

Profit vor Menschenrecht

In der Mai-Ausgabe der »Blätter« analysierten die Juristen Wolfgang Kaleck und Miriam Saage-Maaß den rechtlichen Kampf gegen internationale Unternehmenskriminalität. Nun beleuchtet der Menschenrechtsexperte **Armin Paasch** die Verfehlungen der deutschen Wirtschaft.

Mit zunehmender Häufigkeit sorgen hierzulande Nachrichten über Menschenrechtsverstöße unter Beteiligung deutscher Unternehmen für öffentliche Empörung. Doch mit ihrem Ruf nach verbindlichen und sanktionsbewehrten Menschenrechtsvorgaben für die Konzerne beißen Gewerkschaften und NGOs bei der Bundesregierung bislang auf Granit. Stattdessen folgt diese offenbar unbeirrt dem Credo der Wirtschaftsverbände: „Das Modell der Freiwilligkeit funktioniert.“¹

Dieses Versagen zeigt sich zunächst auf internationaler Ebene: So stimmte die Bundesregierung im Juni 2014 gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten der EU und den USA gegen eine Resolution des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen, ein „verbindliches Instrument“ zu erarbeiten, um die Aktivitäten transnationaler und anderer Unternehmen im Völkerrecht zu regulieren. Bis heute boykottieren sie geschlossen die Verhandlungen einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe, die – gegen den Widerstand der mächtigen Industrienationen – nach einem positiven Mehrheitsentscheid eingesetzt wurde. Befremdlich ist daran auch, dass Kanzlerin Angela Merkel und Wirtschaftsminister Sig-

mar Gabriel im internationalen Investitionsrecht die Prinzipien der Verbindlichkeit und Einklagbarkeit gerade nicht in Frage stellen, sondern vehement verteidigen. Wenn Auslandsinvestoren eine „unfaire Behandlung“ oder „indirekte Enteignung“ wittern, können sie Staaten vor internationalen Schiedsgerichten auf mitunter milliardenschweren Schadensersatz verklagen. Auch Regulierungen zu Landrechten, Wasserversorgung oder Gesundheit, die der Umsetzung von Menschenrechten dienen, werden dadurch angreifbar.

Sonderklagerechte für Konzerne enthält auch der vom Bundeswirtschaftsministerium begrüßte „moderne Investitionsschutz“, auf den sich die EU-Kommission Ende Februar im CETA-Abkommen mit Kanada einigte und den sie auch im TTIP-Abkommen mit den USA verankern will. Anders als die Bundesregierung es noch im letzten Jahr gefordert hatte, enthält auch diese Variante nicht einmal eine menschenrechtliche Ausnahmeklausel.² Auch das im Vertragstext proklamierte „Recht auf Regulierung“ schließt Menschenrechte als sogenannte legitime Politikziele nicht explizit ein. Das alles konnte Bundes-

1 Deutscher Industrie- und Handelskammertag, UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: umsetzen, aber realistisch, Newsletter, 23.7.2015.

2 BMWi (Hg.), Markus Krajewski, Modell-Investitionsschutzvertrag mit Investor-Staats-Schiedsverfahren für Industriestaaten unter Berücksichtigung der USA, 2015, S. 16.

wirtschaftsminister Gabriel freilich nicht davon abhalten, im Oktober 2015 anlässlich der Großdemonstration gegen TTIP das Konzept der EU-Kommission in teuren Zeitungsanzeigen anzupreisen.

Ihren Widerstand gegen ein völkerrechtliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten begründet die Bundesregierung mit den 2011 verabschiedeten UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, zu deren Umsetzung sie aktuell einen Nationalen Aktionsplan (NAP) erarbeitet. Unter Gewerkschaften, Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen, die sich an diesem Prozess intensiv beteiligen, macht sich indes große Skepsis breit, ob der für Anfang Juni angekündigte Entwurf des Aktionsplans wesentlich mehr als wohlfeile Appelle und Beratungsangebote an die Unternehmen enthalten wird.

» Menschenrechtsverstöße unter Beteiligung deutscher Konzerne sind keine seltenen Ausnahmen.«

Dabei hatte der NAP-Prozess vor über einem Jahr durchaus vielversprechend begonnen. So berief die Bundesregierung unter Federführung des Auswärtigen Amtes einen Steuerungskreis ein, dem neben BDI, BDA und DIHK auch der DGB, das Forum Menschenrechte und der Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe VENRO angehören. Als Berater zog sie neben dem Wirtschaftsverband *Econsense* auch das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) heran. In Konsultation mit dem Steuerungskreis identifizierte das DIMR in einem umfassenden *National Baseline Assessment* mögliche Schutzlücken hinsichtlich wirtschaftsbezogener Menschenrechtsverletzungen.³ In elf umfassenden und kontro-

3 DIMR: *National Baseline Assessment*. Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, 30.4.2015.

versen Themenanhörungen wurden im Anschluss nahezu die gesamte Wirtschaftspolitik einer menschenrechtlichen Analyse unterzogen und entsprechende Reformvorschläge diskutiert. Für Deutschland und vielleicht sogar weltweit ist dies ein Novum.

Gewerkschaften und NGO fordern als Ergebnis einen NAP, der Abschied nimmt vom Dogma der reinen Freiwilligkeit und eine gesetzliche Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten deutscher Konzerne mit Blick auf ihre Tochterunternehmen und Zulieferer auf den Weg bringt.⁴ Zuwiderhandlungen sollen Bußgelder nach sich ziehen und im Schadensfall Zivilklagen von Opfern vor deutschen Gerichten ermöglichen.⁵ Die Bundesregierung solle auch die Außenwirtschaftsförderung und öffentliche Aufträge an die strikte Bedingung knüpfen, dass die Unternehmen die menschenrechtliche Unbedenklichkeit der fraglichen Aktivitäten durch Folgenabschätzungen überzeugend darlegen können. Die Achtung und Förderung von Menschenrechten müsse schließlich bei der Aushandlung und Umsetzung künftiger Handelsabkommen der EU grundlegend gestärkt werden.

Eine Fülle von Studien aus den letzten beiden Jahren belegt die Überfälligkeit derartig verbindlicher Vorgaben.⁶ Menschenrechtsverstöße unter Beteiligung deutscher Konzerne sind keine seltenen Ausnahmen, sondern in

4 Vgl. DGB, Forum Menschenrechte und VENRO, Unternehmen in die Pflicht nehmen und wirksam unterstützen. Erwartungen an den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte der Bundesregierung, Nov. 2015.

5 Vgl. den Gesetzesentwurf in Remo Klinger u.a., Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, Amnesty International, Brot für die Welt, Germanwatch und Oxfam, März 2016.

6 Vgl. Cornelia Heydenreich, Armin Paasch und Johanna Kusch, Globales Wirtschaften und Menschenrechte – Deutschland auf dem Prüfstand, Germanwatch und Misereor, 2014; Menno T. Kamminga, Company Responses to Human Rights Reports: An Empirical Analysis, Maastricht 2014.

manchen Bereichen – etwa bei importierten Textilien und Rohstoffen sowie bei Investitionen in Landwirtschafts- und Energieprojekte – ein strukturelles Problem. Kein einziges der 30 DAX-Unternehmen setzt bislang die Empfehlungen der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte umfassend um. 23 von ihnen wurden innerhalb von zehn Jahren mit teilweise zahlreichen Menschenrechtsvorwürfen konfrontiert. Mit insgesamt 87 Beschwerden belegen deutsche Konzerne im internationalen Vergleich laut einer Studie der Universität Maastricht den unrühmlichen fünften Rang.

Wie schwach das Bewusstsein vieler deutscher Unternehmen für ihre menschenrechtliche Verantwortung immer noch ausgeprägt ist, zeigt auch eine aktuelle Fallstudie zu den beiden Kohlekraftwerken Kusile und Medupi in Südafrika: Diese stellen für die Bevölkerung ein erhebliches Risiko dar – das Recht der Anwohner auf Gesundheit, Wasser und Nahrung bleibt weitgehend unbeachtet. Von den insgesamt 19 deutschen Unternehmen – darunter auch Großkonzerne wie Siemens, Hilfinger Berger, Rheinmetall und STEAG –, die am Bau der Kraftwerke beteiligt sind, hat kein einziges eine menschenrechtliche Mitverantwortung anerkannt. Ermöglicht wurden die Kraftwerke auch durch Kredite der staatseigenen KfW-IPEX-Bank und Exportkreditgarantien des Bundes.⁷

Ob die Forderungen aus der Zivilgesellschaft im NAP aufgegriffen werden, ist trotz des international vorbildlichen Prozesses jedoch mehr als ungewiss. Die Wirtschaftsverbände verdammt schon im Juni 2015 die im *National Baseline Assessment* formulierten Prüfaufträge in Bausch und Bogen und erklärten alles zum Tabu, was nach Verbindlichkeit roch: „Aus Sicht der Wirtschaft kritisch sind unter

anderem die diskutierte gesetzliche Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte, eine gesetzliche Pflicht zur Durchführung einer Sorgfaltsprüfung, zivilrechtliche Haftung bei Menschenrechtsverletzungen auch für ausländische Tochtergesellschaften und in der Zulieferkette, gesetzliche Berichtspflichten, Unternehmensstrafrecht und extraterritoriale Zuständigkeit in Zivilklagen wegen Menschenrechtsverletzungen im Ausland.“⁸

» Die Macht der Wirtschaftslobby und der mangelnde politische Wille sind »nur« ein Teil des Problems.«

„Dies ist der Nationale Aktionsplan, auf den wir alle warten“, hatte demgegenüber Michael Addo, Mitglied der UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte, auf der dritten Plenarskonferenz der Bundesregierung zum NAP-Prozess am 3. Dezember vorigen Jahres noch erklärt. „Wir erwarten ein globales Paradebeispiel.“

Addo wie auch viele andere internationale Beobachter machen aus ihrer Unzufriedenheit mit den lediglich acht bisher vorgelegten Nationalen Aktionsplänen kaum einen Hehl. Sollte der deutsche NAP dagegen keinen höheren Standard setzen, so ihre Befürchtung, werden die völkerrechtlich unverbindlichen UN-Leitprinzipien ihre Glaubwürdigkeit vollends verlieren und deren Umsetzung international erlahmen.

Ob die Bundesregierung jedoch Willen und Mut aufbringt, auch gegen den Widerstand der Wirtschaftsverbände verbindliche Menschenrechtsvorgaben zu beschließen, ist sehr zweifelhaft. Den großen Wurf erwartet inzwischen kaum noch jemand. In der Ende 2015 beschlossenen Reform des Vergaberechts hat die Bundesregierung die Forderung nach Men-

7 Melanie Müller und Armin Paasch, Wenn nur die Kohle zählt – Deutsche Mitverantwortung für Menschenrechte im südafrikanischen Kohlesektor, Misereor, 2016.

8 DIHK Newsletter InfoRecht, 6/2015.

schenrechtsvorgaben bereits ignoriert. Weder eine substanzielle Reform der Außenwirtschaftsförderung noch eine gesetzliche Sorgfaltspflicht gelten derzeit als wahrscheinlich. Damit würde Deutschland nicht nur hinter Frankreich zurückfallen, wo die Nationalversammlung aller Voraussicht nach auch gegen den Widerstand des Senats ein Gesetz zur menschenrechtlichen Sorgfalt beschließen wird. Selbst im ultraliberal regierten Großbritannien wurde immerhin ein Gesetz gegen moderne Sklaverei verabschiedet.

Noch sind ähnliche Initiativen auch in Deutschland nicht ausgeschlossen. Dazu wäre aber zunächst die SPD gefordert, welche vier der fünf im Steuerungskreis vertretenen Ressorts anführt. Doch selbst in diesem Kreis ist ein Gesetz zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gegen das Wirtschaftsministerium bisher nicht durchsetzbar. Dem Vernehmen nach will man stattdessen selbst großen Unternehmen bis 2020 Zeit geben, auf freiwilliger Basis menschenrechtliche Risikoanalysen durchzuführen. Nur wenn das nicht funktioniert, will man über eine gesetzliche Regelung noch einmal nachdenken. Vieles deutet darauf hin, dass die Bundesregierung am Ende keinen Aktionsplan, sondern eine Aktionsprüfungsankündigung vorlegen wird. Dass die künftige Regierung sich jedoch an Aufträge der Vorgängerregierung gebunden fühlen wird, scheint wenig realistisch.

Die Macht der Wirtschaftslobby und der mangelnde politische Wille sind allerdings „nur“ ein Teil des Problems. Denn auch die normative Grundlage des NAP-Prozesses bedarf einer kritischen Reflexion. Völkerrechtler und Menschenrechtsorganisationen wiesen von Anfang an auf verschiedene Unzulänglichkeiten der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte hin. Dazu gehört insbesondere die bloß vorsichtige Auslegung extraterritorialer Staatenpflichten zum Schutz der Menschenrechte, die hinter

die Spruchpraxis der UN-Vertragsorgane zum internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und zur Kinderrechtskonvention zurückfällt.

Auch das innovative Prinzip der gebotenen menschenrechtlichen Sorgfalt ist systematisch nur in der sogenannten zweiten Säule der Leitprinzipien verankert, wo die völkerrechtlich unverbindliche Menschenrechtsverantwortung von Unternehmen für ihre weltweiten Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen beschrieben wird. In der ersten Säule, zu den Schutzpflichten von Staaten, wird eine konsequente Durchsetzung und Kontrolle dieser menschenrechtlichen Sorgfalt nur im Hinblick auf staatlich kontrollierte Unternehmen, öffentliche Aufträge, Außenwirtschaftsförderung und wirtschaftliche Aktivitäten in Konfliktgebieten eingefordert. Schwach sind die Leitprinzipien schließlich auch beim Recht auf Zugang zu Gerichten bei transnationalen Rechtsstreitigkeiten.

An diesen Schwächen müsste ein neues völkerrechtliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten ansetzen, wie es derzeit in einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe diskutiert wird. Ein solches Abkommen sollte alle Staaten völkerrechtlich verpflichten, Konzerne in ihrem Hoheitsgebiet gesetzlich zur gebotenen menschenrechtlichen Sorgfalt anzuhalten, auch mit Blick auf ihre Tochterunternehmen und Zulieferbetriebe im Ausland. Um den Opfern von Menschenrechtsverstößen Zugang zu Gerichten und fairen Verfahren zu gewährleisten, müssten Staaten zur Kooperation verpflichtet werden. Die Initiative zu einem solchen Abkommen richtet sich weder gegen die UN-Leitprinzipien noch unterläuft sie deren Umsetzungsprozess, wie manche Kritiker meinen. Vielmehr würde deren Ansatz weiterentwickelt und völkerrechtlich verbindlich verankert. Die Bundesregierung darf sich diesen Verhandlungen daher nicht länger verschließen.