

Für eine menschenrechtliche Regulierung der globalen Wirtschaft

Positionspapier der Treaty Alliance Deutschland
zum UN-Treaty-Prozess zu transnationalen Konzernen
und anderen Unternehmen.

UN
TREATY

Impressum

CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung

Stresemannstr. 72, 10963 Berlin
Tel. +49 (0)30-2888 356 989
info@cora-netz.de, www.cora-netz.de

Berlin, September 2017 (aktualisierte Fassung, Februar 2019)

Redaktion:

Sarah Lincoln (Brot für die Welt)
Maren Leifker (Brot für die Welt)
Karolin Seitz (Global Policy Forum)
Layout: peerneumann.com
Druck: dieUmweltdruckerei.de

Treaty Alliance

In der Treaty Alliance (www.treatymovement.com) haben sich mehr als 2500 zivilgesellschaftliche Organisationen und Einzelpersonen zu einem internationalen Bündnis zusammengeschlossen, um den Prozess hin zu einem globalen Menschenrechtsabkommen zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen voranzubringen. Das vorliegende Positionspapier wird unterstützt von den folgenden Mitgliedsorganisationen der Treaty Alliance Deutschland (www.cora-netz.de/treaty): aktion ./, arbeitsunrecht, Aktionsgemeinschaft Solidarische Welt, Attac Deutschland, Berliner Wassertisch, Brot für die Welt, BUND, Christliche Initiative Romero, CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung, FEMNET, FIAN Deutschland, Forschungs-und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika, Forum Fairer Handel, Forum Umwelt und Entwicklung, Germanwatch, Global Policy Forum, Goliathwatch, INKOTA-netzwerk, Institut für Ökologie und Aktions-Ethnologie, Mission EineWelt, medico international, MISEREOR, PowerShift, SÜDWIND, WEED, Weltladen-Dachverband, Werkstatt Ökonomie. Die darin veröffentlichten Positionen werden von den Mitgliedsorganisationen des Netzwerks im Rahmen ihres Mandats mitgetragen.



Kernforderungen der Treaty Alliance Deutschland

Handels- und Investitionsschutzabkommen erleichtern Unternehmen den Zugang zu Märkten und Rohstoffen und schützen Investoreninteressen mit einklagbaren Rechten. Zwar sind die Menschenrechte ein Grundpfeiler des Völkerrechts, doch für ihren Schutz bei weltweiten Unternehmenstätigkeiten gibt es bislang nur freiwillige Leitprinzipien. Das muss sich ändern, denn Menschenrechte brauchen Verbindlichkeit!

Mit dem sogenannten „UN-Treaty-Prozess“ soll ein internationales Menschenrechtsabkommen erarbeitet werden, das für die Vertragsparteien verbindlich ist, klare Regeln für Unternehmen schafft und damit den Betroffenen Klagemöglichkeiten eröffnet. Seit 2015 verhandelt eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe bei den Vereinten Nationen über das künftige Abkommen. Der Vorsitz der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe legte im Juli 2018 einen Entwurf für ein Menschenrechtsabkommen vor, um die Aktivitäten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen zu regulieren („Zero Draft“).¹ Die Treaty Alliance Deutschland begrüßt in ihrer Stellungnahme von Oktober 2018 den Entwurf als gute Verhandlungsgrundlage.²

Die unterzeichnenden Organisationen erwarten von der Bundesregierung, dass sie sich bei den kommenden Verhandlungsrunden aktiv für ein Abkommen einsetzt, das:

- ▣ Staaten verpflichtet, die bei ihnen ansässigen Unternehmen gesetzlich zur Achtung der Menschenrechte zu verpflichten, auch in ihren Auslandsgeschäften, Tochterunternehmen und Lieferketten;
- ▣ Betroffenen effektiven Rechtsschutz gewährt, auch im Herkunftsstaat eines Unternehmens;
- ▣ regelt, wie Staaten in grenzüberschreitenden Fällen zusammenarbeiten, um Unternehmen zur Verantwortung zu ziehen;
- ▣ festlegt, dass die Pflichten aus dem UN-Menschenrechtsabkommen Vorrang vor den Verpflichtungen aus Handels- und Investitionsschutzabkommen haben;
- ▣ einen unabhängigen Expert/innenausschuss vorsieht, der Staatenberichte zum Umsetzungsstand des Abkommens entgegennimmt und individuelle Beschwerden gegen Staaten prüft;
- ▣ einen Prozess zur Schaffung eines internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte anstößt, vor dem Betroffene bei Menschenrechtsverstößen gegen transnationale Unternehmen klagen können.

¹ Vgl. Entwurf für ein verbindliches UN-Abkommen, abrufbar unter <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/DraftLBI.pdf> (Letzter Zugriff am 31.01.2019).

² Vgl. Treaty Alliance Deutschland (2018): Stellungnahme zum Entwurf für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten (»Zero Draft«), abrufbar unter: https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2018/10/2018-09_Treaty-Alliance-Dtl_Stellungnahme-Zero-Draft_web.pdf (Letzter Zugriff am: 28.11.2018).

1. Worum geht es beim UN-Treaty?	05
Die Notwendigkeit eines verbindlichen Abkommens	05
Der Prozess zu einem Abkommen	05
2. Inhalte des Abkommens	07
Unternehmen in die Pflicht nehmen	07
Rechtsverstöße sanktionieren	09
Effektiver Rechtsschutz für Betroffene	11
Vorrang vor Handels- und Investitionsrecht	14
Überwachung der Umsetzung des Abkommens	16
3. Die Verantwortung Deutschlands	18
Weitere Informationen	19
Fallbeispiele, in denen ein verbindliches Abkommen geholfen hätte	
Menschenrechtsverstöße in der Textilindustrie	10
Der Fall Danzer	12
Der Fall Chevron-Texaco vs. Ecuador	15

1. Worum geht es beim UN-Treaty?

Menschenrechtsverletzungen stellen im globalen Wirtschaftssystem keine Ausnahme dar. Oft speisen sich Unternehmensgewinne systematisch aus menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen und niedrigen Umweltstandards. Wenn Unternehmen im Ausland die Rechte von Arbeiterinnen und Arbeitern verletzen, die lokale Bevölkerung von ihrem Land vertreiben oder Schäden für Umwelt und Gesundheit verursachen, bleibt dies für sie jedoch häufig ohne Folgen. Betroffene finden weder vor Ort noch in den Heimatländern der Unternehmen Rechtsschutz und Wiedergutmachung. Die beteiligten Staaten verletzen damit die Menschenrechte. Um das Problem anzugehen, hat im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) ein neuer Prozess begonnen: Mit dem sogenannten „UN-Treaty“ soll dort ein internationales Abkommen erarbeitet werden, das für alle Vertragsparteien verbindlich ist, Staaten dazu verpflichtet, klare Regeln für Unternehmen zu schaffen und den Betroffenen Klagemöglichkeiten eröffnet, auch über Grenzen hinweg.³

Die Notwendigkeit eines verbindlichen Abkommens

Zahlreiche Handels- und Investitionsabkommen haben international tätigen Unternehmen den weltweiten Zugang zu Märkten und Rohstoffen erheblich erleichtert und ihnen äußerst weitgehende Investorenrechte eingeräumt. Wenn ein Staat durch neue Gesetze oder Regulierungen das Investitionsklima oder die Gewinnerwartungen von ausländischen Investoren beeinträchtigt, können diese den betreffenden Staat auf Schadenersatz verklagen. Mitunter betrifft dies auch Regulierungen, die dem Schutz von Umwelt und Menschenrechten dienen. Gleichzeitig fehlen vergleichbare Instrumente, welche die Konzerne international zur Achtung von Menschenrechten verpflichten und Betroffenen von Rechtsverletzungen Klagewege eröffnen. Mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gelang es den Staaten der Vereinten Nationen 2011, sich auf einen Empfehlungskatalog für Staaten und Unternehmen zu einigen. Da dieser jedoch völkerrechtlich nicht verbindlich ist und in der Vorgabe von Regulierungsmaßnahmen vage bleibt, bleiben auch die Pläne zur Umsetzung der Leitprinzipien in einzelnen Staaten bis auf wenige Ausnahmen zahnlos und führen zu unterschiedlichen nationalen Standards.

Der Prozess im Menschenrechtsrat bietet nun die Chance, auf den UN-Leitprinzipien aufzubauen und ein verbindliches Abkommen mit mehr Durchsetzungskraft zu schaffen. Mit einem völkerrechtlichen Vertrag können Staatenpflichten zur Regulierung von Unternehmen verbindlich definiert werden. Damit kann den Befürchtungen von Staaten, durch weitgehende nationale Standards im internationalen Wettbewerb Nachteile zu erfahren, begegnet werden. Insbesondere kann ein verbindliches Abkommen auch Betroffene und Staaten darin stärken, Unternehmen strafrechtlich, zivilrechtlich oder verwaltungsrechtlich zur Verantwortung zu ziehen.

Der Prozess zu einem verbindlichen Abkommen

Auf Initiative von Ecuador und Südafrika sprach sich der UN-Menschenrechtsrat 2014 mehrheitlich für ein Menschenrechtsabkommen zur Regulierung von Wirtschaftsaktivitäten aus. Seitdem

³Vgl. Resolution des Menschenrechtsrats (A/HRC/RES/26/9).

fanden in Genf vier Sitzungen einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe statt.⁴ Die Europäische Union (EU), die USA, Australien und andere Industrienationen blockierten den Prozess zunächst. Jedoch beschlossen die EU, die Schweiz, Norwegen, Japan und Australien schließlich, an den Sitzungen der Arbeitsgruppe teilzunehmen. Während sich bei der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe 2015 noch 60 Länder beteiligten, waren bei der dritten Sitzung im Oktober 2017 bereits 101 Länder vertreten, darunter auch Deutschland. Für das weitere Gelingen ist es wichtig, dass wirtschaftsstarke Länder wie die EU-Mitgliedsländer von ihrer verhaltenen Diskussionsbeteiligung und skeptischen Grundhaltung zu einer aktiven Mitarbeit mit dem Ziel der Erarbeitung eines verbindlichen Abkommens gelangen. Neben zahlreichen Völkerrechtler/innen⁵ und amtierenden oder ehemaligen UN-Sonderberichterstatter/innen unterstützt ein breites Bündnis von mehr als 1000 zivilgesellschaftlichen Organisationen weltweit den Prozess. Das Europäische Parlament hat die EU und ihre Mitgliedsländer mehrmals aufgefordert, sich aktiv und konstruktiv an der Formulierung eines verbindlichen Abkommens zu beteiligen.⁶

Während der 4. Tagung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe vom 15.-19. Oktober 2018 wurde der Entwurf für ein UN-Menschenrechtsabkommen („Zero Draft“) diskutiert, der zuvor vom Vorsitz der Arbeitsgruppe vorgelegt worden war. Die Treaty Alliance Deutschland bewertet in ihrer Stellungnahme von Oktober 2018 den Entwurf als gute Grundlage für die weiteren Verhandlungen. Der Zero Draft präzisiert die im September 2017 veröffentlichten Elemente für den Entwurf eines völkerrechtlich verbindlichen Instruments („Elements“) und hat in vielen Punkten an Konsistenz und Klarheit gewonnen. Der Entwurf baut auf den internationalen Entwicklungen der letzten Jahre im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte auf und greift die Grundprinzipien der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, wie die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten und den Zugang zu Recht für Betroffene, auf.

Die Treaty Alliance Deutschland begrüßt sowohl die Präzisierung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht als auch die Verknüpfung mit entsprechender Haftung. Problematisch ist allerdings die Beschränkung des Anwendungsbereichs auf transnationale Geschäfte. Zwar gibt es besonders in diesem Bereich Regelungslücken, so dass eine entsprechende Schwerpunktsetzung gerechtfertigt ist. Die Treaty Alliance Deutschland warnt aber davor, dass es zu einer Schlechterstellung Betroffener rein inländischer Sachverhalte kommen kann, wenn diese von dem Abkommen nicht erfasst sind. Dass der Zero Draft die Bedeutung des Zugangs zu Abhilfe sowie die justizielle Zusammenarbeit und internationale Kooperation betont und konkrete Vorschläge zu deren Ausgestaltung macht, ist erfreulich. Dagegen ist der klare Vorrang von Menschenrechtsverpflichtungen gegenüber den Pflichten aus Investitionsschutz- und Handelsabkommen, der in den 2017 vorgelegten Elementen für ein Abkommen noch sehr deutlich formuliert war, entfallen. Die Treaty Alliance Deutschland fordert die Wiederaufnahme einer solchen Vorrangklausel und dass das Abkommen sicherstellt, dass Handels- und Investitionsschutzabkommen so interpretiert werden, dass sie Menschenrechtspflichten nicht begrenzen. Auch der Durchsetzungsmechanismus ist noch verbesserungswürdig. Der Zero Draft sieht ein unabhängiges Expert/innenkomitee vor, doch dessen Kompetenz, in konkreten Fällen zu ermitteln und Beschwerden von Einzelnen gegenüber dem Staat entgegen zu nehmen, findet sich erst im Entwurf für ein Fakultativprotokoll. Im Sinne eines

⁴ Der offizielle Name der Arbeitsgruppe lautet *Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*.

⁵ Vgl. offenen Brief vom 1.10.2018 von mehr als 150 Völkerrechtler/innen, abrufbar unter <https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Open%20Letter%20to%20States%20%281%20Oct%202018%29.pdf> (Letzter Zugriff am: 28.11.2018).

⁶ Vgl. Resolution des EU-Parlaments (2018/2763(RSP)).

starken Menschenrechtsschutzes wäre es besser, diese Kompetenz dem Komitee bereits im Hauptvertrag einzuräumen. Da der nationale Rechtsweg in vielen Fällen keinen ausreichenden Schutz bietet, sollte zudem die Einrichtung eines internationalen Gerichtshofes, vor dem Betroffene im Fall von Rechtsverletzungen die beteiligten Unternehmen und/oder Staaten verklagen können, weiter verfolgt werden.

Der Entwurf bietet eine gute Grundlage für die weiteren Verhandlungen. Vor diesem Hintergrund sollten die EU und die Bundesregierung sich fortan aktiv und konstruktiv an den Verhandlungen um die Inhalte des Abkommens beteiligen, anstatt den Prozess auf einer formalen Ebene in Frage zu stellen. Sie sollten Stellung zu dem vorliegenden Vertragsentwurf nehmen und dabei die Kommentare und Verbesserungsvorschläge der Treaty Alliance Deutschland aufgreifen.

2. Inhalte des Abkommens

Das zukünftige Abkommen wird zwischen Regierungen vereinbart und verpflichtet daher die Vertragsstaaten, nachdem sie es ratifiziert haben. Gleichwohl muss das Abkommen die Pflichten der Unternehmen definieren und die Staaten verpflichten, die Einhaltung dieser Regeln sicherzustellen. Insbesondere muss das Abkommen Staaten verpflichten, den von Menschenrechtsverstößen betroffenen Menschen Rechtsschutz zu gewähren. Ein besonderer Fokus des Vertrags sollte auf der Schließung der erheblichen Rechtslücken liegen, die bei transnationalen Wirtschaftsaktivitäten bestehen. Das bedeutet, dass der Vertrag die Verantwortung von Unternehmen für Tochterunternehmen und globale Lieferketten regeln und grenzüberschreitende Verfahren erleichtern muss.

Für die konkrete Ausgestaltung des Abkommens können die Staaten auf existierende internationale Standards und Empfehlungen aufbauen und diesen durch die vertragliche und damit verbindliche Ausgestaltung mehr Durchsetzungskraft verleihen. Viele weiterführende Anhaltspunkte für die Anforderungen an Staaten und Unternehmen bieten die Empfehlungen der UN-Expertenausschüsse und der Sonderberichterstatter/innen. Wegweisend sind insbesondere die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sowie der Allgemeine Kommentar Nr. 24 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.⁷

Unternehmen in die Pflicht nehmen

Unternehmerisches Handeln kann unmittelbar zu Menschenrechtsverstößen führen, z.B. wenn im eigenen Unternehmen menschenunwürdige Arbeitsbedingungen herrschen. Auch Umweltverschmutzungen haben oft Menschenrechtsverstöße zur Folge: Beim Rohstoffabbau werden

⁷ Vgl. Allgemeiner Kommentar Nr. 24 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (E/C.12/GC/24).

häufig Gewässer, Boden und Luft verschmutzt. Betroffene Bewohner/innen werden in ihrem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich des Zugangs zu sauberem Trinkwasser, verletzt und erleiden nicht selten schwerwiegende Gesundheitsschädigungen.

Unternehmen können an diesen Menschenrechtsverstößen auch mittelbar beteiligt sein, zum Beispiel als Mutterkonzern eines ausländischen Tochterunternehmens, als Auftraggeber für Textil- oder Elektronikfabriken, in denen Arbeitsrechte verletzt werden, als Lieferant von giftigen Pestiziden oder Überwachungstechnologie oder als Weiterverarbeiter von Rohstoffen, bei deren Abbau es zu gravierenden Rechtsverletzungen kam. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte stellen ebenso wie die Leitsätze für multinationale Unternehmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) klar, dass Unternehmen sich um die menschenrechtlichen Risiken ihrer Geschäftstätigkeit kümmern müssen: nicht nur im eigenen Unternehmen, sondern auch in Bezug auf ihre Tochterunternehmen und entlang der gesamten Lieferketten. Die UN-Leitprinzipien beschreiben diese menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten sehr ausführlich. Sie sind mittlerweile von der OECD in Form allgemeiner und branchenspezifischer Handlungsanleitungen weiter konkretisiert worden. Diese Vorgaben sind jedoch bislang für die Unternehmen nicht verbindlich und erst wenige Unternehmen haben begonnen, die Sorgfaltsanforderungen ernsthaft umzusetzen.

Das künftige Abkommen sollte auf diese Entwicklungen aufbauen und Staaten verpflichten, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen in ihren Rechtssystemen zu verankern. Sorgfaltspflichten können das Risiko von Menschenrechtsschäden durch Unternehmen verringern und eine Haftbarmachung von Unternehmen bei Schäden erleichtern. Zugleich schaffen sie Klarheit und führen für Unternehmen, die die Vorgaben umsetzen, zu mehr Rechtssicherheit.

- ▣ Das zukünftige Abkommen muss die Vertragsstaaten verpflichten, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen auch mit Blick auf ihre Auslandsgeschäfte in nationalen Gesetzen festzuschreiben. Das Abkommen muss konkretisieren, dass die nationalen Gesetze zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht mindestens folgende Elemente enthalten:
- Unternehmen müssen regelmäßige menschenrechtliche Risikoanalysen durchführen, auch in Bezug auf Tochterunternehmen und entlang der Lieferkette. Ergeben sich daraus oder durch externe Hinweise Anhaltspunkte für konkrete Menschenrechtsrisiken, muss das Unternehmen die Analyse anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls mit einer menschenrechtlichen Folgenabschätzung vertiefen und lokale Akteure (wie Betroffene, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen) sowie externe Expert/innen konsultieren.
 - Unternehmen müssen die Ergebnisse ihrer Risikoanalysen und Folgenabschätzungen in ihre internen Prozesse integrieren und unter Einbeziehung der lokalen Akteure Abhilfe schaffen. Die Angemessenheit der zu treffenden Abhilfemaßnahmen richtet sich nach der Wahrscheinlichkeit und Schwere möglicher Menschenrechtsverletzungen, den länder- und sektorspezifischen Risiken und der Größe und Position des Unternehmens.

-
- Unternehmen müssen die menschenrechtlichen Risikoanalysen, Folgenabschätzungen und die Gegenmaßnahmen transparent und öffentlich in einer Weise kommunizieren, welche es erlaubt, die Angemessenheit der ergriffenen Maßnahmen zu beurteilen.
 - Unternehmen müssen einen Beschwerdemechanismus etablieren, der für Betroffene zugänglich, transparent, rechtebasiert und geeignet ist, für Abhilfe und Wiedergutmachung zu sorgen.

Rechtsverstöße sanktionieren

Das Abkommen muss Staaten verpflichten, Unternehmen für die Verletzung ihrer Sorgfaltpflichten rechtlich zur Verantwortung zu ziehen.

Zivilrechtliche Haftung:

- ▣ Das künftige Abkommen muss Staaten verpflichten, gesetzliche Vorschriften zur zivilrechtlichen Haftung bei Menschenrechtsverstößen von Unternehmen einzuführen. Ein Unternehmen muss danach auch für durch Tochterunternehmen und Geschäftspartner verursachte Schäden haften, wenn der Schaden für das Unternehmen erkennbar und durch zumutbare Sorgfaltsmaßnahmen vermeidbar gewesen wäre. Die Beweislast für die Durchführung angemessener Sorgfaltsmaßnahmen liegt beim Unternehmen.

Strafrechtliche Haftung:

Während in vielen Staaten mittlerweile die Strafbarkeit von Unternehmen zumindest für bestimmte schwerwiegende Delikte anerkannt ist, gibt es in anderen Ländern, beispielsweise in Deutschland, noch immer kein umfassendes Unternehmensstrafrecht. Dabei kommt ihm eine wichtige Signalfunktion zu, indem deutlich gemacht wird, dass kriminelles Verhalten von Unternehmen nicht länger toleriert, sondern konsequent verfolgt und sanktioniert wird, wodurch sich andere Unternehmen abschrecken lassen.

- ▣ Ein künftiges Abkommen muss Staaten, sofern noch nicht geschehen, dazu verpflichten, ihre nationalen Strafrechtsordnungen so umzugestalten, dass auch strafbare Handlungen von Unternehmen geahndet werden können.
- ▣ Das Abkommen muss als ersten Schritt eine Liste schwerer Straftaten aufzählen, die national auch für Unternehmen unter Strafe gestellt werden müssen, wie beispielsweise Tötungsdelikte, Formen moderner Sklaverei, ausbeuterische Kinderarbeit, Zwangsarbeit, Zwangsvertreibung, sexuelle Gewalt, Folter, schwerwiegende Umweltverschmutzungen, Kriegsverbrechen und ähnliches.
- ▣ Zusätzlich zu finanziellen Strafen muss auch die Auflösung der juristischen Person in besonders schwerwiegenden Fällen in den Sanktionskatalog aufgenommen werden.
- ▣ Staaten müssen gewährleisten, dass die Vollzugsbehörden in der Anwendung der neuen Vorschriften geschult werden und in die Lage versetzt werden, Straftaten zu verfolgen, die in anderen Ländern zu Schäden führen.

Löhne unter dem Existenzminimum, extreme Überstunden an 6 bis 7 Tagen die Woche, Misshandlungen und Diskriminierungen am Arbeitsplatz, die Unterdrückung gewerkschaftlicher Organisation und immer wieder schwere Arbeitsunfälle – das ist die traurige Realität von Millionen von Arbeiter/innen, die in Süd- und Ostasien für den europäischen Markt Textilien produzieren. So starben im April 2013 mehr als tausend Arbeiter/innen beim Einsturz des Fabrikkomplexes Rana Plaza in Bangladesch, über 2.500 wurden zum Teil schwer verletzt. Im September 2012 starben 260 Menschen beim Brand der Fabrik Ali Enterprises in Pakistan, weil die Fenster vergittert und Notausgänge verbarrikadiert waren. Die zahlreichen europäischen Bekleidungsunternehmen, die Textilien in den Gebäuden fabrizieren ließen, verweigern bis heute jede Anerkennung ihrer Verantwortung. Sie verweisen auf lockere Vertragsbeziehungen zu den Zulieferern, die eine direkte Verantwortlichkeit und damit Schadensersatzzahlungen ausschließen sollen. Der deutsche Textildiscounter KiK nahm als Hauptabnehmer von Ali Enterprises 70 Prozent der Produktion ab und hätte daher die Möglichkeit gehabt, über die Einkaufsbedingungen Einfluss auf die Arbeitsbedingungen beim Zulieferer zu nehmen.⁸ Auch die UN-Leitprinzipien sehen Unternehmen in der Verantwortung, Arbeitsrechtsverletzungen bei Zulieferern in den Blick zu nehmen und Gegenmaßnahmen zu treffen. Dennoch sind sie derzeit dazu in den meisten Ländern rechtlich nicht verpflichtet. Weil völlig ungeklärt ist, ob sich anerkannte Verkehrssicherungspflichten von Unternehmen auf transnationale Konstellationen übertragen lassen, haben Klagen der Betroffenen auf Entschädigung gegen die deutschen Unternehmen, die in den Fabriken produzieren ließen, äußerst geringe Erfolgchancen. Zusätzlich erschwert werden sie dadurch, dass Betroffene Fehlverhalten nicht nachweisen können, weil sie wegen mangelnder Transparenzvorschriften keinen Einblick in komplexe Konzernstrukturen haben. Schließlich verhindern fehlende Möglichkeiten zur Gruppen- oder Sammelklage eine angemessene Repräsentation der Betroffenen. So musste die von den vom Brand

der Ali Enterprises Fabrik Betroffenen gegründete *Baldia Factory Fire Affectees Association* vier Kläger für die Klage gegen KiK am Landgericht Dortmund 2015 auswählen.

Wie hätte das Abkommen den Betroffenen geholfen?

Die Menschenrechtsverstöße in der Textilproduktion machen deutlich, dass freiwillige Selbstverpflichtungen nicht ausreichen. Zum umfassenden Schutz von Menschenrechten entlang von Lieferketten braucht es Verbindlichkeit. Das Abkommen würde den Betroffenen helfen, indem die Vertragsstaaten dazu verpflichtet wären, klar umrissene menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen zu normieren. Damit wäre verbindlich geklärt, was Unternehmen zum Schutz von Menschenrechten entlang der Lieferkette leisten müssen und wann eine Pflichtverletzung durch Unterlassen dieses Leistungs- und Sorgfaltsprogramms vorliegt. Im Fall von Schäden könnten sich Betroffene vor Gericht direkt darauf berufen und Entschädigung verlangen. Weil sie die Verletzung von Sorgfaltspflichten aufgrund mangelnden Einblicks in Unternehmensprozesse typischerweise nicht nachweisen können, sollte das Abkommen vorsehen, dass die Beweislast für die Einhaltung der Sorgfaltsstandards bei den Unternehmen liegt. Dies ist angemessen, weil die Unternehmen bessere Einsichtsmöglichkeiten in die von ihnen getroffenen Maßnahmen haben. Schließlich würde die Einführung von Kollektivklagemöglichkeiten größeren Betroffenen Gruppen, die sich wie im KiK-Fall zusammengeschlossen haben, ermöglichen, ihre Ansprüche effektiv und kostengünstig gemeinsam einzuklagen. Am 10. Januar 2019 wies das Landgericht Dortmund die Klage der vier Betroffenen wegen Verjährung nach pakistanischem Recht ab und beschloss, die Sach- und Haftungsfragen nicht zu verhandeln. KiK hatte zuvor einem Verjährungsverzicht zugestimmt, später aber erklärt, dass der Verzicht unwirksam sei. Das Abkommen sollte daher regeln, dass Verjährungsfristen dem Aufwand transnationaler Verfahren angepasst werden.

⁸ ECCHR, Der Preis der Katastrophen in den Textilfabriken Südasiens, abrufbar unter: <https://www.ecchr.eu/fall/kik-der-preis-der-arbeitsbedingungen-in-der-textilindustrie-suedasiens/> (letzter Zugriff am 31.01.2019).

Verwaltungsrechtliche Vorgaben:

Die zivil- und strafrechtliche Haftung im Schadensfall sollte durch öffentlich-rechtliche Sanktionen wie Einzelanordnungen, Bußgelder und die Vorenthaltung staatlicher Unterstützungsleistungen ergänzt werden. Durch solche Vorgaben kann die Einhaltung von Standards im Vorfeld gefördert werden, so dass es gar nicht erst zum Schadenseintritt kommt.

- ▶ Ein künftiges Abkommen muss die Vertragsstaaten dazu verpflichten, neue behördliche Strukturen für die Überwachung der Einhaltung von Sorgfaltspflichten zu schaffen bzw. bestehende zu nutzen.
- ▶ Staaten müssen Unternehmen, die auf Nachfrage keine Sorgfaltspläne vorlegen, mit Bußgeldern sanktionieren.
- ▶ Staaten müssen dafür Sorge tragen, dass die Einhaltung der menschenrechtlichen Sorgfalt Voraussetzung für die Vergabe öffentlicher Aufträge sowie den Erhalt von Subventionen und Außenwirtschaftsförderung wird.

Effektiver Rechtsschutz für Betroffene

Zur menschenrechtlichen Schutzpflicht der Staaten gehört auch seit langem die Pflicht, für Geschädigte effektive Rechtsverfahren bereit zu stellen. Bislang mangelt es jedoch an der Umsetzung. In vielen Ländern fehlt es an einer unabhängigen Justiz, wirtschaftliche Interessen haben gegenüber sozialen Belangen ein höheres Gewicht. Hinzu kommen hohe Kosten und die oft überaus lange Verfahrensdauer. Entscheiden sich Betroffene für eine Klage im Heimatland des Konzerns, stellen sich weitere Probleme: In vielen Ländern erklärt sich die Justiz für nicht zuständig, wenn der Schaden im Ausland entstanden ist. Anstatt in transnationalen Fällen zusammenzuarbeiten und sich gegenseitig bei Beweiserhebung und Urteilsvollstreckung zu unterstützen, bleiben schwere Verfehlungen durch transnational agierende Unternehmen ungeahndet. Neben den oben beschriebenen Rechtsänderungen zur Haftung von Unternehmen bedarf es daher auch zusätzlicher Maßnahmen, um die prozessualen Rechte Betroffener zu stärken.

Das zukünftige Abkommen muss Staaten verpflichten, Betroffenen im Falle von Rechtsverletzungen durch Unternehmen effektiven und unabhängigen Rechtsschutz zu gewähren. Dabei müssen Mindestanforderungen an die innerstaatlichen Rechtsverfahren ebenso wie Erleichterungen transnationaler Verfahren geregelt werden:

- ▶ Staaten müssen kollektive Klagemöglichkeiten schaffen, die es auch großen Betroffenen-gruppen ermöglichen, Rechtsschutz zu suchen.
- ▶ Staaten müssen Möglichkeiten für Betroffene schaffen, risikoreiche Unternehmensprojekte zunächst im Eilverfahren zu stoppen.
- ▶ Staaten müssen gewährleisten, dass Betroffene Zugang zu Informationen über relevante unternehmensinterne Entscheidungsprozesse erlangen können. Dafür müssen Offenlegungspflichten geschaffen und eine Beweislastumkehr etabliert werden.

Die Danzer Group ist ein deutsch-schweizerisches Unternehmen, das über seine 100-prozentige Tochtergesellschaft Siforco im Kongo Holz abbauen ließ. Dabei kam es immer wieder zu sozialen Konflikten, die teilweise in gewaltsamen Übergriffen von Militär und Polizei endeten. Der dramatischste Vorfall ereignete sich am frühen Morgen des 2. Mai 2011, als 60 bewaffnete Militär- und Polizeikräfte das Dorf überfielen und zahlreiche Menschenrechtsverletzungen begingen. Sie schlugen auf die Dorfbewohner/innen ein, nahmen einige von ihnen willkürlich fest, zerstörten ihr Eigentum und vergewaltigten mehrere Frauen und Mädchen. Zeugen sagten hinterher aus, dass Siforco Fahrzeuge und Fahrer für den Einsatz gestellt und hinterher dafür gezahlt hatte.⁹ Hintergrund des Vorfalls war, dass Dorfbewohner/innen zwei Batterien, eine Solarzelle und ein Radio entwendet hatten. Sie wollten dadurch ihre Verhandlungsposition im Protest gegen Siforco stärken. Entgegen einer Verpflichtung nach kongolesischem Recht zur Umsetzung von Sozialprojekten, hielt sich das Unternehmen nicht an die Abmachung, in dem Dorf eine Schule und ein medizinisches Versorgungszentrum aufzubauen. Dagegen protestierten die Dorfbewohner/innen. Weil es immer wieder zu gewalttätigen Übergriffen kam, sind sowohl das Tochterunternehmen als auch die Unternehmensführung in Europa mehrmals von Nichtregierungsorganisationen vor der weiteren Zusammenarbeit mit lokalen Sicherheitskräften gewarnt worden. Die Gefahr solcher Einsätze war somit bekannt. Trotzdem schaltete Siforco am 2. Mai 2011 wieder Sicherheitskräfte ein, statt den Konflikt auf friedliche Weise zu lösen. Der Vorfall ist symptomatisch für eine im globalen Süden verbreitete Problematik: Der Abbau von Rohstoffen führt zu sozialen Konflikten und Protesten, in die lokale Sicherheitskräfte eingreifen, oft mit extremer Gewalt.

In ihrem Bemühen um Aufarbeitung des Vorfalls strengten die Dorfbewohner/innen zunächst ein

Verfahren im Kongo an: Im März 2012 reichten sie mit Hilfe eines kongolesischen Anwalts in der Provinzhauptstadt Mbandaka Strafanzeige gegen die beteiligten Polizei- und Militärkräfte und zwei Angestellte von Siforco ein, verbunden mit Anträgen auf zivilrechtliche Entschädigung. Obwohl der Anwalt anonyme Anrufe erhielt, in denen er aufgefordert wurde, die Anzeige fallen zu lassen, machte er öffentlich auf das Verfahren aufmerksam. So konnte erreicht werden, dass Ermittlungen aufgenommen wurden und der Fall von Juni bis Dezember 2015 vor dem örtlichen Militärgericht verhandelt wurde. Schlussendlich wurden mehrere Einsatzkräfte wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu geringen Haftstrafen zwischen zwei und drei Jahren verurteilt. Die Siforco-Angestellten dagegen wurden freigesprochen. Hinderlich für das Verfahren war vor allem die chronische Unterfinanzierung der kongolesischen Justiz. So kam es immer wieder zu Verzögerungen, Zeugen konnten nicht gehört und ihr Schutz nicht hinreichend gewährleistet werden.¹⁰

Parallel zum Verfahren im Kongo wurde im April 2013 bei der Staatsanwaltschaft Tübingen Strafanzeige gegen einen deutschen Manager der Danzer Group eingereicht. Ihm wird vorgeworfen, es pflichtwidrig unterlassen zu haben, die Vergehen der Sicherheitskräfte an den Dorfbewohner/innen zu verhindern, indem er es unterließ, Siforco anzuweisen, bei Konflikten nicht mit ihnen zu kooperieren. Um die Verantwortung des Managers zu belegen, war es notwendig herauszufinden, welchen Einfluss er auf die Aktivitäten von Siforco hatte. Informationen, die kaum beschafft werden konnten, weil Danzer als Familienbetrieb nicht zur Veröffentlichung von Geschäftsberichten verpflichtet war. Zudem haben, wie bei den meisten transnationalen Verfahren, Verständigungsprobleme eine Rolle gespielt. Zeugenaussagen mussten übersetzt werden, was die Kosten in die Höhe trieb und für Verzögerungen sorgte. Nach zwei Jahren schleppender Ermittlungen stellte die Staatsanwalt-

⁹ Skinner, Gwynne/McCorquodale, Robert/DeSchutter, Olivier (2013): *The Third Pillar, Access to Judicial Remedies for Human Rights Violations by Transnational Business*, S. 84, abrufbar unter: http://corporatejustice.org/documents/publications/eccj/the_third_pillar_-_access_to_judicial_remedies_for_human_rights_violation.-1-2.pdf (letzter Zugriff am 31.01.2019).

¹⁰ MONUSCO (2016): *Accountability for Human Rights Violations and Abuses in the DRC: Achievements, Challenges and Way forward* (1 January 2014 – 31 March 2016), S. 33, abrufbar unter: www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/UNJHROAccountabiliteReport2016_en.pdf (letzter Zugriff am: 31.01.2019).

schaft das Verfahren ein, u. a. mit der Begründung, dass Rechtshilfeverfahren und Ermittlungersuchen "in afrikanischen Staaten" äußerst schwierig seien und der Aufwand sich nicht lohne. Seit 2015 die Beschwerde der Betroffenen gegen die Einstellungsverfügung abgewiesen wurde, wird nicht weiter ermittelt.¹¹ Weder im Kongo noch im Heimatstaat wurde die Verantwortung von Danzer aufgeklärt und den Betroffenen Wiedergutmachung gewährt.

Wie hätte das Abkommen den Betroffenen geholfen?

Das verbindliche Abkommen würde die Vertragsstaaten zur gesetzlichen Festschreibung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten für Unternehmen verpflichten. Durch strengere Vorgaben zur menschenrechtlichen Sorgfalt ließen sich viele Menschenrechtsverletzungen schon im Vorfeld verhindern. Im Fall von Verletzungen würden Transparenzvorschriften Einblick in unternehmensinterne Entscheidungsprozesse und den Nachweis von Fehlverhalten ermöglichen. Die Klarstellung des Umfangs der Sorgfaltspflichten eines Mutterunternehmens in Bezug auf Menschenrechtsverstöße des Tochterunternehmens ist auch im Strafrecht relevant: Nur so kann festgestellt werden, wann ein strafbewehrtes Unterlassen vorliegt. Das Abkommen könnte die Vertragsstaaten zur Einführung eines Unternehmensstrafrechts verpflichten. Damit wäre ein Strafverfahren gegen das Unternehmen Danzer möglich gewesen. Die strafrechtliche Verfolgung einzelner Manager/innen ist unbefriedigend, weil deren Verfehlungen kaum nachweisbar sind und häufig auf Unternehmenspolitiken zurückgehen. Zudem würde das Abkommen den nationalen Rechtsweg stärken und damit Verfahren am Ort der Menschenrechtsverletzung ermöglichen. Falls dies z. B. wegen Sicherheitsbedenken nicht in Frage kommt, gäbe das Abkommen den Betroffenen darüber hinaus die Möglichkeit, im Heimatland des Unternehmens zu klagen. Das Abkommen würde die Staaten in solchen transnationalen Verfahren

zur justiziellen Zusammenarbeit anhalten und so grenzüberschreitende Beweiserhebungen, wie die Vernehmung von Zeugen im Ausland, erleichtern. Staatsanwaltschaften könnten die Ermittlungen demnach nicht mehr mit dem Verweis auf fehlende Kooperation mit "afrikanischen Staaten" einstellen. Scheitern Verfahren an unzureichenden Justizsystemen, bliebe zudem der vorgeschlagene Internationale Gerichtshof für Menschenrechte als Kontrollinstanz.

¹¹ ECCHR, Kein Verfahren gegen leitenden Mitarbeiter der Danzer Group wegen Menschenrechtsverletzungen in der Demokratischen Republik Kongo, abrufbar unter: <https://www.ecchr.eu/fall/kein-verfahren-gegen-leitenden-mitarbeiter-der-danzer-group-wegen-menschenrechtsverletzungen-in-der/> (letzter Zugriff am: 31.01.2019).

-
- ▶ Staaten müssen verpflichtet werden, eine gerichtliche Zuständigkeit für Klagen gegen Unternehmen, die in ihrem Land ihren Hauptsitz oder wesentliche Geschäftstätigkeiten haben, zu definieren. Von ihnen kontrollierte Tochterunternehmen müssen gemeinsam mit dem Mutterunternehmen am Hauptsitz des Mutterunternehmens verklagt werden können.
 - ▶ Ein künftiges Abkommen muss Staaten zur justiziellen Zusammenarbeit verpflichten und so gewährleisten, dass erforderliche Informationen in Bezug auf solche Verfahren ausgetauscht und Gerichtsentscheidungen vollstreckt werden müssen, es sei denn, sie sind mit den internationalen Menschenrechten unvereinbar.

Vorrang vor Handels- und Investitionsrecht

Investitionsschutz- und Handelsabkommen sind häufig allein an den wirtschaftlichen Interessen transnational agierender Unternehmen orientiert und schränken den regulativen Spielraum der betreffenden Staaten zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung von Menschenrechten ein. Prinzip 9 der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte fordert Staaten daher auf, beim Abschluss solcher Abkommen darauf zu achten, dass der innerstaatliche Politikspielraum zum Schutz der Menschenrechte erhalten bleibt. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte stellt in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 24 klar, dass Staaten dabei auch sicherstellen müssen, dass sie andere Staaten nicht dabei behindern, ihre Menschenrechtsverpflichtungen zu erfüllen (Absatz 29)¹². Bisherige Menschenrechtsklauseln in solchen Abkommen sind nur sehr selten zur Anwendung gekommen und stellen nicht hinreichend klar, dass Handels- und Investitionsbestimmungen die Spielräume von Staaten nicht einschränken dürfen, Menschenrechte umzusetzen. Ein zukünftiges Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten muss deshalb den Vorrang von Menschenrechten vor Handels- und Investitionsrecht eindeutig festschreiben.

- ▶ Das künftige Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten muss das Verhältnis von Handels- und Investitionsabkommen und Menschenrechten durch eine spezielle Vorrangsklausel klarstellen. Die Vorgaben aus dem künftigen Menschenrechtsabkommen müssen für die Vertragsparteien Vorrang haben vor widersprechenden Bestimmungen in den Handels- und Investitionsverträgen.
- ▶ Das künftige Abkommen muss Staaten verpflichten, vor Verhandlungsbeginn, vor der Ratifizierung und periodisch während der Umsetzung von Handels- und Investitionsschutzabkommen menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchzuführen. Im Falle negativer Auswirkungen auf die Menschenrechte müssen Staaten verpflichtet werden, vor und nach der Ratifizierung menschenrechtlich problematische Bestimmungen in einem transparenten und demokratischen Verfahren zu revidieren.
- ▶ Das künftige Abkommen muss Staaten verpflichten, in alle Handels- und Investitionsschutzabkommen verbindliche menschenrechtliche Ausnahmeklauseln aufzunehmen, die klarstellen, dass Handels- und Investitionsbestimmungen niemals so ausgelegt werden dürfen, dass sie den Spielraum der Staaten einschränken, die Menschenrechte im In- und Ausland zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Die Durchsetzung dieser Klauseln muss unter anderem durch wirksame zivilgesellschaftliche Beschwerdemechanismen gewährleistet werden.

¹² Vgl. Allgemeiner Kommentar Nr. 24 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (E/C.12/GC/24).



FALLBEISPIEL

Der Fall Chevron-Texaco vs. Ecuador

Der viel diskutierte Fall Chevron-Texaco vs. Ecuador betrifft ein Schiedsverfahren, das von dem US-amerikanischen Konzern Chevron gegen den Staat Ecuador geführt wurde, um Schadensersatzzahlungen zu vermeiden, zu denen er von ecuadorianischen Gerichten wegen unsachgemäßer Erdölförderung verurteilt worden war. Von 1964 bis 1992 förderte das Unternehmen Texaco, welches 2001 von Chevron übernommen wurde, Erdöl in der Region Lago Agrio des ecuadorianischen Amazonasgebiets. Nachdem Texaco die Förderung beendet hatte, reichten 30.000 Betroffene, die sich in der *Unión de Afectados por las Operaciones de Texaco* (UDAPT) zusammengeschlossen haben, vor Gerichten in den USA und in Ecuador mehrere Sammelklagen gegen den Konzern ein. Seit nunmehr 23 Jahren kämpfen sie für Wiedergutmachung. Die Kläger/innen werfen dem Konzern vor, bei der Erdölförderung von Anfang an grob fahrlässig vorgegangen zu sein. Mit dem Ziel maximaler Gewinne bei möglichst geringer Investition habe man wesentliche Sicherheitsstandards außer Acht gelassen:

Mit giftigen Rückständen aus der Ölförderung vermisches Wasser sei in die Flüsse geleitet und das Gebiet großflächig durch Erdöllecks verschmutzt worden. Ergebnis sei die Zerstörung von mehr als 450.000 Hektar tropischen Regenwalds gewesen. Infolge der Wasserverschmutzungen durch Giftstoffe sei die Rate von Krebserkrankungen angestiegen. 1993 klagte die Vereinigung deshalb vor einem New Yorker Bundesgericht. Nach neun Jahren Rechtsstreit wies das Gericht die Klage mit dem Argument zurück, dass ecuadorianische Gerichte näher am Fall wären. Im Jahr 2011 schließlich verurteilte ein ecuadorianisches Gericht Chevron/Texaco zur Zahlung von 18 Milliarden Dollar. Daraufhin zog der Konzern sämtliche Vermögenswerte aus Ecuador ab, sodass das Urteil nicht vollstreckt werden konnte. Gleichzeitig rief er den Ständigen Schiedsgerichtshof in Den Haag an und warf Ecuador vor, durch unzulässige Beeinflussung des ecuadorianischen Gerichts

gegen mehrere Bestimmungen aus dem bilateralen Investitionsabkommen mit den USA verstoßen zu haben. Im Februar 2011 erließ das Schiedsgericht eine einstweilige Verfügung, in der Ecuador die Vollstreckung des Urteils gegen Texaco/Chevron untersagt wird. Hiergegen wandten sich die Kläger/innen erfolglos an die Interamerikanische Menschenrechtskommission. Sie machten geltend, durch die im Zuge des Investor-Staat-Verfahrens gestoppte Auszahlung des Schadensersatzes in ihren Rechten auf Leben, körperliche Unversehrtheit und Gesundheit verletzt zu werden.¹³ 2013 bestätigte der Oberste Gerichtshof Ecuadors das Urteil des ecuadorianischen Gerichts und reduzierte lediglich die Schadenssumme auf 9,5 Milliarden US-Dollar. Im September 2018 erklärte das Internationale Schiedsgericht in Den Haag die von Ecuador geforderte Schadenssumme für unzulässig. Es erklärte, dass Ecuador das bilaterale Investitionsabkommen mit den USA verletzt habe.¹⁴

Wie hätte das Abkommen den Betroffenen geholfen?

Das Abkommen soll festlegen, dass Betroffene von Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen sowohl im Land, wo der Schaden eingetreten ist, als auch im Heimatland des Unternehmens klagen können. So wäre es den Betroffenen im vorliegenden Fall erspart geblieben, nach jahrelangem Prozess in den USA mit ihrem Verfahren an ecuadorianische Gerichte verwiesen zu werden. Regelungen zur justiziellen Zusammenarbeit hätten die grenzüberschreitende Anerkennung und Vollstreckung des Urteils, mit dem Chevron zur Zahlung von Schadensersatz verurteilt wurde, gewährleistet. Schließlich könnte das Abkommen sicherstellen, dass Menschenrechte bei Investitionsstreitigkeiten zu berücksichtigen sind. Nationale Gerichtsentscheidungen, die Betroffene von Menschenrechtsverletzungen Rechtsschutz gewähren, dürften damit nicht länger als Verletzung von Handels- und Investitionsabkommen angesehen werden.

¹³ Krajewski, Markus (2017): Ensuring the primacy of human rights in trade and investment policies: Model clauses for a UN Treaty on transnational corporations, other businesses and human rights, S. 10, <https://www.cidse.org/publications/business-and-human-rights/business-and-human-rights-frameworks/ensuring-the-primacy-of-human-rights-in-trade-and-investment-policies.html> (letzter Zugriff am: 31.01.2019).

¹⁴ Permanent Court of Arbitration (2018): Chevron Corporation and Texaco Petroleum Company vs. The Republic of Ecuador, Second Partial Award on Track II, abrufbar unter: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw9934.pdf> (letzter Zugriff am: 04.02.2019).

Überwachung der Umsetzung des Abkommens

Die Staaten sollten vereinbaren, dass das Abkommen in Kraft tritt, wenn eine Mindestanzahl von Staaten es unterzeichnet und ratifiziert hat.

Damit das Abkommen kein zahnloser Tiger wird, bedarf es neben inhaltlichen Vorgaben auch effektiver Verfahren zur Durchsetzung und Weiterentwicklung des Abkommens. Dazu gehören unter anderem die Schaffung eines Sekretariats, Verfahren zur nachträglichen Erweiterung oder Verschärfung der Standards und ein wirksames Überprüfungssystem.

Unabhängiges Expertenkomitee:

Internationale Menschenrechtsverträge werden meist durch ein unabhängiges Expertenkomitee überwacht, das die Vertragsbestimmungen auslegt, Staatenberichte zum Umsetzungsstand entgegen nimmt und auch individuelle Beschwerden prüft. Diese Expertenausschüsse können zwar keine durchsetzbaren Urteile fällen, geben jedoch Empfehlungen an die Staaten ab, die in vielen Staaten Beachtung finden.

► Das zukünftige Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten muss einen entsprechenden unabhängigen Ausschuss mit internationalen Expert/innen vorsehen und diesem Ausschuss folgende Kompetenzen einräumen:

- Auslegung der Vertragsbestimmungen;
- Entgegennahme und Bewertung regelmäßiger Staatenberichte über die Umsetzung der Vertragspflichten;
- Entgegennahme von Individualbeschwerden gegen Staaten bei wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen;
- Ermittlungen vor Ort in konkreten Fallkonstellationen (Länderreisen, Informationsrechte).

Internationaler Gerichtshof für Menschenrechte:

Der nationale Rechtsweg ist für Betroffene am besten erreichbar und kann gegenüber internationalen Klagen und Beschwerden oft auch effektiver und schneller Abhilfe schaffen. Das Abkommen muss daher in erster Linie wie oben vorgeschlagen die nationalen Rechtswege stärken. In vielen Ländern bietet der nationale Rechtsweg jedoch keinen hinreichenden Schutz. Aus diesem Grund räumen Investitionsschutzvereinbarungen transnationalen Unternehmen Sonderklagerechte ein: Die Unternehmen müssen nicht auf die nationalen Rechtssysteme zurückgreifen, sondern können die Staaten vor internationalen Schiedsgerichten verklagen. Diese Sonderklagerechte für Unternehmen vor intransparenten und demokratisch nicht legitimierten Schiedsgerichten müssen abgeschafft werden. Auch aktuelle Reformansätze der EU-Kommission greifen zu kurz. Das von der Kommission vorgelegte Mandat für einen "Multilateralen Investitionsgerichtshof" verändert keine materiell-rechtlichen Grundlagen und verfestigt sogar das problematische System.

Stattdessen bedarf es eines internationalen Gerichtshofes für Menschenrechte, vor dem Betroffene von Menschenrechtsverstößen gegen transnationale Unternehmen klagen können. Der internationale Gerichtshof muss sowohl für zivilrechtliche Klagen gegen transnationale Unternehmen auf Schadensersatz oder Unterlassung zuständig sein, als auch für die strafrechtliche Verurteilung von Unternehmen. Die Idee eines internationalen Gerichtsverfahrens gegen nichtstaatliche Akteure ist nicht neu. Als früher Wegweiser können auch die im 19. Jahrhundert etablierten internationalen Gerichtshöfe gegen Sklavenhandel betrachtet werden, die 600 Fälle verhandelten und 80.000 Sklaven von illegalen Handelsschiffen befreiten. Auch in den Verhandlungen zum Statut des internationalen Strafgerichtshofes wurde 1998 darüber diskutiert, Strafverfahren gegen Unternehmen zuzulassen. Dies ist vor allem deswegen verworfen worden, weil in einigen nationalen Rechtsordnungen die Strafbarkeit von Unternehmen nicht vorgesehen war. In den letzten Jahren sind weitere Vorschläge entwickelt worden, die als Grundlage für die Etablierung eines Gerichtshofes für Menschenrechte dienen können.¹⁵

Nationale Überwachungsinstitutionen:

▣ Das zukünftige Abkommen muss die Einrichtung unabhängiger nationaler Überwachungsorganisationen bzw. die Übertragung entsprechender Aufgaben auf existierende Organisationen wie die nationalen Menschenrechtsinstitute vorschreiben. Diese nationalen Institutionen müssen, ähnlich der Monitoringstelle zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention (angesiedelt beim Deutschen Institut für Menschenrechte), die Umsetzung des Abkommens auf nationaler Ebene überwachen. Die Aufgaben sollten u. a. folgendes umfassen:

- Untersuchungen/Studien zum Umsetzungsstand;
- Anhörungen von Expert/innen;
- Stellungnahmen und Empfehlungen;
- bei Bedarf Mahnungen an die Regierung.

¹⁵ Kevin T. Jackson (1998): A Cosmopolitan Court for Transnational Corporate Wrongdoing: Why Its Time has Come, 17 J. of Bus. Ethics 759; Scheinin, Martin (2012): International Organizations and Transnational Corporations at a World Court of Human Rights, Global Policy, 2012, 3, 4, 488-49.

3. Die Verantwortung Deutschlands

Als wirtschaftlich starke und einflussreiche Industrienation und Heimatland zahlreicher international tätiger Unternehmen trägt Deutschland eine besondere Verantwortung für die Entwicklung hin zu einem klima- und umweltschonenden, an Menschenrechten ausgerichteten globalen Wirtschaftssystem. Im Oktober 2018 veröffentlichte der Sozialausschuss der Vereinten Nationen seinen Abschlussbericht über die Einhaltung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte durch die Bundesrepublik Deutschland. Der Ausschuss kritisiert darin die "ausschließlich freiwillige Natur der menschenrechtlichen Sorgfalt", wie sie im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte beschrieben wird.¹⁶ Deutschland solle gesetzlich sicherstellen, dass Unternehmen die Menschenrechte in Auslandsgeschäften achten und für Verstöße haftbar gemacht werden können. Daher wäre es auch im Interesse Deutschlands, sich am Treaty-Prozess zu beteiligen, welcher der Entwicklung von verbindlichen Standards auf internationaler Ebene dient.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) bewertet in seiner Stellungnahme den vorliegenden Vertragsentwurf als gute Basis für die weiteren Verhandlungen und als geeignet, menschenrechtliche Schutzlücken vor allem in transnationalen Lieferketten zu schließen.¹⁷

Während seiner G7- und G20-Präsidentschaft hat Deutschland das Thema „nachhaltige Lieferketten“ als politische Priorität gesetzt. Der globale Einsatz Deutschlands für Menschenrechte und nachhaltiges Wirtschaften würde jedoch erheblich an Glaubwürdigkeit verlieren, wenn sich Deutschland internationalen Regeln für die globale Wirtschaft entgegenstellen würde. Die Bundesregierung sollte die Empfehlungen des DIMR und des UN-Sozialausschusses daher ernst nehmen und den weiteren Verhandlungsprozess konstruktiv begleiten.

Die unterzeichnenden Organisationen der Treaty Alliance Deutschland fordern:

- ▣ Die Bundesregierung sollte konstruktiv an den Tagungen der Arbeitsgruppe teilnehmen und die Formulierung eines ambitionierten Abkommens aktiv unterstützen.
- ▣ Die Bundesregierung sollte den Vertragsentwurf kommentieren und konstruktive Vorschläge zu dessen Weiterentwicklung vorlegen.
- ▣ Damit eine gute Arbeitsweise der UN-Arbeitsgruppe gewährleistet werden kann, sollte sich die Bundesregierung an einer besseren finanziellen und personellen Ausstattung der UN-Arbeitsgruppe beteiligen.
- ▣ Schließlich sollte sich die Bundesregierung innerhalb der Europäischen Union für eine aktive und konstruktive Mitarbeit aller EU-Mitgliedsländer für ein ambitioniertes Abkommen einsetzen.

¹⁶ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2018): Concluding observations on the sixth periodic report of Germany (Dok. E/C.12/DEU/CO/6), abrufbar unter: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/DEU/E_C-12_DEU_CO_6_32792_E.docx (Letzter Zugriff am: 28.11.2018)

¹⁷ DIMR (2018): Die Richtung stimmt – jetzt muss die EU mitgestalten. Stellungnahme zum ersten Entwurf für ein verbindliches Menschenrechtsabkommen der Offenen Zwischenstaatlichen UN-Arbeitsgruppe zu Transnationalen Konzernen und Sonstigen Unternehmen. Berlin, abrufbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Menschenrechtsabkommen_zu_Transnationalen_Konzernen_und_Sonstigen_Unternehmen.pdf (Letzter Zugriff am 28.11.2018).

Weitere Informationen

Blackburn, Daniel (2017): Removing Barriers to Justice. How a treaty on business and human rights could improve access to remedy for victims. Commissioned by: ActionAid Netherlands, Brot für die Welt, SOMO, CIDSE, Friends of the Earth Europe, ITUC, ITF, ForUM. Amsterdam: SOMO.
<https://info.brot-fuer-die-welt.de/sites/default/files/blog-downloads/removing-barriers-web.pdf>

Chairmanship of the OEIGWG (2018): Legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises. Zero Draft 16.7.2018.
<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/DraftLBI.pdf>

Chairmanship of the OEIGWG (2018): Draft optional protocol to the legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises.
<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session4/ZeroDraftOPLegally.PDF>

Chairmanship of the OEIGWG (2017): Elements for a draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights.
www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/LegallyBindingInstrumentTNCs_OBEs.pdf

De Schutter, Olivier (2018): The "Zero Draft" for a legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises: A Comment.
https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session4/DeSchutter_Panel3-4.pdf

ESCR-Net/FIDH (2016): Ten Key Proposals for the Treaty: A Legal Resource for Advocates and Diplomats Engaging with the UN Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises. New York/Paris.
https://www.escr-net.org/sites/default/files/attachments/tenkeyproposals_final.pdf

ICJ (2016): Proposals for Elements of a Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and Other Business Enterprises. Genf.
<https://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/10/Universal-OEWG-session-2-ICJ-submission-Advocacy-Analysis-brief-2016-ENG.pdf>

Krajewski, Markus (2017): Ensuring the primacy of human rights in trade and investment policies: Model clauses for a UN Treaty on transnational corporations, other businesses and human rights. Aachen/Brüssel/Dublin/London/Wien: CIDSE, CAFOD, Entraide et Fraternité, Dreikönigsaktion, MISEREOR, Trocaire.
<https://www.cidse.org/publications/business-and-human-rights/business-and-human-rights-frameworks/ensuring-the-primacy-of-human-rights-in-trade-and-investment-policies.html>

Martens, Jens/Seitz, Karolin (2016): Auf dem Weg zu globalen Unternehmensregeln. Der „Treaty-Prozess“ bei den Vereinten Nationen über ein internationales Menschenrechtsabkommen zu Transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen. Bonn/New York: Global Policy Forum und Rosa-Luxemburg-Stiftung–New York Office.
https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Globale_Unternehmensregeln_online.pdf

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

Treaty Alliance Deutschland (2019): Auf zu einem UN-Treaty! Flyer.
https://www.suedwind-institut.de/files/Suedwind/Publikationen/2019/2019-07%20Flyer%20UN-Treaty_aktualisiert%202019.pdf

Treaty Alliance Deutschland (2019): Briefing-Papier zum Zero Draft.
https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/TA-D-Briefing-Papier_ZeroDraft_0119_online.pdf

Treaty Alliance Deutschland (2017): UN-Treaty. Menschenrechte vor Profit. Bündniszeitung. http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2017/10/2107-10-12_Treaty-Buendniszeitung.pdf

United Nations General Assembly (2014): Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights. Resolution A/HRC/RES/26/9.
http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/26/9

Website der UN-Arbeitsgruppe: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOntnc.aspx>

Website der Treaty Alliance: www.treatymovement.com

Website des CorA-Netzwerks zum Treaty: www.cora-netz.de/treaty

Websites der europaweiten Kampagne „Menschenrechte schützen – Konzernklagen stoppen!“:
<http://www.gerechter-welthandel.org/menschenrechte-schuetzen-konzernklagen-stoppen/> und <https://stopisds.org/de>

Twitter: #bindingtreaty und #StopCorporateAbuse

