

Dokumentation – Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte

Anhörung 9: Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechte am Beispiel der Exportkreditgarantien, Investitionsgarantien und UFK-Garantien

Themenpaten: BMWi, DIHK, VENRO

Termin: 3. November 2015, 09:00 – 16:30 Uhr

Veranstaltungsort: BMWi, Berlin

Moderation: Heike Leitschuh

Adressierte Leitprinzipien: 4

I. Agenda

Wann	Was	Wer
09:00	Begrüßung der Teilnehmer/innen	Moderation
09:10	Einführung in NAP-Prozess	Hans Christian Winkler, <i>Auswärtiges Amt</i>
	Inhaltliche Einführung	Michael Windfuhr, <i>DIMR</i>
09:30	Block 1: Screening- und Prüfkriterien bei Hermesbürgschaften, Investitionsgarantien, UFK-Garantien	
	Gegenwärtige Screening- und Prüfverfahren anhand von Beispielfällen	Uwe Fitschen, <i>Mandatare</i>
	Herausforderungen aus der Sicht von Unternehmen	Stefan Löbbert/Klaus Mai, <i>UniCredit Bank AG</i> Dr. Susanne Engelbach, <i>VDMA</i> Matthias Döhrn, <i>Siemens Financial Services GmbH</i>
	Herausforderungen aus der Sicht Betroffener	Juan Pablo Soler Villamizar, <i>Movimiento Rios Vivos Kolumbien</i> (Übersetzung aus dem Spanischen)
	Wird mit der Anwendung des gegenwärtigen Prüfrahmens (u. a. Weltbank- und IFC-Standards) menschenrechtlichen Risiken angemessen begegnet?	Kate Geary, <i>Oxfam International</i> (per Video; auf Englisch) Regine Richter, <i>urgewald</i>
10:35	Diskussion: Wo bestehen Lücken bei der Menschenrechtsprüfung? Wie können diese geschlossen werden?	
11.30	<i>Pause</i>	

Kontakt: Arbeitsstab Wirtschaft und Menschenrechte im Auswärtigen Amt
wirtschaft.menschenrechte@auswaertiges-amt.de

11:45	Block 2: Monitoring und Durchsetzungsmöglichkeiten	
	Gegenwärtiger Stand	Uwe Fitschen, <i>Mandatare</i>
	Anforderungen aus zivilgesellschaftlicher Sicht	Heike Drillisch, <i>GegenStrömung</i>
	Anforderungen aus der Sicht von Unternehmen	Sabine Lehmann, <i>KfW IPEX-Bank GmbH</i>
12:20	Diskussion: Wo bestehen Lücken? Wie können diese geschlossen werden?	
13:00	<i>Mittagspause</i>	
14:00	Block 3: Transparenz und Beteiligung des Parlaments	
	Gegenwärtige Praxis in Deutschland, anderen Ländern und IFIs	Christian Scheper, <i>INEF</i>
	3a) Transparenz	
	Anforderungen aus zivilgesellschaftlicher Sicht	Dr. Verena Haan, <i>Amnesty International Deutschland</i>
	Anforderungen aus Sicht von Unternehmen	Dr. Susanne Engelbach, <i>VDMA</i> Matthias Döhrn, <i>Siemens Financial Services GmbH</i>
14:30	Diskussion: Besteht ein Verbesserungsbedarf? Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten	
15:10	3 b) Beteiligung des Parlaments	
	Vorschläge der NGOs	Dr. Verena Haan, <i>Amnesty International Deutschland</i>
15:20	Diskussion: Besteht ein Verbesserungsbedarf? Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten	
15:30	<i>Pause</i>	
15:45	Block 4: Weitere Aspekte und Diskussion	
	Weitere mögliche Maßnahmen	
16:00	Zusammenfassung des Diskussionsstands und Lösungsvorschläge	Moderation

II. Verlaufsprotokoll

1. Einführung in den NAP-Prozess, Dr. Tilo Klinner, Auswärtiges Amt (AA):

- Freute sich, dass es so ein lebhaftes Interesse am Prozess gibt, weil es ein wichtiges Thema sei. Das helfe dabei, die deutsche Wirtschaft so aufzustellen, dass sie zukunftsfähig ist. Wünschte den Teilnehmern einen interessanten Tag, der den Prozess zur Erstellung eines Nationalen Aktionsplans (NAP) voranbringe, denn 2016 müsse ja ein Ergebnis vorlegen.

Kontakt: Arbeitsstab Wirtschaft und Menschenrechte im Auswärtigen Amt
wirtschaft.menschenrechte@auswaertiges-amt.de

- Die Veranstaltung von Anhörungen sei ein konstitutiver Bestandteil des Prozesses zur Erstellung eines NAP Wirtschaft und Menschenrechte. Damit werde der Auftrag aus dem Koalitionsvertrag zur Umsetzung der UNLP Wirtschaft und Menschenrechte ausgeführt. Die Themen der Anhörungen wurden gemeinsam von den Verfahrensbeteiligten (Wirtschaftsverbände, NGOs, Gewerkschaften, Bundesressorts) bei der Auftaktkonferenz des Prozesses im November 2014 im AA beschlossen.
- Die Anhörungen werden von den Themenpaten der jeweiligen Veranstaltung geplant und inhaltlich verantwortet. Folgendes sei wichtig: Dies ist eine Anhörung und kein Workshop. Gemeinsame Positionen der Beteiligten seien jederzeit willkommen, es sei aber nicht Aufgabe der Veranstaltung, Übereinkünfte herzustellen.
- Bedankte sich sehr für das große Engagement. Diese Anhörung diene wie die anderen auch der Information und Beratung der Bundesregierung (BREG).
- Federführer im Bereich der Außenwirtschaftsförderung (AWF) sei das BMWi. Die Wirtschaftsabteilung des AA sei enger Partner des BMWi bei der Gestaltung der Maßnahmen und Instrumente der AWF.
- AA und Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) erstellen gemeinsam ein Verlaufsprotokoll. Dabei werden die einzelnen Wortnehmenden nicht als Person oder Institution benannt, sondern deren Zugehörigkeit zu einer „Stakeholder“-Gruppe genannt (z.B. Vertreter Wirtschaft, Vertreter Zivilgesellschaft, Vertreter Gewerkschaft, Vertreter BREG). Zusätzlich werden die Referentinnen und Referenten darum gebeten, ihren jeweiligen Vortrag auf einer halben Seite zusammenzufassen und dem AA für das Protokoll zu übermitteln. Diese Beiträge werden nicht inhaltlich redigiert, sondern 1:1 in das Protokoll übernommen. Die Protokolle finden Sie dann nach und nach auf der Website des AA unter www.diplo.de/wirtschaft-und-menschenrechte.

2. Inhaltliche Einführung

Michael Windfuhr, DIMR

Einschlägiges UNLP:

- **UNLP 4:** bezieht sich auf formell und informell mit dem Staat verbundene Einrichtungen, wie Exportkreditagenturen, öffentliche Investitionsversicherungs- oder Garantieagenturen, Entwicklungsorganisationen und Institutionen der Entwicklungsfinanzierung. In Anbetracht von tatsächlichen oder potenziell nachteiligen Menschenrechtsauswirkungen durch von diesen Einrichtungen geförderte oder mit Exportkreditgarantien abgesicherte Unternehmen, sollten Staaten die Einrichtungen selbst und die von ihnen geförderten oder mit Garantien abgesicherten Wirtschaftsunternehmen oder Projekte zur Sorgfaltspflicht in Bezug auf die Menschenrechte anhalten und ihnen dies gegebenenfalls zur Auflage machen, besonders wenn die Geschäftstätigkeit oder das Geschäftsumfeld mit erheblichen Gefahren für die Menschenrechte verbunden sind.
- Steht ein Wirtschaftsunternehmen unter staatlicher Kontrolle oder können seine Handlungen anderweitig dem Staat zugeordnet werden, kann eine Verletzungen der Menschenrechte durch das Wirtschaftsunternehmen bedeuten, dass der Staat gegen seine eigenen völkerrechtlichen Verpflichtungen verstößt.

Kontakt: Arbeitsstab Wirtschaft und Menschenrechte im Auswärtigen Amt
wirtschaft.menschenrechte@auswaertiges-amt.de

Beispiele für den Umsetzungsstand dieses UNLP in DEU (siehe National Baseline Assessment (NBA) auf der Webseite des DIMR www.institut-fuer-menschenrechte.de):

- **Exportkreditagenturen:** Prüfung im interministeriellen Ausschuss für Exportkreditgarantien umfasst Umwelt- und Sozialaspekte (auf der Basis der OECD-Umwelt- und Sozialleitlinien, sog. Common Approaches, Stand 2012) und eine Korruptionsprüfung (OECD-Standards 2006). Die Exportkreditagentur in DEU hat eine eigene Prüfung der UNLP vorgenommen um sicherzustellen, dass die zentralen Anliegen im Verfahren überprüft werden.
- **Öffentliche Investitionsversicherungsagenturen:** Alle Projekte werden vor Garantieübernahme auf Umwelt- und Sozialauswirkungen geprüft. Bei Projekten mit erheblichen Auswirkungen ist die Beachtung der Weltbank-Standards darzulegen.

Beispiele für mögliche Prüfaufträge im Rahmen des NAP-Prozesses:

- Sollten vom interministeriellen Ausschuss für Exportkreditgarantien eigene Berichtsformate oder eigene Human Rights Impact Assessments seitens der versicherten Unternehmen angefordert werden, oder reichen die bisherigen Prüfformate aus? Sollten solche Berichte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden?
- Bedarf es für diesen Bereich eines Beschwerdeverfahrens, ergänzend zur NKS?
- Welche Sanktionsmöglichkeiten gibt es, wenn Unternehmen bei der Behebung von Menschenrechtsverletzungen nicht kooperieren?

Vergleich NAPs anderer Staaten:

- NAP Großbritannien: Ansatz zur Kapazitätsentwicklung bei staatlichen Stellen durch Berücksichtigung der Entscheidungen der NKS bei der Vergabe von Exportkrediten.
- NAP Schweden: Das Swedish Export Credits Guarantee Board ist angewiesen, die Übereinstimmung seiner Aktivitäten auch mit den UNLP sicherzustellen; Bekenntnis im NAP, kontinuierlich zu untersuchen, ob weitere Verbesserungen notwendig sind.

An den Vortrag schloss sich eine Frage- und Antwortrunde an:

- Moderation: fragte nach Verständnisfragen.
- Vertreter Wirtschaft: fragte, in welchen Ländern es, außer den vier von Michael Windfuhr genannten, NAPs gebe.
- Michael Windfuhr: berichtete, dass insgesamt derzeit 33 Länder laut Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) an einem NAP arbeiten. Mit der Verabschiedung der UNLP sei es Konsens gewesen, dass alle Länder einen NAP entwickeln sollten, um ein *Level-playing-field* zu kreieren. Bisher werde dies aber hauptsächlich in europäischen Staaten umgesetzt. Zudem arbeiten die USA, aber vermehrt auch einige Schwellenländer, an NAPs.
- Vertreter Wirtschaft: fragte nach, ob es Informationen zu ähnlichen Prozessen wie dem NAP aus Südkorea und China gebe.
- Michael Windfuhr: berichtete, dass ihm hierzu keine Informationen vorliegen, verwies aber auf die Website des OHCHR.

- Vertreter Wirtschaft: fragte, ob man sich bei der Betrachtung der NAPs anderer Staaten auch angeschaut habe, wie die Wirtschaft dieser Staaten im Vergleich zur deutschen Wirtschaft dastehe und ob diese in Konkurrenz zur deutschen Unternehmen stehen.
- Michael Windfuhr: antwortete, dass das DIMR zunächst die NAPs anderer Länder angeschaut habe, um zu erkennen, was *Level-playing-field* sein könne, aber keine weiteren Details.

Block 1: Screening- und Prüfkriterien bei Hermesbürgschaften, Investitionsgarantien, UFK-Garantien

3. Gegenwärtige Screening- und Prüfverfahren anhand von Beispielfällen,

Uwe Fitschen, Mandatäre

- Exportkreditgarantien (EKG), Investitionsgarantien (DIA) und Garantien für Ungebundene Finanzkredite (UFK) – gegenwärtige Screening- und Prüfverfahren
- Die Bearbeitung der EKG, DIA und UFK übernimmt im Auftrag des Bundes ein Konsortium bestehend aus den Mandatargesellschaften Euler Hermes und PWC. Die Entscheidung für die Übernahme der Garantien wird basierend auf dem Haushaltsgesetz einstimmig in interministeriellen Ausschüssen (BMWi, BMF, BMZ, und AA) getroffen.
- Für menschenrechtliche sowie Umwelt- und Sozialaspekte ist innerhalb des Konsortiums das Department Sustainability zuständig.
- Die Umwelt- und Sozialprüfung im Bereich der EKG richtet sich nach den so genannten Common Approaches der OECD und ist unterteilt in die Prozesse Screening, Kategorisierung (abhängig von den potentiellen Umwelt- und Sozialrisiken) und Review (anhand von Prüfstandards der Weltbankgruppe).
- Es handelt sich um eine standortbezogene Prüfung. Menschenrechtliche Aspekte werden in allen drei Prozessschritten sowie bei der Prüfung von Geschäften außerhalb des Anwendungsbereichs der Common Approaches einbezogen (u.a. Umsiedlungen, Arbeitssicherheit etc.). Es handelt sich somit um eine Art Environmental, Social und Human Rights Due Diligence.
- Die Prüfstandards der Weltbankgruppe umfassen eine Vielzahl von menschenrechtlichen Aspekten. So besteht bspw. ein internationaler Konsens (z. B. Deutsches Institut für Menschenrechte, Shift – “leading center of expertise on the UN Guiding Principles which was centrally involved in shaping and writing the Guiding Principles”), dass die IFC Performance Standards (PS) die wesentlichen menschenrechtlichen Aspekte abdecken. Zudem werden die Prüfungen ggf. über einzelfallbezogene Risikoprüfungen ergänzt. Im Rahmen der derzeit stattfindenden Überarbeitung der Weltbank Operational Safeguard Policies wird eine Angleichung an die IFC PS erwartet.
- Bei Kategorie A Projekten werden durch unabhängige Gutachter erstellte Environmental and Social Impact Assessments in die Prüfung einbezogen, die

ebenfalls menschenrechtliche Aspekte umfassen. Zudem werden über die Nationale Kontaktstelle Beschwerden gegen Projekte im Rahmen der Prüfung bereits berücksichtigt.

- Die Prüfpraxis bei der Übernahme von DIA und UFK folgt in den wesentlichen Punkten dem Vorgehen bei den EKG. Zudem sind die Antragsteller im Bereich DIA angehalten, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und den deutschen Nachhaltigkeitskodex zu beachten.
- Als Fazit lässt sich festhalten, dass menschenrechtliche Aspekte bereits seit längerem in die Umwelt- und Sozialprüfung einbezogen werden und die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht gemäß UN Leitprinzip 4 demnach bereits wahrgenommen wird.

An den Vortrag schloss sich eine Frage- und Antwortrunde an:

- Vertreter BREG: fragte zu den 650 Garantien und 120 Investitionsgarantien, wie viele intensivere Prüfungen durchgeführt wurden und welche und wie viele Verstöße man gefunden habe.
- Uwe Fitschen: Alle Anträge unterliegen dem Screening-Prozess; ca. 10-15 A-Projekte und ca. 25-30 B-Projekte werden pro Jahr an die OECD gemeldet und unterliegen dementsprechend intensiveren Prüfungen. Hinzu kommen E-Projekte sowie Projekte außerhalb des Anwendungsbereichs der Common Approaches, die risikoorientiert geprüft werden. Konkrete Verstöße gebe es eher selten, weil man bei der Prüfung meist am Anfang des Projektes stehe. Wichtig sei, dass bei Verstößen ggf. ein Monitoring erarbeitet und aufgesetzt werde.
- Vertreter Zivilgesellschaft: fragte nach, ob er richtig verstehe, dass eine Analyse vorgenommen und ein Mechanismus aufgesetzt werde. Fragte außerdem, was gemacht werde, wenn Projekte Menschen- oder Umweltrechte verletzen und welche Monitoring-Mechanismen es gebe.
- Uwe Fitschen: Dies sei eher Teil der Diskussion heute Nachmittag (Block II: Monitoring), aber er könne schon sagen, dass es Möglichkeiten gebe, auch mit Antragsstellern oder Deckungsnehmern, sehr konkrete Vereinbarungen zu treffen, das Projekt zu begleiten und während es läuft, bei gravierenden Verstößen, Maßnahmen zu ergreifen.

4. Herausforderungen aus der Sicht von Unternehmen

Stefan Löbber/Klaus Mai, UniCredit Bank AG

- Der Schutz der Menschenrechte ist ein wesentlicher Bestandteil der sozialen Verantwortung privater Banken und des bankseitigen Nachhaltigkeitsmanagements – unabhängig von der Inanspruchnahme einer staatlichen ECA-Deckung.

- Umsetzung und Wahrung von Menschenrechten (Völker-/Grundrechte) ist Aufgabe der Staaten. Das heißt u.a., das jeweilige Bestellerland muss bei seinen ortsansässigen Unternehmen deren Einhaltung sicherstellen und Verstöße dagegen sanktionieren. Ebenso liegt die primäre Verantwortung für das relevante Investitionsprojekt beim ausländischen Besteller und weder beim Exporteur noch bei dem den deutschen Exporteur begleitenden Kreditinstitut. Entsprechende positive Kenntnisse vorausgesetzt, können Banken auf Menschenrechtsverstöße hinweisen und auf die Einhaltung hinwirken, diese aber weder durchsetzen noch garantieren, insbesondere da ihr Einfluss auf Politik und Projekt(e) im Bestellerland stark eingeschränkt ist (z.B. Finanzierung nur einer Teillieferung zum Gesamtprojekt).
- Prüfung und Schutz der Menschenrechte sind Grundvoraussetzung zur Gewährung staatlicher Garantien. Projektbezogene menschenrechtliche Aspekte werden als soziale Aspekte von den OECD Common Approaches und den dort genannten Standards bereits abgedeckt und von der BRD und seinen Mandatären in ihre Prüfung eingeschlossen. Die Banken unterstützen diese Prüfung im Rahmen der dargestellten Möglichkeiten.
- Bei Anwendung der Weltbankstandards muss sichergestellt werden, dass die erwartete Prüfungstiefe proportional zur Größe des Geschäfts und Hebelwirkung des Deckungsnehmers ist (keine unverhältnismäßige, unangemessene Prüfungstiefe). Eine durchgängige Anwendung der IFC PS auch auf klassische Unternehmensfinanzierungen lehnen wir ab.
- Es ist richtig, dass Banken in den etablierten Industrieländern (deutsche/europäische und andere internationale Banken) eine Vorbildfunktion ausüben. Wird diese jedoch überstrapaziert, schließen sie sich künftig selbst vom Geschäft aus, mit der Gefahr, dass Konkurrenten zum Zuge kommen, die keinerlei Menschenrechtsprüfungen durchführen, oder dass Geschäfte komplett entfallen und so Regionen von der wirtschaftlichen Entwicklung abgeschnitten werden. Die Prüfung von Menschenrechten in der Außenwirtschaftsförderung muss weltweit verankert werden.

Dr. Susanne Engelbach, VDMA

Für die Exporteure, die Hermesdeckungen in Anspruch nehmen, geht es um die Frage, wie sie ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen können in einer privatrechtlichen Vertragsbeziehung zwischen dem Exporteur und dem Besteller (Sponsor). Eine Einflussnahme setzt voraus, dass das Geschäft zustande kommt und eine konstruktive Kommunikation mit dem Kunden besteht.

Die Bandbreite der Hermesgedeckten Projekte geht von der Projektfinanzierung mit hoher Einflussnahme über die Exportfinanzierung, die faktisch eine Teillieferung darstellt, bis zur Hermes Risikoabsicherung „pure cover“, bei der es keinen Hebel für Zusatzaufgaben gibt.

Matthias Döhrn, Siemens Financial Services GmbH

Es fehlt das *Level-playing-field*. Schwellen- und Entwicklungsländer außerhalb der OECD holen immer mehr auf, so dass Projekte immer weniger auf OECD-Exporteure angewiesen sind. Anlagenbauer haben heute in den wenigsten Fällen ein Alleinstellungsmerkmal, das sie in die Lage versetzt, auch gegen die Auffassung des Kunden agieren können.

Die Common Approaches werden international auf das Kurzfristgeschäft nicht angewendet, hier führt die Vorgehensweise in Deutschland zu einem Wettbewerbsnachteil. Insbesondere im Kurzfristgeschäft, ist nahezu kein Hebel vorhanden, da der Besteller keine Kreditmittel benötigt. Stolzen Bestellern kann man im Kurzfristgeschäft kaum vermitteln, dass der Lieferant eine Risikoabsicherung mit einer Exportkreditgarantie für erforderlich hält. Entsprechend führt die ausführliche Umwelt- und Menschenrechtsprüfung im Kurzfristgeschäft mangels Rückfragemöglichkeit beim Kunden möglicherweise zu der Entscheidung, ob ohne Deckung oder gar nicht angeboten wird. Das Hermes-Instrumentarium verliert damit seine Nutzungsmöglichkeit.

Sofern es nicht um die Behandlung der Mitarbeiter auf der eigenen Baustelle vor Ort geht, fehlt der Einfluss auf die Rahmenarbeitsbedingungen. Ein Gutachten über die Arbeitsbedingungen auf den Baustellen des Kunden wird von diesem in der Regel als Affront wahrgenommen. In der Phase der Geschäftsanbahnung können die Gutachterkosten nicht auf den Kunden überwältigt werden. Auch könnte es dazu kommen, dass man auf der Ebene des EPC-Contractors den Auftrag verliert, aber ein Teilprojekt liefert. In der Konsequenz heißt das, dass der Produktlieferant prüfen lassen müsste, unter welchen Bedingungen der EPC-Contractor die Arbeiter auf der Baustelle arbeiten lässt. Dies könnte als Nachkarten verstanden werden.

Bei Ausschreibungen ergibt sich immer wieder die Situation, dass ein Nicht-OECD-Konkurrent innerhalb der Ausschreibungsfrist ein Angebot vorlegt, während deutsche Unternehmen um Verlängerung der Frist bitten müssen, weil sie im ECA-Antragsverfahren umfassende Fragestellungen beantworten müssen und damit mit der Frage der gedeckten Finanzierung ein wesentlicher Baustein noch fehlt. Hierauf kann der Kunde eingehen, es kann aber auch zu einem Ausschlusskriterium werden.

(Das in der Anhörung dargestellte Staudammprojekt in Kolumbien zeigt deutlich die Grenzen der Einflussmöglichkeiten auf. Wenn bei Projekt über mehrere Milliarden Zulieferungen in Höhe von ca. 25 Mio. USD stattfinden, fallen die bei dem Projekt nicht entscheidend ins Gewicht. Ein Zulieferer mit einem Standardprodukt wäre zudem mit einem Screening des Gesamtprojektes überfordert. In dem Fall gab es im Übrigen keinen Hermes-Antrag für die zitierten Teillieferungen des Unternehmens).

5. Herausforderungen aus der Sicht Betroffener

Juan Pablo Soler Villamizar, Movimiento Rios Vivos Kolumbien

Andritz Hydro hat eine Hermesbürgschaft für die Lieferung der Turbinen für Hidrosogamoso bekommen. Das Kraftwerk produziert seit Dezember 2014 Energie. Die Inbetriebnahme hat neue Auswirkungen und neue Betroffene hervorgebracht, die nicht

von der Betreiberfirma Isagen als solche anerkannt werden. Auch die kolumbianische Umweltbehörde hat die Betroffenen nicht berücksichtigt. Gemäß den UN Guiding Principles ist es die Pflicht der kolumbianischen Regierung, aber auch der Bundesregierung, wenn sie das Projekt mit Bürgschaften unterstützt, die Situation und Forderungen der Gemeinden zu beachten, um keine Umwelt- und Menschenrechte zu verletzen.

Der Bau des Staudamms hat Menschen, die bereits Opfer der Vertreibung und Umsiedlung durch den bewaffneten Konflikt geworden waren, erneut zum Opfer gemacht. In der Region gab es allein 21000 von der Regierung registrierte Opfer des gewaltsamen Konflikts. Während der Bauphase des Staudamms wurden sechs Gemeindeaktivisten ermordet, die öffentlich ihre Ablehnung des Projekts kundgetan hatten. Ein weiterer verschwand gewaltsam und andere wurden bedroht. Diese Umstände schränken die Beteiligung der Menschen vor Ort ein. Über die Ergebnisse der Ermittlungen ist nichts bekannt.

Am 07. Juni 2014 hat die Firma Isagen den Fluss Sogamoso für mehr als 10 Stunden trocken gelegt und so gegen die Umweltlizenz verstoßen, die die Erhaltung eines minimalen Wasserflusses verordnet hatte, um das Leben unterhalb des Staudamms zu erhalten. Aufgrund der Trockenlegung starben Tausende Fische und die Familien, die vom Fischfang leben, konnten wochenlang nicht ihrer Arbeit nachgehen. Um die Maßnahmen aufgrund des ausgetrockneten Flusses zu besprechen, wurde ein runder Tisch mit Isagen einberufen. Die Firma verließ den Dialog, da sie nicht über andere Auswirkungen des Projekts sprechen wollte. Für die Gemeinden gehören alle Auswirkungen zusammen: Auch der Verlust ihrer Arbeits- und Lebensformen ist durch das Projekt verschuldet.

Zudem hat die Verrottung nicht entfernten organischen Materials aus dem Stausee durch entstehenden Schwefelwasserstoff zu einer extremen Geruchsbelästigung in den nächstgelegenen Ortschaften geführt und diese unbewohnbar gemacht. Viele Menschen wurden gesundheitlich beeinträchtigt und hatten keinen Zugang zu medizinischer Versorgung. Hinzu kommen psychische Belastungen durch das Risiko, das der Bau des Damms in einer Erdbebenregion birgt. Die Familien, die an der Staumauer wohnen, fordern eine Umsiedlung.

Das Verwaltungsgericht von Santander musste eingreifen und hat Isagen verpflichtet, innerhalb von sechs Monaten das organische Material aus dem Stausee zu entfernen, um die Situation zu verbessern. Eine Studie von Isagen selbst zeigt, dass die Schwefelwasserstoffwerte und der Sauerstoffgehalt des Flusses unterhalb des Damms gegen die kolumbianischen Normen verstoßen. In mehreren Kilometern unterhalb des Stausees gibt es nicht genügend Sauerstoff, damit sich Fische entwickeln können, die für Arbeit und Nahrung der Anwohner essentiell sind.

Die umgesiedelten Gemeinden sind besorgt über ihre Situation. Obwohl man ihnen eine mindestens gleichwertige Entschädigung versprochen hat, sind u. a. die Gemeinden aus Panorama nicht mit ihrer Umsiedlung einverstanden, da sich die Bodenqualität ihrer Grundstücke und auch ihre Lebensqualität verschlechtert haben. Nicht alle direkt Betroffenen haben eine Entschädigung bekommen, da sie nicht als Betroffene anerkannt wurden.

Die Straßen, die von der Flutung zerstört wurden, wurden trotz Auflagen nicht in einem

Zustand wiederhergestellt, als dass sie von der Bezirksregierung abgenommen werden könnten. Ihr Zustand stellt ein Risiko für die Menschen dar, die diese Straßen benutzen müssen.

Der Fall von Hidrosogamoso zeigt, wie bei der Entwicklung und Durchführung des Projekts die Standards missachtet wurden. Dies zeigt auch, dass das Versprechen der Bundesregierung, nur für solche Projekte Bürgschaften zu übernehmen, die die Weltbankstandards einhalten, nicht erfüllt wird. Zahlreiche Auswirkungen wurden übersehen oder es wurde ihnen mit ungenügenden Ausgleichsmaßnahmen begegnet. Unter den geschilderten Umständen ist es wichtig, dass der Nationale Aktionsplan in Bezug auf Außenwirtschaftsförderung bessere Prüfungen und permanente Monitorings aufnimmt, um die bereits getroffenen Entscheidungen überprüfen und darauf hinwirken zu können, dass Ausgleichsmaßnahmen umgesetzt werden. Anders können internationale Standards und die Einhaltung von Umwelt- und Menschenrechten nicht gewährleistet werden.

6. Wird mit der Anwendung des gegenwärtigen Prüfrahmens (u. a. Weltbank- und IFC-Standards) menschenrechtlichen Risiken angemessen begegnet?

Kate Geary, Oxfam International

What are the lessons learned from the IFC's Performance Standards and Human Rights?

While Oxfam recognizes that IFC Performance Standards (PS) are one of best standards out there, they are not sufficient to enable coherence with UNGPs and avoid human rights (HR) abuses. Oxfam works in over 90 countries worldwide and this presentation is based on Oxfam's own research and experiences with communities, the findings of the IFC's Compliance Advisor Ombudsman (CAO), and the IFC's own lessons learned presentations to its Board.

Key problems are:

The PS do not require HR due diligence but make it optional and PS do not explicitly refer to the UNGPs: The PS do not **explicitly** incorporate universally accepted human rights standards (the UN GP), despite the pleas of John Ruggie and of Equator Principles banks to ensure this when PS were revised in 2011/12. The PS do not set a clear requirement that IFC and its clients undertake human rights due diligence, nor make a clearly stated commitment that the IFC will not support activities that are likely to cause, or contribute to, human rights abuses.

Lack of contextual analysis: In order sufficiently to address human rights risks, the political, economic and social context of a particular country must be taken into account. This was the IFC's major failing in the Dinant case in Honduras, one of the greatest scandals to have hit the institution. IFC had awarded a loan to palm oil producer Dinant despite a violent land conflict between palm oil producers and farmers' organisations.

The IFC itself acknowledges deficiencies in the handling of the Dinant investment, including.: “underestimation of the broader risks in the Aguan Valley (land conflict, security issues, political instability); lack of preparedness when acute problems emerged; missing broader country or sector operating risks and legacy issues (competing land claims, public to private land transfer, government-led resettlement, etc.) at key decision points”.

Reliance on client for information about what’s happening conceals HR abuses: In the case of the Santa Rita dam in Guatemala, by relying on client information IFC insisted that the Free Prior and informed Consent of affected indigenous communities was achieved, even when in August last year 1,500 paramilitaries invaded the valley to ensure the project went ahead. In the Dinant case, the IFC’s own watchdog, the CAO, criticised IFC’s reliance on information from its client and the lack of dialogue with wider stakeholders. E. g. the CAO found that an IFC appraisal mission to Honduras in 2008 met extensively with Dinant management, Dinant staff, mayors of towns and some indigenous representatives from outside the area; however the IFC team did not meet with community representatives, civic leaders, or civil society organizations in the areas most proximate to Dinant facilities or plantations in the Bajo Aguán (where the majority of Dinant’s operations are located), or with relevant national level actors. Other weaknesses in the E&S Assessment which limited IFC’s understanding of the social (especially conflict and security) issues associated with the Dinant investment included the absence of a stakeholder analysis and the lack of contextual information on conflict and security risk in Honduras and the Bajo Aguán.

The German government should include provisions in its NAP to prevent similar deficiencies in the granting of export credit, investment and untied loan guarantees.

Regine Richter, urgewald

1. Um ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachzukommen, sollte die Bundesregierung für die Außenwirtschaftsförderung eine **Menschenrechts-Policy** verfassen. Viele Elemente für eine solche finden sich bereits in den Checklisten, im "Watchful-Eye" Ansatz und in den Prüfungen von EulerHermes, sie müssten für eine Menschenrechts-Policy systematisiert und um einige Punkte erweitert werden (s.u.). Bisher fehlt auf den Agaportal-Seiten (und darüber hinaus) ein prominenter und expliziter Hinweis zur Bedeutung des Menschenrechtsschutzes und damit fehlt ein Bekenntnis der Bundesregierung dazu. Eine Menschenrechts-Policy für die Außenwirtschaftsförderung kann helfen, das Thema bei Unternehmen stärker zu verankern, was die UN Leitprinzipien vorsehen.
2. Die **politische Situation im Land muss mitberücksichtigt werden**. Die rein projektbezogene Prüfung reicht nicht, wenn Projekte in Ländern mit autoritären oder repressiven Regimen durchgeführt werden, denn dieses Klima hat Auswirkungen auf die Qualität z.B. von Konsultationsprozessen. In solchen Situationen muss es zudem Schutz für Informanten geben, die sich kritisch zu Projekten äußern.
3. Die **Besteller- und Exporteur-Angaben müssen unabhängig überprüft** werden. Projekte können ihre Namen ändern, Exporteur wissentlich oder unwissentlich keine

Probleme sehen, wo es tatsächlich Proteste gibt: Projektebesuche mit zumindest teilweiser Unabhängigkeit von Projektbetreibern sind wichtig, wo es in Projekten zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen kommen könnte. Um unabhängige Informationsquellen auch im Land erschließen zu können ist Transparenz über Projekte nötig.

4. **Umfassend menschenrechtliche Auswirkungen** prüfen: auch Lieferketten oder weitere Auswirkungen prüfen, etwa Herkunft und Herkunftsbedingungen von Kohle bei Kraftwerken prüfen, ebenso etwa zu erwartende Gesundheits-, oder Wasserknappheitseffekte. Erkenntnisse aus dem Monitoring sollten zurück in zukünftige Prüfungen fließen: etwa zu Anspruchsgruppen, die in der Prüfung nicht hinreichend berücksichtigt wurden.
5. **Ausschlusskriterien:** für Waffen, für Dual-Use-Güter an militärische Empfänger; für Geräte zur elektronischen Überwachung an Sicherheitsbehörden in autoritären Staaten; für Staudammprojekte, die nicht die Kriterien der Weltstaudammkommission erfüllen; für Unternehmen, die wiederholt ihren menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten nicht nachkommen.

An die Vorträge sich eine Frage- und Antwortrunde an:

- Moderation: fragte, wer die Angaben der Besteller im Land unabhängig prüfen könne.
- Regine Richter: Habe Fälle geschildert, wo eine Befragung nochmal notwendig sei. Es sei bekannt, dass bei Botschaften und NGOs Berichte eingeholt werden und dass es selten auch Besuche an den Projektorten gebe. Diese Besuche können natürlich helfen, aber da gebe es eine starke Abhängigkeit von den jeweiligen Projektbetreibern und hier müsse man eben auch unabhängige Prüfungen einbeziehen.
- Vertreter Zivilgesellschaft: fragte Juan Pablo Soler Villamizar, wer denn eigentlich entschädigt werden müsse und wie eine solche Entschädigung vonstattengegangen sei, wenn überhaupt.
- Juan Pablo Soler Villamizar: Bei der Erteilung der Umweltlizenz habe es für 185 Personen Entschädigungen und Umsiedlungen gegeben. 1.300 Personen haben vorher im Flussgebiet gearbeitet. Die örtliche Bewegung stellte aber in Frage, dass das wirklich alle Betroffenen seien, da das Gebiet sehr groß sei und in dem Moment der Zählung viele Anwohner gar nicht da gewesen seien, weil sie an anderen Orten arbeiten, als sie wohnen, z.B. Fischer, Händler. Die 185 Personen, die umgesiedelt wurden, sagen, dass sie nicht angemessen entschädigt wurden und mit der neuen Situation nicht einverstanden seien. Viele der Betroffenen haben nichts erhalten, um ihr altes Leben an einem neuen Ort wieder aufzunehmen.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Man brauche einen breiteren politischen und ökonomischen Kontext, weg von der Projektebene und man solle mehr die Region als Ganzes betrachten. Russland, Weißrussland und Türkei seien Kernländer deutscher AWF. Die Zivilgesellschaft in Russland werde unterdrückt, Politiker der Opposition aus Weißrussland werden ins Gefängnis geworfen, wenn sie sich nach Wirtschaftsbeziehung mit Deutschland (DEU) erkundigen, ebenso Journalisten in DEU. Diese Aspekte müssen einbezogen werden, es sei naiv, diese Aspekte nicht einzubeziehen, z.B. wenn man

Kontakt: Arbeitsstab Wirtschaft und Menschenrechte im Auswärtigen Amt
wirtschaft.menschenrechte@auswaertiges-amt.de

Konsultationen durchführe, oder wenn man einen Beschwerdemechanismus einrichte. Man müsse Partner finden, die Beschwerden nicht direkt an die Regierung weitergeben und Whistleblower schützen. Eine reine interne Prüfung reiche da nicht aus.

- Vertreter Zivilgesellschaft: Es gehe auch um die Frage des Kontextes, über das Projekt hinaus angegliederte Maßnahmen. Der kolumbianische Fall zeige, dass ca. 30.000 Personen betroffen seien, die kaum berücksichtigt wurden. Ähnlich sei auch der Fall des Kohlekraftwerks in Südafrika, wo nur Anwohner vor Ort berücksichtigt wurden, aber selbst die Weltbank habe festgestellt, dass durch das Kraftwerk zusätzliche Minen mit neuen „Impacts“ geschaffen werden mussten, mit neuen Auswirkungen. Fragte Herrn Fitschen: Wie wird der Kontext erfasst? Wie sieht denn die Methodik genau aus? Gibt es ein Handbuch der BREG oder Euler-Hermes, wie ein ESIA überhaupt berücksichtigt werden muss und wie Menschenrechte dort berücksichtigt werden – insbesondere die Frage der Konsultation und Einbeziehung von Betroffenen? Sind die Informationen, die man von Kunden bekomme überhaupt richtig, wir haben gehört, dass es in Kolumbien 2010 ein Treffen gegeben habe, aber „ein“ Treffen sei zu wenig. Wie geht man damit um, wenn die Communities vor Ort ein Treffen verneinen?
- Vertreter Wirtschaft: fragte, was mit dem Kurzfristbereich sei. In den meisten anderen EU-Staaten gebe es solche Deckungen gar nicht wie z.B. in Schweden. DEU habe bereits einen Nachteil: Bei „Dual-Use-Gütern“ und Embargo müsse man Verordnungen beachten, da dürfen menschenrechtsverletzende Produkte ja gar nicht geliefert werden. Gehandelt werden Stahl, Getreide, Fleisch, aber auch bewegliche Investitionsgüter wie LKWs oder ähnliches, da habe der Exporteur keinen Einfluss darauf, was damit passiert, da könne man auch keine Haftung oder ähnliches einbeziehen. Bei Kurzfrist-Projekten müsse man pragmatisch bleiben, kleinere Unternehmen dürfen zudem nicht die gleichen Berichtspflichten wie Großunternehmen haben.
- Vertreter Wirtschaft: betonte, er sei ein international tätiger Infrastruktur-Consultant. Große Infrastruktur-Projekte haben einen enormen Vorlauf, bevor überhaupt der erste Spatenstich passiere. Wenn es losgehe, seien es nicht mehr 2.000 Leute, sondern vielleicht schon 20.000, teilweise vielleicht sogar illegal. Nationale Regierungen gehen damit teilweise sehr rigoros um, das habe zur Folge, dass man als Unternehmen fast keine Deckungen für solche Projekte bekomme, andere OECD-Unternehmen auch nicht. Dann kommen chinesische Unternehmen und die deutsche Wirtschaft habe keinen Einfluss mehr.
- Vertreter BREG: fragte, wo DEU bei der Qualität der Menschenrechtsprüfstandards im Vergleich zu anderen OECD-Staaten stehe.
- Vertreter Wirtschaft: Man müsse die Thematik im internationalen Kontext sehen, man arbeite mit 18 „Export Credit Agencies“ (ECAs) zusammen und die seien alle OECD-ECAs, mit den gleichen grundsätzlichen Prinzipien, trotzdem gebe es einen großen Unterschied zwischen Menschenrechtsprüfungen. DEU sei damit Österreich und Skandinavien Spitzenreiter. Die Mandatare haben hier bereits eine sehr hohe Flughöhe. Man müsse auch sagen, dass die deutsche Wirtschaft im Vergleich zu Skandinavien viel breitere Industriefelder bediene. Vertrete auch Unternehmen bei der OECD, DEU sei beim Review der „Common Approaches“ sehr aktiv gewesen. Es gebe ein großes

Gefälle, erst recht im Vergleich zu non-OECD-ECAs, aber auch da engagiere die deutsche Wirtschaft sich in internationalen Arbeitsgruppen. Für das Monitoring greife man auf Datenbanken zurück. Neben den 100 Bestellerkrediten gebe es 5.000 „RepRisk“-Prüfungen über Exportkredite hinaus, im Vorjahr 2.800. Sehe da eine weitere Steigerung der Awareness. Es sei aber schwierig, auf konkrete Gesetzesänderungen in den Ländern hinzuwirken. DEU habe bei der Prüfung einen Top-Standard.

- Vertreter Gewerkschaft: zu den IFC Performance Standards/ „Common Approaches“: Die Weltbank beziehe sich nicht auf ILO-Kernarbeitsnormen, das sei eine grundlegende Schwäche. Daher müssten bei allen Projekten die IFC Performance Standards verwendet werden.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Im Rohstoffbereich gebe es viele Menschenrechtsverletzungen, daher brauche es hier eine verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht (HRDD). Habe gesehen, dass Eritrea, Kongo, Angola als Handelspartner auftauchen. Hier gebe es viele Probleme, der Handel mit Rohstoffen befördere bewaffnete Konflikte. Frage: Gibt es hier eine OECD-Diskussion? Wie weit wird das einbezogen? Aserbaidschan sei nicht mehr EITI-Mitglied, weil es die Zivilgesellschaft unterdrücke. Werden EITI-Berichte auch einbezogen in die Prüfungen?
- Vertreter Wirtschaft: Vertrete die Mehrheit der deutschen Industrie, die kleine Projekte machen, im 5-20 Mio.-Bereich. Sei selbst oft vor Ort, hauptsächlichlicher Markt liege in Asien. Sei fassungslos, wenn er die Forderungen der Zivilgesellschaft höre, man möchte mit AWF Menschenrechte in der Welt umsetzen. Nur drei Prozent der deutschen Exporte, die überhaupt durch AWF gedeckt seien, sind Großprojekte, die sowieso eine Sonderbehandlung haben. Die Textilbranche nehme viele Bürgschaften. Habe schon gesehen, dass das mit Umweltkriterien schwierig sei, sozial Kriterien könne man nicht auch noch bedienen. Arbeitsplätze müssen gesichert werden, aber deutsche Produkte seien kaum noch besser als chinesische. Wenn ein lokales Unternehmen sage, es halte Standards vor Ort ein, was sollen da externe (deutsche) Anforderungen bringen? Verliere dann einfach nur das Geschäft, Sozialstandards werden dann sowieso nicht eingehalten und deutsche Arbeitsplätze fallen weg.
- Vertreter Wirtschaft: Die Analyse politischer Systeme könne nur durch die BREG erfolgen, weil diese besten Zugang zu den Quellen habe und das in die Deckungspolitik einbeziehen könne. Nur so könne Deckung ein verlässliches Instrument bleiben. Es könne nicht um Berichtspflichten für Unternehmen gehen, sondern um öffentliches Recht bei der Deckungsentscheidung. Versicherung sei Privatrecht, Berichtspflichten können nur dann erfolgen, wenn die Anforderungen ganz konkret formuliert werden. Anerkennung von Sicherheiten könne nur erfolgen, wenn die Bedingungen klar formuliert seien und die Einhaltung auf dieser Basis von Banken sichergestellt werden könne. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Bedingungen außerhalb der Deckung nützen nichts und führen nur zu Rechtsstreitigkeiten, haben keine Bindungskraft.
- Vertreter Wirtschaft: Natürlich habe man einen Hebel bei Großprojekten, wenn das Unternehmen Hauptakteur sei, aber meist sei man nur einer von vielen Zulieferern für Produkte. Es sei nicht zu kontrollieren, ob die, die das Projekt dann umsetzen, die Arbeitsbedingungen einhalten. Wenn nicht geliefert werden, heiße das ja nicht, dass ein

solches Großprojekt dann nicht stattfinden. Man liefere oft an Kunden in Großbritannien oder die USA und das Produkt stehe dann am Ende in Saudi-Arabien. Das sei nicht nachträglich prüfbar, man habe keinerlei Kenntnis, wo das hingehet. Ausschluss kann man nur bieten, wenn man ein Alleinstellungsmerkmal habe oder Weltmarktführer sei. Die Erfahrung zeige, wo es bessere Infrastruktur, etc. gebe, steigere sich meistens auch die Menschenrechtslage vor Ort und die Lebenssituation.

- Vertreter Zivilgesellschaft: Mit AWF können natürlich nicht alle Probleme gelöst werden, aber es gehe darum, was sich aus den UNLP ergebe und wie Sorgfaltspflichten gesteigert werden können. Aber, wenn der Bund involviert sei, gebe es eine besondere Verantwortung. Beispiel Staudämme: Soll ein Unternehmen, das keine eigene HRDD umsetzt, dauerhaft von AWF profitieren? Oft haben Menschen, die an den Staudämmen leben, keinen Strom. China könne kein Grund sein, sich an Projekten zu beteiligen, bei denen Menschenrechte verletzt werden. Auch in China finde langsam ein Umdenken in Richtung Umwelt- und Sozialstandards statt und es gebe eine Eigenverantwortung. Es wurde gesagt, viele Exporte gebe es doch nur, weil DEU einen guten Ruf habe. Darauf sollte man aufbauen. Wollte unterstützen, dass man sich den Kontext anschau, insbesondere die Region. Gerade gebe es einen Antrag für ein Gasförderprojekt in der Arktis Russlands, hier sei schon jetzt klar, dass tausende von Rentierzüchtern ihre Existenz verlieren. Das sei bekannt, aber wie will man damit umgehen?
- Vertreter DIMR: Die UNLP fordern Unternehmen auf, erhebliche Risiken zu erfassen, dabei gilt es, die Größe des Unternehmens zu beachten. Es gehe darum, ob gravierende Risiken ausreichend erfasst werden. Wie groß ist denn der Aufwand, die Erhebung durchzuführen? Was ist der Unterschied zwischen A, B, C und K-Projekten? Gibt es da Gefahren, dass man etwas übersieht? Welche Schwächen haben die IFC Performance Standards ganz konkret in Bezug auf Menschenrechte?
- Vertreter Zivilgesellschaft: Eine Referenz zu den UNLP fehle, um Unternehmen klare Verhaltenshinweise zu geben. Es fehle auch eine Referenz zu konkreten Menschenrechten. Zudem fehle eine Analyse des Kontexts und Hinweise für eine konkrete Umsetzung in den Unternehmen, z.B. wie man „free, prior and informed consent“ (FPIC) umsetze und Konsultationen durchführe.
- Vertreter Stiftung: Mehr Politikkohärenz sei wichtig, z.B. durch den IMA. Der Ausschuss könne diese Kohärenz nicht sicherstellen, solange nicht ausführlicher geprüft werde, wie die Verhältnisse im jeweiligen Land und die Menschenrechtssituation vor Ort genau aussähen. Ein Beispiel sei Ägypten, zwar verbessere sich die Situation für Bevölkerung potentiell durch bessere Stromversorgung, etc., aber vor allem werde durch große Kooperationsprojekte mit (halbstaatlichen) ägyptischen Unternehmen ein Regime gestärkt und unterstützt, das Menschenrechte systematisch verletze. BMZ und AA sollten sich fragen, ob das in ihrem Sinn ist, wo sie doch an anderen Stellen genau dies bekämpften.
- Vertreter Zivilgesellschaft: China sei eine gute Ausrede für alle anderen sich nicht zu bewegen. Es gebe genug Beispiele, wo das Verhalten chinesischen Unternehmen gerade auf die Füße falle.

- Vertreter BREG: bedankte sich für die vielen Anregungen, wenn diese auch kontrovers waren. Was macht DEU im OECD-Rahmen? Man sei maßgeblicher Treiber zur Weiterentwicklung der „Common Approaches“ und habe frühzeitig erkannt, dass auch Nicht-OECD-Länder hier gebraucht werden, um diese auch an Verträglichkeitsprüfungen heranzuführen. Der Prozess sei schwierig, aber es gebe eine langsame Annäherung, die hoffentlich mittelfristig zu etwas führen werde. Haben diese Standards maßgeblich mitentwickelt und frühzeitig implementiert. Wolle nicht, dass der Eindruck entstehe, es werde nichts gemacht. Die BREG mache schon sehr viel, aber es sei richtig, regelmäßig zu schauen, ob man etwas verbessern müsse. Man bewege sich im Rahmen der AWF. Diese sei kein Instrument, um Menschenrechte umzusetzen. Das heiße nicht, dass man da nichts machen könne, aber es limitiere den Handlungsspielraum, wenn die BREG als beteiligter Akteur zu viel verlange und dann gar nichts erreiche. Frage sei, was beeinflusst werden könne. Man wolle Einfluss nehmen, daher habe man einen projektbezogenen Ansatz, der kritisiert wurde. Nochmal: Man könne keine allgemeine Menschenrechtspolitik über die AWF führen. Man sei nur ein kleiner Ausschnitt der BREG und erst recht nur ein kleiner Teil der Exporte. Der Aufwand werde nicht gescheut, man müsse aber realistisch sein in dem, was erreicht werden könne – können nicht über ein Projekt in Russland einfordern, dass dort die Meinungsfreiheit umgesetzt werde. Staudammprojekte seien absolute Einzelfälle, Unternehmen sagen schon, dass sie überfordert seien bzw. aus Wettbewerben rausfliegen, weil es zu hohe Anforderungen gebe. Anforderungen werden trotzdem gestellt. Kohärenz werde über den IMA, mit vier Ministerien, gesichert, da gebe es schon Kontroversen, aber immer mit Bezug auf die Frage, was getan werden könne. Wenn zu viel gewollt werde, dann breche das Instrument zusammen, primäre Aufgabe von Unternehmen sei Geld zu verdienen und Arbeitsplätze zu sichern.
- Vertreter BREG: zu Fragen von Einfluss und Gewährleistung: Der Landeskontext werde natürlich schon betrachtet, aber es seien hier Grenzen gesetzt. DEU habe sich mit den anderen OECD-Ländern auf einen Prüfungsstandard auf Projektebene geeinigt, weil nur da Einfluss genommen werden könne. Man sei aber auch keine „direct-lending“ Exportkreditagentur (ECA) und habe daher auch weniger direkten Einfluss. Man schaue auch, ob andere ECAs beteiligt seien. Je mehr da beteiligt seien, umso größer sei auch der gemeinsame Einfluss. Auch wenn z.B. Entwicklungsbanken involviert seien, könne man etwas tun. Geprüft werde primär risikobasiert und wenn man etwas finde, gehe man verstärkt ins Detail. Der Aufwand für Kategorie-A-Projekte sei am höchsten, aber es gebe auch bei K-Projekten (Projekte außerhalb des Anwendungsbereichs der Common Approaches), je nach Land, Sektor etc. sehr aufwändige Prüfungen. In den Zeitaufwand falle auch der Dialog mit Botschaften, etc. Das Beispiel aus Russland sei ein extremer Sonderfall, die Mandatare waren vor Ort und konnten sich einen Überblick verschaffen, unabhängige Gutachter waren auch vorhanden. Standortbesuche werden von den Mandataren geplant – wann, was, mit wem, werde von den Mandataren vorgegeben, aber man sei natürlich Gast des Bestellers und daher sei es manchmal schwierig, mit der Zivilgesellschaft vor Ort in Kontakt zu kommen. Meistens habe man jedoch den Eindruck, dass bei den Treffen auf von Seite der Betroffenen frei gesprochen werden könne. Die Prüfung vor Ort beinhalte ggf. auch die Geschichte und Struktur des Käufers. UFK-Rohstoffe seien immer Kategorie A und brauchen immer unabhängige Gutachten, die

entsprechende Aspekte einbeziehen. IFC PS gingen über die „Safeguard-Standards“ der Weltbank hinaus, aber wenn es Risiken gebe in Projekten, die nicht von den „Safeguard“-Kriterien abgedeckt seien, nehme man zusätzliche Kriterien mit rein und es sei zudem abzusehen, dass „Safeguard-Standard“ und IFC PS zukünftig angeglichen werden würden. Internationaler Konsens über IFC PS sei, dass alle wesentlichen Menschenrechte einbezogen werden. Shift habe da auch schon mit entsprechenden Studien gezeigt, dass die wesentlichen Menschenrechte abgedeckt seien. Technisch bringe man sich sehr stark in die OECD-Arbeitsgruppe ein und treibe die Diskussion voran. Seit 2007 sei ein umfangreicher Lernprozess im Gange, das müsse auch zugestanden werden. In der Vergangenheit bezogen sich die Prüfungen vor allem auf Umweltkriterien und zunehmend eben auch auf soziale Aspekte und Menschenrechte. Auf der Internetseite gebe es Informationen zur Umwelt- und Sozialprüfung. Angegliederte Anlagen und Lieferkette seien ein schwieriges Thema, was zunehmend mehr in die Prüfung einbezogen werde, aber der Einfluss sei natürlich noch geringer als beim Projekt selbst. Informationen zu bekommen sei schwierig, aber die „Common Approaches“ verlangten, auch angegliederte Anlagen unter Berücksichtigung des Einflusses einzubeziehen.

Block 2: Monitoring und Durchsetzungsmöglichkeiten

7. Gegenwärtiger Stand

Uwe Fitschen, Mandatäre

Monitoring und Durchsetzungsmöglichkeiten – gegenwärtiger Stand

- Das Monitoring von in Deckung genommenen Geschäften beruht auf den Vorgaben der OECD Common Approaches und der Ministerien sowie den Ergebnissen der Umwelt- und Sozialprüfung.
- Es wird unterschieden, ob die Monitoring Anforderungen vor oder nach endgültiger Indeckungnahme zu erfüllen sind. Beide Möglichkeiten werden im Prüfungsbericht aufgezeigt und durch den IMA entschieden. Anforderungen, die nach endgültiger Indeckungnahme zu erfüllen sind, müssen zudem durch die antragstellende Bank im Kreditvertrag aufgenommen werden.
- Bei der Formulierung von Anforderungen gilt es insbesondere die Projektrisiken, die Schwere der potentiellen Auswirkungen, die Größe des Anteils am Projekt sowie den Einfluss des Antragstellers zu berücksichtigen.
- Werden Anforderungen, die vor endgültiger Indeckungnahme zu erfüllen sind, nicht eingehalten, besteht je nach Schwere der Abweichungen die Möglichkeit, die endgültige Indeckungnahme zu verweigern oder es können zusätzliche Anforderungen vereinbart werden. Diese sind dann wiederum nach endgültiger Indeckungnahme zu erfüllen sind.
- Werden Anforderungen, die nach endgültiger Indeckungnahme zu erfüllen sind, nicht

eingehalten, werden zunächst in enger Abstimmung mit der Bank und ggf. anderen beteiligten Exportkreditagenturen potentielle Heilungsmöglichkeiten identifiziert, um eine Einhaltung der relevanten Standards zu gewährleisten. Zudem besteht für die Bank die Möglichkeit, Auszahlungen zurück zu halten bzw. den Kredit vorzeitig fällig zu stellen (Event of Default), wodurch jedoch der Einfluss auf das Projekt verloren geht.

- Im Bereich DIA gibt es eine allgemeine Berichtspflicht für alle Projekte, die bei Kategorie A und B Projekten um Umweltaspekte erweitert wird. Zudem bestehen Sonderkündigungsrechte, falls Garantiebedingungen nicht eingehalten werden.
- Im Bereich UFK sind die Kreditnehmer zur Einhaltung internationaler Umwelt- und Sozialstandards sowie zur regelmäßigen Berichterstattung an den Garantiennehmer verpflichtet, der wiederum den Bund über eine ggf. vorliegende veränderte Risikolage zu unterrichten hat.

8. Anforderungen aus zivilgesellschaftlicher Sicht:

Heike Drillisch, GegenStrömung

Wir begrüßen, dass mittlerweile in vielen Fällen ein Monitoring durchgeführt wird, sehen aber weiterhin Defizite, die durch den NAP behoben werden sollten.

- **Transparenz bzgl. Auflagen, die eingehalten werden müssen:** Für Kategorie-A-Projekte sind zwar die Umweltverträglichkeitsprüfungen öffentlich, nicht jedoch, welche Auflagen und Ausgleichsmaßnahmen letztlich an die Bürgschaftsvergabe geknüpft wurden. Vor Ort ist es für die Betroffenen oft schwer, die Dokumente zu erhalten, so dass sie ihre Rechte nicht einfordern können. Die Bundesregierung sollte daher Transparenz herstellen, indem sie die Auflagen selbst veröffentlicht oder angibt, wo sie zu finden sind.
- **Kategorie-B-Projekte:** In der Regel wird nur bei Kategorie-A-Projekten ein Monitoring durchgeführt. Auch Kategorie-B-Projekte können jedoch per definitionem negative Auswirkungen nach sich ziehen. Daher ist es auch für Kategorie-B-Projekte notwendig, ein Monitoring durchzuführen.
- **Dauer und Umfang des Monitorings:** Monitoringauflagen gelten oft nur für einen begrenzten Zeitraum, im Falle Hidrosogamoso z. B. für 3 Jahre nach Inbetriebnahme. Auswirkungen treten u. U. aber erst längerfristig auf und auch die Wirksamkeit von Ausgleichsmaßnahmen, z. B. neuen Einkommensbeschaffungsmaßnahmen, muss längerfristig überwacht werden. Grundsätzlich sollte das Monitoring daher für die Laufzeit der Bürgschaft verhängt werden, wenn auch mit abnehmender Intensität. Nur so kann aus Fehlern gelernt und Erfahrung mit Langzeitfolgen aufgebaut werden. Die Auflagen müssen so weit gefasst sein, dass auf vorher nicht erkannte Probleme reagiert werden kann. Der Anspruch an Monitoring wird noch steigen, wenn die

neuen Safeguard Policies mehr Spielraum geben, dass Standards erst im Laufe des Projekts erfüllt werden.

- **Effektivität des Monitorings:** Das Beispiel Hidrosogamoso zeigt exemplarisch, dass wichtige Informationen (z. B. über mangelhafte Entschädigungen, Probleme bei Ausgleichsmaßnahmen und Proteste vor Ort) die Bundesregierung erst durch NGOs erreicht haben. Monitoringberichte vom Projektbetreiber oder von Consultants, die von der Bevölkerung als mit dem Projektbetreiber verbunden wahrgenommen werden, reichen nicht aus. Es muss vertraglich verankert werden, unabhängige Quellen, Menschenrechtsexpert*innen und vor allem die Betroffenen aktiv einzubeziehen.
 - **Untersuchung von Misständen:** Hinweisen auf Probleme geht EulerHermes i. d. R. mit Anfragen bei Banken und Projektbetreibern, ggf. bei Botschaften, gelegentlich mit *site visits* nach. Diese sind allein nicht geeignet, ein klares Bild der Situation herzustellen. Im Falle Hidrosogamoso teilte das BMWi noch im September 2014 mit: *„Dem Deckungsnehmer waren etwaige Anschuldigungen vorab nicht bekannt und der Besteller ISAGEN hat diese zurückgewiesen. Auch die Befassung der deutschen Botschaft in Kolumbien hat keine belastbaren Erkenntnisse über etwaiges Fehlverhalten erbracht.“* Zu diesem Zeitpunkt gab es jedoch vor Ort bereits Proteste und öffentliche Debatten und es war durch das Austrocknen des Flusses zu einem Fischsterben gekommen. Auch in diesem Punkt ist es zentral, die Sichtweise der Betroffenen vor Ort unabhängig vom Projektbetreiber zu erheben und vertrauliche Zugänge zu gewährleisten, damit Menschen sich ohne Furcht vor Repression äußern können.
- ➔ Es braucht eine eigene **Beschwerdestelle mit Kapazitäten, Probleme zu untersuchen.** Lokale Beschwerdemechanismen eignen sich oft nur für die „kleinen“ Probleme und nicht für strukturelle Probleme.
- **Durchsetzung von Auflagen / Behebung von Misständen:** Gerade wenn verbürgte Lieferungen schon erfolgt sind, verfügt die Bundesregierung jenseits von Nachfragen über kaum Einflussmöglichkeiten, da die Kündigung der Bürgschaftsverträge zu dem Zeitpunkt häufig kein angemessenes Mittel darstellen kann. Daher müssen weitere Maßnahmen entwickelt werden, die die Einhaltung der Auflagen erreichen können.

FAZIT: Beim Monitoring vermissen wir einen rechtebasierten Ansatz, der von den Betroffenen ausgeht und sie bei der Wahrung ihrer Rechte unterstützt. Der NAP sollte diesbezüglich Abhilfe schaffen.

9. Anforderungen aus der Sicht von Unternehmen

Sabine Lehmann, KfW IPEX-Bank GmbH

Kontakt: Arbeitsstab Wirtschaft und Menschenrechte im Auswärtigen Amt

wirtschaft.menschenrechte@auswaertiges-amt.de

Im Rahmen des Kreditprozesses werden die Risiken einer Transaktion, eines Vorhabens gem. lokalem Recht, gegebenenfalls internationaler Anforderungen beleuchtet. Nach Screening und Festlegung der Prüfungstiefe wird das Vorhaben analysiert.

Der Kreditprozess sieht vor, dass bei Festlegung von Maßnahmen zur Risikominderung diese Maßnahmen in Bau- und Betriebsphasen durch das Monitoring und Reporting dokumentiert werden:

Der Besteller / Der Vorhabensverantwortliche hat der Bank, dem Deckungsgeber darzulegen, WIE er überwacht und WELCHE Feststellungen getroffen werden. Dieses Monitoring ist schriftlich festzuhalten. Die Reportinganforderungen sehen in Bauphasen je nach Vorhaben quartalsweise oder bis zu monatliche Berichterstattung vor.

In diesen Überwachungsberichten / Reports sind Mängel und Mängelbehebung offen zu legen.

Kommt es zu Verstößen gegen die kreditvertraglichen Anforderungen, ist – wie bei anderen kreditvertraglichen Vereinbarungen – ein Verstoß gegen den Vertrag mit einem Waiver Request anzuzeigen und die Gegenmaßnahmen zur Genehmigung vorzulegen. Verstöße, ob Finanzkennzahlen- oder U&S-bedingt, sind stets dem Kreditgeber und dem Deckungsgeber offen zu legen und zu beheben.

Anforderungen an den Staat:

Einerseits UN Guiding Principles weltweit voranbringen, andererseits müssen für Exporteure und begleitende Finanzierungsinstitutionen Monitoring- und Reportinganforderungen handhabbar bleiben und wirtschaftlich vertretbar sein.

Überwachung und Berichterstattung

Bei umwelt- oder sozialrelevanten Vorhaben ist in den Finanzierungsverträgen eine Berichterstattung („Monitoring“) über die Einhaltung von Schutzmaßnahmen vorzusehen. Für die Durchführung des Monitoring erwartet die KfW IPEX-Bank die Benennung eines unabhängigen Experten, der in Abstimmung mit der KfW IPEX-Bank durch den Kunden beauftragt wird; er führt das Monitoring durch oder prüft die Eigenüberwachung des Kunden. Auch das gesamte Monitoring erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem KC Umwelt und Klima (LGc3) der KfW Bankengruppe.

Beim Auftreten von außergewöhnlichen Beeinträchtigungen der Umwelt oder sozialen Belange wird die KfW IPEX-Bank ihren Einfluss soweit möglich nutzen, zur Problembehebung beizutragen.

Der Kunde hat während der Projektlaufzeit (Vorbereitung und Betrieb) ein Verfahren einzurichten, mit dem Beschwerden der Beschäftigten und der betroffenen Öffentlichkeit entgegengenommen und behandelt werden. Fälle und Bearbeitungsergebnisse sind zu dokumentieren und sind Bestandteil der Berichterstattung.

6.4. Transparenz und Offenlegung

Grundsätzlich ist die Bereitstellung von Projektinformationen primär eine Aufgabe der für ein Vorhaben verantwortlichen Kunden (siehe Art. 5). Die KfW IPEX-Bank kann Projektinformationen, die nicht öffentlich zugänglich sind, nur mit vorheriger Zustimmung

der entsprechenden Parteien an Dritte weitergeben.

Bei Vorhaben, die dem Verfahren einer USVP unterzogen wurden, erfolgt eine Information der Öffentlichkeit und Beteiligung der Betroffenen vor Ort durch die zuständigen Behörden, Sponsoren, oder Dritte im Rahmen dieser USVP.

Die KfW IPEX-Bank berichtet in zusammengefasster Form jährlich im Geschäftsbericht sowie im Rahmen des Nachhaltigkeitsberichtes der KfW Bankengruppe über die Umsetzung dieser Richtlinie. Darüber hinaus erfolgt eine entsprechende Information des Verwaltungsrates im Rahmen der jährlichen Berichterstattung über das Umwelt- und Sozialengagement der KfW Bankengruppe.

Gegenüber der Equator Principles Association erfolgt die Berichterstattung über die Umsetzung der EP im Rahmen des jährlichen EP Reportings.

Diskussion: Wo bestehen Lücken? Wie können diese geschlossen werden?

- Vertreter Zivilgesellschaft: Die Bevölkerung müsse besser über Monitoring- und Partizipationsprozesse informiert werden. Unabhängige Quellen seien wichtig. Hermes solle nicht nur mit den Unternehmen vor Ort in Kontakt treten, sondern auch mit der Zivilgesellschaft, aber auch mit marginalisierten Gruppen, die Probleme damit haben, Zugang zu Hermes zu finden. Monitoring sei kein Selbstzweck. Meist erfolge nur ein Monitoring auf dem Papier; echte Partizipation (genuine participation) mit lokalen Gemeinschaften, die von dem Projekt betroffen sind, finde häufig nicht statt. Der Fokus müsse realistisch bleiben; man müsse über Instrumente sprechen; wie können Menschenrechte in diesen Ländern gestärkt werden? Es gelte, ein weites Verständnis von Menschenrechten zu haben, um Menschenrechte besser zu respektieren und zu schützen.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Es gehe nicht darum, mit Exportkrediten Menschenrechten in anderen Ländern zu verbessern, sondern es gehe darum, mit unabhängigen Informationen die Performance von Unternehmen zu beurteilen. Beispiel Petrochemieprojekt in Indien: Wie kann eine glaubwürdige Prüfung der Informationen erfolgen, die der Besteller geliefert hat, wenn in der Region öffentliche Kritik am Projektbetreiber massive Repression zur Folge hat? Wie wird darauf aufbauend ein Monitoring durchgeführt? Wie wird dann eingegriffen? Wies auf das Beispiel von Juan Pablo Soler Villamizar hin: Auch kleine Anteile am Projekt seien keine Rechtfertigung dafür, Menschenrechten nicht zu achten, vor allem, wenn die BREG daran beteiligt ist.
- Vertreter DIMR: Die IFC Performance Standards seien dünn, was die Menschenrechte angeht. Die Frage sei, wer sich beim Monitoring wirklich zu Wort melden könne. Haben Betroffene die Möglichkeit, sich zu artikulieren? Beispiele: Zivilgesellschaft unterdrückt oder Whistleblower in Unternehmen; was ist, wenn die lokale Zivilgesellschaft vermachet ist? Bspw. Kastenlose in Indien. All diese Themen sollte man im Blick haben beim Monitoring und sensibel sein für Kontexte. Aber alle Probleme und Themen können Mandatare nicht kennen, sie brauchen Informationen zu den Themen, auf die sie achten sollen.
- Moderation: fragte, was getan werden müsse, damit Unternehmen bzw. Mandatare systematisch in den Monitoringprozess eingeführt werden.

- Vertreter DIMR: antwortete, dass die Mandatare für ihren Bereich am besten wissen, was machbar sei. Es gehe darum, in der Sensorik mitzubekommen, wo Betroffene sich nicht artikulieren können. Das sei auch eine Frage in der Prüfmaske der Mandatare; wo muss ich besser darauf achten; ggfs. auch Informationen von externen Quellen wie Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen nutzen.
- Vertreter Zivilgesellschaft: meinte, es fehle in der Diskussion die Klarheit, wann es heiße, „ab diesem Punkt gibt es keine Kredite“. erinnerte an das Prinzip „do no harm“; wenn es zu Menschenrechtsverletzungen komme, dann dürfe der Staat, der zur Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet sei, keine Kredite vergeben.
- Vertreter Zivilgesellschaft: kritisierte die bequeme Ausrede betreffend chinesischer Unternehmen. Fragte, wie Informantenschutz, Schutz von Whistleblowern und Korruptionsbekämpfung sichergestellt werde, in der Art und Weise, dass Menschen tatsächlich geschützt seien. Zum Thema Monitoring: es gehe auch um Heilungsmöglichkeiten. Die existierenden Monitoringgerüste seien zum Teil nicht zweckmäßig; es tue sich nichts.
- Vertreter Zivilgesellschaft: erinnerte an die Einflussmöglichkeiten von Unternehmen – auch dann, wenn nur eine geringe Beteiligung an einem Projekt vorliege. Die UNLP fragten nach der Schwere der Menschenrechtsverletzung, die zu erwarten sei. Wenn die Schwere „groß“ sei, dann folge die zweite Frage; gibt es Einwirkungsmöglichkeiten? Wenn nein, dann könne nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass trotzdem das Projekt wie geplant durchgeführt werde, „da sonst die Chinesen dasselbe tun würden“. An diesem Punkt müsste die BREG sagen, sie fördere das Projekt nicht, da sie anderenfalls an Menschenrechtsverletzung beteiligt wäre.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Die Frage der Menschenrechte betreffe nicht nur die BREG. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sei eine universelle Erklärung. Es sei eine Frage der Reputation, Achtung und Würde. Deshalb sei die Rolle von Monitoring besonders wichtig, da Unternehmen, die investieren, von der BREG unterstützt werden mittels Garantien. Daher sollte ein Interesse daran bestehen, dass keine neuen Konflikte in der Region entstehen, in der das Unternehmen aktiv ist. DEU sei sehr angesehen, BREG und Unternehmen genießen eine hohe Glaubwürdigkeit. Diese Macht wirke auch in Außenhandelsbeziehungen. Die Einforderung der Einhaltung von Menschenrechten sei keine einschränkende Maßnahme, sondern führe im Gegenteil zu mehr Achtung für deutsche Unternehmen. Dies gelte vor allem in Gegenden, in denen Menschenrechtsprotokolle nicht ausreichend ratifiziert oder umgesetzt wurden. Wo das Beschwerdesystem nicht funktioniere, komme internationalen Akteuren eine besondere Bedeutung zu. Beispiel: Die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte in einem Fall in Guatemala: Im Zuge des Baus eines Staudammes wurden 400 Menschen getötet. Daraufhin beendete der US Kongress die Finanzierung. Der politische Wille sei wichtig, erst anschließend gehe es um weitere Forderungen. Regte an, eine Kategorie Null zu schaffen, für Unternehmen, die immer wieder Menschenrechte verletzen, damit diese keine Kredite oder Bürgschaften mehr erhalten. Häufig würden Menschenrechtsverletzungen von denselben Akteuren verübt.

- Vertreter Wirtschaft: entgegnete, die Sicht auf Projekte müsse korrigiert werden; wie solle das funktionieren; es müsse dann auch eine Liste für Staaten geben. Teilweise sei es besser, im Projekt zu bleiben, als keinen Einfluss mehr darauf zu haben, wenn man sich aus Projekt herausgezogen habe. Zwei Punkte fehlten in der Diskussion: Erstens, „Kategorie-A-Projekte“ sei eine Kategorie, in der auch viel Geld für Monitoring ausgegeben werde, dies sei nicht für alle Projekte machbar (650 Einzeldeckungen mit überwiegend kleinteiligem Geschäft). Bei Großprojekten, die besonders sensibel seien, werde umfangreich geprüft. Zweitens zum Thema Monitoring: Man müsse sich vorher im Klaren sein, wie weit man gehen wolle, wenn es zu Verletzungen komme. Wie weit gehe man im Sanktionieren von Verstößen; Verträge laufen in der Regel zehn bis 12 Jahre, wann sei der „event of default“ auslösbar? Wenn man kündigt, sei auch das Geschäft wieder verloren, daher müsse man sich die Frage stellen, wer auf welchem Wege sanktioniert. Das dürfe nicht auf dem Rücken von Unternehmen oder Banken ausgetragen werden. Fragte, inwieweit das Instrumentarium in der Lage sei, Druck auszuüben; dies sei eine Frage der Abwägung auch für den Steuerzahler, wenn es bspw. zum Ausfall der Rückzahlung eines Kredites komme.
- Vertreter Wirtschaft: Stellte klar: Hermes decke Liefer-/ Bestellerkredite, Hermes gebe jedoch keine Kredite. Die Ultima Ratio sei, einen Kredit fällig zu stellen. Damit verliere man aber auch den Einfluss auf das Projekt. Beispiel: Flughafen in Indien: Es fand nach lokalem Recht eine Umsiedelung statt, noch bevor das Unternehmen überhaupt dort war. In der Bevölkerung entstand dann ein Streit, an wen der Ausgleich gezahlt werden solle. Ein Investor hatte Geld hinterlegt. In der Öffentlichkeit hieß es dann, dass die Betroffenen kein Geld gesehen haben.
- Vertreter Wirtschaft: stellte klar, dass es in der Phase, in der die Hermesdeckung bereits erfolgt sei, darum gehe, mit Problemen klarzukommen, wenn sie auftreten. In Kolumbien gehe es bspw. auch um Themen wie Wasseraufbereitung und –reinigung. Es sei eine extreme Zuspitzung, wenn gesagt werde, dass es in jedem Projekt extreme Menschenrechtsverletzungen gebe, die antizipiert werden müssen. Dies sei nicht in jedem Projekt der Fall.
- Vertreter Zivilgesellschaft: erwiderte, dass es nicht der Ansatzpunkt der ZG sei, jedes Projekt „zu Tode zu prüfen“. Stattdessen seien Risikoanalysen notwendig, in denen geschaut werde, welche menschenrechtlichen Risiken bestehen. DEU Exporte sollen nicht verhindert werden. Risikoanalysen sollten in einer Menschenrechts-Policy festgeschrieben werden. Wenn ein Unternehmen staatliche Unterstützung erhalten hat, müsse zu einem späteren Zeitpunkt geschaut werden, welche zusätzlichen Möglichkeiten geschaffen werden. Dies könne ein Element des NAP als Prüfauftrag sein. Weiter solle überlegt werden, welche zusätzlichen Instrumente einzuführen seien. Wenn der Staat involviert sei, dann habe er auch zusätzliche Möglichkeiten. Die Menschen vor Ort dürften nicht die Last tragen. Zum Thema Monitoring: Wichtig sei auch die Beteiligung vor Ort; dort müsse Transparenz geschaffen werden. In vielen Ländern funktionieren Beschwerdemechanismen nicht. Man solle daher überlegen, in welcher Form ein Beschwerdemechanismus vor Ort bekannt gemacht werden kann, ohne dass es einen Beschwerdemechanismus für jedes Projekt oder jedes Unternehmen geben müsse.

- Moderation: hielt fest, dass ein Interesse aller bestehe, dass für den Fall, dass vor Ort Probleme festgestellt werden, ein Instrumentarium bereitsteht, mit dem Probleme behoben werden können. Fragte, was dies konkret sein könnte, wer könne was tun?
- Vertreter Zivilgesellschaft: antwortete, dass die Menschen, die näher am Regierungshandeln dran sind, dies besser einschätzen könnten. Schließlich gehe es auch um diplomatische Mittel, Gebühren und letztlich Projektstopps.

Block 3: Transparenz und Beteiligung des Parlaments

10. Gegenwärtige Praxis in Deutschland, anderen Ländern und IFIs

Christian Scheper, INEF

- Im internationalen Vergleich ist die Möglichkeit der Parlamentsbeteiligung an der deutschen AWF gering (dt. Tradition der Zuständigkeit der Exekutive für auswärtige Angelegenheiten).
- Abgeordnete haben verfassungsrechtliche Informations- und Fragerechte, die auch regelmäßig wahrgenommen werden; darüber hinaus besteht der Einfluss des Parlaments in der Festlegung des Gesamtbudgets für die AWF durch das Haushaltsgesetz
- Es besteht keine parlamentsgesetzliche Regelung der Berücksichtigung von sozial-ökologischen Standards und Menschenrechten in der AWF.
- Begriff der „Förderungswürdigkeit“ in der AWF bisher sehr weit definiert. Hierunter fällt jedes Geschäft, das nicht grundsätzlich deutschen Interessen entgegensteht.
- Während die Mandatare bereits diverse Maßnahmen zur Risikoprüfung bzw. zum Monitoring unternehmen, insbesondere im Bereich Umwelt- und Sozialstandards, so geschieht dies auf Basis internationalen Soft Laws, also v.a. der OECD Common Approaches, zu deren Einhaltung sich die Mitgliedstaaten selbst verpflichten, bzw. darüber hinaus auf Basis von Eigeninitiativen der Mandatare oder Anweisung der Exekutive (BMW).
- Investitionsgarantien werden nicht von OECD Common Approaches erfasst. Hier bisher keine formale Festlegung ökologischer, sozialer und menschenrechtlicher Standards (Praxis lehnt sich an Common Approaches an); auch hier daher kein Einfluss des Parlaments bzw. kein Rahmengesetz.
- Änderungen in der Definition der zu fördernden Geschäfte und der zu berücksichtigenden Standards erfolgen weitgehend durch die Exekutive; hierbei jedoch interministerielle Abstimmung, dadurch Berücksichtigung verschiedener Ressortinteressen. Jedoch ohne Beteiligung des Bundestages (z. B. bei Entscheidung über Förderung von Atomkrafttechnologie)
- Der Ländervergleich zeigt, dass in der Regel ein Gesetz zur AWF besteht. Die Ausgestaltung ist jedoch sehr unterschiedlich, z. B. ermächtigt das niederländische Gesetz das Finanzministerium, welches die Zuständigkeit sehr weitgehend an die

Exportkreditagentur übertragen hat (weitergehende Privatisierung als in D); Bsp. USA: Gesetze auch für die zu berücksichtigenden Menschenrechtsstandards sowie Prüf- und Beschwerdeverfahren.

- Transparenz in D auf Basis der OECD Common Approaches. (Ländervergleich zeigt, dass grundlegende Harmonisierung in der OECD, aber teilweise etwas höhere Transparenz zu den Einzelgeschäften, z. B. AUS: bei Kategorie A-Geschäften vollständige Veröffentlichung der Umwelt- und Sozialprüfung mind. 45 Tage vor der Deckungsentscheidung. In Deutschland i.d.R. nur Zusammenfassung der Prüfung mind. 30 Tage vor endgültiger Entscheidung). Wesentlich umfassendere Transparenz bei Investitionskredit/-garantien in den USA (OPIC), u.a. öffentliche Anhörungen vor Direktoriumssitzungen.
- Hinsichtlich Transparenz bei menschenrechtlichen Prüf-, Monitoring - und Beschwerdeverfahren gemäß UNLP stehen sowohl D als auch andere Länder noch am Anfang. Transparenz über Praktiken könnte ggf. durch ein regelmäßiges Peer Review-Verfahren zum Umgang mit Menschenrechten erreicht werden.

Abschließende Empfehlung: Diskussion im Rahmen der Umsetzung der UNLP zeigt politischen Abstimmungsbedarf zur Förderungswürdigkeit, d.h. zum Stellenwert von Menschenrechten in der AWF, ebenso zu Fragen der Transparenz (z. B. Stellenwert von Geschäftsgeheimnissen vs. Informationsbedarf betroffener Menschen); diese Fragen sollten im Bundestag diskutiert werden. **Daher sollte der NAP die Verabschiedung eines Rahmengesetzes für die Berücksichtigung von Menschenrechten sowie Umwelt- und Sozialstandards in der AWF anstoßen.**

- Moderation: fragte, ob es zum Ländervergleich Beispiele gebe.
- Christian Scheper: antwortete, es gebe noch keine *best practice*; zumindest nicht hinsichtlich der Frage, inwieweit menschenrechtliche Kriterien berücksichtigt werden. Derzeit lernen alle noch, es kommen immer Fälle, die für alle neu seien.

Block 3a: Transparenz

11. Anforderungen aus zivilgesellschaftlicher Sicht

Dr. Verena Haan, Amnesty International in Deutschland

Aus den derzeit veröffentlichten Informationen zu Exportkreditgarantien, Investitionsgarantien und UFK-Garantien kann man sich kein ausreichendes Bild über die geförderten Projekte machen. Dabei können mehr und konkretere Informationen dazu beitragen, den besonderen Menschenrechtsschutz zu gewährleisten, den John Ruggie im Leitprinzip 4 ausdrücklich einfordert.

Verbesserte Transparenz kann die Zivilgesellschaft in die Lage versetzen, ihrerseits ergänzende Informationen an die Exportkreditagenturen zu geben: Diese nehmen nach

eigenem Bekunden Informationen der Zivilgesellschaft gerne in Anspruch, unter anderem um Missstände zu erkennen oder um sich über die Lage vor Ort zu informieren und diese mit den Angaben der Antragsteller abzugleichen – z.B. darüber ob es Proteste vor Ort gegen das Projekt gab.

Für die Zivilgesellschaft ist Transparenz außerdem wichtig, um Informationen an Partnerorganisationen in betroffenen Ländern weiter zu geben. Menschen vor Ort sollten wissen, wer an einem Projekt beteiligt ist, das sich möglicherweise negativ auf ihr Leben auswirkt – gerade wenn rechtsstaatliche Strukturen im Projekt-Staat nur unzureichend ausgebildet sind.

Die Bundesregierung sollte folgende Punkte in den NAP aufnehmen:

Erstens: Informationen zu ungebundene Finanzkredit- und Investitionsgarantien sollten im gleichen Maße veröffentlicht werden, wie Exportkreditgarantien.

Zweitens: Die ex-ante Veröffentlichungspraxis, die für Informationen über Kategorie-A Projekte gelten, sollte ausgeweitet werden auf sensible Projekte, auch wenn der Auftragswert unter einem Volumen von 15 Mio. € liegt.

Drittens: Die ex-post Veröffentlichungspraxis zu gedeckten sensiblen Projekten sollte erweitert werden: Es sollten Informationen bereitgestellt werden, aus denen erkennbar ist, welches Projekt mit staatlicher Hilfe gefördert wird.

- Unabhängig von Zustimmung des Antragsstellers sollten zumindest Angaben zu Land und Sektor gemacht werden und dazu, in welche Finanzkategorie die Bürgschaft fällt.
- In Finanzkategorie 5 über 200 Mio. sollte es konkretere Angaben geben

Viertens: Es sollte eine proaktive Information an interessierte Stakeholder geben, wenn neue Projekte eingestellt werden.

Fünftens: Bei Projekten, die einem Monitoring unterliegen, wird der Projektbetreiber verpflichtet, die dem Bürgschaftsvertrag zugrunde liegenden Managementpläne und an den Vertrag geknüpfte Auflagen bzgl. Menschenrechten und Umwelt vor Ort in verständlicher und leicht zugänglicher Form zu veröffentlichen. Dies ist vor allen für die vor Ort Betroffenen relevant.

12. Anforderungen aus Sicht von Unternehmen

Dr. Susanne Engelbach, VDMA

Für Projekte mit Exportkreditgarantien müssen unterschiedliche Phasen von der Angebotsphase, der Angebotsvergabe, der Auszahlungsbereitschaft des Kredites bis zur Rückzahlung der Finanzierung unterschieden werden.

Wichtig ist die Verhältnismäßigkeit des Dokumentationsaufwandes in der Monitoringphase. Bis zur Rückzahlung der Finanzierung ist die Hermesdeckung in Kraft. Über die gesamte Kreditdauer ist ein partnerschaftlicher Umgang mit dem Kreditnehmer

erforderlich.

Transparenz:

Vertraulichkeit zentraler Faktor für Exportwirtschaft und Interessen des Bestellers. Die Anforderungen, die an die Unternehmenstätigkeit selbst gestellt werden, sind nicht übertragbar, da es um das Projekt eines Dritten geht.

Matthias Döhrn, Siemens Financial Services GmbH

Kunden erwarten Geheimhaltungsklausel. Schon jetzt ist es schwierig, den Kunden die Erlaubnis zur Weitergabe von Projektdaten an Euler Hermes ab zu verhandeln, zumal Hermes bisher selbst keine Vertraulichkeitserklärung unterschreibt, sondern auf die Verpflichtung zur Vertraulichkeit wie bei Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes verweist. Bei Großprojekten sind zudem oft staatliche Kunden involviert. Im kurzfristigen Bereich sind diese nicht an einer Finanzierung und damit auch nicht an einer Deckung durch ECAs interessiert. Entsprechend gering ist der Verhandlungsspielraum.

Fraglich ist, zu welchen Zeitpunkten der Bund Informationen weitergeben darf. Im Vorfeld der Deckungsentscheidung findet ein geschützter Austausch unter den verschiedenen beteiligten Behörden statt. Auch der Antragsteller einer Hermesdeckung sieht heute den Prüfungsbericht und damit die Einschätzung seitens der Exportkreditversicherung nicht. Die Zustimmung des Kunden zur Freigabe der Prüfberichte ist durchaus nicht selbstverständlich. Freiwillige Transparenz als Anknüpfungspunkt für weitere Nachfragen würde faktisch wohl zurückgefahren werden.

Ein guter Kontakt zum Kunden ist über die ganze Laufzeit des Geschäftes erforderlich sonst kann der Lieferant seinen Einfluss nicht geltend machen.

Diskussion: Besteht ein Verbesserungsbedarf? Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten

- Moderation: forderte den Teilnehmerkreis auf, in der Diskussion „raus aus den Schützengräben“ zu kommen und bat darum, Ansatzpunkte für Verbesserungen zu nennen.
- Vertreter Wirtschaft: Banken müssten zunehmend Vertraulichkeitsklauseln unterschreiben. Dies sei legitim. Gleichzeitig müsse man dem Interesse der Öffentlichkeit nachkommen. Hier müsse eine europäische Lösung her. Das Thema gehöre auch auf die OECD Agenda. Bei der Veröffentlichung der Informationen und Daten dürfe es keine Einzellösungen von Staaten geben. Zur Rolle des Parlaments: Der Wunsch nach Berichten sei verständlich. Die Angelegenheit verdiene eine breite Öffentlichkeit, aber nötig sei ein generelles Reporting und nicht nur in Bezug auf Menschenrechte. Zudem gelte es die Kollegen im Parlament „abzuholen“, die über keine große Expertise zum Thema verfügen.

- Vertreter DIMR: Der Aspekt der Geheimhaltungsinteressen sei bisher während der Anhörungen wiederholt aufgetaucht. Deshalb sei zu erwägen, dies im NAP, ergänzend zu Due Diligence, entsprechend zu adressieren.
- Vertreter Wirtschaft: Das Thema europäisch komplex abzubilden sei sehr schwierig. Eine parlamentarische Basis sei in Ordnung, allerdings sei auch das entsprechende Wissen zu den Entscheidungen nötig.
- Vertreter DIMR: zur Geheimhaltung und Transparenz: Man solle dem Thema im Kontext der OECD nachgehen, das Problem müsste im NAP auf verschiedenen Ebenen auftauchen. Hier solle das *Level-playing-field* in Betracht gezogen werden, beim Thema Transparenz gebe es mit Geheimhaltung immer Probleme, hier sei eine einheitliche Note vorstellbar.
- Vertreter Wirtschaft: Transparenz und Einflussnahme seien zwei Seiten derselben Medaille. Begrüßte den OECD-Vorschlag. Bei Kategorie-A-Projekten könne mit den Mandataren großer Einfluss genommen werden, bei vielen Fällen wisse der Kunde nicht, dass es eine Exportkreditversicherung gebe. Die Nutznießer seien deutsche Exporteure, deutsche Banken, bei ihm gehe es hauptsächlich um kurzfristige Kredite (Laufzeiten), es werde niemand umgesiedelt oder verdrängt, aber Kosten seien trotzdem vorhanden. Eine gesunde Abschätzung sei hier angebracht. Mehr Einfluss als gedacht sei vorhanden, aber man müsse differenziert vorgehen.
- Christian Scheper: Richtigstellung zur Parlamentsbeteiligung: Es gehe darum zu sagen, dass die AWF und die Berücksichtigung sozialer und umweltrechtlicher Bedenken als Rahmengesetz bedacht werden. Bisher gebe es nur eine Regelung auf OECD-Ebene, das sei völkerrechtlich „soft law“. Im Rahmen eines Gesetzes solle diskutiert werden. Die USA regeln gesetzlich, dass soziale und Menschenrechtskriterien bedacht werden müssen.
- Vertreter Zivilgesellschaft: bemerkte eine defensive Haltung seitens der Wirtschaft. Zusätzliche Transparenz werde als Hürde wahrgenommen. John Ruggie verbinde mit der Sorgfaltspflicht einen Paradigmenwechsel: früher Probleme erkennen, um Skandale zu verhindern. Das sei auch vorteilhaft für Unternehmen, um Reputationsschäden zu vermeiden. Unterstützte Vorschläge der Zivilgesellschaft, eine frühzeitige Veröffentlichung, Möglichkeiten für Zivilgesellschaft, Bedenken und Hinweise zu formulieren. Dadurch werde auch die Performance von Unternehmen verbessert.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Das zentrale Kriterium seien die zu erwartenden Menschenrechtsauswirkungen, nicht jedes Detail oder Geschäftsgeheimnis sei wichtig, sondern die entsprechenden Auswirkungen. Es sei nicht nachvollziehbar, warum es bei den Investitionskategorien bisher keine Transparenzkriterien gebe. Das solle im NAP geändert werden. Projekte zu lokalisieren sei wichtig hinsichtlich der Menschenrechtsauswirkungen. Das seien aber hauptsächlich die großen Projekte.

Block 3b: Beteiligung des Parlaments

13. Vorschläge der NGOs

Dr. Verena Haan, Amnesty International in Deutschland

Die Vergabe von Investitions- und Exportkreditgarantien ist im wesentlichen Regierungshandeln. Auch hat der Bundestag relativ geringfügige Möglichkeiten, im Einzelfall die Umsetzung der festgelegten Vergabekriterien zu kontrollieren.

Aus zivilgesellschaftlicher Sicht ist eine verbesserte parlamentarische Kontrolle wünschenswert, um die Beibehaltung wichtiger Vergaberegeln und Kohärenz im außenpolitischen Handeln zu gewährleisten. Denn derzeit kann die Bundesregierung die bestehenden Vergaberegeln ohne parlamentarische/öffentliche Diskussion nach Belieben ändern, was das Beispiel Förderung von Atomkraftprojekten zeigt: Die Hermes-Leitlinien von 2001, die einen Förderungsausschluss für Atomkraftprojekte vorsahen, konnten nach der Wahl 2009 vom Interministeriellen Ausschuss eigenmächtig und ohne jegliche parlamentarische oder öffentliche Diskussion abgeschafft werden. Erst 2014 – d.h. 3 Jahre nach dem Atomausstieg in Deutschland – hat der IMA erneut einen Förderungsausschluss beschlossen. Dies geschah auch auf Druck des Parlaments.

Vor diesem Hintergrund ist eine stärkere Einbeziehung des Parlaments wünschenswert und sollte im NAP aufgenommen werden:

Erstens: Der Bundestag sollte die Grundpfeiler festlegen, nach denen die Investitions- und Exportkredit-, sowie UFK-Garantien vergeben werden, d.h. er sollte daran beteiligt sein:

- die Prüf- und Vergabekriterien zu regeln
- die Vorschriften zu Transparenz und Monitoring festzulegen
- ggf. die Ausschlusskriterien für die Vergabe von Exportkrediten festzulegen
- Dies könnte z.B. durch ein Parlamentsgesetz geschehen.

Zweitens: Bei der Vergabe von Bürgschaften von großen Projekten sollte nicht nur der Haushaltsausschuss, sondern auch relevante Fachausschüsse informiert werden. Dies sollte nicht nur bei Bürgschaften im Wert von über einer Milliarde Euro, sondern bereits bei großen Projekten (200 Mio.) geschehen.

Diskussion: Besteht ein Verbesserungsbedarf? Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten

- Moderation: fragte zu den Investitionsgarantien: Wen betreffen diese? Deutsche Tochterunternehmen? Wie groß ist da die empirische Evidenz, dass Menschenrechtsverletzungen vorliegen oder vorliegen können? Ist das eine Fehleinschätzung, dass dort die meisten Investitionsgarantien stattfinden? Generell: Wo sind die Hotspots der Kriterien? Wo müssen Instrumentarien geschärft werden? Gibt es einzelne Bereiche, wo man konkret, für das Finanzgeschäft, diskutieren könne?
- Vertreter Gewerkschaft: war beteiligt für den NAP im CorA-Netzwerk. Staatliche Exportförderungen sollen im höchsten Maße an Kriterien geknüpft werden. Die ILO-Kontakt: Arbeitsstab Wirtschaft und Menschenrechte im Auswärtigen Amt
wirtschaft.menschenrechte@auswaertiges-amt.de

Kernarbeitsnormen seien sehr zentral, sie gehören zum Minimalstandard, seien Bestandteil der OECD-Leitsätze und elementar. Fragte, wie es im Zielgebiet und den dort operierenden Unternehmen mit dem Respekt der ILO-Kernarbeitsnormen aussehe. Die deutsche BREG solle als gutes Beispiel vorangehen. Bei Unternehmen mit staatlicher Beteiligung gebe es erheblichen Nachholbedarf, siehe Telekom oder DHL. Hier gab es ausgewiesene Menschenrechtsverletzungen. Diese Beispiele müsse man genauso beachten wie die Menschenrechte in der AWF.

- Vertreter Wirtschaft: Die Investitionsgarantien seien eine freiwillige Maßnahme deutscher Firmen, wenn sie im Ausland eine Firma aufbauen, gegen die politische Unsicherheit des Gastlandes. Die Notwendigkeit für weitere Maßnahmen bei Investitionsgarantien habe er daher nicht so gesehen. Firmen stehen sowieso besonders im Fokus, z.B. in der Rechtfertigung. Transparenz solle im Rahmen des Gastlandes gesehen werden.
- Vertreter Zivilgesellschaft: UFK-Garantien werden im Prinzip immer als A-Kategorien kategorisiert, sollen auch entsprechend transparent sein. Bei Investitionsgarantien habe der Investor mehr Möglichkeiten, es sollen die gleichen Bedingungen in der gesamten AWF gelten, weil es generell um staatliche Unterstützung gehe.
- Moderation: fragte nach, wie der Vertreter der Zivilgesellschaft die Bedingungen gewichten würde.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Einheitlichkeit sei sehr bedeutend.
- Vertreter Wirtschaft: Entweder werde eine Tochtergesellschaft oder ein Joint-Venture gegründet, es gehe um Schutz vor staatlichen Unsicherheiten. Die BREG könne dem Unternehmen zur Seite stehen und die Firma bleibe am Verhandlungstisch sitzen, könne nicht rausgedrängt werden. Deutsche Unternehmen wenden in entsprechenden Staaten ihre eigenen Spielregeln an und haben dann höhere Standards als vor Ort. Das Risikopotential sei gering, ein höherer Maßstab nicht notwendig. Bei einem Joint-Venture mit einem einheimischen Unternehmen habe man eine ganz andere Position als sonst. Die Lage der Menschenrechte sehe er nicht gefährdet.
- Vertreter Wirtschaft: Man habe eigene Investitionsgarantien für das Gewerbe (z.B. Banken). Bei der Diskussion sei eine Priorisierung notwendig, viele Geschäfte laufen nicht Gefahr, ihren eigenen „Code of Conduct“ zu verletzen oder schlecht zu handeln. Es sei unangemessen, bei 120 Investitionsgarantien undifferenziert zu schießen.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Es gehe um Menschenrechtsrisikoanalysen. Grundsätzlich bestehe die Hoffnung, dass wenn deutsche Unternehmen involviert seien, es nicht zu Menschenrechtsrisiken komme. Fragte, warum man hier dann nicht prüfen solle.
- Vertreter Wissenschaft: Die Diskussion bei den Investitionsgarantien sei problematisch im Hinblick auf die Umsetzung der UNLP. Was Unternehmen bewegt, Investitionsgarantien nachzufragen, sei nachrangig. Es gehe um die staatliche Förderung durch die Investitionsgarantie, diese trage zur Investition bei. Fragte, wie weit der Staat denn der Schutzpflicht nachkomme, unabhängig davon, ob das Unternehmen freiwillig nachfrage oder nicht. Bisherige Aussage: deutsche Unternehmen haben hohe Standards und das reiche. Aber das reiche nicht, um der staatlichen Schutzpflicht zu folgen.

Anforderungen an Transparenz seien keine weitgehenden Forderungen, wenn hoher Menschenrechtsschutz bereits vorhanden sei.

- Vertreter Wirtschaft: fragte, wo der Staat und wo Unternehmen gefordert seien. Fragte außerdem, wer Transparenz erzeuge? Die Unternehmen, die Hermesdeckungen, etc. wollen, müssen da erst sensibilisiert werden. Bei reiner Dokumentationspflicht sei das nur Bürokratisierung. Es sei wichtig, die eigene Motivation zu betonen.
- Vertreter DIMR: zur Dimension der Verantwortlichkeiten von Unternehmen im Verhältnis zur AWF: Das Instrument des „watchful eye“ könne etwas Ähnliches wie eine Risikoanalyse sein. Die Debatte bisher ziele darauf, dass Unternehmen auch ihre Risiken kennen und berichten, wie sie sich dazu verhalten. Die staatliche Verpflichtung sei, keinen Schaden herzustellen. Eine Überprüfung sei wichtig, aber ohne gleich ein Unternehmen dafür zu bestrafen. Die Ermittlung der wesentlichen Standards könne als Instrumentarium dienen, hinsichtlich auf Einheitlichkeit bzw. als Basis. Fragte, wie man dahin komme, dass wesentliche Risiken erkannt werden. Dann müssen auch Unternehmen nicht behindert werden. Es komme auf die Abwägung an. Das Instrument der Mandatare könne man dadurch stärken.
- Vertreter Wirtschaft: Die Grundüberlegung für Investitionsgarantien sei anders als bei der Hermesdeckung, etc. Bei der Hermesdeckung sei der Vertrieb erst einmal gegen eine Versicherung eingestellt. Man arbeite nach einer Absicherungsrichtlinie, man müsse Zwang ausüben, damit die Versicherung überhaupt genutzt werde. Intern möchte keiner diese Deckung. Bei Investitionsgarantien werde wesentlich mehr über das gesamte Projekt erfragt, obwohl nur das politische Risiko getragen werde. Hier sei der Aufwand eventuell höher als der Nutzen. Sehe nur intern das Problem, aber nicht inhaltlich, bei der Einhaltung der Menschenrechte.
- Vertreter Zivilgesellschaft: betonte, man solle einen Fokus auf die Festlegung der Vergabekriterien legen. Eine verbesserte parlamentarische Beteiligung sei wünschenswert, auch hinsichtlich der innenpolitischen und außenpolitischen Kohärenz. Wichtige Vergaberegeln sollen beibehalten werden, Kohärenz im außenpolitischen Handeln ebenso. Derzeit könne die BREG ohne parlamentarische Diskussion die Vergabekriterien ändern. Beispiel: Förderung von Atomkraftprojekten. Nach der Wahl 2009 wurde der Vergabeausschuss abgeschafft, erst 2014 habe der IMA erneut einen Förderungsausschuss beschlossen, auf Druck des Parlaments. Fragte, ob der Bundestag die Grundpfeiler der Vergabe der Investitionsgarantien festlegen solle. Man brauche Vorschriften für Transparenz und Monitoring, Ausschlusskriterien. Der Informationsfluss zwischen ECAs und den Parlamenten müsse verstärkt werden, alle relevanten Ausschüsse sollen informiert werden, auch auf breiterer Basis.
- Vertreter Wirtschaft: Staudammprojekt in Indien als Beispiel: Die Besonderheit war, dass damals Herr Fischer im AA saß und immer gerne die Grüne Fraktion beteiligt hätte. Die indische Regierung habe private Alternativen verwehrt und geäußert, wenn Siemens das nicht schaffe, kommen keine anderen Aufträge. Es wurde überlegt, ob man eine Deckung erzwingen könne. Es gab auch ein Gutachten, ob die Deckung möglich sei. Die Deckung kam aufgrund anderer Umstände doch zustande. Das sei ein demokratisches Problem zwischen Exekutive und Legislative. Das Parlament könne nicht beteiligt werden, der

Prozess würde dann viel zu lange dauern. Frage: Wann soll die Kontrolle stattfinden?
Während der Indeckungnahme? Das würde zu lange dauern.

- Vertreter BREG: Es stehe im Raum, ob beim Gesetzgebungsverfahren nicht schon mehr Transparenz geschaffen wurde. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz, Europarecht, die „Common Approaches“ werden angewandt, ebenso die CSR-Richtlinie. Man sei nicht ungebunden. Bei laufenden Verfahren sei der Austausch sehr viel enger, sehr intensiv. Es gebe viele parlamentarische Anfragen, die Überwachung der Parlamentarier sei gesichert. Gesetzliche Grundlagen und Vorlagen seien vorhanden sowie die laufende Überwachung.

Block 4: Weitere Aspekte und Diskussion

- Moderation: forderte in einer Abschlussrunde, mit Nennung jedes Einzelnen auf, sich auf das absolut Wesentliche zu fokussieren.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Man brauche eine Menschenrechtsfolgenabschätzung, Menschenrechtsstandards müssen stärker verankert werden, eine frühere Veröffentlichung (Berichterstattung) sei nötig, damit andere Stakeholder reagieren können.
- Vertreter Wirtschaft: Es brauche Ausgewogenheit, damit Unternehmen das auch leisten können, mit AWF-Instrumenten.
- Vertreter BREG: Im internationalen Kontext solle es wettbewerbsneutral sein, d.h. auf OECD oder höherer Ebene sollen Standards zur Transparenz gelten.
- Vertreter BREG: Der intensive Austausch über das, was gemacht werde, sei sehr wichtig gewesen. Die Perspektive der Betroffenen sei ebenso herauszustellen.
- Vertreter Gewerkschaft: ILO-Kernarbeitsnormen seien wichtig und Konsens. Die sollen auch im Weltbankforum eingesetzt werden. Transparenz und Monitoring sei ebenfalls wichtig.
- Vertreter Wirtschaft: Es gebe einen Koalitionsvertrag, in dem stehe, dass das Engagement der deutschen Unternehmen bereits hoch sei. Außerdem solle an der Vorgabe der Freiwilligkeit festgehalten werden.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Die erste Frage sei, wie Unternehmen sensibilisiert werden können. Man solle beachten: Was du nicht willst, was man dir tut, das füge auch keinem anderen zu. Beschäftigung in DEU solle nicht auf Kosten anderer entstehen. Diplomatische Wege sollen auch betreten werden, eine Organisation der deutschen Regierung solle auf die Achtung der Menschenrechte drängen. Danke für die Beteiligung an der Diskussion und die Möglichkeit, die Situation der Betroffenen darzustellen. Es brauche eine Agenda mit Vorschlägen, wie man die lokale Bevölkerung unterstützen könne. Die Auswirkungen eines Projektes, auch wenn es schon laufe, sollen nicht vergessen werden. Der weitere Prozess müsse beachtet werden.

- Vertreter Zivilgesellschaft: Der NAP solle ein klares Bekenntnis zu Menschenrechten haben. Er solle nicht darstellen, dass Menschenrechte nicht verhandelbar seien, sondern eher, wie Menschenrechte verwirklicht werden können.
- Vertreter Wissenschaft: Der NAP solle anregen, dass die Beachtung von Menschenrechten gesetzlich geregelt werde. Geförderte Unternehmen sollen sich zu OECD-Leitlinien bekennen.
- Vertreter Wirtschaft: Die vorhandenen Ressourcen, der Mandatare, etc. sollen den Verbänden zur Verfügung gestellt werden, auf einer Art Plattform.
- Vertreter Durchführungsorganisation: Was genau müsse zu den vorhandenen Instrumenten hinzugefügt werden? Das solle im NAP geklärt werden. Bei KMUs müsse überlegt werden, wie man mit dem großen Thema Menschenrechte umgehe. Es müsse die Angst vor Menschenrechten genommen werden.
- Vertreter Wirtschaft: Es brauche ein echtes *Level-playing-field*, auf globaler Ebene. Man dürfe sich nicht hinter der OECD verstecken. Man müsse den Praxisbezug berücksichtigen.
- Vertreter Wirtschaft: Ein *Level-playing-field* sei die entscheidende und ursprüngliche Idee des OECD-Konsensus. Es sei für Exporteure wichtig, dass inhaltliche Verschärfung damit verbunden werde, möglichst viele ins Boot zu holen. Man müsse handlungsfähig bleiben.
- Vertreter Wirtschaft: bat darum, keine extremen Forderungen zu stellen. Wenn genug Macht, Zeit und Budget vorhanden sei, könne man auch entsprechend handeln. Bei großen Geschäften sei dies möglich.
- Vertreter Wirtschaft: Die Exportwirtschaft sei ein zentrales Element der deutschen Wirtschaft. Nur aus einer Situation der Stärke könne man positiv einwirken. Der Dialog sei extrem wichtig und verhindere, dass Schützengräben entstehen. Es interessiere auch ihn, für was deutsche Steuergelder verwendet werde. Ein neues, weiteres Gesetz sei nicht erwünscht, das bringe nichts weiter. Freiwilligkeit solle ein Leitmotiv bleiben.
- Vertreter Wirtschaft: Richtlinien seien anzuwenden, aber diese seien auch ausreichend. Es brauche keine weiteren Anforderungen, um wirtschaftlich tragbare Lösungen zu haben. Der aktuelle Standard sei offenzulegen, transparent zu machen.
- Gwendolyn Remmert, AA: bedankte sich bei allen Referenten und den Themenpaten für das umfangreiche Engagement. Die Anhörung habe gezeigt wie wichtig der Dialogprozess zu diesen Themen sei, insbesondere im Hinblick auf die Anforderungen die sich aus den UNLP ergäben. Entscheidende Frage sei dabei zu schauen, welche Lücken vorhanden seien und was zusätzlich zu tun sei. Der NAP sei ein Strategiefindungsprozess der BREG und bilde so den Anfang eines weiteren Umsetzungsprozesses.
- Vertreter DIMR: Es gebe eine staatliche Pflicht für die Einhaltung der Menschenrechte, in allen Bereichen, wo dies möglich sei. Zentrale Menschenrechtsrisiken sollen entsprechend erfasst werden, hier gebe es Notwendigkeiten für eine Anpassung. Das solle aber eine kluge Anpassung und funktional sein. Der bestehende Mechanismus solle

nicht außer Kraft gesetzt werden, sondern auf entsprechende Menschenrechtsrisiken angepasst werden.

- Vertreter BREG: dankte allen Teilnehmern für deren Ansichten und Meinungen. Die Meinungen finden Berücksichtigung im NAP.
- Vertreter BREG: dankte als Themenpate den Teilnehmern sowie den Mandatären und den Dolmetschern.
- Vertreter BREG: stellte die Wichtigkeit der Frage heraus: Wie können positive Auswirkungen auf Menschenrechte vor Ort erzielt werden? Zur Transparenz: Es gab Anhaltspunkte in der Diskussion, damit die Zivilgesellschaft vor Ort einen Beitrag leisten könne. Welche Informationsquellen sollen für die breite Risikoanalyse dienen? Was seien neben den Botschaften vor Ort weitere Möglichkeiten? Eine größere Transparenz des Prüfprozesses sei möglich, aber ohne bestehende Prozesse zu belasten.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Man brauche eine Menschenrechts-Policy, die das Commitment der BREG, zum Schutz der Menschenrechte beizutragen, klarstellt und die Anforderungen an die Unternehmen, hinsichtlich menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten, kläre. Die Policy solle eine klare Stellungnahme beinhalten, dass es bei Projekten mit gravierenden Menschenrechtsverletzungen keine Beteiligung geben werde. Lokale Zivilgesellschaft und Personen sollen einbezogen werden. Informantenschutz solle gewährleistet werden. Zusätzliche Durchsetzungsmöglichkeiten sollen geschaffen werden. Auch Umweltprüfstandards seien jetzt selbstverständlich, das solle auch bei Menschenrechten so sein.
- Vertreter Zivilgesellschaft: betonte, dass es konkrete Vorschläge geben müsse, z.B. im Hinblick auf verbesserte Transparenz: ex ante Berichte über Prüfungen, ex-post Transparenz im Hinblick auf den Monitoring-Prozess.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Man brauche Managementstrategien, um die politische Situation im Land miteinzubeziehen. Bei schweren Menschenrechtsverletzungen ohne Einflussmöglichkeiten solle keine Förderung stattfinden, selbst bei starkem Wettbewerb.
- Vertreter Gewerkschaft: Die AWF sei gebunden an die menschenrechtlichen Risikoabschätzung. Kein Unternehmen müsse AWF in Anspruch nehmen, wenn, dann sei man aber an Auflagen gebunden. Unternehmen können das leisten. DEU solle als gutes Beispiel vorangehen. DEU habe eine bedeutende Rolle weltweit, mit einem enormen ökonomischen Potential.
- Vertreter Wirtschaft: Man brauche Berechenbarkeit und keine Überfrachtung der Instrumente. Das hohe Niveau der Unternehmen solle erwähnt werden. Auf OECD-Ebene wurden Review-Räume bereits vorgelegt. Innerhalb eines bestimmten Zeitraums, zwei bis drei Jahre, solle man erneut diskutieren. Ein regelmäßiger Review-Prozess sei erwünscht.
- Moderation: zeigte sich beeindruckt von der Ernsthaftigkeit der Diskussion und Akzeptanz der Unterschiede in der Bewertung und im Vorgehen. Die Diskussion sei sehr konstruktiv gewesen. Bedankte sich bei allen Teilnehmern, den Dolmetschern, dem BMWi sowie dem AA.

III. Teilnehmer

Nachname	Vorname	Organisation
Apel	Britta	KfW
Baum	Thomas	Euler Hermes AG/PWC
Baumann	Bauke	Heinrich-Böll-Stiftung
Betzliche	Lissa	DIMR
Bollmohr	Markus	AA
Döhrn	Matthias	Siemens
Drillisch	Heike	GegenStrömung
Engelbach	Susanne	VDMA
Fitschen	Uwe	Euler Hermes AG
Geary	Kate	Oxfam International
Gommlich	Christina	BASF SE
Haan	Verena	Amnesty International Deutschland
Happe	Barbara	urgewald
Haupt	Jens	SMS
Heinze	Jana	econsense
Herfarth	Christoph	BMWi
Hermann	Katharina	DEG
Howe	Jennifer	BDI
Hutzler	Andreas	Voith
Jung	Heidrun	AA
Kehlenbach	Frank	Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.
Kim	Caroline	GegenStrömung
Köller	Mareike	BKAmt
Kölsch	Oliver	BVE
König	Franziska	AA
Kouyaté	Carolin	BMZ
Lehmann	Sabine	KfW
Leitschuh	Heike	Moderation
Lerch	Ralph	Commerzbank
Löbber	Stefan	UniCredit

Kontakt: Arbeitsstab Wirtschaft und Menschenrechte im Auswärtigen Amt
wirtschaft.menschenrechte@auswaertiges-amt.de

Mai	Klaus	UniCredit
Müller	Andreas	Oerlikon
Niebank	Jan-Christian	DIMR
Ondrejka	Martin	BMZ
Paasch	Armin	Misereor
Pape-Hamich	Solveig	Euler Hermes AG
Reckordt	Michael	AK Rohstoffe
Remmert	Gwendolyn	AA
Richter	Regine	Urgewald
Röder-Messell	Ernst	BMWi
Rohde	Nora	DGB
Rollenhagen	Klaus	Gauff
Saage-Maaß	Miriam	ECCHR
Scheper	Christian	INEF
Schmitz	Sebastian	AA
Schulz	Thorsten	FCDL
Schwiderowski	Heiko	DIHK
Soler Villamizar	Juan Pablo	Movimiento Rios Vivos Kolumbien
Terwindt	Carolijn	ECCHR
Vom Hove	Linda-Marie	Euler Hermes AG/PWC
Weisert	Natascha	BMZ
Williamson	Hugh	HRW
Windfuhr	Michael	DIMR
Winkler	Hans Christian	AA
Wolf	Gregor	BGA
Wötzel	Uwe	Ver.di