



**Beschluss der ASJ NRW zum ASJ-Bundesausschuss am 7. April 2019 in
Bremen**

Bindung von Unternehmen an Menschenrechte und deren Sanktionierbarkeit in der globalisierten Wirtschaft erforderlich

Die SPD und insbesondere die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger im Europäischen Parlament und im Deutschen Bundestag sowie die SPD-Mitglieder der Bundesregierung werden aufgefordert, die deutsche und europäische Politik zur unternehmerischen weltweiten Beachtung der Menschenrechte weiter zu entwickeln:

- Unabhängig vom Erreichen des 50-Prozent-Ziels (Integration der menschenrechtlichen Sorgfalt in Unternehmensprozesse durch 50 Prozent der Unternehmen mit über 500 Beschäftigten bis 2020) des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte muss eine gesetzliche Verpflichtung zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht in Deutschland eingeführt werden. Der Anfang Februar 2019 bekannt gewordene Referentenentwurf zu einem Gesetz zur nachhaltigen Gestaltung globaler Wertschöpfungsketten und zur Änderung wirtschaftsrechtlicher Vorschriften des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) vom 1. Februar 2019 ist grundsätzlich zu unterstützen.
- Zusätzlich müssen die Lücken eines effektiven zivilrechtlichen Rechtsschutzes der Betroffenen vor deutschen Gerichten beseitigt werden: Verbesserte Rechtshilfe für Betroffene, kollektive Rechtsschutz-Mechanismen, Offenlegungspflicht einschlägiger unternehmerischer Informationen.
- Die Verletzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten des Völkerrechts durch deutsche Unternehmen muss sowohl im Fall von dauerhaften Zulieferer-Geschäftsbeziehungen als auch von Tochtergesellschaften Schadensersatzansprüche nach deutschem Zivilrecht nach sich ziehen.
- Deutschland und die Europäische Union müssen sich am UN Treaty-Prozess aktiv und konstruktiv beteiligen und auf ein internationales Menschenrechtsabkommen hinwirken, das die Staaten verpflichtet, die unternehmerische Sorgfaltspflicht analog zu den ersten drei Spiegelpunkten festzulegen und zu sanktionieren. Der EU muss ein entsprechendes Verhandlungsmandat erteilt werden.

Sachverhalt und Begründung

Der ASJ-Bundesausschuss hat am 22. April 2018 in Wiesbaden beschlossen (Antrag multilateraler Investitionsgerichtshof nicht so!), einen internationalen Investitionsgerichtshof nur zuzulassen, wenn er ausschließlich für Investitionsschutzabkommen zuständig ist, die sich auf den Tatbestand der Inländergleichbehandlung beschränken. Gleichzeitig müsse klargestellt werden, dass Verletzungen von Umwelt-, Arbeitnehmer-, Sozial-, und Verbraucherschutzvorschriften durch Investoren sanktioniert werden. Dieser Antrag präzisiert und konkretisiert das letzte Anliegen. Dazu nimmt er Bezug auf die Debatte um den deutschen Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte und den UN-Treaty/Binding Treaty.

Historischer Hintergrund

Im Jahr 2000 wurde von den Vereinten Nationen der UN Global Compact ins Leben gerufen, der die Verantwortung der Unternehmen für die sozialen und ökologischen Auswirkungen ihrer globalen Aktivitäten in zehn Grundsätzen thematisiert. Eine im Rahmen der VN-Menschenrechtskommission (Vorgängerinstitution des Menschenrechtsrats) entstandene Initiative, verbindlich VN-Normen für Unternehmen zu entwickeln, scheiterte 2003 am Widerstand vieler Staaten und Unternehmen, die eine entsprechende Erweiterung des Völkerrechts ablehnten.

Mit einem neuen Ansatz gelang es, die Lähmung der VN beim Thema unternehmerische Verantwortung für die Menschenrechte zu überwinden (Deutsches Global Compact Netzwerk 2012, S. 16). Nach einem mehrjährigen Forschungs- und Konsultationsprozess zu diesem neuen Ansatz hat der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen im Juni 2011 die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verabschiedet. Sie enthalten ein Drei-Säulen-Modell mit einer staatlichen Pflicht zur Einhaltung der Menschenrechte, der Verantwortung der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte und dem Zugang zu Abhilfe in der staatlichen und in der unternehmerischen Säule. Das wird durch 31 handlungsleitende Prinzipien unterlegt. Neue Menschenrechtsstandards und völkerrechtliche Verpflichtungen werden nicht begründet. Unternehmen wird lediglich empfohlen, freiwillig die Einhaltung der Menschenrechte sicher zu stellen. Es wurde aber ein breiter Konsens beim Thema Wirtschaft und Menschenrechte und Klarstellungen der völkerrechtlichen Verpflichtungen von Staaten und Verantwortlichkeiten von Unternehmen erzielt. Die geforderte gebotene Sorgfalt der Unternehmen ist dabei gemäß dem Verhältnismäßigkeitsprinzip beschränkt. Finanzielle und personelle Grenzen sowie die faktischen Einflussgrenzen finden Berücksichtigung.

Zur Sicherung der Menschenrechte sind vor allem die Nationalstaaten aufgerufen. Wenn diese versagen, wird aber die unternehmerische Sorgfaltspflicht besonders bedeutsam. In der zweiten Säule zur Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen wird u. a. in den Leitprinzipien 11 bis 24 ausgeführt, dass alle Unternehmen bei ihren eigenen unternehmerischen Handlungen und in allen relevanten Unternehmensbeziehungen alle international anerkannten Menschenrechte zu achten haben. Dazu müssen die menschenrechtlichen Risiken abgeschätzt und alle tatsächlichen oder potenziell nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen ermittelt werden, auch soweit sie direkt oder indirekt durch Geschäftsbeziehungen entstehen können. Über die Auswirkungen und Maßnahmen müssen die Unternehmen öffentlich kommunizieren. Sie müssen auch Wiedergutmachung für die verursachten Menschenrechtsverletzungen leisten. Die Leitprinzipien zur dritten Säule, die die Abhilfe- und Beschwerdemaßnahmen enthält, verweisen auf staatliche Gerichte und quasi gerichtliche/außergerichtliche Rechtsbehelfe sowie auf nichtstaatliche Beschwerdemechanismen wie auf Verfahren innerhalb von Unternehmen und mit externen Partnern. Qualitätskriterien für außergerichtliche Beschwerdewege werden beschrieben. (Deutsches Global Compact Netzwerk 2012, S. 18 f., 22 f., Bundesregierung 2017, S. 4 f., Heinlein 2018, S. 277)

Der vom Deutschen Global Compact Netzwerk herausgegebene Leitfaden für Unternehmen listet die zu beachtenden Menschenrechte auf: Recht auf Arbeit und Rechte in der Arbeit, einschließlich Kinderrechten, Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Wohnen, Nahrung, Wasser) einschließlich der Rechte indigener Völker auf Selbstbestimmung, sowie die Rechte auf einen höchsten erreichbaren Gesundheitszustand, auf Leben und körperliche Unversehrtheit, auf Gewissens- und Religionsfreiheit, auf Meinungsfreiheit, auf Vereinigungsfreiheit, auf Schutz der Privatsphäre, auf Freizügigkeit und auf Schutz der Familie (Deutsches Global Compact Netzwerk 2012, S. 30 ff.).

Besonders gravierende Skandalfälle von Menschenrechtsverletzungen in den letzten Jahren waren:

- Im August 2012 die Ermordung von 34 streikenden Bergarbeitern im südafrikanischen Marikana.
- Im September 2012 die Brandkatastrophe in der Textilfabrik Ali Enterprise, Pakistan, die 258 Menschen das Leben kostete.
- Im April 2013 der Einsturz des achtstöckigen Produktionsgebäudes Rana Plaza in Dhaka, Bangladesch. 1100 Menschen starben, nahezu 2000 wurden verletzt.
- In 2015 der Dambruch der Eisenerzmine Smarco, Brasilien, nahe der Kleinstadt Mariana, bei dem 19 Menschen starben und tausende Fischer und Bauern ihre Lebensgrundlage verloren (Paasch 2019, Heinlein 2018, S. 278).
- Im November 2018 der Dambruch des Abbaubeckens der Eisenerzmine von Bento Rodrigues im Bundesstaat Minas Gerais, Brasilien, der eine der größten Umweltkatastrophen in der Geschichte des Landes ist. Viele Menschen sind akut ums Leben gekommen, 15 Millionen Menschen betroffen.

Es geht aber nicht nur um schwere Unfälle, sondern auch um Schäden aus dem täglichen Arbeitsprozess. So gibt es in Bangladesch in vielen Betrieben überlange Arbeitszeiten von 50 und 60 Wochenstunden mit einem hohen Risiko für schmerzhafte muskulöse Erkrankungen. Gesundheitsrisiken ergeben sich auch durch giftige Substanzen, Baumwollstaub, starke Hitze und unzureichende Beleuchtung, Belüftung und ergonomischer Arbeitsplatzgestaltung (Heinlein 2018, S. 277). Hinzu kommen extreme Ausbeutung bis hin zu Sklaverei (Spinnereisystem in Südindien; in Asien werden Leute nicht mehr von den Kuttern gelassen, die Fisch usw. für den Weltmarkt fangen), Landraub/Vertreibung (für Plantagen, Staudämme, durch Waldabholzung), Repression gegen Gewerkschafter und Aktivisten und Verstrickung von internationalen Konzernen in entsprechende Mordfälle (deren juristische Verfolgung dann im Heimatland der Konzerne im Sande verläuft) sowie Zerstörung der ökologischen Lebensgrundlagen bzw. Vergiftung usw. der heimischen Bevölkerung.

Die EU-Kommission hat in ihrer Mitteilung „Eine neue Strategie (2011 – 14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)“ die Mitgliedstaaten aufgefordert, Nationale Aktionspläne zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien aufzustellen. (Bundesregierung 2017, S. 4).

15 Mitgliedstaaten der EU haben einen Aktionsplan vorgelegt (Stand Oktober 2018, European Union 2018, S. 4).

Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte

Zunächst konnten sich die Koalitionspartner, CDU, CSU und SPD, 2013 bei der Umsetzung der VN-Leitprinzipien nicht auf das Instrument eines Nationalen Aktionsplans einigen. Schließlich setzte sich aber die befürwortende SPD durch (Heydenreich/Paasch 2017, S. 13). Das

Bundeskabinett hat den deutschen Aktionsplan 2016 bis 2020 schließlich am 16. Dezember 2016 beschlossen (Bundesregierung 2017, Impressum). Er stellt die eigenen Aktivitäten der Bundesregierung dar (Menschenrechts-, Handels- und Entwicklungspolitik, Öffentliche Beschaffung, Subventionen, Exportkredite, Investitions Garantien, öffentliche Unternehmen) und beinhaltet eine „klare Erwartungshaltung der Bundesregierung an das Verhalten deutscher Unternehmen“ (S. 6) und soll u. a.:

- Die Pflichten und Verantwortlichkeiten für Staat und Wirtschaft aufzeigen.
- Die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte praktisch anwendbar machen.
- Orientierung für die Umsetzung geben und die Beiträge der verschiedenen Akteure bündeln.
- Auf faire globale Wettbewerbsbedingungen hinwirken.

Dazu werden die Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht für Unternehmen beschrieben: Ermittlung tatsächlicher oder potenzieller Menschenrechtsverletzungen im eigenen Betrieb, in der Lieferkette, bei Anwohnern und Kunden, Abwendung potenziell negativer Auswirkungen, Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen, Berichterstattung und Beschwerdemechanismus (Bundesregierung 2017).

Der Aktionsplan verweist in der dritten Säule, der Abhilfe-Säule, auf die in Deutschland bestehenden Rechtsschutzmechanismen bei Verletzungen von Menschenrechten und kündigt eine mehrsprachige Broschüre über die zivilprozessualen Rechtsschutzmöglichkeiten für Betroffene an. Außerdem ist die Bundesregierung zur Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den betroffenen Drittstaaten aktiv (Bundesregierung 2017, S. 24 ff.).

Der Aktionsplan verweist außerdem auf die Nationale Kontaktstelle (NKS) für die OECD-Leitsätze für multilaterale Unternehmen, die die VN-Leitprinzipien für Unternehmen und Menschenrechte integriert haben. Die NKS ist im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) angesiedelt und u. a. für Beschwerden bei Verletzungen unternehmerischer Sorgfaltspflichten zuständig. Das außergerichtliche Beschwerdewesen der NKS soll gestärkt werden (Bundesregierung 2017, S. 26).

Ein Monitoringverfahren wurde eingerichtet: Ab 2018 wird auf der Basis einer repräsentativen Stichprobe der Anteil der aktiven Unternehmen sowie durch eine qualitative Befragung der Grad der inhaltlichen Umsetzung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht erfasst. Es wird überprüft, ob mindestens 50 Prozent der in Deutschland ansässigen Unternehmen mit über 500 Beschäftigten die Elemente der unternehmerischen Sorgfaltspflicht beachten (Bundesregierung 2017, S. 28).

Den Auftrag zum Monitoring hat ein Konsortium unter der Federführung der Unternehmensberatung Ernst & Young erhalten. Erfasst werden die Verfahren und Maßnahmen der Unternehmen, nicht jedoch deren Wirksamkeit. Wegen der vorgesehenen Anonymisierung werden die Ergebnisse durch unabhängige Experten nicht nachprüfbar sein (Paasch 2019).

SPD und CDU bekennen sich im Koalitionsvertrag (Rdnr. 649 ff.) zur einer „konsequenten Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte“. Gewollt sei ein fairer Welthandel, Deutschland solle Vorreiter für eine faire EU-Handelspolitik sein. Die Bundesregierung

wolle für verbindliche soziale, menschenrechtliche und ökologische Standards in EU-Handels-, Investitions- und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen eintreten.

In Rdnr. 7382 ff. heißt es weiter: „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“.

Problematisch an den VN-Leitprinzipien und am Aktionsplanansatz sind:

- Die VN Leitprinzipien sind völkerrechtlich nicht verbindlich und bleiben bei der Vorgabe von Maßnahmen vage.
- Die Umsetzung bleibt mit Ausnahme weniger Staaten zahnlos (Frankreich z. B. geht bei der Normierung der Sorgfaltspflichten weiter und sieht bei Verfehlungen Schadensersatzansprüche vor).
- Es gibt unterschiedliche nationale Standards (Treaty Alliance Deutschland 2017). Damit besteht die Gefahr, dass die Unternehmen ein Standort-Hopping entsprechend den niedrigsten Standards betreiben.
- Auch der deutsche Aktionsplan enthält keine gesetzliche Verpflichtung zur menschenrechtlichen Sorgfalt und noch nicht einmal einen Prüfauftrag zur Entwicklung einer gesetzlichen Grundlage. Bei der Erstellung war die Frage einer gesetzlichen Verpflichtung die Hauptkontroverse gewesen. Die Nichtregierungsorganisationen und der DGB hatten sich dafür eingesetzt. U. a. die Friedrich-Ebert-Stiftung hatte einen entsprechenden Entwurf vorgelegt.
- Auch eine Verpflichtung von Unternehmen im mehrheitlichen Bundesbesitz ist nicht enthalten.
- Die dritte Säule, der Zugang der Betroffenen zur Abhilfe, ist schwach ausgeprägt. Von Betroffenen können deutsche Unternehmen so gut wie nicht zur Verantwortung gezogen werden. Die hohen Hürden prozessualer Geltendmachung von Schäden werden nicht aufgeführt und es gibt keine Ansätze zu deren Beseitigung (s. u.).
- Mangels eines Unternehmensstrafrechts kann ggf. nicht strafrechtlich gegen Unternehmen vorgegangen werden (Heydenreich/Paasch 2017, S. 15 f., 114 ff., 127, Heinlein, S. 277).
- Der Monitoringprozess ist nicht umfassend und transparent genug (United Nations, 2018, S. 2)

Entscheidend für die Befolgung internationaler Sorgfaltspflichten ist ihre internationale zivilrechtliche Durchsetzung (Thomale/Hübner 2017, S. 396). Trotz des Umstandes, dass das deutsche Recht Betroffenen aus dem Ausland Zugang zu deutschen Gerichten und Prozesshilfe gewährt, sind die bestehenden Rechtsschutzmechanismen bei der unternehmerischen Sorgfaltspflichtverletzung in Drittstaaten in Deutschland lückenhaft oder sehr unsicher. Es bestehen faktische Zugangshindernisse. Dementsprechend sind Klagen gegen deutsche Unternehmen selten. Es fehlt eine klare rechtliche Grundlage, was von einem Unternehmen im Hinblick auf die unternehmerische Sorgfaltspflicht erwartet wird. Die Möglichkeiten zu einer zivilrechtlichen kollektiven Klage sind unzureichend. Weiter gibt es keine Rechtsmittel zur Offenlegung relevanter Informationen, keine Notzuständigkeitsnorm zur Sicherung eines fairen Verfahrens im Bedarfsfall. Wegen des Grundsatzes der getrennten Rechtspersönlichkeiten von Mutter- und Tochterunternehmen können in der Regel die Mütter nicht für das Verhalten der Töchter zur Rechenschaft gezogen werden. Oft sind Beweise über schadensverursachende

Entscheidungsprozesse in Unternehmen schwer zu erbringen. Die Beweisverfahren im deutschen Recht sind nicht umfassend genug (Heydenreich/Paasch 2017, S. 114 ff., United Nations 2018, S. 2, Thomale/Hübner 2017, S. 389, Heinlein 2018, S. 278).

Auch das Beschwerdeverfahren bei der NKS im Rahmen der OECD-Leitsätze hat seine Tücken. Die NKS ist im BMWi angesiedelt. Deswegen und aufgrund vergangener Beschwerdefälle bestehen Zweifel an ihrer Unparteilichkeit. Der angelegte Beweisstandard zur Eröffnung eines Verfahrens wird als zu hoch angesehen. Zwar ist die Transparenz in den letzten Jahren verbessert worden, aber die Entscheidungen über Ablehnung oder Annahme einer Beschwerde werden nicht veröffentlicht. Es geht bei dem Beschwerdeverfahren zudem nicht um Wiedergutmachung, sondern vornehmlich um die Verbesserung zukünftigen Handelns. Wenn im Rahmen einer Mediation eine Einigung nicht erreichbar ist, werden die Verstöße gegen die OECD-Leitsätze nicht deutlich genug benannt. Unkooperatives Verhalten und Nichteinhaltung der Vereinbarungen durch Unternehmen werden nicht sanktioniert, wie etwa durch den vorübergehenden Ausschluss von der öffentlichen Beschaffung und der Außenwirtschaftsförderung (Heydenreich/Paasch 2017, S. 124 ff.).

Zur Sicherstellung effektiver Rechtsmittel und von Entschädigung empfiehlt der Sozialausschuss der Vereinten Nationen eine verbesserte Rechtshilfe für Betroffene, die Einführung zivilrechtlicher kollektiver Rechtsschutz-Mechanismen, eine strafrechtliche Verantwortlichkeit der Unternehmen und Offenlegungsverfahren unternehmerischer Informationen (United Nations 2018, S. 2).

Bei Klagen auf Schadensersatz sehen sich die Betroffenen hohen materiellrechtlichen Hürden gegenüber. Bei typischen Menschenrechtsverletzungen ist grundsätzlich das Recht am Begehungsort anwendbar, das aber häufig keinen oder nur unzureichende Kompensation ermöglicht (Thomale/Hübner 2017, S. 391, 393). Bei den häufig angewandten Verhaltenskodizes für Lieferanten sind die Stellung im internationalen Zivilrecht und die haftungsrechtlichen Konsequenzen für die Unternehmen unklar (Heinlein 2018, S. 277).

Thomale und Hübner haben die Ansatzpunkte einer besseren zivilrechtlichen Durchsetzbarkeit haftungsrechtlicher Ansprüche Betroffener geprüft. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass bei Klagen, die sowohl auf Zulieferer und als auch auf Konzerntöchter zielen, der beste Weg die Auftraggeber oder die Muttergesellschaften heranzuziehen, die Erweiterung der deliktsbegründenden Verkehrssicherungspflichten in Deutschland ist. Das gilt sowohl für völkerrechtliche als auch selbst auferlegte Sorgfaltspflichten (Thomale/Hübner 2017, S. 390 ff.).

Das Netzwerk für Unternehmensverantwortung, der DGB, das Forum Menschenrechte, der Verband Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe haben nach zwei Jahren Aktionsplan eine Halbzeitbilanz gezogen, die „mager“ ausfällt. Es zeige sich mangelnde Konsequenz auch im Bereich der staatlichen Schutzpflicht (1. Säule). Verbesserungen beim Rechtszugang seien nach zwei Jahren noch nicht einmal diskutiert worden, bei branchenspezifischen Handlungsanleitungen gebe es unkoordinierte Parallelarbeiten. Klare verbindliche Vorgaben für die unternehmerische Sorgfalt der Bundesregierung fehlten (Netzwerk für Unternehmensverantwortung u. a., 2018).

Im BMZ wurde allerdings ein Gesetzesentwurf zur nachhaltigen Gestaltung globaler Wertschöpfungsketten und zur entsprechenden Änderung von Wirtschaftsgesetzen (Handelsgesetzbuch, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Gewerbeordnung,

Wettbewerbsregistergesetz) erarbeitet, der aber nicht in die Ressortabstimmung eingebracht wurde. Der Text datiert vom 1. Februar 2019 und wurde in der Öffentlichkeit bekannt. Er verpflichtet die Unternehmen eine Risikoanalyse und Präventionsmaßnahmen sowie ggf. Abhilfemaßnahmen durchzuführen. Verpflichtete Unternehmen sind Großunternehmen, aber auch andere Unternehmen, die selbst oder durch beherrschte Unternehmen in einem Hochrisikosektor oder Konflikt- und Hochrisikogebiet aktiv sind. Erfasst von der Sorgfaltspflicht sind auch Produkte und Dienstleistungen sowie weitere Unternehmen in der jeweiligen Wertschöpfungskette. Beachtet werden müssen die im Anhang aufgeführten Menschenrechtsabkommen. Der Gesetzesentwurf sieht auch einen Compliance-Beauftragten sowie einen unternehmensinternen Beschwerdemechanismus vor. Verstöße gegen die Pflichten werden als Ordnungswidrigkeiten geahndet. Ab einer bestimmten Schwere der Verfehlung sollen die Unternehmen befristet von der öffentlichen Auftragsvergabe ausgeschlossen werden. Eine Eingriffsnorm zur zivilrechtlichen Haftung ist enthalten. (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2019). Es fehlen Vorschriften zur Erleichterung des prozessualen Zugangs von Betroffenen zu deutschen Gerichten.

UN Treaty

Ausgangspunkt des UN Treaty-Prozesses war die Investitionsschutzgerichtsbarkeit, die internationalen/ausländischen Unternehmen Ansprüche auf Schadensersatz unter bestimmten Voraussetzungen einräumt, bei gleichzeitigem Fehlen vergleichbarer Instrumente im Hinblick auf die Achtung der Menschenrechte. Der Erdölkonzern Chevron war von einem nationalen Gericht in Ecuador wegen Umwelt- und Gesundheitsschäden im Rahmen der Erdölförderung des Rechtsvorgängers Texaco Petroleum zwischen 1964 und 1992 im Amazonas-Gebiet belangt worden. Ein Schiedsgericht verurteilte aber schließlich Ecuador zu 96 Mio. US-Dollar Schadensersatz, weil eine Zusage der ecuadorianischen Regierung über Straffreiheit von 1995 und 1997 vorlag. Daraufhin wurde Ecuador auf VN-Ebene aktiv (Paasch 2019).

Der VN-Menschenrechtsrat beschloss schließlich auf Initiative von Ecuador und Südafrika 2014 eine Initiative zu einem Menschenrechtsabkommen bei Wirtschaftsaktivitäten. Es sollte auf den VN-Leitprinzipien aufgebaut und ein verbindliches Abkommen mit Durchsetzungskraft beschlossen werden (Treaty Alliance Deutschland 2017, S. 5). Mittlerweile bildet ein weltweites Bündnis von über 1000 Menschenrechts-, Entwicklungs- und Umweltorganisationen die internationale Treaty Alliance, die auch eine deutsche Sektion hat (Paasch 2019).

Kernanliegen des Treaty-Prozesses sind:

- Unternehmen sollen auch bei Auslandsgeschäften zur Achtung von Menschenrechten verpflichtet werden. Basis soll das Konzept der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten sein. Es erfolgt eine enge Anlehnung an die VN-Leitprinzipien.
- Betroffene von Menschenrechtsverletzungen sollen auch Zugang zu Gerichten in den Heimatländern der Konzerne erhalten.
- Menschenrechtsabkommen sollen völkerrechtlich Vorrang vor Handels- und Investitionsabkommen haben (Paasch 2019).

Das wurde zunächst folgendermaßen konkretisiert: Die Unterzeichnerstaaten des Abkommens müssten bei Verstößen Unternehmen verwaltungs-, zivil-, und strafrechtlich zur Verantwortung

ziehen bzw. die Voraussetzungen dafür schaffen. Mutterkonzerne müssten auch für Schäden ihrer Töchter oder von ihnen kontrollierten Unternehmen haften. Den Betroffenen sollte der Zugang zu Informationen erleichtert werden und Gruppenklagen möglich sein.

Diskutiert als Durchsetzungsinstrument neben den üblichen Expertenausschüssen und Beschwerdeverfahren wurde zunächst auch ein internationaler Gerichtshof für transnationale Konzerne und Menschenrechte bzw. entsprechende Kammern bei regionalen Menschengerichtshöfen (Paasch 2019).

Im Oktober 2018 fand die vierte Sitzung der mit der Vorbereitung befassten zwischenstaatlichen VN-Arbeitsgruppe statt. Der Entwurf zur vierten Sitzung enthielt gegenüber vorherigen Fassungen einige Modifikationen. Insgesamt besteht auch aus Sicht der Treaty Alliance Deutschland noch Diskussionsbedarf. Die unternehmerische Sorgfaltspflicht und die Haftung bei einer Verletzung seien genauer gefasst worden. Bei der zivilrechtlichen Haftung bestehe aber weiterer Präzisionsbedarf. Ein Unternehmensstrafrecht werde nicht vorgeschrieben. Öffentlich-rechtliche Sanktionen (Ausschluss von öffentlicher Beschaffung, Subventionen, Investitions- und Exportgarantien) seien ebenfalls nicht enthalten. Ein Schwerpunkt sei der Zugang zu Abhilfe von Betroffenen, die justizielle Zusammenarbeit und die internationale Kooperation. Begrüßt wird, dass Betroffene sowohl Gerichte der Sitzländer der Unternehmen als auch am Schadensort anrufen können. Der Vorrang der Menschenrechte vor dem Handels- und Investitionsrecht und die Einrichtung eines internationalen Gerichtshofes, bei dem Betroffene Staaten oder Unternehmen im Falle von Rechtsverletzungen verklagen können, seien nicht mehr enthalten (Treaty Alliance Deutschland 2018).

Die EU und die Bundesregierung beteiligen sich nach wie vor nicht aktiv und konstruktiv an den Verhandlungen zu dem Abkommen. Die Europäische Kommission hat in der letzten Verhandlungsrunde ihre Position vorgetragen, die auch von der Bundesregierung geteilt wird (Bundesregierung 2018, S. 14):

Im Hinblick auf die negativen Auswirkungen von Unternehmensaktivitäten auf die Menschenrechte seien in der Tat mehr Aktivitäten erforderlich. Eine Unzufriedenheit mit dem Vorsitz (Parteilichkeit) und dem Arbeitsprogramm wird zum Ausdruck gebracht. Den Propagandisten des Treaty-Prozesses wird der Vorwurf gemacht, zu wenig auf Staaten mit anderer Auffassung zuzugehen. So seien auch die Vorschläge der EU nicht in Betracht gezogen worden, wie der Vorschlag eine neue, modifizierte Resolution zur Abstimmung zu stellen. Der Vorschlag, die Begrenzung des UN Treaty auf transnationale Unternehmen aufzuheben, sei nicht aufgenommen worden. Der Geltungsbereich des Abkommens sollte auf alle Unternehmen und auf Missbrauch auch in den Sitzländern ausgeweitet werden. Die VN-Leitprinzipien seien im Treaty-Prozess zu wenig als Ausgangspunkt genommen worden. Die VN-Leitprinzipien, die die EU intensiv umgesetzt habe, seien für die EU-Aktivitäten von zentraler Bedeutung. EU-Priorität sei ihre weltweite Umsetzung. Das geschehe auch in Zusammenarbeit mit einer Vielzahl anderer Länder im Rahmen von Partnerschaften zu verantwortlichem Verhalten von Unternehmen. Auch die Mitgliedstaaten unterhielten solche Partnerschaften mit anderen Ländern. Das Thema Wirtschaft und Menschenrechte werde auch im Rahmen anderer globaler Probleme wie Handel, Investitionen, Umwelt, Sozial- und Arbeitsschutz, Steuern, Korruption u. a. bearbeitet, um die Globalisierung einzuhegen. Doppelarbeit solle vermieden werden.

Betont werden auch die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und die VN-Aktivitäten zur Stärkung der Abhilfe-Säule (dritte Säule) der VN-Leitprinzipien. Auf freiwillige und verbindliche Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten zur Durchsetzung von Betroffenenrechten wird verwiesen. Genannt wird z. B. die Brüssel I-Verordnung (Verordnung des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 22. Dezember 2000), die es ermögliche, europäische Unternehmen für außerhalb der EU verursachte Schäden vor europäischen Gerichten zu verklagen. Angeführt wird auch die Rom II-Verordnung (Verordnung über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht vom 11. Juli 2007), die auch Regelungen bei Delikten in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen enthalte.

Außerdem nähmen die VN-Leitprinzipien in erster Linie die Nationalstaaten in die Pflicht, auf ihrem Hoheitsgebiet die Einhaltung der Menschenrechte auch durch die Unternehmen sicher zu stellen. Auch das Erfordernis eines breiten VN-Konsenses und das Fehlen vieler VN-Mitgliedstaaten in dem UN Treaty-Prozess werden angeführt.

Aus diesen Gründen sehe sich die EU nicht dazu in der Lage, sich auf der Basis eines formalen Verhandlungsmandates an dem UN-Treaty-Prozess zu beteiligen. Sie verzichte darauf, eine Position zu dem aktuellen UN-Treaty-Entwurf vorzulegen (European Union 2018).

Der UN-Treaty Prozess ist aber inhaltlich nicht als Konkurrenz zum VN Leitprinzipien-Prozess zu begreifen, sondern - angesichts der Unzulänglichkeiten dieses Prozesses - als Ergänzung und Weiterentwicklung.

So hat auch das Europäische Parlament in einer Entschließung zur dritten Verhandlungsrunde die EU aufgerufen, auf eine breitere Umsetzung des VN-Leitbildprozesses hinzuwirken. Gleichzeitig fordert es die Mitgliedstaaten und die EU erneut auf, sich aktiv und konstruktiv für ein rechtsverbindliches Instrument zur Beachtung der internationalen Menschenrechtsnormen bei den Tätigkeiten internationaler Unternehmen und zur Schaffung von Abhilfe und den Zugang zu Rechtsmitteln einzusetzen (Europäisches Parlament 2017, Nr. 27).

Quellen:

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2019, Entwurf eines Gesetzes zur nachhaltigen Gestaltung globaler Wertschöpfungsketten und zur Änderung wirtschaftsrechtlicher Vorschriften, Berlin, 1. 2.

https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/SorgfaltGesetzentwurf_0.pdf

Bundesregierung 2017, Nationaler Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016 – 2020, Berlin

https://www.csr-in-deutschland.de/SharedDocs/Downloads/DE/NAP/nap-im-original.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Bundesregierung 2018, Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Michel Brandt, Heike Hänsel, Zaklin Nastic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Verantwortung deutscher Unternehmen – Wirtschaft und Menschenrechte, BT-Drucksache 19/6512
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/065/1906512.pdf>

CDU, CSU und SPD, Ein neuer Aufbruch für Europa, eine neue Dynamik für Deutschland, ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag, 19. Legislaturperiode
<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>

Deutsches Global Compact Netzwerk 2012, Hrsg., Menschenrechte achten. Ein Leifaden für Unternehmen
https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/menschenrechteachten_130109_download.pdf

Europäisches Parlament 2017, Entschließung zu den Prioritäten der EU für die Tagungen des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen im Jahr 2017 zu den Prioritäten der EU für die Tagungen des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen im Jahr 2018 (**[2017/2598\(RSP\)](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-8-2017-0183_DE.html)**)
http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-8-2017-0183_DE.html

European Union 2018, United Nations Human Rights Council, Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, 4th session (15-19 October 2018), Opening remarks by the European Union, Genf Oktober

Heydenreich, Cornelia, Armin Paasch, 2017, Globale Energiewirtschaft und Menschenrechte, Deutsche Politik und Unternehmen auf dem Prüfstand, o. O.

<https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/energie-und-menschenrechte-bericht-2017.pdf>

Heinlein, Ingrid 2018, Zivilrechtliche Verantwortung transnationaler Unternehmen für sichere und gesunde Arbeitsbedingungen in den Betrieben ihrer Lieferanten in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 5/2018, S. 276 ff.

Netzwerk für Unternehmensverantwortung, DGB, Forum Menschenrechte, Verband Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe 2018, Zwei Jahre Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte – eine magere Halbzeitbilanz, Dezember
https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2018/12/2018-12-20_NAP_Halbzeitbilanz_CorA-DGB-ForumMR-VENRO.pdf

Paasch, Armin 2019, Deutsche Präferenz: Profit statt Menschenrechte, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2019, S. 17 ff.,
<https://www.blaetter.de/archiv/jahrgaenge/2019/januar/deutsche-praeferenz-profit-statt-menschenrechte>

Treaty Alliance Deutschland 2017, Für eine menschenrechtliche Regulierung der globalen Wirtschaft, Positionspapier der Treaty Alliance Deutschland zum UN-Treaty-Prozess zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen, Berlin Dezember
<https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/positionspapier-menschenrechtliche-regulierung-globaler-wirtschaft.pdf>

Treaty Alliance, Deutschland 2018, Stellungnahme zum Entwurf für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten (Zero Draft)
https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2018/10/2018-09_Treaty-Alliance-Dtl_Stellungnahme-Zero-Draft_web.pdf

United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights 2018, Concluding observations of the sixth periodic report of Germany, E/C.12/DEU/CO/6
<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuWx2r5QgrDoHhDa4HdzLZSD2zbo%2fzew8fG%2f%2fJWzgaIqrl%2fpQdKVEU%2beWBy15OCs%2f%2bnkU3s6ayod026StGVH8b0gDad0d4w>