



# BEITRAG DER BUNDESREGIERUNG ZU EINEM VERANTWORTUNGSVOLLEN UMGANG MIT LAND(NUTZUNGS)RECHTEN IM GLOBALEN SÜDEN

Gutes zu tun trägt nur Früchte, wenn man keinen Schaden anrichtet!



*„Wir setzen uns für einen gerechten Zugang zu Land, Wasser und  
Fischgründen für die lokale Bevölkerung ein  
und werden ‚Landgrabbing‘ nicht akzeptieren.“*

*(Koalitionsvertrag 2018)*

**Babette Wehrmann und Antti Seelaff**

Redaktionell bearbeitet von Marion Aberle, Welthungerhilfe

September 2020

Die Studie wurde im Auftrag der Welthungerhilfe und von Transparency International – Deutschland erstellt, sowie von der Deutschen Bundesregierung durch die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH gefördert.

# INHALT

<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b> .....	<b>6</b>
<b>ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE</b> .....	<b>8</b>
<b>1. EINLEITUNG</b> .....	<b>9</b>
1.1 Hintergrund.....	9
1.2 Ziel der Studie.....	9
1.3 Methodik .....	10
<b>2. DER BEITRAG DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK</b> .....	<b>11</b>
<b>2.1 Unterstützung bei der Implementierung internationaler Standards für den verantwortlichen Umgang mit Landrechten in Partnerländern</b> .....	<b>11</b>
2.1.1 Das Engagement des BMZ und seiner Durchführungsorganisationen .....	11
2.1.2 Das Engagement des BMEL .....	14
2.1.3 Das Engagement der Global Donor Working Group on Land (GDWGL).....	15
<b>2.2 Schutzklauseln und Standards in der deutschen Entwicklungspolitik</b> .....	<b>15</b>
2.2.1 BMZ – Rahmenwerke und Strategien.....	15
2.2.2 Schutzklauseln und Standards bei der GIZ.....	17
2.2.3 Safeguards und Standards bei der KfW Entwicklungsbank, KfW IPEX-Bank und DEG .....	17
<b>2.3 Menschenrechtliche Evaluierungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit</b> .....	<b>19</b>
<b>2.4 Bewertung des entwicklungspolitischen Engagements</b> .....	<b>19</b>
<b>3. POLITIKKOHÄRENZ DURCH EINHALTUNG INTERNATIONAL VEREINBARTER MENSCHENRECHTLICHER SCHUTZKLAUSELN</b> .....	<b>20</b>
<b>3.1 Beachtung der Menschenrechte und politische Selbstverpflichtungen der Bundesregierung</b> .....	<b>20</b>
<b>3.2 Verankerungen der unternehmerischen Sorgfaltspflicht in der deutschen Politik</b> .....	<b>21</b>
3.2.1 Der Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte.....	21
3.2.2 Meldepflicht – ein erster Schritt zu mehr unternehmerischer Sorgfaltspflicht .....	22
3.2.3 Sorgfaltspflichten für Importeure ausgewählter Mineralien aus Konfliktgebieten – eine erste gesetzliche Verpflichtung.....	25
3.2.4 Das geplante Lieferkettengesetz .....	25
<b>3.3 Industriestrategie</b> .....	<b>26</b>
<b>3.4 Rohstoffstrategie</b> .....	<b>26</b>
<b>3.5 Öffentliche Beschaffung</b> .....	<b>27</b>
<b>3.6 Außenwirtschaftsförderung</b> .....	<b>28</b>
<b>3.7 Handelspolitik</b> .....	<b>29</b>
<b>3.8 Exportförderprogramm des Landwirtschaftsministeriums (BMEL)</b> .....	<b>30</b>
<b>3.9 Bewertung der Politikkohärenz</b> .....	<b>30</b>
<b>4. ANTIKORRUPTIONSMASSNAHMEN DER BUNDESREGIERUNG</b> .....	<b>31</b>
<b>4.1 Korruption bei Landvergaben in Entwicklungs- und Schwellenländern</b> .....	<b>31</b>
<b>4.2 Korruptionsbekämpfung in Deutschland</b> .....	<b>31</b>
<b>4.3 Korruptionsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit</b> .....	<b>33</b>
4.3.1 Korruptionsvermeidung innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit.....	33
4.3.2 Unterstützung von Antikorruptionsbemühungen in Partnerländern.....	34
<b>4.4 Bewertung der Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung</b> .....	<b>35</b>
<b>5. BESCHWERDEMECHANISMEN</b> .....	<b>36</b>
<b>5.1 Nationale Kontaktstelle (NKS)</b> .....	<b>36</b>
<b>5.2 Beschwerdemechanismus der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG)</b> .....	<b>36</b>
<b>5.3 Beschwerdemechanismus der KfW Entwicklungsbank</b> .....	<b>36</b>
<b>5.4 Beschwerdemechanismus der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)</b> .....	<b>37</b>
<b>5.5 Beschwerdemechanismen anderer Behörden</b> .....	<b>37</b>
<b>5.6 Wirksamkeit der Beschwerdemechanismen</b> .....	<b>37</b>

<b>6.</b>	<b>DEUTSCHLANDS ENGAGEMENT FÜR DEN VERANTWORTUNGSVOLLEN UMGANG MIT LANDRECHTEN AUF INTERNATIONALER EBENE .....</b>	<b>38</b>
6.1	Beteiligung an der Normsetzung im internationalen Recht.....	38
6.2	Beratung internationaler Finanzinstitutionen bezüglich ihrer Schutzklauseln .....	39
<b>7.</b>	<b>SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN.....</b>	<b>40</b>
7.1	Schlussfolgerungen.....	40
7.2	Handlungsempfehlung für die verschiedenen Politikfelder.....	41
<b>8.</b>	<b>LITERATURVERZEICHNIS UND INTERVIEWPARTNER.....</b>	<b>44</b>
8.1	Literaturverzeichnis .....	44
8.2	Interviewpartner.....	48
<b>ANHANG 1:</b>	<b>ÜBERSICHT ÜBER AKTUELLE VORHABEN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT MIT FOKUS AUF LAND.....</b>	<b>50</b>
<b>ANHANG 2:</b>	<b>HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZUM NATIONALEN AKTIONSPLAN FÜR WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE (NAP) SOWIE DAMIT IN VERBINDUNG STEHENDE RELEVANTE PROZESSE .....</b>	<b>52</b>
<b>IMPRESSUM .....</b>		<b>58</b>

## AUFLISTUNG DER KÄSTEN:

Kasten 1:	Die Rolle Deutschlands beim globalen „Land Rush“.....	11
Kasten 2:	Die Freiwilligen Leitlinien für einen verantwortungsvollen Umgang mit Landrechten – „Do good“-Bestimmungen .....	12
Kasten 3:	Die VGGT als Referenzrahmen .....	12
Kasten 4:	Gute Kooperation zwischen TZ und FZ in Laos.....	14
Kasten 5:	UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN Guiding Principles on Business and Human Rights).....	22
Kasten 6:	Die Freiwilligen Leitlinien für einen verantwortungsvollen Umgang mit Landrechten – „Do no harm“-Bestimmungen.....	22
Kasten 7:	Verpflichtungen aus dem Koalitionsvertrag von 2018 .....	23
Kasten 8:	Rolle des BMEL und sektorspezifische Beratungsaktivitäten .....	24
Kasten 9:	Die Global Reporting Initiative (GRI) und Schwächen bei der Berichterstattung deutscher Großunternehmen.....	26

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

<b>AA</b>	Auswärtiges Amt
<b>AfD</b>	<i>Agence française de développement</i> , Agentur der französischen Entwicklungszusammenarbeit
<b>AfDB</b>	<i>African Development Bank</i> , Afrikanische Entwicklungsbank
<b>AKWE</b>	Arbeitskreis Welternährung
<b>BMAS</b>	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
<b>BMEL</b>	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
<b>BMI</b>	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
<b>BMJV</b>	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
<b>BMWi</b>	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>BTF</b>	Bilateraler Treuhandfonds
<b>CFS</b>	<i>Committee on World Food Security</i> , Welternährungskomitee
<b>CFS-rai-Prinzipien</b>	<i>Responsible Agricultural Investment Principles</i> des CFS
<b>COP</b>	<i>Conference of the Parties</i> , Vertragsstaatenkonferenz
<b>CPI</b>	<i>Corruption Perception Index</i> , Index der Korruptionswahrnehmung
<b>CSR</b>	<i>Corporate Social Responsibility</i> , Unternehmensverantwortung
<b>DEG</b>	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft der KfW-Bankengruppe
<b>DEval</b>	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
<b>DfID</b>	<i>Department for International Development</i>
<b>DIMR</b>	Deutsches Institut für Menschenrechte
<b>EITI</b>	<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i>
<b>EPW-EVB</b>	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen von Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft
<b>FAO</b>	<i>Food and Agricultural Organization of the United Nations</i> , Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
<b>FZ</b>	Finanzielle Zusammenarbeit
<b>GDWGL</b>	<i>Global Donor Working Group on Land</i>
<b>GIZ</b>	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>GLTN</b>	<i>Global Land Tool Network</i>
<b>GRI</b>	<i>Global Reporting Initiative</i>
<b>IFC</b>	<i>International Finance Cooperation</i>
<b>IFC-PS</b>	<i>International Finance Cooperation-Performance Standard(s)</i>

<b>ILC</b>	<i>International Land Coalition</i>
<b>ILO</b>	<i>International Labour Organization</i>
<b>IMA</b>	Interministerieller Ausschuss
<b>KfW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau
<b>NAP</b>	Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte
<b>NRO</b>	Nichtregierungsorganisation
<b>OECD</b>	<i>Organisation of Economic Cooperation and Development</i>
<b>SDG</b>	<i>Sustainable Development Goal(s)</i>
<b>SEWOH</b>	Sonderinitiative Eine Welt Ohne Hunger
<b>TI</b>	<i>Transparency International</i>
<b>TZ</b>	Technische Zusammenarbeit
<b>UN</b>	<i>United Nations</i> (Vereinte Nationen)
<b>UNCAC</b>	<i>UN Convention against Corruption</i> , Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption
<b>UNCCD</b>	<i>UN Convention to combat Desertification</i> , Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Desertifikationsbekämpfung
<b>USAID</b>	<i>United States Agency for International Development</i>
<b>VGGT</b>	<i>Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security</i> Freiwillige Leitlinien für den verantwortungsvollen Umgang mit Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechten an Land, Fischgründen und Wäldern im Rahmen nationaler Ernährungssicherheit

# ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Die Bundesregierung, sowohl BMZ als auch BMEL, haben sich sehr für die Förderung einer verantwortungsvollen Landpolitik und den Schutz von Landrechten eingesetzt, finanziell und politisch, auch auf internationaler Ebene. Es bleibt abzuwarten, wie sich das mit der neuen Strategie „BMZ 2030“ sowie beim BMEL mit der weiteren Ausgestaltung des bilateralen Treuhandfonds mit der FAO, auch im Rahmen des neuen Afrikakonzepts, weiterentwickelt.

In der deutschen Entwicklungspolitik gibt es sowohl die richtigen Instrumente als auch operative Ansätze, um die Einhaltung von Menschenrechten und Antikorruptionsmaßnahmen zu sichern. Im BMZ ist es vor allem das Menschenrechtskonzept und in den Durchführungsorganisationen GIZ und KfW sind es die zum Teil sehr ausgefeilten Prüfmechanismen, die trotz mancher Mängel den richtigen Weg weisen.

Je weiter man sich von der Entwicklungspolitik entfernt, umso schwächer wird die Beachtung relevanter Leitlinien. Das fängt bei der Kooperation mit dem Privatsektor an, von dem in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit die Einhaltung von Menschenrechten und Antikorruptionsmaßnahmen meist nur „erwartet“ wird unter Verweis auf die entsprechenden Schutzklauseln, Standards und Leitlinien. Beim Monitoring und den Sanktionsmechanismen gibt es Schwächen. Es ist deutlich anzuerkennen, dass es sowohl bei den Unternehmen als auch im Wirtschaftsministerium die Bereitschaft gibt, sich mit menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten zu beschäftigen. Ein großer Schritt vorwärts in diese Richtung war die Verabschiedung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte mit seinen Mechanismen. In zentralen Strategien wie der Industriestrategie sowie bei der Außenwirtschaftsförderung sind die Lücken allerdings groß.

Deshalb ist die Debatte um Freiwilligkeit versus Verbindlichkeit in vollem Gange. Die Bundesregierung sollte bei den Instrumentarien, auf die sie selbst Zugriff hat, im Sinne ihrer eigenen Strategien Verbindlichkeit herstellen. Gleichzeitig sollte sie gesetzliche Regelungen schaffen, die Unternehmen entlang der gesamten Wertschöpfungskette auf die Einhaltung ihrer menschenrechtlichen Sorgfalt verpflichten. Dafür müssen leicht verständliche und handhabbare Vorgehensweisen entwickelt werden, damit die Regeln auch anwendbar sind.

Die Aktivitäten der Bundesregierung in den vergangenen Jahren zeigen, dass sie eine bessere Bekämpfung von Korruption und die Herstellung von mehr Transparenz sowohl im Regierungs- und Verwaltungshandeln als auch bei deutschen Unternehmen anstrebt. Das Bemühen, eine bessere Bewertung im internationalen Vergleich (CPI-Bewertung) zu erreichen, die Ausarbeitung eines Gesetzes zur Sanktionierung von Straftaten von Unternehmen (Verbandssanktionengesetz) sowie die Ausarbeitung und Umsetzung des BMZ-Konzepts „Antikorruption und Integrität in der deutschen Entwicklungspolitik“ belegen dies. Der Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership ist ein weiterer Schritt in die richtige Richtung. Um menschenrechtliche Aspekte und Korruptionsrisiken in der Entwicklungszusammenarbeit und Außenwirtschaftsförderung stärker zu berücksichtigen, hat die Bundesregierung auch hier in den letzten zehn Jahren zahlreiche Reformen initiiert. Das Monitoring der Umsetzung ist allerdings wenig transparent und eine Berichterstattung über bereits Erreichtes findet kaum statt.

# 1. EINLEITUNG

## 1.1 Hintergrund

Der Zugang zu Land ist von zentraler Bedeutung für die Ernährungssicherheit in Ländern, in denen ein Großteil der Menschen von der Landwirtschaft für ihr Überleben abhängt und es meist wenige alternative Einkommensmöglichkeiten im ländlichen Raum gibt. Im Rahmen schwacher Staatlichkeit ist der Schutz von – oft nicht schriftlich verbrieften – Landnutzungs-, Landbesitz- und Landeigentumsrechten<sup>1</sup> besonders wichtig.

Angesichts der fortlaufend steigenden Nachfrage nach Land, ausgelöst durch das anhaltende Bevölkerungswachstum und damit steigenden Konsum an Nahrungsmitteln, Rohstoffen und Energieträgern, kommt es immer wieder zu Interessenkonflikten zwischen etablierten Kleinbauern und Viehzüchtern einerseits und Investoren aus dem In- und Ausland andererseits. Dabei geraten nicht nur die Landrechte der ansässigen Bevölkerung in Gefahr, sondern häufig auch ihre Menschenrechte.

Landfragen können sich auf die Ausübung grundsätzlicher Menschenrechte auswirken, bspw. die Rechte auf Nahrung, die Gleichstellung von Frauen und Männern, den Schutz und die Unterstützung von Binnenvertriebenen sowie die Rechte indigener Völker und ihrer Beziehung zu ihrem angestammten Land oder Territorium. UN-Organen haben sich bereits mit Landfragen im Zusammenhang mit verschiedenen Rechten befasst, darunter Nichtdiskriminierung und das Recht auf angemessene Unterkunft, Nahrung, Wasser, Gesundheit, Arbeit, Meinungs- und Redefreiheit und Selbstbestimmung sowie das Recht auf Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten und kulturellem Leben. Zudem wächst das Verständnis, dass eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt, einschließlich Land als eines ihrer Elemente, eine Voraussetzung für den Genuss und die Ausübung der Menschenrechte ist, auch wenn das internationale Umweltrecht nur begrenzte Hinweise auf die Beziehung zwischen Land und Menschenrechten gibt (UN 2015).

Auch deutsche Unternehmen sind an diesem aktuellen Run auf Land, dem sogenannten „Land Rush“, beteiligt (siehe Kasten 1).

Für ein Land wie Deutschland erfordert der Beitrag zu einem verantwortungsvollen Umgang mit Landrechten in Entwicklungsländern zwei komplementäre Ansätze: die Unterstützung von Staaten in ihren Bemühungen um eine verantwortungsvolle Landpolitik (z. B. durch technische oder finanzielle Zusammenarbeit) und die Sicherstellung, dass sein eigenes Verhalten mit dem Schutz legitimer Landnutzungs-, Landbesitz- und Landeigentumsrechte sowie den Menschenrechten vereinbar ist, wenn Deutschland im Ausland investiert oder Investitionen fördert. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, auf internationaler Ebene zu handeln, um relevante Rechte, Pflichten, Anreize, Schutzmaßnahmen usw. auf supranationaler Ebene zu verbessern oder zu schaffen.

Die vom Komitee für Welternährungssicherheit der FAO 2012 verabschiedeten „Freiwilligen Leitlinien zum verantwortungsvollen Umgang mit Land-, Fischerei- und Waldrechten im Kontext der nationalen Ernährungssicherheit“ (VGGT)<sup>2</sup> sind hinsichtlich der Rolle der Entwicklungspartner sehr klar (siehe Kästen 2 und 6).

Mit der Verabschiedung des Koalitionsvertrages im Februar 2018 verpflichtete sich die Bundesregierung, den fairen Zugang der lokalen Bevölkerung zu Land zu unterstützen und „Landgrabbing“ nicht zu akzeptieren. Wo steht Deutschland heute?

## 1.2 Ziel der Studie

Ziel der Studie ist es, den Beitrag der Bundesregierung zu einem verantwortungsvollen Umgang mit Landrechten in Ländern des Globalen Südens möglichst umfassend zu dokumentieren.

Folgende Bereiche wurden analysiert:

1. Das entwicklungspolitische Engagement der Bundesregierung zur Umsetzung international vereinbarter Standards für verantwortungsvolle Land-Governance bzw. den verantwortungsvollen Umgang mit Landrechten in den Partnerländern;
2. Politikkohärenz durch Einhaltung international vereinbarter Standards und Schutzklauseln in Politikfeldern, die negative Auswirkungen auf Land- und Menschenrechte vulnerabler Gruppen in Entwicklungs- und Schwellenländern haben könnten;
3. Bemühungen der Bundesregierung zur Verbesserung der Transparenz und Vermeidung von Korruption; Angebot und Wirksamkeit von Beschwerdemechanismen für Personen und Gruppen, deren Land- und/oder Menschenrechte durch Projekte der Bundesregierung oder Aktivitäten deutscher Unternehmen verletzt wurden;

<sup>1</sup> Im Folgenden der Einfachheit halber als „Landrechte“ bezeichnet.

<sup>2</sup> Die „Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security“ (VGGT) werden gängigerweise auf Deutsch mit „Freiwillige Leitlinien zur verantwortungsvollen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern“ übersetzt. Diese Übersetzung ist irreführend, da es um weit mehr als Landverwaltung geht. Es geht um Good Governance im Landsektor. „Governance“ betrifft nicht nur den Staat mit seiner Verwaltung. Governance umfasst das Agieren aller, einschließlich privater, zivilgesellschaftlicher, traditionellen und indigenen Akteure. In der vorliegenden Studie werden deshalb die Begriffe „verantwortungsvoller Umgang mit Landrechten“ und „verantwortungsvolle Landpolitik“, teilweise aber auch der weniger deutsche Begriff „Land-Governance“ verwendet, um der Thematik gerecht zu werden.

#### 4. Das deutsche Engagement für eine stärkere Verankerung des Prinzips des verantwortungs-vollen Umgangs mit Landrechten auf internationaler Ebene.

Ein weiteres Ziel der Studie ist es aufzuzeigen, welche Akteure und welche Initiativen es gibt.

Insgesamt soll die Studie einen Überblick geben, welche Themen von der Bundesregierung bereits zufriedenstellend bearbeitet werden und welche noch nicht. Für letztere untersucht die Studie auch, welche Hindernisse bestehen und welche Akteure bereits Anstrengungen unternehmen, einen positiven Beitrag zu leisten. Aus den Ergebnissen lässt sich dann ableiten, wo und mit welchen Partnern die Zivilgesellschaft ihr Engagement verstärken könnte.

### 1.3 Methodik

Die Studie basiert auf der Analyse relevanter Dokumente und Interviews mit Vertretern von vier verschiedenen Bundesministerien (das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), das Ministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), das Ministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und das Auswärtige Amt (AA)) sowie der Durchführungsorganisationen GIZ und KfW, sowie von Forschungsinstituten und Nichtregierungsorganisationen. Insgesamt wurden 40 Experten für diese Studie befragt. In einigen Fällen wurden die Fragen schriftlich beantwortet; so konnten die Experten zusätzliche Meinungen von Kollegen aus ihrer Institution miteinbeziehen und eine innerhalb der Institution abgestimmte Stellungnahme abgeben. Kapitel 8 enthält die Liste der Interviewpartner. Für jedes Interview wurden die relevanten Fragen ausgewählt, angepasst und mit Erkenntnissen aus der Literatur, relevanten Dokumenten und früheren Interviews angereichert. Die Studie wurde zwischen November 2019 und Februar 2020 durchgeführt und im September 2020 aktualisiert.

#### Kasten 1: Die Rolle Deutschlands beim globalen „Land Rush“

Spätestens seit den Nahrungsmittelpreisspitzen 2007/08 und 2010/11 hat der Landwirtschafts- und Lebensmittelsektor neue Aufmerksamkeit von alten und neuen Investoren erhalten. Ein Indikator für dieses Phänomen, der recht ausführlich analysiert wurde, ist das weltweit steigende Interesse an (dem Erwerb von) Ackerland (z. B. Deininger und Byerlee 2011). Große internationale Unternehmen, aber auch nationale mittelständische Betriebe erwerben oft langfristige Landnutzungsrechte zur Produktion von Nahrungs- und Futtermitteln sowie Energiepflanzen. Seit dem Jahr 2000 wurden weltweit im Rahmen von über 1.800 Landtransfers über 51 Mio. Hektar Land an Investoren verpachtet (Landmatrix)<sup>3</sup>.

Investitionen aus Deutschland (oder von Deutschland unterstützt), die den Transfer von Landrechten (wie in der Landmatrix erfasst) umfassen, finden überwiegend in Osteuropa (z. B. Rumänien) und postsowjetischen Staaten (Ukraine, Litauen) statt. In Afrika investierten nur wenige deutsche Unternehmen, etwa die Neumann Kaffee Gruppe (2.500 ha in Uganda), die börsennotierte Amatheon Agri Holding (etwa 40.000 ha in Sambia, 6.000 ha in Uganda und 900 ha in Simbabwe) sowie die Bionic Fuel Group und Symbol AG (etwa 1.750 ha und 7.000 ha, beide in Ghana).

Des Weiteren relevant sind Unternehmen, die großflächig Land pachteten und in diesem Kontext deutsche öffentliche Fördermittel erhielten. Beispiele hierfür sind das gescheiterte Zucker-Ethanol-Projekt der Addax Bioenergy in Sierra Leone<sup>4</sup> oder die Plantations et Huileries du Congo SA, eine Tochter der Feronia Inc., die eine 30.000-ha-Palmölplantage in der DR Kongo betreibt<sup>5</sup>. Beide Investitionsprojekte wurden von der KfW-DEG gefördert.

Eine weitere Kategorie stellen Unternehmen dar, die in Land investieren und dafür privat aus Deutschland finanziert werden. Bekannt wurden beispielsweise die von der Deutschen Bank finanzierten Investitionen der Vietnam Rubber Group und Hoang Anh Gia Lai (HAGL) in Laos und Kambodscha (Global Witness 2013). Indirekte Finanzierungen von Agrarunternehmen, die in Land investieren, sind z. B. über von deutschen Banken aufgelegte Fonds im Bereich Agribusiness möglich (FIAN 2010).

Jüngste Auswertungen der Daten der Landmatrix bestätigen die Beobachtungen und Befürchtungen zivilgesellschaftlicher Organisationen, dass großflächige Agrarinvestitionen (nicht nur solche aus Deutschland, sondern allgemein) negative Auswirkungen auf die lokale Bevölkerung haben. In den allerwenigsten der untersuchten Investitionsprojekte wurde sie beteiligt, die Beschäftigungseffekte sind gering und stehen in keinem Verhältnis zu der Anzahl der Menschen, die Zugang zu Land und anderen natürlichen Ressourcen verlieren. Auch erhält nicht unbedingt die lokale Bevölkerung Jobs, sondern diese werden an besser qualifizierte Personen von woanders vergeben. Der Einkommenszuwachs ist zudem mit 10 Prozent minimal. Nur wenige Investitionen haben bisher zu Verbesserungen der lokalen Infrastruktur und Dienstleistungen geführt (Bericht vom German Institute for Global and Area Studies (GIGA) während einer Sitzung der AG Land am 17.9.2020).

3 landmatrix.org

4 Siehe z. B. <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Pressematerial/Themen-kompakt/Agrarfinanzierung/> unter Sierra Leone.

5 Siehe z. B. [https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/About-us/Responsibility/ICM-Preliminary-Review-Report-DEG-complaint-18002-PHC\\_191122\\_final\\_EN-2.pdf](https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/About-us/Responsibility/ICM-Preliminary-Review-Report-DEG-complaint-18002-PHC_191122_final_EN-2.pdf)

## 2. DER BEITRAG DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

Im Folgenden wird eingehend der deutsche Beitrag zur aktiven Förderung von Menschenrechten analysiert, einschließlich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte wie dem Menschenrecht auf Nahrung („do good“). Ein Fokus liegt dabei auf dem Zugang zu Land. Außerdem werden die Anstrengungen in den Blick genommen, im Sinne der Politikkohärenz schädliche Auswirkungen durch andere Politikfelder auf diese Rechte zu verhindern („do no harm“). Die „Freiwilligen Leitlinien zum verantwortungsvollen Umgang mit Land-, Fischerei- und Waldrechten im Kontext der nationalen Ernährungssicherheit“ (VGGT) fordern die Geber auf, die Bemühungen von Ländern des Globalen Südens zu unterstützen, den Umgang mit Landrechten verantwortlich zu gestalten. In Deutschland engagieren sich in diesem Bereich primär das BMZ sowie das BMEL.

### Kasten 2: Die Freiwilligen Leitlinien für einen verantwortungsvollen Umgang mit Landrechten – „Do good“-Bestimmungen

Entwicklungspartner, Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und regionale Organisationen werden ermutigt, die freiwilligen Bemühungen der Staaten zur Umsetzung dieser Richtlinien zu unterstützen, auch durch Süd-Süd-Zusammenarbeit. Eine solche Unterstützung könnte technische Zusammenarbeit, finanzielle Hilfe, die Entwicklung institutioneller Kapazitäten, die gemeinsame Nutzung von Wissen und den Austausch von Erfahrungen, die Hilfe bei der Entwicklung einer nationalen Besitzpolitik und den Technologietransfer umfassen (VGGT 26.3).

### Kasten 3: Die VGGT als Referenzrahmen

Die Freiwilligen Leitlinien zum verantwortungsvollen Umgang mit Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechten an Land, Fischgründen und Wäldern im Rahmen nationaler Ernährungssicherheit (englisch: Voluntary guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, VGGT) wurden im Mai 2012 vom Welternährungskomitee (Committee on World Food Security) der Vereinten Nationen (UN) angenommen. Die Bundesregierung hat die vorausgegangenen thematischen und inhaltlichen Konsultationen sowie die Verhandlungen in Rom finanziell, inhaltlich und personell unterstützt:

„Das BMEL hat die Entwicklung der VGGT mit 2 Mio. Euro unterstützt und begleitet die FAO bislang mit weiteren 7 Mio. Euro auch in deren Umsetzung in den Ländern. So wurden in (...) Projekten in Sierra Leone, Liberia, Äthiopien, Nepal und Mongolei technische Leitfäden, Trainings- und Online-Lernprogramme entwickelt, die das Verständnis für die VGGT verbessern und die Beteiligten in die Lage versetzen, diese umzusetzen und leichter anzuwenden. Sierra Leone hat sich dabei zu einem Schwerpunktland entwickelt“ (BMEL 2018).

Die VGGT wurden von den Ministerien und Durchführungsorganisationen der deutschen EZ als Leitbild und Orientierungsrahmen angenommen. Um das Verständnis für die VGGT zu verbessern und deren Anwendung zu erleichtern, wurde die FAO (über den Bilateralen Treuhandfonds des BMEL) bei der Erarbeitung und Verbreitung von technischen Leitfäden, Trainings und Online-Lernprogrammen unterstützt. Die Datenbank der GDPRD enthält Informationen, zu welchen Aspekten bzw. Kapiteln der VGGT die jeweiligen Projekte und Programme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) beitragen.

### 2.1 Unterstützung bei der Implementierung internationaler Standards für den verantwortlichen Umgang mit Landrechten in Partnerländern

#### 2.1.1 Das Engagement des BMZ und seiner Durchführungsorganisationen

Einen Überblick über das Engagement der Deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich verantwortungsvolle Landpolitik geben die Datenbank<sup>6</sup> und die Karte, welche von den Mitgliedern der *Global Donor Working Group on Land*<sup>7</sup> erstellt wurden, einem Netzwerk von 24 bilateralen und multilateralen Gebern. Dort sind 229<sup>8</sup> Programme in 98 Ländern mit einem Volumen von insgesamt 1,5 Milliarden USD aufgeführt, durch welche die Bundesregierung gute Regierungsführung im Bereich Landmanagement (Land-Governance) im Zeitraum nach 2012 unterstützt hat. Davon bereits beendet wurden 160 Programme (937 Mio. USD).

<sup>6</sup> <https://landgov.donorplatform.org/#>

<sup>7</sup> Das Sekretariat der Arbeitsgruppe wird von der Global Donor Platform for Rural Development geführt (<https://www.donorplatform.org/>). Jeder Geber ist für die regelmäßige Verwaltung und Aktualisierung der in der Datenbank enthaltenen Informationen verantwortlich.

<sup>8</sup> In diese 229 Programme fallen zum einen Programme mit Fokus auf das Thema Landmanagement, deren Ziel bspw. der Aufbau funktionsfähiger Katasterwesen und institutioneller Kapazitäten für Raumordnung und Landnutzungsplanung ist. Enthalten sind auch Vorhaben mit anderen Schwerpunkten, mit bspw. einer Komponente im Bereich Landmanagement. Ein Großteil der Programme wird über das BMZ als federführendes Ministerium für die EZ finanziert, dazu zählen die bilateralen Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) und der Technischen Zusammenarbeit (TZ) sowie Maßnahmen im Rahmen der Sonderinitiative Eine Welt ohne Hunger (SEWOH). Allerdings sind auch Maßnahmen anderer Ministerien enthalten, bspw. vom BMU finanzierte Programme im Rahmen der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) oder vom BMEL über den sogenannten Bilateralen Treuhandfond finanzierte Programme.

Im Jahr 2018 liefen noch 69 Programme (633,7 Mio. USD). Die Zahlen über die deutschen Programme wurden letztmalig Anfang 2018 aktualisiert. Anhang 1 enthält eine Liste mit aktuellen Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Fokus auf Landthemen.

Darüber hinaus fördert die Bundesregierung über das BMZ auf internationaler Ebene verschiedene Initiativen, die auf eine erhöhte Transparenz als Grundlage für die Rechenschaftspflicht von Regierungen und Unternehmen im Bereich Land-Governance abzielen. Dazu zählen beispielsweise die Landmatrix-Initiative ([landmatrix.org](http://landmatrix.org)), die Anwendung des Land-Governance Assessment Frameworks in einigen afrikanischen Ländern (<https://www.worldbank.org/en/programs/land-governance-assessment-framework>) oder auch die Themenseite „Land and Corruption“ des Landportals (<https://landportal.org/voc/landvoc/theme/land-corruption>).

Darüber hinaus setzt sich das BMZ im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit dafür ein, Land-Governance-Aspekte in weitere Konventionen (UN Convention to Combat Desertification Decision 26/COP14), Strategiepapiere (New Urban Agenda) und die Safeguards von Entwicklungsbanken (Inter-Amerikanische Entwicklungsbank, Afrikanische Entwicklungsbank) einzuarbeiten (siehe Kap. 6).

Auch Vorhaben mit anderen Schwerpunkten (z. B. Naturschutz, Waldmanagement, Minderung/Anpassung an den Klimawandel, Förderung der Landwirtschaft, Dezentralisierung) führen zum Teil Maßnahmen im Bereich Landmanagement durch (z. B. partizipative Raumplanung oder Aufbau von Gemeindekatastern)<sup>9</sup>.

### **Die Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ (SEWOH) und das Globalvorhaben „Verantwortliche Landpolitik“**

Im Jahr 2014 startete das BMZ die Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ (SEWOH). Zusammen mit Partnern aus Zivilgesellschaft, Privatsektor, Wissenschaft, Politik und Kirchen werden rund 200 Projekte unterstützt in Ländern, die besonders von Hunger betroffen sind. Das BMZ investiert rund 1,5 Milliarden Euro pro Jahr in Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung, etwa ein Drittel davon wurde über die Sonderinitiative umgesetzt.

Die SEWOH, die im Rahmen der neuen BMZ-„Strategie 2030“ fortentwickelt werden soll, ist in sechs Handlungsfeldern aktiv (BMZ 2018):

- Ernährung sichern und Widerstandsfähigkeit aufbauen
- Gesunde Böden erhalten und wiederherstellen
- Innovationen in der Land- und Ernährungswirtschaft erproben und verbreiten
- Landrechte vor allem für Kleinbauern sichern
- Ländlichen Strukturwandel fair gestalten
- Nachhaltige Fischerei und Aquakultur fördern

Das heißt, im Rahmen der SEWOH gibt es ein spezielles Budget für die Sicherung von Landrechten, aus dem Aktivitäten der GIZ, von NRO und UN-Organisationen finanziert werden.

Das SEWOH-Globalvorhaben „Verantwortungsvolle Landpolitik“ ist ein mehrdimensionales Programm, das durch die Verbesserung der Landrechtssituation in ausgewählten Ländern mit Fokus auf Frauen und Randgruppen einen Beitrag zu den globalen nachhaltigen Entwicklungszielen 1, 2, 5, 10 und 16 leisten soll. Es wird von der GIZ derzeit in Benin, Burkina Faso, Äthiopien, Uganda, Madagaskar, Peru, Paraguay und Laos durchgeführt.

Das Programm begann 2015 und wurde bis 2024 verlängert. Es verfügt über ein Budget von 62,3 Millionen Euro (einschließlich vier Millionen Euro EU-Kofinanzierung). Der Schwerpunkt liegt auf der Sicherung/Formalisierung der Besitzrechte von Kleinbauern und Pastoralisten durch verbesserte institutionelle Kapazitäten und Verfahren zur Sicherung der Landnutzungs-, Landbesitz- und Landeigentumsrechte. Darüber hinaus unterstützt das Programm zivilgesellschaftliche Organisationen bei auftretenden Landkonflikten und die Sensibilisierung privater Investoren für internationale und nationale Richtlinien und Gesetze im Bereich Landwirtschaft. Mit der Einführung der SEWOH 2.0 könnte es zu einer Verlagerung auf die Reformpartnerländer kommen.

Die einzelnen SEWOH-Projekte bieten viele Synergien, die in der Vergangenheit nicht immer genutzt werden konnten, da die Projekte zeitlich gestaffelt waren und der Druck bestand, die Projekte sehr schnell umzusetzen. Inzwischen wird den Synergieeffekten mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Es gibt jedoch keinen übergreifenden Rahmen, in dem die einzelnen globalen SEWOH-Projekte konkret miteinander verknüpft sind. Dies würde es im Einzelfall erleichtern, Synergien und Kooperationsmöglichkeiten zu identifizieren. Die Tatsache, dass Landrechte in vielen SEWOH-Projekten relevant sind, wird sicherlich gesehen. Allerdings bleibt die Zusammenarbeit aufgrund der sehr unterschiedlichen Indikatoren, die von den verschiedenen Arten von SEWOH-Projekten erfüllt werden müssen, eine Herausforderung.

Viele der Länderprojekte des Globalvorhabens „Verantwortliche Landpolitik“ werden von Forschungsprojekten begleitet, die im Rahmen der SEWOH-Initiative finanziert werden. In Uganda und Benin trägt diese Forschung zur Messung der Auswirkungen bei. In Burkina und Madagaskar diente die Forschung dazu, die Situation besser zu verstehen, um bessere Lösungen anbieten zu können.

9 Siehe auch die Mappingstudie von GIZ-Vorhaben in Afrika (SNRD 2017).

## Bilaterale Vorhaben

Neben den Länderkomponenten des Globalprogramms gibt es bilaterale Projekte, im Rahmen derer die Partnerländer bei der Landpolitik und -verwaltung beraten werden. Sie werden von der GIZ durchgeführt oder über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) finanziert. Derzeit führt die GIZ zwei Projekte in Namibia und ein Projekt in Brasilien durch. In Äthiopien führte die GIZ bis vor Kurzem das bilaterale Projekt „Unterstützung verantwortungsvoller Agrarinvestitionen“ durch, bevor es Teil des Globalprogramms wurde. Im Jahr 2019 hat der stellvertretende Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte eine Analyse der Menschenrechte bei kommerziellen Agrarinvestitionen in Äthiopien durchgeführt, um Empfehlungen für eine zweite Phase zu geben. Im Frühjahr 2020 wurde ein neues bilaterales Projekt in Äthiopien geprüft.

Auch im Senegal wurde im Frühjahr 2020 ein neues Vorhaben als TZ- bzw. auch als FZ-Maßnahme geprüft. Diese gemeinsame Unterstützung ist Teil der Reformpartnerschaft zwischen Deutschland und Senegal im Rahmen des „Compact with Africa“.

Neben diesem möglichen neuen Projekt im Senegal unterstützt die KfW Entwicklungsbank derzeit Namibia bei der Sicherung von Landrechten der ländlichen Bevölkerung in kommunalen Gebieten und Brasilien bei der Umsetzung eines Umweltkatasters (Waldbesitz). Des Weiteren unterstützt die KfW die Registrierung ländlicher Parzellen in Laos.

Laos und Senegal sind zwei aktuelle Beispiele für gut aufeinander abgestimmte TZ und FZ, die noch dazu in Absprache mit der Weltbank stattgefunden haben, die ihrerseits Laos und Senegal im Bereich der Landregistrierung bzw. beim Aufbau eines nationalen Katasters unterstützt. In Senegal kam es dabei zu einem gemeinsamen Vorgehen, um die Einführung notwendiger Schutzstandards zu unterstützen.

### Kasten 4: Gute Kooperation zwischen TZ und FZ in Laos

Beispielhaft für das Zusammenwirken von Technischer und Finanzieller Zusammenarbeit ist der derzeitige Prozess in Laos. Dort hat die TZ über die letzten Jahre mit drei aufeinander aufbauenden Vorhaben Prozesse und Instrumente zur Entwicklung von Entwicklungsplänen für Dörfer und Distrikte, Investitions- und Landnutzungsplänen sowie Dialogforen getestet und eingeführt und ein funktionales Digitalkatastersystem (LaoLandReg) für die systematische Landregistrierung entwickelt. In den letzten 20 Jahren wurden bereits ca. 1,2 Mio. Parzellen v. a. in den urbanen Zentren registriert. Die landesweite Registrierung von ungefähr 1 Mio. v. a. ländlichen Parzellen und Erfassung sämtlicher Parzellen in LaoLandReg plant die laotische Regierung derzeit mit Unterstützung der Entwicklungsbanken Weltbank und KfW im Rahmen der FZ.

## Das Sektorvorhaben „Land-Governance“

Das BMZ unterstützt auch das von der GIZ durchgeführte Sektorvorhaben „Land-Governance“, das zum Ziel hat, a) innovative und erfolgreich erprobte Konzepte zur Verbesserung der Land-Governance in nationalen und internationalen Politikprozessen und Initiativen zu positionieren und b) diese Konzepte verstärkt von Akteuren der internationalen Zusammenarbeit nutzen zu lassen. Mit dieser Zielsetzung konzentriert sich das Sektorvorhaben auf Politikberatung, Konzeptentwicklung, Know-how-Generierung und -Transfer, Mainstreaming und Vernetzung. Das Projekt startete 2018. Das Gesamtbudget beläuft sich auf drei Millionen Euro.

Jüngste und aktuelle Projekte der deutschen TZ im Bereich Landmanagement konzentrieren sich auf folgende Aspekte:<sup>10</sup> Landregistrierung und Titelvergabe, Registrierung von Gemeindeland, Vergabe sozialer Landkonzessionen für arme Familien, Schaffung von Zugang zu Gemeindeland für junge Landlose, Formalisierung von Gewohnheitsrechten, Aushandlung längerer Landnutzungszeiträume für Frauen, Sensibilisierung von Investoren und Unterstützung von Regierungen, um private Investitionen in die Landwirtschaft verantwortungsbewusst zu gestalten. Die meisten Projekte befassen sich ausdrücklich mit den Landrechten gefährdeter Menschen, z. B. zielen alle Länderkomponenten des globalen Programms darauf ab, die Landrechte einer bestimmten Anzahl von Haushalten zu sichern, darunter mindestens 20 Prozent Frauen und marginalisierte Menschen.

### Unterstützung privater Träger

Zusätzlich zu den von der GIZ durchgeführten globalen, sektoralen und bilateralen Vorhaben und den von der KfW Entwicklungsbank finanzierten Vorhaben bietet das BMZ auch für „private Träger“, also Nichtregierungsorganisationen in Deutschland und den Partnerländern, Finanzierung in diesem Bereich an. Ein Beispiel ist das Programm „Land for Life“, welches die Welthungerhilfe gemeinsam mit Partnerorganisationen in Äthiopien, Burkina Faso, Liberia und Sierra Leone zur Verbesserung des dortigen Umgangs mit den Landrechten von Kleinbauern sowie zur Förderung verantwortlicher Agrarinvestitionen durchführt. Das Projekt unterstützt zivilgesellschaftliche Akteure beim Aufbau oder bei der Stärkung von Multi-Akteur-Partnerschaften, der Organisation politischer Dialoge und Veranstaltungen, der Ausarbeitung von Studien, der Durchführung von Schulungen für zivilgesellschaftliche Akteure und Organisationen sowie bei der Entwicklung und Umsetzung von Advocacy-Strategien.

In verschiedenen Interviews wurde der Wunsch geäußert, dass das BMZ politischer werden möge, das heißt, dass es Landrechtsthemen viel stärker in bilaterale und multilaterale Politikdialoge einbringen solle. Dies würde mehr Personal und den direkten Zugang der Fachabteilungen/Experten zum Staatssekretär erfordern.

10 In Anlehnung an Gaesing, 2019.

## Kooperationen der deutschen EZ mit der Agrarwirtschaft

Kooperationen der deutschen EZ mit der Agrarwirtschaft umfassen Förderungen durch KfW-DEG, das develoPPP-Programm sowie verschiedene Multi-Akteur-Partnerschaften. Die DEval-Evaluierung der Zusammenarbeit der deutschen TZ mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kommt zu dem Schluss, dass jene *„relevant und prinzipiell geeignet ist, zum Erreichen der developmentspolitischen Ziele der deutschen TZ im Agrarsektor, und hier insbesondere zur Armutsreduzierung und Ernährungssicherheit, beizutragen. Die deutsche TZ verfolgt im Agrarsektor einen marktwirtschaftlichen Ansatz, der darauf ausgerichtet ist, Wachstum im Landwirtschaftssektor zu fördern und dadurch Arbeitsplätze zu schaffen und Einkommen zu erhöhen, um so die ländliche Entwicklung in den Partnerländern zu unterstützen“*. Allerdings können in extremer Armut lebende Bevölkerungsgruppen von einer derartigen Förderung – die auf eine Marktanbindung ausgerichtet ist – nicht direkt profitieren. Sie verfügen nicht über das Mindestmaß an Ressourcen als notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Marktanbindung. *„Um die chronisch Armen zu erreichen, müssen andere geeignete Maßnahmen implementiert werden“* (DEval 2018).

Kooperationen der deutschen EZ mit der Agrarwirtschaft, in denen die Beachtung von Landrechten eine Rolle spielt, umfassen zum einen verschiedene, meist produktorientierte Multi-Akteur-Partnerschaften.<sup>11</sup> Relevant erscheinen hier bspw. das Forum Nachhaltiges Palmöl und die Initiative für Nachhaltige Agrarlieferketten.

Zudem werden im Rahmen der FZ (über KfW-DEG) sowie über das develoPPP-Programm (über KfW-DEG, GIZ und Sequa) Unternehmen in Geschäftsbereichen finanziell gefördert, die auch developmentpolitische Wirkungen haben. Im Fokus stehen dabei jedoch meist (Teil-)Bereiche landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten ohne Landrechtsbezug. Über die zwei genannten KfW-DEG-Finanzierungen in Sierra Leone und Kongo hinaus (siehe Kasten 1) sind keine weiteren Fälle bekannt, in denen die deutsche EZ Unternehmen förderte, die sich Landrechte sicherten.

### 2.1.2 Das Engagement des BMEL

Die Bundesregierung hat über das federführende BMEL die Entwicklung der Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung und die Landleitlinien (VGGT) finanziell und politisch stark unterstützt. Die beiden Instrumente liefern Hilfestellung, über welche politischen Maßnahmen, Gesetze und Verfahren dieses Menschenrecht am besten umzusetzen ist. Technische Expertise dafür liegt bei der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UN (FAO). Die FAO macht diese Instrumente bei anderen Gebern, Regierungen und der Zivilgesellschaft bekannt, organisiert Multi-Akteur-Plattformen und unterstützt bei der politischen Umsetzung.

Zusätzlich zu den Pflichtbeiträgen als Mitgliedsstaat stellt die Bundesregierung der FAO über den 2002 gegründeten Bilateralen Treuhandfonds (BTF) jährlich zusätzliche Mittel für die Ernährungssicherung zur Verfügung. In den Jahren 2002–2017 unterstützte die Bundesregierung insgesamt 100 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 121 Millionen Euro aus BTF-Mitteln.

Die Idee hinter dem Fonds ist, dass die FAO Startkapital erhält, um in den Projekten innovative Konzepte und Strategien zu entwickeln und förderliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die von anderen Gebern aufgegriffen und verbreitet werden können. Mit den BTF-Mitteln unterstützt das BMEL die FAO dabei, ihre Funktion als Wissensorganisation zu stärken und zur Verbesserung der globalen Ernährungssicherheit beizutragen.

Die thematischen Schwerpunkte des BTF sind der politische Rahmen für die konkrete Umsetzung des Rechts auf Nahrung und Zugang zu Land und natürlichen Ressourcen, Strategien für nachhaltige Ernährungssicherung, nachhaltige landwirtschaftliche Produktion und Anpassungsstrategien im Agrarsektor an den Klimawandel.

Für das BMEL, das die Entwicklung der VGGT mit zwei Millionen Euro unterstützt hat, bleibt die Umsetzung von VGGT in den Partnerländern eine Priorität. Bis 2018 wurden entsprechende Maßnahmen (Entwicklung von technischen Leitfäden, Trainings und Online-Lernprogrammen) in Sierra Leone, Liberia, Äthiopien, Nepal und der Mongolei über den BTF mit sieben Millionen Euro unterstützt. Ein weiteres BTF-Projekt begleitet im Senegal-River-Talbecken die drei Anrainerstaaten Senegal, Mauretanien und Mali dabei, die wachsende Nachfrage nach Land- und Wasserressourcen gerecht zu regeln (BMEL/FAO 2018).

Es gibt keinen festen Schlüssel dafür, wie viel von den BTF-Geldern in Landrechtsprojekte fließt. Sollte es zu einer Verringerung der Anzahl der vom BTF abgedeckten Handlungsfelder kommen, würde die Umsetzung der VGGT in Partnerländern jedoch weiter unterstützt werden.

Gegenwärtig werden die von Deutschland über den BTF finanzierten Projekte zur Umsetzung der VGGT von einem externen Berater evaluiert. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Gestaltung des weiteren Engagements in diesem Bereich. Die Evaluation soll nicht nur Informationen über die Aktivitäten auf Länderebene liefern, sondern auch allgemeinere Schlussfolgerungen über die erzielten Fortschritte und vor allem über die noch zu behandelnden Aspekte bei der Umsetzung des VGGT. Das BMEL plant, sein Engagement für die Umsetzung der VGGT nach der Evaluierung fortzusetzen.

11 Z. B. Forum Nachhaltiger Kakao ([www.kakaoforum.de](http://www.kakaoforum.de)), Forum Nachhaltiges Palmöl ([www.forumpalmoel.org](http://www.forumpalmoel.org)), Forum Nachhaltigere Eiweißfuttermittel ([www.eiweissforum.de](http://www.eiweissforum.de)), Aktionsbündnis für Nachhaltige Bananen ([www.bananenbuenndnis.org](http://www.bananenbuenndnis.org)), Initiative für Nachhaltige Agrarlieferketten (Kontakt: [ina@giz.de](mailto:ina@giz.de)).

### 2.1.3 Das Engagement der Global Donor Working Group on Land (GDWGL)

Das BMZ und BMEL hatten sich vor einigen Jahren in der GDWGL stark engagiert und eigene Positionen und Initiativen vorangetrieben. In den letzten Jahren hat das deutsche Engagement leicht abgenommen. Die Chancen stehen gut, dass die GDWGL jetzt wieder mehr Unterstützung vom BMZ erhält.

Die GDWGL trifft sich in der Regel (vor Covid) zweimal jährlich physisch, einmal am Rande der Jahrestagung des Welternährungsausschusses (CFS) in Rom im Herbst und einmal während der jährlichen „Land and Poverty“-Konferenz der Weltbank in Washington im Frühjahr. Das letzte Treffen fand während der „African Land Policy“-Konferenz in Abidjan/Elfenbeinküste im November 2019 statt. Die Mitglieder der GDWGL haben einen gemeinsamen Aktionsplan, der regelmäßig aktualisiert wird.

Eine Aktivität der GDWGL ist die Übersicht über Geberaktivitäten im Bereich Landpolitik in den Partnerländern. Weitere Aktivitäten umfassten a) die gemeinsame Entwicklung eines analytischen Rahmens für landbasierte Investitionen in die afrikanische Landwirtschaft („Analytical Framework for Land-Based Investments in African Agriculture – Due Diligence and Risk Management für Land-Based Investment in Agriculture“) für die „New Alliance“ durch Experten von BMZ/GIZ, USAID, DfID, der französischen AfD und der Land Policy Initiative der Afrikanischen Union im Jahr 2015, b) das gut koordinierte Eintreten für landrechtsbezogene SDG-Indikatoren und c) die Beauftragung von vier Studien im Zusammenhang mit der VGGT-Umsetzung.

Eine dieser Studien befasste sich mit den Zuständigkeiten der Geberländer im eigenen Land, wies auf Politikbereiche hin, in denen Kohärenz erforderlich ist, und sammelte bewährte Praktiken.<sup>12</sup> Leider wurde diese Studie von der GDWGL nicht weiterverfolgt, um die Regierungen zu ermutigen, gemeinsam aktiv zu werden. Die anderen drei Studien befassten sich mit den folgenden Ergebnissen: Modelle für Länderpartnerschaften zur Unterstützung einer verbesserten Land-Governance, Beitrag des privaten Sektors zu einer verbesserten Land-Governance durch ihre Verfahren im Kerngeschäft und Stärkung der Landverwaltung durch eine einzige, offene und zugängliche zentrale Stelle.

Die GDWGL konzentriert sich derzeit auf die folgenden Themen:

- Entwicklung eines strukturellen Ansatzes für die Geberkoordination:  
Jüngste Aktivitäten der Weltbank im Zusammenhang mit der künftigen Unterstützung Burkina Fasos bei der Verbesserung der Landverwaltung gaben Anlass, die Intervention und Zusammenarbeit der Geber zu überdenken. Vorläufige Ergebnisse dieser Diskussion sind ein kontinuierlicher Informationsaustausch zwischen

GIZ, Welthungerhilfe und Weltbank im Hinblick auf die Unterstützung Burkina Fasos und koordinierte Projektprüfungsverfahren von Weltbank, KfW und GIZ für neue technische und finanzielle Unterstützung für Senegal zur Unterstützung einer verbesserten Anerkennung und Registrierung von Landrechten.

Ein globaler Bericht über Land-Governance:

- Hier werden derzeit zwei Ideen diskutiert. Während FAO, GLTN, ILC und die skandinavischen Länder einen großen Bericht ähnlich dem Welternährungsbericht anstreben, bevorzugen DfID, USAID und GIZ eine Reihe spezifischer Berichte, die sich an bestimmte Zielgruppen richten und die Aktivitäten unterschiedlicher Gruppen wie Kapitalgesellschaften, Landaktivisten usw. untersuchen.

Die jüngste Entscheidung über einen Weltgipfel 2021 zur Land-Governance wurde nicht von allen GDWGL-Mitgliedern unterstützt. Sie wurde von der Weltbank vorangetrieben, die die Idee mit Dubai entwickelt hatte.

Aus Kapazitätsgründen übernimmt das BMEL derzeit keine aktive Rolle in der Global Donor Working Group der FAO wahr. Nach Angaben des BMEL stehen BMEL und BMZ bei beiden Prozessen in einem engen gegenseitigen Austausch. Das BMEL arbeitet derzeit an einer Afrikastrategie, die voraussichtlich das Aufgabenspektrum des BTF und die Aktivitäten auf internationaler Ebene genauer definieren wird.

## 2.2 Schutzklauseln und Standards in der deutschen Entwicklungspolitik

### 2.2.1 BMZ – Rahmenwerke und Strategien

Die geschilderten Projekte und Programme unterstützen explizit und aktiv die Sicherung von Landrechten und die Verwirklichung der Menschenrechte, insbesondere des Rechts auf Nahrung. Darüber hinaus ist seitens des BMZ dafür zu sorgen, dass alle Programme und Projekte der Entwicklungszusammenarbeit nicht den Zugang der lokalen Bevölkerung zu Land und natürlichen Ressourcen beeinträchtigen oder gegen Menschenrechte verstoßen. „Standards“ sind etwa die genannten Leitlinien zum Recht auf Nahrung oder die VGGT. Sie helfen bei der Entwicklung von Schutzklauseln („Safeguards“), einem Set aus Indikatoren oder Fragelisten, die verhindern sollen, dass gegen Menschenrechte verstoßen oder der Zugang zu Land erschwert wird.

Menschenrechte sind die Leitlinien für die deutsche Entwicklungspolitik. In der neuen BMZ-„Strategie 2030“ werden sie allerdings nur als „Qualitätsmerkmal“ genannt, was dem Anspruch nicht gerecht wird.<sup>13</sup>

12 Siehe Wehrmann, Babette (2014/2015).

13 [http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren\\_flyer/infobroschueren/sMaterialie510\\_BMZ2030\\_Reformkonzept.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/sMaterialie510_BMZ2030_Reformkonzept.pdf)

Das BMZ-Konzept von 2011 „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“<sup>14</sup> ist bindend für alle Organisationen der deutschen Entwicklungspolitik und sieht die systematische Anwendung in allen Sektoren vor. Dieses Konzept wird derzeit vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit GmbH (DEval) evaluiert.

Konkrete Hilfestellung gibt der „Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschließlich Gender, bei der Erstellung von Programmorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit“.<sup>15</sup> Für zehn Sektoren (wie Justizreform, Dezentralisierung, öffentliche Finanzen, Friedensentwicklung, Bildung, Gesundheit usw.) enthalten die Richtlinien Risiken, Maßnahmen zur Vermeidung solcher Risiken und Ansätze zur Stärkung der Menschenrechte. Der Leitfaden dient daher, wie der Titel sagt, der Erstellung von Programmorschlägen. Er wird nicht explizit als Anleitung für die Überwachung der Auswirkungen von Vorhaben auf die Menschenrechte gesehen. Es heißt nur: „Die im Leitfaden dargelegten menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten stellen auch die Grundlage für Berichte, Evaluierungen und Beschwerdeverfahren zum Thema dar.“ Die aktuelle Fassung der Richtlinien aus dem Jahr 2013 enthält bereits Hinweise auf das Recht auf Nahrung und die VGGT im Zusammenhang mit Projekten im Bereich Ernährung und Landwirtschaft. Im vergangenen Jahr wurden GIZ-Experten gebeten, in den Leitfaden Verweise auf internationale Richtlinien für alle Arbeitsbereiche aufzunehmen. Der aktuelle Entwurf, der sich noch in Vorbereitung befindet, enthält umfangreiche Verweise auf internationale Abkommen und Richtlinien zu Menschenrechten, Wirtschaft und Menschenrechten, Ernährungssicherheit, Land-Governance und zu vielen anderen menschenrechtsbezogenen Themen.

Das Engagement des BMZ im Landbereich basiert vor allem auf den VGGT für gute Regierungsführung und den CFS-rai-Prinzipien für verantwortungsvolle Agrarinvestitionen.<sup>16</sup> Die VGGT leiten somit alle Projekte der Entwicklungszusammenarbeit im Landbereich und werden auf Projektebene aktiv umgesetzt. Einige der Befragten in den Interviews gaben sogar an, dass das BMZ wünscht, dass die VGGT in den von GIZ und KfW erstellten Angeboten als Prinzipien und Leitlinien nicht nur für Projekte mit direktem Bezug zu Land-Governance, sondern auch für solche in verwandten Sektoren wie Land- und Forstwirtschaft, Bergbau etc. erwähnt werden. Mit dem Abschluss der Überarbeitung der „Richtlinien zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien ...“ könnte die Bedeutung der VGGT und anderer landrechtsbezogener Prinzipien und Richtlinien in der Tat auf andere Bereiche außerhalb von Ernährungssicherheit und Landwirtschaft ausgedehnt werden.

Für die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor im Agrarbereich hat das BMZ einen weiteren eigenen Referenzrahmen geschaffen. Der „Referenzrahmen für Entwicklungspartnerschaften im Agrar- und Ernährungssektor“<sup>17</sup> ist verbindlich für alle vom BMZ geförderten Vorhaben, die in Form von (integrierten) Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft durchgeführt werden. Der Referenzrahmen beinhaltet unter anderem das Prinzip der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten, zu der sich kooperierende Unternehmen verpflichten. In diesem Referenzrahmen ist festgelegt, dass die VGGT, die CFS-rai-Prinzipien, die UN-Leitsätze zu Wirtschaft und Menschenrechten und der deutsche Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) zu beachten sind. Darüber hinaus enthält der Bezugsrahmen technische Hinweise zu Fragen der Lebensmittelproduktion, die beachtet werden müssen. Dazu gehören die nachhaltige Produktion und Verarbeitung, Ernährungssicherheit, Nahrungsmittelsicherheit und Verbraucherschutz, Unterstützung von Bauern und ihrer Organisationen, Beachtung der Arbeiterrechte, Wahlfreiheit in Bezug auf die landwirtschaftlichen Produktionsmittel, Nutzung und Schutz genetischer Ressourcen, Zugang zu verbesserten Pflanzenzüchtungen mit dem Recht der eigenen Vermehrung des Saatguts, Einhaltung von Standards bei der Nutzung von Pestiziden, vorzugsweise Nutzung organischen Düngers, Anpassung an den Klimawandel und Verringerung von Treibhausgasen. Am Ende des Dokuments heißt es: „Von den teilnehmenden Unternehmen wird erwartet, dass sie ihrer unternehmerischen Sorgfaltspflicht in der Achtung der Menschenrechte gemäß der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte nachkommen. Dafür wird die Einrichtung eines menschenrechtlichen Risikomanagement-Systems gemäß OECD Due Diligence Guidance empfohlen. Die Ausgestaltung und Umsetzung der jeweiligen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten sollte (in Bezug auf Unternehmensgröße, Branche, operatives Umfeld in einer Liefer- oder Wertschöpfungskette mit internationalen Bezügen) angemessen in bestehende Unternehmensprozesse integriert sein und keine unverhältnismäßigen bürokratischen Belastungen verursachen.“

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der EZ (DEval) hat 2018 eine Evaluierung der TZ mit dem Privatsektor im Agrarsektor durchgeführt.<sup>18</sup> Dabei wurde den Menschenrechten, Sozial- und Umweltstandards besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die Studie kritisierte, dass der oben erwähnte Bezugsrahmen nicht sehr spezifisch sei. Seither ist er überarbeitet worden. Wie auch von DEval gefordert, wurde der Verweis auf die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und auf den deutschen NAP aufgenommen.

14 [https://www.bmz.de/de/themen/allgemeine\\_menschenrechte/deutsche\\_entwicklungspolitik/menschenrechtskonzept/index.html](https://www.bmz.de/de/themen/allgemeine_menschenrechte/deutsche_entwicklungspolitik/menschenrechtskonzept/index.html)

15 [https://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/menschenrechte/Leitfaden\\_PV\\_2013\\_de.pdf](https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/menschenrechte/Leitfaden_PV_2013_de.pdf)

16 <http://www.fao.org/3/a-au866e.pdf>

17 [https://www.bmz.de/de/themen/privatwirtschaft/entwicklungspartnerschaften/developPPP/Referenzrahmen\\_fuer\\_Entwicklungspartnerschaften.pdf](https://www.bmz.de/de/themen/privatwirtschaft/entwicklungspartnerschaften/developPPP/Referenzrahmen_fuer_Entwicklungspartnerschaften.pdf)

18 [https://www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2018/DEval\\_ZmWA%20Evaluierungsbericht\\_web\\_final1.pdf](https://www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2018/DEval_ZmWA%20Evaluierungsbericht_web_final1.pdf)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass menschenrechtliche Risiken in den letzten Jahren stärker in den Fokus des BMZ gerückt sind und immer mehr Leitlinien ausgearbeitet werden. Bislang beziehen sich diese vor allem auf die Prüfung neuer Projekte und weniger auf das Monitoring laufender Projekte. Zum einen enthalten sie zunehmend Hinweise auf das Recht auf Nahrung und die Landrechte benachteiligter Bevölkerungsgruppen, zum anderen bleiben ihre Anforderungen vage und relativ unverbindlich. Seit der Veröffentlichung der Ergebnisse der oben erwähnten DEval-Studie, die zu ähnlichen Schlussfolgerungen kam, ist das Regelwerk bereits verbessert worden, aber kann als noch nicht voll ausgereift betrachtet werden.

Die Prüfung menschenrechtlicher Risiken muss von den durchführenden Organisationen vorgenommen werden, die hierfür eigene Instrumente entwickelt oder bestehende erweitert haben.

### 2.2.2 Schutzklauseln und Standards bei der GIZ

Gemäß der Nachhaltigkeitsrichtlinie der GIZ von 2016<sup>19</sup> wendet die GIZ in ihrem gesamten Auftragsmanagement ein „Safeguards- und Gender-Managementsystem“ an: in der Vorbereitung, der Angebotserstellung, der Durchführung und dem Abschluss der Vorhaben. Das Managementsystem gilt grundsätzlich als verbindlicher Mindeststandard für alle Geschäftsfelder und alle Auftragnehmer der GIZ. Für alle Projekte werden in der Vorbereitungsphase Bewertungen hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf Umwelt, Klima, Konfliktsituation, Menschenrechte und Gender vorgenommen. Die Bewertungen berücksichtigen sowohl mögliche externe Risiken, die sich aus dem Kontext oder dem Umfeld des Projekts ergeben können, als auch unbeabsichtigte, negative Auswirkungen des Projekts auf Menschen und besondere Schutzgüter.

Je nach Wunsch des Auftraggebers erfolgt die Beurteilung in einem ein- oder mehrstufigen Verfahren; je nach Bedarf werden auch Potenzialbeurteilungen durchgeführt. Das Prüfverfahren für Projekte im Auftrag des BMZ wird in der GIZ in zwei Stufen durchgeführt: In der ersten Stufe wird das Projektkonzept daraufhin untersucht, welche unerwünschten Wirkungen oder Potenziale ein Projekt haben kann. In einem zweiten Schritt werden die kritischen Punkte vertieft analysiert und Maßnahmen entwickelt, um mögliche negative Wirkungen zu vermeiden oder zu mindern und Potenziale zu fördern. Das angepasste Projektkonzept ist dann die Grundlage für das Monitoring des Projekts und die Berichterstattung an den Auftraggeber. Verstöße gegen die Schutzklauseln im Rahmen der Projekte sollen so rasch erkannt und behoben werden. Das 2016 eingeführte Safeguards- und Gender-Management gilt unternehmensweit für Aufträge mit einem Volumen von einer Million Euro und mehr.

Für die Erstellung der einzelnen Risikoanalysen gibt es eine GIZ-Abteilung zur Qualitätskontrolle. Sie stellt sicher, dass die vorgegebenen Themen bearbeitet, Risiken identifiziert und bewertet sowie aus identifizierten Risiken Handlungsoptionen zu deren Vermeidung abgeleitet werden. Sie stellt auch sicher, dass Potenziale identifiziert werden. Was die Qualitätskontrolle allerdings nicht leisten kann, ist, zu überprüfen, ob alle Risiken identifiziert worden sind. Das bedeutet, dass, wenn ein mit der Erstellung der Risikoanalyse beauftragter Experte ein bestimmtes Risiko nicht kennt, z. B. dass Landrechte oder das Recht auf Nahrung bestimmter Bevölkerungsgruppen gefährdet werden könnten, das Risiko wahrscheinlich nicht identifiziert wird.

Die GIZ hat ein eigenes Regelwerk für die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor geschaffen. Dabei wird zwischen zwei Arten der Zusammenarbeit unterschieden: Durchführungsverträge und Kooperationsverträge. Im ersten Fall wird das gesamte Projekt vom privatwirtschaftlichen Partner umgesetzt, das heißt, die öffentlichen Mittel fließen an den Partner, der das Projekt in Eigenregie durchführt. Im zweiten Fall wird das Projekt gemeinsam umgesetzt und es fließen keine Mittel an den privatwirtschaftlichen Partner. In diesem Fall muss der Partner lediglich eine Verpflichtungserklärung bezüglich der Einhaltung der Menschenrechte sowie sozialer und umweltrelevanter Aspekte abgeben. Ein Unternehmen, das ein Projekt eigenständig durchführt, ist vertraglich verpflichtet, die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten und detaillierte Sozial- und Umweltstandards einzuhalten. Das ist festgelegt in den „Ergänzenden Vertragsbedingungen für die Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen von Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (EPW-EVB)“.<sup>20</sup> Die UN-Leitsätze für Wirtschaft und Menschenrechte müssen ebenso eingehalten werden wie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und die ILO-Kernarbeitsnormen. Die Verantwortung, legitime Landrechte zu respektieren, ist in den EPW-EVB nicht enthalten. Im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Projekten wird nur erwähnt, dass sich das private Unternehmen, falls sich eine Umsiedlung als unvermeidlich erweist, verpflichtet, das geltende Recht und die einschlägigen Menschenrechtsnormen und -prinzipien zum Schutz der Betroffenen einzuhalten. Die GIZ hat das Recht, die Einhaltung dieser Verpflichtungen zu überprüfen.<sup>21</sup>

### 2.2.3 Safeguards und Standards bei der KfW Entwicklungsbank, KfW IPEX-Bank und DEG

Die KfW Entwicklungsbank hat einen Nachhaltigkeitsleitfaden entwickelt, der die Prinzipien und Verfahren der Bewertung und des Umgangs mit Umwelt-, Sozial- und Klimaaspekten definiert. Er wurde kürzlich um Aspekte aus den VGGT ergänzt. In die überarbeitete Nachhaltigkeitsrichtlinie der KfW von 2019 sind die VGGT explizit

19 [https://www.giz.de/en/downloads/Nachhaltigkeitsrichtlinie\\_der\\_GIZ\\_Stand\\_21.2.2017.pdf](https://www.giz.de/en/downloads/Nachhaltigkeitsrichtlinie_der_GIZ_Stand_21.2.2017.pdf)

20 <https://www.giz.de/de/downloads/giz2019-de-epw-evb.pdf>

21 The Interlaken Group and the Rights and Resources Initiative (RRI), 2015. Respecting Land and Forest Rights: A Guide for Companies. Washington, D.C.

als weiterer Referenzstandard aufgenommen worden, wie aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Partei DIE LINKE vom 18.2.2019<sup>22</sup> hervorgeht. Weiter heißt es: „In diesem Zusammenhang wird auch die Anforderung für eine vertiefte Untersuchung zu im VGGT-Kontext relevanten Menschenrechtsthemen (Human Rights Impact Assessment) aufgenommen.“

Eine erste Identifizierung ökologischer und sozialer Risiken ist für die Vorhaben der KfW Entwicklungsbank bereits zu Beginn der Projektvorbereitung obligatorisch. Dieser erste Beurteilungsschritt umfasst auch spezifische Aspekte, die sich auf die VGGT beziehen, wie Ernährungssicherheit, Kleinbauern als gefährdete Gruppe, Landrechte von Frauen und informelle Landnutzung. Um auf VGGT-relevante Risiken einzugehen, wurden die Muster-Leistungsbeschreibungen (Terms of Reference) für Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen, Umsiedlungspläne und andere Umwelt- und Sozialmanagementpläne sowohl für die Projekt- und Programmfinanzierung als auch für Programmbasierte Ansätze (PBA) spezifischer formuliert und ergänzt.

Letztere können auch eine vertiefte Bewertung im Sinne einer Prüfung der Einhaltung der relevanten Menschenrechte beinhalten, wie in den VGGT empfohlen. In der Praxis bedeutet dies, dass für alle Projekte eine kurze, synoptische Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung (USVP) durchgeführt werden muss, die unter anderem dazu dient, die auf das Projekt anzuwendenden Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards und -richtlinien zu ermitteln. In der Machbarkeitsstudie wird dann weiter definiert, wie diese Standards anzuwenden sind.

Die USVP dient auch dazu, die noch auszuarbeitenden Studien und Pläne zu ermitteln, bevor über die Finanzierung eines Projekts entschieden wird. Entspricht das Projekt nach dem Ergebnis der Untersuchung nicht den Standards oder sind inakzeptable soziale oder ökologische Auswirkungen zu erwarten, beteiligt sich die KfW nicht an der Finanzierung.

Die Pläne, wie z. B. der Umwelt- und Sozialmanagementplan (Environmental and Social Management Plan, ESMP), können auch zur Überwachung während der Projektdurchführung dienen, um sicherzustellen, dass Abhilfemaßnahmen wirksam sind, unvorhergesehene negative Auswirkungen oder Trends erkannt und angegangen werden und die erwarteten Projektziele erreicht werden. Die Umsetzung von Umsiedlungen und Entschädigungsleistungen wird in einer separaten Abschlussprüfung untersucht.

### **KfW IPEX-Bank**

Die auf Exportfinanzierung spezialisierte KfW IPEX-Bank verfügt über eine eigene Nachhaltigkeitsrichtlinie „für ein umwelt- und sozialgerechtes Finanzieren“ (Juli 2015). Sie basiert auf den „Äquator-Prinzipien“ (Equator Principles), einem freiwilligen Regelwerk der Banken für die Ermittlung, Bewertung und das Management von Umwelt- und Sozialrisiken bei Projekten.<sup>23</sup>

Die Richtlinie gibt klare Informationen darüber, in welchen Fällen Sozial- und Umweltbewertungen obligatorisch sind und wie sie durchgeführt werden müssen. Wenn das Projekt in einem Gebiet oder Kontext realisiert werden soll, in dem die Menschenrechtssituation kritisch ist oder Menschenrechtsverletzungen zu erwarten sind, kann die KfW IPEX-Bank eine eingehende Analyse von Menschenrechtsfragen verlangen. Die Richtlinien besagen auch eindeutig, dass sich die KfW IPEX-Bank nicht an einer Finanzierung beteiligt, wenn das Projekt nicht den internationalen Sozial- und Umweltstandards entspricht oder wenn inakzeptable soziale oder ökologische Auswirkungen zu erwarten sind.

Die Äquator-Prinzipien, aktualisiert im Juli 2020, umfassen Grundsätze zur Umwelt- und Sozialprüfung, zur Einbeziehung von Interessengruppen, zu Beschwerdemechanismen, zur unabhängigen Prüfung, zur unabhängigen Überwachung und Berichterstattung sowie zur Transparenz. In den Äquator-Prinzipien sowie in den Nachhaltigkeitsrichtlinien wird „Landerwerb und die unfreiwillige Umsiedlung“ als ein wichtiger Punkt aufgeführt, der in den Unterlagen zur Umwelt- und Sozialprüfung behandelt werden muss.

### **Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG)**

Die DEG wendet bei ihren Finanzierungen die „Performance Standards“ der International Finance Corporation (IFC) an, die sich als Teil der Weltbankgruppe auf Privatunternehmen spezialisiert hat. Ein vor einigen Jahren durchgeführter Vergleich der IFC-Standards und des Environmental and Social Safeguard Framework der Weltbank mit den Anforderungen der VGGT<sup>24</sup> zeigte, dass die IFC-Leistungsstandards angepasst werden müssten, um dem vollen Geist der VGGT zu entsprechen. Die IFC-Leistungsstandards decken bereits wesentliche Kernelemente des VGGT ab und gehen in einigen Fragen sogar darüber hinaus. Jedoch sind einige der aus der Perspektive der Menschenrechte und der Ernährungssicherheit wichtigen Anforderungen der VGGT noch nicht ausreichend abgedeckt, etwa die Auswirkungen auf Kleinbauern als gefährdete Gruppe, die Folgen für die lokale Ernährungssicherheit, der Nachweis des öffentlichen Interesses in Fällen von Zwangsumsiedlungen und die Definition legitimer Landrechte.

Da die DEG auf die Anfragen der Autorin im Rahmen dieser Studie auch nach mehreren Anfragen nicht geantwortet hat, kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob Änderungen an den Schutzklauseln der DEG vorgenommen

22 <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/078/1907868.pdf>

23 <https://equator-principles.com/>

24 Windfuhr 2017.

wurden. In einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Partei DIE LINKE vom 28.2.2019 heißt es dazu: „Die DEG unterstützt ihre Kundenunternehmen bei der kontextspezifischen Umsetzung der VGGT. Die im privatwirtschaftlichen Kontext wirksamen Empfehlungen der VGGT sind, wie von der Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte bestätigt, thematisch bereits weitgehend in den IFC Performance Standards verankert, die die DEG als umwelt- und sozialrelevante Referenzstandard anwendet.“

### **2.3 Menschenrechtliche Evaluierungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit**

Menschenrechtliche Evaluierungen einzelner Landvorhaben fanden bisher in Kambodscha (2012) und Äthiopien (2019) statt (beide durchgeführt vom DIMR). Zudem wird der Bedeutung menschenrechtlicher Aspekte zunehmend auch in übergeordneten Evaluierungen Rechnung getragen, so beispielsweise in den Evaluierungen landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten (2016), des develoPPP-Programms (2017) und der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft im Agrarbereich (2018, alle DEval).

Derzeit führt die DEval zudem eine strategische Evaluierung „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – Konzept, Umsetzung, Wirksamkeit“ durch, welche zur Weiterentwicklung des Menschenrechtsansatzes des BMZ strategisch beitragen soll. Neben der staatlichen EZ wird in diesem Prozess auch die Kooperation mit der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft miteinbezogen (DEval 2020). Ebenso bereitet das DEval derzeit eine weitere Evaluierung der „Förderung nachhaltiger Lieferketten durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit“ vor.

### **2.4 Bewertung des entwicklungspolitischen Engagements**

In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wird der verantwortungsvolle Umgang mit Landrechten zunehmend besser berücksichtigt. Der Schutz der Menschenrechte ist bereits relativ gut verankert. Wichtig wird auch für die Zukunft bleiben, dass Partnerländer dabei unterstützt werden, den Umgang mit Landrechten verantwortungsvoll im Sinne der VGGT zu regeln, wozu auch die generelle Unterstützung von Good Governance und Korruptionsbekämpfung zählt. Es soll vermieden werden, dass sich deutsche EZ-Vorhaben nachteilig auf die Landrechte der Bevölkerung auswirken. Die entwickelten Schutzstandards müssen entsprechend angewendet werden. Landrechte sind nicht nur bei Agrarinvestitionsvorhaben gefährdet, sondern auch bei vielen Infrastrukturvorhaben, Vorhaben im Rohstoffsektor und nicht zuletzt bei Vorhaben zur Formalisierung und Registrierung von Landrechten. Bei letzteren kann es leicht dazu kommen, dass schwächere Gruppen (wie Frauen, Jugendliche, nomadische Viehzüchter etc.) ihre bis dahin schon schwachen Rechte ganz verlieren. Die Einführung der Standards war ein wichtiger Schritt. Ihre dauerhafte konsequente Anwendung muss nun ebenfalls erfolgen.

# 3. POLITIKKOHÄRENZ DURCH EINHALTUNG INTERNATIONAL VEREINBARER MENSCHENRECHTLICHER SCHUTZKLAUSELN

## 3.1 Beachtung der Menschenrechte und politische Selbstverpflichtungen der Bundesregierung

Der Beitrag zu einer verantwortungsvollen Landpolitik in Partnerländern umfasst auch den Schutz von Menschenrechten und legitimen Landrechten bei Investitionen im Ausland durch Unternehmen, die ihren Sitz in Deutschland haben. Menschenrechte werden in Investitionsländern häufig nicht ausreichend durch die Regierungen geschützt; das liegt u. a. an schwachen staatlichen Strukturen und Korruption. Dies entbindet Unternehmen jedoch nicht von ihrer Verantwortung, Menschenrechte zu achten und bei Menschenrechtsverletzungen Abhilfe zu schaffen. Festgelegt ist dies in den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (siehe Kasten 5).

Sowohl begleitende Studien der Welthungerhilfe vor Ort als auch Berichte anderer Organisationen über deutsche Investitionen im Ausland zeigen, dass die Einhaltung menschenrechtlicher Standards bei landbasierten Investitionen eine große Herausforderung darstellt. Gerade im Kontext fragiler oder schwacher Staatlichkeit fehlt es vor Ort an Strukturen, Prozessen und Mechanismen, um die Durchsetzung von Standards zu gewährleisten. Wenn Rechte verletzt werden, ist das Kräfteverhältnis zwischen lokalen Gemeinschaften, Investoren und/oder beteiligten nationalen Behörden und Gerichten so unausgewogen, dass Strafverfolgung oder Wiedergutmachung nur in wenigen Fällen möglich ist.

In den Freiwilligen Leitlinien für einen verantwortungsvollen Umgang mit Landrechten (VGGT) werden die Pflichten von Staaten in „Do no harm“-Bestimmungen aufbereitet (siehe Kasten 6).

Mit der Verabschiedung des Koalitionsvertrages im Februar 2018 verpflichtete sich die Bundesregierung, den fairen Zugang der lokalen Bevölkerung zu Land zu unterstützen und „Landgrabbing“ nicht zu akzeptieren. Diese Verpflichtung wird flankiert von einer Reihe von Absichten, verschiedene Instrumente der Außenwirtschaftsförderung zu überarbeiten, um sie mit international anerkannten Sozial-, Menschenrechts- und Umweltstandards in Einklang zu bringen (siehe Kasten 7).

### Kasten 5: UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN Guiding Principles on Business and Human Rights)

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte bestehen aus 31 Prinzipien, die übergeordnet im Drei-Säulen-Modell „Schutz, Achtung und Abhilfe“ zusammengefasst werden und auf dem Verständnis beruhen, dass Staaten die Verpflichtung haben, Menschenrechte zu schützen, und Unternehmung die Verantwortung, sie zu respektieren.

- **Verpflichtung des Staates zum Menschenrechtsschutz:** Staaten sind völkerrechtlich verpflichtet, Menschen vor wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverstößen zu schützen – durch angemessene Politik, Regulierung und Rechtsprechung.
- **Unternehmensverantwortung:** Unternehmen haben die Verantwortung, Menschenrechte zu achten. Sie sollen mögliche negative menschenrechtliche Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit beenden sowie sich um Wiedergutmachung bemühen.
- **Zugang zu effektiven Rechtsmitteln:** Als Teil ihrer Schutzverpflichtung müssen Staaten den Betroffenen von Menschenrechtsverstößen Zugang zu gerichtlichen und außergerichtlichen Mitteln verschaffen, damit wirtschaftsbezogene Menschenrechtsverstöße untersucht, geahndet und wiedergutmacht werden.

### Kasten 6: Die Freiwilligen Leitlinien für einen verantwortungsvollen Umgang mit Landrechten – „Do no harm“-Bestimmungen

- Wenn transnationale Unternehmen beteiligt sind, haben ihre Heimatstaaten die Aufgabe, sowohl diese Unternehmen als auch die Gastgeberstaaten zu unterstützen, um sicherzustellen, dass die Unternehmen nicht in den Missbrauch von Menschenrechten und legitimen Besitzrechten verwickelt sind (12.15). Die Staaten sollten zusätzliche Maßnahmen ergreifen, um sich vor Verletzungen der Menschenrechte und legitimen Besitzrechte durch Unternehmen zu schützen, die sich im Besitz oder unter der Kontrolle des Staates befinden oder die umfangreiche Unterstützung und Dienstleistungen von staatlichen Stellen erhalten (3A 3.2).

- Staaten sollten in Übereinstimmung mit ihren internationalen Verpflichtungen Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen gegen negative Auswirkungen auf die Menschenrechte und legitimen Besitzrechte durch Wirtschaftsunternehmen [...] gewähren (3A 3.2).
- Staaten sollten in Übereinstimmung mit ihren internationalen Verpflichtungen Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen gegen negative Auswirkungen auf die Menschenrechte und legitimen Besitzrechte durch Wirtschaftsunternehmen [...] gewähren (3A 3.2).
- Wenn Staaten im Ausland investieren oder Investitionen fördern, sollten sie sicherstellen, dass ihr Verhalten mit dem Schutz legitimer Besitzrechte, der Förderung der Ernährungssicherheit und ihren bestehenden Verpflichtungen nach innerstaatlichem und internationalem Recht sowie unter gebührender Berücksichtigung der freiwilligen Verpflichtungen im Rahmen geltender regionaler und internationaler Instrumente vereinbar ist (12.15).

#### Kasten 7: Verpflichtungen aus dem Koalitionsvertrag von 2018

- Wir setzen uns für einen gerechten Zugang zu Land, Wasser und Fischgründen für die lokale Bevölkerung ein und werden „Landgrabbing“ nicht akzeptieren.
- Der Einsatz staatlicher Mittel zur Mobilisierung und Absicherung privaten Kapitals kann nur dann gewährt werden, wenn die Vorhaben überprüfbar im Einklang mit den international anerkannten Sozial-, Arbeits- und Umweltstandards stehen.
- Wir wollen Vorreiter für eine faire Handelspolitik mit Afrika sein. Wir werden die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit den afrikanischen Staaten (EPAs) daraufhin überprüfen, ob sie der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dienen. Darüber hinaus setzen wir uns dafür ein, dass in allen EU-Handels-, -Investitions- und -Wirtschaftspartnerschaftsabkommen verbindliche soziale (u. a. ILO Kernarbeitsnormen), menschenrechtliche und ökologische Standards und konkrete Beschwerde-, Überprüfungs- und Reaktionsmechanismen vereinbart werden. Dies gilt auch für das Allgemeine Präferenzsystem (APS und APS+) der EU.
- Wir setzen uns für eine konsequente Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) ein, einschließlich des öffentlichen Beschaffungswesens. Falls die wirksame und umfassende Überprüfung des NAP 2020 zu dem Ergebnis kommt, dass die freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen nicht ausreicht, werden wir national gesetzlich tätig und uns für eine EU-weite Regelung einsetzen.

## 3.2 Verankerungen der unternehmerischen Sorgfaltspflicht in der deutschen Politik

### 3.2.1 Der Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte

Im Dezember 2016 hat die Bundesregierung den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)<sup>25</sup> verabschiedet und legte damit den Grundstein für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte<sup>26</sup>. Zuvor hatte sich die damalige Regierung im Koalitionsvertrag von 2013 zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien verpflichtet. Der NAP spiegelt die drei Säulen der UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte wider. (Zu Aufbau, Inhalten und Hintergrundinformationen zum NAP sowie damit in Verbindung stehenden relevanten Prozessen siehe Anhang 2.)

#### Die drei Säulen der UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte

1. Menschenrechtliche Schutzpflicht des Staates („*Protect*“)
2. Verantwortung von Unternehmen („*Respect*“)
3. Zugang zu Abhilfe und Wiedergutmachung („*Remedy*“).

#### Die 4 Handlungsfelder des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)

1. Die staatliche Schutzpflicht
2. Unternehmerische Sorgfalt in der Achtung der Menschenrechte
3. Unterstützungsangebote zur praktischen Umsetzung
4. Zugang zu Abhilfe und Wiedergutmachung

Die Bundesregierung spricht im NAP ihre Erwartung an private Unternehmen aus, ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten auszuüben und einen entsprechenden, im NAP beschriebenen Prozess einzuleiten. Daneben nennt der NAP auch staatliche Maßnahmen zur Erfüllung der Schutzpflicht der Regierung. Dazu gehören Maßnahmen im Zusammenhang mit den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, dem öffentlichen Beschaffungswesen und der staatlichen Wirtschaftsförderung (Außenwirtschaftsförderung). Ein gesonderter Abschnitt ist den öffentlichen Unternehmen gewidmet. Viele der im NAP aufgeführten Maßnahmen, die für die vorliegende Studie von Bedeutung sind, wurden bereits umgesetzt oder befinden sich in der Umsetzungsphase, wie in den folgenden Kapiteln beschrieben.

25 <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf>

26 UN doc A/HRC/17/31.

Der NAP erfordert weder in der Entwicklungszusammenarbeit noch bei Unternehmen den Schutz legitimer Landrechte. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass sich die Bundesregierung zur Umsetzung des VGGT verpflichtet hat und dazu eine Reihe von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit initiiert hat (NAP, Kap. 1.1).

Die Bundesregierung hat unter Federführung des Auswärtigen Amtes einen Interministeriellen Ausschuss für Wirtschaft und Menschenrechte (IMA) eingerichtet. Dem IMA gehören insgesamt zehn Ministerien an, deren Vertreterinnen und Vertreter alle acht Wochen tagen. Seine Aufgabe ist es, die Umsetzung und Kohärenz der getroffenen Maßnahmen zu überprüfen und die Weiterentwicklung des NAP-Prozesses voranzutreiben.

Die Ministerien berichten dem IMA regelmäßig über den Fortgang der zahlreichen Regierungsprojekte zur Stärkung von Wirtschaft und Menschenrechten, die Ministerien erörtern Synergien und Probleme und externe Gäste tragen Expertise bei. Wenn ein Ministerium mit der Umsetzung im Rückstand ist, muss es dazu Stellung nehmen. Darüber hinaus begleitet der IMA das Monitoring des Umsetzungsstandes der im NAP beschriebenen Elemente der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten der Unternehmen.

Wie im Koalitionsvertrag beschrieben soll es zu einer gesetzlichen Regelung in Deutschland und zu einer EU-weiten Regelung kommen, wenn die Überprüfung des NAP zu dem Ergebnis kommt, dass die freiwillige Selbstverpflichtung nicht ausreicht.

Der Koalitionsvertrag und der NAP enthalten daher zahlreiche Absichtserklärungen, die zur konsequenten Förderung einer verantwortungsvollen Landpolitik im Globalen Süden beitragen würden. Doch wo steht Deutschland? Welche relevanten Mechanismen sind vorhanden? Welche fehlen? Wer drängt auf ihre Einführung und wer blockiert sie möglicherweise?

Bis heute hat die deutsche Regierung kein allgemeines Gesetz verabschiedet, das eine rechtsverbindliche Verpflichtung zur unternehmerischen Sorgfalt bei der Einhaltung der Menschenrechte und der Vermeidung negativer menschenrechtlicher, sozialer und ökologischer Auswirkungen auferlegt.

Der NAP enthält lediglich die Erwartung der Bundesregierung, dass Unternehmen die Menschenrechte freiwillig einhalten. Zwar wurde die Methode, mit der die Umsetzung der im NAP beschriebenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen überprüft wird, von vielen Seiten kritisiert; doch sie scheint viele quantitative Erkenntnisse darüber zu liefern, was Unternehmen nicht umsetzen, womit sie derzeit kämpfen, welche Unterstützung sie benötigen und was ein Gesetz konkret regeln müsste.

Für die weitere Diskussion ist es wichtig zu wissen, dass es nicht nur um eine generelle Pflicht zur Einhaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten geht, sondern dass es neben der Berichtspflicht auch eine Verhaltenspflicht („Code of Conduct“) gibt, die, wenn nicht eingehalten, mit Sanktionen einhergeht. Dies könnte die Einführung einer strafrechtlichen Unternehmenshaftung erfordern. Deutschland und Griechenland sind die einzigen EU-Mitgliedsstaaten ohne ein Unternehmensstrafrecht (siehe hierzu Kap. 4.2).

### **Kasten 8: Rolle des BMEL und sektorspezifische Beratungsaktivitäten**

Das BMEL begleitet den Umsetzungsprozess des NAP im Rahmen seiner Zuständigkeiten. Dazu gehört nach Angaben des BMEL die Information der Unternehmen, u. a. durch die Erstellung eines Internetleitfadens auf der BMEL-Website<sup>27</sup> sowie durch die Bereitstellung von Informationsmaterial der Bundesregierung auf fünf Messen für die Agrar- und Ernährungswirtschaft und mit einem BMEL-Informationsstand auf BMEL-Veranstaltungen (z. B. Kooperationsbörsen, Internationale Grüne Woche, Außenwirtschaftstag).

Die vom BMEL geförderten Sektorinitiativen „Forum Nachhaltiges Palmöl“ (FONAP) und „Forum Nachhaltiger Kakao“ (FNK) gelten nach Angaben des BMEL als beispielhaft für andere Sektoren und werden in den Umsetzungsprozess des NAP einbezogen. In der aktuellen Förderphase von FONAP (November 2018 bis Februar 2021) unterstützt das BMEL FONAP auch bei der Erarbeitung von Handlungsempfehlungen zur Berücksichtigung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten für seine Mitglieder.

Das BMEL weist im Rahmen seines Bilateralen Kooperationsprogramms die beteiligten Unternehmen auch auf seine Erwartungen an ein verantwortungsbewusstes unternehmerisches Verhalten im Hinblick auf den NAP hin.

Im Mai 2019 starteten auch der „Helpdesk Wirtschaft und Menschenrechte“ der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung (AWE)<sup>28</sup> und die Bundesvereinigung der deutschen Ernährungsindustrie<sup>29</sup> eine sektorspezifische Beratung zur Umsetzung des NAP.

### **3.2.2 Meldepflicht – ein erster Schritt zu mehr unternehmerischer Sorgfaltspflicht**

Eine Meldepflicht mit Sanktionen für fehlende, falsche oder verschleierte Informationen besteht bereits seit 2017 für Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten. Diese Unternehmen sind verpflichtet, ihrem Geschäftsbericht eine nichtfinanzielle Erklärung beizufügen, die Informationen zu Umwelt-, Arbeits- und Sozialfragen, zur Achtung der Menschenrechte und zur Bekämpfung von Korruption und Bestechung enthalten muss.

27 [www.bmel.de/NAP](http://www.bmel.de/NAP)

28 <https://wirtschaft-entwicklung.de/wirtschaft-menschenrechte>

29 <https://www.bve-online.de/themen/nachhaltigkeit/nationaler-aktionsplan>

Offengelegt werden muss, welches Konzept das Unternehmen anwendet, das Verfahren zur Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten, die Ergebnisse, wesentliche Risiken und die wichtigsten Leistungsindikatoren (Handelsgesetzbuch/HGB<sup>30</sup> § 289c). Das Unternehmen kann einen bestehenden nationalen, europäischen oder internationalen Rahmen nutzen, um den nichtfinanziellen Abschluss vorzubereiten (HGB § 289d). Falls kein bestehender Berichtsstandard verwendet wurde, verlangt das Gesetz eine Begründung. Mitglieder des vertretungsberechtigten Organs oder des Aufsichtsrats, die unrichtige Angaben machen oder verschleiern, werden mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder mit einer Geldstrafe bestraft (HGB § 331). Die Verletzung einer Vorschrift gilt als Ordnungswidrigkeit und wird mit einer Geldbuße geahndet (HGB § 335).

Landrechte werden im Handelsgesetz nicht ausdrücklich erwähnt. Sie könnten jedoch im Zusammenhang mit anderen sozialen Belangen oder Menschenrechtsaspekten behandelt werden. Damit dies geschehen kann, sollten sie in die bestehenden Regelungen integriert werden, die Unternehmen für ihre Berichterstattung nutzen können.

Die Mehrheit der in Deutschland berichtspflichtigen Unternehmen nutzt die Standards der Global Reporting Initiative (GRI).<sup>31</sup> Ziel der GRI ist die Anleitung und Unterstützung von Unternehmen und Organisationen bei der Erstellung von Nachhaltigkeitsberichten, um diese zur gängigen Praxis zu machen.

Im Jahr 2016 veröffentlichte GRI ein Dokument darüber, wie die GRI-Richtlinien und -Standards die Berichterstattung über Landrechte unterstützen könnten.<sup>32</sup> Die GRI-Standards zur Nachhaltigkeitsberichterstattung 2019 enthalten jedoch noch immer keine Vorgaben zur Berichterstattung zum Thema verantwortungsvoller Umgang mit Landrechten. Landrechte werden nur im Rahmen der Berichterstattung über indigene Völker (GRI 411) und im Zusammenhang mit Umsiedlungen (GRI 413-2 negative Auswirkungen auf lokale Gemeinschaften) behandelt.

Dahingegen ermutigen die aktuellen GRI-Standards Unternehmen in gewisser Weise dazu, die lokale Bevölkerung zu konsultieren, die sozialen und ökologischen Auswirkungen zu bewerten und Beschwerdeverfahren einzurichten, denn die Unternehmen müssen nach Offenlegungsstandard 413 angeben, welche Programme sie mit Beteiligung der lokalen Bevölkerung durchführen, und alle Aktivitäten, die Auswirkungen auf sie haben.

Das Thema Korruptionsbekämpfung ist durch Standard 205 abgedeckt, der beschreibt, welche Informationen ein Unternehmen diesbezüglich offenlegen muss. Etwa 96 Prozent der im Rahmen des Monitorings der CSR-Berichtspflicht in Deutschland (IÖW 2019) untersuchten Unternehmen behandeln den Aspekt „Bekämpfung von Korruption und Bestechung“ in ihren nichtfinanziellen Erklärungen und Berichten.

Standard 414 beschreibt die Berichtspflichten bezüglich Zulieferern und Lieferkette und von ihnen ausgehender negativer sozialer Auswirkungen.

**Tabelle 1: Für den verantwortlichen Umgang mit Landrechten relevante Standards der Global Reporting Initiative (GRI)**

<b>GRI 205 Anti-corruption</b>	beschreibt, welche Informationen Unternehmen im Bereich Korruptionsbekämpfung offenlegen müssen. Dazu zählen bspw. unter GRI 205-1: erhebliche Risiken im Zusammenhang mit Korruption, die bei der Risikobewertung festgestellt wurden; sowie unter GRI 205-3: Gesamtzahl und Art der bestätigten Korruptionsvorfälle, Gesamtzahl der bestätigten Vorfälle, bei denen Mitarbeiter wegen Korruption entlassen oder diszipliniert wurden, öffentliche Rechtsfälle bezüglich Korruption, die während des Berichtszeitraums gegen die Organisation oder ihre Mitarbeiter angestrengt wurden, und die Ergebnisse dieser Fälle (GRI 2016b).
<b>GRI 411 Rights of Indigenous Peoples</b>	verweist explizit auf die Erklärung der UN über die Rechte der indigenen Völker und die ILO-Konvention 169 „ <i>Indigenous and Tribal Peoples</i> “. In der Anleitung wird zudem erklärt, dass Unternehmen das „ <i>free, prior, and informed consent</i> “ (FPIC) Recht indigener Völker, Maßnahmen auch abzulehnen, respektieren müssen, welches der Fall ist, wenn „eine Organisation beabsichtigt, Operationen auf Land zu beginnen, das von indigenen Völkern bewohnt wird oder ihnen gehört“. Zu den Informationen, welche Unternehmen, die diesen Standard anwenden, veröffentlichen müssen, gehört bspw. unter 411-1: die Gesamtzahl der identifizierten Vorfälle von Verletzungen der Rechte der indigenen Völker während des Berichtszeitraums (GRI 2016c).

30 <https://www.gesetze-im-internet.de/hgb/>

31 Von 337 im Rahmen des Monitorings der CSR-Berichtspflicht in Deutschland (IÖW 2019) untersuchten Unternehmen wurden die Rahmenwerke der GRI (GRI G4 und GRI Standards) mit 247 Nennungen am häufigsten genutzt, gefolgt vom Deutschen Nachhaltigkeitskodex (DNK) mit 214 Nennungen.

32 Siehe Wehrmann 2014 und GRI 2016a zu Details, wie Landrechte in das Berichtssystem integriert werden könnten.

<b>GRI 413 Local Communities</b>	<p>beschreibt, welche Informationen Unternehmen im Bereich lokale Gemeinden offenlegen müssen. Dazu zählen bspw. unter 413-1: prozentualer Anteil der Operationen mit implementiertem Engagement in der Gemeinde, Wirkungsanalysen und/oder Entwicklungsprogrammen, einschließlich des Einsatzes (vi) breit gefächelter Konsultationsausschüsse und -prozesse auf lokaler Ebene, die vulnerable Gruppen einbeziehen, (viii) formeller Beschwerdeverfahren lokaler Gemeinschaften; sowie unter 413-2: Operationen mit erheblichen tatsächlichen und potenziellen negativen Auswirkungen auf die lokale Bevölkerung, einschließlich: i. des Standorts der Operationen; ii. der erheblichen tatsächlichen und potenziellen negativen Auswirkungen der Operationen. Empfohlen wird zudem, die Auswirkungen der Tätigkeiten (des Unternehmens) auf lokale Gemeinschaften (...) einschließlich Landnutzungsänderungen und Umsiedlungen in die Berichterstattung miteinzubeziehen (GRI 2016d).</p>
<b>GRI 414 Supplier Social Assessment</b>	<p>beschreibt, wie Unternehmen ihre Zulieferer und ihre Lieferkette hinsichtlich negativer sozialer Wirkungen prüfen und welche Berichtspflichten es diesbezüglich gibt. Dazu gehören z. B. unter 414-1 der Prozentsatz der neuen Lieferanten, die nach sozialen Kriterien geprüft wurden, sowie unter 414-2 signifikante tatsächliche und potenzielle negative soziale Auswirkungen, die in der Lieferkette identifiziert wurden (c), sowie der Prozentsatz dieser Lieferanten, mit denen als Ergebnis der Bewertung Verbesserungen vereinbart wurden (d) (GRI 2016e).</p>

Die Meldepflicht für Unternehmen wurde in das deutsche Handelsrecht aufgenommen, weil es eine entsprechende EU-Regelung gab und die Bundesregierung dazu verpflichtet war, diese auf nationaler Ebene umzusetzen.

#### Kasten 9: Die Global Reporting Initiative (GRI) und Schwächen bei der Berichterstattung deutscher Großunternehmen

Die GRI bietet einen Rahmen für die Berichterstattung, wobei die Unternehmen zunächst **Basismodule** (*Universal Standards*) anwenden (GRI 101 Foundation, GRI 102 General Disclosures, GRI 103 Management Approach). Darüber hinaus führt das Unternehmen **Wesentlichkeitsanalysen** durch, in deren Rahmen **weitere themenspezifische Standards oder Module** (GRI 200 Economic, GRI 300 Environmental, GRI 400 Social) und „Sub-Standards“ (weiterführende Module) ausgewählt werden, um über wirtschaftliche, ökologische oder soziale Themen zu berichten.

Aspekte gelten als wesentlich, „wenn sie die wesentlichen wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der Organisation wiedergeben bzw. die Beurteilungen und Entscheidungen der Stakeholder maßgeblich beeinflussen“. Die Berichtstiefe kann dadurch variiert werden, dass die Firmen zwischen den beiden Optionen „umfassend“ und „Kern“ wählen. Ist ein Aspekt als wesentlich definiert, dann soll bei der Option umfassend über jeden der zugehörigen Indikatoren berichtet werden, bei der Option Kern über mindestens einen Indikator. Wird über einen ausgewählten Indikator nicht vollständig berichtet, müssen die Auslassungen im GRI-Inhaltsindex, der jedem Bericht beizufügen ist, angegeben und begründet werden“ (TI Deutschland 2016).

Eine von TI Deutschland (2016) durchgeführte Untersuchung der Berichterstattung deutscher Großunternehmen nach den GRI-Leitlinien hat folgende Schwächen identifiziert:

Unbefriedigende externe Prüfungen: Obwohl fast alle der 21 analysierten Berichte angaben, dass der Bericht extern geprüft wurde, ist nur teilweise angegeben, in welchem Umfang und bei welchen Themen dies geschah. „Welcher Art die Prüfungshandlungen sind, verbirgt sich in den Bestätigungsvermerken der Prüfer hinter recht unterschiedlichen, vagen und zumindest für den Laien nicht transparenten Beschreibungen (z. B. eingeschränkt geprüft, validiert, prüferische Durchsicht). Ein Grund dafür ist, dass es in Deutschland bisher keine diesbezüglichen gesetzlichen Regelungen oder Standards gibt. (...) Damit ist die Idee einer unabhängigen Prüfung weitgehend ad absurdum geführt“ (TI Deutschland 2016). Auch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG stellte 2017 fest, dass der Abschlussprüfer nur zu prüfen hat, „ob die Erklärung bzw. der gesonderte Bericht vorliegt. Während der Aufsichtsrat eine Pflicht zur Prüfung hat, ist eine inhaltliche externe Überprüfung nicht verpflichtend, jedoch durch Beauftragung des Aufsichtsrats möglich.“<sup>33</sup>

**Nicht begründete Auslassungen beim Thema Korruptionsbekämpfung:** Obwohl fast alle der in derselben Analyse untersuchten Unternehmen den Aspekt Korruptionsbekämpfung als wesentlich einstufen, sind zahlreiche Auslassungen von Informationen zu verzeichnen. „Besonders bedauerlich ist, dass die Auslassungen nur zu einem geringen Teil im jeweiligen GRI-Inhaltsindex angegeben und begründet werden. Hier liegt ein eindeutiger Verstoß gegen die GRI-Regel report or explain vor. Im strengen Sinne kann deshalb nur wenigen der untersuchten Berichte bestätigt werden, dass sie sich in Übereinstimmung mit den GRI-Leitlinien befinden“ (TI Deutschland 2016).

33 <https://home.kpmg/de/de/home/themen/2017/04/csr-richtlinienumsetzungsgesetz.html>

**Schwache Kriterien für die Überprüfung negativer Wirkungen bei Zulieferern/in der Lieferkette:** In der Anleitung des GRI 414 wird empfohlen, dass die Überprüfung negativer sozialer Wirkungen bei Zulieferern und in der Lieferkette durch Audits, vertragliche Überprüfungen, wechselseitige Verpflichtung (Two-way Engagement) oder Beschwerdeverfahren stattfinden kann (nicht muss). Ob diese Verfahren Vor-Ort-Prüfungen (on-site) beinhalten oder durch Dokumentenanalysen (off-site) erfolgen, wird nicht spezifiziert. Die Forderungen durch GRI werden vermutlich vage bleiben, solange es keine rechtliche Verpflichtung für unternehmerische Sorgfaltspflicht entlang der Lieferkette gibt.

### 3.2.3 Sorgfaltspflichten für Importeure ausgewählter Mineralien aus Konfliktgebieten – eine erste gesetzliche Verpflichtung

Während in Deutschland noch ein allgemeines Gesetz über verantwortungsvolle Lieferketten aussteht, hat die EU bereits Fakten zu den Sorgfaltspflichten für Importeure von Zinn, Tantal und Wolfram, ihren Erzen und Gold aus Konfliktgebieten mit der EU-Verordnung 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 geschaffen.<sup>34</sup>

Während die EU-Verordnung die Sorgfaltspflichten von Unternehmen regelt, obliegt es den nationalen Regierungen, die für die Anwendung der Verordnung zuständigen Behörden zu benennen und Regeln für Verstöße gegen die Verordnung festzulegen. Für die genannte EU-Verordnung 2017/821 hat die Bundesregierung im Gesetzesentwurf die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe als zuständige Behörde benannt und deren Aufgaben und Eingriffsregeln präzisiert. Im Hinblick auf mögliche Sanktionen sieht der Gesetzesentwurf lediglich ein Zwangsgeld im Verwaltungszwangsverfahren vor, das mit 50.000 Euro angegeben wird, ein Betrag, der von Organisationen wie Germanwatch als zu niedrig kritisiert wird.

Die von den Unternehmen zu berücksichtigenden Risiken sind im „OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten“ festgelegt.<sup>35</sup> Das Recht auf Nahrung für die lokale Bevölkerung, die Achtung ihrer Landrechte, der Zugang zu Land und sauberem Trinkwasser und existenzsichernde Löhne werden nicht erwähnt. Dasselbe gilt für die Auswirkungen auf die Umwelt. Im Zusammenhang mit den Menschenrechten wird die Vermeidung von Folter, Zwangsarbeit, der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, sexueller Gewalt und Kriegsverbrechen genannt.

Darüber hinaus müssen Verpflichtungen hinsichtlich der Nicht-Unterstützung nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen sowie öffentlicher und privater Sicherheitskräfte eingehalten werden. Schließlich verpflichten sich die Unternehmen, keine Bestechungsgelder zu zahlen oder anzunehmen, bei der Bekämpfung der Geldwäsche mitzuwirken und ihre Steuern, Abgaben und Lizenzgebühren an staatliche Stellen zu entrichten.

### 3.2.4 Das geplante Lieferkettengesetz

Das im Nationalen Aktionsplan vorgesehene Monitoring hat 2020 ergeben, dass deutlich weniger als 50 Prozent der Unternehmen mit Sitz in Deutschland und mit mehr als 500 Beschäftigten die im NAP beschriebenen Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfalt in ihre Unternehmensprozesse angemessen integriert haben.<sup>36</sup> Für diesen Fall sieht der NAP die Einführung einer gesetzlich verpflichtenden Regelung vor.

Arbeits- und Sozialminister Heil und der Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Müller kündigten deshalb am 11. Dezember 2019 an, Eckpunkte für ein Lieferkettengesetz zu erarbeiten. Die Veröffentlichung dieser Eckpunkte wurde immer wieder verzögert. Wie aus gut informierten Kreisen zu erfahren, ist diese Verzögerungstaktik auf das Wirtschaftsministerium zurückzuführen. Damit vertritt das Ministerium aber nur die Forderungen eines Teils der deutschen Unternehmen. Wenn auch einige Wirtschaftsverbände über mögliche negative Folgen klagen, so nimmt doch die Anzahl der Unternehmen, die eine – möglichst auf EU-Ebene einheitliche – gesetzliche Regelung unterstützen, stetig zu.<sup>37</sup> Sie sehen eine einheitliche Regelung eher als einen Wettbewerbsvorteil, da sie ein „Equal Level Playing Field“ für die Unternehmen schafft, also ein Spielfeld mit für alle gleichen Bedingungen. Ohne Regelung haben vor allem diejenigen Unternehmen einen Vorteil, die ohne Rücksicht auf Umwelt und Menschenrechte vor allem ihre Gewinnspanne im Blick haben.

Die Generaldirektion Justiz der Europäischen Kommission hat einen Vorstoß für eine Regelung auf EU-Ebene unternommen. Die von ihr in Auftrag gegebene Studie kam ebenfalls zu dem Ergebnis, dass freiwillige Selbstverpflichtungen nicht zum Ziel führen und eine gesetzliche Regelung anzustreben sei, weshalb ein „Smart Mix“ aus verpflichtenden und freiwilligen Regelungen entwickelt werden soll.<sup>38</sup>

34 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0821>

35 [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-leitfaden-fur-die-erfullung-der-sorgfaltspflicht-zur-forderung-verantwortungsvoller-lieferketten-fur-minerale-aus-konflikt-und-hochrisikogebieten\\_3d21faa0-de](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-leitfaden-fur-die-erfullung-der-sorgfaltspflicht-zur-forderung-verantwortungsvoller-lieferketten-fur-minerale-aus-konflikt-und-hochrisikogebieten_3d21faa0-de)

36 <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2375460/543e6de4d80a95b8e26186ca4da44f27/nap-monitoring-ergebnisindikation-data.pdf>

37 <https://www.business-humanrights.org/en/node/186376>

38 <https://www.business-humanrights.org/en/eu-commission-releases-study-on-options-for-regulating-due-diligence>

Ein Lieferkettengesetz sollte neben den bekannten arbeitsrechtlichen, sozialen und ökologischen Aspekten explizit die Ernährungssicherheit der von der Lieferkette betroffenen Menschen sowie die Respektierung ihrer Landrechte als nicht zu verletzende Rechte benennen. Gleiches gilt für weitere Menschenrechte. Auch sollte ein eigener Paragraf dem Thema Korruption gewidmet werden. Weiterhin müssen klare Sanktionen und Sanktionsmechanismen benannt werden.

**Ein Lieferkettengesetz – ob auf Bundes- oder EU-Ebene – wird die Lebensbedingungen der von der Lieferkette betroffenen Menschen nur dann verbessern und die Umwelt nur dann schützen, wenn es auch mit dem Willen, dies zu erreichen, formuliert wird!**

Die aktuelle Entwicklung (September 2020) in der deutschen Politik deutet darauf hin, dass es entweder gar kein deutsches Lieferkettengesetz geben wird oder dass dieses „zahnlos“ sein wird und nur Bürokratie, aber keine nennenswerten positiven Wirkungen für Menschen und Umwelt schaffen wird. Sollte dieser Fall eintreten, sollte massiv auf die EU-Ebene Einfluss genommen werden, um dort die notwendigen Rahmenbedingungen und Vorgaben zu schaffen. Hier sollten NROs und Unternehmen zusammenarbeiten, die gegenüber einem Lieferkettengesetz positiv eingestellt sind.

### 3.3 Industriestrategie

Die Industriestrategie 2030<sup>39</sup> ist das Ergebnis eines mehrmonatigen Dialogprozesses zwischen Wirtschaft, Gewerkschaften, Wissenschaft und Politik. Ziel ist es, gemeinsam mit den Wirtschaftsakteuren dazu beizutragen, auf nationaler, europäischer und globaler Ebene in möglichst vielen Bereichen wirtschaftliche und technologische Kompetenz, Wettbewerbsfähigkeit und industrielle Führerschaft zu sichern bzw. wiederzuerlangen. Es basiert auf drei Säulen: Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Industriestandort Deutschland, Stärkung neuer Technologien und Mobilisierung privaten Kapitals sowie Wahrung der technologischen Souveränität.

Darüber hinaus werden Empfehlungen für Veränderungen in der europäischen Industriepolitik gegeben. Die unternehmerische Sorgfaltspflicht und die Respektierung von Menschenrechten werden in der Strategie nicht erwähnt. Obwohl die soziale Verantwortung der Unternehmer und eine verantwortungsvolle Lohnpolitik als Faktoren genannt werden, von denen die deutsche Industrie profitiert, werden diese Themen in der eigentlichen Strategie nicht angesprochen.

Ganz im Gegenteil, der einzige Verweis auf einen sozialen Standard will die Verantwortung der Unternehmen von vornherein einschränken. Dort heißt es: „Um drohende Haftungsrisiken bei der Beauftragung von Subunternehmen in Bezug auf Mindestlohnansprüche für Unternehmen kalkulierbar zu machen und Unternehmensbeziehungen nicht unnötig zu belasten, setzt sich das BMWi dafür ein, die Auftraggeberhaftung beim Mindestlohn auf die erste Stufe des Nachunternehmers und missbrauchsanfällige Branchen zu begrenzen.“

Ernährungssicherheit und der Zugang zu Land für gefährdete Gruppen am Anfang der Lieferkette werden nicht berücksichtigt, nicht einmal, wenn es um die Sicherung der Versorgung mit Rohstoffen geht. In diesem Zusammenhang wird die Aktualisierung der Rohstoffstrategie angekündigt, mit besonderem Hinweis darauf, dass die erfolgreichen Maßnahmen der aktuellen Rohstoffstrategie, wie z. B. die Sicherung der Finanzierung von Rohstoffprojekten im Ausland, weiter ausgebaut werden sollen.

### 3.4 Rohstoffstrategie

Der Abbau von Rohstoffen führt häufig zu Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen. Die vom Abbau betroffenen Menschen verlieren dabei ihren Zugang zu Land, Wasser und Wäldern, was u. a. ihr Recht auf Nahrung verletzt. Dazu trägt nicht nur der Rohstoffabbau direkt bei, sondern auch die notwendigen Infrastrukturprojekte im Zusammenhang mit Energieversorgung und -transport sowie der erhöhte Druck auf die Ressourcen durch die Zuwanderung, die durch den Bergbau verursacht wird.

Die deutsche Industrie ist zu fast 100 Prozent von Rohstoffimporten abhängig. Sie ist einer der größten Verbraucher metallischer Rohstoffe weltweit. Deutsche Unternehmen spielen daher als Abnehmer eine zentrale Rolle.

Das vorrangige Ziel der deutschen Rohstoffstrategie ist die Versorgung der deutschen Industrie mit Rohstoffen. Zu diesem Zweck hat Deutschland Rohstoffpartnerschaften und Abkommen mit der Mongolei, Kasachstan, Chile und Peru geschlossen. Mit Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung, insbesondere ungebundenen Finanzkrediten (UFK-Garantien) und Hermesbürgschaften, unterstützt die Bundesregierung deutsche Unternehmen bei der Absicherung ihrer Importe (Rohstoffe) oder Exporte (Anlagen zur Rohstoffgewinnung oder sonstigen Nutzung natürlicher Ressourcen wie z. B. Wasserkraft). Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung im Rahmen der EU-Verhandlungen über Handels- und Investitionsschutzabkommen für die Abschaffung von Exportzöllen ein und fordert gleichzeitig weitreichende Schutzbestimmungen für deutsche Auslandsinvestitionen.

39 <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.html>

Auf Wunsch der deutschen Wirtschaft wurde die Rohstoffpolitik als Querschnittsaufgabe in der Bundesregierung verankert. Seit 2007 arbeiten die verschiedenen Ressorts in einem Inter-ministeriellen Ausschuss (IMA) Rohstoffe unter der Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) zusammen. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) ist Mitglied, Nichtregierungsorganisationen sind es nicht. Das BMWi scheint sich einseitig der Industrie verpflichtet zu fühlen.

Im Jahr 2010 wurde die aktuelle Rohstoffstrategie veröffentlicht. Sie zielt vor allem ab auf die Versorgungssicherheit der Industrie und konzentriert sich unter anderem auf den Abbau von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen sowie auf die Unterstützung der deutschen Wirtschaft bei der Diversifizierung ihrer Rohstoffquellen. Dabei spielen menschenrechtliche und ökologische Aspekte eine sehr geringe Rolle (AK Rohstoffe).

Im Januar 2020 wurde die Strategie aktualisiert.<sup>40</sup> Ob Lieferketten(management), Rohstoffabbau, -gewinnung, -bezug oder -versorgung, alle diese Begriffe tragen den Zusatz „verantwortungsvoll“. Dies wirkt zunächst etwas aufgesetzt. Dennoch ist ein als ernsthaft zu erachtendes Ziel der Rohstoffstrategie, „Maßnahmen auf den Weg zu bringen, um Unternehmen bei einer sicheren, verantwortungsvollen und der Nachhaltigkeit verpflichtenden Rohstoffversorgung zu unterstützen“. Dabei wird auf die Agenda 2030 Bezug genommen und auf den NAP verwiesen. Von Unternehmen „erwartet“ die Bundesregierung, dass sie bei ihren Auslandsaktivitäten die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen beachten. Auch wenn jene nicht verbindlich seien, so heißt es explizit, erwartet die Bundesregierung, dass Unternehmen ihre unternehmerische Sorgfaltspflicht erfüllen. Dies gelte auch für den OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur konstruktiven Stakeholderbeteiligung im Rohstoffsektor sowie für die OECD-Leitsätze für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten. Weiter heißt es, „die Sorgfaltspflichten sind grundsätzlich auf alle Minerale anwendbar und gelten für die gesamte Lieferkette“. Darüber hinaus enthält die Rohstoffstrategie keine verpflichtenden Mindeststandards für Unternehmen und auch keine Sanktionen bei nicht verantwortungsvollem Verhalten.

Die Rohstoffstrategie enthält noch zwei weitere Achsen, über die eine nachhaltige, verantwortungsvolle Rohstoffwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern gefördert werden soll: a) durch bilaterale und regionale Projekte in Entwicklungs- und Schwellenländern und b) durch die Unterstützung der Schaffung verbindlicher und freiwilliger Regelungen zu unternehmerischer Sorgfaltspflicht im Rohstoffsektor. Die Zuständigkeit für beides liegt beim BMZ.

Auch das Thema Transparenz im Rohstoffbereich wird in der Strategie explizit hervorgehoben. Die Bundesregierung hat seit 2003 die freiwillige „Extractive Industries Transparency Initiative“ (EITI) mit 30 Mio. Euro unterstützt, setzt sie seit 2014 im eigenen Land um und strebt an, weitere wichtige Rohstoffländer und strategische Partner zusätzlich zu den bisherigen 52 Ländern von einer Teilnahme zu überzeugen und einen Beitrag zur Weiterentwicklung des EITI-Standards zu leisten.

Bedenkt man, dass es in der Rohstoffstrategie zunächst einmal um die Sicherstellung der Rohstoffversorgung Deutschlands geht, muss man anerkennen, dass den Themen Nachhaltigkeit und Unternehmensverantwortung viel Aufmerksamkeit gewidmet wurde – auch wenn die Strategie keine verbindlichen Forderungen umfasst.

### 3.5 Öffentliche Beschaffung

Das öffentliche Beschaffungswesen kann das Verhalten von Unternehmen beeinflussen. Indem der Staat die Einhaltung verbindlicher Standards fordert, kann er auf die ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Auswirkungen von Unternehmen Einfluss nehmen, auch auf die Auswirkungen auf den Zugang der Menschen zu Land, Wasser, Wald und anderen Ressourcen.

Das deutsche Vergaberecht wurde zuletzt 2016 überarbeitet. Im Rahmen dieser Überarbeitung wurde der Aspekt der sozial verantwortlichen Beschaffung hinzugefügt. Der Schwerpunkt liegt auf Sozial- und Umweltaspekten sowie auf Aspekten im Zusammenhang mit den Kernarbeitsnormen der ILO. Weder Menschen- noch Landrechte werden explizit erwähnt. Bei der Revision wurden keine Kriterien für eine sozial verantwortliche Beschaffung eingeführt, sie bleiben daher unverbindlich.

Ein Grundsatz des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) lautet: „Bei der Vergabe werden Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte nach Maßgabe dieses Teils berücksichtigt“ (GWB § 97). Weiter heißt es dort, dass zur Ermittlung der Zuschlagskriterien neben dem Preis oder den Kosten auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Aspekte berücksichtigt werden „können“ (GWB § 127 und 152). Darüber hinaus können Unternehmen vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden, wenn sie nachweislich gegen geltende umwelt-, sozial- oder arbeitsrechtliche Verpflichtungen verstoßen haben (GWB § 124). Schließlich können auch die Ausführungsbedingungen umwelt-, sozial- und beschäftigungspolitische Belange enthalten (GWB § 128). Obwohl der rechtliche Rahmen schwach ist, könnte die Bundesregierung verlangen, dass die Menschenrechte in einem öffentlichen Vergabeverfahren eingehalten werden. Der einfachste Weg, dies zu erreichen, wäre der Verweis auf einen bestehenden Standard, der für den jeweiligen Kontext relevante Aspekte enthält.

40 [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/rohstoffstrategie-der-bundesregierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/rohstoffstrategie-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=8)

Nach Auffassung der Bundesregierung (Drucksache 19/7567) sind alle Bundesministerien sowie alle anderen Behörden und Institutionen der Bundesverwaltung verpflichtet, auf der Grundlage des „Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit der Bundesregierung“ im Rahmen der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ökologische und soziale Nachhaltigkeitskriterien für die Beschaffung festzulegen.

Diese Kriterien scheinen für bestimmte Produkte wie Holzprodukte, Fahrzeuge, Textilien, Papier usw. zu gelten. Es handelt sich in erster Linie um ökologische Kriterien. Zu den wenigen sozialen Kriterien gehören die ILO-Kernarbeitsnormen, der Mindestlohn oder die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern. Es wurden bereits mehrere Programme zur Förderung der Beschaffung nach ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Kriterien aufgelegt (Deutscher Bundestag 2019).

Der NAP kündigte an zu prüfen, ob und wie verbindliche Mindestanforderungen im Vergaberecht verankert werden können, die eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht der teilnehmenden Unternehmen erfordern. Dieser Prozess steht noch am Anfang. In einem ersten Schritt will das Wirtschaftsministerium die Möglichkeiten ausschöpfen, die der neue Rechtsrahmen von 2016 bietet. In einem zweiten Schritt soll über die Machbarkeit einer verbindlichen Anforderung diskutiert werden. Dabei spielt nach Ansicht des Ressortleiters die praktische Umsetzung durch die öffentliche Hand eine Rolle.

Für die Erstellung der Ausschreibungen sind umfangreiche Kenntnisse über alle Produkte und deren Herstellung erforderlich. Die Anforderungen müssen überprüfbar sein. Es müssen klare Verfahren entwickelt und die Beschaffer geschult werden. Ein kürzlich entwickeltes Beispiel aus dem IT-Sektor wird möglicherweise auf andere Sektoren ausgedehnt werden. Vorschläge für das weitere Vorgehen können auch aus dem aktualisierten „Leitfaden für sozial verantwortliche Beschaffung“<sup>41</sup> der Europäischen Kommission abgeleitet werden.

Bei all diesen Bemühungen der deutschen Ministerien scheinen weniger die Menschenrechte und mehr arbeits-, soziale und vor allem klima- und ressourcenbezogene Umweltaspekte im Vordergrund zu stehen. Hinzu kommt, dass der Fokus zunächst nur auf die Unternehmen und Dienstleister gerichtet ist, die direkt an der Lieferung oder Erbringung der Dienstleistung beteiligt sind – nicht auf die gesamte Lieferkette.

Einige Bundesbehörden haben sich bereits mit dem Thema befasst, andere nicht. Es mangelt hier an Transparenz darüber, wer bereits etwas tut oder versucht, etwas zu tun.

Auch die Rechtslage auf Landesebene ist sehr unterschiedlich. Die Bundesländer haben eigene Regelungen für Verträge für kleine Beschaffungen (bis zu 20.000 Euro). Die sozial verträgliche Beschaffung wird ganz unterschiedlich angegangen. In Nordrhein-Westfalen z. B. wurde ein verbindlicher Ansatz

in das Gesetz eingeführt, der durch die jetzige Regelung aber wieder rückgängig gemacht wurde. In Berlin wird das Vergaberecht derzeit überarbeitet.

Auf kommunaler Ebene ist derzeit viel im Gange, wobei die Achtung des Menschenrechts auf Nahrung und der Landrechte Betroffener in Ländern des Globalen Südens sicherlich nicht im Vordergrund steht. Diese Themen mögen auf den ersten Blick weit hergeholt erscheinen. Aber es wäre doch schön, wenn man bei der Beschaffung neuer Schulbänke sichergehen könnte, dass bei der Gewinnung des Holzes keine Naturwälder abgeholzt und keine Kinder mit ihren Familien aus ihrem Lebensraum vertrieben wurden und somit ihre Ernährungsgrundlage verloren haben.

### 3.6 Außenwirtschaftsförderung

Die Instrumente der deutschen Außenwirtschaftsförderung dienen dazu, deutsche Unternehmen bei der Erschließung und Sicherung von Auslandsmärkten zu unterstützen. Dazu gehören die Exportkreditgarantien (sog. Hermesdeckungen) und Investitions Garantien für Unternehmen sowie die Unge bundenen Finanzkredite zur Absicherung der Kreditausfallrisiken von Banken. Ein Konsortium, bestehend aus den mandatierten Unternehmen Euler Hermes und PricewaterhouseCoopers, übernimmt die Abwicklung im Auftrag des Bundes. Entscheidungen über die Gewährung von Garantien werden gemeinsam von den Bundesministerien für Wirtschaft, Finanzen und Entwicklungszusammenarbeit sowie dem Auswärtigen Amt in den zuständigen interministeriellen Ausschüssen getroffen.

Im NAP wurden mehrere Maßnahmen definiert, um die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung dahin gehend zu verändern, dass der Einhaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird. Im Einzelnen wurden die folgenden Maßnahmen definiert:

- Schaffung einer stärkeren Eigenständigkeit und Sichtbarkeit der Menschenrechte im Prüfverfahren, einschließlich der Einführung von Maßnahmen für eine verbesserte Identifizierung menschenrechtlicher Risiken innerhalb des Prüfverfahrens;
- Bereitstellung von mehr Informationsmaterial für Unternehmen in der Anfangsphase von Projekten, um auf die Bedeutung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten und die OECD-Richtlinien aufmerksam zu machen;
- Einführung von *Human Rights Due Diligence Reports* in die Prüfverfahren der Instrumente der außenwirtschaftlichen Risikoabsicherung bei einer hohen Wahrscheinlichkeit schwerwiegender menschenrechtlicher Auswirkungen;
- Aufwertung der nationalen Kontaktstelle als zentraler Beschwerdestelle für Projekte der Außenwirtschaftsförderung.

41 [https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/social-procurement\\_de](https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/social-procurement_de)

Nach Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums sind diese Maßnahmen inzwischen vollständig umgesetzt.

In den Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung sind menschenrechtliche Aspekte damit ein eigenständiger Bestandteil der Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsprüfung. Dabei gelten die Referenzstandards der Weltbankgruppe (World Bank Safeguard Policies, IFC Performance Standards). Die Landleitlinien/VGGT kommen derzeit nicht zur Anwendung. Das Bundeswirtschaftsministerium ist jedoch der Auffassung, dass Projektwirkungen im Zusammenhang mit Landrechten bereits teilweise durch die Referenzstandards der Weltbankgruppe abgedeckt sind. Das Bundeswirtschaftsministerium weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Referenzstandards der Weltbankgruppe vorsehen, dass Umsiedlungen nach Möglichkeit zu vermeiden sind und dass bei unvermeidbaren Umsiedlungen die Information und Beteiligung der Betroffenen nach internationalen Menschenrechtsstandards zu gewährleisten ist, angemessene Entschädigungszahlungen zu vereinbaren sind und dafür Sorge zu tragen ist, dass der Lebensstandard zumindest wiederhergestellt und nach Möglichkeit verbessert wird.

Auf die Frage, inwieweit die Kriterien für die Gewährung von Exportkreditgarantien, Investitionsgarantien und Ungebundenen Finanzkrediten an die Einhaltung menschenrechtlicher Standards geknüpft sind, antwortete das Bundeswirtschaftsministerium im Rahmen dieser Studie, dass die Bundesregierung bei Projekten, die mit Instrumenten der deutschen Außenwirtschaftsförderung unterstützt werden, „erwartet“, dass Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards eingehalten werden. Die Unternehmen „sind aufgefordert“, sich gemäß den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen<sup>42</sup> zu verhalten und ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachzukommen, wie sie im NAP formuliert ist. Abgesehen von der Verpflichtung, die menschenrechtlichen Auswirkungen während der Prüfung zu analysieren, scheint es keinen Mechanismus zur Bewertung der menschenrechtlichen Auswirkungen der Investitionen zu geben, sobald diese angelaufen sind.

### 3.7 Handelspolitik

Nach Angaben des Wirtschaftsministeriums unterstützt die Bundesregierung die wertebasierte Handelsagenda der Europäischen Kommission. Eine moderne Handels- und Investitionspolitik zielt darauf ab, den Marktzugang für europäische Unternehmen im Ausland zu verbessern, Handels- und Investitionshemmnisse abzubauen und den Investitionsschutz grundlegend zu modernisieren. Zugleich setzt sich die Bundesregierung für hohe Arbeits- und Umweltstandards und vergleichbare Wettbewerbsbedingungen für in- und ausländische Anbieter ein.

Seit 2011 sind ehrgeizige Nachhaltigkeitskapitel integraler Bestandteil umfassender EU-Freihandelsabkommen. Diese Abkommen legen verbindliche Vereinbarungen zu Nachhaltigkeitsfragen fest, die einem spezifischen Durchsetzungsmechanismus unterliegen. Die Bundesregierung setzt sich kontinuierlich dafür ein, dass die Europäische Union diesen Ansatz auch bei den laufenden Verhandlungen über neue Abkommen bzw. bei der Modernisierung und Ausweitung bestehender Abkommen einhält. Einem Beobachter solcher Verhandlungen zufolge ist es kaum möglich, zwischen gerechtfertigten und auferlegten Bedingungen zu unterscheiden, mit denen Handelshemmnisse geschaffen werden sollen. Hier besteht die Gefahr einer Instrumentalisierung von NROs.

Bilaterale Investitionsabkommen werden immer wieder kritisiert. Von den weltweit knapp 3.000 Abkommen dieser Art hat Deutschland 140 unterzeichnet, von denen derzeit 129 in Kraft sind.<sup>43</sup> Zwei Aspekte sind besonders problematisch:

- Sie verpflichten den Staat, ausländische Investoren zu schützen, auch wenn dies bedeutet, gegen seine eigene Verfassung, gegen internationale Verpflichtungen aus der Ratifizierung internationaler Abkommen oder gegen den Willen der Bevölkerung zu handeln. Was einmal in einem Bilateralen Investitionsabkommen ausgehandelt wurde, bleibt auch dann gültig, wenn sich der Rechtsrahmen in einem der beiden Länder geändert hat. So hätte beispielsweise eine bessere rechtliche Verankerung von Land- und Menschenrechten in einem Partnerland keine Auswirkungen auf den deutschen Investor. Er ist nicht verpflichtet, sie im Rahmen des Abkommens zu berücksichtigen.
- Sie enthalten Klauseln über Investor-Staat-Schiedsverfahren, die es den Unternehmen ermöglichen, ihre daraus resultierenden Rechte außerhalb der staatlichen Gerichte auf der Grundlage der Bilateralen Investitionsabkommen einzufordern.

Diese sind jedoch nicht in Stein gemeißelt: 95 Prozent der deutschen Abkommen können jederzeit gekündigt oder neu verhandelt werden, wenn die Mindestlaufzeit abgelaufen ist. Damit bestünde die Chance, gerechtere Rahmenbedingungen zu schaffen. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass gut gemeinte Forderungen nicht als nicht-tarifäre Handelshemmnisse missbraucht werden.

42 <https://www.oecd.org/berlin/publikationen/oecd-leitsaetze-fuer-multinationale-unternehmen.htm>

43 PowerShift et al. 2019.

### 3.8 Exportförderprogramm des Landwirtschaftsministeriums (BMEL)

Bei der Teilnahme am „Exportförderprogramm für die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft“ des BMEL werden die teilnehmenden Unternehmen aufgefordert, die OECD-Leitsätze zu beachten. Die Unternehmen werden auch auf den Leitfaden für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Lieferketten<sup>44</sup> aufmerksam gemacht, der gemeinsam von der OECD und der FAO entwickelt wurde.

Hinsichtlich der Überwachung der Einhaltung dieser Standards und Grundsätze erklärte das BMEL: „Die Einhaltung von Standards kann im engeren Sinne nur überwacht werden, wenn diese in verbindlichen Rechtstexten vereinbart worden sind. Politiken und Strategien sind grundsätzlich nicht verbindlich in diesem Sinne. Hinzu kommt, dass außerhalb Deutschlands nur begrenzte Möglichkeiten bestehen, auf Umsetzungsprozesse sowohl von rechtsverbindlichen Standards als auch von Politiken und Strategien Einfluss zu nehmen. Evaluierungen oder Monitorings können im Rahmen von Projekten – im Einvernehmen mit den Partnerländern – durchgeführt werden. Darüber hinaus sind internationale Organisationen – im Ernährungs- und Landwirtschaftsbereich namentlich die FAO – wichtige Akteure, die Umsetzungsprozesse in ihrer Mitgliedschaft vorantreiben können.“

### 3.9 Bewertung der Politikkohärenz

Während im Rahmen der Umsetzung des NAP viele kleine Schritte geleistet wurden, die die Verankerung des Respektes der Menschenrechte in verschiedensten Politikfeldern vorantreiben und durch die Verantwortung der Unternehmen, Menschenrechte zu respektieren, in einige Politikbereiche wie die Rohstoffpolitik hineingetragen wurde, zögert die Bundesregierung, Unternehmen diesbezüglich zu verpflichten. Auch wird der Respekt von Landrechten in Partnerländern nicht explizit adressiert.

Auffällig ist, dass interministerielle Abstimmungen, die bei der Umsetzung des NAP gut funktionieren (siehe IMA), ansonsten praktisch nicht stattfinden. Der einzige institutionalisierte Austausch findet zwischen BMZ und BMEL im Rahmen des Arbeitskreises Welternährung (AKWE) und der dazugehörigen AG Land statt. An diesem Austausch sind auch die Zivilgesellschaft und die Durchführungsorganisationen beteiligt.<sup>45</sup>

44 <http://www.oecd.org/daf/oecd-fao-leitfaden-fur-verantwortungsvolle-landwirtschaftliche-lieferketten-9789264261235-de.htm>

45 Im AKWE tauschen sich v. a. BMZ und BMEL, z. T. auch andere Ministerien mit der Zivilgesellschaft sowie den Durchführungsorganisationen hinsichtlich Ernährungssicherheit im Rahmen der Entwicklungs- und internationalen Zusammenarbeit aus. Die Arbeitsgruppe „Land“ des AKWE, die sich quartalsweise von Bonn und Berlin über Videokonferenz austauscht, stellt ein permanentes Austauschforum zwischen der Bundesregierung (v. a. BMZ, z. T. BMEL u. a. Ministerien), zivilgesellschaftlichen und akademischen Organisationen (u. a. Welthungerhilfe, Brot für die Welt, OXFAM, Transparency International) dar. Über die AG Land wurden auch die deutschen Beiträge zu den Konsultationen und Verhandlungen der VGGT (2011 und 2012) koordiniert und gebündelt.

## 4. ANTIKORRUPTIONSMASSNAHMEN DER BUNDESREGIERUNG

### 4.1 Korruption bei Landvergaben in Entwicklungs- und Schwellenländern

In den letzten zwei Jahrzehnten sind private Investitionen in Land stark angestiegen. Dabei kam es im Zuge großflächiger Landkäufe, Pachten und sonstiger Landnutzungsänderungen, insbesondere in Entwicklungsländern, immer wieder zur Verletzung von Landrechten der lokalen Bevölkerung. Infolge unklarer Gesetzesrahmen und Verantwortlichkeiten, einer schwachen Regierungsführung mit nur geringen Rechenschaftspflichten und zum Teil auch Korruption können sich Investoren Landrechte sichern, ohne dabei die oft informellen, aus dem Gewohnheitsrecht entstandenen, Landnutzungsrechte der lokalen Bevölkerung zu berücksichtigen.

*„Die Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit solchen Landzuteilungen und Investitionen erfolgt häufig (...) ohne Wissen oder Zustimmung der betroffenen Gemeinschaften, die folglich nicht in der Lage sind, Regierungen oder kommerzielle Investoren zur Rechenschaft zu ziehen. Ein solcher Mangel an Mechanismen oder an politischem Willen zur Gewährleistung einer transparenten, rechenschaftspflichtigen und gerechten Entscheidungsfindung beim Erwerb und bei der Zuteilung von Landkonzessionen untergräbt die Staatsführung und den demokratischen Prozess. Sie fördert ein Umfeld, in dem Korruption auf höchster Ebene zwischen politischen und wirtschaftlichen Führern und ‚elite capture‘ an natürlichen Gütern zur Norm werden, in dem Investitionsanreize für Unternehmen, die bereit sind, sich an ethische und rechtliche Grundsätze zu halten, unterminiert, und in dem die Menschenrechte routinemäßig ungestraft verletzt werden können“ (Global Witness 2012).*

Korruption<sup>46</sup> kann in diesem Prozess (nach De Schutter 2015) in verschiedenen Phasen auftreten, welche sich überlappen und gegenseitig verstärken können:

- a) Festlegung von Grenzverläufen im Rahmen von Landregistrierung und -titulierung;
- b) Planung von Landnutzung und Identifikation „freier“ oder „ungenutzter“ Flächen;
- c) Verwendung von Bestimmungen für „öffentliche Zwecke“ oder „im öffentlichen Interesse“, um Ent eignungen von Land zu rechtfertigen;
- d) Verkauf oder Verpachtung von Land an Investoren durch Regierungs- oder Gemeindevertreter;
- e) Ausübung von Rechtsmitteln bei Beschwerden im Zusammenhang mit den Landtransfers;
- f) Überwachung von Verpflichtungen der Investoren während und nach der Projektumsetzung.

Im Kontext großflächiger land- und forstwirtschaftlicher Investitionsprojekte kann Korruption zu verschiedenen negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte führen. Beispiele umfassen erzwungene Vertreibungen von Gemeinschaften ohne angemessene Entschädigung oder Beschränkungen des Zugangs zu Grundbedürfnissen wie Nahrung und Wasser. Korruption erleichtert solche Verstöße, indem sie den beteiligten Akteuren ermöglicht, bestehende rechtliche Schutzmaßnahmen zu umgehen, die vor solchen Missbräuchen schützen sollen.

### 4.2 Korruptionsbekämpfung in Deutschland

Für die Antikorruptionsmaßnahmen der Bundesregierung sind neben dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) auch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) für den Bereich Prävention sowie das BMZ für den Bereich Entwicklungszusammenarbeit zuständig.

Die Maßnahmen der Bundesregierung im Bereich Korruptionsbekämpfung leiten sich aus verschiedenen Verpflichtungen ab, welche die Bundesregierung mit der Verabschiedung bzw. Ratifizierung internationaler Übereinkommen oder europäischer Gesetze eingegangen ist.

**Tabelle 2: Übereinkommen und Konventionen im Bereich der Korruptionsbekämpfung**

Name	Anmerkungen
Konvention über die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (OECD 1997)	von Deutschland 1998 durch das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung umgesetzt
Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption	Januar 1999 verabschiedet, trat 2002 in Kraft, 2017 von Deutschland ratifiziert
Zivilrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption	1999 verabschiedet, von Deutschland 1999 unterschrieben, aber noch nicht ratifiziert

<sup>46</sup> Der Begriff Korruption wird häufig im engeren Sinne von Bestechlichkeit oder Käuflichkeit (vom Duden vorgeschlagene Synonyme) verwendet. Die von Transparency International genutzte Definition – Korruption als Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen – geht deutlich über kleinere Formen der Korruption (englisch: petty corruption) wie das Zahlen von Schmiergeldern hinaus und umfasst auch politische und systemische Korruption.

Name	Anmerkungen
Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UN Convention against Corruption, UNCAC) <sup>47</sup>	verabschiedet 2003, trat 2005 in Kraft, von D 2014 ratifiziert, bis 2015 von 178 Ländern sowie der EU ratifiziert
Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption	verabschiedet im Mai 2013, von Deutschland ratifiziert im Mai 2017
Gesetz zu dem Strafrechtsübereinkommen des Europarates vom 27. Januar 1999 über Korruption und dem Zusatzprotokoll vom 15. Mai 2003 zum Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption	Gesetz zur Umsetzung in Deutschland vom Bundestag beschlossen im Dezember 2016

Mit der Reform zur Verschärfung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung im Jahr 2014 hat Deutschland die UN-Konvention gegen Korruption aus dem Jahr 2003 als einer der letzten Staaten weltweit ratifiziert. Damit sind nun alle in der UNCAC als zu verfolgende Tatbestände beschriebene Formen von Korruption auch in Deutschland strafbar (die Bestechung inländischer, ausländischer und internationaler Amtsträger, die vorsätzliche Unterschlagung, Veruntreuung oder unrechtmäßige Verwendung von Vermögensgegenständen durch Amtsträger und das vorsätzliche Waschen von Erträgen aus Straftaten wurden bereits vor Ratifizierung der UNCAC auch in Deutschland als Straftat verfolgt). Allerdings sind weiterführende Formen von Korruption, deren Strafverfolgung die UNCAC empfiehlt, wie die missbräuchliche Einflussnahme (UNCAC Art. 18) und die unerlaubte Bereicherung (UNCAC Art. 20) in Deutschland noch nicht als Straftatbestand umschrieben. Als Gründe dafür gibt die Bundesregierung an, dass (bez. UNCAC Art. 18) „ein dreiseitiges Bestechungsverhältnis im deutschen Korruptionsstrafrecht nicht anerkannt und mit dem deutschen Rechtsrahmen nicht in Einklang zu bringen ist“, zudem (bez. UNCAC Art. 20) eine Verfolgung eines Amtsträgers, der erhebliche Vermögen im Verhältnis

zum rechtmäßigen Einkommen nicht vernünftig erklären kann, „gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Unschuldsvermutung verstößt“ (UNODC 2015).<sup>48</sup>

Eine gesetzliche Grundlage zur Sanktionierung juristischer Personen und Personenverbände infolge einer Kriminalstrafe existiert in Deutschland derzeit (noch) nicht. Die Sanktionierung von Unternehmen erfolgt im deutschen Recht derzeit über das Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG §§ 30 und 130) und nur mittelbar über das Strafrecht (§§ 299 und 331 ff). Gemäß dem OWiG kann gegen ein Unternehmen eine Geldbuße bei Fahrlässigkeit bis zu 5 Mio. Euro und bei Vorsatz bis zu 10 Mio. Euro festgesetzt werden, wenn ein Vertreter des Unternehmens eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit begangen hat, durch die unternehmerische Pflichten verletzt wurden oder das Unternehmen bereichert wurde. Zudem besteht die Möglichkeit der Gewinnabschöpfung (§ 17), durch die gewährleistet werden soll, dass der Begünstigte aus der Tat keinen Vorteil zieht.

Ein Schwachpunkt des OWiG ist jedoch, dass die zuständige Staatsanwaltschaft Ermittlungen bei einem ausreichenden Anfangsverdacht aufnehmen kann, dazu aber nicht verpflichtet ist. Laut Bundesjustizministerium ist mit dem OWiG keine angemessene Reaktion auf Unternehmenskriminalität möglich. „Die Höchstgrenze des Ahndungsteils der Verbandsgeldbuße von zehn Millionen Euro gilt unabhängig von der Verbandsgröße; sie lässt insbesondere gegenüber finanzkräftigen multinationalen Konzernen keine empfindliche Sanktion zu und benachteiligt damit kleinere und mittelständische Unternehmen. Konkrete und nachvollziehbare Zumessungsregeln für Verbandsgeldbußen fehlen ebenso wie rechtssichere Anreize für Investitionen in Compliance. Das geltende Recht legt die Verfolgung auch schwerster Unternehmenskriminalität zudem allein in das Ermessen der zuständigen Behörden, was zu einer uneinheitlichen und unzureichenden Ahndung geführt hat. Verbandstaten deutscher Unternehmen im Ausland können vielfach nicht verfolgt werden. Das für bloßes Verwaltungsunrecht konzipierte OWiG und sein Verfahrensrecht sind insgesamt keine zeitgemäße Grundlage mehr für die Verfolgung und Ahndung kriminellen Unternehmensverhaltens“ (BMJV 2020).<sup>49</sup>

47 Im Übereinkommen der UN gegen Korruption werden verschiedene Formen der Korruption definiert und Vertragsstaaten angehalten, bestimmte Formen der Korruption als Straftatbestand zu umschreiben. Dazu zählen z. B. Bestechung inländischer und ausländischer Amtsträger sowie von Amtsträgern internationaler Organisationen (Artikel 15 und 16), die vorsätzliche Unterschlagung, Veruntreuung oder sonstige unrechtmäßige Verwendung von Vermögensgegenständen durch Amtsträger (Art. 17) und das vorsätzliche Waschen von Erträgen aus Straftaten (Art. 23). Zudem empfiehlt die Konvention den Vertragsstaaten, in Erwägung zu ziehen, auch weiterführende Formen von Korruption als Straftatbestand zu werten. Dazu zählen die missbräuchliche Einflussnahme (Artikel 18), missbräuchliche Wahrnehmung von Aufgaben (Art. 19), unerlaubte Bereicherung (Art. 20), Bestechung im privaten Sektor (Art. 21) sowie Unterschlagung von Vermögensgegenständen im privaten Sektor (Art. 22).

48 Dazu siehe auch Kommentare und Empfehlungen von TI (2016) unter <https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/uncac-first-review-cycle/>  
49 2016 kam der Peer-Review der OECD zur Umsetzung der OECD-Antikorruptions-Konvention durch Deutschland bereits zu dem Schluss, dass Deutschland sicherstellen muss, dass „der Ermessensspielraum der Staatsanwaltschaft bei der Verfolgung und Sanktionierung juristischer Personen entweder aufgehoben oder unabhängig von der Exekutive ausgeübt wird. (...) Da mehr als zwei Drittel der Sanktionen in Fällen von Auslandsbestechung durch bedingte Ausnahmen und die Einstellung der Strafverfolgung entschieden werden, ist es auch dringend notwendig geworden, dass Deutschland mehr Rechenschaft ablegt, das Bewusstsein stärkt und das Vertrauen der Öffentlichkeit in diese Lösungsinstrumente stärkt“ (OECD 2016a, S. 5).

Die Bundesregierung hat im Juni 2020 einen Entwurf für ein Gesetz zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft, das „Gesetz zur Sanktionierung von verbandsbezogenen Straftaten“ (Verbandssanktionengesetz – VerSanG)<sup>50</sup> vorgelegt. Mit diesem Gesetz wird die Ahndung entsprechender Verbandstaten auf eine neue Grundlage gestellt. Es gilt für Verbände, deren Zweck auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, gibt den Verfolgungsbehörden und Gerichten ein Sanktionsinstrumentarium an die Hand und schafft erstmals verbandspezifische Zumessungskriterien sowie ein Verbandssanktionenregister. „Die Verbandsgeldsanktion beträgt bei einer vorsätzlichen Verbandstat mindestens tausend Euro und höchstens zehn Millionen Euro, bei einer fahrlässigen Verbandstat mindestens fünfhundert Euro und höchstens fünf Millionen Euro. Bei einem Verband mit einem durchschnittlichen Jahresumsatz von mehr als einhundert Millionen Euro beträgt die Verbandsgeldsanktion [...] bei einer vorsätzlichen Verbandstat mindestens zehntausend Euro und höchstens 10 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes, bei einer fahrlässigen Verbandstat mindestens fünftausend Euro und höchstens 5 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes“ (VerSanG, § 9). Die noch im Entwurf des BMJV enthaltene Verbandsauflösung für den Fall, dass ein Unternehmen allein gegründet oder geführt wurde, um Straftaten zu begehen, ist auf Betreiben der CDU/CSU gestrichen worden. Das bisher im Ordnungswidrigkeitenrecht nur rudimentär geregelte Verbandsverfahren wird mit dem Gesetz neu geordnet. Wenn dieses Gesetz in dieser Form verabschiedet würde, hätte Deutschland endlich das seit Langem geforderte Unternehmensstrafrecht. Es wäre jedoch im Vergleich zu Ländern wie Italien, England und USA relativ fantasielos und begrenzt hinsichtlich seiner Sanktionsformen. Für große Unternehmen, und das bedeutet somit auch für multinationale Unternehmen, die in Entwicklungsländern investieren, ist es jedoch wesentlich wirkungsvoller als das OWiG.

Zur Korruptionsbekämpfung gehört zudem die Korruptionsprävention. Umsetzungsmaßnahmen zur allgemeinen Korruptionsprävention in Deutschland umfassen die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004<sup>51</sup>, einen Verhaltenskodex sowie Ansprechpersonen zur Korruptionsprävention in allen Behörden (Regelungen zur Integrität des BMiB).

Korruption wird international vergleichbar anhand der von der Bevölkerung wahrgenommenen Korruption in Politik und Verwaltung mithilfe des *Corruption Perception Index* (CPI) gemessen.<sup>52</sup> In diesem Ranking steht Deutschland auf Platz 9 mit 80 von 100 Punkten, wobei 0 ein hohes Maß an Korruption und 100 keine wahrgenommene Korruption bezeichnet.<sup>53</sup>

Obwohl Deutschland einen der vorderen Plätze im internationalen Bereich hält, bedeutet ein CPI von 80 dennoch, dass Korruption auftritt. TI Deutschland hält folgende Maßnahmen für notwendig: „ein verbindliches Lobbyistenregister auf Bundesebene, eine transparentere Parteienfinanzierung und eine Offenlegung der in Gesetzgebungsverfahren eingeflossenen organisierten Interessen („legislativer Fußabdruck“). Auch die Einführung eines Unternehmensstrafrechts sowie eine Optimierung des Bundesinformationsfreiheitsgesetzes wären wünschenswert. Hinweisgeber (Whistleblower) im privaten und öffentlichen Sektor sollten gesetzlich besser geschützt, die Einrichtung von Hinweisgebersystemen in Betrieben sollte verpflichtend sein“<sup>54</sup>.

Im Rahmen ihrer Nachhaltigkeitsstrategie hat sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt, die CPI-Bewertung Deutschlands zu verbessern. Eine Verbesserung des CPI wird auch für die Partnerländer, mit denen die Bundesregierung im Rahmen der EZ zusammenarbeitet, angestrebt (Bundesregierung 2018).

## 4.3 Korruptionsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit

### 4.3.1 Korruptionsvermeidung innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit

Das Thema Korruptionsbekämpfung in der EZ wird von Entwicklungsorganisationen seit den 1990er-Jahren (im Kontext des damaligen Anstiegs von Budgethilfe als *Aid Modality* wie auch der *Aid Effectiveness-Debatte*) international und auch in Deutschland verstärkt bearbeitet (siehe bspw. U4 2008). Seitdem haben viele multi- und bilaterale Geberorganisationen verschiedene Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption eingeleitet und institutionalisiert.

Handlungspunkte für Maßnahmen der Prävention und Bekämpfung von Korruption in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit beschreibt das BMZ-Konzept „Antikorruption und Integrität in der deutschen Entwicklungspolitik“ (BMZ 2012). Derzeit wird eine Überarbeitung des Konzepts durch das BMZ vorbereitet.

Zur Stärkung von Transparenz und Rechenschaftspflicht der Geber- und Durchführungsorganisationen setzen diese die in der oben genannten Richtlinie genannten Maßnahmen um. Entsprechend haben neben den Ministerien auch GIZ und KfW jeweils Antikorruptions- bzw. Integritätsbeauftragte, Richtlinien bzw. Verhaltensregeln zur Integrität für Mitarbeiter und auch Ombudspersonen, über die Hinweise auf Unregelmäßigkeiten oder strafbares Handeln eingereicht werden können.

50 [https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE\\_Staerkung\\_Integritaet\\_Wirtschaft.pdf;jsessionid=4583D6BE6D0262704879BB64F64601A0.1\\_cid297?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_Staerkung_Integritaet_Wirtschaft.pdf;jsessionid=4583D6BE6D0262704879BB64F64601A0.1_cid297?__blob=publicationFile&v=2)

51 [http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_30072004\\_04634140151.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_30072004_04634140151.htm)

52 Der *Corruption Perception Index* (CPI, **Index der Korruptionswahrnehmung**) ist die international wohl bekannteste Skala für Korruption. Der CPI wird jährlich von Transparency International erstellt und trifft Aussagen über die Wahrnehmung von Korruption in Politik und Verwaltung in 176 Ländern.

53 <https://www.transparency.de/cpi/>

54 Interview mit Prof. Dr. Sebastian Wolf, TI Deutschland, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/rechtspolitik-antikorruption-groko-bilanz-abgeordneten-bestechnung-gesundheitswesen-karenzzeit/>

Um die Finanzflüsse in der EZ transparenter und vergleichbar zu machen, hat sich die Bundesregierung verpflichtet, einen internationalen Transparenzstandard umzusetzen, der auf der International Aid Transparency Initiative (IATI) des Entwicklungsausschusses der OECD basiert. Die Bewertungen<sup>55</sup> der deutschen TZ und FZ im Rahmen des Aid Transparency Index haben sich in den letzten Jahren kontinuierlich verbessert. 2018 wurde die TZ (BMZ-GIZ) mit gut (60,8 von 100 Punkten) und die FZ mit etwas geringerer Punktzahl (57,6 Punkte) mit angemessen (fair) bewertet (siehe Abbildung). Damit liegen sie im internationalen Vergleich im Mittelfeld.

In der Finanziellen Zusammenarbeit arbeitet die KfW-Compliance-Abteilung konzernweit eng mit den verschiedenen Geschäftsbereichen der KfW (u. a. KfW Entwicklungsbank, DEG, KfW/IPEX) zusammen. Schutz- und Kontrollmaßnahmen umfassen Antikorruptionsvertragsklauseln, vertiefte Überprüfungen der Geschäftspartner, verbindliche Vergaberichtlinien für Partner, eine kontinuierliche Projektbegleitung durch unabhängige Durchführungsconsultants vor Ort sowie ein regelmäßiges Projekt-Monitoring, das neben Fortschrittskontrollen auch Mittelverwendungsprüfungen beinhaltet. Die Bearbeitung etwaiger Verdachtsfälle erfolgt durch die Compliance-Abteilung, ggf. unter Einbeziehung externer Prüfungsgesellschaften. Basierend auf den gewonnenen Erkenntnissen können Sofortmaßnahmen (z. B. Auszahlungsstopps, Mittelrückforderung) und/oder mittelfristig angelegte Folgemaßnahmen (z. B. verschärfte Berichtspflichten, engeres Monitoring) umgesetzt werden.<sup>56</sup>

### 4.3.2 Unterstützung von Antikorruptionsbemühungen in Partnerländern

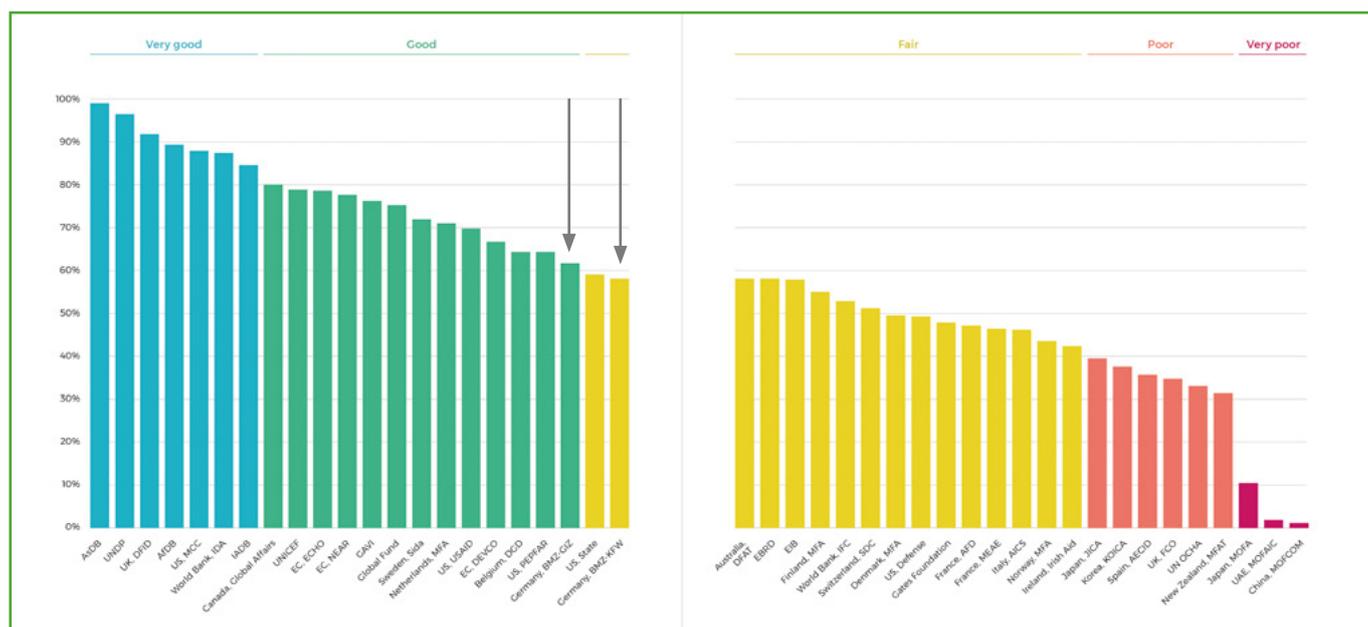
„Korruptionsbekämpfung hat oberste Priorität in unserer Zusammenarbeit“, Minister Müller, 23.1.2020.<sup>58</sup>

Um Antikorruptionsbemühungen in den Partnerländern zu stärken, unterstützt die deutsche EZ dort zum einen spezielle Vorhaben, z. B. die Stärkung von Antikorruptionsbehörden, Rechnungshöfen und der öffentlichen Finanzverwaltung, andererseits werden Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption in andere Schwerpunktssektoren integriert.

Korruptionsbekämpfung im Rahmen von Vorhaben zur Verbesserung der Land-Governance findet statt zum einen bei Vorhaben zur Verbesserung der Landverwaltung (Auf- und Ausbau von Kataster und Grundbuch), zum anderen bei Vorhaben zur Verbesserung der Rahmenbedingungen verantwortungsvoller Agrarinvestitionen.

Typische Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung im Kontext von Vorhaben zur Verbesserung der Landverwaltung sind u. a. der Aufbau digitaler Katastersysteme, die Einrichtung von Kataster-Grundbuch-Ämtern mit nur einer Anlaufstelle für Kunden, die Schaffung klarer Verantwortlichkeiten und die Einführung transparenter Gebührenordnungen für Dienstleistungen.

**Abbildung 1:** Ergebnisse des Aid Transparency Index 2018 (Publish What You Fund 2018)<sup>57</sup>



55 Die Bewertungen setzen sich zusammen aus den Kriterien Finanzen und Haushalte (25 %), Projektattribute (20 %), Zusammenführung von Entwicklungsdaten (20 %), Performance (20 %) sowie organisatorische Planung und Verpflichtungen (15 %).  
 56 [https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/News/News-Details\\_448704.html](https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/News/News-Details_448704.html)  
 57 <http://www.publishwhatyoufund.org/the-index/2018/>  
 58 [http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2020/januar/200123\\_Minister-Mueller-Korruptionsbekämpfung-hat-oberste-Prioritaet-in-unserer-Zusammenarbeit/index.html](http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2020/januar/200123_Minister-Mueller-Korruptionsbekämpfung-hat-oberste-Prioritaet-in-unserer-Zusammenarbeit/index.html)

Typische Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung im Kontext von Vorhaben zur Verbesserung der Rahmenbedingungen verantwortungsvoller Agrarinvestitionen sind die Stärkung von Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Vergabe von Land an Investoren; des Weiteren die Unterstützung bei der Entwicklung eines kohärenten und transparenten rechtlichen Rahmens (Mandate, Gebühren, Verantwortlichkeiten) für die Vergabe von Konzessionen und Pachten. Zur partizipativen Landnutzungsplanung zählt zunächst auch die Identifikation von Flächen, die zur Ernährungssicherheit in Gemeinden und Dörfern essenziell sind, und erst dann von Flächen, die für mögliche externe Investitionen geeignet sind.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung über das BMZ die Allianz für Integrität<sup>59</sup> initiiert, eine Multi-Akteur-Partnerschaft mit dem Ziel, Transparenz und Integrität im Wirtschaftssystem zu stärken. Im Verbund mit multinationalen Firmen, kleinen und mittelständischen Unternehmen, Wirtschaftsverbänden, der Zivilgesellschaft, dem öffentlichen Sektor und internationalen Organisationen organisiert die Allianz für Integrität Trainingsprogramme und Beratung zur Einführung von Compliance-Systemen für Unternehmen, Guides und Handbücher zu relevanten Themen und die Möglichkeit für *Peer-to-Peer*-Lernen und Wissensaustausch.

#### 4.4 Bewertung der Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung

Die Aktivitäten der Bundesregierung in den vergangenen Jahren zeigen, dass sie eine bessere Bekämpfung von Korruption und die Herstellung von mehr Transparenz sowohl im Regierungs- und Verwaltungshandeln als auch bei deutschen Unternehmen anstrebt. Das Bemühen, eine bessere CPI-Bewertung zu erreichen, die Ausarbeitung eines Gesetzes zur Sanktionierung von Straftaten von Unternehmen (Verbandssanktionengesetz) sowie die Ausarbeitung und Umsetzung des BMZ-Konzepts „Antikorruption und Integrität in der deutschen Entwicklungspolitik“ belegen dies ebenso wie Deutschlands Beitritt zur Open Government Partnership.

Seit 2016 nimmt die Bundesregierung an der 2011 gegründeten Open Government Partnership (OGP) teil, einer internationalen Initiative zur Förderung offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns (Open Government), die aktuell 70 Staaten umfasst. Diese entwickeln im Dialog mit der Zivilgesellschaft regelmäßig nationale Aktionspläne. Darin sind Maßnahmen aus den Bereichen Bürgerbeteiligung, Transparenz, Korruptionsbekämpfung oder Nutzung digitaler Werkzeuge zur besseren Zusammenarbeit enthalten. Sie sollen zu einem besseren Regierungs- und Verwaltungshandeln führen und Open Government fördern.<sup>60</sup>

Der Nationale Aktionsplan 2019–2021 der Bundesregierung (Bundeskanzleramt 2019) gibt einen Überblick über die Umsetzung der Ziele der OGP durch die Bundesregierung (einschließlich des Stands der Korruptionsprävention und -bekämpfung in Deutschland) und nennt neue Verpflichtungen der Bundesregierung im Rahmen der OGP. Diese umfassen u. a. die Ausweitung des Dialogs mit der Zivilgesellschaft zur deutschen Außenpolitik, die Beteiligung der Jugend an der Entwicklung und Umsetzung einer gemeinsamen Jugendstrategie sowie den Aufbau einer E-Government-Agentur als „Digital Innovation Team“ der Bundesverwaltung. Im Bereich der EZ verpflichtet sich die Bundesregierung, die Transparenz-Ziele der International Aid Transparency Initiative (IATI) durch eine Ausweitung der Umsetzungsmaßnahmen und eine Verbesserung von Qualität und Nutzbarkeit der Daten zu erreichen. Dazu werden strukturierte Dialogformate mit deutschen EZ-Akteuren, Zivilgesellschaft und Ressorts im Rahmen der 2018 gegründeten Fachgruppe ODA-Transparenz ausgebaut. Im Bereich Korruptionsprävention und -bekämpfung finden sich keine neuen Verpflichtungen.

Um menschenrechtliche Aspekte und Korruptionsrisiken in der Entwicklungszusammenarbeit und Außenwirtschaftsförderung stärker zu berücksichtigen, hat die Bundesregierung auch hier in den letzten zehn Jahren zahlreiche Reformen initiiert. Das Monitoring der Umsetzung ist allerdings wenig transparent und eine Berichterstattung über bereits Erreichtes findet kaum statt.

59 <https://www.allianceforintegrity.org>

60 <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/anti-corruption/> sowie <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/open-government/ogp/open-government-partnership-node.html>

## 5. BESCHWERDEMECHANISMEN

Welche Beschwerdemechanismen stehen den Betroffenen zur Verfügung, wenn deutsche Unternehmen oder Investitionen, die aus deutschen öffentlichen Mitteln finanziert werden, im Verdacht stehen, Menschenrechtsstandards und Antikorruptionsmaßnahmen nicht anzuwenden und einzuhalten?

### 5.1 Nationale Kontaktstelle (NKS)

Die „Nationale Kontaktstelle OECD-Leitsätze“ bietet ein Schlichtungsverfahren für Beschwerden in Bezug auf diese Leitsätze in konkreten Einzelfällen an. Die Kontaktstelle ist als Stabsstelle im Bundeswirtschaftsministerium angesiedelt und direkt dem Referat für Außenwirtschaftspolitik unterstellt. Es gibt deshalb Vorbehalte in Bezug auf die Frage nach Interessenkonflikten. Verstärkt wird dies durch die Tatsache, dass die Kontaktstelle bisher über keine Aufsichtsstruktur verfügt.

Beschwerden können ohne größere Hürden eingereicht werden, aber NROs kritisieren den hohen Beweisstandard. Die Verfahren sind nachvollziehbar, insbesondere seit der umfassenden Überarbeitung des Leitfadens für Beschwerdeverfahren im Jahr 2014. Die Transparenz der Kontaktstelle gegenüber den Beschwerdeführern und der Öffentlichkeit soll sich in den letzten Jahren verbessert haben. Während des Verfahrens werden die Beschwerden geprüft und die beteiligten Parteien angehört. Dabei geht es aber weniger um eine Entschädigung der Betroffenen als vielmehr um Vereinbarungen, das zukünftige Handeln zu verbessern.<sup>61</sup>

### 5.2 Beschwerdemechanismus der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG)

Die DEG hat 2014 den „Unabhängigen Beschwerdemechanismus“ entwickelt, damit Einzelpersonen, Organisationen und andere Beteiligte, die glauben, von einem von der DEG finanzierten oder geplanten Projekt betroffen zu sein, angehört werden und eine Beschwerde einreichen können. Allerdings muss die DEG zum Zeitpunkt der Beschwerde noch an dem Projekt beteiligt sein.<sup>62</sup> Das Verfahren bietet den Beteiligten ein Instrument zur Suche nach alternativen Lösungen für Streitpunkte mit von der DEG finanzierten Unternehmen.

Das Beschwerdeverfahren wird von einem unabhängigen Expertengremium geführt, das von einer Beschwerdestelle der DEG unterstützt wird. Das Gremium besteht aus einer Gruppe von drei Experten mit Erfahrung in sozialen, rechtlichen, finanziellen und ökologischen Fragen. Das Gremium ist von der DEG unabhängig. Es entscheidet über die Zulässigkeit einer Beschwerde, schreibt Antworten an den Beschwerdeführer, ist zuständig für die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens

oder einer Compliance-Prüfung und berichtet über Einzelbeschwerden.

Die DEG-Beschwerdestelle ist mit DEG-Mitarbeitern besetzt, die eingehende Beschwerden entgegennehmen, deren Eingang bestätigen, die sachgerechte Durchführung des Beschwerdeverfahrens koordinieren und das Expertengremium in praktischen Fragen unterstützen. Ziel des DEG-Beschwerdeverfahrens ist es, konkrete Vorfälle, die zu Konflikten beigetragen haben, zu klären und die Beteiligten dabei zu unterstützen, Lösungen zu entwickeln, die die Interessen aller Beteiligten berücksichtigen.

Beschwerden können in jeder Amtssprache eingereicht werden. Auf Wunsch gibt die DEG die Identität der Beschwerdeführer gegenüber dem finanzierten Unternehmen nicht bekannt. Das weitere Vorgehen wird mit den Beschwerdeführern abgestimmt. Vertraulich übermittelte Unterlagen gibt die DEG nur mit Zustimmung der Beschwerdeführer frei. Die Betroffenen werden von der DEG informiert, wenn das Prinzip der Vertraulichkeit eine zufriedenstellende Lösung erschwert. Wird die Beschwerde angenommen, macht sich das Gremium ein Bild von der Situation und den unterschiedlichen Positionen. Auf der Grundlage dieser Informationen entscheidet das Gremium über die weiteren Schritte des Verfahrens: die Moderation eines Streitschlichtungsverfahrens (wenn alle Parteien bereit sind, an einem solchen Verfahren teilzunehmen) oder die Durchführung einer sogenannten Compliance-Prüfung. Das komplette Beschwerdeverfahren ist auf der DEG-Website ausführlich beschrieben.<sup>63</sup> Es ist nachvollziehbar und zugänglich.

In einem Dialoggespräch zwischen Vertretern der DEG und mehrerer NROs am 3. Februar 2020 stellte die DEG klar, dass die Unternehmen vor Ort für Beschwerden der Betroffenen verantwortlich sind. Dies schränkt jedoch nicht das Recht der Beschwerdeführer ein, ihre Beschwerde direkt bei der DEG einzureichen.

### 5.3 Beschwerdemechanismus der KfW Entwicklungsbank

Seit 2013 bietet auch die KfW Entwicklungsbank Einzelpersonen, Unternehmen, Organisationen und anderen Betroffenen, die glauben, dass sie von einem von der KfW Entwicklungsbank finanzierten Projekt negativ betroffen sind oder sein werden, die Möglichkeit, eine Beschwerde einzureichen.<sup>64</sup> Zu diesem Zweck bietet sie auf ihrer Website ein Formular an, in dem die Beschwerde in ausführlicher Form dargestellt werden kann. Beschwerden können auch per E-Mail oder bei einer der fast 70 Außenstellen eingereicht werden.

61 Germanwatch/Misereor 2017.

62 Dieser Umstand spielt z. B. beim umstrittenen Addax-Fall eine Rolle, siehe Studie von Brot für die Welt, [https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2\\_Downloads/Fachinformationen/Analyse/Analyse\\_64\\_en-The\\_Weakest\\_Should\\_not\\_Bear\\_the\\_Risk.pdf](https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/Analyse_64_en-The_Weakest_Should_not_Bear_the_Risk.pdf)

63 <https://www.deginvest.de/Internationale-Finanzierung/DEG/%C3%9Cber-uns/Verantwortung/Beschwerdemanagement/>

64 <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/Service/Beschwerden/>

Die KfW Entwicklungsbank hat eine zentrale Beschwerdestelle eingerichtet, die von den operativen Geschäftsbereichen getrennt ist und direkt an den Vorstand der KfW berichtet. Die zentrale Beschwerdestelle dient der Nachbearbeitung und Klärung des Konfliktes und soll alle Beteiligten bei der Lösungsfindung unterstützen. Wie bei der DEG kann die Beschwerde in jeder Sprache verfasst und eine vertrauliche Behandlung beantragt werden. Darüber hinaus verlangt die KfW Entwicklungsbank von ihren Partnern, einen lokalen Beschwerdemechanismus einzurichten. Beschwerden und die Ergebnisse des Verfahrens sind zu dokumentieren und der KfW zu melden.

## 5.4 Beschwerdemechanismus der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

Im Jahr 2016 hat die GIZ ihren ebenfalls 2013 eingeführten „Beschwerdemechanismus Menschenrechte“ gemäß den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen weiterentwickelt.<sup>65</sup> Hinweise auf mögliche negative Wirkungen des Handelns der GIZ auf die Menschenrechte können weltweit über eine E-Mail-Adresse an die unabhängige Integritätsberatung innerhalb der Stabsstelle Compliance und Integrität gerichtet werden. Hierfür steht zudem das Hinweisgeberportal in vier Sprachen zur Verfügung.<sup>66</sup> Die Integritätsberatung geht Beschwerden direkt und vertraulich nach und wahrt auf Wunsch die Anonymität des Hinweisgebers. Bei Bedarf greift sie auch auf weiteres internes und externes Fachwissen zurück.

Bei Erhalt von Informationen unternimmt sie folgende Schritte: i) Die Integritätsberatung sichtet die an [humanrights@giz.de](mailto:humanrights@giz.de) gesendeten Informationen und sendet eine Empfangsbestätigung; ii) wenn sich der Sachverhalt als plausibel erweist, führt sie eine eingehende interne oder externe Untersuchung durch; sie informiert den Hinweisgeber innerhalb einer Woche nach Einleitung der Untersuchung; iii) die Integritätsberatung informiert die betroffenen Einheiten der GIZ über das Ergebnis der Untersuchung; iv) sie prüft, ob Vorschriften erlassen und Maßnahmen ergriffen werden müssen, um künftige Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. 2016 gingen keine Beschwerden ein, für 2017 liegen keine Informationen vor, und 2018 ging eine Beschwerde am Ende des Jahres bei der GIZ ein und wurde 2019 bearbeitet.

## 5.5 Beschwerdemechanismen anderer Behörden

Im Jahr 2017 haben die Bundesbehörden Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) und die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) einen Beschwerdemechanismus für Menschenrechte eingerichtet.

## 5.6 Wirksamkeit der Beschwerdemechanismen

Nach Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums wird die konstruktive Beteiligung eines Unternehmens an einem Beschwerdeverfahren in der Außenwirtschaftsförderung berücksichtigt. Die Bundesregierung behält sich das Recht vor, einzelne Unternehmen, die sich nicht mit solchen Beschwerden befassen, von den Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung auszuschließen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (2020) sieht trotz der bestehenden Beschwerdemechanismen erhebliche Barrieren für den Zugang zu Recht. Oft wissen die Betroffenen gar nicht, dass Deutschland an bestimmten Entwicklungsprojekten beteiligt ist, da die Vereinbarungen Deutschlands mit dem Partnerland in der Regel nicht öffentlich sind; selbst wenn es Schilder an den Projektstandorten gibt, kann ein großer Teil der Bevölkerung in den Partnerländern diese nicht lesen. Wenn dies dennoch bekannt ist, wissen die Betroffenen meist nicht, wo und über wen sie sich beschweren und wie sie dies tun können.

Darüber hinaus werden die Erfolgchancen einer Klage von Betroffenen vor deutschen Gerichten nicht nur durch mangelnde einschlägige Kenntnisse des deutschen Rechts, sondern auch durch finanzielle und sprachliche Barrieren verringert. Die Beschwerdemechanismen der ausführenden Organisationen sind zwar sprachlich besser zugänglich als deutsche Gerichte, aber kaum bekannt.<sup>67</sup>

Das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz hat zwar im November 2019 eine Informationsbroschüre zum Thema „Menschenrechtsverletzungen im Verantwortungsbereich von Wirtschaftsunternehmen: Zugang zu Recht und Gerichten“<sup>68</sup> veröffentlicht, die einige Hinweise enthält, aber es bleibt unklar, welche Fälle vor deutsche Gerichte gebracht werden können. Stattdessen informiert sie über Aspekte wie Rechtsvertretung, Prozessfinanzierung etc. Ein kurzer letzter Abschnitt bezieht sich auf alternative Beschwerdemechanismen, der sich nur mit der Nationalen Kontaktstelle befasst. Eine englische Version dieser Publikation oder eine Übersetzung in eine andere Sprache ist den Autoren nicht bekannt.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass das Justizministerium kürzlich ein Forschungsprojekt vergeben hat zum Thema „Nutzung von Erkenntnissen der Verbraucherschlichtung zur Entwicklung alternativer, unternehmensinterner und branchenbezogener Streitbelegungsmechanismen für Menschenrechtsverletzungen im Verantwortungsbereich von Unternehmen“.

65 <https://berichterstattung.giz.de/2016/unternehmerische-nachhaltigkeit/menschenrechte-achten-foerdern-und-schuetzen/index.html>

66 <https://www.bkms-system.com/bkwebanon/report/clientInfo?cin=26zig7&c=-1&language=ger>

67 Deutsches Institut für Menschenrechte 2020.

68 [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2020/011420\\_Broschuere\\_Menschenrechte.html](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2020/011420_Broschuere_Menschenrechte.html)

## 6. DEUTSCHLANDS ENGAGEMENT FÜR DEN VERANTWORTUNGSVOLLEN UMGANG MIT LANDRECHTEN AUF INTERNATIONALER EBENE

### 6.1 Beteiligung an der Normsetzung im internationalen Recht

In Bezug auf Ernährungssicherung und Sicherung der Landrechte von Kleinbauern leistet Deutschland sowohl positive als auch negative Beiträge zum Völkerrecht.

Mit der finanziellen und politischen Unterstützung der Entwicklung der VGGT hat die Bundesregierung einen erheblichen Beitrag dazu geleistet, das Thema „verantwortungsvolle Land-Governance“ im Regelwerk der Vereinten Nationen zu verankern.

Im Jahr 2019 gelang es dem BMZ, verantwortungsvolle Land-Governance unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die VGGT in die Internationale Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation (United Nations Convention to Combat Desertification/UNCCD) aufzunehmen.<sup>69</sup> Der Zusammenhang zwischen der Vermeidung von Bodendegradation (bzw. dem Erreichen von „Land Degradation Neutrality“) und dem verantwortungsvollen Umgang mit Landrechten war unter den UNCCD-Experten seit Längerem diskutiert worden. Das Beratungsgremium der UNCCD (Science-Policy-Interface) hatte die Landrechte als ein Schlüsselement für den Schutz von Böden identifiziert. Nichtregierungsorganisationen hatten darauf gedrängt, den verantwortungsvollen Umgang mit Landrechten in die Konvention aufzunehmen.

Schließlich setzte der Verantwortliche für die UNCCD im BMZ – über das zuständige GIZ-Sektorvorhaben – nach Rücksprache mit der EU das Thema auf die Tagesordnung und übernahm die Federführung bei den Verhandlungen auf der UN-Klimakonferenz. Dies ist das erste Mal, dass verantwortungsvolle Land-Governance Teil eines verbindlichen Abkommens ist. Die Vertragsparteien werden ermutigt, Kernelemente der VGGT umzusetzen, und das UNCCD-Sekretariat wird gebeten, Optionen für die Integration bestehender global vereinbarter SDG-Indikatoren, die für verantwortliche Land-Governance relevant sind, in den UNCCD-Berichterstattungsprozess zu prüfen. Bis Ende 2020 soll ein Technical Guide der FAO zur Berücksichtigung der VGGT im Rahmen der Umsetzung der UNCCD im Entwurf vorliegen.

Bei der Vorbereitung der „New Urban Agenda“, dem globalen Fahrplan für nachhaltige Stadtentwicklung der kommenden 20 Jahre, im Jahr 2016 stellte das BMZ über die GIZ sicher, dass ein Experte für Land-Governance die Entwürfe explizit überprüft und kommentiert.

Parallel zu solchen positiven Beiträgen der Bundesregierung haben internationale Rechtsetzungsprozesse, an denen die Bundesregierung mal mehr, mal weniger aktiv beteiligt ist, auch gelegentlich negative Auswirkungen auf den Zugang zu Land und/oder die Ernährungssicherheit. So unterstützt z. B. die Weltbank, deren Mitglied Deutschland seit 1952 und derzeit viertgrößter Anteilseigner ist, die Gesetzgebung zum Saatguthandel auf regionaler Ebene in Afrika – über die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften ECOWAS (Westafrika) und COMESA (Östliches und Südliches Afrika). Saatgutverkehrsgesetze bedeuten, dass nur bestimmte Saatgutsorten in Verkehr gebracht werden dürfen. Dies sind die Hohertragssorten, die in der industriellen Landwirtschaft benötigt werden. Die Konsequenz dieser Gesetzgebung ist, dass Kleinbauern und Kleinbäuerinnen nicht mehr eigenständig für den lokalen Markt produzieren und zur lokalen/nationalen Ernährungssicherheit beitragen, sondern als Vertragsbauern und -bäuerinnen arbeiten, um Inputs für die industrielle Nahrungsmittelindustrie zu produzieren, deren Produkte in der Regel nicht auf Dorfmärkten landen. Die Kleinbauern selbst werden völlig abhängig und sehen sich mit den ständig steigenden Preisen für Saatgut konfrontiert, was sich negativ auf ihre eigene Ernährungssicherheit auswirkt. Die Umsetzung einer solchen Gesetzgebung auf nationaler Ebene wird unter anderem im Rahmen der G7-Partnerschaften der Neuen Allianz unterstützt.<sup>70</sup> Dies steht im Widerspruch zum „Referenzrahmen für Entwicklungspartnerschaften im Agrar- und Ernährungssektor“<sup>71</sup> des BMZ (siehe Abschnitt 2.2), der besagt, dass in den geförderten Projekten sichergestellt werden muss, dass das Recht der Kleinbauern auf innerbetriebliche Vermehrung, Lagerung, Nutzung, Austausch und Verkauf von Saatgut respektiert wird.

69 <https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2019-11/26-cop14.pdf>

70 Diaby-Pentzlin 2017.

71 [https://www.bmz.de/de/themen/privatwirtschaft/entwicklungspartnerschaften/developPPP/Referenzrahmen\\_fuer\\_Entwicklungspartnerschaften.pdf](https://www.bmz.de/de/themen/privatwirtschaft/entwicklungspartnerschaften/developPPP/Referenzrahmen_fuer_Entwicklungspartnerschaften.pdf)

## 6.2 Beratung internationaler Finanzinstitutionen bezüglich ihrer Schutzklauseln

Bisher hatte das BMZ über die GIZ bei drei Prozessen Gelegenheit, internationale Finanzinstitutionen bei der Einbeziehung von Aspekten des verantwortungsvollen Umgangs mit Landrechten in deren Schutzklauseln („Safeguards“) zu beraten. Im ersten Fall beriet ein in Lateinamerika tätiger GIZ-Berater die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) in dieser Frage.

Im zweiten Fall wurde während des Überprüfungsprozesses der Schutzklauseln der Weltbank ein internationaler Experte für Land-Governance engagiert, der jeden Entwurf regelmäßig analysierte und kommentierte, um die Übereinstimmung mit den VGGT sicherzustellen. Viele Empfehlungen wurden jedoch von der Weltbank weiterhin ignoriert.

Im dritten Fall bat die Compliance-Abteilung der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) das BMZ um Unterstützung bei der Verbesserung ihrer auf die Landrechte bezogenen Schutzklauseln sowie um Unterstützung bei der Suche nach Ansätzen zu deren Umsetzung und bei der Kontrolle (Monitoring) ihrer Anwendung. Daraufhin identifizierte die GIZ im Rahmen einer Ausschreibung einen internationalen Experten, der nun über einen Zeitraum von fünf Monaten mit der Abteilung für Umwelt- und soziale Schutzklauseln sowie Compliance der AfDB arbeitet, um der Bank ein klareres Verständnis darüber zu ermöglichen, wie Fragen der Land- und Menschenrechte bisher angegangen werden und wo die Bank im Vergleich zu ihren Mitbewerbern steht. Zu diesem Zweck wird der Berater eine eingehende Prüfung der rechtlichen und politischen Bestimmungen des Integrierten Sicherungssystems (Integrated Safeguards System, ISS) der Bank, ausgewählter regionaler Mitgliedsländer und der Sicherungssysteme vergleichbarer Organisationen durchführen und die Herausforderungen im Umgang mit Landrechtsfragen in den regionalen Mitgliedsländern klären. Außerdem erfolgen eine eingehende Analyse einschlägiger bewährter Praktiken anderer Entwicklungsbanken, die Ausarbeitung einer Strategie, die Entwicklung von Vorschlägen für Umsetzungsprozesse und eine Synthese aus Lehren, die hinsichtlich ausgewählter Projekte der AfDB gezogen werden können. Dadurch sollen die Darlehensnehmer besser in der Lage sein, Landrechte zu schützen.

Bislang gab es noch keine ähnliche Anfrage von einer der anderen regionalen Entwicklungsbanken.

# 7. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

## 7.1 Schlussfolgerungen

Seit der Verabschiedung des Nationalen Aktionsplans (NAP) für Wirtschaft und **Menschenrechte** werden Auswirkungen auf die Menschenrechte der Menschen in den Partnerländern der Bundesregierung, sei es im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit oder in anderen Politikbereichen, stärker als bisher berücksichtigt. Sie werden zunehmend vor einem möglichen Engagement der deutschen Regierung analysiert.

Allerdings haben nicht alle Akteure umfassende Verfahren für das Monitoring während der Projektdurchführung und die Ex-post-Evaluierung etabliert. In einigen Fällen wird dies völlig vernachlässigt. Ebenso sind menschenrechtliche Folgenabschätzung und Monitoring in einigen Bereichen, wie der Entwicklungszusammenarbeit, verpflichtend, während sie in anderen, wie bei der Unterstützung des Privatsektors, lediglich erwartet werden und nicht bindend sind.

Für viele Akteure, nicht nur für Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen, sondern auch für verantwortliche Unternehmer, reicht es nicht, dass Unternehmen lediglich zur Beobachtung „ermutigt“ oder auf Richtlinien zu verantwortungsbewusstem Unternehmenshandeln oder verantwortungsvollen Lieferketten „aufmerksam gemacht“ werden. Sie fordern, dass die Einhaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten als grundlegende, verbindliche Bedingung festgelegt wird. Unternehmen sollten verpflichtet werden, Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen sowie mögliche Folgemaßnahmen zur Schadensvermeidung zu veröffentlichen. Für den Fall, dass ein Schaden verursacht wurde, sollten die Unternehmen zur Rechenschaft gezogen werden.

Seit der Verabschiedung der Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests (VGGT) werden **Landrechtsaspekte** im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zunehmend berücksichtigt, in anderen Politikbereichen werden sie jedoch nur selten thematisiert.

Die Berücksichtigung von Menschen- und Landrechten wird allmählich zu einem integralen Bestandteil der Entwicklungspolitik; in jüngerer Zeit und in deutlich geringerem Maße auch in der Außenhandels- und Exportförderung. In der Wirtschaftspolitik hingegen spielen sie eine untergeordnete Rolle. Die nationale Industriestrategie z. B. ignoriert diese Fragen völlig. Die EU-Handelspolitik mit ihren einseitigen Bilateralen Investitionsabkommen bleibt in dieser Hinsicht unbefriedigend. In anderen Bereichen, wie der Rohstoffstrategie und dem öffentlichen Beschaffungswesen, wurde das Konzept der sozialen und ökologischen Verantwortung eingeführt, ist aber nicht rechtsverbindlich. Es konzentriert sich im Allgemeinen auf Umweltaspekte (hauptsächlich Klima) und Arbeitsrechte. Die meisten Menschenrechte wie das Recht auf Nahrung sowie die Landrechte werden nicht ausdrücklich erwähnt.

Im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung werden Menschen- und Landrechte nur in dem Maße berücksichtigt, wie sie von den Schutzklauseln der Weltbank, dem „Environmental and Social Framework (WB ESF)“, und den Performance Standards on Environmental and Social Sustainability der International Finance Corporation (IFC PS) abgedeckt werden. Diese decken einen Großteil der Anforderungen der VGGT ab. Einige der aus Menschenrechts- und Ernährungssicherheitsperspektive wichtigen Anforderungen der VGGT sind jedoch noch nicht ausreichend abgedeckt, z. B. die Auswirkungen auf Kleinbauern als gefährdete Gruppe, die Auswirkungen auf die lokale Ernährungssicherheit und der Nachweis des öffentlichen Nutzens im Falle von Zwangsumsiedlungen. Darüber hinaus messen die VGGT bestimmten Fragen größere Aufmerksamkeit und Bedeutung bei. So definieren die VGGT z. B. legitime Besitzrechte als gesellschaftlich legitimierte Besitzrechte und nicht ausschließlich als legal verankerte Rechte. Sie legen ein starkes Augenmerk auf die „aktive, freie, effektive, sinnvolle und informierte Beteiligung“ der betroffenen Bevölkerung beziehungsweise „Zustimmung“ im Kontext der völkerrechtlichen Regelungen für indigene Völker und gestehen Beschwerdemechanismen eine stärkere Bedeutung zu.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Bewusstsein für soziale Verantwortung in vielen Politikbereichen zunimmt. Es gibt auch eine zunehmende Zahl an Richtlinien, die jedoch im Allgemeinen weiterhin nicht rechtsverbindlich sind.

Aus der für diese Studie durchgeführten Analyse lässt sich weiterhin schlussfolgern, dass es nicht mehr primär darum geht, ein Verständnis dafür zu schaffen, dass die Menschen- und Landrechte aller Menschen respektiert werden müssen, und dass dafür sowohl der Einzelne als auch die Unternehmen Verantwortung tragen müssen. Mindestens ebenso wichtig ist es heute, Lösungen anbieten zu können, die in der Praxis umsetzbar sind. Das Verständnis wächst, die Bereitschaft nimmt zu; aber nur wenn es einfach zu handhabende Verfahren gibt, besteht die Chance, dass der notwendige rechtliche Rahmen geschaffen wird, um soziale Verantwortung (wie Unternehmensverantwortung) verpflichtend zu machen.

Ansätze zur Analyse der Auswirkungen auf die Sozial-, Umwelt-, Menschen- und Landrechte der lokalen Bevölkerung müssen pragmatisch sein und gleichzeitig sicherstellen, dass keine relevanten Themen/Auswirkungen übersehen werden. Checklisten mit einfachen Ja/Nein-Fragen sollten zur raschen Identifizierung der relevanten potenziellen Auswirkungen verwendet werden, die dann – und nur dann – im Detail analysiert werden müssen. Auch die Monitoring-Mechanismen müssen einfach gehalten werden.

Im Gegensatz dazu würde die Forderung nach endlosen Analysen zu jedem Thema zu einer Ablehnung jeder Wirkungsanalyse führen. Schon jetzt ufern die Forderungen nach Wirkungsanalysen in einigen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit aus, was leicht zu einer Ablehnung des gesamten Themas führt. Auch die Kosten und der Nutzen von Wirkungsanalysen, Monitoring und Evaluation müssen sich in vernünftigen Grenzen halten.

## 7.2 Handlungsempfehlung für die verschiedenen Politikfelder

### Entwicklungspolitik

- Das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sollte sich verstärkt dafür einsetzen, dass Land-Governance in den bi- und multilateralen Politikdialog einbezogen wird.
- Um sicherzustellen, dass die Auswirkungen auf Menschen- und Landrechte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit angemessen bewertet werden, müssen die für Projektprüfungen zuständigen Berater und Gutachter in Fragen der Menschenrechte und der Land-Governance geschult werden. Es sollte sichergestellt werden, dass alle Experten, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind – nicht nur die der „Menschen- und Landrechtsgemeinschaft“ – mit den UN-Leitsätzen zu Wirtschaft und Menschenrechten, den Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung und den VGGT vertraut sind; idealerweise sollten sie mit einer breiteren Palette internationaler Menschenrechtsinstrumente vertraut sein sowie mit den wichtigsten Prinzipien und Richtlinien, die sich auf den Schutz legitimer Landrechte beziehen. Es reicht nicht aus, dass das Menschenrechtskonzept des BMZ auf zentrale menschenrechtliche Abkommen, Leitlinien und Prinzipien verweist. Es muss auch sichergestellt werden, dass das Personal der Entwicklungszusammenarbeit ein ausreichendes Verständnis davon hat.
- Die Initiative für Nachhaltige Agrarlieferketten arbeitet ohne formale Mitgliedschaft und lädt interessierte Akteure, die sich rohstoffübergreifend gemeinsam engagieren möchten, explizit zur Kontaktaufnahme und Zusammenarbeit ein (ina@giz.de). Es wäre sicherlich hilfreich, in diesem Kreis von Akteuren, die aus der Nachhaltigkeitsdiskussion kommen und wenig vertraut mit CSR-Themen (unternehmerischer Sorgfaltspflicht) sind, die grundlegenden internationalen Instrumente dazu vorzustellen und zu diskutieren. In diesem Zusammenhang sollten auch die VGGT und die Ergebnisse der vorliegenden Studie diskutiert werden.
- Um die Umsetzung der VGGT als Referenzrahmen für eine verantwortungsvolle Landpolitik in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu analysieren und diesbezüglich Empfehlungen auszuarbeiten, wären thematische oder Schwerpunkt-Evaluierungen (z. B. durch DEval) ein geeignetes Instrument.

- Eine Zusammenstellung von Beispielen verantwortungsvoller Investitionen könnte unter Umständen über AKWE oder die AG Land angestoßen und durch das BMZ sowie die deutschen Durchführungsorganisationen, evtl. in Kooperation mit anderen Gebern, erstellt werden. Im Kontext verantwortungsvoller Lieferketten der Agrar- und Ernährungsindustrie (wie auch Forstwirtschaft) und des NAP wären derartige Beispiele von Unternehmen (und deren Nachhaltigkeitsberichte) möglicherweise sehr hilfreich.
- Für den Bereich Korruptionsprävention und -bekämpfung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, sowohl in Partnerländern als auch in den Durchführungsorganisationen, stellt die Überarbeitung des BMZ-Konzeptes „Antikorruption und Integrität in der deutschen Entwicklungspolitik“ von 2012 eine Möglichkeit zur Mitgestaltung durch die Zivilgesellschaft dar. Das erweiterte Thementeam, in dem sich BMZ, Durchführungsorganisationen und Zivilgesellschaft jährlich zum Thema Korruptionsbekämpfung und -vermeidung in der deutschen EZ austauschen, stellt dafür den geeigneten Rahmen dar.

### Unternehmenshandeln

- Verantwortungsvolle Land-Governance oder zumindest der Schutz legitimer Landrechte sollte in bestehende Nachhaltigkeitsberichterstattungsstandards wie die Global Reporting Initiative aufgenommen werden, die Unternehmen für ihre Nachhaltigkeitsberichterstattung anwenden können.
- Gegebenenfalls von Mehrwert wäre eine Analyse der Nachhaltigkeitsberichte großer deutscher Unternehmen der Agrar- und Ernährungsindustrie. Da in diesem Kontext nicht nur Landrechte in Partnerländern der deutschen EZ, sondern auch andere Aspekte (Landerwerb in Deutschland und bspw. Osteuropa, aber z. B. auch Arbeitsbedingungen, Pestizideinsatz) von menschenrechtlicher Relevanz sind, könnte eine solche Analyse unter Umständen in Abstimmung mit anderen am Thema verantwortungsvolle und nachhaltige Lieferketten arbeitenden zivilgesellschaftlichen Akteuren initiiert werden.

## Bundesregierung sektorübergreifend

### Gesetzliche Regelungen

- Wie in der Analyse mehrfach herausgestellt, ist es nicht ausreichend, Unternehmen zur Einhaltung freiwilliger Richtlinien für ein **verantwortungsvolles Unternehmenshandeln** und nachhaltige Lieferketten zu „ermahnen“, „ermutigen“ oder „sensibilisieren“. Deshalb sollten menschenrechtliche Sorgfaltspflichten verbindlich im deutschen und EU-Recht verankert werden. Als Kernelemente gehören dazu:
  - die komplette Lieferkette in den Blick nehmen, nicht nur die unmittelbaren Zulieferer, also insbesondere auch den Anfang der Produktion auf dem Acker und in den ersten Verarbeitungsstätten;
  - Transparenz, das heißt Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsprüfungen für die Öffentlichkeit nachvollziehbar zu dokumentieren und den relevanten Stakeholdern zur Verfügung zu stellen;
  - Haftung und Sanktionsmechanismen, z. B. Ausschluss von öffentlichen Aufträgen und der Außenwirtschaftsförderung;
  - verpflichtende Folgemaßnahmen zur Schadensvermeidung und -behebung.
- Die Bundesregierung sollte gesetzliche Regelungen und Standards zur verpflichtenden unabhängigen Überprüfung der Inhalte von Nachhaltigkeitsberichten großer Unternehmen einführen.
- Die Bundesregierung sollte ein **Unternehmensstrafrecht** einführen. Dazu muss das im Entwurf vorliegende Verbandssanktionengesetz verabschiedet werden und in Kraft treten. Wünschenswert wäre es jedoch, wenn der vorliegende Entwurf dahin gehend verschärft würde, dass er über Geldbußen hinausgehende Sanktionen vorsieht.
- Die Bundesregierung sollte die EU-Verordnung zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten mit strengen Durchsetzungsbestimmungen umsetzen.
- Die Einhaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten ist als verbindliche Grundbedingung für die **Außenwirtschaftsförderung** festzulegen. Die Bundesregierung muss eine eigene Prüfung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Projekten planen, und zwar nicht nur in Fällen von „voraussichtlich schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen“. Grundsätzlich muss sie Unternehmen, die nachweislich fünf Jahre lang keine oder nur unzureichende menschenrechtliche Sorgfaltspflichten durchgeführt haben, von der Außenwirtschaftsförderung ausschließen. Geförderte Unternehmen sollten verpflichtet werden, Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen sowie mögliche

Folgemaßnahmen zu veröffentlichen, damit die Betroffenen überprüfen können, ob jene angemessen sind und umgesetzt werden. Sektoren, die menschenrechts- und umweltpolitisch höchst problematisch sind, wie z. B. der Kohlesektor, müssen von der Außenwirtschaftsförderung der Bundesregierung ausgeschlossen werden.

- Die Bundesregierung sollte die ökologische, soziale und menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Vergaberecht (der öffentlichen Beschaffung) in praktikabler Weise verbindlich verankern.
- Ein Meilenstein, um einen Wendepunkt in der **Rohstoffstrategie** zu erreichen, wäre die gleichberechtigte Einbeziehung aller Interessengruppen (nicht nur der Industrie) in alle Ausschüsse und Entscheidungen bezüglich der Rohstoffpolitik durch die Regierung.
- Die Bundesregierung sollte Strategien und Regularien entwickeln, um den Rohstoffverbrauch zu reduzieren, z. B. Förderung von Kreislaufwirtschaft, Recycling und Einsatz von Sekundärrohstoffen.
- Bestehende **Beschwerdemechanismen** müssen besser bekannt gemacht werden.
- Beschwerdemechanismen sollten auch nach dem Ende eines Projekts oder einer finanziellen Unterstützung im Falle einer Verletzung von Menschen- oder Landrechten, die erst dann eintritt oder gemeldet wird, genutzt werden können.

### EU- und internationale Ebene

- Der verbindliche **UN-Vertrag über Wirtschaft und Menschenrechte** (UN Binding Treaty) sollte während der deutschen Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat (2020–2022) ehrgeizig unterstützt werden. Der Vertrag soll dazu dienen, transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen für Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft zu ziehen. Auf Initiative Ecuadors und Südafrikas wurde 2014 eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe beim UN-Menschenrechtsrat eingerichtet. Gegenwärtig liegt ein überarbeiteter Entwurf vor, der die ratifizierenden Staaten verpflichtet, durch ihre innerstaatlichen Gesetze a) zu verlangen, dass „alle [juristischen und natürlichen] Personen, die geschäftliche Aktivitäten ... ausüben ... die Sorgfaltspflicht in Bezug auf die Menschenrechte übernehmen“, und b) „ein umfassendes und angemessenes System der rechtlichen Haftung für Menschenrechtsverletzungen ... im Zusammenhang mit geschäftlichen Aktivitäten ... vorzusehen“.<sup>72</sup> Der Entwurf wird aus verschiedenen Perspektiven und aus unterschiedlichen Gründen kritisiert.

- Die **EU-Handelspolitik** muss grundlegend reformiert werden. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass bereits vor der Aufnahme von Verhandlungen über Handels- und Investitionsabkommen menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchgeführt werden und dass diese Empfehlungen in den Verhandlungsmandaten berücksichtigt werden. Mehr noch, Menschenrechtsausnahme- und Wiederöffnungsklauseln müssen garantieren, dass Handelsabkommen keine Einschränkungen für diejenigen Staaten vorsehen, die die Menschenrechte schützen. Darüber hinaus sollten Investoren bei Streitfällen keine Sonderbehandlung erfahren, und als solche sollten die Klauseln zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten (Investor-State-Dispute-Settlement, ISDS) aus den Handels- und Investitionsabkommen gestrichen und nicht durch ein Investitionsgerichtssystem (ICS) ersetzt werden. Streitigkeiten sollten vor ordentlichen Gerichten behandelt werden müssen.

### Die folgenden Prozesse bieten Chancen, einige der oben genannten Maßnahmen in die Politik einzubeziehen:

#### a) auf nationaler Ebene:

- Überarbeitung/Fortschreibung des NAP: Der Nationale Aktionsplan markiert den Ausgangspunkt eines Prozesses, der kontinuierlich aktualisiert und weiterentwickelt wird. Zur Vorbereitung der Überarbeitung des aktuellen „Nationalen Aktionsplans 2016–2020“ wird die Bundesregierung am Ende der Laufzeit des NAP in einem Sachstandsbericht Rechenschaft über die Umsetzung des NAP ablegen. Die Fortschreibung des NAP bietet die Möglichkeit, die von der Regierung noch nicht umgesetzten Maßnahmen sowie weitere im NAP noch nicht berücksichtigte Themen, wie z. B. die Verbesserung der Korruptionsbekämpfung durch Einbeziehung weiterführender Formen von Korruption als Straftatbestand wie von UNCAC empfohlen, auf die Tagesordnung der Bundesregierung zu setzen.
- Die „Initiative Lieferkettengesetz“ ist ein Zusammenschluss zahlreicher Organisationen mit dem gemeinsamen Ziel, sich für eine Welt einzusetzen, in der Unternehmen die Menschenrechte achten und Umweltzerstörung vermeiden.

#### b) auf EU-Ebene:

- Deutsche EU-Ratspräsidentschaft (2. Halbjahr 2020)

#### c) auf internationaler Ebene:

- Mitgliedschaft Deutschlands im UN-Menschenrechtsrat (2020–2022): Deutschland könnte diese Gelegenheit nutzen, um sich für verbindliche Regelungen zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht und die Einführung eines menschenrechtsbasierten Lieferkettengesetzes einzusetzen, das neben vielen anderen Fragen die Achtung legitimer Landrechte gewährleistet, das heißt eine ehrgeizige Unterstützung des verbindlichen UN-Vertrags Wirtschaft und Menschenrechte.

# 8. LITERATURVERZEICHNIS UND INTERVIEWPARTNER

## 8.1 Literaturverzeichnis

- AK-Rohstoffe** (2020): Menschenrechte effektiv schützen. Available at: <http://ak-rohstoffe.de/menschenrechte-effektiv-schuetzen/>
- AK-Rohstoffe** (2019): Bündnis fordert Umdenken bei neuer deutscher Rohstoffstrategie. Presseerklärung vom 22. Mai 2019.
- AK-Rohstoffe** (2016): Towards a Democratic and Globally Just Resource Policy. Policy Paper Working Group on Raw Materials.
- Auswärtiges Amt im Namen des Interministeriellen Ausschusses Wirtschaft und Menschenrechte** (2016): Nationaler Aktionsplan. Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, 2016–2020.
- Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern/Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (Bitkom)** (2019): Gemeinsame Erklärung zur sozialen Nachhaltigkeit im IT-Einkauf der öffentlichen Hand.
- Bundeskanzleramt** (2019): Zweiter Nationaler Aktionsplan 2019–2021 im Rahmen der Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)** (ohne Jahr): Regelungen zur Integrität.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft/FAO** (2018): Landwirtschaft stärken, Ernährung sichern – weltweit. 15 Jahre Bilateralen Treuhandfonds mit der FAO.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2019): Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik. November 2019.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)** (2018): Korruption vermeiden – Hinweise für deutsche Unternehmen, die im Ausland tätig sind – Eine Kurzinformation, in Kooperation mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2019): Referenzrahmen für Entwicklungspartnerschaften im Agrar- und Ernährungssektor. Stand Juli 2019.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2018): Daten und Fakten. Sonderinitiative EINE WELT ohne Hunger.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2013a): Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschließlich Gender, bei der Erstellung von Programmorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2013b): Antikorruption und Integrität in der deutschen Entwicklungspolitik, Strategiepapier 2012/04.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2012): Investitionen in Land und das Phänomen des Land Grabbing; Strategiepapier 2012/02.
- Bundesregierung** (2019): Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV) mit letzter Änderung vom 18.7.2019.
- Bundesregierung** (2018): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Aktualisierung 2018.
- Bundesregierung** (Entwurf): Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten sowie zur Änderung des Bundesberggesetzes.
- CDU, CSU und SPD** (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD; 19. Legislaturperiode. Berlin, 12.3.2018.
- De Schutter, Oliver** (2015): Tainted Lands – Corruption in Large-scale Land Deals; International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) and Global Witness.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)** (2020): Analysis of the human rights situation within commercial agricultural investments in Ethiopia in the context of the project Support to Responsible Agricultural Investments in Ethiopia (S2RAI); erstellt von Michael Windfuhr und Tamene H. Gutema.

- D**eutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2019): Ergänzende Vertragsbedingungen für die Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen von Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (EPW-EVB).
- D**eutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2018): Role and Recognition of Land Governance in GIZ Projects in Africa, Counterpart Strategies & Investment Plans, Survey Results [https://www.snrd-africa.net/wp-content/uploads/2018/06/SNRD-FINAL\\_LGFINAL-Jean2.pdf](https://www.snrd-africa.net/wp-content/uploads/2018/06/SNRD-FINAL_LGFINAL-Jean2.pdf)
- D**eutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2016a): Nachhaltigkeitsrichtlinie der GIZ.
- D**eutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2016b): Land in German Development Cooperation: Guiding Principles, Challenges and Prospects for the Future [https://www.giz.de/en/downloads/giz2016\\_eng\\_Land\\_in\\_German\\_Development\\_Cooperation.pdf](https://www.giz.de/en/downloads/giz2016_eng_Land_in_German_Development_Cooperation.pdf)
- D**eutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2016c): Land Rights Programme Cambodia – Knowledge Profile, erstellt von Heidi Feldt.
- D**eutscher Bundestag, 19. Wahlperiode (2019): Drucksache 19/7567. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Katharina Dröge, Harald Ebner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/3166 – Ökologische, soziale und menschenrechtliche Kriterien in der öffentlichen Beschaffung als Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung weltweit. 07.02.2019.
- D**eutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) (2020): DEval-Evaluierungen 2020–2022: Themenschwerpunkte, laufende und geplante Evaluierungen des DEval.
- D**eutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) (2018): Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor in der deutschen technischen Zusammenarbeit. Bonn.
- D**eutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) (ohne Jahr): Für wen ist der Zugang zum Recht im Bereich Entwicklungszusammenarbeit versperrt? Available at: [www.institut-fuer-menschenrechte.de/rechte-haben-recht-bekommen/entwicklungszusammenarbeit/](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/rechte-haben-recht-bekommen/entwicklungszusammenarbeit/) (accessed 31.1.2020)
- D**eutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) (2013): Human Rights Assessment of the German-Cambodian Land Rights Program (LRP), erstellt von Monika Lücke, mit finanzieller Unterstützung des BMZ.
- D**eutsches Parlament (2018): Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) mit letzter Änderung vom 12.7.2018.
- D**iaby-Pentzlin, Friederike (2017): Durchsetzung des Züchtungsschutzes im Saatgutrecht westafrikanischer Staaten. FIAN-Webinar 26.10.2017. Available at: [www.youtube.com/watch?v=Rycjpbcv\\_8E](http://www.youtube.com/watch?v=Rycjpbcv_8E) (24.1.2020).
- E**uropean Commission (2020): Study on due diligence requirements through the supply chain, Full Report, and Synthesis Report, British Institute of International and Comparative Law, Civic Consulting and LSE Consulting; European Commission DG Justice and Consumers <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>
- E**uropean Parliament/European Council (2017): Regulation (EU) 2017/821 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 laying down supply chain due diligence obligations for Union importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating from conflict-affected and high-risk areas.
- FIAN** (2014a): Die Landpolitik der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine menschenrechtliche Bewertung.
- FIAN** (2014b): Landgrabbing in Kambodscha – Zuckerrohrplantagen, Menschenrechtsverletzungen und die Handelsinitiative „Alles außer Waffen“ der Europäischen Union.
- G**aesing, Karin (2019): Zugang zu Land und Sicherung von Landrechten in der EZ. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen. Diskussionspapier 1, Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit. Duisburg.
- G**ermanwatch/Misereor (2017): Globale Energiewirtschaft und Menschenrechte. Deutsche Unternehmen und Politik auf dem Prüfstand.
- G**lobal Reporting Initiative (GRI) (2019): GRI Sustainability Reporting Standards 2019.
- G**lobal Reporting Initiative (GRI) (2016a): Land Tenure Rights: The need for greater transparency among companies worldwide.
- G**lobal Reporting Initiative (GRI) (2016b): GRI 205: Anti-corruption
- G**lobal Reporting Initiative (GRI) (2016c): GRI 411: Rights of Indigenous Peoples
- G**lobal Reporting Initiative (GRI) (2016d): GRI 413: Local Communities
- G**lobal Reporting Initiative (GRI) (2016e): GRI 414 Supplier Social Assessment

- G**lobal Witness (2013): Rubber Barons – How Vietnamese and International Financiers are Driving a Land Grabbing Crisis in Cambodia and Laos.
- I**nstitut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) in Kooperation mit future e. V. (2019): Monitoring der Nicht-Finanziellen Berichterstattung – Befunde und Beobachtungen nach dem ersten Zyklus der CSR-Berichtspflicht in Deutschland.
- I**nternational Land Coalition, The Oakland Institute and Global Witness (ILC) (2012): Dealing with Disclosure – Improving Transparency in Decision-Making over Large-scale Land Acquisitions, Allocations and Investments.
- KfW** DEG (2017): Independent Complaints Mechanism DEG. Available at: [https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/About-us/Responsibility/170101\\_Independent-Complaints-Mechanism\\_DEG.pdf](https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/About-us/Responsibility/170101_Independent-Complaints-Mechanism_DEG.pdf)
- KfW** Development Bank (2019): Sustainability Guideline – Assessment and management of Environmental, Social, and Climate Aspects: Principles and Procedures.
- KfW** (2019a): Nachhaltigkeitsrichtlinie – Prüfung von und Umgang mit Umwelt-, Sozial- und Klima-Aspekten: Prinzipien und Verfahren.
- KfW** (2019b): Landrecht und Katasterprojekte in der FZ. Extract from KfW database – no official document.
- N**ationales CSR-Forum (2018): Berliner CSR-Konsens zur Unternehmensverantwortung in Liefer- und Wertschöpfungsketten.
- O**ECD (2018): OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln.
- O**ECD (2017): Due Diligence Guidance for Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractive Sector.
- O**ECD (2016a): Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Report: Germany
- O**ECD (2016b): Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption
- O**ECD (2013): OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas. Second Edition.
- O**ECD/FAO (2018): Leitfaden für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Lieferketten.
- P**owerShift/BUND/Greenpeace/Forum Umwelt und Entwicklung (2019): 60 Jahre bilaterale Investitionsabkommen: eine kritische Bilanz.
- P**ublish What You Fund (2018): Aid Transparency Index 2018.
- Q**uibria, Muhammad G. (2017): Foreign Aid and Corruption: Anti-Corruption Strategies Need Greater Alignment with the Objective of Aid Effectiveness, Georgetown Journal of International Affairs (Volume 18, No. 2). Verfügbar unter: <https://www.georgetownjournalofinternationalaffairs.org/online-edition/2017/12/22/foreign-aid-and-corruption-anti-corruption-strategies-need-greater-alignment-with-the-objective-of-aid-effectiveness> (22.9.2020).
- T**ransparency International (TI) (2019a): Avoiding Corruption in Large Scale Land-Based Investments in Sub-Saharan Africa.
- T**ransparency International (TI) (2019b): Corruption Perception Index 2019.
- T**ransparency International Deutschland (TI Deutschland) (2019): Einführung korruptions-präventionsbezogener Pflichten im Rahmen eines Sorgfaltspflichtengesetzes für transnationale Wertschöpfungsketten, Gutachten erstellt von Dr. Carsten Momsen, Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft.
- T**ransparency International Deutschland (TI Deutschland) (2016): Nachhaltigkeitsberichte Deutscher Großunternehmen – 3. Untersuchung der Berichterstattung nach den GRI-Leitlinien, erstellt von Manfred zur Nieden.
- U**N (2015): Land and Human Rights – Standards and Applications.
- U**NODC (2015): UNCAC Self-assessment report Germany 2016. [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/SA-Report/2016\\_09\\_27\\_Germany\\_SACL.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/SA-Report/2016_09_27_Germany_SACL.pdf)
- U**N OEIGWG (2019): Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises, revised Draft.
- U**4 (2008): Corruption and aid modalities, U4 Anti-Corruption Resource Centre Chr. Michelsen Institute, DFID (UK), Norad (Norway), Sida (Sweden), GTZ (Germany), Cida (Canada), the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, and BTC (Belgium).
- U**N CCD (2019): Report on the Conference of the Parties on its fourteenth session, held in New Delhi, India, from 2 to 13 September 2019.

- Wehrmann, Babette (2015):** Effective Approaches to Strengthen Coherence across Individual Donor Governments regarding Responsible Land Governance. A study on strategies, approaches, and case studies in which bilateral donor agencies of developed countries have engaged successfully with the relevant agencies and departments across their own governments to drive a coherent approach toward improved land governance in their partner countries and recommendations for further actions.
- Wehrmann, Babette (2014):** How to integrate responsible land governance in corporate social responsibility (CSR) strategies? Paper prepared for presentation at the 2014 WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY, The World Bank – Washington DC, March 24-27, 2014.
- Windfuhr, Michael (2017):** Safeguarding Human Rights in Land Related Investments. Comparison of the Voluntary Guidelines Land with the IFC Performance Standards and the World Bank Environmental and Social Safeguard Framework. Published by German Institute for Human Rights.
- Wijekoon, Lavanga V., et al. (2019):** Revised draft of proposed binding treaty faces criticism for broad statements on contractual relationship & extraterritorial jurisdiction. Published by Business and Human Rights Resource Centre. Available at (27.1.2020): [www.business-humanrights.org/en/revised-draft-of-proposed-binding-treaty-faces-criticism-for-broad-statements-on-contractual-relationship-extraterritorial-jurisdiction](http://www.business-humanrights.org/en/revised-draft-of-proposed-binding-treaty-faces-criticism-for-broad-statements-on-contractual-relationship-extraterritorial-jurisdiction)

## 8.2 Interviewpartner

Institution	Abteilung, ggf. Funktion	Name
<b>Ministerien, Parlament und Durchführungsorganisationen</b>		
BMZ	Referat 122; SEWOH Landpolitik	Nora Böhm
BMZ	Referat 121; Internationale Agrarpolitik, Landwirtschaft, Innovation	Sebastian Lesch
BMEL	Ministerialdirigent (AL) EU-Angelegenheiten, Internationale Zusammenarbeit, Fischerei	Friedrich Wacker
BMEL	Referat 622, Welternährung, Internationale Organisationen der Ernährung und Landwirtschaft, Fluchtursachenbekämpfung	Sara Ferràù
BMWi	Referat I B 6, Öffentliche Aufträge, Immobilienwirtschaft	Simon Schwerdtfeger
BMWi	Min.Dirig., Referat V C, Außenwirtschaftsfinanzierung	Hans-Joachim Henckel
BMWi	Min.Dirig'in, Referat V C Außenwirtschaftsförderung	Gerlind Heckmann
Auswärtiges Amt (AA)	Leiterin des Referats Wirtschaft und Menschenrechte (401)	Irene Maria Plank
Auswärtiges Amt (AA)	Referat 402, Grundsatzfragen Außenwirtschaftsförderung, Garantien, Verbände ...	Kai Schachtebeck
Bundestag	Büro Uwe Kekeritz, MdB (Grüne), Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit Referentin für int. Politik und Globalisierung	Leona Hollasch
GIZ	Sektorvorhaben „Land-Governance“	Christian Graefen
GIZ	Globalvorhaben „Verantwortungsvolle Landpolitik“	Klaus Ackermann
GIZ	Rohstoffpartnerschaften	Leopold von Carlowitz
GIZ	Projekt: „Unterstützung Bilateraler Treuhandfonds“	Harald Himmel
GIZ	SV Agrarhandel, Agrarwirtschaftsförderung und Agrarfinanzierung	Heike Hoeffler
GIZ	Programm Nachhaltige Agrarlieferketten und Standards	Marco Hartmann
GIZ	Initiative für nachhaltige Agrarlieferketten	Silke Peters
GIZ	SV BoDeN	Judith Rosendahl
GIZ	GV Verantwortungsvolle Landpolitik; previously team leader S2RAI, Ethiopia	Oliver Schönweger
GIZ	SV Antikorruption	Nicole Botha
GIZ	SV Menschenrechte	Peter Drahn
KfW Entwicklungsbank	Kompetenzcenter Infrastruktur und Naturressourcen	Katja Eichner

Institution	Abteilung, ggf. Funktion	Name
<b>Zivilgesellschaftliche und Nichtregierungsorganisationen</b>		
German Watch	Teamleiterin Unternehmensverantwortung	Cornelia Heydenreich
Transfair/Fairtrade	Politik und Entwicklung	Martin Schüller
Brot für die Welt	Referentin Frieden und Entwicklung	Caroline Kruckow
Transparency International Deutschland	Vorstand, Teilnehmerin der AG Wirtschaft und Menschenrechte des CSR-Forums	Angela Reitmaier
Transparency International Deutschland	AG Staatliche EZ	Katharina Hübner-Schmid
Transparency International Deutschland	Leiterin AG Staatliche EZ	Sieglinde Gauer-Lietz
Welthungerhilfe	Team Policy & External Relations	Marion Aberle
Welthungerhilfe	Koordinator Food Security Standard – Stv. Leiter Politik und Außenbeziehungen	Rafael Schneider
Urgewald		Dustin Schaefer
Powershift	Koordinationsbüro AK Rohstoffe	Michael Reckordt
CIR/CI-Romero	Referent für Bergbau, öffentliche Beschaffung	Christian Wimberger
Forschungseinrichtungen		
Hochschule Wismar	Professorin für Gesellschaftsrecht und Wirtschaftsvölkerrecht	Friederike Diaby-Penzlin
DIE		Michael Brüntrup
<b>Von der Bundesregierung mandatierte/beauftragte Institute</b>		
Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)	Senior Evaluator	Markus Kaplan
Deutsches Institut für Menschenrechte	Direktor	Michael Windfuhr
<b>Freiberufler</b>		
	Gutachterin (u. a. für DIMR)	Folke Kayser
	Gutachterin (u. a. für GIZ, KfW)	Heidi Feldt
	Wirtschaftsanwalt im Bereich Unternehmensverantwortung (CSR) und Recht	André Depping

# ANHANG 1: ÜBERSICHT ÜBER AKTUELLE VORHABEN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT MIT FOKUS AUF LAND

Projects and Programmes with a Focus on Land	country_names	agencies	implemented_by
CAR III – Environmental Land Registration (BMZ/KfW)	Brazil	BMZ	KfW
Land Tenure Regularization – Terra Legal II	Brazil	BMZ	GIZ
Land Management and Decentralised Planning (LMDP) III	Laos	BMZ	GIZ
Support of Land Reform III	Namibia	BMZ	GIZ
Support to Land Reform Beneficiaries	Namibia	BMZ	GIZ
Unterstützung von Landrecht und Landverwaltung	Senegal	BMZ	GIZ
Improvement of Land Governance in Uganda to In-crease Productivity of Small-Scale Farmers on Mailo-Land (ILGU)	Uganda	EU (main), Germany	GIZ
Global Project “Responsible Land Policy” – Special Initiative “One World – No Hunger”	Äthiopien, Benin, Laos, Madagaskar, Peru, Uganda, Burkina Faso + Pilotmaßnahme in der Elfenbeinküste	BMZ, EU	GIZ
Accompanying research (One world – No Hunger): Evaluation of Large-Scale Land Acquisitions – The Case of Amatheon in Zambia II	Zambia	BMZ	DIE, GIGA, University of Zambia
One World – No Hunger: Strengthening Women’s Land Use and Land Ownership Rights in Sub-Saharan Africa	Benin, Burkina Faso, Malawi, Namibia, Togo, Zimbabwe	BMZ	KAS with national NGO partners
Sector Project “Land Governance”	Germany	BMZ	GIZ
Strengthening Advisory Capacities for Land Governance in Africa	Ethiopia, Africa-wide	BMZ	GIZ
Improving Land Rights Policies (VGGT) and Responsible Agricultural Investments (rai) through Effective and Meaningful Dialogue Structures between Civil Society	Burkina Faso, Ethiopia, Liberia, Sierra Leone	BMZ, PT, Welthungerhilfe	Welthungerhilfe
Ensuring the Rights of Local Land Titles to Secure the Livelihood of Indigenous Peoples in the Province of Ratanakiri	Cambodia	BMZ, Welthungerhilfe	Welthungerhilfe
Together against Land Grabbing: Strengthening Civil Society, Easy-to-understand Land Rights	Cambodia	BMZ, Welthungerhilfe	Welthungerhilfe

<b>Projects and Programmes with a Focus on Land</b>	<b>country_names</b>	<b>agencies</b>	<b>implemented_by</b>
FNF Contribution to the Special Initiative One World – No Hunger III	Kenya	BMZ	Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
FZ Unterstützung systematischer Landregistrierung/ Aufbau von Kataster	Senegal, Laos	BMZ	KfW (in Planung)

<b>Ausgewählte weitere Programme</b>			
develoPPP.de	Diverse	BMZ	DEG, GIZ
African Agriculture and Trade Investment Fund (AATIF)	Germany	BMZ	KfW
Multi-Akteur-Partnerschaften (z. B. Forum Nachhaltiges Palmöl, Initiative für Nachhaltige Agrarlieferketten)			

## ANHANG 2: HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZUM NATIONALEN AKTIONSPLAN FÜR WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE (NAP) SOWIE DAMIT IN VERBINDUNG STEHENDE RELEVANTE PROZESSE

Im Dezember 2016 verabschiedete die Bundesregierung den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) und legte damit den Grundstein für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte<sup>73</sup>. Die UN-Leitprinzipien wurden 2011 vom UN-Menschenrechtsrat verabschiedet und beruhen auf bereits im Völkerrecht verankerten menschenrechtlichen Verpflichtungen entlang der drei Säulen: 1. Menschenrechtliche Schutzpflicht des Staates („Protect“); 2. Verantwortung von Unternehmen („Respect“) und 3. Zugang zu Abhilfe- und Wiedergutmachung („Remedy“). Das vom damaligen UN-Sonderbeauftragten für Menschenrechte, transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen, John Ruggy, entwickelte Rahmenwerk stellt das erste globale Instrument zur Behebung und Verhütung von Menschenrechtsverletzungen in Wirtschaftszusammenhängen dar, welches von den Vereinten Nationen verabschiedet wurde.

Die drei Säulen der UN-Leitprinzipien bilden die Basis für die vier Handlungsfelder des NAP:

1. Die staatliche Schutzpflicht
2. Unternehmerische Sorgfalt in der Achtung der Menschenrechte
3. Unterstützungsangebote zur praktischen Umsetzung
4. Zugang zu Abhilfe und Wiedergutmachung

Insgesamt enthält der NAP, über alle vier Handlungsfelder verteilt, 56 Maßnahmen. Zahlreiche Maßnahmen sind vor dem Hintergrund dieser Studie relevant<sup>74</sup> und z. T. unter den Ansatzpunkten aufgeführt.

**Tabelle 3: Völkerrechtliche Ableitung des NAP und weitere relevante Dokumente**

Ebene	Initiative bzw. Dokumente
<b>Vereinte Nationen</b>	UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ( <i>UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the UN “Protect, Respect, Remedy” Framework</i> ), verabschiedet im Juni 2011
	Der UNO-Menschenrechtsrat richtet eine offene interregionale Arbeitsgruppe (OEIGWG) für die Entwicklung eines rechtsverbindlichen internationalen Instruments zu Konzernen und anderen Wirtschaftsunternehmen in Bezug auf Menschenrechte ein (2014)
<b>Multilaterale Initiativen</b>	OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (2011)
	G7-Abschlussklärung (2015) enthält ein Kapitel zur Nachhaltigkeit in globalen Lieferketten und Aufforderung an G7-Staaten, nationale Aktionspläne zu erstellen
	OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln ( <i>Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct</i> , 2018)
	Sektorspezifische Umsetzungshilfen (z. B. zu Textil, Bergbau, Landwirtschaft)
<b>Europäische Union</b>	Empfehlung CM/Rec(2016)3 an die Mitgliedsstaaten: Wirtschaft und Menschenrechte (EU-Ministerkomitee des Europarates)
	European Commission Action Plan on Financing Sustainable Growth (2018)
	European Parliament Report on Sustainable Finance (2018)
<b>Deutschland</b>	Nationaler Aktionsplan Unternehmen und Menschenrechte 2016–2020 (2018)

73 UN doc A/HRC/17/31.

74 Ausgewählte Maßnahmen aus dem 1. Handlungsfeld des NAP:

- Konkretisierung des develoPPP-Programms (umgesetzt von DEG und GIZ) hinsichtlich menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten;
- Bewertung und Monitoring sowie ggf. Weiterentwicklungen der Beschwerdeverfahren der staatlichen Durchführungsorganisationen (einschließlich Entwicklungsfinanzierern);
- Prüfung verbindlicher Mindestanforderungen im Bereich Menschenrechte im Vergaberecht;
- stärkere Eigenständigkeit und Sichtbarkeit von Menschenrechten in Prüfverfahren für Exportkredite, Investitionsgarantien u. a. Instrumente der Außenwirtschaftsförderung.

## **Relevante Gremien**

Ein regelmäßig (alle zwei Monate) tagender Interministerieller Ausschuss (IMA) unter Leitung des Auswärtigen Amtes wurde für die Koordination der Umsetzung eingerichtet. Im Nationalen CSR-Forum der Bundesregierung wurde zudem eine AG Wirtschaft und Menschenrechte gegründet, welche vom IMA in die Umsetzungsarbeit eingebunden wird und Empfehlungen zur Umsetzung des NAP aussprechen kann.

In der AG Wirtschaft und Menschenrechte sitzen neben der Bundesregierung Vertreter der Privatwirtschaft, der Gewerkschaften sowie der Zivilgesellschaft. Die Zivilgesellschaft ist über das Forum Menschenrechte, ein Netzwerk von mehr als 52 deutschen NROs, und den Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO), den Dachverband der in der Entwicklungspolitik tätigen NROs, vertreten.

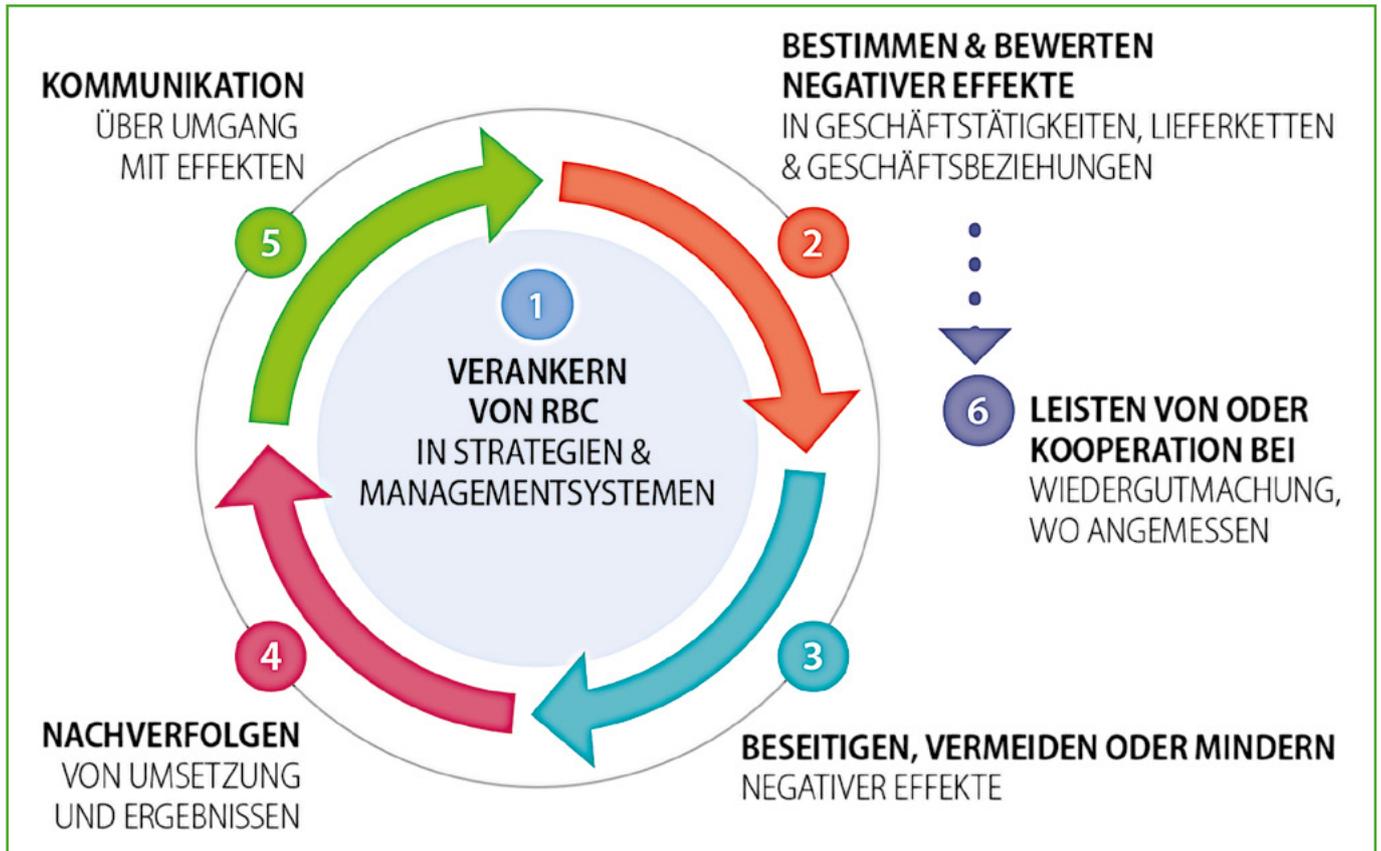
## **Erwartungen an die unternehmerische Sorgfalt im Bereich Menschenrechte**

Auf Grundlage der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, des OECD-Leitfadens für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln, von Sektor-Arbeitshilfen (u. a. Textil, Bergbau, Landwirtschaft)<sup>75</sup> sowie der UN-Leitprinzipien beschreibt die Bundesregierung im zweiten Handlungsfeld des NAP konkrete Erwartungen an Unternehmen (siehe Abbildung).

---

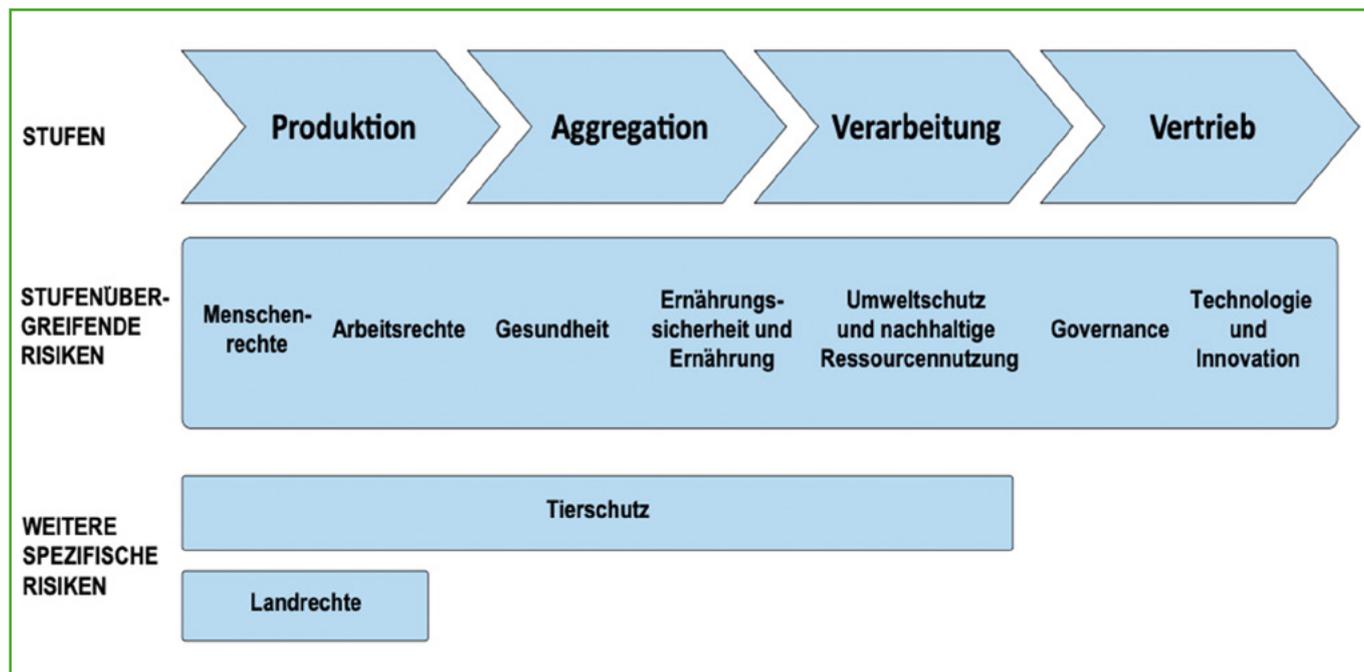
75 Z. B. OECD/FAO (2018), OECD-Leitsätze für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten, siehe: <https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/Unternehmerische-Sorgfaltspflicht/Umsetzungshilfen/Branchenspezifische-Leitfaeden/branchenspezifische-leitfaeden.html>

**Abbildung 2: Due-Diligence-Prozesse und unterstützende Maßnahmen (OECD 2018)**



Der erste Schritt umfasst die Einführung einer Unternehmenspolitik für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln. Alle Unternehmen sollten Due-Diligence-Prüfungen durchführen, die Umsetzung der Maßnahmen sollte jedoch auf ihre Position in der Lieferkette und die Art ihrer Beteiligung daran, den Kontext und den Ort ihrer Geschäftstätigkeit sowie auf die Größe und die Kapazitäten des Unternehmens abgestimmt werden. Für eine genaue Beschreibung der erwarteten Maßnahmen siehe bspw. Nationales CSR-Forum (2018) oder auch OECD (2018).

**Abbildung 3: Risiken in landwirtschaftlichen Lieferketten (OECD/FAO 2018)**



Das Thema Landrechte wird im NAP selbst nicht aufgegriffen. Allerdings beschreibt der Leitfaden für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Lieferketten (OECD/FAO 2018) die Verletzung legitimer Landrechte als eines von neun Risikofeldern innerhalb landwirtschaftlicher Lieferketten, die im Rahmen von Due-Diligence-Prüfungen ermittelt, evaluiert, gemindert bzw. ausgeschlossen werden sollen (siehe Abbildung).

Eine gesetzliche Pflicht zur Umsetzung der im NAP beschriebenen Maßnahmen für Unternehmen besteht aktuell nicht. Sollten 50 Prozent der in Deutschland ansässigen Unternehmen mit über 500 Beschäftigten diese Prozesse bis 2020 nicht umsetzen, behält sich die Bundesregierung vor, verschärfende Schritte bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen zu prüfen.

Eine gesetzliche Verpflichtung für Unternehmen, ihrer menschenrechtlichen Verantwortung nachzukommen (ein sogenanntes Lieferkettengesetz) forderte im Dezember 2019 auch eine Gruppe von 42 Unternehmen aus Deutschland, zu den Teilnehmern zählten Konzerne wie Hapag-Lloyd und Nestlé Deutschland, Familienunternehmen wie Ritter Sport, Tchibo und Vaude sowie Start-ups und Handelsgenossenschaften. Da eine Befragung von Unternehmen zur Umsetzung der Sorgfaltspflicht ernüchternde Ergebnisse hervorbrachte,<sup>76</sup> kündigten Minister Müller (BMZ) und Minister Heil (BMAS) im Januar 2020 an, Eckpunkte für ein sogenanntes Lieferkettengesetz vorzulegen. Während Grüne und Linke diese Pläne unterstützen und Klagemöglichkeiten für Betroffene aus Produktionsländern an deutschen Gerichten und Sanktionsmöglichkeiten fordern, zeigen sich bspw. der Deutsche Arbeitgeberverband und das BMWi kritisch.

<sup>76</sup> Von 3.000 angeschriebenen Unternehmen habe es 450 Rückmeldungen gegeben, von diesen bezeichnen sich 20 als sogenannte „Erfüller“ der Sorgfaltspflichten (<https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/lieferkettengesetz-mueller-und-heil-wollen-in-den-naechsten-vier-wochen-eckpunkte-vorlegen/25435666.html>).

## Relevante internationale Prozesse in Bezug auf Wirtschaft und Menschenrechte

Auf internationaler Ebene spiegeln sich zwei Prozesse zum deutschen NAP:

**EU-Ebene:** Die Generaldirektion Justiz und Verbraucher der Europäischen Kommission hat im Januar 2020 eine Studie als Grundlage für die mögliche Entwicklung regulatorischer Optionen bez. negativer Auswirkungen von Unternehmen auf die Menschenrechte und die Umwelt auf EU-Ebene veröffentlicht (EC 2020). Die umfangreiche Studie untersuchte, basierend auf einer Befragung von 334 EU- und weltweit tätigen Unternehmen, die Geschäfts- und Berichtspraktiken der Unternehmen sowie die Erwartungen von 297 Repräsentanten aus Unternehmensverbänden, Gewerkschaften, Zivilgesellschaft, Rechtsexperten und Regierungsstellen hinsichtlich der Regulierung unternehmerischer Sorgfaltspflichten (in Bezug auf Menschenrechte und Umwelt, das Thema Korruptionsvermeidung wurde nicht untersucht). Zudem wurde der regulatorische Rahmen für die unternehmerische Sorgfaltspflicht bei der Prüfung von Menschenrechts- und Umweltauswirkungen auf internationaler Ebene sowohl in der EU als auch in einigen Nicht-EU-Jurisdiktionen und in zwölf ausgewählten Mitgliedstaaten geprüft. Auf dieser Basis wurden vier Szenarien entworfen (1: keine Änderung; 2: neue freiwillige Leitlinien, 3: neue Regelungen für die Due-Diligence-Berichterstattung, 4: neue gesetzliche, obligatorische Regelungen) und hinsichtlich der Auswirkungen auf den (Arbeits-, Kosten-)Aufwand zur Compliance in Unternehmen sowie Sozial- und Umweltwirkungen geprüft. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass *„die Auswirkungen von Option 4 auf die Menschenrechte und die Umwelt voraussichtlich am größten sein (werden), wobei die positiven Auswirkungen vom Monitoring und der ordnungsgemäßen Durchsetzung (enforcement) abhängen. Beim Vergleich der Optionen 2 und 3 schätzt der Großteil der Befragten jedoch freiwillige Richtlinien hinsichtlich der Erzielung positiver Auswirkungen als wirksamer ein als neue Anforderungen an die Berichterstattung“* (EC 2020: S. 23)<sup>77</sup>. Die Studie wurde von einem Bündnis europäischer NROs und Gewerkschaften begrüßt<sup>78</sup> und zum Anlass genommen, die EU aufzufordern, die UN-Leitsätze für Unternehmen und Menschenrechte umzusetzen und die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen de facto rechtsverbindlich zu machen.<sup>79</sup>

**UN-Ebene:** Eine vom UN-Menschenrechtsrat eingesetzte Arbeitsgruppe hat im Juli 2019 einen Entwurf für einen rechtsverbindlichen internationalen Vertrag zu transnationalen Konzernen in Bezug auf Menschenrechte vorgelegt.<sup>80</sup> Der aktuelle Entwurf des sogenannten UN Treaty on Business and Human Rights enthält jedoch keine direkten Verpflichtungen für Unternehmen, sondern nur für Staaten.<sup>81</sup>

---

77 Eigene Übersetzung.

78 Z. B. <https://corporatejustice.org/eu-dd-statement-following-release-of-biic-study.pdf>

79 [https://corporatejustice.org/final\\_cso\\_eu\\_due\\_diligence\\_statement\\_2.12.19.pdf](https://corporatejustice.org/final_cso_eu_due_diligence_statement_2.12.19.pdf)

80 UN OEIGWG 2019.

81 <https://www.business-humanrights.org/en/blog/the-draft-un-treaty-on-business-and-human-rights-the-triumph-of-realism-over-idealism/>



# IMPRESSUM

**Herausgeber:**

Deutsche Welthungerhilfe e. V.  
Friedrich-Ebert-Straße 1  
53173 Bonn  
Tel. +49 (0)228 2288-0  
Fax +49 (0)228 2288-333  
info@welthungerhilfe.de  
www.welthungerhilfe.de

**Redaktion:**

Marion Aberle

**Autor\*innen:**

Babette Wehrmann und Antti Seelaff

**Titelfoto:**

Peru/Welthungerhilfe

**PDF Download:**

[www.welthungerhilfe.de/aktuelles/publikation](http://www.welthungerhilfe.de/aktuelles/publikation)

Gedruckt auf FSC-Papier

