländern wissen, ist fraglich, ob sie ihre unternehmerische Sorgfaltspflicht erfüllen.

Abgesehen von den gesundheitlichen Risiken für die Verbraucher*innen hat das importierte Geflügelfleisch verheerende Auswirkungen auf den lokalen Ge-

flügelmarkt. Auf der Webseite des Zentralverbandes der Deutschen Geflügelwirtschaft heißt es zu den Vorwürfen, dass EU-Geflügelexporte die afrikanischen Märkte ruinieren: „Gerade die in unserer Kultur oft weniger beliebten Teile des Geflügels, wie beispielsweise Flügel, Schenkel, Rücken oder Füße, werden in vielen anderen Ländern sehr gerne gegessen [...]. Dementsprechend erfolgt der Export von Geflügelfleisch, wenn überhaupt, nach den Kräften des Marktes von Angebot und Nachfrage.“ (ZDG o.J.). Von einem fairen Wettbewerb nach den Kräften des Marktes kann jedoch keine Rede sein. Da die europäischen Schlachtereien ihren Gewinn bereits mit den begehrten Bruststücken machen, können sie die Reste zu extrem niedrigen Preisen, auch unterhalb der Produktionskosten verkaufen (Lukow et al. 2017). Für die lokalen Geflügelhalter ist es unmöglich, mit diesen Dumpingpreisen zu konkurrieren. Teilweise können sie ihre Ware durch bessere Qualität vom „Frozen chicken“ abgrenzen, in vielen Fällen gelingt dies jedoch leider nicht. Vor allem Kleinbäuer*innen leiden unter den marktverzerrenden Preisen und viele von ihnen mussten ihre Betriebe aufgeben (Lukow et al. 2017).

Somit bedrohen Geflügelfleischexporte in Westafrika einerseits das Menschenrecht auf Nahrung, insbesondere der betroffenen Kleinbäuerinnen, aber aufgrund der Keimbelastungen auch das Recht auf Gesundheit. Auch für die Verbraucher*innen, die von den niedrigen Preisen profitieren könnten, bieten mehr Wettbewerb und das günstige Importfleisch langfristig keinen Vorteil: Sobald die lokale Konkurrenz erst einmal vom Markt verdrängt ist, können die Importeure den Preis anheben. Das Exportgeschäft mit „Geflügelresten“ ist daher vor allem für die europäischen Schlachtereien sowie für die Importeure vorteilhaft.



Das Geflügelfleisch, das zu Dumpingpreisen aus Europa nach Westafrika kommt, ist für lokale Geflügelhalter*innen existenzbedrohend.

5.5 Gegenmaßnahmen

Entsprechend den UN-Leitprinzipien sollen Unternehmen es vermeiden, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verursachen oder dazu beizutragen. Wenn solche Auswirkungen auftreten, sollen sie diesen begegnen (UN-Leitprinzip 13a).

Idealerweise bewirkt die praktizierte menschenrechtliche Sorgfalt von Unternehmen, dass negative Auswirkungen auf die Menschenrechte von vornherein vermieden werden. Dafür müssten die Unternehmen zunächst ihre menschenrechtlichen Risiken regelmäßig und angemessen ermitteln. Wie in Kapitel 5.4 gezeigt, erfolgt dies bei einigen Unternehmen in Ansätzen, am weitesten ist bislang der Milchproduzent Arla Foods. Viele der untersuchten Unternehmen haben aber mit der systematischen Ermittlung der menschenrechtlichen Risiken ihrer Geschäftstätigkeit offensichtlich noch gar nicht begonnen. Daher können die Maßnahmen gegen negative menschenrechtliche Auswirkungen allenfalls punktuell erfolgen.

Kasten: Zertifizierungen und Standards im Sojaanbau

Etwa 80 Prozent der weltweiten Sojaproduktion wird als Tierfutter verwendet.¹⁵ Die starke Ausweitung der Sojaproduktion in den letzten Jahrzehnten führte zu enormen ökologischen, aber auch menschenrechtlichen Problemen. Aufgrund des großen Flächenbedarfs wurden Kleinbäuerinnen und Kleinbauern verdrängt und der Regenwald massiv abgeholzt. Um der Kritik an den negativen Auswirkungen des Sojaanbaus zu begegnen, entstanden zahlreiche freiwillige Standards und Zertifizierungssysteme. Dazu zählt der Standard des *Round Table on Responsible Soy (RTRS)*. Der RTRS wurde im Jahr 2006 als internationale *Multistakeholder Initiative* mit dem Ziel gegründet, nachhaltigeren Sojaanbau zu fördern und dabei einen Konsens zwischen den verschiedenen Stakeholdern und Akteuren aus der Soja-Industrie herzustellen. Am *Roundtable* ist neben Soja-Produzenten und zivilgesellschaftlichen Organisationen die Gruppe *Industry, Trade & Finance* vertreten, welche den Großteil der Mitglieder ausmacht. Sie

Da die untersuchten Unternehmen aus unterschiedlichen Bereichen der Agrarwirtschaft kommen, wären unterschiedliche potenzielle Gegenmaßnahmen erforderlich, die hier nicht im Einzelnen untersucht werden sollen und können. Ein übergreifendes Thema für alle 15 Unternehmen ist der Sojaanbau: Für die Geflügel- und teilweise für die Milchproduzenten spielt Soja als Futtermittel eine entscheidende Rolle. Die Futtermittelproduzenten stehen noch direkter mit dem Sojaanbau in Verbindung, weil sie das Soja importieren oder zu Futtermitteln verarbeiten. Auch die Agrarchemiekonzerne sind in die Sojaproduktion involviert, da sie dafür Saatgut und Pestizide liefern.

Vielfach verweisen die Unternehmen bezüglich Soja auf Zertifizierungen, die einen nachhaltig angebauten Rohstoff nachweisen sollen. Die verbreitetsten Soja-Zertifizierungen werden im Kasten „Zertifizierungen und Standards im Sojaanbau“ konkreter erläutert und bewertet (vgl. Kasten unten).

umfasst die vier großen Ölsaatenhändler ADM, Bunge, Cargill und Louis Dreyfus sowie Biotech- und Agrarchemie-Unternehmen wie Bayer-Monsanto.

RTRS bietet verschiedene Typen von Zertifizierung an, darunter auch eine gentechnikfreien, der aber kaum genutzt wird. Neben ökologischen Standards umfasst der RTRS auch Arbeitsstandards und einen verantwortlichen Umgang mit lokalen Gemeinschaften. Enthalten sind die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO (u.a. keine Kinderarbeit, keine Zwangsarbeit sowie Achtung von Gewerkschaftsrechten und Vereinigungsfreiheit). Die Lizenznehmer sollen den lokalen Mindestlohn zahlen, ein existenzsichernder Lohn wird jedoch nicht verlangt. Zudem verpflichten sich die Unternehmen, die Rechte der lokalen Gemeinschaften gemäß dem Prinzip des *Free, prior and informed consent* zu beachten, also der freien, vorherigen und informierten Zustimmung (RTRS 2017). →

¹⁵ <https://www.wwf.de/themen-projekte/landwirtschaft/produkte-aus-der-landwirtschaft/soja/>

Der ProTerra-Standard verfolgt sehr ähnliche Sozialstandards wie der RTRS, unterscheidet sich von diesem jedoch durch klaren Verzicht auf gentechnisch verändertes Saatgut (ProTerra Foundation 2019). Dem Standard wird allerdings eine geringere Glaubwürdigkeit bescheinigt als dem RTRS (Kusumaningtyas 2019: 4).

Es ist umstritten, inwiefern RTRS und ProTerra Entwaldung und den Anbau auf entwaldeten Flächen wirklich verhindern. In der Praxis kommt es auch bei zertifizierter Soja häufig zu indirekten Negativwirkungen, den sogenannten *Leakage*-Effekten, beispielsweise indem der Sojaanbau auf bisherige Viehweiden ausgeweitet und in der Folge für neue Weideflächen die Abholzung vorangetrieben wird. Die Zertifizierungssysteme können in der Regel nur dazu beitragen, dass auf bestehenden Flächen der Soja-Anbau auf eine weniger schädliche Weise erfolgt.

Beim **Verband Lebensmittel ohne Gentechnik e.V. (VLOG)** handelt es sich um einen technischen Ansatz, der Gentechnikfreiheit gewährleistet, jedoch darüber hinaus fast keine ökologischen und sozialen Standards umfasst. Der **Europäische Verband der Mischfutterindustrie (FEFAC)** hat Leitlinien für die Sojabeschaffung herausgegeben (FEFAC 2015). Die darin formulierten Anforderungen sind in Bezug auf Entwaldung aber deutlich niedriger als die von ProTerra und RTRS definierten Standards. Zudem wird dem FEFAC-Ansatz ebenfalls eine geringere Glaubwürdigkeit bescheinigt als insbesondere dem RTRS (Kusumaningtyas 2019: 4). Den Zertifizierungsstandard **Certified Responsible Soy (CRS)** hat ein Tochterunternehmen der BayWa eingeführt. Er ist bezüglich Entwaldung und Glaubwürdigkeit zwischen RTRS und ProTerra eingestuft (ebd.)



Werbung für Soja-Saatgut am Straßenrand in Mato Grosso. Ein Großteil der Savannenvegetation musste für den Sojaanbau bereits weichen.

Eine Studie zur Wirkung von Zertifizierungsverfahren für Soja kommt zu dem Schluss, dass der Sojabohnenanbau in Folge der Zertifizierung teilweise nicht mehr der erste Treiber für die Entwaldung ist, dass jedoch die Expansion des Sojaanbaus auf vormaligen Weideflächen indirekt zur Umwandlung des Amazonaswaldes in Viehweiden beiträgt (Lenfert 2017:1). Soja-Zertifizierungssysteme sind demnach nur so wirksam wie das örtliche Forstrecht zum Waldschutz und zugleich den Schutz der Waldbewohnenden stark geschwächt bis ausgehebelt, wie eine andere Studie zeigt (Carvalho 2019). Unter diesen politischen Umständen nehme der Druck der Agrarindustrie-Lobby zu, großflächige Landwirtschaft (hauptsächlich Sojaplantagen) und den Bergbau innerhalb der indigenen Gebiete zuzulassen (Gonzales: 2019). Dies habe negative Auswirkungen auf traditionelle Lebensweisen, Rechte der Indigenen und den Naturschutz. Wirksame Zertifizierungen würden Lenfert zufolge u.a. Kriterien benötigen, die indirekte Landnutzungsänderungen als Risiko berücksichtigen und auch zur Sensibilisierung in den europäischen Verbraucherländern beitragen, um das Nachfragevolumen zu minimieren.

Bei Zertifizierungen kommt es nicht nur darauf an, welche Inhalte mit der jeweiligen Zertifizierung abgedeckt werden. Wesentlich ist, ob eine Zertifizierung auch glaubwürdig ist. In anderen Sektoren gibt es immer wieder Kritik an der Glaubwürdigkeit von Audits und Zertifizierungen, wie eine Studie der *Clean Clothes Campaign* für den Textilsektor (Kelly et al. 2019) und von Germanwatch für den Rohstoffsektor zeigen (Sydow et al. 2018). Auch im Agrarsektor bergen Zertifizierungen das Risiko, „falsche Versprechungen“ zu leisten, wie eine Studie der niederländischen Organisation *Changing Markets Foundation* u.a. am Beispiel Palmöl zeigt. Die Organisation sieht ein Risiko in der schieren Anzahl an Zertifizierungen, die jeweils unterschiedliche Aspekte der Wertschöpfungskette umfassen oder nur sehr niedrige Standards anlegen (Changing Markets 2018: 9ff).

Im Rahmen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht ist festzuhalten, dass Audits und Zertifizierungen nicht per se ausreichen, um die Achtung der Menschenrechte sicherzustellen. Der zertifizierte Staudamm in Brumadinho, der im Januar 2019 brach und 256 Menschenleben forderte, oder das TÜV-geprüfte Fabrikgebäude Rana Plaza, das 2013 einstürzte und mehr als 1.100 Menschen in den Tod riss, haben dies auf dramatische Weise gezeigt. Audits und Zertifizierungen sind nur so gut, wie ihre Inhalte und Prüfverfahren sind (Saage-Maaß et al. 2020). Deshalb

gehört es zur Sorgfaltspflicht der Unternehmen, Instrumente mit hohen inhaltlichen Standards und glaubwürdigen Verfahrensstandards auszuwählen und regelmäßig kritisch zu überprüfen, ob die jeweiligen Instrumente angemessen sind. Die Diskussion über Qualitätsstandards von Audits und Zertifizierungen hat gerade erst begonnen, sollte aber sowohl bei den anstehenden Branchendialogen als auch im Rahmen der Umsetzungsbestimmungen für eine gesetzliche Regelung eine zentrale Rolle spielen. Notwendig ist darüber hinaus eine grundsätzliche Debatte über die Frage, inwieweit Audits, die von Unternehmen selbst in Auftrag gegeben werden, staatliche Kontrollen ersetzen können. Nach allen bisherigen Erfahrungen ist dies nicht der Fall.

5.6 Transparenz

Um Rechenschaft darüber abzulegen, wie sie ihren menschenrechtlichen Auswirkungen begegnen, sollten Wirtschaftsunternehmen darüber extern kommunizieren. Eine besondere Transparenz ist gegenüber den Betroffenen von menschenrechtlichen Auswirkungen erforderlich. Zudem fordern die UN-Leitprinzipien in Fällen von möglicherweise schweren menschenrechtlichen Auswirkungen eine formelle Berichterstattung (UN-Leitprinzip 21).

Elf¹⁶ der fünfzehn untersuchten Unternehmen besitzen eine formelle Berichterstattung, in der sie auch über die Achtung der Menschenrechte oder einzelne Menschenrechtsthemen berichten. Während Agravis, Arla, BayWa, PHW und Plukon separate CSR- bzw. Nachhaltigkeitsberichte veröffentlichen, publizieren BASF, Bayer, DMK und FrieslandCampina einen integrierten Bericht. Cargill und Hochwald veröffentlichen Geschäftsberichte, die menschenrechtsrelevante Aspekte zumindest anreißen. Diese Berichte sind sowohl vom Umfang als auch von der inhaltlichen Tiefe und Aussagekraft sehr unterschiedlich.

So berichten beispielsweise BASF und Bayer in ihren integrierten Berichten recht umfangreich zu verschiedenen menschenrechtlichen Fragestellungen. Zudem beschreibt BASF im Internet auf einer separaten Seite seinen Menschenrechtsansatz auch entlang der fünf Kernelemente

¹⁶ Agravis, Arla, BASF, Bayer, BayWa, Cargill, DMK, FrieslandCampina, Hochwald, PHW, Plukon

menschenrechtlicher Sorgfalt.¹⁷ Insgesamt liegt dabei ein Schwerpunkt auf unternehmensinternen Verfahren und Vorgehensweisen. Zwar informieren die Unternehmen über die konkrete Anzahl an Beschwerden, die im Berichtsjahr bei ihnen eingegangen sind, im Falle von BASF auch explizit über die Anzahl an Beschwerden mit Menschenrechtsbezug, „zum Beispiel zu Arbeits- und Sozialstandards“ (BASF 2019: 141). Zudem informiert BASF auch, wie das Unternehmen auf die Beschwerden reagiert hat, allerdings in sehr abstrakter Weise. So habe man „verbesserte Kontrollmechanismen“ etabliert oder „zusätzliche Informations- und Schulungsmaßnahmen“ vorgenommen.

Detaillierter berichten BASF und Bayer über ausgewählte Einzelfälle, konkret BASF über den Marikana-Fall¹⁸ und Bayer über sein *Child Care Program* gegen Kinderarbeit in der Baumwollsaatgutproduktion in Indien¹⁹. In beiden Fällen waren bzw. sind die Unternehmen seit Jahren mit Kampagnen zu diesen Themen konfrontiert worden und haben schließlich auch auf separaten Unternehmensseiten darauf reagiert.

Cargill veröffentlicht nur einen sehr kompakten Geschäftsbericht, erstellt jedoch zu verschiedenen Nachhaltigkeitsrisiken in seiner Lieferkette separate Berichte, zum Beispiel zu Soja oder Kakao. Detailliert listet Cargill zudem konkrete Problemfälle aus der Lieferkette von Palmöl auf und beschreibt, wie das Unternehmen damit umgegangen ist (vgl. auch Kapitel 5.7). Allerdings beschränkt sich dies nur auf einen Teilbereich des Unternehmensgeschäfts und umfasst nicht die ganze Bandbreite an menschenrechtlichen Risiken, die bei Cargill zu erwarten sind. Konkret und anschaulich sind auch die Darstellungen im Nachhaltigkeitsbericht von Arla. Dort werden die jeweiligen menschenrechtlichen Herausforderungen kurz beschrieben und die Maßnahmen des Unternehmens aufgeführt (Arla 2018: 20ff)

Da in der Wertschöpfungskette der Geflügelbranche besonders viele menschenrechtsrelevante Risiken identifiziert werden konnten (vgl. die Fallbeispiele zu Soja-Futtermitteln in Brasilien und Argentinien, zur Antibiotika-Herstellung in Indien, zu Arbeitsbedingungen auf den

Schlachthöfen und zu Geflügelfleischexporten), wurden diese gesondert analysiert. Von den fünf untersuchten Unternehmen veröffentlichen überhaupt nur zwei Unternehmen einen Nachhaltigkeitsbericht: PHW-Gruppe und Plukon. Am ausführlichsten nehmen die Unternehmen darin zu Fragen von Sojafutterimporten Stellung und verweisen dabei u.a. auf die vorliegenden Zertifizierungen (vgl. 5.5). PHW greift darüber hinaus die Arbeitsbedingungen in den Schlachtbetrieben auf und nimmt auch zur Frage der Geflügelfleischexporte nach Afrika Stellung, wobei PHW nach eigenen Angaben aktuell nicht nach Afrika exportiert (PHW 2017: 27). Das Thema Antibiotika wird nur insofern besprochen, als die Unternehmen den Gebrauch von Antibiotika reduzieren wollen. Zu den Produktionsbedingungen von Antibiotika nehmen sie nicht Stellung. Eine Evaluation des Bundeslandwirtschaftsministeriums (BMEL 2019: 8f) hat ergeben, dass bereits seit 2014 der Antibiotikaverbrauch in der Geflügelmast praktisch nicht mehr gesenkt wurde (minus 1%). Der Anteil der für die Menschen bzw. für die Humanmedizin wichtigsten Reserveantibiotika in der deutschen Hähnchen- und Putenmast liegt mit 40 Prozent auf einem alarmierend hohen Niveau. Des Weiteren fanden die zuständigen Behörden „starke Hinweise“, dass Reserveantibiotika mit dem Wirkstoff Colistin „bei Masthühnern sehr viel höher dosiert eingesetzt werden als in den Zulassungsbedingungen vorgesehen“ (BMEL 2019). Die staatliche Evaluierung hat keine Unternehmensnamen genannt, spricht aber von einer homogenen Produktionsweise im Mastgeflügelbereich, die „in der Konsequenz offenbar auch zu einer relativ ähnlichen Praxis der Antibiotikaaanwendung bei der Mehrzahl der Betriebe führt“ (BMEL 2019:80). Von den anderen Unternehmen finden sich zu diesen Risiken in ihrer Wertschöpfungskette keine Aussagen.

Germanwatch hat in einer Stichprobe Hähnchenfleisch aus Discountern untersucht, unter denen auch Proben von vier der in dieser Untersuchung angeschriebenen fünf Geflügelfleischunternehmen waren (Benning: 2019). Die Laboruntersuchung ergab, dass 56 Prozent der Hähnchenfleischproben mit antibiotikaresistenten Keimen kontaminiert waren, davon ein Drittel mit Resistenzen gegen Reserveantibiotika, die höchste Priorität für Menschen haben. Keines der Unternehmen hat durchweg unbelastetes Hähnchenfleisch angeboten.

¹⁷ <https://www.basf.com/global/de/who-we-are/sustainability/we-value-people-and-treat-them-with-respect/human-rights.html>

¹⁸ <https://www.basf.com/global/de/who-we-are/organization/suppliers-and-partners/sustainability-in-procurement/ensuring-sustainability-in-the-supply-chain.html>; Auch die Initiative Lieferkettengesetz hat die untragbaren Lebens- und Arbeitsverhältnisse an der Marikana-Mine in Südafrika in einem Fallbeispiel aufgegriffen. BASF ist ein großer Abnehmer des Platins aus dieser Mine. <https://lieferkettengesetz.de/fallbeispiel/tote-arbeiterinnen-in-der-marikana-mine/>

¹⁹ <https://www.bayer.de/de/lieferantenmanagement.aspx>

Quo Vadis: Transparenz über Problemfälle und konkrete Gegenmaßnahmen

Insgesamt ist festzustellen, dass viele Unternehmen hinsichtlich der Transparenz noch deutlichen Nachholbedarf haben. Das betrifft zunächst die Unternehmen, die noch gar nicht oder kaum über menschenrechtliche Herausforderungen berichten. Aber auch für die Unternehmen, die dieses Thema bereits aufgreifen, besteht noch Verbesserungsbedarf. Insbesondere darf sich die Transparenz nicht darauf beschränken, über Prozesse zu berichten, sondern muss auch die tatsächlichen Risiken und die Probleme sowie die entsprechenden Maßnahmen benennen. Andernfalls reichen die Informationen nicht aus, um zu beurteilen, ob ein Unternehmen im Sinne der UN-Leitprinzipien angemessen gehandelt hat. Zudem darf sich die Berichterstattung auch nicht auf einzelne Problemfelder konzentrieren, in denen das Unternehmen bereits umfangreicher Kritik ausgesetzt war, sondern sollte auch proaktiv die menschenrechtlichen Risiken der Branche und des eigenen Unternehmens aufgreifen.

5.7 Beschwerdemechanismen

Damit sie Missständen frühzeitig begegnen und diese direkt beseitigen können, sollten Unternehmen für Einzelpersonen oder lokale Gemeinschaften, die von der Unternehmensaktivität nachteilig betroffen sein können, wirksame Beschwerdesysteme einrichten (UN-Leitprinzip 29). Um wirksam zu sein, müssen solche Beschwerdeverfahren legitimiert, zugänglich, berechenbar, ausgewogen, transparent und rechtekompatibel sein sowie kontinuierlich angepasst werden (UN-Leitprinzip 31).

Von den fünfzehn befragten Unternehmen haben zwölf²⁰ Beschwerdemechanismen eingerichtet, die allerdings sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Sie umfassen zum Teil mehrere der folgenden Beschwerdemöglichkeiten: Hotline, Ombudsstelle, Compliance Officer, Beschwerde-E-Mail-Adresse, Whistleblower-Programm oder Anwohnerforen. Die meisten dieser Beschwerdeverfahren sind ohne spezifische Kompetenzen für das Themenfeld Menschenrechte ausgestattet, vielmehr gibt es einen Schwerpunkt auf Korruptionsbekämpfung oder auch Kartellrechtsfragen. Im Folgenden werden die Beschwerdemechanismen anhand ausgewählter Wirksamkeitskriterien der UN-Leitprinzipien konkreter untersucht.

Grafik 5: Beschwerdemechanismen der 15 untersuchten Unternehmen: Erfüllung ausgewählter Wirksamkeitskriterien



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Unternehmensangaben

²⁰ Agravis, Arla, BASF, Bayer, BayWa, Cargill, DMK, FrieslandCampina, Hochwald, PHW, Plukon, Sprehe

Beschwerdemöglichkeit für externe Betroffene:

Eine wesentliche Voraussetzung für einen wirksamen Beschwerdemechanismus ist, dass er „zugänglich“ ist. Dafür muss ein Beschwerdeverfahren nicht nur von Mitarbeiter*innen des Unternehmens genutzt werden können, sondern auch von Externen, deren Menschenrechte betroffen sein können. Von den zwölf Unternehmen mit Beschwerdesystemen geben drei Unternehmen (Arla, Hochwald, die PHW-Gruppe und Plukon) an, dass das unternehmenseigene Beschwerdesystem für Mitarbeiter*innen vorgesehen ist. Bei zwei weiteren Unternehmen, DMK und Agravis, können neben den Mitarbeiter*innen auch die Geschäftspartner den externen Ombudsmann anrufen. Die Kontaktdaten des Ombudsmanns sind nicht öffentlich verfügbar und somit für weitere externe Akteure nicht nutzbar.

FrieslandCampina hat neben einem umfassend beschriebenen *Speak-Up*-Verfahren für Mitarbeiter*innen auch ein Beschwerdesystem für Externe. Diese können über den externen Anbieter *People in Touch* Beschwerden vorbringen. Allerdings bewirbt FrieslandCampina dieses Verfahren nicht sehr offensiv, vielmehr ist es in der umfangreichen Erläuterung des *Speak-Up*-Verfahrens unter der Überschrift „What happens after you raise your concern?“ verborgen. Sechs weitere der untersuchten fünfzehn Unternehmen (BASF, Bayer, BayWa, Cargill, Hochwald, Sprehe Gruppe) haben Beschwerdesysteme sowohl für Mitarbeiter*innen als auch für Externe eingerichtet.

Weltweit – und lokal – verfügbar: Insbesondere die großen Unternehmen informieren darüber, dass ihr Beschwerdeverfahren in vielen Ländern verfügbar ist. So umfasst die *Compliance Hotline* von BASF weltweit über 50 externe Hotlines, die in den jeweiligen Landessprachen operieren; Bayer verfügt in 100 Ländern über Hotlines, in insgesamt 13 Sprachen. Und Cargill gibt an, die Hotline sei „anywhere in the world“ verfügbar, in 21 Sprachen. Auch das externe Beschwerdesystem „People in Touch“, das FrieslandCampina anbietet, ist in vielen lokalen Sprachen nutzbar. Und Plukon besitzt bislang für die Niederlande, Belgien und Frankreich eine Whistleblower-Regelung und gibt im CSR-Bericht an, diese 2019 auch für Deutschland und Polen implementieren zu wollen.

Nicht in jedem Fall und auch nicht für alle potenziell Betroffenen sind webbasierte Beschwerdemechanismen angebracht. Auf lokaler Ebene hat zumindest BASF Nachbarschaftsforen eingerichtet, auch *Community Advisory Panels* genannt. An seinen größeren Produktionsstand-

orten will der Chemiekonzern über diese Foren mit den umliegenden Gemeinden in einen kontinuierlichen Austausch treten und deren Erwartungen an das Unternehmen ermitteln.

Da menschenrechtliche Problemlagen oft in der Lieferkette auftauchen, ist es wichtig, dass ein Unternehmen entsprechende Beschwerdemöglichkeiten auch von seinen Zulieferern verlangt. So erwartet BASF von seinen Lieferanten, dass diese den Mitarbeiter*innen oder anderen Interessengruppen die Möglichkeit bieten, Beschwerden vorzubringen. Bayer fordert eine solche Beschwerdemöglichkeit verbindlich von seinen Lieferanten, allerdings nur für deren Mitarbeiter*innen der Lieferanten. Beide Unternehmen haben diese Anforderung in ihren Lieferantenkodizes festgeschrieben und beschränken diese auf Vorkommnisse am Arbeitsplatz.

Anonyme Meldung möglich: Ein weiteres Wirksamkeitskriterium ist die Legitimität eines Beschwerdeverfahrens und ein Teilaspekt davon umfasst, dass die betroffenen Stakeholder Vertrauen in das Verfahren haben können. Hierfür ist es wichtig, dass die Beschwerden anonym vorgebracht werden können und die Inhalte vertraulich behandelt werden. Fast alle der zwölf Unternehmen geben an, dass die Beschwerden bei Bedarf auch anonym eingereicht werden können²¹ bzw. die Angaben auf Wunsch vertraulich behandelt werden (Hochwald). Bei Plukon gibt es eine externe Vertrauensperson, aber keine explizite Angabe, ob die Meldung auch anonym möglich ist. Bei Sprehe kann eine Beschwerde zwar auch anonym vorgebracht werden, allerdings besteht dann keine Möglichkeit, eine Rückmeldung auf die Beschwerde zu erhalten oder auf Nachfrage weitere Details nachzureichen, da die Meldungen aus dem Compliance-Formular direkt an die Geschäftsleitung weitergeleitet werden. Deshalb kann dieses Verfahren nicht als anonym gelten.

Unternehmensexterne Verfahren: Um das Vertrauen der Stakeholdergruppen in das Beschwerdeverfahren zu erhöhen, kann es sinnvoll sein, dass die Beschwerde in einem externen Verfahren behandelt wird. Dies bedeutet zunächst, dass das Unternehmen nicht selbst die Beschwerde entgegennimmt. Von den 15 untersuchten Unternehmen geben neun²² an, dass ein Ombudsmann, d.h. in der Regel eine externe Anwaltsagentur, oder eine externer Anbieter, wie z. B. „People in Touch“ im Falle von

²¹ Agravis, Arla, BASF, Bayer, BayWa, Cargill, DMK, FrieslandCampina, PHW-Gruppe

²² Agravis, BASF, Bayer, BayWa, Cargill, DMK, FrieslandCampina, PHW-Gruppe, Plukon

FrieslandCampina, die Beschwerden entgegennimmt und bearbeitet.

Transparent und berechenbar: Ein Beschwerdeverfahren sollte entsprechend der UN-Leitprinzipien „ein klares, bekanntes Verfahren mit einem vorhersehbaren zeitlichen Rahmen“ (31d) bieten und „genügend Informationen über die Leistung des Beschwerdemechanismus“ bereitstellen (31 e). Vor diesem Hintergrund sind die Beschwerdemechanismen von Arla Foods, FrieslandCampina sowie mit Einschränkungen von BayWa als transparent zu bewerten. Denn diese Unternehmen erläutern das Beschwerdeverfahren sowie Abläufe und verantwortliche Personen genauer. Außerdem informieren diese die Nutzer*innen über den Verlauf, den Ausgang und die Konsequenzen ihrer Beschwerden. Auch das *Palm Grievance Procedure* von Cargill erläutert das Verfahren konkreter und liefert detaillierte Informationen über Beschwerdefälle, betrifft allerdings nur einen Teilbereich der Lieferketten von Cargill.

Zur Transparenz trägt zudem bei, wenn ein Unternehmen konkrete Informationen über die Beschwerdeinhalte liefert. Bemerkenswert ist in diesem Kontext, wie Cargill über die Beschwerden zu Palmöl berichtet.²³ Sehr konkret werden einzelne Problemfälle beschrieben und Cargill informiert anschließend über die jeweiligen Gegenmaßnahmen. Bislang scheint dies allerdings nur exemplarisch für den Bereich Palmöl zu erfolgen. Während Cargill zumindest auch andere Herausforderungen in der Lieferkette benennt, zum Beispiel bei der Kakaoproduktion oder beim Sojaanbau, findet sich dafür keine entsprechende Auflistung von Beschwerdefällen und Maßnahmen.

Wenn die untersuchten Unternehmen überhaupt über Beschwerdefälle berichten, dann allenfalls sehr abstrakt oder maximal in Form eines exemplarischen Einzelfalls (vgl. Kapitel 5.6).

Beschwerdeverfahren mit menschenrechtlichem Bezug: Kaum eines der untersuchten Unternehmen hat einen Beschwerdemechanismus entwickelt, der explizit auf Menschenrechte ausgerichtet ist. Konkret weist BASF zumindest bei den eingehenden Beschwerden gesondert aus, wie viele zum Thema Menschenrechte eingegangen sind: Im Jahr 2018 waren dies immerhin 231 Beschwerden. Zudem gibt BASF an, die lokalen Nachbarschaftsforen auf der Basis der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte entwickelt zu haben. FrieslandCampina berichtet, ein Abhilfungsverfahren für die von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen zu entwickeln.

Quo Vadis: Beschwerdemechanismen entsprechend der Wirksamkeitskriterien weiterentwickeln

Auch wenn immerhin vier Fünftel der untersuchten Unternehmen eine Form von Beschwerdeinstanz eingerichtet haben, so lässt sich insgesamt festhalten, dass die Beschwerdesysteme der meisten Unternehmen nicht explizit auf das Themenfeld Menschenrechte ausgerichtet sind. Im Gegensatz zum Thema Korruption fehlen bei vielen Unternehmen spezifische Kompetenzen im Bereich der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten. Nur wenige Unternehmen erfüllen die Ansprüche an einen Beschwerdemechanismus in Hinblick auf zentrale Wirksamkeitskriterien. So bieten nur sieben Unternehmen eine Beschwerdemöglichkeit für externe Betroffene. Kaum ein Unternehmen berichtet transparent über das Beschwerdeverfahren, so dass dieses für die Betroffenen berechenbar wird.

So spricht es nicht für die Qualität eines Beschwerdeverfahrens, wenn wie bei Plukon in drei aufeinanderfolgenden Jahren keine einzige Beschwerde eingegangen ist. Vielmehr ist in solchen Fällen fraglich, ob das Beschwerdeverfahren für mögliche Betroffene überhaupt zugänglich und bekannt ist oder deren Vertrauen genießt. So gibt auch ein Hintergrundpapier des BMAS zu menschenrechtsbezogenen Beschwerdemechanismen zu bedenken: „Wird das Vertrauen von den relevanten Zielgruppen nicht gewonnen, so wird ein Beschwerdeverfahren mit großer Wahrscheinlichkeit nicht in Anspruch genommen.“ (BMAS 2019: 4)

Insgesamt müssen Unternehmen aktiver in einen Dialog mit Stakeholdern im Ausland treten und Informationen sowie Schulungen hinsichtlich der Beschwerdemechanismen bereitstellen, so dass auch potentiell Betroffene mit mangelndem Wissen über ihre Rechte die Beschwerdesysteme aktiv nutzen können. So begrüßenswert die Nachbarschaftsforen im Umfeld der wichtigsten Produktionsstätten sind, so fraglich ist, ob damit alle wesentlichen potenziell Betroffenen eines Agrarchemiekonzerns erfasst werden. Denn auch Nutzer*innen der Produkte können in ihrem Recht auf Gesundheit massiv betroffen sein, wie das Fallbeispiel von Pestizidexporten von Bayer nach Indien zeigt (S. 76). Vor dem Hintergrund ist fraglich, ob im Falle von BASF eine einzige Beschwerdeline für den gesamten afrikanischen Kontinent ausreicht, wenn

²³ <https://www.cargill.com/sustainability/palm-oil/managing-grievances>



Indigene in Brasilien fordern die Vereinten Nationen auf, sie im Landkonflikt zu unterstützen. Ein Beschwerdemechanismus auf Unternehmensebene war offensichtlich entweder nicht vorhanden oder nicht wirksam.

das Unternehmen gleichzeitig Vertriebsbüros in 12 afrikanischen Ländern unterhält.

Auch die Untersuchung der 20 umsatzstärksten deutschen Unternehmen durch das *Business & Human Rights Resource Centre* und der *School of Management and Law* aus der Schweiz (BHRRC et al. 2019: 7) hatte den Unternehmen bezüglich der Abhilfe für Betroffene schlechte Bewertungen ausgestellt und bemängelt, dass Unternehmen kaum Informationen offenlegen, wie sie mit der Forderung nach Abhilfe von Opfern einer Menschenrechtsverletzung umgegangen sind oder umgehen würden. Wesentlich ist, dass Unternehmen im Falle von Beschwerden den Betroffenen wirklich Abhilfe verschaffen. Um dies besser bewerten zu können, müssen Unternehmen transparenter relevante Informationen, wie Wiedergutmachungsstrategien und Abhilfemaßnahmen, offenlegen.

5.8 Quo vadis – Ohne gesetzliche Regelung kaum Fortschritte zu erwarten

In der Gesamtschau der Analyse der menschenrechtlichen Sorgfaltsmaßnahmen im Agrarsektor lässt sich feststellen, dass sich acht der fünfzehn Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte bekennen und sich mit sieben Unternehmen weniger als die Hälfte auf die international vereinbarten Menschenrechtsstandards bezieht. Nur vier Unternehmen haben diese Selbstverpflichtung auf die Menschenrechte allerdings auch so in ihre Verhaltenskodizes integriert, dass sie über ihre direkten Lieferanten hinaus auch in der vorgelagerten Lieferkette die Achtung der Menschenrechte erwarten.

Bemerkenswert ist an der Untersuchung der 15 Unternehmen, dass gerade der Geflügelsektor besonders schlecht abschneidet. Keines der fünf Unternehmen bekennt sich selbst zur Achtung der Menschenrechte, nur die PHW-Gruppe erwartet dies von ihren Lieferanten. Dabei ließen sich gerade in der Wertschöpfungskette der Geflügelbranche besonders viele menschenrechtliche Risiken identifizieren, sei es beim Sojaanbau in Brasilien oder bei der Antibiotikaproduktion in Indien, seien es die Arbeitsbedingungen in den Schlachthöfen oder die Auswirkungen des Exports von Geflügelteilen nach Afrika. Gleichzeitig haben auch vier dieser fünf Unternehmen nicht auf unsere Befragung geantwortet.

Eine große Herausforderung stellt branchenübergreifend die Ermittlung von menschenrechtlichen Risiken und Auswirkungen dar. Nur eins der 15 Unternehmen hat bisher tieferegehende Folgenabschätzungen vorgenommen, auch wenn einige Unternehmen Menschenrechtsaspekte in ihre Risikoanalyse integriert haben. Damit stehen diese Unternehmen nicht allein da. Auch die ersten Ergebnisse aus dem NAP-Monitoring besagten laut Medieninformationen, dass viele Unternehmen noch keine menschenrechtlichen Risikoanalysen vorgenommen haben. Da eine ernsthafte menschenrechtliche Risikoanalyse und erst recht tieferegehende Folgenabschätzungen eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen können, erwarten Arbeitsminister Hubertus Heil und Entwicklungsminister Gerd Müller zu Recht, dass sich bis zur zweiten Erhebungsphase im Frühjahr 2020 an dieser Situation nur wenig ändern wird und demnach auch für die zweite Erhebungsphase im NAP-Monitoring ein Ergebnis deutlich unter der 50-Prozent-Marke zu erwarten sein wird (Koch 2019).

Die mangelnden Risikoanalysen zeigen, dass die meisten Unternehmen nicht strategisch, sondern eher punktuell aktiv werden. Am ehesten gibt es umfangreiche Aktivitäten in konkreten Fällen oder Themenfeldern, bei denen das Unternehmen beispielsweise durch eine öffentlichkeitswirksame Kampagne auf eine Problematik hingewiesen wurde.

Auch die bestehenden Beschwerdesysteme sind größtenteils nicht auf den Zweck ausgerichtet, dort menschenrechtliche Problemfälle vorzubringen. Häufig fehlen dafür die Voraussetzungen, denn für den Aufbau eines wirksamen menschenrechtsbezogenen Beschwerdemechanismus braucht ein Unternehmen „zunächst ein grundlegendes Verständnis davon, welche Personengruppen durch die Geschäftstätigkeit und -beziehungen eines Unterneh-

mens von nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen betroffen sein können“ (BMAS 2019: 4).

Wenn aber viele Unternehmen noch gar keine menschenrechtlichen Risikoanalysen vorgenommen haben und insbesondere die Betroffenen dabei kaum im Fokus stehen, wie auch die Untersuchungen im Rahmen dieser Unternehmensbefragung nahelegen, dann lassen sich wirksame Beschwerdemechanismen schwerlich einrichten. So verwundert es auch nicht, dass der *Corporate Human Rights Benchmark* sowohl bei der globalen Untersuchung 2018 (CHRB 2018: 16) als auch die Untersuchung der 20 umsatzstärksten deutschen Unternehmen 2019 (BHRC et al. 7) enorme Defizite feststellt. Die letztgenannte Untersuchung gelangt zu dem Schluss, dass „die meisten Unternehmen nicht ausreichend [belegen], dass ihre Beschwerdemechanismen wirksam sind und erbringen kaum oder keinerlei Nachweise für angemessene Prozesse, um im Fall negativer Auswirkungen Abhilfe und Wiedergutmachung zu leisten“ (ebd.)

Es gibt also bei allen Kernelementen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht der Unternehmen noch großen Handlungsbedarf. Dabei darf davon ausgegangen werden, dass es nicht allein daran liegt, dass die Achtung der Menschenrechte in globalen Wertschöpfungsketten eine komplexe Herausforderung ist. Vielmehr scheint es, dass das Thema (noch) keinen großen Stellenwert bei den Unternehmen hat. Dies liegt wiederum nicht unerheblich daran, dass die Achtung der Menschenrechte bislang gesetzlich nicht vorgeschrieben ist. Dafür spricht auch, dass einige Unternehmen in der qualitativen Befragungsrunde zum NAP-Monitoring angaben, dass der NAP nur eine untergeordnete Rolle spiele, weil damit „keine Verbindlichkeit formuliert sei“ (Adelphi et al. 2019: 31).



Auch Unternehmen des Agrarsektors achten die Menschenrechte bislang nur unzureichend. Deshalb fordert die Initiative Lieferketten-gesetz einen gesetzlichen Rahmen.

Tabelle 2: Die 15 Unternehmen des Agrarsektors im Überblick – Ausgewählte menschenrechtliche Aspekte
(Stand: Dezember 2019)

Unternehmen	Grundsatzklärung zu Menschenrechten	Bezug auf ausgewählte Standards*	Verhaltenskodex Lieferkette	Menschenrechtliche Risikoanalyse & Folgenabschätzungen	Berichterstattung zu Menschenrechtsthemen	Beschwerdemechanismus	Antwort auf Fragebogen
Milch							
Unternehmensgruppe Theo Müller S.e.c.s.				k.A.			Nein
DMK Deutsches Milchkontor GmbH	„Verhaltenskodex der DMK Group“	Allg. Erklärung der Menschenrechte	Einheitliche Einkaufsbedingungen der Unternehmen der DMK-Gruppe	Risikoanalyse 2015 bei vorgelagerten Produktionsstufen	DMK Group Integrierter Geschäfts- und Nachhaltigkeitsbericht 2016	Rechtsanwalt als externe Ombudsstelle, für Mitarbeiter*innen und Geschäftspartner zugänglich, anonym möglich	Nein
Arla Foods Deutschland GmbH	Grundsatz-Erklärung: „Die Menschenrechtspolitik von Arla Food“	Menschenrechtscharta, d. h. Allg. Erklärung der Menschenrechte und Menschenrechts-Pakte; OECD-Leitsätze, UN-Leitprinzipien	Code of Conduct for Suppliers to the Arla Foods Group	Zwei menschenrechtliche Risikoanalysen in Ghana und Indonesien, drei umfassende Menschenrechtsbewertungen (Folgenabschätzungen) in Nigeria, Senegal und Bangladesch	CSR-Bericht 2018, Zwei Risikoanalysen und drei Folgenabschätzungen veröffentlicht	Whistleblower-Mechanismus & interner Beschwerdemechanismus, anonym möglich, in 2018 18 Meldungen an Whistleblower-Mechanismus, 8 wurden weiterverfolgt	Ja
FrieslandCampina Germany GmbH	Verhaltenskodex: „Compass für gutes Geschäftsgebahren Friesland-Campina“, Human Rights Policy (noch unveröffentlicht)	Allg. Erklärung der Menschenrechte, ILO-Kernarbeitsnormen, OECD-Leitsätze	Business practices for business partners	Verpflichtet sich zu Prüfungsprozess in Einklang mit UNGP, regelmäßige Risikobewertungen zur Einhaltung der Menschenrechte	Integrierter Bericht 2018	Speak-Up Procedure für Mitarbeiter*innen (Telefon + Webservice sowie lokale Vertrauensvertreter), für Externe People in Touch, anonym möglich, 131 Berichte in 2018; Zusammenarbeit mit regionalen NRO	Ja
Hochwald Foods GmbH	„Verhaltenskodex 2018“	Allg. Erklärung der Menschenrechte	Verhaltenskodex für Lieferanten	k.A.	Geschäftsbericht 2018	Beschwerde-Email-Adresse, für Mitarbeiter*innen und Externe, auf Wunsch vertraulich, neutrale Anlaufstelle geplant	Ja
Geflügel							
PHW-Gruppe / Lohmann & Co. AG	Verhaltenskodex: „Code of Ethics – Guidelines of PHW Group“	Nur im Lieferanten-Kodex: Allg. Erklärung der Menschenrechte, ILO-Konventionen, OECD-Leitsätze	Verhaltenskodex / Sozialstandards für Geschäftspartner	k.A.	Nachhaltigkeitsbericht 2017 der PHW-Gruppe	Ombudsmann für Mitarbeiter*innen, anonym möglich, zudem Ombudsstelle für Werkvertragsbeschäftigte in Vechta	Ja
Franz-Josef Rothkötter GmbH & Co. KG				k.A.			Nein
Sprehe Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Handels GmbH & Co. KG (Sprehe Gruppe)				k.A.		Kontaktformular unter Compliance, für Mitarbeiter*innen und Externe, geht direkt an Geschäftsleitung	Nein
Heidemark GmbH				k.A.			Nein
Plukon Vertriebs GmbH			Allgemeine Einkaufsbedingungen der Plukon Food Group für Deutschland zur Verwendung gegenüber Unternehmen	k.A.	Looking Forward. Plukon Food Group. CSR Report 2017-2018.	Externe Vertrauensperson für Mitarbeiter*innen, Whistleblower-Regelung, bislang in NL, B, F, 2019 für Deutschland und Polen geplant, bislang keine Beschwerden eingegangen (2016-2018)	Nein
Futtermittel							
Agravis Raiffeisen AG	In Fragebogenantwort, im Verhaltenskodex kein expliziter Bezug		Lieferanten Code of Conduct, unveröffentlicht, seit Sommer 2019 bereichsweise Einführung	k.A.	Nachhaltigkeitsbericht 2018/19: Factsheet Nachhaltigkeit	Externer Ombudsmann, auch anonym, für Beschäftigte und Geschäftspartner	Ja
BayWa AG	Verhaltenskodex: „Code of Conduct der BayWa – Leitlinien unseres Handelns“	„Weltweit geltende Vorschriften zum Schutz der Menschenrechte“	Wird bis 2020 erarbeitet, Arbeitsstandards bereits Teil von Lieferantenvereinbarungen der Futtermittellieferanten	Jährliches Screening aller Lieferanten mit Hauptsitz in Risikoland gemäß des Corruption Perception Index von Transparency International, wird in Bezug auf Menschenrechte bewertet	Raum für Nachhaltigkeit. Verantwortlich handeln. Nachhaltigkeitsbericht 2018	Externer Vertrauensanwalt, Hinweisgebersystem CompCor, auch anonym, für Externe möglich, zudem über Compliance-Abteilung	Ja
Cargill Deutschland GmbH	Grundsatz-Erklärung: „Incorporated Statement on Human Rights“	Allg. Erklärung der Menschenrechte, UN-Leitprinzipien, ILO-Kernarbeitsnormen	Verhaltenskodex für Cargill Lieferanten	k.A.	Higher Reach. Cargill 2019 Annual Report; ausführliche Webseite, v.a. zu Palmöl	Compliance-Hotline für Mitarbeiter*innen und Externe („Ethics Open Line“), in 21 Sprachen, auch anonym, spezielle Cargill's Palm Grievance Procedure inkl. Details zu konkreten Beschwerdefällen	Nein
Agrarchemie							
BASF SE	Grundsatz-Erklärung: „Menschenrechtspolitik der BASF-Gruppe“	Allg. Erklärung der Menschenrechte, Menschenrechts-Pakte, ILO-Kernarbeitsnormen, UN-Leitprinzipien, OECD-Leitsätze	Verhaltenskodex für Lieferanten	Menschenrechtsbewertungen in Steuerungs- und Entscheidungsfindungsprozesse integriert, z. B. bei Investitionen, Akquisitionen und Devestitionen, auch in Produktbewertungen entlang des Produktlebenszyklus, länderbasierte Risikoanalyse	BASF-Bericht 2018. Ökonomische, ökologische und gesellschaftliche Leistung, auf Webseite entlang der Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfalt	Compliance-Hotlines für Mitarbeiter*innen und Dritte, in jeweiligen Landessprachen, auch anonym, Nachbarschaftsforen an größeren Produktionsstandorten, 231 Beschwerden mit Menschenrechtsbezug in 2018	Ja
Bayer AG	Grundsatz-Erklärung: „Die Position von Bayer zum Thema Menschenrechte“	Allg. Erklärung der Menschenrechte, Menschenrechts-Pakte, ILO-Kernarbeitsnormen, OECD-Leitsätze, UN-Leitprinzipien	Verhaltenskodex für Lieferanten	Risikoverfahren berücksichtigen nicht-finanzielle Risiken u.a. gemäß CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz (u. a. Menschenrechte, Arbeitnehmer- und Sozialbelange)	Bayer Geschäftsbericht 2018; ausführlicher auf Webseite	Weltweite Compliance-Hotline, für 100 Länder, in 13 Sprachen, für Mitarbeiter*innen und allgemeine Öffentlichkeit, auch anonym, in 2018: 251 Meldungen + 77 Meldungen im neuen Agrargeschäft (Monsanto)	Ja

* Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Sozialpakt & Zivilpakt (Menschenrechts-Pakte), Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Kernarbeitsnormen); UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (OECD-Leitsätze)

6. Bisher keine wirksamen Beschwerdewege für Betroffene

Die dritte Säule der UN-Leitprinzipien enthält in den Leitprinzipien 25 bis 31 Anforderungen an einen Zugang zu wirksamer Abhilfe, sowohl auf gerichtlichem Wege, als auch im Rahmen von außergerichtlichen Beschwerdemechanismen. Gemäß der Leitprinzipien 25 und 26 beinhaltet die staatliche Schutzpflicht, dass Staaten gesetzliche Maßnahmen treffen, um einerseits Betroffenen Zugang zu wirksamer Abhilfe zu gewährleisten sowie andererseits rechtliche und praktische Hürden abzubauen, die Betroffenen den Rechtszugang erschweren und oftmals sogar unmöglich machen. Der UN-Fachausschuss zum Sozialpakt hat in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 ausgeführt, wie Staaten im Rahmen ihrer Schutzpflicht für wirksame Durchsetzungsmechanismen Sorge zu tragen sollten (CESCR 2017, Ziffer 15 f).

Im NAP hatte die Bundesregierung keine Rechtsreformen vorgesehen, um ausländischen Betroffenen den Zugang zu deutschen Gerichten zu erleichtern. Es entspricht den Grundsätzen der Demokratie, dass diejenigen die von Entscheidungen Deutschlands oder deutscher Akteure betroffen sind, hier auch Zugang zu Gerichten haben sollen. Wie u. a. das KiK-Verfahren (6.1.2) zuletzt verdeutlichte, bedarf es grundlegender Reformen und einer Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen in Deutschland.

Kasten: Mangelnde Kennzeichnung bei Pestizidexport durch die Bayer AG: Noch kein Fall für deutsche Gerichte

Die Bayer AG produziert das Pestizid *Nativo 75WG* und vermarktet es in Europa mit dem Warnhinweis, dass dieses Produkt „möglicherweise das ungeborene Leben schädigen“ kann. Bayer Crop Science exportiert dieses Pestizid auch nach Indien und vermarktet es dort durch Bayer CropScience Ltd. India. Auf den in Indien erhältlichen Produkten wird der Warnhinweis nicht mehr gegeben. Die Bayer AG verweist darauf, dass indische Gesetze dies nicht vorschreiben. Im Oktober

Dieses Kapitel befasst sich somit im ersten Teil mit gerichtlichen Abhilfeverfahren (6.1). Es zeigt den Zusammenhang zwischen fehlenden Sorgfaltspflichten und den Schwierigkeiten im Rechtszugang (6.1.1), beschreibt bestehende Hürden für Betroffene aus dem Ausland (6.1.2) und skizziert Reformvorschläge. Der zweite Teil beleuchtet den außergerichtlichen Beschwerdemechanismus der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und die Arbeit der nationalen Kontaktstelle (6.2).

6.1 Zugang zu gerichtlicher Abhilfe

6.1.1 Ohne Rechtsgrundlage kein Zugang zu Abhilfe: Transnationale Fälle aus der Agrarwirtschaft in Deutschland

Obwohl auch deutsche Agrarunternehmen im Rahmen ihrer globalen Geschäftstätigkeiten immer wieder zu Menschenrechtsverletzungen beitragen, gibt es in Deutschland bisher keine zivilgerichtlichen Entschädigungsklagen im Agrarsektor. Zwei Fallbeispiele deutscher Unternehmen zeigen exemplarisch, welche Regelungslücken ausländischen Betroffenen den Zugang zu Recht bislang unmöglich machen.

2016 erstattete das European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) beim Pflanzenschutzdienst der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen Ordnungswidrigkeitsanzeige. Darin forderte ECCHR die Behörde auf zu prüfen, inwiefern die Bayer AG aufgrund der fehlenden Warnhinweise die Exportregeln des Deutschen Pflanzenschutzgesetzes verletze (ECCHR 2016). Gemäß Pflanzenschutzgesetz dürfen Pestizide nur dann exportiert werden, wenn auf den Behältnissen und ab-

gabefertigen Produkten Angaben zu möglichen schädlichen „Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier sowie den Naturhaushalt“ beigefügt sind (§ 25 Abs. 1 2. b) Pflanzenschutzgesetz).

In seinen auf die Ordnungswidrigkeitsanzeige folgenden Untersuchungen stellte der Pflanzenschutzdienst fest, dass auf den großen Behältern, in denen die Bayer AG die Pestizide nach Indien exportierte, die Warnhinweise noch enthalten waren. Der Pflanzenschutzdienst wies die Ordnungswidrigkeitsanzeige daraufhin mit der Begründung ab, er sei nicht verpflichtet, den Verstoß in Indien zu prüfen (ECCHR 2016). Die Pflicht zur Exportkontrolle, so die Behörde, ende an der Landesgrenze, da es sich bei den exportierten Pestiziden um nicht-abgabefähige Produkte handle (ECCHR 2017: 55) und die Verantwortung ausschließlich bei indischen Akteuren läge (Terwindt et al. 2018: 142).

Die Annahme des Pflanzenschutzdienstes, einzig indische Akteure trügen in dieser Sache die Verantwortung, steht im Gegensatz zur staatlichen Pflicht sicherzustellen, dass Unternehmen im Rahmen ihrer globalen Tätigkeiten Menschenrechte achten (UN Leitprinzip 8 und CESCR 2017). Auch prüfte die Behörde nicht gemäß internationalen Vorschriften (ECCHR et al. 2017a): So ist beim Export von Pflanzenschutzmitteln gemäß

des deutschen Pflanzenschutzgesetzes der Verhaltenskodex der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) für das Inverkehrbringen und die Anwendung von Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln zu berücksichtigen (§ 25 Abs. 1 Pflanzenschutzgesetz). Nach diesem Kodex sollen pestizidexportierende Länder, in diesem Fall Deutschland, sicherstellen, dass insbesondere bei der Ausfuhr von Pflanzenschutzmitteln in Länder mit fehlenden oder begrenzten Regelungen gute Handelspraktiken beachtet werden. Die Hersteller müssen sich an nationale Kennzeichnungspflichten halten und sollten zusätzlich geeignete Gefahrenhinweise geben (Art. 10 para 2.2 FAO 1998). Die Pestizidindustrie sollte, insbe-

sondere in Ländern, in denen eine „wirksame Gesetzgebung“ oder Beratungsdienste fehlen oder diese nicht möglich sind, „sich an die Bestimmungen dieses Kodex als Norm für die Herstellung, den Vertrieb und Verkauf von und die Werbung für Pestizide halten“ (Art. 3, para 3.4 und 3.2 FAO 1998). Zudem sollen Pestizidindustrie und Händler ein „aktives Interesse“ daran haben, den Weg ihrer Produkte während deren gesamten Lebenszyklus zu verfolgen. Dies soll Unternehmen ermöglichen, Verwendungszwecke sowie „das Aufkommen jeglicher Probleme“ zu identifizieren, die sich im Gebrauch ihrer Produkte ergeben, um auf dieser Grundlage feststellen zu können, welche Änderungen beispielsweise bei Etikettierung, Gebrauchsanweisung und Verpackung notwendig wären (Art. 3, para 3.4. und para 3.5 iVm para 3.5.6 FAO 1998).



Foto: NMAP (New Media Advocacy Project)

Der skizzierte Fall des Pestizidexports durch die Bayer AG verdeutlicht einerseits, dass freiwillige Verhaltenskodizes, beispielsweise der FAO, nicht dazu führen, dass Unternehmen ihrer Verantwortung für die Sicherheit und Rückverfolgbarkeit ihrer Produkte vollumfänglich nachkommen und folglich gesetzlich verankerte Sorgfaltspflichten unerlässlich sind, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Andererseits zeigt er, dass die zuständigen staatlichen Behörden in Deutschland ihre Kontrollpflicht sehr eng auslegen. Eine Kontrolle über die Landesgrenze hinaus, die sie spätestens bei Hinweisen auf entsprechende Problemlagen aufgrund ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht vornehmen sollten, fand nicht statt.

In Bezug auf den Zugang zu Abhilfe ist es für Betroffene sehr schwierig, Beweise zu erbringen, die für die Geltendmachung von zivilrechtlichen Entschädigungsansprüchen erforderlich sind. Dafür müsste der durch ein Pestizid hervorgerufene Gesundheitsschaden einem bestimmten Hersteller zugerechnet werden können. Die verzweigten Vertriebsstrukturen erschweren jedoch die Rückverfolgbarkeit der Produkte sowie den Nachweis eines eindeutigen Kausalzusammenhangs zwischen dem Einsatz eines bestimmten Pestizids und einer eingetretenen Gesundheitsschädigung. Am Verkauf der Pestizide an Plantagenbesitzer*innen sowie Bäuerinnen und Bauern sind verschiedene Groß- und Unterhändler beteiligt.

Innerhalb dieser Struktur kann es vorkommen, dass die Warnhinweise, auf denen vor Gefahren gewarnt und über Sicherheitsvorkehrungen informiert wird, von den Verpackungen verschwinden. Vor ihrem Gebrauch werden zudem Pestizide verschiedener Hersteller oft gemischt. Kommt es zu Gesundheitsbeeinträchtigungen, ist unter diesen Umständen für Betroffene nicht mehr nachvollziehbar, welches Pestizid von welchem Hersteller einen bestimmten Gesundheitsschaden hervorgerufen hat. Zudem treten Gesundheitsschäden durch hochgiftige Pestizide oftmals erst Jahre nach dem Pestizideinsatz ein (ECCHR et al. 2017b: 13f).

Kasten: Die Kaweri Kaffeeplantage der Neumann Kaffee Gruppe: Betroffene seit mehr als 18 Jahren ohne Zugang Recht

Der Fall der Kaweri-Kaffeeplantage in Uganda stellt einen der ersten auch im Detail gut dokumentierten Fälle von *Landgrabbing*²⁴ dar. Nach Angaben der Menschenrechtsorganisation FIAN vertrieb die ugandische Armee 2001 mehr als 4.000 Menschen aus vier Dörfern in Uganda. Dieses Land verpachtete die Ugandische Investitionsbehörde an die Kaweri Coffee Plantation Ltd., ein Tochterunternehmen der deutschen Neumann Kaffee Gruppe (FIAN 2019 sowie Heydenreich et al. 2014: 23f).

Bislang haben die Vertriebenen noch immer keine Entschädigung für die gewaltsame Landnahme erhalten. Bereits im August 2002 hatten sie vor dem Obersten Gerichtshof in Uganda Klage gegen die ugandische Regierung und die Kaweri Coffee Plantation Ltd. eingereicht. Erst im März 2013, elf Jahre nach Klageeinreichung, erging das erste Urteil des zuständigen ugandischen Gerichts. Darin sprach das Gericht zwar den Vertriebenen Entschädigungszahlungen zu und erkannte auch die Verantwortung des Mutterunternehmens, der Neumann Kaffee Gruppe, an. Neumann wäre, so das Gericht, verpflichtet gewesen sicherzustellen, dass die Menschen nicht ausgebeutet werden und hätte ihre Menschenrechte respektieren müssen. Zudem hätte Neumann das Land nicht annehmen dürfen, ohne sich selbst davon zu überzeugen, dass die Menschen angemessen entschädigt, informiert und umgesiedelt wurden (High Court of Uganda 2013: Abs. 107). Das Urteil

hat aber den Betroffenen bisher noch nicht zu ihrem Recht verholfen. Denn das Gericht hat nicht das beklagte Tochterunternehmen, die Kaweri Coffee Plantation Ltd., sondern die Anwält*innen des Unternehmens zu der Entschädigungszahlung verurteilt. Auch hat es dem ugandischen Staat in diesem Urteil keinerlei Verantwortung in Hinblick auf die gewaltsame Vertreibung der Menschen zugeschrieben. Der Berufung des Unternehmens gegen das Urteil wurde vom Berufungsgericht stattgegeben und der Fall zu erneuter Bearbeitung an das High Court zurückgegeben. Dort ist es seither mit unklarem Ausgang anhängig.

Eine Beschwerde bei der NKS der OECD in Deutschland, die 2011 nach nur einer Vermittlungssitzung eingestellt wurde, verhalf den Betroffenen ebenfalls nicht zu ihrem Recht (Heydenreich et al. 2014: 113f, 23f). Es ist somit weiter fraglich, ob die Betroffenen jemals angemessen entschädigt werden.

Die Neumann Kaffee Gruppe verweist in ihrer Darstellung der Ereignisse darauf, Sorgfaltsprüfungen von Verkäufers und Käufer des Gebiets hätten ergeben, dass das Land frei von Ansprüchen Dritter sei. Zu den Geschehnissen in 2001 heißt es in Neumanns Chronologie der Ereignisse um die Kaweri Kaffeeplantage: „Soweit Kaweri bekannt, gab es zahlreiche, jedoch leider erfolglose Versuche, den Konflikt einvernehmlich zu lösen.“

²⁴ Landgrabbing bezeichnet die Aneignung großer Landflächen im Ausland mittels langfristiger Pachtverträge oder Auslandsdirektinvestitionen.

Diese Entwicklung führte unglücklicherweise dazu, dass diese Menschen durch das ugandische Militär gezwungen wurden, das Land zu verlassen“ (Neumann Gruppe 2019: 2f). Aus diesem Statement lässt sich schließen, dass die Neumann Kaffee Gruppe in dieser Sache keine ausreichenden menschenrechtlichen Risikoprüfungen und Gegenmaßnahmen vorgenommen hat und sich

stattdessen auf sein Tochterunternehmen, Kaweri Coffee Plantation Ltd., und den ugandischen Staat verließ. Ein Vorgehen, wie es leider bei vielen Unternehmen heute noch üblich ist, obwohl die UN-Leitprinzipien mittlerweile klare Anforderungen an die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen stellen.



Diese Vertriebenen haben zwar Landtitel, aber auch nach über 18 Jahren noch keine Entschädigungen für die Vertreibung erhalten.

Die beschriebenen Fälle zeigen, dass gesetzlich verankerte Sorgfaltspflichten nicht nur für die Prävention von Menschenrechtsverletzungen, sondern insbesondere für Wiedergutmachung und Entschädigung bereits erfolgter Verstöße eine zentrale Rolle spielen. Unternehmen, wie die Neumann Kaffee Gruppe, deren Entscheidungen dazu führen, dass ihr Tochterunternehmen im Ausland an Menschenrechtsverletzungen beteiligt ist, müssen für die weitreichenden Folgen ihrer Entscheidungen unstrittig zur Rechenschaft gezogen werden können. Verletzt das Mutterunternehmen die gesetzlichen Sorgfaltspflichten und

kommt es dadurch zu Menschenrechtsverletzungen mit Beteiligung seines Tochterunternehmens, könnten ausländische Betroffene zivilrechtliche Entschädigungsklagen gegen das Mutterunternehmen vor deutschen Gerichten anstrengen. Wie das ugandische Gerichtsurteil im Fall der Kaweri Kaffeeplantage zeigt, ist ein Zugang zu deutschen Gerichten für ausländische Betroffene vor allem dann unerlässlich, wenn vor ihren heimatstaatlichen Gerichten kein faires Verfahren zu erwarten ist und das deutsche Unternehmen durch Verletzung seiner eigenen Sorgfaltspflicht zu den Schäden beigetragen hat.

6.1.2 Regelungslücken beim Zugang zu Recht in Deutschland

Aufgrund der zahlreichen gesetzlichen Regelungslücken und prozessualen Hürden gibt es in Deutschland kaum Gerichtsverfahren, in denen die Verantwortung deutscher Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen im Rahmen ihrer globalen Tätigkeiten verhandelt wird, weder in der Agrarwirtschaft noch in anderen Sektoren. Eine Ausnahme stellt die Zivilklage gegen den deutschen

Textildiscounter KiK dar, die 2015 von den Betroffenen eines Fabrikbrandes in Pakistan vor dem Landgericht Dortmund eingereicht worden ist. Mit der Klage sollten neben Schmerzensgeldzahlungen für die Betroffenen auch Fragen von Verantwortlichkeit und Haftung deutscher Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen in ihren globalen Lieferketten geklärt werden. Im Folgenden wird zunächst der Sachverhalt näher skizziert (vgl. Kasten) und anschließend die aufgetretenen Hürden analysiert.

Kasten: Zivilklage vor dem Landgericht Dortmund gegen den Textildiscounter KiK

Beim schwersten Industrieunfall Pakistans, dem Brand der Textilfabrik Ali Enterprises am 11. September 2012 in Karachi, starben 258 Menschen und 32 Menschen überlebten teilweise schwerverletzt. Die Menschen starben, weil Brandschutzvorkehrungen nicht eingehalten wurden und Fluchtwege unzureichend vorhanden bzw. versperrt waren. So waren u.a. Notausgänge verschlossen, Fenster vergittert und nur eine Gebäudetür zu öffnen. Der Zulieferbetrieb Ali Enterprises arbeitete zu 70 Prozent im Auftrag des deutschen Textildiscounters, der damit Hauptabnehmer der Produkte der Textilfabrik war. Im März 2015 reichten die Kläger*innen am zuständigen Landgericht Dortmund eine zivilrechtliche Klage gegen KiK ein. Die Kläger*innen - unterstützt vom ECCHR und medico international - beantragten, den Textildiscounter zu jeweils 30.000 Euro Schmerzensgeld zu verurteilen. Sie machten geltend, dass KiK nicht ausreichend auf die Einhaltung von Brandschutzvorkehrungen und Sicherheitsstandards in der Textilfabrik hingewirkt habe, obwohl der deutsche Textildiscounter nach eigenen Angaben regelmäßig seine Zulieferbetriebe durch Auditing-Firmen (Prüfdienstleister) inspizieren ließ, die Fabrik selbst besuchte und somit Kenntnis von den Arbeitsbedingungen sowie den mangelhaften Brandschutzmaßnahmen in der Fabrik hatte (ECCHR 2019a; Saage-Maaß et al. 2018: 251f).

KiK hingegen verwies auf Brandstiftung als Brandursache und wies jegliche Mitverantwortung sowie Schmerzensgeldzahlungen an Überlebende und Hinterbliebene von sich (KiK 2018). Die Klage zielte jedoch

darauf ab, KiK nicht für den Brand an sich, sondern für den mangelhaften Brandschutz der Fabrik mitverantwortlich zu machen. Eine Animation des *Institute for Forensic Architecture* an der Goldsmiths Universität London zeigte, dass eine Befolgung der national geltenden Brandschutzvorkehrungen sowie die Umsetzung von Brandschutzmaßnahmen sehr vielen, wenn nicht allen, Arbeiter*innen die Flucht vor dem Brand aus dem Gebäude ermöglicht hätte (Forensic Architecture 2018).

Im August 2016 erteilte das Landgericht Dortmund den Kläger*innen Prozesskostenhilfe, die nur gewährt wird, wenn das Gericht der Ansicht ist, dass die Klage „hinreichende Aussicht auf Erfolg“ bietet (Landgericht Dortmund 2016). Da die Klage gegen KiK gemäß des internationalen Privatrechts nach dem Recht des Ortes entschieden werden muss, an dem der Schaden eingetreten ist (Art. 4 Abs. 1 der Rom-II Verordnung: Europäische Union 2007), wurde pakistanisches Recht auf den Fall angewandt. Pakistanisches Recht basiert in weiten Teilen auf dem englischen *common law* Rechtssystem (Saage-Maaß et al. 2018: 251), weshalb das Gericht zur Beurteilung des Falles ein Rechtsgutachten aus Großbritannien anforderte (Landgericht Dortmund 2016). Der britische Sachverständige Ken Oliphant kam in seinem vom Landgericht Dortmund angeforderten Gutachten zu dem Schluss, dass die Klage verjährt sei.²⁵ KiK machte in der Folge - zwei Jahre nach der Klageeinreichung - geltend, dass die Klage nach pakistanischem Recht verjährt sei (ECCHR et al. 2019). KiKs Argumentation der Verjährung steht jedoch im Widerspruch zu der Tatsache, dass der Textildiscounter Ende 2014 mit

²⁵ Das Rechtsgutachten des britischen Sachverständigen liegt Germanwatch vor.

dem Anwalt der Kläger*innen einen Verjährungsverzicht unterzeichnet hatte (ECCHR et al. 2018). Demnach verzichtete KiK darauf, sich nach Verjährungseintritt auf eine Verjährung zu berufen. Später argumentierte der Textildiscounter, dass nach pakistanischem Recht ein Verjährungsverzicht nicht zulässig sei und er sich deshalb nicht mehr an den Verjährungsverzicht gebunden fühle. Das Landgericht Dortmund folgte dieser Argumentation.

In der ersten mündlichen Anhörung am 29. November 2018 vor dem Landgericht stand somit die Frage im Mittelpunkt, ob die Klage auf Schmerzensgeld verjährt sei. Das Gericht wies die Klage am 10. Januar 2019 wegen Verjährung ab. Eine Klärung der Sachfrage, ob

KiK eine Mitverantwortung für die fehlenden Brandschutzvorkehrungen hatte und für die entstandenen Schäden haften müsste, erfolgte deshalb nicht. Eine Klärung durch ein Gericht hätte aber nicht nur das Potenzial gehabt, den Betroffenen zu ihrem Recht zu verhelfen, sondern wäre darüber hinaus bedeutsam für die Rechtsentwicklung in Deutschland gewesen.

Die Kläger*innen hatten eine Berufung vor dem Oberlandesgericht Hamm in Erwägung gezogen, falls ein Antrag auf Prozesskostenhilfe dort erfolgreich gewesen wäre (Frankfurter Rundschau 2019). Allerdings lehnte das Oberlandesgericht Hamm den Antrag auf Prozesskostenhilfe im Mai 2019 ab (ECCHR 2019b).



Wegen fehlender Rechtsgrundlage und prozessualer Hürden haben die Betroffenen des Fabrikbrandes von Ali Enterprises noch keinen Zugang zu Abhilfe.

Regelungslücken im deutschen Prozessrecht

Unabhängig vom Ausgang der Klage hat das Verfahren gegen KiK wesentliche Hürden und Regelungslücken des deutschen Prozessrechts aufgezeigt. Diese Hindernisse, die insbesondere ausländischen Kläger*innen den Zugang zu deutschen Gerichten erschweren, kritisierte auch der Sozialausschuss der Vereinten Nationen 2018. So be-

anstandete der UN-Sozialausschuss, dass es in Deutschland keine Kollektivklagemöglichkeiten gibt, die über Verbraucherschutzklagen hinausgehen. Mangelnde Offenlegungsregeln erschweren zudem das Beweisverfahren für Kläger*innen, die eine Verletzung ihrer Rechte durch Unternehmen vor deutschen Gerichten geltend machen wollen (CESCR 2018: para 9 und para 10).

1) Fehlende kollektive Klagemöglichkeiten: Durch ein Schadensereignis, wie beispielsweise den Fabrikbrand in Karachi, kann es zu einer Vielzahl von Opfern und damit zu vielen individuellen Rechtsverletzungen kommen. In Deutschland gilt das Prinzip der Individualklage, nach dem jede geschädigte Person einzeln wegen einer Rechtsverletzung klagen muss, auch wenn viele andere Personen aufgrund des gleichen Sachverhalts ähnliche Schäden erlitten haben (ECCHR et al. 2017b: 21). Hier besteht folglich das Problem, dass einzelne Betroffene aus einer Gruppe herausgegriffen werden müssen - eine Maßnahme, die zu Konflikten und Misstrauen zwischen den Kläger*innen und anderen Betroffenen führen kann (Müller-Hoff et al. 2018). Die Verteilung der etwaigen erstrittenen Entschädigung kann darüber hinaus aus Gerechtigkeitsabwägungen problematisch sein. Zudem erfordern Einzelklagen höhere Kosten und einen höheren (Zeit-)Aufwand für die Betroffenen, der durch kollektive Klagen verringert werden könnte (Heydenreich et al. 2014: 107).

Auch Arbeitnehmer*innen, die zum Beispiel in der deutschen Agrarwirtschaft als Erntehelfer*innen oder im Schlachtgewerbe tätig sind, sind vom fehlenden kollektiven Rechtsschutz betroffen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) kommt in seinem Jahresbericht zu dem Schluss, dass Deutschland aufgrund des fehlen-

den kollektiven Rechtsschutzes für von Ausbeutung betroffene migrantische Arbeitnehmer*innen Gefahr läuft seine menschenrechtliche Pflicht zu verletzen, Betroffenen Zugang zu Rechtsmitteln zu gewähren. Andere europäische Länder sind gemäß DIMR hier weiter: So können in den Niederlanden Arbeitnehmer*innen in Klageverfahren, die klären sollen, ob ein Verhalten der Arbeitgeber*innen rechtswidrig ist, anonym von Gewerkschaften vertreten werden. In Frankreich haben Gewerkschaften die Möglichkeit, Unternehmen bei Verstößen gegen den Mindestlohn zu verklagen. Eines individuellen Auftrags einzelner Arbeitnehmer*innen bedarf es hierfür nicht (DIMR 2018: 48f).

Ein konkreter Ansatz, der im Rahmen des NAP-Entstehungsprozesses diskutiert wurde, war eine Musterfeststellungsklage (vgl. Kasten unten) für menschenrechtliche Belange einzuführen. Diese Chance hat die Bundesregierung ungenutzt verstreichen lassen. Mit einer Ausweitung der Musterfeststellungsklage aus dem Bereich des Verbraucherschutzes auf menschenrechtliche Fallkonstellationen hätte nach Einschätzung von NRO eine mögliche Form der kollektiven Klagemöglichkeit für Betroffene von unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen eingeführt werden können (CorA et al. 2017: 14).

Kasten: Die Musterfeststellungsklage

Um Rechtsdurchsetzung bei Schäden, die viele Verbraucher*innen betreffen, effizienter und kostengünstiger zu machen, hat das Bundesjustizministerium zum 1. November 2018 eine Musterfeststellungsklage ins Zivilrecht eingeführt. Bei der Musterfeststellungsklage handelt es sich um eine Art Verbandsklage, bei der ein Verbraucherverband die Klage einreicht. Einzelpersonen sind nicht klageberechtigt, können sich aber durch Eintrag in ein Klagerregister der Klage kostenlos anschließen. Bei verlorener Klage trägt der Verbraucherverband die Kosten der Musterfeststellungsklage. Das Musterfeststellungsurteil ist für alle Verbraucher*innen verbindlich, die sich der Klage angeschlossen haben. Mittels einer Musterfeststellungsklage ist beispielsweise die Durchsetzung von Zahlungsansprüchen gegenüber Unternehmen möglich, wie derzeit die Sammelklage gegen die Volkswagen-AG wegen

manipulierter Abgasmessungen zeigt. Das individuelle Prozesskostenrisiko, das Kläger*innen normalerweise in Zivilprozessen tragen müssen, entfällt. Lassen sich Verbraucher*innen in das Klagerregister einer Musterfeststellungsklage aufnehmen, verjähren zudem ihre Ansprüche während des laufenden Verfahrens nicht. Erst wenn die Musterfeststellungsklage erfolgreich war und ein Gericht einen Rechtsverstoß feststellt, müssen die Verbraucher*innen, die sich der Klage angeschlossen haben, ihren individuellen Schaden nachweisen (Gesetz zur Einführung einer Musterfeststellungsklage 2018, Verbraucherzentrale Bundesverband 2019).

Die Einführung einer Musterfeststellungsklage in Fällen mit menschenrechtlichem Bezug hätte Betroffenen den Zugang zu gerichtlicher Abhilfe erleichtern können, der bisher an fast unüberwindbaren Hürden scheitert.

Insbesondere bei Sachverhalten, bei denen viele Menschen betroffen sind, und es aus Gerechtigkeitsabwägungen im Hinblick auf Entschädigungszahlungen eine mögliche Spaltung der Gemeinschaft zu verhindern gilt, sind kollektive Klagemöglichkeiten von erheblicher Bedeutung. Darüber hinaus werden dadurch einzelne Betroffene nicht exponiert, was besonders in Ländern mit hoher Repression und unsicherer Menschenrechtssituation von Bedeutung ist.

Die Einführung einer Musterfeststellungsklage ist allerdings nur eine von unterschiedlichen kollektiven

Klageinstrumenten. Auch kollektive Leistungsklagen, um ein Handeln oder Unterlassen einzuklagen, sollten in Deutschland eingeführt werden (ECCHR et al. 2017b: 26). Die EU-Kommission hat 2018 begonnen, an einer Richtlinie zur Einführung von Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen von Verbrauchern zu arbeiten. Der Vorschlag der Kommission geht weiter als die neu eingeführte Musterfeststellungsklage in Deutschland, denn er sieht vor, dass die klageberechtigten Verbände direkt Entschädigungen erstreiten können. Die Reform wird im Europäischen Rat u.a. von Deutschland blockiert (Handelsblatt 2019).

2) Zugang zu Informationen und Beweismaterial: Fallrelevante Informationen sind meist unternehmensintern und nicht öffentlich zugänglich. So ist es für Betroffene in der Regel schwierig, Beweise über interne Entscheidungsprozesse eines Unternehmens zu erbringen. Es ist fraglich, ob es die bestehenden Regelungen der Zivilprozessordnung (ZPO) ausländischen Kläger*innen ermöglichen, an Informationen zu gelangen, die sie zur Formulierung und Begründung ihrer Klage benötigen. Im deutschen Recht gibt es im Gegensatz zu anderen Rechtsordnungen keine umfassenden Beweisverfahren, über die eine Offenlegung von internen, sachverhaltsrelevanten Informationen der Gegenseite während des Prozesses oder in Vorverfahren erstritten werden kann (Saage-Maaß et al. 2018: 262).

Im Fall von KiK war es ein Zeitungsartikel, aus dem ersichtlich wurde, dass KiK die Fabrik Ali Enterprises zu 70 Prozent auslastete. Dieser Information kam in der Vorbereitung der Klage gegen KiK eine Schlüsselrolle zu, da derartige Informationen normalerweise nicht zugänglich sind und globale Lieferketten nicht offengelegt werden (Müller-Hoff et al. 2018).

Gemäß dem sogenannten Beibringungsgrundsatz obliegt es in Deutschland auch bei transnationalen Menschenrechtsklagen den Kläger*innen zu beweisen, dass das betreffende Unternehmen fahrlässig, und damit schuldhaft gehandelt hat. Diese Beweisführung ist schwierig und kostenintensiv. Kläger*innen müssen die komplexen Unternehmensstrukturen und/oder die Lieferkette des beklagten Unternehmens kennen, um nachzuvollziehen, auf welcher Ebene eine Entscheidung getroffen wurde, die zu dem Schaden geführt hat.

3) Hohe Kosten: Transnationale Menschenrechtsklagen sind sehr kostenintensiv. Die Vorbereitung solcher Klagen, insbesondere die Kosten der Beweiserhebung, sind durch notwendige Übersetzungen, Kosten für ausländische Gutachter*innen und Sachverständige sowie anfallende Reisekosten deutlich höher als bei rein inländischen Fällen. Auch die Kosten eines Rechtsstreits sind enorm: Gemäß dem deutschen Zivilprozessrecht trägt die unterliegende Partei die gesamten Prozesskosten (§91 ZPO). Dazu gehören Gerichts- und Anwaltskosten. Kläger*innen, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse die Prozesskosten nicht tragen können, kann Prozesskostenhilfe gewährt werden (§ 114ff ZPO). Wird Prozesskostenhilfe bewilligt, können die Gerichtskosten sowie die Kosten der eigenen Rechtsanwältin, des eigenen Rechtsanwalts anteilig übernommen werden - nicht jedoch Reise- und Übersetzungskosten, die zur Vorbereitung einer Klage anfallen. Die Prozesskostenhilfe kann daher die Kosten, die bei der Vorbereitung dieser komplexen, transnationalen Fälle entstehen, nicht decken.

Im Falle einer zivilrechtlichen Entschädigungsklage müssen ausländische Kläger*innen bereits beim Einreichen der Klage die Prozesskosten in vollem Umfang hinterlegen (§ 110 Abs. 1 ZPO). Um Betroffenen tatsächlich hilfreich zu sein, müsste die Prozesskostenhilfe so reformiert werden, dass die Merkmale von grenzüberschreitenden Verfahren wie Komplexität, Dauer und erschwerter Beweisführung berücksichtigt werden und die Vorbereitung einer Klage, einschließlich der nötigen Beweisführung, erleichtert wird (Heydenreich et al. 2014: 107).

4) Risiken für Kläger*innen: Neben Gefahren für die Sicherheit von Betroffenen, die gegen Menschenrechtsverletzungen mit Unternehmensbeteiligung klagen, besteht auch das Risiko, im Zuge einer Klageeinreichung den Arbeitsplatz zu verlieren. Oftmals schrecken Betroffene deshalb vor Zivilklagen zurück. Im KiK-Fall hatten die Betroffenen nichts mehr zu verlieren; der überlebende Kläger hatte durch den Brand bereits seinen Arbeitsplatz und die Hinterbliebenen durch den Tod ihrer Angehörigen die wesentliche Einnahmequelle der Familie verloren (Müller-Hoff et al. 2018). Die Tatsache, bereits alles verloren zu haben, darf jedoch nicht der ausschlaggebende Grund für Kläger*innen sein, um zu entscheiden, ob sie das Risiko einer Klage eingehen können und wollen. Betroffene, die sich, wie im Fall von KiK oder im Kontext ausbeuterischer und lebensgefährdender Arbeitsbedingungen in der deutschen Landwirtschaft, gegen Menschenrechtsverletzungen zur Wehr setzen, müssen vor solchen Risiken geschützt werden.

5) Verjährungsfristen: In Deutschland verjähren die meisten Forderungen gemäß der allgemeinen Verjährungsfrist nach drei Jahren (§195 BGB). Dies kann bei transnationalen Sachverhalten, die besonders viel Vorbereitungszeit benötigen, zu Schwierigkeiten führen. Die Verjährung setzt allerdings erst ein, wenn Betroffene alle Umstände kennen, die für den Anspruch relevant sind.

Bei der Klage gegen KiK wurde pakistanisches Recht - einschließlich der pakistanischen Verjährungsfristen - angewandt, auch weil bislang keine entsprechende Rechtsgrundlage in Deutschland regelt, welche Sorgfaltspflichten Unternehmen haben und wie im Falle eines Schadens verfahren werden kann.

6) Kapazität der Landgerichte: Der Gerichtsstand von transnationalen Zivilklagen ist am Sitz des jeweiligen Unternehmens. Folglich sind, wie im KiK-Verfahren, Landgerichte für diese Fragen zuständig, deren zuständige Richter*innen ausländisches Recht anwenden müssen. Der Verlauf eines Verfahrens kann somit davon abhängen, inwiefern Richter*innen dazu bereit sind, sich intensiv mit ausländischem Recht auseinanderzusetzen. Erfahrungen aus transnationalen Menschenrechtsklagen gegen deutsche Unternehmen zeigen, dass die betreffenden Justizbehörden vor Ermittlungen in grenzüberschreitenden Fällen zurückschrecken; zum Teil mit explizitem Verweis auf mangelnde Ressourcen und Expertise, mit transnationalen Sachverhalten umzugehen.²⁶ So stellte die Staatsanwaltschaft Tübingen 2015 die Ermittlungen gegen einen Mana-

ger der Danzer Group ein, der wegen Verbrechen kongoleischer Sicherheitskräfte in der Demokratischen Republik Kongo angeklagt war (ECCHR 2019c). Auch die Schweizer Justiz hat beispielsweise die Klage gegen Nestlé wegen der Ermordung eines kolumbianischen Gewerkschafters durch kolumbianische Paramilitärs wegen Verjährung abgewiesen, und dies nach eigener langer Untätigkeit der Schweizer Gerichte (Müller-Hoff et al. 2018).

6.1.3 Quo vadis: Verbesserung des Zugangs zu Recht in Deutschland

Um den Zugang zu Recht für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen in transnationalen Lieferketten zu verbessern, muss Deutschland erstens eine Rechtsgrundlage schaffen und zweitens die oben genannten prozessualen Hürden abbauen. Deutschland hat bisher keine gesetzlich verankerten menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen eingeführt. Im November 2018 wurde die deutsche Bundesregierung vom UN-Sozialausschuss diesbezüglich kritisiert. In seinen „Abschließenden Bemerkungen“, in denen der Sozialausschuss den Umsetzungsstand der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in Deutschland bewertet, wurde Deutschland dazu angehalten, gesetzlich sicherzustellen, dass Unternehmen in ihren inländischen sowie ausländischen Geschäftstätigkeiten Menschenrechtsverletzungen erkennen, vermeiden und begegnen sollen, sowie für Verstöße haftbar gemacht werden können (CESCR 2018: 2).

Der öffentlich bekannt gewordene Gesetzentwurf aus dem Bundesentwicklungsministerium vom Februar 2019 sowie die Initiative Lieferkettengesetz haben die Debatte um eine gesetzliche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht erneut angefacht (ebd.). Andere Länder, auch europäische, haben bereits Gesetze erlassen, die Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte in ihrer globalen Geschäftstätigkeit verpflichten, und auch die Rechtsprechung entwickelt sich in einzelnen Fällen weiter (Grabosch 2019 sowie Eldridge 2019).

In Bezug auf die zahlreichen praktischen Hürden hat sich in Deutschland bislang kaum etwas verbessert. Mit dem NAP hat es die Bundesregierung versäumt, diese Regelungslücken mit wirksamen Maßnahmen zu schließen (CorA et al. 2017: 14f). Eine bloße Informationsbroschüre

²⁶ So die Staatsanwaltschaft Tübingen in der Begründung der Einstellung von Ermittlungen. Ähnlich äußerte sich auch der vorsitzende Richter in der mündlichen Verhandlung des KiK-Falles. Quelle: interne Dokumente des ECCHR.

zum Zugang zu Recht und Gerichten für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen, wie sie zur NAP-Umsetzung vom Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz im Januar 2020 veröffentlicht wurde, reicht dazu nicht aus. Auch der UN-Sozialausschuss empfahl Deutschland entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, damit Betroffene von Menschenrechtsverletzungen mit Unternehmensbezug in Deutschland Zugang zu wirksamer Abhilfe und Entschädigung haben. Deutschland solle demnach den Rechtsbeistand für Betroffene verbessern sowie Kollektivklagemöglichkeiten in Zivilverfahren, ein Unternehmensstrafrecht und Offenlegungsverfahren einführen (CESCR 2018: para 10, ECCHR et al. 2017b: 25f, Heydenreich et al. 2014).

6.2 Die OECD-Leitsätze als außergerichtlicher Beschwerdemechanismus

Staaten sollen effektive und angemessene außergerichtliche Beschwerdemechanismen bereitstellen (Leitprinzip 27). Um wirksam zu sein, müssen nicht-juristische Beschwerdemechanismen entsprechend den UN-Leitprinzipien legitimiert, zugänglich, berechenbar, ausgewogen, transparent und rechtekompatibel sein sowie kontinuierlich verbessert werden (Leitprinzip 31).

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen gelten weltweit als der wichtigste außergerichtliche Beschwerdemechanismus auf staatlicher Ebene, wenn Betroffene gegen unternehmerisches Fehlverhalten in globalen Geschäftsbeziehungen vorgehen wollen. Jeder Unterzeichnerstaat der OECD-Leitsätze muss eine sogenannte Nationale Kontaktstelle (NKS) einrichten. Wenn ein Unternehmen aus einem dieser Länder bei seinen weltweiten Aktivitäten gegen die OECD-Leitsätze verstößt, kann bei der NKS eine Beschwerde eingereicht werden.

Die 1976 erstmals verabschiedeten OECD-Leitsätze stellen seit dem Jahr 2000 auch einen Bezug zu den Menschenrechten her. Seit der letzten Überarbeitung 2011 beinhalten die OECD-Leitsätze ein eigenes Kapitel zu Menschenrechten, das den Grundsätzen der UN-Leitprinzipien entspricht und durch die Arbeit der OECD-Institu-

tionen und die NKS fortlaufend konkretisiert und verfestigt wird.

Seit dem Jahr 2000²⁷ haben NRO bei der deutschen NKS drei OECD-Beschwerden zum Agrarsektor vorgebracht, davon zwei wegen Kinderarbeit in der Wertschöpfungskette: Eine gegen die Bayer AG wegen Kinderarbeit in der Baumwollsaatgutproduktion in Indien, die zweite gegen Otto Stadlander wegen Kinderarbeit auf Usbekischen Baumwollfeldern. Diese Beschwerden liegen bereits lange zurück (2004 bzw. 2010) und sollen deshalb an dieser Stelle nicht ausführlicher beschrieben werden. Eine dritte OECD-Beschwerde zum Agrarsektor betraf im Jahr 2009 Kaffee Neumann. Die Analyse dieser OECD-Beschwerde war bereits Teil des Vorgängerberichtes aus dem Jahre 2014 (Heydenreich et al. 2014: 112ff).

Auch über den Agrarsektor hinaus ist für die Debatte zu Wirtschaft und Menschenrechten eine Beschwerde zu Sozialaudits interessant. Im Jahr 2016 hatte das ECCHR gemeinsam mit weiteren Organisationen eine Beschwerde gegen den TÜV Rheinland und dessen hundertprozentige Tochter TÜV Rheinland India eingereicht (ECCHR 2018). Dabei ging es um die Rolle und Verantwortung des Prüfdienstleisters TÜV Rheinland, der eine Fabrik des Rana-Plaza-Gebäudekomplexes auditiert und dabei wesentliche Mängel nicht festgestellt hatte. Unter Moderation der NKS kam es zu umfangreichen Vermittlungsgesprächen zwischen dem TÜV Rheinland und den Beschwerdeführern. Zu grundlegenden Fragen bezüglich der Sozialaudits konnte allerdings keine Einigung erzielt werden und schließlich brach der TÜV Rheinland die Vermittlungsgespräche ab. So kam es zu keiner gemeinsamen Abschlusserklärung, sondern die deutsche NKS veröffentlichte eine abschließende Stellungnahme (BMW 2018). Diese könnte nach Einschätzung der Beschwerdeführer „den Weg für eine fundamentale Reform von Sozialaudits bereiten“ (Terwindt et al. 2019). Gleichzeitig zeigt dieser Fall jedoch auch bestehende Schwächen des Beschwerdeverfahrens in Deutschland, insbesondere bezüglich der Einschränkung von Kampagnentätigkeit, der Beschränkung auf zukunftsgerichtete Lösungen und der begrenzten Handhabe der NKS, wenn sich ein Unternehmen dem Verfahren entzieht.

²⁷ Vor der Überarbeitung im Jahr 2000 konnten nur Gewerkschaften, nicht aber NRO, OECD-Beschwerden einreichen.



Eine Fabrik des Rana Plaza Komplexes war kurz vor dem Einsturz auditiert worden, aber dadurch konnte die Katastrophe nicht verhindert werden.

6.2.1 Nur Teilfortschritt bei der Umstrukturierung der NKS

Im NAP hatte sich die Bundesregierung Ende 2016 dazu verpflichtet, dass die deutsche NKS „neu aufgestellt und weiter gestärkt“ wird. Wesentlich war dabei, die NKS als „eine eigene Organisationseinheit innerhalb des BMWi“ aufzuwerten (Auswärtiges Amt 2017: 26). Zudem kündigte die Bundesregierung an, die NKS personell zu verstärken. Seit dem 1.12.2016 ist die NKS nicht mehr im Referat für Auslandsinvestitionen, bzw. in der Unterabteilung für Außenwirtschaftsförderung angesiedelt, sondern als eigene Organisationseinheit direkt beim Abteilungsleiter Außenwirtschaft. Laut Aussage des BMWi soll dies „eine bessere Sichtbarkeit der NKS gewährleisten und dem Vorwurf der strukturimmanenten Parteilichkeit begegnen“ (BMW 2017: 5).

Zwar ist zu begrüßen, dass die NKS aus dem Referat für Auslandsinvestitionen herausgelöst ist. Damit blieb die Bundesregierung allerdings weit hinter den Forderungen von NRO und Gewerkschaften zurück. Denn seit Jahren setzen sich NRO für eine unabhängige NKS (wie in den Niederlanden) ein oder forderten zumindest eine Multi-

stakeholder-Aufsichtsstruktur (Forum Menschenrechte et al 2014; CorA-Netzwerk 2015: 18, Auswärtiges Amt 2015: 9f). Auch der DGB hatte sich für eine externe Geschäftsstelle der NKS, z. B. im Kanzleramt, sowie für ein Aufsichtsgremium eingesetzt (Auswärtiges Amt 2015: 8).

Im *Peer Review*²⁸ konnte die Bundesregierung jedoch offenbar gegenüber den anderen NKS und der OECD mit den getroffenen Maßnahmen überzeugen. Zumindest enthält der Abschlussbericht des *Peer Reviews* der deutschen NKS vom März 2018 keine Empfehlung zu grundlegenden strukturellen Maßnahmen.

Sowohl die deutschen NRO als auch die Gewerkschaften hatten im Rahmen der Befragung zum *Peer Review* erneut eine Umstrukturierung der deutschen NKS gefordert. Auch internationale Zusammenschlüsse auf Gewerkschaftsseite (*Trade Union Advisory Committee*, TUAC) und das zivilgesellschaftliche Netzwerk OECD Watch hielten eine grundlegende strukturelle Reform der deutschen

²⁸ Bei einem *Peer Review* überprüfen andere Nationale Kontaktstellen die Arbeitsweise einer NKS (also eines Peers) und befragen dazu auch die Stakeholder. Die deutsche NKS hatte sich diesem freiwilligen *Peer Review* Verfahren unterworfen und wurde im Jahr 2017 bewertet.

NKS für erforderlich, um die Kontaktstelle unabhängiger von Wirtschaftsinteressen zu gestalten (OECD Watch 2017a; TUAC 2017). Bedauerlicherweise findet sich jedoch im Abschlussbericht kein Verweis auf diese Forderungen.

Der *Peer Review* enthält jedoch einige niedrigschwellige Empfehlungen zur Struktur und Arbeitsweise der NKS. Demnach soll die NKS die Rolle und Zuständigkeit sowohl des Ressortkreises, das Gremium der Ministeriumsvertreter*innen, als auch des begleitenden Arbeitskreises klar definieren und kommunizieren, „insbesondere im Hinblick auf die Bearbeitung von Beschwerdefällen“ (OECD 2018: 5). Bis Anfang 2019 diskutierten einerseits der Ressortkreis und andererseits der Arbeitskreis OECD-Leitsätze, in dem die verschiedenen *Stakeholder* vertreten sind, die Zuständigkeiten der beiden Gremien.

Für den Arbeitskreis hatten NRO-Vertreter als wesentliche Neuerung vorgeschlagen, dass dieser zukünftig eine Rolle bei der Überprüfung von Beschwerdeverfahren spielen sollte: „Die Aufgabe des Arbeitskreises würde darin liegen, die korrekte und faire Durchführung von Beschwerdeverfahren nach Maßstab der OECD-Grundlagen sicherzustellen. Das beinhaltet auch die Überprüfung konkreter Anfragen von Stakeholdern, ob die jeweiligen Verfahrensanforderungen in einem bestimmten Beschwerdeverfahren eingehalten wurden.“ (ECCHR et al 2018). Eine solche Funktion hat beispielsweise der *Multistakeholder*-Lenkungsreis der britischen NKS und hat damit in den vergangenen Jahren deren Arbeitsweise wirksam verbessert. Bedauerlicherweise ließ sich eine solche Regelung nicht in der Geschäftsordnung des Arbeitskreises der deutschen NKS verankern.

Festgeschrieben ist seit dem 25. Februar 2019 in der ersten Geschäftsordnung dagegen ein Initiativrecht, mit dem alle Arbeitskreismitglieder Themen auf die Tagesordnung setzen können (BMW 2019a: § 6 (3)). Zudem kann der Arbeitskreis zu bestimmten Fragestellungen Empfehlungen an die NKS richten (Vgl. § 6 (5)). Allerdings müssen diese im Konsens aller teilnehmenden Arbeitskreismitglieder ausgesprochen werden, was angesichts der breiten Zusammensetzung des Gremiums - von Wirtschaftsverbänden über Gewerkschaften bis hin zu NRO - gemeinsame Empfehlungen eher unwahrscheinlich macht.

Auch der bisherige Ressortkreis OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen hat eine eigene Geschäftsordnung erarbeitet, die ebenfalls zum 25. Februar 2019 in Kraft trat (BMW 2019b). Gleichzeitig haben die zuständigen Res-

sorts beschlossen, den Ressortkreis in einen „Interministeriellen Ausschuss OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ (IMA) umzuwandeln und damit aufzuwerten. Dies schreibt die zunehmend praktizierte Zusammenarbeit der NKS mit anderen Ressorts nun verbindlicher fest und die NKS muss nun regelmäßig den Konsens mit den anderen IMA-Ressorts suchen.²⁹

6.2.2 Verfahrensfragen und Wirksamkeit des Beschwerdeverfahrens

Neben strukturellen Fragen dreht es sich bei den OECD-Leitsätzen immer wieder darum, wie das Verfahren in konkreten Beschwerdefällen angewendet wird und ob es für die Betroffenen zu wirksamen Verbesserungen kommt. Folgende drei Aspekte standen in den vergangenen Jahren im Zentrum der Debatte in Deutschland: Einschränkung der Kampagnentätigkeit von NRO, Fokus auf zukünftige Verbesserungen sowie fehlende Konsequenzen im Falle eines Verstoßes gegen die OECD-Leitsätze.

a) Einschränkung von Kampagnentätigkeit nicht gänzlich aufgehoben

Seit Jahren gibt es in Deutschland eine Auseinandersetzung darüber, ob und inwiefern sich ein Beschwerdeführer parallel zu einer OECD-Beschwerde öffentlich zum Beschwerdegegenstand äußern darf. Die deutsche NKS war in ihrem Leitfaden für Beschwerden im Jahr 2015 so weit gegangen, „den Verzicht auf Kampagnen gegen den Beschwerdegegner sowie auf die Nutzung der öffentlichen Medien zu diesem Zweck („campaigning“) während des Verfahrens“ festzuschreiben (BMW o.J.: 4). Im Rahmen des *Peer Reviews* hatten Gewerkschaften und NRO kritisiert, dass die deutsche NKS damit die Aktivitäten der Beschwerdeführenden stärker einschränke als die OECD-Leitsätze vorgeben. Diese schreiben in ihren Verfahrensregeln den „Grundsatz von Treu und Glauben“ vor (OECD 2011: 92). Das beinhaltet gemäß den OECD-Leitsätzen, die Vertraulichkeit zu wahren oder von Falschdarstellungen abzuweichen (ebd.). Ein Verbot von Kampagnenarbeit oder gar von jeglicher Öffentlichkeitsarbeit zum Beschwerdefall ist dort nicht vorgesehen.

Mit dem Abschlussbericht zum *Peer Review* erhielt die deutsche NKS den Auftrag, den Beschwerdeleitfa-

²⁹ In den Vorjahren variierte diese Zusammenarbeit stark je nach personeller Besetzung der NKS, und das BMWi berücksichtigte nicht immer angemessen die Positionen der anderen Ressorts (siehe u. a. Heydenreich et al. 2014: 111f).

den zu aktualisieren und insbesondere die Vorschriften zu Kampagnen und zu Vertraulichkeit mit den Stakeholdern zu diskutieren und zu überarbeiten. Die NKS sollte sicherstellen, dass die Vorschriften fair und gerecht („equitable“) sind (OECD 2018: 7). Die involvierten NRO- und Gewerkschaftsvertreter*innen forderten im Überarbeitungsprozess des Leitfadens, die Erwähnung - und damit Einschränkung - von Kampagnen vollständig zu streichen. Sie verwiesen dabei auf die OECD-Leitsätze selbst, gemäß denen eine Kampagnentätigkeit nicht untersagt ist (Forum Menschenrechte et al. 2019). Eine Streichung dieses Passus wäre daher vor dem Hintergrund der Vereinbarkeit des deutschen Beschwerdeleitfadens mit den Vorgaben der OECD erforderlich gewesen.

Die NKS überarbeitete diesen Paragraphen jedoch lediglich und entsprach damit dem Anliegen der Wirtschaftsverbände. Konkret heißt es nun: „So kann [...] die Durchführung einer öffentlichen Kampagne gegen einen Beteiligten im Einzelfall das Vertrauen in das Verfahren beschädigen und die Erfolgsaussichten beeinträchtigen.“ (BMW 2019c: 5). Auch wenn der Verzicht auf Kampagnen nicht mehr grundsätzlich vorausgesetzt, sondern auf den Einzelfall verwiesen wird, so legt der Beschwerdeleitfaden den Beschwerdeführenden grundsätzlich nahe, im Interesse eines erfolgreichen Verfahrens nicht öffentlich aktiv zu werden.

Dabei haben Erfahrungen aus konkreten Beschwerdefällen immer wieder gezeigt, dass gerade öffentlicher Druck dazu führt, dass sich ein Unternehmen im Beschwerdeverfahren bewegt und ein erfolgreiches Ergebnis erreicht werden kann (Terwindt et al. 2019; OECD Watch 2017b). Eine Studie, die verschiedene Beschwerdemechanismen untersucht hat, kam zudem zu dem Ergebnis, dass öffentliche Kampagnen eine der wenigen Möglichkeiten für zivilgesellschaftliche Beschwerdeführer sind, die bestehende Machtungleichheit gegenüber Unternehmen auszubalancieren. Wenn derartige Kampagnen unterbunden werden, schwächt dies das Gegengewicht, das Beschwerdeführer erzeugen können (Miller-Dawkins et al. 2016: 38). Unternehmen könnten beispielsweise die Verhandlungen so lange hinauszögern, bis die Beschwerdeführenden keine Ressourcen mehr haben und aufgeben müssen (Terwindt et al. 2019).

b) Beschränkung auf zukünftige Verbesserungen

Ein weiterer Streitpunkt bei der Umsetzung der OECD-Leitsätze in Deutschland besteht darin, was genau das Ziel

des Mediationsverfahrens ist: Geht es um Verstöße gegen die OECD-Leitsätze oder nur darum, dass ein Unternehmen zukünftig die OECD-Leitsätze einhält? Die deutsche NKS vertritt die Auffassung, dass ihre Zuständigkeit auf zukunftsgerichtete Lösungen beschränkt sei.³⁰ Dies schlägt sich auch in Entscheidungen zu konkreten Beschwerdefällen nieder. So hatten die NRO im oben genannten Beschwerdefall gegen den TÜV Rheinland (siehe S. 85) die Verantwortung des Unternehmens für die Rana Plaza-Katastrophe aufgegriffen. Für das Mediationsverfahren hatte die NKS die Fragestellung aber auf die Verbesserung von Audit-Verfahren beschränkt. Damit musste sich das Unternehmen nicht der Debatte stellen, welche Verantwortung es für die Rana Plaza-Katastrophe hatte (OECD Watch 2019: 10).

Dabei hebt die Bundesregierung im NAP die Kontaktstelle aufgrund „ihrer besonderen Rolle als wirkungsvoller außergerichtlicher Beschwerdemechanismus zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“ hervor (Auswärtiges Amt 2017: 26). Um dieser Rolle gerecht zu werden, müssten aber gerade die Anliegen der Betroffenen im konkreten Einzelfall im Fokus der Vermittlungsverfahren stehen. Ansonsten wird der Beschwerdemechanismus den grundlegenden Anforderungen der UN-Leitprinzipien nicht gerecht. Diese sollen gemäß Leitprinzip 25 als Teil ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht „dafür Sorge (zu) tragen, dass die Betroffenen Zugang zu wirksamer Abhilfe haben“. Um dies zu erreichen, müsste es in den Vermittlungsverfahren – zumindest auch – um die konkreten Anliegen der Betroffenen gehen. Ein alleiniger Fokus auf Verbesserungen in der Zukunft widerspricht dagegen den Grundsätzen der dritten Säule der UN-Leitprinzipien.

Im Verfahrensleitfaden hätte nach Ansicht von NRO und Gewerkschaften dementsprechend nicht länger festgeschrieben werden dürfen, dass sich ein Mediationsverfahren allein auf die Zukunft richtet. Gemäß dem Verfahrensleitfaden aus dem Jahr 2015 war das Ziel der Mediationsgespräche eine Einigung „über mögliche Lösungsschritte, um die Umsetzung der Leitsätze in der Zukunft zu fördern“ (BMW o.J.: 4). Auf Anregung von NRO und Gewerkschaften plante die NKS den alleinigen Fokus auf den zukunftsbezogenen Aspekt zu streichen. Demnach sollte in den Vermittlungsverfahren eine Einigung erreicht

³⁰ So äußerte sich zum Beispiel der Leiter der Nationalen Kontaktstelle OECD-Leitsätze in einer Sitzung der AG Wirtschaft und Menschenrechte am 8. Mai 2018, als die Arbeit der NKS Gegenstand der Beratungen war.



Frühere Beschäftigte der Heineken-Brauerei aus der DR Kongo konnten vor der niederländischen NKS zwei Millionen Dollar Entschädigung erwirken – in Deutschland bislang undenkbar.

werden „über mögliche Lösungsschritte, um die Umsetzung der Leitsätze zu fördern“. Bedauerlicherweise erhielt diese neue und weitreichendere Formulierung nicht den Konsens aller Stakeholder. Daraufhin kehrte die NKS zur alten Formulierung zurück und beschränkt das Mediationsverfahren auf zukunftsgerichtete Lösungsschritte (BMW 2019c: 11).

NKS anderer Länder vertreten zu dieser grundlegenden Frage eine andere Auffassung und können damit beachtliche Ergebnisse im Sinne der Betroffenen vorweisen. So konnten Beschwerdeführende aus der DR Kongo in einem Verfahren vor der niederländischen NKS gegen Heineken im Jahr 2017 zwei Millionen Dollar Entschädigung für die Auswirkungen eines zurückliegendes Ereignis erwirken (OECD Watch 2017b).

Da sowohl die Problemlösung in konkreten Beschwerdefällen als auch öffentliche Kampagnen essenziell für Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften sind, konnten sowohl NRO als auch Gewerkschaften dem überarbeiteten Verfahrensleitfaden im Sinne der direkt Betroffenen nicht zustimmen. Auch wenn die NKS ein Kon-

sensdokument angestrebt hatte, so war dies aufgrund der geschilderten grundlegenden Differenzen nicht zu erreichen.

6.2.3 Von wirksamer Abhilfe für Betroffene noch weit entfernt

Ein Beschwerdeverfahren ist aus Sicht der Betroffenen nur wirksam, wenn sie dadurch im konkreten Problemfall Zugang zu Abhilfe bekommen können. Die UN-Leitprinzipien zeigen eine Bandbreite an möglichen Abhilfemaßnahmen auf. Das kann „Entschuldigungen, Rückerstattung, Folgenbeseitigung, finanziellen oder nicht-finanziellen Schadensersatz und Strafmaßnahmen“ umfassen, aber auch Schadensverhütung, zum Beispiel durch „einstweilige Verfügungen und Nichtwiederholungsgarantien“ (Leitprinzip 25, Kommentar). Bedauerlicherweise führen bislang die wenigsten OECD-Beschwerdeverfahren zu wirksamer Abhilfe für Betroffene, wie das internationale Netzwerk OECD-Watch bereits in mehreren Untersuchungen nachgewiesen hat (OECD Watch 2019; OECD Watch 2015).

Voraussetzung für eine wirksame Abhilfe ist zunächst, dass überhaupt die zentralen Probleme einer Beschwerde im Verfahren aufgegriffen und nicht nur zukunftsorientierte Lösungen gesucht werden, wie unter 6.2.2b ausgeführt. Zudem darf ein Beschwerdeverfahren wie der Mechanismus der OECD-Leitsätze nicht beim Mediationsverfahren stehenbleiben. Denn falls es im Vermittlungsverfahren zu keiner einvernehmlichen Lösung kommt, sollte das Unternehmen mit entsprechenden Konsequenzen rechnen müssen. Dafür wäre es zunächst erforderlich, dass die NKS feststellt, ob und in welchen Punkten ein Verstoß gegen die OECD-Leitsätze vorliegt. Dazu gibt es auf OECD-Ebene seit Jahren eine intensive Diskussion unter dem Stichwort *determinations* (Feststellungen).

Bislang ist die deutsche NKS nicht bereit, im Falle einer gescheiterten Mediation festzustellen, ob das jeweilige Unternehmen gegen die OECD-Leitsätze verstoßen hat. Andere Kontaktstellen sehen dies als ihre Aufgabe an. So hat die

niederländische NKS im Jahr 2018 die OECD-Beschwerde gegen das Unternehmen Bresser mit der Feststellung abgeschlossen, dass dieses im vorliegenden Beschwerdefall die OECD-Leitsätze verletzt hatte (OECD Watch 2019: 4). Laut einer Zusammenstellung der OECD geben 19 der inzwischen 48 Nationalen Kontaktstellen an, dass sie feststellen, ob ein Unternehmen sich an die OECD-Leitsätze hält. Die deutsche Kontaktstelle findet sich in dieser Auflistung nicht (vgl. OECD Watch 2019: 12). Ohne die Bereitschaft, solche *determinations* vorzunehmen, fehlt dem Vorgehen aus Sicht vieler Beobachter*innen die notwendige Ernsthaftigkeit.

Denn die Feststellung von Verstößen gegen die OECD-Leitsätze ist eine Voraussetzung dafür, dass eine NKS das entsprechende Unternehmen sanktionieren kann. So könnten Unternehmen beispielsweise von der öffentlichen Beschaffung oder der Außenwirtschaftsförderung ausgeschlossen werden, wenn sie gegen die OECD-Leitsätze

verstoßen. In einem unveröffentlichten Entwurf des Nationalen Aktionsplans vom März 2016 hatte die Bundesregierung noch vorgesehen, dass Unternehmen, die gegen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten verstoßen haben, von der Außenwirtschaftsförderung ausgeschlossen werden (CorA et al. 2017: 10). Bedauerlicherweise war diese Passage vor Verabschiedung des NAP gestrichen worden.

Dabei ist die deutsche NKS durchaus bereit, Unternehmen Konsequenzen anzudrohen, allerdings nur in dem Fall, dass sie sich dem Verfahren verweigern. Bei der OECD-Beschwerde der IG Metall gegen Hyundai Motor Europe Technical Center GmbH (HMETC) bedauerte die NKS „nachdrücklich“, dass HMETC das Mediationsangebot abgelehnt hatte (BMWi 2015: 5). Auf der Website der NKS heißt es dazu: „Die Bundesregierung behält sich vor, einzelne Unternehmen, die sich nicht mit entsprechenden Vorwürfen auseinandersetzen, von den genannten Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung auszuschließen“ (BMWi 2019d). Damit konkretisierte die NKS eine Passage aus dem NAP, die eher vage formuliert wurde.

Ergänzend hat das BMWi eine entsprechende Ausschlussregelung auch für die Teilnahme an Leitungsreisen des BMWi festgelegt. Unternehmen, die sich an einem Beschwerdeverfahren vor der Nationalen Kontaktstelle nicht konstruktiv beteiligt haben, können von einer Auslandsreise mit dem Bundeswirtschaftsminister ausgeschlossen werden (BMWi 2019d). Innerhalb des Ressortkreises sei das Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung dieser Initiative bereits gefolgt, und es werde im IMA diskutiert, wie diese Regelung auf andere Ressorts erweitert werden könne.

Quo vadis: Wirkungsvollen außergerichtlichen Beschwerdemechanismus schaffen

Solange die gerichtlichen Beschwerdeverfahren noch so viele Lücken und Hürden aufweisen (vgl. Kapitel 6.1), sind wirksame außergerichtliche Beschwerdeverfahren besonders wichtig, damit Betroffene im Falle von unternehmerischem Fehlverhalten Abhilfe erwirken können. Häufig wird im Kontext der globalen Wirtschaftsbeziehungen derzeit als erstes und einziges Instrumentarium auf die OECD-Leitsätze und das Beschwerdeverfahren vor der NKS verwiesen.

Damit das Beschwerdeverfahren der OECD-Leitsätze jedoch in Deutschland einem wirksamen Abhilfungsverfahren näher kommt, müsste das Verfahren an zahlreichen

Stellen verbessert werden: Das Vermittlungsverfahren dürfte nicht länger auf zukunftsgerichtete Inhalte beschränkt werden. Im Falle einer gescheiterten Vermittlung müsste die deutsche NKS öffentlich feststellen, ob ein Unternehmen die OECD-Leitsätze verletzt hat. In diesem Falle müssten auch angemessene Konsequenzen folgen, damit es für Unternehmen auch einen Anreiz gibt, sich an die OECD-Leitsätze zu halten. Schließlich sollte die NKS nicht mehr darauf hinwirken, dass NRO möglichst keine Kampagnen zu Beschwerden durchführen, da diese einen erfolgreichen Ausgang des Verfahrens durchaus befördern können.



Die mehr als 4.000 Vertriebenen, auf deren Land sich inzwischen eine Kaffeeplantage befindet, konnten über den OECD-Beschwerdemechanismus keine Entschädigung erwirken. (vgl. auch Kasten S. 78)

7. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte hat in den letzten drei Jahren in Deutschland und international eine neue Dynamik gewonnen. Der vorliegende Bericht analysiert zum einen sektorübergreifend die einschlägigen politischen und rechtlichen Entwicklungen. Zum anderen werden gemäß dem diesjährigen Schwerpunktsektor die menschenrechtlichen Risiken der globalen Agrarwirtschaft sowie die damit verbundenen Herausforderungen für deutsche Unternehmen und die deutsche Politik analysiert.

7.1 Neue Entwicklungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP) von 2011 sind als internationales Referenzdokument anerkannt. Die UN-Leitprinzipien werben für das Zusammenspiel unterschiedlicher Instrumente zur Umsetzung – freiwillige wie verbindliche Instrumente, um Unternehmen dazu zu bringen, menschenrechtliche Sorgfalt in ihrem gesamten Handeln anzuwenden und zu beachten. Wie wir in Kapitel 2 näher ausführen, wird auf der Ebene der Vereinten Nationen zugleich ein Trend zur rechtlichen Verbindlichkeit menschenrechtlicher Sorgfalt deutlich. Dies kommt zunächst in der 2017 veröffentlichten Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zum Ausdruck. In dieser international maßgeblichen Interpretation des UN-Sozialpaktes für den Bereich Wirtschaft und Menschenrechte betont der Ausschuss die Verpflichtung von Staaten, verbindlich sicherzustellen, dass Unternehmen nicht nur im Inland, sondern auch entlang ihrer Liefer- und Wertschöpfungsketten (d.h. extraterritorial) ihren menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten nachkommen. Zudem sollen die Vertragsparteien Verstöße sanktionieren und in transnationalen Konstellationen den Zugang zu Gerichten für Betroffene erleichtern.

Deutliche Fortschritte sind auch bei den Verhandlungen um ein „völkerrechtlich verbindliches Instrument“ zur menschenrechtlichen Regulierung wirtschaftlicher Aktivitäten in einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe des UN-Menschenrechtsrats zu verzeichnen. Im Juli 2019 legte der ecuadorianische Vorsitzende der Arbeitsgruppe den Entwurf eines Abkommens vor, den zahlreiche Vertreter*innen

von Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen in der fünften Sitzung der Arbeitsgruppe im Oktober 2019 in Genf als gute Ausgangsbasis lobten. Viele Regierungen beteiligten sich konstruktiv an den Verhandlungen, anders als die EU und die meisten ihrer Mitgliedstaaten einschließlich der Bundesregierung. Der EU-Vertreter erkannte aber immerhin die verbesserte Qualität des Entwurfs gegenüber einem früheren Vorentwurf („Zero Draft“) an und trug die Empfehlung der Arbeitsgruppe mit, im Oktober 2020 die Verhandlungen fortzusetzen.

Auch innerhalb der EU wächst der Druck, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten sektorübergreifend festzuschreiben. Dafür sprach sich eine parteiübergreifende *Responsible Business Conduct Working Group* von Abgeordneten im Europäischen Parlament aus. Der Bundestag hat auf Antrag der Koalitionsfraktionen die deutsche Bundesregierung aufgefordert, sich im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 für eine EU-weite gesetzliche Regelung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten einzusetzen.

Aussicht auf ein deutsches Lieferkettengesetz erheblich gestiegen

Dieser Paradigmenwechsel, weg von der reinen Freiwilligkeit und hin zu mehr Verbindlichkeit, hat sich 2019 auch in Deutschland angekündigt. Der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) von 2016 hatte lediglich die „Erwartung“ der Bundesregierung zum Ausdruck gebracht, dass Unternehmen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten freiwillig umsetzen. Am 11. Dezember 2019 kündigten Bundesarbeitsminister Hubertus Heil und Bundesentwicklungsminister Gerd Müller nun an, gemeinsam Eckpunkte für ein Lieferkettengesetz auszuarbeiten. Anlass war der Entwurf des zweiten Zwischenberichts des NAP-Monitorings, demzufolge lediglich ein Fünftel der deutschen Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter*innen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten gemäß NAP erfüllen. Im Koalitionsvertrag hatte die Bundesregierung vereinbart, national gesetzlich tätig zu werden, falls die Unternehmen bis 2020 ihre Sorgfaltspflichten nicht auf freiwilliger Basis erfüllen sollten.

NRO und Gewerkschaften hatten zuvor mehrfach auf Schwächen des gewählten Monitoringverfahrens hingewiesen, die es Unternehmen leichter machen könnten,

positiv abzuschneiden. So beschränkt sich die Untersuchung auf formale Verfahren der Unternehmen, während die Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit auf Betroffene nicht überprüft wird. Es ist nicht verpflichtend für Unternehmen zu antworten, und nur die freiwillig gegebenen Antworten der Unternehmen werden gewertet. Die Plausibilitätsprüfung der Unternehmensantworten ist oberflächlich. Irreführende Zwischenkategorien von Bald-Erfüllern und Fast-Erfüllern wurden eingeführt. Und die Anforderungen an die Unternehmen fallen teilweise hinter den Standards der UN-Leitprinzipien zurück. Dass dennoch nur ein Fünftel der untersuchten Unternehmen den Test bestand, verdeutlicht den gesetzgeberischen Handlungsbedarf umso mehr. Eine Studie des *Business and Human Rights Resource Center* war im November 2019 sogar zu dem Ergebnis gelangt, dass bislang kein einziges der 20 größten deutschen Unternehmen seine menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten ausreichend umsetze.

Unterstützt wird der Vorschlag eines deutschen Gesetzes zur menschenrechtlichen und ökologischen Sorgfalt nicht nur von der „Initiative Lieferkettengesetz“, die von mehr als 80 Entwicklungs-, Menschenrechts- und Umweltorganisationen sowie Gewerkschaften getragen wird, darunter auch Germanwatch und MISEREOR. Ende 2019 sprachen sich auch die Bundesparteitage der CDU und der SPD explizit für ein entsprechendes Gesetz aus. Unterstützung kommt auch von 42 Unternehmen, die ein deutsches Lieferkettengesetz in einem öffentlichen Unternehmensstatement befürwortet haben. Widerstand kommt bislang vor allem vom Bundesverband der deutschen Industrie (BDI), der Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeber (BDA) wie auch vom Bundeswirtschaftsministerium (BMWi).

Mangelhafte Umsetzung des NAP und von EU-Bestimmungen

Neben dem Monitoring umfasst der NAP viele weitere Maßnahmen, deren Umsetzung bislang vielfach noch nicht oder nur halbherzig erfolgt ist. Zu begrüßen ist zwar, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) inzwischen den Entwurf einer Studie über menschenrechtliche Risikobranchen vorgelegt hat. Für den Automobilsektor bereitet die Bundesregierung derzeit gemeinsam mit Unternehmen, NRO und Gewerkschaften einen Branchendialog vor. Bei anderen Themen, wie der Berücksichtigung menschenrechtlicher Sorgfalt in der öffentlichen Beschaffung, der Handelspolitik oder bei der Außenwirtschaftsförderung, aber auch bei Arbeitsbedingungen im Inland, ist es bei der Umsetzung des Aktionsplans bislang

noch nicht gelungen, die Menschenrechte ausreichend zu berücksichtigen. Seit 2016 wurden hier kaum Fortschritte erreicht. Ebenso wenig hat die Bundesregierung den Zugang zu Abhilfe für Betroffene von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen verbessert.

Auch bei der Umsetzung von bestehenden EU-Richtlinien hat die Bundesregierung das Potenzial zur besseren Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten nicht ausgeschöpft. Seit April 2017 ist zwar das CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz in Kraft, demzufolge kapitalmarktorientierte Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter*innen Informationen über nichtfinanzielle Risiken im eigenen Unternehmen und in Geschäftsbeziehungen darlegen müssen, darunter auch zur Achtung der Menschenrechte. Auswertungen der ersten Lage- bzw. Nachhaltigkeitsberichte, die seit Mitte 2018 vorliegen, fallen jedoch ernüchternd aus. Die geringe Aussagekraft der Nachhaltigkeitsberichte ist nicht zuletzt auf die mangelnde Klarheit im deutschen Gesetz zurückzuführen, das zudem keinen klaren Bezug auf die UN-Leitprinzipien nimmt. Damit droht das Gesetz den eigentlichen Zweck der EU-Richtlinie zu verfehlen, nämlich die Transparenz über die Achtung der Menschenrechte und anderer öffentlicher Belange zu verbessern.

Ähnliches gilt für die EU-Konfliktrohstoff-Verordnung aus dem Jahr 2017, welche die Finanzierung von Konfliktparteien sowie Menschenrechtsverletzungen beim Abbau und Handel mit Zinn, Wolfram, Tantal und Gold aus Konfliktgebieten vermeiden soll. Nach dem Kabinettsentwurf des deutschen Durchführungsgesetzes vom November 2019 soll die Liste der von diesem Gesetz erfassten Unternehmen nicht veröffentlicht werden. Somit könnten zivilgesellschaftliche Organisationen ihre Kontrollfunktion, die ihnen in der EU-Verordnung zugedacht wird, nur ungenügend wahrnehmen. Problematisch ist auch, dass der deutsche Gesetzentwurf bei Verstößen lediglich Zwangsgelder bis zu einer Höhe von 50.000 Euro vorsieht. Auf umsatzstarke Unternehmen dürfte diese niedrige Summe keinerlei abschreckende Wirkung haben.

7.2 Agrarwirtschaft und Menschenrechte: Risiken und Standards

Nach Schätzungen der Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (*Food and Agriculture Organization – FAO*) sind weltweit über 820 Millionen Menschen chronisch unterernährt, Tendenz steigend. Zugleich ge-

hören Ernährungsindustrie und Landwirtschaft zu jenen Sektoren, in denen es weltweit am häufigsten zu Menschenrechtsverletzungen kommt. Betroffen sind nicht nur Landwirt*innen, Landarbeiter*innen und andere Nahrungsmittelproduzent*innen in der Landwirtschaft, sondern auch Beschäftigte in der weiterverarbeitenden Industrie, Anwohner*innen von Plantagen und Fabriken sowie Verbraucher*innen.

In Kapitel 3 werden einige wesentliche Menschenrechtsrisiken entlang der Wertschöpfungskette beschrieben:

- **Die fehlende Achtung des Zugangs gerade ärmerer Bevölkerungsgruppen zu Land und anderen produktiven Ressourcen wie Wasser und Saatgut:** Gründe sind dabei einerseits die oft seit langem bestehende Ungleichverteilung im Zugang zu diesen Ressourcen, die beispielsweise im Zusammenhang mit dem Kolonialismus oder Landvertreibungen durch Kriege und Bürgerkriege entstanden ist. Andererseits sind aktuelle Vertreibungsprozesse durch die Expansion industrieller Landwirtschaft, des Bergbaus sowie durch große Infrastrukturprojekte wie Staudämme ein Faktor. Hinzu kommt die ausufernde Bodenspekulation, insbesondere seit der akuten Phase der Finanzkrise von 2007 bis 2009.
- **Gesundheitsschäden durch Pestizide und andere giftige Chemikalien:** Allein an akuten Pestizid-Vergiftungen sterben jährlich schätzungsweise 200.000 Menschen, vor allem wegen unzureichender Regulierung des Handels mit giftigen Produkten und der Verwendung von Pestiziden. Hochproblematisch ist auch der exzessive Einsatz von Antibiotika in der Tierhaltung, da diese zu antibiotikaresistenten Keimen führen können und damit langfristig die Bekämpfung von Infektionen bei Tieren wie auch bei Menschen erschwert wird. Besonders besorgniserregend ist der hohe Anteil von bis zu 40 Prozent Reserveantibiotika beim Einsatz in der Tierhaltung.
- **Ausbeuterische Produktion von Südfrüchten und anderen Agrarrohstoffen:** Mehr als 2,7 Millionen Zwangsarbeiter*innen sind weltweit in Landwirtschaft und Fischerei tätig. Mehr als 107 Millionen Kinder werden weltweit in der Landwirtschaft zur Arbeit herangezogen. Einer der Brennpunkte ist dabei der Kakaoanbau in Westafrika, auch für die deutsche Süßwarenindustrie eine wichtige Bezugsquelle. Ausbeuterische Arbeitsverhältnisse sind beispielsweise auch beim Anbau von Tee in Indien, von Bananen und Ananas in Ecuador und Costa Rica, von Wein in Südafrika oder von Spargel in Deutschland dokumentiert.

- **Marktverdrängung von Kleinproduzent*innen im globalen Süden durch direkt oder indirekt subventionierte Agrarexporte:** So beeinträchtigt die enorme Steigerung deutscher und europäischer Exporte von Milchpulver, Geflügel- und Schweinefleisch besonders in Westafrika die Marktchancen und Einkommen dortiger Viehhalter*innen, die ohnehin häufig von Armut betroffen sind. Wichtige fördernde Faktoren für diese Verdrängung sind Bestimmungen der „Gemeinsamen Agrarpolitik“ (GAP) sowie die Handelspolitik der EU.

- **Ausdehnung von Gewalt und Repression in ländlichen Regionen, gerade auch in der Landwirtschaft:** Laut *Global Witness* wurden 2018 weltweit 164 Verteidiger*innen von Landrechten und Umweltschützern ermordet, vor allem im Kontext von Agrobusiness und Bergbau. Besonders dramatisch ist die Situation aktuell in den Philippinen, Kolumbien, Indien und Brasilien.

- **Der Beitrag zu und die Auswirkungen des menschengemachten Klimawandels:** Längere Trockenperioden und Dürren, Meeresspiegelanstieg sowie größere Wetterextreme gefährden landwirtschaftliche Erträge, die Wasserversorgung und damit die Rechte auf Nahrung, Wasser und Gesundheit. Gleichzeitig trägt die Landwirtschaft selbst in steigendem Maße zum Klimawandel bei, insbesondere durch Massentierhaltung.

Diese und andere Faktoren haben schwerwiegende Auswirkungen auf eine Vielzahl von Menschenrechten. Betroffen sind insbesondere die Rechte auf Nahrung, Wasser, Gesundheit, Wohnen, Arbeit, einen angemessenen Lebensstandard sowie Selbstbestimmung, die im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) völkerrechtlich verankert sind. Betroffen sind aber auch die Rechte auf Leben, Freiheit von Sklaverei, Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Mitbestimmung, Streik und politische Betätigung, garantiert im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt).

Aufgrund der besonderen menschenrechtlichen Risikodisposition von Menschen, die in der Nahrungsmittelproduktion tätig sind, haben UN-Gremien seit der Jahrtausendwende mehrere Standards entwickelt, welche die Staatenpflichten in diesem Bereich konkretisieren und beschreiben, und die auch von Unternehmen zu beachten sind. Dazu gehören vor allem die Leitlinien zur Unterstützung der Umsetzung des Rechts auf Nahrung der Welternährungsorganisation (*Food and Agriculture Organisation*

– FAO) von 2004, die FAO-Leitlinien zum verantwortlichen Umgang mit Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern von 2012 (*Voluntary Guidelines for the responsible governance of tenure of Land, Fishery and Forests* – VGGT) und die *United Nations Declaration on the Rights of Peasants and other People Working in Rural Areas* (UNDROP), die im Dezember 2018 von der UN-Generalversammlung angenommen wurde.

7.3 Die menschenrechtliche Schutzpflicht Deutschlands im Agrarsektor

Die menschenrechtliche Schutzpflicht von Staaten bezieht sich in erster Linie, aber nicht ausschließlich, auf Menschen innerhalb der eigenen Staatsgrenzen. Dies hat der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 zu Wirtschaft und Menschenrechten 2017 nochmals unterstrichen und unter anderem auf die Handels- und Investitionspolitik sowie die Entwicklungspolitik bezogen. Dort, wo staatliches Handeln auch außerhalb der eigenen Jurisdiktion zu Schäden oder Verletzungen beitragen kann und der Staat Einfluss hätte, ist er auch verpflichtet, diese negativen Auswirkungen zu vermeiden. Auch die UNLP verlangen von Staaten in allen Bereichen Politikkohärenz ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen.

Handels- und Investitionspolitik der EU behindert Umsetzung von Menschenrechten

Staaten sollen demnach keine Handelsabkommen ratifizieren, wenn diese im In- oder Ausland Menschenrechte gefährden oder den Politikspielraum von Staaten, der zur Umsetzung von Menschenrechten benötigt wird, beschneiden. Diese Verpflichtung fand aber bereits beim Abschluss des Agrarabkommens der Welthandelsorganisation (*World Trade Organisation* – WTO) von 1995 keine ausreichende Berücksichtigung. Während das Abkommen die Mitgliedstaaten einerseits verpflichtete, Importquoten und Schutzzölle für ihre Landwirtschaft abzubauen, wurde andererseits Exportdumping nicht wirksam unterbunden. In der Folge trugen etwa subventionierte EU-Exporte von Getreide, Fleisch und Milchpulver verstärkt zur Verdrängung von kleinbäuerlichen Betrieben in Ländern des Globalen Südens bei. Zudem wuchs die Abhängigkeit vieler Länder von Nahrungsmittelimporten, was aufgrund extremer Preisschwankungen immer wieder zu Versor-

gungseingipfen führte. Diese Politik gefährdete somit das Recht auf Nahrung von Produzent*innen und Konsument*innen gleichermaßen.

Dies hat sich auch mit dem Verbot direkter Exportsubventionen auf der WTO-Ministerkonferenz in Nairobi 2015 keineswegs ausreichend geändert. Im Einklang mit WTO-Regeln hatte die EU nämlich bereits in mehreren Reformen ihrer Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) die Exportsubventionen durch produktionsunabhängige Flächensubventionen ersetzt, die gleichwohl besonders die exportorientierten Agrarbetriebe begünstigten. Hinzu kommen gekoppelte Direktzahlungen für einzelne Produkte und Investitionsbeihilfen, etwa für Maschinen und Ställe. Die bei der WTO festgelegten maximal zulässigen Höchstsätze für Importzölle haben sich vielfach als unzureichend erwiesen, um die Landwirtschaft in sogenannten Entwicklungsländern gegen diese Dumpingexporte wirksam zu schützen.

Verschärft hat sich diese Problematik durch zahlreiche bilaterale Handelsabkommen, welche auch die EU in den letzten zehn Jahren abgeschlossen hat. Diese verpflichten die Handelspartner, nach einer Übergangsphase ihre Einfuhrzölle auf 80 bis 100 Prozent aller landwirtschaftlichen und industriellen Produkte abzuschaufen, ohne die indirekte Subventionierung von EU-Agrarexporten überhaupt zu thematisieren. Von den Interim-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements* – EPA) mit Ghana und Côte d’Ivoire sind zum Beispiel insbesondere Milch- und Geflügelproduzent*innen in Westafrika negativ betroffen.

EU-Handelsabkommen gefährden die Menschenrechte jedoch nicht nur durch steigende Exporte der europäischen Agrarindustrie, sondern in anderen Fällen auch durch EU-Importe. Zum Beispiel wären die Folgen gravierend, falls das EU-Abkommen mit den Mercosur-Staaten Brasilien, Argentinien, Paraguay und Uruguay in Kraft träte, über das im Juni 2019 bereits eine „prinzipielle Einigung“ erzielt wurde. Es ist zu befürchten, dass die Export- und Produktionssteigerung für Fleisch, Zucker und Soja existierende Landkonflikte weiter verschärft und im Amazonasgebiet die Abholzung weiter anheizt. Es wurde die Möglichkeit verpasst, wirkungsvolle Regeln für den Schutz der Menschenrechte und des Regenwaldes in dem Abkommen zu verankern. Wirkungsvolle Sanktionen oder ein Aussetzen des Vertrages, wenn der Handel Menschenrechte oder den Schutz des Regenwaldes gefährdet, wurden nicht vereinbart.

Problematisch sind des Weiteren die Bestimmungen zu geistigen Eigentumsrechten an Saatgut, welche die EU in Handelsabkommen etwa mit Kolumbien, Peru und Mexiko ausgehandelt hat. In diesen Ländern müssen gemäß diesen Verträgen die restriktiven Bestimmungen des sogenannten Sortenschutzabkommens aus dem Jahr 1991 umgesetzt werden. Damit dürfen Bauern einmal gekauftes Saatgut nur gegen hohe Gebühren an Saatgutkonzerne selbst modifizieren, vermehren, wiederaussäen oder mit anderen Bauern austauschen. Diese Bestimmungen steigern die Abhängigkeit kleinbäuerlicher Betriebe von Saatgutkonzernen und können dadurch deren Recht auf Nahrung gefährden.

Ein weiteres Risiko für die Menschenrechte geht von den gängigen Regeln bilateraler Investitionsschutzabkommen aus. Deutschland hat 131 solcher Abkommen abgeschlossen, bevor die Kompetenz hierfür 2009 der EU übertragen wurde. Die Bestimmungen dieser Abkommen räumen ausländischen Investoren das exklusive Recht ein, Staaten auf Entschädigung zu verklagen, sollten deren Regulierungen ihre erwarteten Gewinne beeinträchtigen. Unpräzise Rechtsbegriffe wie „faire und gerechte Behandlung“ oder „indirekte Enteignung“ erleichtern es dabei Investoren, gegen Umweltauflagen, Steuern oder staatliche Preiskontrollen vorzugehen. Damit werden die Möglichkeiten der Staaten, ihre Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen, eingeschränkt.

So urteilte ein bei der Weltbank angesiedeltes Investitionstribunal 2015, dass Simbabwe während der jüngsten Agrarreform enteignetes Land zurückgeben und den einstigen deutsch-schweizerischen Eigentümer*innen eine Entschädigung von 65 Millionen US-Dollar zahlen muss. Das Tribunal lehnte es ab, sich mit den menschenrechtlichen Einwänden der betroffenen Indigenen, in deren Territorium sich das enteignete Land befand, überhaupt zu befassen. Auch vor diesem Hintergrund erscheint die Befürchtung indigener Völker, zum Beispiel in Myanmar, sehr berechtigt, dass ein Investitionsschutzabkommen mit der EU die zur Gewährleistung von Menschenrechten dringend notwendigen Bodenreformen in ihrem Land erheblich erschweren könnte.

Zwar hat sich die EU 2009 im Vertrag von Lissabon verpflichtet, die Menschenrechte in allen Politikfeldern – und damit auch in ihrer Handelspolitik – zu achten und zu fördern. Die Umsetzung dieser Verpflichtung erfolgt bislang hingegen unzureichend und halbherzig. Zwar erlauben Menschenrechtsklauseln in den meisten Abkommen

grundsätzlich die Aussetzung von Handelspräferenzen bei Verstößen gegen die Menschenrechte oder demokratische Prinzipien. Doch sind die Hürden für die Aktivierung der Klausel sehr hoch. Zudem erlaubt die Klausel keine Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte, die gegen andere Bestimmungen des Handelsabkommens verstoßen. Im Rahmen des European Green Deal sollte endlich ein Instrumentarium geschaffen werden, um die Übereinstimmung von Handelsverträgen mit der menschenrechtsbasierten Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) sowie mit der Umsetzung der Ziele des Pariser Klimaabkommens wirkungsvoll sicherzustellen.

Auch die Nachhaltigkeitskapitel in den neueren Handelsabkommen mit Vietnam, Mexiko oder Mercosur schaffen keine wirkungsvolle Abhilfe, da sie keine menschenrechtlichen Verpflichtungen enthalten. Sie sind in weiten Teilen unverbindlich formuliert und vom sanktionsbewehrten zwischenstaatlichen Streitschlichtungsmechanismus der Handelsabkommen ausgeklammert.

Die Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen der EU zu Handelsabkommen wiederum enthalten inzwischen zwar Menschenrechtskapitel, werden in der Regel aber erst zu einem Zeitpunkt veröffentlicht, wenn die Verhandlungen über Handelsabkommen bereits weitgehend oder vollständig abgeschlossen sind, so dass sie so gut wie keine Wirkung entfalten. Im NAP und im aktuellen Koalitionsvertrag hatte die Bundesregierung zugesagt, sich innerhalb der EU für verbindliche Menschenrechtsstandards in Handelsabkommen und für die Durchführung von Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen vor Verhandlungsbeginn einzusetzen. Seither ist sie in dieser Hinsicht aber weitgehend untätig geblieben.

Menschenrechte in Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft nicht ausreichend geschützt

Da die Landwirtschaft in vielen Ländern eine zentrale Rolle für die Armuts- und Hungerbekämpfung sowie für die wirtschaftliche Entwicklung spielt, hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Bereich ländliche Entwicklung die Kooperation mit Unternehmen ausgebaut. Es fördert neben Public-Private-Partnerships im Programm *develoPPP* auch im Globalvorhaben „Grüne Innovationszentren“ sowie der Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ die Kooperation mit deutschen und internationalen Unternehmen der Agrar- und Ernährungsindustrie. Menschenrechte sind Leitprin-

zip der deutschen Entwicklungspolitik, allerdings können Aktivitäten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), wie Investitionen und unternehmerische Tätigkeiten, Menschenrechte auch gefährden.

Da einige wenige transnationale Unternehmen über große Marktmacht verfügen, besteht ein großes Machtungleichgewicht und es kann zu Interessenskonflikten zwischen den Kooperationspartnern aus der Wirtschaft und den Zielgruppen der EZ kommen. Des Weiteren birgt der auf Wertschöpfungsketten ausgerichtete Förderansatz die Gefahr, dass vor allem sogenannte Potenzial-Bauern mit dem nötigen Startkapital von den Projekten profitieren, während chronisch Arme und andere häufig diskriminierte Gruppen, wie z. B. Landlose, nicht erreicht bzw. sogar benachteiligt werden. Die menschenrechtlichen Anforderungen an den Privatsektor für die Entwicklungskooperation sind unkonkret und niedrigschwellig gehalten. Menschenrechtliche Risiken werden im Vorfeld der Projekte nicht ausreichend geprüft, und es fehlt an systematischem Monitoring während der Durchführung, sodass die Menschenrechte in Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft nicht ausreichend geschützt sind.

7.4 Menschenrechtliche Sorgfalt deutscher Unternehmen – ambitionierte gesetzliche Vorgaben nötig

Nach den UN-Leitprinzipien kommt den Unternehmen auch eine eigene Verantwortung zu, die Menschenrechte in ihren wirtschaftlichen Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen zu achten. Demnach wird erwartet, dass die Unternehmen menschenrechtliche Grundsatzklärungen verabschieden, die Menschenrechte in alle Bereiche der Unternehmenspolitik integrieren, menschenrechtliche Risiken und Auswirkungen untersuchen, Maßnahmen zur Abwendung dieser Risiken ergreifen, Schäden wiedergutmachen, über Risiken und Maßnahmen transparent berichten sowie Beschwerdemechanismen einrichten.

Kapitel 5 untersucht, inwieweit deutsche Unternehmen des Agrarsektors diese Kernforderungen umsetzen. Befragt und analysiert wurden dafür 15 in Deutschland operierende Unternehmen aus der Agrarwirtschaft. Für die Auswahl der zu untersuchenden Unternehmen haben sich Germanwatch und MISEREOR auf die wichtigsten Teilbereiche der deutschen Agrarwirtschaft konzentriert.

Die Erzeugung tierischer Produkte und die damit assoziierte Futtererzeugung repräsentieren in Deutschland den größten Teil des landwirtschaftlichen Produktionswertes. Daher wurden bei der vorliegenden Untersuchung die fünf größten Unternehmen in der Milcherzeugung ausgewählt sowie fünf Unternehmen aus der Fleischbranche, aus menschenrechtlicher Perspektive fokussiert auf die größten Geflügelproduzenten. Hinzu kommen bedeutende Futtermittelunternehmen und zwei große Agrarchemiekonzerne.

Lückenhafte Grundsatzklärungen zu Menschenrechten

Von den 15 untersuchten Unternehmen verfügen nur vier über eine Grundsatzklärung zu Menschenrechten und beziehen sich darin auch auf die internationalen Menschenrechtsdokumente. Vier weitere Unternehmen beziehen sich in ihrem Verhaltenskodex auf die Menschenrechte, allerdings in einem Fall nicht mit Verweis auf internationale Menschenrechtsdokumente. Nur sieben Unternehmen erfüllen damit die Anforderungen der UN-Leitprinzipien an eine Grundsatzklärung zu Menschenrechten. Zwei Unternehmen haben sich darüber hinaus nur eingeschränkt zu den Menschenrechten geäußert. Es ist bemerkenswert, dass sich ein Drittel der befragten Unternehmen (5) öffentlich noch überhaupt nicht zu den Menschenrechten erklärt haben.

Neun der untersuchten 15 Unternehmen haben einen Verhaltenskodex für ihre Lieferanten, der sich auch auf die Menschenrechte bezieht oder zumindest auf Nachhaltigkeitsthemen. Dabei stehen die grundlegenden Arbeitsrechte im Mittelpunkt. Alle Verhaltenskodizes fordern ein Verbot von Kinder- oder Zwangsarbeit. Doch nur ein Unternehmen benennt auch explizit die Rechte von indigenen Gemeinschaften. Dabei sind die Rechte lokaler Gemeinschaften in globalen Agrarlieferketten besonders relevant. Vor allem deren Zugang zu Land und anderen Ressourcen wie Wasser ist stark gefährdet. Zudem beschränkt sich die Reichweite bei der Hälfte der Kodizes und Einkaufspolitik auf die direkten Lieferanten, während die weitere Lieferkette außer Acht gelassen wird. Gemäß den UN-Leitprinzipien müssten die Unternehmen hingegen die gesamte Lieferkette unter menschenrechtlichen Aspekten in den Blick nehmen.

Erst ein Unternehmen mit menschenrechtlichen Folgenabschätzungen

Laut UN-Leitprinzipien sollen Unternehmen die potenziellen und tatsächlichen menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen regelmäßig untersuchen. Angesichts der hohen Risikodisposition im Agrarsektor wäre dies bei allen untersuchten Unternehmen angezeigt gewesen. So zeigen mehrere Fallbeispiele menschenrechtliche Risiken in der vorgelagerten Lieferkette der Milch- und vor allem der Geflügelfleischproduzenten, weil ein erheblicher Anteil des Proteinfutters in Deutschland aus Soja besteht. Soja wird vor allem in Lateinamerika angebaut und steht dort vielfach im Zusammenhang mit Landvertreibungen, Regenwaldabholzung und gesundheitsgefährdendem Pestizideinsatz. Für die befragten Futtermittelproduzenten bestehen derartige Risiken noch direkter. Ein weiteres Problem, insbesondere in der Mast von Puten und Hähnchen, ist der hohe Antibiotikaeinsatz. Dessen Auswirkungen reichen bis nach Asien, wo ein Großteil der weltweit eingesetzten Antibiotika produziert wird. Die Geflügelfleischproduktion steht zudem in der Kritik, weil die Arbeitsbedingungen in den Schlachtbetrieben teilweise teilweise gegen grundlegende Arbeitsrechte verstoßen. Am Ende der Wertschöpfungskette bestehen weitere menschenrechtliche Herausforderungen: Die Exporte von Milchpulver und Geflügelteilen können dazu führen, dass lokale Märkte in Afrika geschädigt und die Existenzgrundlage von lokalen Produzent*innen gefährdet oder diesen entzogen wird.

Dennoch hat nur eins der befragten 15 Unternehmen bislang umfangreichere menschenrechtliche Risikoanalysen und Folgenabschätzungen vorgenommen und veröffentlicht. Arla hat beim geplanten Eintritt in neue Märkte die menschenrechtlichen Risiken identifiziert und auf Basis der Analysen Schritte unternommen, um diesen Risiken zu begegnen und sie zu mindern. Zwar haben einige andere Unternehmen menschenrechtliche Aspekte teilweise in ihr allgemeines Risikomanagement aufgenommen, womit sie die Anforderungen der UNLP jedoch nicht erfüllen. Eine wesentliche Anforderung aus den UN-Leitprinzipien scheint zudem besonders wenig Berücksichtigung zu finden. So sollen die Unternehmen potenziell betroffene Gruppen konsultieren. Eine Risikoabschätzung vom Schreibtisch der Konzernzentrale wird in vielen Fällen nicht ausreichen.

Audits und Zertifizierungen sind keine ausreichenden Gegenmaßnahmen

Entsprechend den UN-Leitprinzipien sollen Unternehmen es vermeiden, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verursachen oder dazu beizutragen. Wenn solche Auswirkungen auftreten, sollen sie diesen begegnen. Viele der untersuchten Unternehmen haben aber mit der Ermittlung ihrer menschenrechtlichen Risiken noch gar nicht begonnen. Aus diesem Grunde werden die Gegenmaßnahmen, um negativen menschenrechtlichen Auswirkungen zu begegnen, allenfalls punktuell erfolgen. Am ehesten gibt es umfangreiche Aktivitäten in konkreten Fällen oder Themenfeldern, bei denen das Unternehmen auf eine Problematik hingewiesen wurde, beispielsweise durch eine öffentlichkeitswirksame Kampagne.

Ein übergreifendes Thema, zu dem alle 15 Unternehmen Gegenmaßnahmen ergreifen müssten, ist der Sojaanbau: Für die Geflügel- und teilweise die Milchproduzenten spielt Soja als Futtermittel eine entscheidende Rolle. Die Futtermittelproduzenten stehen noch direkter mit dem Sojaanbau in Verbindung, weil sie das Soja importieren oder zu Futtermittel verarbeiten. Auch die Agrarchemiekonzerne sind in die Sojaproduktion involviert, indem sie dafür Saatgut und Pestizide liefern. Die meisten Unternehmen verweisen bezüglich Soja auf Zertifizierungen. Auch wenn sich diese in den Inhalten und auch der Glaubwürdigkeit unterscheiden, so können sie doch viele der wesentlichen Probleme nicht beheben. Wirksame Zertifizierungen bräuchten unter anderem Kriterien, die indirekte Landnutzungsänderungen als Risiko berücksichtigen. Grundsätzlich ist im Rahmen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht festzuhalten, dass Audits und Zertifizierungen nicht per se ausreichen, um die Achtung der Menschenrechte sicherzustellen.

Oberflächliche Berichterstattung

Elf der 15 untersuchten Unternehmen haben eine formelle Berichterstattung, in der sie auch über die Achtung der Menschenrechte oder einzelne Menschenrechtsthemen berichten. Insgesamt liegt dabei ein Schwerpunkt auf unternehmensinternen Verfahren und Vorgehensweisen. Zwar informieren manche Unternehmen auch über die konkrete Anzahl an Beschwerden, die im Berichtsjahr bei ihnen eingegangen sind, und zum Teil über Gegenmaßnahmen, allerdings in sehr abstrakter Weise. Es reicht jedoch nicht aus, über Prozesse zu berichten, sondern ein Unternehmen muss auch die tatsächlichen

Risiken und Probleme sowie die entsprechenden Maßnahmen benennen.

Beschwerdemechanismen oft unzugänglich und intransparent

Von den 15 befragten Unternehmen haben zwölf Beschwerdemechanismen eingerichtet, die allerdings sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Während bei vier Unternehmen das unternehmenseigene Beschwerdesystem den Mitarbeiter*innen vorbehalten ist, können bei zwei Unternehmen auch die Geschäftspartner den externen Ombudsmann anrufen. Nur sieben Unternehmen haben auch eine Beschwerdemöglichkeit für Externe vorgesehen. Dagegen ist eine anonyme Meldemöglichkeit bei fast allen Unternehmen möglich. Bei neun der zwölf Unternehmen mit Beschwerdemechanismus gibt es eine externe Stelle, welche die Beschwerde entgegennimmt. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Betroffene Vertrauen in den Prozess haben können.

Nur zwei Unternehmen erläutern das Beschwerdeverfahren sowie Abläufe und verantwortliche Personen genauer und bieten damit mehr Transparenz über das Verfahren. Nur ein Unternehmen weist explizit aus, dass der Beschwerdemechanismus explizit auf Menschenrechte ausgerichtet ist und die Anforderungskriterien der UN-Leitprinzipien berücksichtigt. Die Beschwerdesysteme der meisten anderen Unternehmen sind nicht explizit auf das Themenfeld Menschenrechte ausgerichtet, sondern vielmehr auf Themen wie Korruptionsbekämpfung.

Ergebnis bestätigt gesetzgeberischen Handlungsbedarf

Festzuhalten gilt, dass kein einziges der untersuchten Unternehmen in allen Kernelementen der menschenrechtlichen Sorgfalt die Standards der UN-Leitprinzipien erfüllt. Bei allen Kernelementen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gibt es bei den meisten Unternehmen noch großen Handlungsbedarf. Dabei darf davon ausgegangen werden, dass es nicht allein daran liegt, dass die Achtung der Menschenrechte in globalen Wertschöpfungsketten eine komplexe Herausforderung ist. Vielmehr scheint das Thema (noch) keinen großen Stellenwert bei den Unternehmen zu haben. Dies ist wiederum eine Folge davon, dass die Achtung der Menschenrechte bislang gesetzlich nicht vorgeschrieben ist.

Auch wenn diese Untersuchung nicht den Anspruch einer repräsentativen Überprüfung erhebt, bietet sie dennoch wertvolle Hinweise im Kontext des Monitorings zum Nationalen Aktionsplan. So besteht ein wesentlicher Kritikpunkt bezüglich der Methodik des NAP-Monitorings darin, dass sehr wahrscheinlich eher die Unternehmen antworten werden, die bereits erste menschenrechtliche Sorgfaltsmaßnahmen ergriffen haben. Dies bestätigt sich auch bei der vorliegenden Befragung. So beziehen sich mit sieben Unternehmen fast die Hälfte der 15 untersuchten Unternehmen in einer Grundsatzerklärung oder im Verhaltenskodex auf einen internationalen Menschenrechtsstandard. Wertet man jedoch nur die Unternehmen, die den Fragebogen beantwortet haben, so steigt der Anteil auf über 70 Prozent. Dies ist jedoch nur das erste von fünf Kernelementen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen.

7.5 Weiterhin kein Zugang zu wirksamer Abhilfe

Die dritte Säule der UN-Leitprinzipien enthält in den Leitprinzipien 25 bis 31 die Anforderungen an den Zugang zu wirksamer Abhilfe, sowohl auf gerichtlichem Wege als auch im Rahmen von außergerichtlichen Beschwerdemechanismen. Mit Blick auf die gerichtliche Abhilfe sah der NAP 2016 lediglich die Erstellung einer Informationsbroschüre zum Zugang zu Recht und Gerichten für Betroffene in Deutschland vor, die erst Anfang 2020 erschienen ist. Die im NAP zugesagten Reformen des außergerichtlichen Beschwerdemechanismus zu den OECD-Leitsätzen für multinationale Konzerne in Deutschland fielen ebenfalls so aus, dass davon kein Zugang zu wirksamer Abhilfe ausgeht, wie in Kapitel 6 des vorliegenden Berichts gezeigt wird.

Hohe Hürden beim Zugang zu deutschen Gerichten

Obgleich im Agrarsektor viele Menschenrechtsverletzungen im Ausland unter Beteiligung deutscher Unternehmen dokumentiert sind, haben Betroffene bisher noch keine Entschädigungsklage vor einem deutschen Zivilgericht eingereicht. Dies liegt zunächst an der fehlenden Rechtsgrundlage für die meisten Fallkonstellationen: Für Schäden, die die Unternehmen selbst (mit-)verursacht haben, indem sie ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht verletzt haben, fehlt es bisher an einer Rechtsgrundlage. Die Problematik dieser Regelungslücken im deutschen

Recht wird in Kapitel 6.1. anhand zweier Beispielfälle aufgezeigt.

Der erste Fall betrifft den Export des Pestizids *Nativo 75WG* durch die Bayer AG. Während dieses Produkt in Europa mit dem Warnhinweis versehen wird, dass es „möglicherweise das ungeborene Leben schädigen“ kann, fehlt dieser Hinweis bei der Vermarktung desselben Produkts in Indien. Der Pflanzenschutzdienst der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen wies eine Ordnungswidrigkeitsanzeige des *European Center for Constitutional and Human Rights* (ECCHR) gegen diese Praxis mit dem Verweis ab, dass die Pflicht zur Exportkontrolle an der Landesgrenze ende. Auf den großen Behältern, in denen die Bayer AG die Pestizide nach Indien exportierte, seien die Warnhinweise noch enthalten gewesen. Die Kontrolle der Vermarktung in Indien obliege jedoch allein den indischen Behörden. Der Fall zeigt, dass sich Unternehmen ihrer Verantwortung für die Sicherheit und Rückverfolgbarkeit ihrer Produkte entziehen können, solange menschenrechtliche Sorgfaltspflichten im deutschen Recht nicht verankert sind.

Der zweite Fall betrifft eine Kaffeeplantage in Uganda. Die ugandische Armee vertrieb laut der Menschenrechtsorganisation FIAN im Jahr 2001 mehr als 4.000 Menschen von ihrem Land. Nur wenige Tage später verpachtete die ugandische Investitionsbehörde das Land an die Kaweri Coffee Plantation Ltd., ein Tochterunternehmen der deutschen Neumann Kaffee Gruppe. Bis heute haben die Vertriebenen keine angemessene Entschädigung für die gewaltsame Landnahme erhalten, obwohl sie bereits im August 2002 in Uganda Klage gegen die ugandische Regierung und die Kaweri Coffee Plantation Ltd. eingereicht haben. Ein endgültiges Urteil des ugandischen High Court steht immer noch aus. Insbesondere in solchen Fällen, in denen vor heimatstaatlichen Gerichten kein faires Verfahren zu erwarten ist, wäre es erforderlich, den Vorwurf der mangelnden menschenrechtlichen Sorgfalt gegen den deutschen Mutterkonzern vor einem deutschen Zivilgericht klären zu lassen.

Neben der fehlenden Rechtsgrundlage gibt es in Deutschland auch viele prozedurale Regelungslücken. So beanstandete der UN-Sozialausschuss, dass es in Deutschland keine Kollektivklagemöglichkeiten gibt, die über Verbraucherschutzklagen hinausgehen. Mangelnde Offenlegungsverpflichtungen erschweren zudem das Beweisverfahren für Kläger*innen, die eine Verletzung ihrer Rechte durch Unternehmen vor deutschen Gerichten geltend machen wollen.

Offensichtlich wurden die verfahrensmäßigen Hürden für den Rechtszugang im Verfahren über die Zivilklage gegen den deutschen Textildiscounter KiK, die Betroffene des Brandes der Textilfabrik Ali Enterprises in Pakistan 2015 vor dem Landgericht Dortmund eingereicht hatten. 258 Menschen waren bei diesem bislang schwersten Industrieunfall Pakistans am 11. September 2012 ums Leben gekommen, weil Brandschutzvorkehrungen nicht eingehalten wurden und Fluchtwege versperrt sowie unzureichend vorhanden waren. Hauptabnehmer der dort produzierten Textilien war zu diesem Zeitpunkt KiK. Die Kläger warfen KiK mangelnde Sorgfalt und eine Mitverantwortung für fehlende Fluchtwege und Brandschutz vor. Zu einer Klärung der Vorwürfe kam es jedoch nicht, weil das deutsche Gericht die Klage wegen Verjährung gemäß dem pakistanischen Recht abwies. Gäbe es in Deutschland bereits ein Lieferkettengesetz, dann hätte das Gericht gar nicht auf das pakistanische Recht zurückgreifen müssen.

Unabhängig vom Ausgang des Verfahrens waren die Kläger schon zuvor mit mehreren Regelungslücken im deutschen Prozessrecht konfrontiert worden. Mangels kollektiver Klagemöglichkeiten waren nur wenige Betroffene in der Lage, tatsächlich Klage einzureichen, was zur Ausgrenzung anderer potenzieller Interessenten geführt hätte. Zwar wurde im November 2018 endlich die Möglichkeit zu Musterfeststellungsklagen ins deutsche Zivilrecht eingeführt, diese bleibt aber auf Verbraucherrechte beschränkt.

Der Zugang der Kläger*innen zu Beweismaterial wurde im KiK-Verfahren dadurch erschwert, dass es im deutschen Recht – im Gegensatz zu anderen Rechtsordnungen – keine umfassenden Beweisverfahren gibt, über die eine Offenlegung von internen, sachverhaltsrelevanten Informationen der Gegenseite während des Prozesses oder in Vorverfahren erstritten werden kann. Eine weitere Hürde besteht in den hohen Kosten einer Zivilklage und dem Risiko, dass die unterliegende Partei in Deutschland die gesamten Prozesskosten übernehmen muss. Es ist fraglich, ob die mitunter gewährte Prozesskostenhilfe der Komplexität transnationaler Rechtsstreitigkeiten angemessen ist. Problematisch sind auch die kurzen Verjährungsfristen sowie mangelnde Kapazitäten von Landesgerichten, ausländisches Recht anzuwenden.

Unzureichende Reform der Nationalen Kontaktstelle für OECD-Beschwerden

Jeder Unterzeichnerstaat der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen muss eine sogenannte Nationale

Kontaktstelle (NKS) einrichten. Wenn ein Unternehmen aus einem dieser Länder bei seinen weltweiten Aktivitäten gegen die OECD-Leitsätze verstößt, kann bei der NKS eine Beschwerde eingereicht werden. Seit dem Jahr 2000 enthalten die OECD-Leitsätze einen Menschenrechtsbezug und seit 2011 ein Kapitel zu Menschenrechten im Einklang mit den UNLP.

Seit 2000 haben NRO bei der deutschen NKS drei OECD-Beschwerden im Agrarsektor vorgebracht, die aber bereits länger zurückliegen. In jüngster Zeit hat sich die deutsche NKS u.a. mit einer Beschwerde gegen den TÜV Rheinland und dessen indische Tochter wegen mangelhafter Auditing des Rana-Plaza-Gebäudekomplexes befasst. Die abschließende Stellungnahme des BMWi enthielt hilfreiche Empfehlungen zur Reform von Sozialaudits, nicht jedoch zu Abhilfemaßnahmen für die Betroffenen der Katastrophe.

Damit offenbarte der Fall erneut grundlegende Schwächen des Beschwerdemechanismus der deutschen NKS, die zum Teil auch Gegenstand eines Peer Reviews durch Kontaktstellen anderer Länder waren. Kurz zuvor hatte die Bundesregierung im NAP angekündigt, dass die deutsche NKS „neu aufgestellt und weiter gestärkt“ sowie als „eine eigene Organisationseinheit innerhalb des BMWi“ aufgewertet würde. Seit dem 1.12.2016 ist die NKS tatsächlich nicht mehr im Referat für Auslandsinvestitionen in der Unterabteilung für Außenwirtschaftsförderung angesiedelt, sondern als eigene Organisationseinheit direkt dem Abteilungsleiter Außenwirtschaft unterstellt. Damit erfüllte die Bundesregierung aber weder die Forderung nach einer wirklich unabhängigen NKS nach niederländischem Vorbild, noch richtete sie eine unabhängige *Multistakeholder*-Aufsichtsstruktur ein. Auch im Kontext des *Peer Reviews* kam es nicht zu entsprechenden strukturellen Reformen.

Auch andere grundlegende Defizite des Beschwerdemechanismus wurden durch die Reform nicht behoben. So hatte die Bundesregierung im Jahr 2015 Beschwerdeführern „den Verzicht auf Kampagnen gegen den Beschwerdegegner sowie auf die Nutzung der öffentlichen Medien zu diesem Zweck („campaigning“) während des Verfahrens“ vorgeschrieben. Statt diese international einzigartige und in den OECD-Leitsätzen nicht vorgesehene Vorschrift gänzlich zu streichen, entsprach die Bundesregierung der Empfehlung der Wirtschaftsverbände und hielt auch im neuen Beschwerdeleitfaden von 2019 fest, dass „die Durchführung einer öffentlichen Kampa-

gne gegen einen Beteiligten im Einzelfall das Vertrauen in das Verfahren beschädigen und die Erfolgsaussichten beeinträchtigen“ könne.

Ein weiteres grundsätzliches Defizit der deutschen NKS besteht darin, dass ihre Handlungsempfehlungen sich auf künftige Situationen beschränken und keine Abhilfemaßnahmen für die Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen vorsehen, die eigentlich Gegenstand des Verfahrens sind. Damit ist grundsätzlich fraglich, welchen Mehrwert eine OECD-Beschwerde bei der deutschen NKS für die betroffenen Beschwerdeführer hat. Trotzdem hielt die Bundesregierung auch im neuen Verfahrensleitfaden 2019 an dieser Praxis fest.

Damit bleibt sie schon in ihrem Anspruch nicht nur hinter den NKS anderer Länder, sondern insbesondere hinter den Anforderungen der UNLP an außergerichtliche staatliche Beschwerdemechanismen weit zurück. Laut UNLP können Abhilfemaßnahmen „Entschuldigungen, Rückerstattung, Folgenbeseitigung, finanziellen oder nicht-finanziellen Schadensersatz und Strafmaßnahmen“ oder zur Schadensverhütung „einstweilige Verfügungen und Nichtwiederholungsgarantien“ umfassen. Keine dieser Abhilfemaßnahmen ist über die deutsche NKS zu erreichen.

Deren Verfahren erschöpfen sich zudem in Mediationsverfahren, die auf einen Konsens zwischen Beschwerdeführern und Beschwerdegegnern abzielt. Kommt es nicht zur Einigung, drohen dem Unternehmen keinerlei Konsequenzen, wodurch der Anreiz, sich auf eine Einigung einzulassen, gering ist. Andere Kontaktstellen sind in derartigen Situationen durchaus bereit, öffentlich festzustellen, ob ein Unternehmen die OECD-Leitsätze einhält oder nicht. Erst wenn eine NKS klar einen Verstoß gegen die Leitsätze festgestellt hat, könnte sie entsprechende Sanktionen, wie einen zeitweiligen Ausschluss von der Außenwirtschaftsförderung, aussprechen. Bislang droht die deutsche NKS einem Unternehmen nur dann mit Konsequenzen, wenn es sich am Verfahren gar nicht beteiligt.

Literaturverzeichnis

Vorbemerkung: Alle Internetlinks wurden letztmalig abgerufen am 06.01.2020.

Literaturliste Kapitel 2:

- **11.11.11, Action Aid International et al. 2019:** A call for EU human rights and environmental due diligence legislation. https://corporatejustice.org/news/final_cso_eu_due_diligence_statement_2.12.19.pdf
- **Adelphi, Systain, Focusright, EY 2019:** Monitoring des Umsetzungsstandes der im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte 2016-2020 beschriebenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen. Zwischenbericht. Explorative Phase. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2232418/1531aad304f1dec719954f7292ddb05/190710-nap-zwischenbericht-data.pdf>
- **Althoff, C., Wirth, W. 2018:** Nichtfinanzielle Berichterstattung und Prüfung im Dax 30. Eine Analyse der Erstanwendung des CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetzes. Erschienen in WPg 18.2018, S. 1138. Düsseldorf.
- **Amnesty International, Brot für die Welt, Germanwatch & Oxfam 2016:** Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht. <http://germanwatch.org/de/11970>
- **Amnesty International, ECCJ, Germanwatch, Global Witness, Transparency International, WWF et al. 2018:** The European Commission must take action to improve the reporting obligations of companies on sustainability issues. http://corporatejustice.org/documents/statement_eu-legal-corporate-sustainability-reporting-framework.pdf
- **Auswärtiges Amt (Hrsg.) 2017:** Nationaler Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016-2020. Berlin. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf>
- **Auswärtiges Amt 2019:** Monitoring des Nationalen Aktionsplanes Wirtschaft und Menschenrechte. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/monitoring-nap/2124010>
- **Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2019:** „Wir brauchen mehr Fairness in globalen Lieferketten. Statement Hubertus Heil. <https://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2019/wir-brauchen-mehr-fairness-in-globalen-lieferketten.html>
- **Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) 2019:** Durchführungsgesetz zur sogenannten europäischen Konfliktmineral-Verordnung und Änderung des Bundesberggesetzes. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/durchfuehrungsgesetz-europaeischen-konfliktmineral-verordnung-und-aenderung-bundesberggesetzes.html>
- **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2019:** Gestaltungsmöglichkeiten eines Mantelgesetzes zur nachhaltigen Gestaltung globaler Wertschöpfungsketten und zur Änderung wirtschaftsrechtlicher Vorschriften (Nachhaltige Wertschöpfungskettengesetz NaWKG) einschließlich eines Stammgesetzes zur Regelung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten in globalen Wertschöpfungsketten (Sorgfaltspflichtengesetz – SorgfaltspflichtenG.) https://die-korrespondenten.de/fileadmin/user_upload/die-korrespondenten.de/SorgfaltGesetzentwurf.pdf
- **Business & Human Rights Resource Centre (BHRRC) 2019a:** Entwicklungsministerium erarbeitet Vorschlag für Wertschöpfungsketten-Gesetz für deutsche Unternehmen. <https://www.business-humanrights.org/de/entwicklungsministerium-erarbeitet-vorschlag-f%C3%BCr-wertsch%C3%B6pfungsketten-gesetz-f%C3%BCr-deutsche-unternehmen>
- **Business & Human Rights Resource Centre (BHRRC) 2019b:** NAP-Monitoring: Fragebogen an rund 1800 Unternehmen verschickt. <https://www.business-humanrights.org/de/nap-monitoring-fragebogen-an-rund-1800-unternehmen-verschickt> (abgerufen 11.9.)
- **Business & Human Rights Resource Centre (BHRRC) 2019c:** Statement: Für eine gesetzliche Regelung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten. www.business-humanrights.org/gesetz
- **CDU 2019:** Sonstige Beschlüsse des 32. Parteitags der CDU Deutschlands. Verantwortung für Menschenrechte und Umwelt in Lieferketten weltweit durchsetzen. Beschluss Nr. C 29. https://www.cdu.de/system/tdf/media/images/leipzig2019/32._parteitag_2019_sonstige_beschluesse_2.pdf?file=1
- **CDU, CSU und SPD 2018:** Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906>
- **CIDSE 2019:** Contribution to the Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights. https://www.cidse.org/wp-content/uploads/2019/10/EN-CIDSE-submission_5th-IGWG_Oct-2019.pdf
- **Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 2017:** General Comment N° 24 on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities. E/C.12/GC/24: <https://www.refworld.org/docid/5beacba4.html>
- **Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (UN Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) 2018:** Abschließende Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht Deutschlands des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen vom 12. Oktober 2018, E/C.12/DEU/CO/6: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr-Staatenbericht_6_CoObs_BMAS_de.pdf
- **CorA-Netzwerk, Deutscher Gewerkschaftsbund, Forum Menschenrechte, VENRO 2018a:** Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte: Stellungnahme zum Monitoring der menschenrechtlichen Sorgfalt deutscher Unternehmen. https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2019/06/2018-12-20_NAP_Stellungnahme-Monitoring_CorA-DGB-ForumMR-VENRO.pdf
- **CorA-Netzwerk, Deutscher Gewerkschaftsbund, Forum Menschenrechte, VENRO 2018b:** Zwei Jahre Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte – Eine magere Halbzeitbilanz. https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2019/06/2018-12-20_NAP_Halbzeitbilanz_CorA-DGB-ForumMR-VENRO.pdf
- **CorA-Netzwerk, Deutscher Gewerkschaftsbund, Forum Menschenrechte, VENRO 2019:** Stellungnahme zum NAP-Monitoring: Monitoring-Methodik ist zur Überprüfung der menschenrechtlichen Sorgfalt deutscher Unternehmen ungeeignet – Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen fordern ein Lieferkettengesetz. https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2019/07/Stellungnahme-Endfassung-des-ersten-MonitoringZwischenberichts-Berichts_Layout.pdf
- **Deutscher Bundestag 2019a:** Müller wirbt für Lieferkettengesetz. <https://www.bundestag.de/presse/hib/674146-674146>
- **Deutscher Bundestag 2019b:** Kinder weltweit schützen – Ausbeuterische Kinderarbeit verhindern. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Drucksache 19/15062. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/150/1915062.pdf>
- **Deutsches Global Compact Netzwerk (DGCN), econsense – Forum Nachhaltige Entwicklung der Deutschen Wirtschaft 2018:** Studie zur Umsetzung des deutschen CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetzes. https://econsense.de/app/uploads/2018/06/Studie-CSR-RUG_econsense-DGCN_2018.pdf
- **Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR):** Die Sicht der Stakeholder. Zwischenbilanz der Umsetzung des NAP Wirtschaft und Menschenrechte. (noch unveröffentlicht)
- **DRSC 2017:** Entwurf. Deutscher Rechnungslegungs Änderungsstandard Nr. 8. E-DRÄS 8. Änderungen des DRS 20 Konzernlagebericht. https://www.drsc.de/app/uploads/2017/06/170620_E-DRAES_8_website-1.pdf
- **Ethics Information Committee 2019:** Report from the Ethics Information Committee, appointed by the Norwegian government on June 1, 2018. Report delivered on November 28, 2019. https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Norway%20Draft%20Transparency%20Act%20-%20draft%20translation_0.pdf
- **EU2019.FI 2019:** Business and Human Rights: Towards a Common Agenda for Action. <https://eu2019.fi/en/events/2019-10-07/business-and-human-rights-towards-a-common-agenda-and-action>
- **Europäische Kommission 2011:** Mitteilung der Kommission: Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR). <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/DE/1-2011-681-DE-F1-1.Pdf>
- **Europäische Kommission 2017:** Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R0821&from=DE>
- **Europäische Kommission 2018:** Aktionsplan: Finanzierung nachhaltigen Wachstums. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097&from=EN>
- **EY 2018:** CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz. Die nichtfinanzielle Erklärung - Lessons Learned aus dem ersten Berichtsjahr 2017. [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-csr-richtlinie-umsetzungsgesetz/\\$FILE/ey-csr-richtlinie-umsetzungsgesetz.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-csr-richtlinie-umsetzungsgesetz/$FILE/ey-csr-richtlinie-umsetzungsgesetz.pdf)
- **Forum Menschenrechte, VENRO, Transparency Deutschland, vzbv & DGB 2019:** Kommentare zum Zwischenbericht des NAP-Monitoring. https://venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publicationen/Stellungnahmen/NGO_DGB-Kommentare_zum_1._Zwischenbericht_des_NAP_14.2.2019.pdf
- **Germanwatch 2016:** Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlageberichten (CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz) vom 21.9.2016. <https://germanwatch.org/de/13595>
- **Germanwatch, Ökumenisches Netz Zentralafrika, Power-Shift, WEED 2019:** Stellungnahme zum Durchführungsgesetz zur sogenannten europäischen Konfliktmineral-Verordnung und Änderung des Bundesberggesetzes. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-Durchfuehrungsgesetz-europaeische-Konfliktmineral-Verordnung/germanwatch-oekumenisches-netz-zentralafrika-powershift-weed.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- **Grabosch, R. 2019:** Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen: Ein weltweiter Überblick. Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/15675.pdf>
- **Grabosch, R., Scheper, C. 2015:** Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen. Politische und rechtliche Gestaltungsansätze. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/11623-20150925.pdf>
- **Heil, H. 2019:** Wirtschaftlicher Erfolg und soziale Gerechtigkeit sind keine Gegensätze. Rede von Hubertus Heil, Bundesminister für Arbeit und Soziales, anlässlich des Zukunftsforums „Globalisierung gerecht gestalten“ am 20. Februar 2019 in Berlin. <https://www.bmas.de/DE/Presse/Reden/Hubertus-Heil/2019/2019-02-20-rede-zukunftsforum.html>
- **Heydenreich, C. 2019:** NAP-Monitoring: Verwässert, verzögert und erst nach Ausweitung der Stichprobe ausreichend Rückmeldungen. Derweil fallen größte deutsche Unternehmen bei Menschenrechts-Check des BHRRC durch. CorA-Newsletter November 2019. <https://www.cora-netz.de/nap-monitoring-verwaessert-verzoegert-und-erst-nach-ausweitung-der-stichprobe-ausreichend-rueckmeldungen-derweil-fallen-groesste-deutsche-unternehmen-bei-menschenrechts-check-des-bhrcc-durch/>
- **Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) 2019:** Monitoring der nichtfinanziellen Berichterstattung. www.ranking-nachhaltigkeitsberichte.de
- **Investor Alliance for Human Rights 2019:** The Investor Case for Mandatory Human Rights Due Diligence. <https://investorsforhumanrights.org/sites/default/files/attachments/2019-11/the%20investor%20case%20for%20mhrdd%20-%20final%20for%2011.25%20launch.pdf>

- **MPM und Universal Reporting 2018:** Treibt bunte Blüten: die CSR-Richtlinie in der Praxis. Die Umsetzung der Nichtfinanziellen Erklärung durch die DAX-30-Unternehmen in ihren Berichten zum Geschäftsjahr 2017. https://content-marketing-forum.com/wp-content/uploads/2018/05/Ergebnisse_Studie_Nichtfinanzielle_Erklärung.pdf
- **Müller, G. 2019:** Für nachhaltige Lieferketten: Getrennte Verantwortlichkeiten – gemeinsame Verantwortung. Rede von Bundesentwicklungsminister Dr. Gerd Müller beim 5. Zukunftsforum „Globalisierung gerecht gestalten“. https://www.bmz.de/de/presse/reden/minister_mueller/2019/februar/190220_rede_zukunftsforum.html
- **Open-ended intergovernmental working group (OEIGWG) 2019:** Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and other Business Enterprises. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/OEIGWG_RevisedDraft_LBI.pdf
- **Oxfam Deutschland 2016:** Stellungnahme zum Referententwurf zur Umsetzung CSR-Richtlinie. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2016/Downloads/04152016_Stellungnahme_Oxfam_RefE_CSR_Umsetzungsgesetz.pdf;jsessionid=2A80BF236060F03B5AB629920EA1F905.1_cid324?__blob=publicationFile&v=3
- **Paulmann, S. & Sydow, J. 2019:** Lessons learned aus der EU-Holzhandelsverordnung für die Umsetzung der EU-Konfliktmineralienverordnung. Germanwatch. <https://germanwatch.org/de/17066>
- **Presse- und Informationsamt der Bundesregierung:** Im Wortlaut. Regierungspressekonferenz vom 6. November 2019. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungspressekonferenz-vom-6-november-2019-1689190>
- **PWC 2018:** Erstanwendung des CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetzes. Studie zur praktischen Umsetzung im Dax 160. <https://www.pwc.de/de/nachhaltigkeit/pwc-studie-csr-bericht-erstattung-2018.pdf>
- **Responsible Business Conduct Working Group 2019:** Shadow EU Action Plan on the Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights within the EU. <https://responsiblebusinessconduct.eu/wp/2019/03/19/shadow-eu-action-plan-on-business-and-human-rights/>
- **Rheinische Post 2019:** Arbeitgeberpräsident bezeichnet Lieferkettengesetz als „großen Unfug“. OTS. Presseportal. 11.12.2019. <https://www.presseportal.de/pm/30621/4464682>
- **Ruggie, J. 2019:** Keynote Address. Conference on Business and Human Rights: Towards a Common Agenda for Action. Organized by Finland's Presidency of the EU Council. Brussels, 2 December 2019. https://www.shiftproject.org/media/JohnRuggie_FinlandConferenceBHR_2Dec2019_vFinal.pdf
- **Scherf, C., Gailhofer, P., Hilbert, I., Kampffmeyer, N., Schleicher, T. 2019:** Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung. Zwischenbericht Arbeitspaket 1 - Analyse der Genese und des Status quo. Umweltbundesamt. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-03_texte_102-2019_ap_1-unternehmerische-sorgfaltspflichten.pdf
- **SPD 2019:** Gesetz zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht deutscher Unternehmen bei globalen Lieferketten. Beschluss vom Ordentlichen Bundesparteitag der SPD 2019 (6. – 8.12.2019). https://globalezukunftsfragen.spd.de/fileadmin/globalezukunftsfragen/Positionspapiere/Beschluss_BPT_Gesetz_zur_menschenrechtlichen_Sorgfaltspflicht_deutscher_Unternehmen_bei_globalen_Lieferketten.pdf
- **Spiegel 2019:** Heil will deutsche Firmen mit Lieferkettengesetz verpflichten. Spiegel Online 9.12.2019. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/hubertus-heil-lieferketten-gesetz-geplant-mit-verpflichtung-fuer-deutsche-firmen-a-1300311.html>
- **Treaty Alliance Deutschland 2019:** Für eine menschenrechtliche Regulierung der globalen Wirtschaft: Stellungnahme der Treaty Alliance Deutschland zum überarbeiteten Entwurf für ein UN-Abkommen. https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2019/09/2019-09_Treaty-Alliance-Dtl_Stellungnahme-Revised-Draft.pdf
- **Zacharakis, Z. 2019:** „Für die Wirtschaft derart schädlich“. Zeit-Online. <https://www.zeit.de/wirtschaft/2019-12/lieferkettengesetz-arbeitsbedingungen-zulieferer-menschenrechte-arbeitgeberverband-kritik/komplettansicht>
- **Ärztblatt 31.07.2017:** Antibiotika in Veterinär- und Humanmedizin erhöhen Resistenzrisiko. <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/77298/Antibiotika-in-Veterinaer-und-Humanmedizin-erhoehen-Resistenzrisiko>
- **Bayerischer Rundfunk 2016:** Produktion von Billig-Antibiotika: Tausende Kinder sterben durch multiresistente Keime. <https://www.br.de/nachricht/antibiotika-resistenzen-indien-100.html>
- **Barros J. 2012:** As condições de trabalho no setor sucroalcooleiro. Reporter Brasil/ Escravo Nem Pensar (Hg.): https://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/02/26-Folder_Sucroalcooleiro_web_baixa.pdf
- **Benning, R. 2019:** Germanwatch-Analyse von Hähnchenfleisch auf antibiotikaresistente Erreger. <https://germanwatch.org/de/16426>
- **Boeckel, T. van, Pires, J., Silvester, R., Zhao, C., Song, J., Criscuolo, N., Gilbert, M., Bonhoeffer, S., Laxminarayan, R. 2019:** Global trends in antimicrobial resistance in animals in low- and middle-income countries. Science 20 Sep 2019; Vol. 365, Issue 6459, eaaw1944.
- **Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) 2018:** Bericht zur Markt- und Versorgungslage Fleisch 2018. https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten-Berichte/Fleisch/2018BerichtFleisch.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- **Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) 2019:** Bericht des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft über die Evaluierung des Antibiotikaminimierungskonzepts der 16. AMG-Novelle. http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Tiergesundheit/Tierarzneimittel/16.AMG-Novelle-Bericht.pdf?__blob=publicationFile
- **Borras S., Seufert, P., Backes, S., Fyfe, D., Herre, R., Michèle, L. und Mills, E. (2016):** Land Grabbing and Human Rights: The Involvement of European Corporate and Financial Entities in Land Grabbing outside the European Union. Im Auftrag des Unterausschusses Menschenrechte im Europäischen Parlament. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=EXPO_STU\(2016\)578007](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=EXPO_STU(2016)578007)
- **Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) 2017:** Berichte zur Lebensmittelsicherheit. Zoonosen-Monitoring 2017. BVL-Report 13.2. https://www.bvl.bund.de/Shared-Docs/Berichte/03_Zoonosen_Monitoring/2017_zoonosen_monitoring_bericht.pdf;jsessionid=FF30183DDA8E4627BD0C7369110DB36D.1_cid322?__blob=publicationFile&v=4
- **CESR General Comment N° 12; The Right to Adequate Food (Art. 11), E/C.12/1999/5:** <https://www.refworld.org/pdfid/4538838c11.pdf>
- **Changing Markets 2018:** Hyderabad's pharmaceutical pollution crisis. Heavy metal and solvent contamination at factories in a major Indian drug manufacturing hub. <http://changingmarkets.org/wp-content/uploads/2018/02/CM-HYDERABAD-s-PHARMACEUTICAL-POLLUTION-CRISIS-FINAL-WEB-SPREAD.pdf>
- **Cuny, C., Werner, G., Witte, W. 2016:** Bedeutung der bei landwirtschaftlichen Nutztieren nachgewiesenen Livestock-assoziierten Methicillin-resistenten Staphylococcus aureus (LA-MRSA) für den Menschen. Robert-Koch-Institut. https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/Antibiotikaresistenz/LA_MRSA_und_ESBL.html
- **Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle 2019:** Hauptaussagen des IPCC-Sonderberichts über Klimawandel, Desertifikation, Landdegradierung, nachhaltiges Landmanagement, Ernährungssicherheit und Treibhausgasflüsse in terrestrischen Ökosystemen. https://www.de-ipcc.de/media/content/Hauptaussagen_SRCLL.pdf
- **FAO 2004:** Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, adopted by the 127th session of the FAO Council in November 2004. <http://www.fao.org/3/a-y7937e.pdf>
- **FAO 2012:** Freiwillige Leitlinien - für die verantwortungsvolle Regulierung von Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechten an Land, Fischgründen und Wäldern im Rahmen nationaler Ernährungssicherheit, verabschiedet am 12.5.2012 vom Welternährungsausschuss. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/FreiwilligeLeitlinienRegulierung.html;jsessionid=650930896D3D64C2FE71529D7B6BEE6.2_cid385
- **FAO, IFAD u.a. 2019:** State of food security and nutrition in the world: <https://www.unicef.org/reports/state-of-food-security-and-nutrition-2019>
- **FAO 2019:** Antimicrobial Resistance, Animal Production – what is the problem? <http://www.fao.org/antimicrobial-resistance/key-sectors/animal-production/en/>
- **FIAN Deutschland 2010:** German Investment Funds involved in Land Grabbing: http://www.fian.de/fileadmin/user_upload/dokumente/shop/Land_Grabbing/2010_study_german_investment_funds_www.pdf
- **Fountain, A. & Hütz-Adams, F. 2018:** Kakao Barometer 2018. <https://suedwind-institut.de/files/Suedwind/Publikationen/2018/2018-32%20Kakao-Barometer%202018.pdf>
- **Global Witness 2019:** Enemies of the State? How governments and businesses silence land and environmental defenders: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/enemies-state/>
- **Herre, R. 2019:** Zahlenzauber- Das zähe Ringen um eine menschenrechtsbasierte Messung von Hunger, in: Zeitschrift für Menschenrechte, 1/ 2019, S. 42-57.
- **Human Rights Council 2017:** Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, A/HRC/34/48, 24.1.2017. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1701059.pdf>
- **Humbert, F. 2017:** Billig verkauft – teuer bezahlt. Die Marktmacht deutscher Supermarktketten und Arbeitsbedingungen von Frauen auf Traubenfarmen in Südafrika. Oxfam Deutschland. <https://www.oxfam.de/system/files/20171010-billig-verkauft-teuer-bezahlt.pdf>
- **Interagency Coordination Group on Antimicrobial Resistance (IACG) 2019:** Not Time to Wait: Securing the future from drug-resistant infections. Report to the Secretary-General of the UNITED NATIONS. https://www.who.int/docs/default-source/documents/no-time-to-wait-securing-the-future-from-drug-resistant-infections-en.pdf?sfvrsn=5b424d7_6

- **ILO 2017:** Global estimates of child labour: Results and trends 2012-2016. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_575499.pdf
- **ILO & Walk Free Foundation 2017:** Global estimates of modern slavery: forced labour and forced marriage. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf
- **Kamminga, M. 2015:** Company Responses to Human Rights Reports. An Empirical Analysis, in: Business and Human Rights Journal, 1 (2015), S. 95–110: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/9A3FC68C5859ED84EEAD11D9E1FFD5BF/S2057019815000024a.pdf/company_responses_to_human_rights_reports_an_empirical_analysis.pdf
- **Knox, J. 2016:** Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. A/HRC/31/52. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/015/72/PDF/G1601572.pdf?OpenElement>
- **Luig, B. 2019:** Edle Tees für Hungerlöhne. Teeexporte von Darjeeling nach Deutschland, Rosa-Luxemburg Stiftung. https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/EdlerTee_web.pdf.
- **Michelsen, L., Russau, C. und Schneider, S. 2019:** Advancing Together? Ein Jahr Bayer-Monsanto: Eine kritische Zwischenbilanz, INKOTA Netzwerk und MISEREOR: <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/publikation-advancing-together-ein-jahr-bayer-monsanto-eine-kritische-bilanz.pdf>
- **OHCHR 1990:** International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, adopted by the General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cmw.pdf>
- **Oxfam Deutschland 2016:** Süße Früchte, bittere Wahrheit. Die Mitverantwortung deutscher Supermärkte für menschenunwürdige Zustände in der Ananas- und Bananenproduktion in Costa Rica und Ecuador. <https://www.oxfam.de/system/files/20150530-oxfam-suesse-fruechte-bittere-wahrheit.pdf>
- **Pestizid Aktions-Netzwerk e.V. 2012:** Pestizide und Gesundheitsgefahren. Daten und Fakten. http://www.pan-germany.org/download/Vergift_DE-110612_F.pdf.
- **Reichert, T. & Benning, R. 2018:** Irreführende Erfolgsmeldungen. Die bemühte Verteidigung der Agrarexportstrategie durch das Bundeslandwirtschaftsministerium, in: Der kritische Agrarbericht 2018: S.80-85: https://www.kritischer-agrarbericht.de/fileadmin/Daten-KAB/KAB-2018/KAB_2018_80_85_Reichert_Benning.pdf.
- **Reichert, T. & Leimbach, J. 2015:** Billiges Milchpulver für die Welt. Das Auslaufen der EU-Milchquote und die Milchherzeugung und -exporte in Deutschland und der EU. AbL, Brot für die Welt, Germanwatch und Misereor: <https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/publication/13255.pdf>.
- **UN General Assembly 2018:** United Nations Declaration on the Rights of Peasants and other People Working in Rural Areas. A/C.3/73/L.30: <https://undocs.org/en/A/C.3/73/L.30>
- **UNHRC – United Nations Human Rights Council 2009:** Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights. U.N. Doc. A/HRC/10/61. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/103/44/PDF/G0910344.pdf?OpenElement>
- **Wallmann, J., Bode, C., Heberer, T. 2019:** Abgabemengenerfassung von Antibiotika in Deutschland 2018. Deutsches Tierärzteblatt 2019; 67 (8): 1082-1090. https://www.deutsches-tierae-rzteblatt.de/fileadmin/resources/Bilder/DTBL_08_2019/PDFs/DTBL_08_2019_Abgabemengenerfassung.pdf

Literaturliste Kapitel 4:

- **Agreement in Principle 2019:** New EU-Mercosur trade agreement. The agreement in principle. Brüssel. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157964.htm>
- **Asociación Andes 2013:** Solicitud para establecer derechos de propiedad intelectual sobre papas nativas provoca protesta de parte de agricultores indígenas del Perú. Comunicado. https://ia601004.us.archive.org/0/items/INIAPapasNativas/INIA_papas_nativas.pdf
- **Bartels, L. 2014:** Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union. Deutsches Institut für Menschenrechte/MISEREOR (Hg.). Berlin/Aachen. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_Menschenrechtliche_Modellklausel.pdf
- **Berthelot, J. 2018:** Toutes les subventions agricoles de l'UE à ses exportations ont un effet de dumping. SOL. <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Toutes-les-subventions-agricoles-de-lUE-%C3%A0-ses-exportations-ont-un-effet-de-dumping-9-octobre-2018.pdf>
- **Braunschweig, T., Meienberg, F., Pionetti, C., Shashikant. S. 2014:** Owning Seeds, Accessing Food – A Human Rights Impact Assessment of UPOV 1991 Based on Case Studies in Kenya, Peru and The Philippines. Hrsg.: EvB, Brot für die Welt, Misereor, TWN, Development Fund, CDT, Searice. https://www.publiceye.ch/fileadmin/doc/Saatgut/2014_Public_Eye_Owning_Seed_-_Accessing_Food_Report.pdf
- **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2011:** Konzept Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf
- **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2013:** Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmvorstellungen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit. https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/menschenrechte/Leitfaden_PV_2013_de.pdf
- **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2019:** Referenzrahmen für Entwicklungspartnerschaften im Agrar- und Ernährungssektor. https://www.bmz.de/de/themen/privatwirtschaft/entwicklungspartnerschaften/develoPPP/Referenzrahmen_fuer_Entwicklungspartnerschaften.pdf
- **CDU, CSU und SPD 2018:** Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906>
- **Clarín 2018:** La soja volvería a tributar cerca de 30% de retenciones. https://www.clarin.com/rural/soja-gran-ganadora-medidas-gobierno_0_H1CL-a5D7.html
- **Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESR) 2018:** Concluding observations on the sixth periodic report of Germany. E/C.12/DEU/CO/6. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fdE%2fCO%2f6&Lang=en
- **Côte d'Ivoire-EPA 2008:** Stepping stone Economic Partnership Agreement between Côte d'Ivoire, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part. Abidjan, 26. November 2008. Brüssel, 22. Januar 2009. Annex 2: Customs duties on products originating in the EC Party (HS Codes: Hühnerfleisch: 020713, Milchpulver: 0402)
- **Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEVal) 2016:** Landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten. [https://www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2016_DEVal_WSK-Bericht%20\(barrierefrei\).pdf](https://www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2016_DEVal_WSK-Bericht%20(barrierefrei).pdf)
- **Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEVal) 2018:** Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor in der deutschen technischen Zusammenarbeit. https://www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2018/DEVal_ZmWA%20Evaluierungsbericht_web_final1.pdf
- **Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) 2018:** Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Juli 2017 – Juni 2018. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Menschenrechtsbericht_2018/Menschenrechtsbericht_2018.pdf
- **De Schutter 2009:** Seed policies and the right to food: enhancing agrobiodiversity and encouraging innovation. Report of the Special Rapporteur on the right to food. United Nations, General Assembly; A/64/170. http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20091021_report-ga64_seed-policies-and-the-right-to-food_en.pdf
- **DGCN 2014:** Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Geschäftsstelle Deutsches Global Compact Netzwerk (Hg.): Berlin. https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf
- **ECCHR 2012:** Human Rights inapplicable in International Investment Arbitration? European Center for Constitutional and Human Rights: Berlin. https://www.ecchr.eu/fileadmin/Kommentare_Konferenzberichte>Weiteres/Kommentar_ICSID_tribunal_-_Human_Rights_Inapplicable.pdf
- **ECOWAS-EPA 2014:** Economic partnership agreement between the west African states, the economic community of west African states (ECOWAS) and the west African economic and monetary union (UEMOA), of the one part, and the European union and its member states, of the other part. Council of the European Union. Brüssel. 13370/14. Annex C: Customs duties on products originating in the European Union (HS Code Milchpulver: 0402)
- **EMB 2019:** „Probleme der EU nicht nach Afrika exportieren“. Afrikanische und europäische Milchzeuger fordern EU zu verantwortungsvoller Politik auf. European Milk Board: 10. April 2019: <http://www.europeanmilkboard.org/de/special-content/news/news-details/article/dont-export-the-eus-problems-to-africa.html?cHash=ac8fae75ac65c36e373bbf60533727a9>
- **EPA Monitoring 2018:** Current High Volume of EU Skimmed Milk Powder (SMP) Exports to be Sustained and Expanded. 12. Februar 2018: <https://epamonitoring.net/current-high-volume-of-eu-skimmed-milk-powder-smp-exports-to-be-sustained-and-expanded/>

- **Europäische Kommission 2019:** EU und Mercosur erzielen Einigung in Handelsfragen. Pressemitteilung. Brüssel, 28. Juni 2019. https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-3396_de.htm
- **European Commission 2015a:** EU and Vietnam reach agreement on free trade deal. Memo. Brüssel, 4. August 2015. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/153674.htm>
- **European Commission 2015b:** Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments for trade-related policy measures. Directorate-General for Trade. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/153591.htm>
- **European Commission 2018:** Non paper of the Commission services. Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements. 26. Februar 2018. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/156618.htm>
- **European Commission 2019a:** CAP expenditure and CAP reform path. Common Agricultural Policy: Key graphs & figures. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph2_en.pdf
- **European Commission 2019b:** Negotiations and agreements. 25. Juli 2019 (letztes Update). https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#_partly-in-place
- **European Commission 2019c:** Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Annex 2 – Export Duties. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/158187.htm>
- **European Commission 2019d:** Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Chapter Trade and Sustainable Development. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/158166.htm>
- **European Commission 2019e:** EU triggers procedure to temporarily suspend trade preferences for Cambodia. Memo. Brüssel, 11. Februar 2019. https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-988_en.htm
- **Forum Umwelt & Entwicklung 2018:** Eine unheilvolle Allianz – Die Allianz für eine Grüne Revolution in Afrika. https://www.forumue.de/wp-content/uploads/2018/11/Hintergrundpapier_AGRA_Unheilvolle-Allianz.pdf
- **FIAN 2014:** Landgrabbing in Kambodscha. Zuckerrohrplantagen, Menschenrechtsverletzungen und die Handelsinitiative „Alles außer Waffen“ der Europäischen Union. https://www.fian.de/fileadmin/user_upload/dokumente/shop/landwirtschaft/2014_casedossier_Cambodia_dt_screen_final.pdf
- **Fischermann, T. 2019:** Mission Kettensäge. Zeit Online. 29.7.2019: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-07/abholzung-amazonas-regenwald-brasilien-jair-bolsonaro>
- **Fritz, T. 2017:** Menschenrechte als uneingelöstes Versprechen. Nachhaltigkeit, Arbeits- und Sozialstandards in EU-Handelsabkommen. Brot für die Welt, Forum Umwelt & Entwicklung, UnternehmensGrün, ver.di (Hg.). Berlin. https://info.brot-fuer-die-welt.de/sites/default/files/blog-downloads/menschenrechte_als_versprechen.pdf
- **Ghana-EPA 2016:** Stepping stone Economic Partnership Agreement between Ghana, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, Brüssel. Annex 2: Customs Duties on Products Originating in the EC Party (HS Codes: Hühnerfleisch: 020713, Milchpulver: 0402)
- **GRA 2016:** The ECOWAS Regional Common External Tariff 2016. Ghana Revenue Authority. <http://www.cet-database.org/index.php?p=prehscode.php&s=0207>
- **GRAIN 2015:** UPOV 91 and other seed laws: a basic primer on how companies intend to control and monopolise seeds. <https://www.grain.org/article/entries/5314-upov-91-and-other-seed-laws-a-basic-primer-on-how-companies-intend-to-control-and-monopolise-seeds>
- **Greenberg, J. 2016:** ICSID tribunal orders Zimbabwe to return expropriated farm. Investment Treaty News. <https://www.iisd.org/itn/2016/05/16/icsid-tribunal-orders-zimbabwe-to-return-expropriated-farms-bernhard-von-pezdold-and-others-v-zimbabwe-icsid-case-no-arb-10-15-jacob-greenberg/>
- **Herre, R., Urhahn, J. 2019:** Agrarkonzerne und Finanzindustrie. Die neuen Lieblinge der Entwicklungszusammenarbeit? Ein kritischer Blick auf Kooperationen mit der Privatwirtschaft mit Schwerpunkt auf den Agrarbereich. FIAN/ INKOTA. https://www.fian.de/fileadmin/user_upload/bilder_allgemein/Themen/Finanzialisierung_EZ/Agrarkonzerne_Finanzindustrie.pdf
- **Hogan, P. 2018:** Future of CAP: Building a sustainable future for Europe and beyond. Speech by Commissioner Phil Hogan on „The Impact of the CAP on Developing Countries“. Brüssel. https://ec.europa.eu/info/news/future-cap-building-sustainable-future-europe-and-beyond-2018-feb-28_en
- **Kolumbien/Peru/EU 2012:** Handelsübereinkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Kolumbien und Peru andererseits. In: Amtsblatt der Europäischen Union. L354. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2012:354:FULL&from=EN>
- **Mari, F. 2016:** EPA-Handelsabkommen EU-Ghana ratifiziert. Brot für die Welt: 5. Dezember 2016. <https://info.brot-fuer-die-welt.de/blog/epa-handelsabkommen-eu-ghana-ratifiziert>
- **Matthews, A. 2018:** Recent trends in EU WTO domestic support notifications. Cap Reform: 5. Oktober 2018. <http://capreform.eu/recent-trends-in-eu-wto-domestic-support-notifications/>
- **Kanth, D. Ravi 2018:** G33 for policy instruments to improve food security. Third World Network: TWN Info Service on WTO and Trade Issues. 16. Juli 2018. <https://www.twn.my/title2/wto.info/2018/ti180713.htm>
- **Kanth, D. Ravi 2015:** SSM blocked by US, EU, Australia und Brazil. Third World Network: TWN Info Service on WTO and Trade Issues. 30. November 2015. <https://www.twn.my/title2/wto.info/2015/ti151120.htm>
- **LSE Consulting 2019:** Sustainability Impact Assessment in Support of the EU-Mercosur AA Negotiations: <http://www.eumercosuria.com/>
- **O'Reilly, E. 2016:** Decision in case 1409/2014/MHZ on the European Commission's failure to carry out a prior human rights impact assessment of the EU-Vietnam free trade agreement. European Ombudsman. Strasbourg, 26. Februar 2016. <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/64308/html.bookmark>
- **Oxfam 2016:** Böcke zu Gärtner. Wie die aktuelle Kooperation mit Agrarkonzernen eine nachhaltige Landwirtschaft verhindert. https://www.oxfam.de/system/files/oxfam-hintergrundpapier_boecke_zu_gaertnern.pdf
- **Oxfam 2018:** Taking a Fresh Approach – Enabling local producers to meet rising demand in West Africa's dairy sector. Oxfam Case Study. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/10546/620423/1/cs-fresh-approach-dairy-west-africa-210618-en.pdf>
- **Paasch, A. 2015:** „Menschenrechte und Handelspolitik“. Stellungnahme bei der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestags. Berlin, 30. September 2015. https://www.bundestag.de/resource/blob/485936/c55777328aa9c401c2cb66aae130989d/stellungnahme_paasch-data.pdf
- **Reichert, T. 2019:** Keine Probleme mehr? Über die Auswirkungen der EU-Agrarpolitik auf die Entwicklungsländer nach dem Ende der EU-Exportsubventionen. In: AgrarBündnis (Hg.): Der kritische Agrarbericht 2019. Landwirtschaft für Europa. Hamm. S. 111-114. https://www.kritischer-agrarbericht.de/fileadmin/Daten-KAB/KAB-2019/KAB2019_111_114_Reichert.pdf
- **Reichert T. & Leimbach, J. 2015:** Billiges Milchpulver für die Welt. Hrsg: AbL, Brot für die Welt, Germanwatch, Misereor. <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/studie-billiges-milchpulver-fuer-die-welt-2015.pdf>
- **Riekeberg, A. 2017:** Freihandel vs. Saatgut-Souveränität: Sortenschutz und Saatgutrecht in Kolumbien und Peru im Kontext des Handelsabkommens mit der EU. FDCL(Hg.). https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2017/12/FDCL_Saatgut-vs-FTA.pdf
- **Röell, E. 2017:** The Pending EU-Myanmar Investment Protection Agreement: Risks & Opportunities. Study carried out for Act Alliance. <https://actalliance.eu/resources-post/the-pending-eu-myanmar-investment-protection-agreement-risks-and-opportunities/>
- **Russel, M. 2019:** „Everything but Arms“: The case of Cambodia. European Parliamentary Research Service. At a Glance. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637931/EPRS_ATA\(2019\)637931_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637931/EPRS_ATA(2019)637931_EN.pdf)
- **Saltnes, J. 2013:** The EU's Human Rights Policy. Unpacking the literature on the EU's implementation of aid conditionality. University of Oslo. Centre for European Studies. ARENA Working Paper No. 2. <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2013/wp2-13.pdf>
- **Schäfer, N.A. 2017:** Doppeldeutige Rhetorik – Begrenzte Wirkung. Eine Bilanz der BMZ-Strategie zur Hungerbekämpfung unter Minister Gerd Müller (2013-2017). Forum Umwelt & Entwicklung. https://www.forumue.de/wp-content/uploads/2017/11/FUE_Bilanz14112017_web-2.pdf
- **South Centre 2017:** The WTO's Special and Differential Treatment Negotiations (Paragraph 44). Analytical Note. https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2017/01/AN_TDP_2017_3_The-WTO%E2%80%99s-Special-and-Differential-Treatment-Negotiations-Paragraph-44_EN.pdf
- **UN Economic and Social Council (CESCR) 2017:** General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities. United Nations. E/C.12/GC/24. <https://www.refworld.org/docid/5baecba4.html>
- **UNCTAD 2019:** Investment Policy Hub. International Investment Agreements Navigator. United Nations Conference on Trade and Development. <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>
- **VENRO/Forum Menschenrechte/Forum Umwelt und Entwicklung/CorA 2018:** Positionspapier – Nachhaltigkeitskapitel und Nachhaltigkeit in EU-Handelsabkommen. https://venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Positionspapiere/Positionspapier_NRO_zu_Nachhaltigkeitskapiteln_final.pdf
- **Zamfir, I. 2019:** Human rights in EU trade agreements. The human rights clause and its application. European Parliamentary Research Service. Briefing. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS_BRI\(2019\)637975_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS_BRI(2019)637975_EN.pdf)

Literaturliste Kapitel 5:

- **Adelphi, Systain, focus right, EY 2019:** Monitoring des Umsetzungsstandes der im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte 2016–2020 beschriebenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen. Zwischenbericht Explorative Phase 2018. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2232418/1531aad304f1dec719954f7292ddbc05/190710-nap-zwischenbericht-data.pdf>
- **ALSO - Arbeitslosenselbsthilfe Oldenburg e.V. 2018:** Ausbeutung und Ausgrenzung von ArbeiterInnen der deutschen Agrar- und Schlachtindustrie. Oldenburg. In: Zeitschriftquer 20. 13.2.18. S. 4-11. Download: <https://www.also-zentrum.de/zeitschrift-quer/quer-info/zeitschrift-quer-ausgabe-20.html>
- **ARD 2013:** Tagesschau. Fernsehsendung 22.6.13, 20:00-20:15 Uhr. <http://www.tagesschau.de/multimedia/sendung/ts42788.html>
- **Arla 2015a:** Human Rights Assessment in Nigeria. https://www.arla.com/globalassets/arla-global/company--overview/responsibility/human-rights/arla-human-rights-assessment-in-nigeria-november-2015_1.pdf
- **Arla 2015b:** Human Rights Assessment in Senegal. https://www.arla.com/4aef5a/globalassets/arla-global/company--overview/responsibility/human-rights/arla-human-rights-assessment-in-senegal-november-2015_1.pdf
- **Arla 2019:** Corporate Responsibility Bericht 2018. <http://docs.arla.com/csr-report/2018/DE/?page=1>
- **Baars, C., Kuch, E., Adelhardt, C., Heide, B. von der 2019:** Tödliche Supererreger aus Pharmafabriken. Hg. NDR. Artikel vom 22.10.2019. https://www.tagesschau.de/ausland/antibiotika-113~_origin-0585e2ba-3f94-41e5-bc22-ed0b7a02630f.html
- **BayWa 2018:** Code of Conduct der BayWa. Leitlinien unseres Handelns. https://international.baywa.com/fileadmin/user_upload/coverflow/BayWa_Konzern_CodeOfConduct_2018_deutsch.pdf
- **Benning 2019:** Germanwatch-Analyse von Hähnchenfleisch auf antibiotikaresistente Erreger. Mehr als jede zweite Fleischprobe mit Antibiotikaresistenzen kontaminiert – darunter Colistin-Resistenzen. Germanwatch-Recherche vom 16. April 2019; <https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Analyse%20von%20H%C3%A4hnchenfleisch%20auf%20antibiotikaresistente%20Erreger.pdf>
- **BMAS 2019:** Hintergrundpapier zur 2. Branchenübergreifenden NAP-Fachveranstaltung „Aufbau von betrieblichen und branchenweiten Beschwerdemechanismen“. https://www.csr-in-deutschland.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Dateien/hintergrundpapier-2-nap-fachveranstaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- **Boeckel, T. van et al. 2019:** Global trends in antimicrobial resistance in animals in low- and middle-income countries. Science 20 Sep 2019: Vol. 365, Issue 6459, eaaw1944. DOI: 10.1126/science.aaw1944. <https://science.sciencemag.org/content/365/6459/eaaw1944>
- **Brot für die Welt o.J.:** Exportierte Hähnchenreste - Gefahr für Gesundheit? <https://www.brot-fuer-die-welt.de/themen/haehnchenexport/exportierte-haehnchenreste-gefahr-fuer-gesundheit/>
- **Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) 2018:** Produktionswert der Landwirtschaft 2017 um 6,7 Prozent gestiegen. https://www.ble.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/180109_Produktionswert_Landwirtschaft.html
- **Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) 2019:** Berichte zur Lebensmittelsicherheit – Zoonosen-Monitoring 2018. https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Berichte/03_Zoonosen_Monitoring/2018_zoonosen_monitoring_bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=7
- **Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) 2017:** Daten und Fakten. Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft mit Fischerei und Wein- und Gartenbau. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/DatenundFakten.pdf?__blob=publicationFile
- **Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) 2019:** Bericht des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft über die Evaluierung des Antibiotikaminimierungskonzepts der 16. AMG-Novelle. BMEL (Hrsg.). www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Tiergesundheit/Tierarzneimittel/16.AMG-Novelle-Bericht.pdf?__blob=publicationFile
- **Business & Human Rights Resource Centres (BHRRC) & ZHAW School of Management and Law 2019:** Achtung der Menschenrechte. Eine Kurzbewertung der größten deutschen Unternehmen. https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/Achtung%20der%20Menschenrechte_PUBLIC.pdf
- **Care DK o.J.:** The Milky Way to Development. <https://care.dk/focuscountries/niger-eng/milky-way-development/>
- **Carvalho, W., Mustin, K., Hilário, R., Vasconcelos, I., Eilers, V., Fearnside, P. 2019:** Deforestation control in the Brazilian Amazon: A conservation struggle being lost as agreements and regulations are subverted and bypassed. Perspectives in Ecology and Conservation 17 (2019) 122-130. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2530064418301263?bib0050>
- **Changing Markets Foundation 2018:** The false promise of certification. https://changingmarkets.org/wp-content/uploads/2018/05/False-promise_full-report-ENG.pdf
- **Comissão Pastoral da Terra (CPT) 2018:** Caderno de Conflitos Brasil 2018. Conflitos no campo de Brasil 2018. <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/4687-conflitos-no-campo-brasil-2018>
- **Corporate Human Rights Benchmark 2018:** Corporate Human Rights Bench Mark 2018 Key Findings. Apparel, Agricultural Products and Extractives Companies. <https://www.corporatebenchmark.org/sites/default/files/documents/CHRBKeyFindings2018.pdf>
- **Deutsches Global Compact Netzwerk (DGCN) 2018:** Zuhören lohnt sich. Menschenrechtliches Beschwerdemanagement verstehen und umsetzen. https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/DGCN_GM-Leitfaden_20181005_WEB_Ringbuch.pdf
- **DMK Deutsches Milchkontor GmbH 2016:** Integrierter Geschäfts- und Nachhaltigkeitsbericht. https://www.dmk.de/fileadmin/redaktion/presse/publikationen/dmk/DMK_GROUP_Integrierter-Geschaefts-und-Nachhaltigkeitsbericht-2016.pdf
- **Eurostat 2018:** Trade. Statistics. http://madb.europa.eu/madb/statistical_form.htm
- **FEFAC 2015:** FEFAC Leitlinien für die Sojabeschaffung. <https://www.fefac.eu>
- **Fries 2019:** Monsanto's Legal Strategy in Argentina from a Human Rights Perspective; Business and Human Rights Journal, 4 (2019), pp. 357–363. <https://www.cambridge.org/core/journals/business-and-human-rights-journal/article/monsantos-legal-strategy-in-argentina-from-a-human-rights-perspective/C0A-C30A28DAAFC3664D38D8B587911C/core-reader>
- **Gonzales, J. 2019:** Brazil Wants to Legalize Agribusiness Leasing of Indigenous Lands. <https://news.mongabay.com/2019/02/brazil-wants-to-legalize-agribusiness-leasing-of-indigenous-lands/>
- **Kelly, I., Miedema, C., Vanpeperstraete, B., Winterstein, I. 2019:** Fig Leaf for Fashion. How social auditing protects brands and fails workers. Clean Clothes Campaign. <https://cleanclothes.org/file-repository/figleaf-for-fashion.pdf/view>
- **Koch, H. 2019:** Gesetz für mehr Fairness. Die Minister Gerd Müller und Hubertus Heil wollen Firmen verpflichten, Menschenrechte in ausländischen Zuliefererfabriken zu schützen. Tageszeitung. <https://taz.de/Globale-Lieferketten!/5645965/>
- **Kusumaningtyas, R. & Gelder, J.W. van 2019:** Setting the bar for deforestation-free soy in Europe - A benchmark to assess the suitability of voluntary standard systems. Profundo. Amsterdam/Niederlande
- **Landes-Caritasverband für Oldenburg (LCV) 2018:** Menschen werden verschlissen und entsorgt. Pressemitteilung 16.8.18. <http://www.lcv-oldenburg.de/aktuelles/presse/menschen-werden-verschlissen-und-entsorgt>
- **Lenfert, Z.M. & Börner, J. 2017:** Soybean certification and tropical deforestation in Brazil: how to move towards zero-net deforestation. (ZEF Policy Brief 28), https://www.zef.de/publications/zef-publications/policy-briefs.html?tx_zefportal_publications%5Bselectedyear%5D=2017&chash=d1bd9f272c3b91ea90173edfe0466e17
- **Lohmann Pharma 2019:** Unsere Produktlinien. Produktion von Tier- und Humanarzneimitteln. Firmenwebsite: <https://www.lohmann-pharma.de/de/lohnfertigung/produktion/>
- **Lukow, M., Mari, F., Schuffenhauer, A., Sieg, K., Tanzmann, S., von Bremen, V. 2017:** Das globale Huhn - Die Folgen unserer Lust auf Fleisch. Berlin: Brot für die Welt. https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Sonstiges/ImFokus_Das_globale_Huhn.pdf
- **Maas, S., Göbel, A. 2015:** Ungleiche Geschäftsbeziehungen. Agrexporte in schwache Märkte. Deutschlandfunk. https://www.deutschlandfunk.de/agrexporte-in-schwachemaerkte-ungleiche.724.de.html?dram:article_id=327412
- **Marchang, S. & Hurley, N. 2016:** Drug Resistance Through the Back Door: How the Pharmaceutical Industry is Fuelling the Rise of Superbugs Through Pollution in its Supply Chain. European Public Health Alliance und Changing Markets. https://epha.org/wp-content/uploads/2016/08/DRUG-RESISTANCE-THROUGH-THE-BACK-DOOR_WEB.pdf
- **Mari, F. 2017:** Europas Agrexporte - Wir schaden Afrikas Bauern! <https://www.welt-sichten.org/artikel/32885/wir-schaden-afrikas-bauern>
- **PHW-Gruppe 2012:** Code of Ethics – Leitlinien der PHW-Gruppe. <https://www.phw-gruppe.de/static/code-of-ethics-phw-de-ec661d975f64ebee282f25e45e32302d.pdf>
- **PHW Gruppe 2017:** Sustainability report 2017 of the PHW Group. <https://www.wiesenhof-online.de/katalog/sustainability-report-2017/files/assets/common/downloads/publication.pdf>
- **ProTerra Foundation 2019:** ProTerra Standard. Social Responsibility and Environmental Sustainability. Version 4.1. https://www.proterrafoundation.org/wp-content/uploads/2019/11/ProTerra-Standard-V4.1_EN.pdf
- **RESET 2017:** Wesentliche Ergebnisse und Erkenntnisse aus einem kooperativen Forschungsverbund im Spannungsfeld von Human- und Tiermedizin, Epidemiologie und Mikrobiologie. Hintergrund Antibiotikaresistenz. http://www.reset-verbund.de/documents/RESET_ergebnisse_2017-04-18.pdf
- **Roundtable on Responsible Soy (RTRS) 2017:** RTRS Standard for Responsible Soy Production Version 3.1. <http://www.responsiblesoy.org/wpdm-package/rtrs-standard-responsible-soy-production-v3-1/?lang=en>
- **Saage-Maaß, M. und Müller-Hoff, C. 2020:** Kontrolle statt Freiwilligkeit: Konzerne an die Kette, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 01/20, S. 25-28. <https://www.blaetter.de/ausgabe/2020/januar/kontrolle-statt-freiwilligkeit-konzerne-an-die-kette>
- **Statista 2019:** Führende Unternehmen der Agrarchemie weltweit nach Umsatz im Jahr 2017. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/657076/umfrage/umsatz-fuehrende-unternehmen-agrarchemie/>
- **Sydow, J. & Reichwein, A. 2018:** Governance of Mineral Supply Chains of Electronic Devices. Discussion of Mandatory and Voluntary Approaches in Regard to Coverage, Transparency and Credibility. <https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Study%20Governance%20of%20Mineral%20Supply%20Chains%20of%20Electronic%20Devices.pdf>
- **Taneja, N. & Sharma, M. 2019:** Antimicrobial resistance in the environment: The Indian scenario. Indian J Med res; 149:119-28. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6563737/>
- **Then, C., Miyazaki, J., Bauer-Panskus, A., Reichert, T. 2018:** Gentechnik-Soja in Südamerika: Flächenverbrauch, Pestizideinsatz und die Folgen für die globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung, https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Study%20Gentechnik-Soja%20in%20S%C3%BCdamerika_0.pdf
- **Thobe, P., Schickramm, L., Chibanda, C. 2019:** Steckbriefe zur Tierhaltung in Deutschland: Mastgeflügel. Thünen-Institut. https://www.thuenen.de/media/ti-themenfelder/Nutztierhaltung_und_Aquakultur/Haltungsverfahren_in_Deutschland/Mastgefluegel/Steckbrief_Mastgefluegel_2019.pdf
- **WHO 2014:** Good manufacturing practices for pharmaceutical products: main principles. WHO Technical Report Series No. 986, 2014. www.who.int/medicines/areas/quality_safety/quality_assurance/production/en/
- **Zentralverband der Deutschen Geflügelwirtschaft (ZDG) o.J.:** Export Wie viel Geflügelfleisch wird nach Afrika verkauft? <https://www.deutsches-gefluegel.de/export>

Literaturliste Kapitel 6.1:

- **Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)** in der Fassung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 31. Januar 2019 (BGBl. I S. 54)
- **CESCR 2017: General comment No. 24 (2017)** on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdlmnsJZZVQcIMOUuG4TpS9jwLhCJcXiuZ1yrkMD%2F5j8YF%2BSXo4mYx7Y%2F3L3zvM2zSubw6ujlnCawQrJx3hIK8Odk6DUwG3Y> (abgerufen am 21.11.2019)
- **CESCR 2018:** Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, E/C.12/DEU/CO/6, 27 November 2018. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdlmnsJZZVQcIMOUuG4TpS9jwLhCJcXiuZ1yrkMD%2F5j8YF%2BSXo4mYx7Y%2F3L3zvM2zSubw6ujlnCawQrJx3hIK8Odk6DUwG3Y> (abgerufen am 21.11.2019)
- **CorA, Forum Menschenrechte, VENRO 2017:** Kein Mut zu mehr Verbindlichkeit. Kommentar deutscher Nichtregierungsorganisationen zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte der Bundesregierung. Überarbeitete Fassung vom 6.02.2017. Berlin. https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2017/03/2017-02-06_CorA-ForumMR-VENRO_NAP-Kommentar_%C3%BCberarb.pdf (abgerufen am 25.11.2019)
- **Deutsches Institut für Menschenrechte 2015:** National Baseline Assessment. Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Weitere_Publikationen/National_Baseline_Assessment_Umsetzung_der_UN-Leitprinzipien_fuer_Wirtschaft_und_Menschenrechte.pdf (abgerufen am 22.11.2019)
- **Deutsches Institut für Menschenrechte 2018:** Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2017 – Juni 2018. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Menschenrechtsbericht_2018/Menschenrechtsbericht_2018.pdf (abgerufen am 22.11.2019)
- **DGB 2019:** Verbandsklage im Arbeitsrecht? Artikel vom 17.01.2019. Berlin. <https://www.dgbrechtsschutz.de/recht/verfahrensrecht/verfahrensrecht/verbandsklage-im-arbeitsrecht/> (abgerufen am 22.11.2019)
- **ECCHR 2016: Bayer:** Doppelstandards beim Vertrieb von Pestiziden. Berlin. <https://www.ecchr.eu/fall/bayer-doppelstandards-beim-vertrieb-von-pestiziden/> (abgerufen am 21.11.2019)
- **ECCHR 2017:** Menschenrechte mit juristischen Mitteln durchsetzen. Jahresbericht 2017. Berlin. <https://www.ecchr.eu/publikation/ecchr-jahresbericht-2017/> (abgerufen am 22.11.2019)
- **ECCHR, FIAN, KVM, Misereor und Pan Germany 2017a:** Doppelstandards beim Vertrieb von Pestiziden. Gefährliches Bayer-Pestizid: Deutsche Behörde kontrolliert Export von Pestiziden nicht ausreichend. Pressemitteilung 15.3.2017. Berlin. https://www.ecchr.eu/fileadmin/Juristische_Dokumente/FallUpdate_Bayer_Native_ECCHR_20170313.pdf (abgerufen am 21.11.2019)
- **ECCHR, Brot für die Welt, Misereor 2017b:** Unternehmen zur Verantwortung ziehen. Erfahrungen aus transnationalen Menschenrechtsklagen. Berlin. https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/user_upload/_Broschu__re_Unternehmen_zur_Verantwortung_ziehen_D_1609_98dpi.pdf (abgerufen am 21.11.2019)
- **ECCHR und medico international 2018:** Klage gegen KiK: Landgericht Dortmund darf Verfahren nicht an Verjährung scheitern lassen! Pressemitteilung vom 5. Juni 2018. Berlin. https://www.ecchr.eu/fileadmin/Pressemitteilungen_deutsch/PM_KiK_Pakistan_Gutachten_Verjaeh-rung_20180605.pdf (abgerufen am 25.11.2019)
- **ECCHR, medico international, AEFFAA, NTUF 2019:** Landgericht Dortmund weist Klage von Pakistanern gegen KiK ab. KiK flüchtet sich in Verjährung – und entzieht sich damit der Verantwortung für Fabrikbrand. Dortmund. Pressemitteilung 10.01.2019. https://www.ecchr.eu/fileadmin/Pressemitteilungen_deutsch/PM_KiK_Pakistan_Dortmund_Urteil_20190110.pdf (abgerufen am 21.11.2019)
- **ECCHR 2019a:** Fallbeschreibung. Fabrikbrand in Pakistan: Billige Textilproduktion, lebensgefährliche Arbeit. August 2019. Berlin. https://www.ecchr.eu/fileadmin/Fallbeschreibungen/Fallbeschreibung_KiK_Pakistan_August2019.pdf (abgerufen am 25.11.2019)
- **ECCHR 2019b:** KiK: Der Preis der Arbeitsbedingungen in der Textilindustrie Südasiens. Berlin. <https://www.ecchr.eu/fall/kik-der-preis-der-arbeitsbedingungen-in-der-textilindustrie-suedasiens/> (abgerufen am 25.11.2019)
- **ECCHR 2019c:** Kein Verfahren gegen leitenden Mitarbeiter der Danzer Group wegen Menschenrechtsverletzungen in der Demokratischen Republik Kongo. Berlin. <https://www.ecchr.eu/fall/kein-verfahren-gegen-leitenden-mitarbeiter-der-danzer-group-wegen-menschenrechtsverletzungen-in-der/> (abgerufen am 25.11.2019)
- **Eldridge, L. 2019:** Victory over Vedanta. CORE Blog. <https://corporate-responsibility.org/victory-over-vedanta/> (abgerufen am 24.11.2019)
- **Europäische Union 2007:** Verordnung (EG) Nr. 864/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II“). ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 40-49. Brüssel. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2007:199:FULL&from=EN> (abgerufen am 21.11.2019)
- **FAO 1998.** Internationaler Kodex für Pestizidmanagement. https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/04_Pflanzenschutzmittel/FAQ_Verhaltenskodex.pdf;jsessionid=17F2F01354281930D4422F670433B9B6.2_cid332?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 21.11.2019)
- **FIAN 2019:** Uganda: Kaffee mit dem Geschmack der Vertreibung. Köln. <https://www.fian.de/fallarbeits/kaweriuuganda/> (abgerufen am 21.11.2019)
- **Forensic Architecture, Goldsmiths/University of London 2018:** The Ali Enterprises Factory Fire. Videoanimation. London. <https://forensic-architecture.org/investigation/the-ali-enterprises-factory-fire> (abgerufen am 21.11.2019)
- **Frankfurter Rundschau 2019:** Brandkatastrophe in Karachi. KiK-Kläger wollen in Berufung gehen. Bericht vom 11.2.2019. <https://www.fr.de/wirtschaft/brandkatastrophe-karachi-kik-klieger-wollen-berufung-gehen-11754633.html> (abgerufen am 25.11.2019)
- **Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (GIB. NRW) 2014:** Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen: Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann. Arbeitspapiere 49/Materialien zu Faire Arbeit – Fairer Wettbewerb. Bottrop. <https://www.gib.nrw.de/service/downloaddatenbank/umsetzung-und-kontrolle-von-mindestloehnen-europaeische-erfahrungen-und-was-deutschland-von-ihnen-lernen-kann> (abgerufen am 22.11.2019)
- **Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet** (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Artikel 54 Absatz 2 des Gesetzes vom 15. August 2019 (BGBl. I S. 1307).
- **Gesetz zur Einführung einer Musterfeststellungsklage vom 01.11.2018** (BGBl. Jg 2018 Teil I Nr. 26, S. 1151)
- **Gesetz zur Neuordnung des Pflanzenschutzrechtes vom 6. Februar 2012** (BGBl. I S. 148), im Text zitiert als: Pflanzenschutzgesetz.
- **Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft vom 17. Juli 2017** (BGBl. I S. 2541, 2572).
- **Grabosch, R. 2019:** Unternehmen und Menschenrechte. Gesetzliche Verpflichtungen zu Sorgfalt im weltweiten Vergleich. Berlin. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/15675.pdf> (abgerufen am 25.11.2019)
- **Handelsblatt 2019:** EU-Staaten blockieren Einführung von Sammelklagen. 4. September 2019. <https://www.handelsblatt.com/politik/international/verbraucher-schutz-eu-staaten-blockieren-einfuehrung-von-sammelklagen/24977154.html?ticket=ST-30899219-ou5WNR3nijVxDGTS-hUBd-ap3> (abgerufen am 24.11.2019)
- **High Court of Uganda 2013:** Civil Suit No 179 of 2002, Urteil vom 28.3.2013. https://www.fian.de/fileadmin/user_upload/bilder_allgemein/Fallarbeits/mubende/Urteil_mubende.pdf (abgerufen am 21.11.2019)
- **KiK 2018:** Stellungnahme von KiK zur Klage auf Schmerzensgeld vor dem Landgericht Dortmund. Bönen. https://www.kik.de/unternehmen/kik_presse/stellungnahme-von-kik-zur-klage-auf-schmerzensgeld-vor-dem-landgericht-dortmund/ (abgerufen am 21.11.2019)
- **Kocher, E. 2002:** Gesetzesentwurf für eine Verbandsklage im Arbeitsrecht. Gutachten. Edition der Hans-Böckler-Stiftung 72. Düsseldorf. https://www.boeckler.de/pdf/p_edition_hbs_72.pdf (abgerufen am 25.11.2019)
- **Landgericht Dortmund 2016:** Landgericht Dortmund gewährt pakistanischen Klägern Prozesskostenhilfe für ein Klageverfahren gegen „KiK“ auf Zahlung von Schmerzensgeld und holt in der Hauptsache schriftliches Rechtsgutachten zum pakistanischen Recht ein. Pressemitteilung 30.08.2016. http://www.lg-dortmund.nrw.de/behoerde/presse/Pressemitteilungen/PM-KiK_docx.pdf (abgerufen am 21.11.2019)
- **Müller-Hoff, C., Terwindt, C. 2018:** „Anyone can make claims“ – Is the KiK case proof of access to remedy against corporate human rights violations? Blogbeitrag Oxford Human Rights Hub vom 26. February 2018. <http://ohrh.law.ox.ac.uk/anyone-can-make-claims-is-the-kik-case-proof-of-access-to-remedy-against-corporate-human-rights-violations/> (abgerufen am 25.11.2019)
- **Neumann Gruppe GmbH 2019:** Chronologie der Ereignisse um die Kaweri Coffee Plantation – 2000-2019. <https://www.nkg.de/wp-content/uploads/2019/07/2019-07-19-Chronologie-DEU.pdf> (abgerufen am 21.11.2019)
- **Saage-Maaß, M., Klinger, R. 2018:** Unternehmen vor Zivilgerichten wegen der Verletzung von Menschenrechten – Ein Bericht aus der deutschen und internationalen Praxis, in: Krajewski, M., Oehm, F., Saage-Maaß, M. (Hrsgs.): Zivil- und strafrechtliche Unternehmensverantwortung für Menschenrechtsverletzungen, S. 249-266.
- **Terwindt, C., Morrison, S. und Schliemann, C. 2018:** Health Rights Impacts by Agrochemical Business: Legally Challenging the “Myth of Safe Use”. Utrecht Journal of International and European Law, 34 (2), pp.130-145.
- **Fragen & Antworten (FAQ) zu Musterfeststellungsklagen.** <https://www.musterfeststellungsklagen.de/faq/allgemein>
- **Zivilprozessordnung (ZPO) in der Fassung vom 5. Dezember 2005** (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S.1781), zuletzt geändert durch Artikel 5 Absatz 26 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846)

Literaturliste Kapitel 6.2:

- **Auswärtiges Amt 2015:** Dokumentation Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte. Anhörung 6: Staatliche außergerichtliche Verfahren. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/273842/9c8437aa948c70f6d21e077cf4b3203f/expertenanhoeerung6-data.pdf>
- **Auswärtiges Amt (Hrsg.) 2017:** Nationaler Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016-2020. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf>
- **BMWi o.J.:** Leitfaden zum Verfahren in besonderen Fällen („Beschwerde“) bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/leitfaden-zum-beschwerdemanagement.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- **BMWi 2015:** Abschließende Erklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ anlässlich einer Beschwerde der Industriegewerkschaft Metall (IG Metall) gegen Hyundai Motor Europe Technical Center GmbH (HMETC) in Rüsselsheim. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussserklaerung-ig-metall.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- **BMWi 2017:** Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag über die Arbeit der Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im Jahr 2016. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/NKS-Berichte-der-Bundesregierung/oecd-nks-bericht-bundestag-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=7
- **BMWi 2018:** Abschließende Erklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/nks-abschliessende-erklaerung.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- **BMWi 2019a:** Geschäftsordnung des Arbeitskreises OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/geschaeftsordnung-des-arbeitskreises-nks.html>
- **BMWi 2019b:** Geschäftsordnung des Interministeriellen Ausschusses OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/geschaeftsordnung-des-ima.html>
- **BMWi 2019c:** Verfahrensleitfaden der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/V/verfahrensleitfaden-der-deutschen-nks.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- **BMWi 2019d:** Netzwerk der Nationalen Kontaktstellen für die OECD-Leitsätze. NKS und Nationaler Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Internetauftritt des BMWi. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Aussenwirtschaft/nationale-kontaktstelle-nks.html>
- **CorA-Netzwerk, Forum Menschenrechte, VENRO 2015:** Positionspapier Wirtschaft und Menschenrechte – Erwartungen an einen deutschen Aktionsplan. http://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2015/10/Positionspapier_Aktionsplan-Wirtschaft-MR_2015-04_aktualisiert-web.pdf
- **ECCHR 2018:** Fallinformation. OECD-Beschwerde gegen TÜV Rheinland. https://www.ecchr.eu/fileadmin/Fallbeschreibung/Fallbeschreibung_RanaPlaza_TueVRheinland_OECD.pdf
- **ECCHR und Germanwatch 2018:** Erwartungen zur Rolle und Arbeitsweise des Arbeitskreises OECD-Leitsätze. Unveröffentlicht.
- **Forum Menschenrechte, Transparency International Deutschland, VENRO 2019:** Anregungen zum Entwurf eines neuen Verfahrensleitfadens der deutschen NKS und der Geschäftsordnung des Arbeitskreises. Unveröffentlicht.
- **Forum Menschenrechte, VENRO, ECCHR, Germanwatch 2014:** Empfehlungen an die Bundesregierung zur Einführung eines effektiven Beschwerdemechanismus im Rahmen der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. <https://germanwatch.org/de/9293>
- **Heydenreich, C., Paasch, A., Kusch, J. 2014:** Globales Wirtschaften und Menschenrechte. Deutschland auf dem Prüfstand. Germanwatch & MISEREOR. <https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/publication/8864.pdf>
- **Knaup, H. 2016:** Generalverdacht der Ausbeutung. Ärger um Aktionsplan für Unternehmen. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/aerger-um-aktionsplan-fuer-unternehmen-nicht-akzeptabel-a-1127250.html>
- **Miller-Dawkins, M., Macdonald, K., Marshall, S. 2016:** Beyond Effectiveness Criteria: The possibilities and limits of transnational non-judicial redress mechanisms. <http://corporateaccountabilityresearch.net/njm-report-i-beyond-the-uns-effectiveness-criteria>
- **OECD Watch 2015:** Remedy Remains Rare. <https://www.oecdwatch.org/2015/06/01/remedy-remains-rare/>
- **OECD Watch 2017a:** OECD Watch Submission to the 2017 Peer Review of the German NCP. <https://www.oecdwatch.org/2017/05/17/oecd-watch-submission-to-the-2017-peer-review-of-the-german-ncp/>
- **OECD Watch 2017b:** Six secrets to success: Analysis of key success factors for remedy in the case of DRC workers vs. Heineken at the Dutch NCP. <https://www.oecdwatch.org/2017/12/03/six-secrets-to-success-analysis-of-key-success-factors-for-remedy-in-the-case-of-drc-workers-vs-heineken-at-the-dutch-ncp/>
- **OECD 2018:** OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: Germany. <https://mneguidelines.oecd.org/Germany-NCP-Peer-Review-2018.pdf>
- **OECD Watch 2019:** The State of Remedy under the OECD Guidelines. Understanding NCP cases concluded in 2018 through the lens of remedy. <https://www.oecdwatch.org/wp-content/uploads/sites/8/2019/06/State-of-Remedy-2018-2019-06-08.pdf>
- **Terwindt, C., Burckhardt, G. 2019:** Sozialaudits in der Textilbranche: Wie kann man Kontrolleure kontrollieren? ECCHR und Femnet. <https://www.business-humanrights.org/de/sozialaudits-in-der-textilbranche-wie-kann-man-kontrolleure-kontrollieren>
- **TUAC 2017:** Core Template for Voluntary Peer Reviews of National Contact Points. Annex 2: Questionnaire for Stakeholders. Germany. <https://tuac.org/wp-content/uploads/2017/12/TUAC-Germany-PeerReview.pdf>

GERMANWATCH

Wenn wir die Globalisierung stärker zügeln, eröffnet dies weltweit Chancen für besonders verletzte Bevölkerungsgruppen und die Entwicklung zukünftiger Generationen. Bei der Suche nach Lösungen setzen wir - entgegen neuerdings aufkommenden Rufen nach Abschottung - bewusst auf mehr internationale Kooperation, beispielsweise bei:

- dem Einsatz für Klimaschutz und den gerechten Umgang mit Folgen des Klimawandels
- dem Sicherstellen des Rechts auf Nahrung weltweit
- der Verantwortungsübernahme von Unternehmen für Menschenrechte

Dies gehen wir auch im Zusammenhang mit weiteren Herausforderungen unserer Zeit an – etwa in Bezug auf Fluchtursachen, die Digitalisierung oder die wirtschaftliche und politische Reform der Europäischen Union.

Germanwatch führt einen gezielten Dialog mit Politik und Wirtschaft, erstellt wissenschaftsbasierte Analysen, macht Bildungsarbeit und informiert Öffentlichkeit sowie Verbraucherinnen und Verbraucher.

Der vorliegende Bericht erscheint im Germanwatch-Arbeitsbereich Unternehmensverantwortung unter dem Themenschwerpunkt „Wirtschaft und Menschenrechte“. Dabei setzen wir uns einerseits dafür ein, dass die staatliche Rahmensetzung zu Unternehmensverantwortung gestärkt und wirksam umgesetzt wird. Gleichzeitig geht es darum, dass Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Achtungspflicht nachkommen. Und auch Betroffene sollen bei einer Verletzung ihrer Menschenrechte eine Möglichkeit für Abhilfe durch gerichtliche und außergerichtliche Verfahren erhalten.

Weitere Informationen:
www.germanwatch.org

MISEREOR

MISEREOR ist das Werk für Entwicklungszusammenarbeit der deutschen Katholikinnen und Katholiken für die Armen in den Ländern des Südens. Es tritt für die Schwachen und Benachteiligten ein – ungeachtet ihrer Religion, Herkunft, Hautfarbe und ihres Geschlechts. MISEREOR-Projekte fördern die Hilfe zur Selbsthilfe, so dass die Menschen nicht dauerhaft von Unterstützung abhängig sind. Daher berät und fördert MISEREOR kleinbäuerliche Erzeuger*innen, setzt sich für Menschenrechte ein, bildet Jugendliche in zukunftsfähigen Berufen aus und unterstützt Kleingewerbe mit Mikro-Krediten. Bei der Projektarbeit baut MISEREOR ganz auf seine lokalen Partner. Diese Organisationen, Gemeinden oder Selbsthilfegruppen bringen ihr Engagement ein und genießen das Vertrauen der Betroffenen.

Gemeinsam mit ihnen gestalten sie die Entwicklung vor Ort und werden dabei von MISEREOR beraten und finanziell unterstützt. So ist sichergestellt, dass die Projekte an die Bedürfnisse und Lebensweisen der Menschen angepasst sind.

MISEREOR bekämpft nicht nur Armut, Hunger und Unrecht, sondern auch ihre Ursachen. Als politische Lobby der Benachteiligten setzt sich MISEREOR gegen unfaire Handelsbedingungen auf dem Weltmarkt ein, hinterfragt die Wirtschaftspolitik in Europa wie auch in anderen Weltregionen auf ihre Folgen für die Armen und prangert ungerechte Gesellschaftsstrukturen in Entwicklungsländern an. Die Menschenrechte sind dabei für MISEREOR ein grundlegendes Kriterium.

Weitere Informationen:
www.misereor.de

