

# UNTERNEHMENSVERANTWORTUNG OHNE PFLICHTEN?

*Verbindliche Regeln für Unternehmen – Schutz für  
Mensch und Umwelt*

- Briefingpaper -



# INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung.....	3
Fallstudie 1: Kupfer von Tintaya-Antapaccay aus Peru.....	3
Fallstudie 2: Kohle von Cerrejón aus Kolumbien.....	4
Fallstudie 3: Stahl von TKCSA aus Brasilien.....	5
1. Das Handels- und Investitionsregime der EU: rückschrittlich, unfair und undemokratisch.....	5
2. Wie könnte ein verbindliches UNO-Instrument zur Regulierung von transnationalen Unternehmen aussehen?.....	6
3. Was braucht eine gute EU-Konfliktmineralienregelung?.....	7
4. Braucht Europa mehr Unternehmensstrafrecht?.....	8
Übersicht.....	10
Fazit und Empfehlungen.....	11

# EINLEITUNG<sup>1</sup>

Wirtschaftliches Wachstum basiert in Deutschland und anderen Industrieländern auf wachsendem Verbrauch insbesondere mineralischer (z.B. Kupfer, Eisen, Gold, Aluminium) und energetischer (z.B. Erdöl, Erdgas, Kohle) Rohstoffe. Dieses Wirtschaftsmodell führt zu massiver globaler sozialer und ökologischer Ungerechtigkeit. Während in Deutschland und der Europäischen Union (EU) dieses Modell durch Wirtschaftsförderung und Handelsliberalisierung weiter unterstützt wird, wächst daran international die Kritik und wird der Versuch unternommen, alternative Wege zu beschreiben und zu beschreiten. Ein hoher Stellenwert kommt in diesem Kontext der Diskussion um eine menschenrechtliche Regulierung von Unternehmenstätigkeit zu: Auf UN-Ebene hat 2015 die Erarbeitung eines verbindlichen Instrumentes für transnationale Unternehmen und Menschenrechte begonnen; die EU arbeitet an einer Konfliktmineralienregelung und nach und nach führen immer mehr Länder die Strafbarkeit von Unternehmen ein. Mit dieser Broschüre bietet das FDCL einen Überblick über diese Vorschläge und entwickelt eine Argumentationshilfe am Beispiel des für Deutschland so wichtigen Rohstoffsektors in Lateinamerika.

Was für die EU gilt, gilt umso mehr für Deutschland: Für die deutsche Energie- und Rohstoffversorgung hat Lateinamerika eine zentrale Bedeutung. Deshalb intensiviert die deutsche Bundesregierung die Beziehungen mit der Region in den Bereichen Wirtschaft, Investitionen und Handel. Dies erfolgt mit dem konkreten Ziel, der deutschen Industrie freien Zugang zu Rohstoffen sowie den freien Absatz deutscher Industriegüter zu garantieren. Daher drängt sie – im Einklang mit der Europäischen Kommission – auf ein hohes Niveau an Investitionsschutz und den Abbau von Handelshemmnissen. Dazu können auch Regelungen in den Bereichen Umwelt und öffentliche Gesundheitsvorsorge gehören. Auch die Entwicklungspolitik wird in den Dienst der deutschen Wirtschaftsförderung gestellt, denn sie könne „dazu beitragen, dass in den Partnerländern durch den Aufbau eines stabilen und leistungsfähigen Rohstoffsektors und kompetenter staatlicher Akteure wichtige Rahmenbedingungen für ein investitionsfreundliches Klima geschaffen

werden, von dem auch die deutsche Wirtschaft profitieren kann.“<sup>2</sup>

Am Beispiel der Rohstoffe Kupfer, Kohle und Eisen/Stahl aus Lateinamerika soll im Folgenden gezeigt werden, wie wichtig diese derzeit für die deutsche Wirtschaft sind:

**Kupfer für Windräder und Autos:** Chile ist – mit 5,42 Millionen Tonnen und circa 35% der Weltproduktion (Vorkommen, Verhüttung und Raffinierung) – der größte Kupferproduzent weltweit. An zweiter Stelle folgt Peru mit einer Jahresproduktion von 1,24 Millionen Tonnen (2011). Deutschland als weltweit drittgrößter Verarbeiter von Kupfer muss seinen Bedarf, soweit er nicht aus Recycling gewonnen wird, zu 100% importieren. Davon kommen 64% aus Lateinamerika und allein 25% Peru.<sup>3</sup> Die Hamburger Aurubis AG ist der größte deutsche und weltweit der zweitgrößte Kupferverarbeiter.<sup>4</sup>

## FALLSTUDIE 1: KUPFER VON TINTAYA-ANTAPACCAY AUS PERU<sup>(1)</sup>

Seit 2006 fördert der Schweizer Megakonzern Glencore, früher XStrata, im Tintaya-Antapaccay-Projekt im Süden Perus Kupfer. Lokale Bauern und Bäuerinnen stellten bald Missbildungen bei Schafen, Lamas und Alpakas fest. Unabhängige Wasser- und Bodenanalysen ergaben zu hohe Konzentrationen an Schwermetallen: Das Wasser war für den menschlichen Konsum ungeeignet. Auch in Blut- und Urinproben der Anwohner/innen der Minen wurden erhöhte Konzentrationen von Blei und Quecksilber gefunden.

Zivilgesellschaftlicher Protest wird nicht geduldet: Die Menschen müssen mit Drohungen und Kriminalisierung rechnen. Proteste werden gewaltsam niedergeschlagen, es gibt Tote und Verletzte und es wurden Folter und illegale Festnahmen angezeigt. Ein Runder Tisch zwischen Unternehmen, Zivilgesellschaft und Regierung hat bisher keine Lösungen gefunden. Die Proteste gehen weiter.

<sup>1</sup> Diese Broschüre ist die Kurzversion der Publikation mit dem Titel „Alle Rechte – keine Pflichten, Schutz für Mensch und Umwelt - Eine Orientierungshilfe im Dschungel der Diskussion um Unternehmensregulierung“ (FDCL 2015), in der ausführlichere Referenzen zu finden sind.

<sup>2</sup> BMWi (2010): *Rohstoffstrategie der Bundesregierung, Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen*, URL: <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=365186.html> (Stand: 15.7.2015); Auswärtiges Amt (2010): *Deutschland, Lateinamerika und Karibik: Konzept der Bundesregierung*, URL: [http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/367294/%20publicationFile/209454/LAK-Konzept\\_dt.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/367294/%20publicationFile/209454/LAK-Konzept_dt.pdf) (Stand: 5.10.2015).

<sup>3</sup> Misereor/ Brot für die Welt/ Global Policy Forum (Hg.) (2012): *Vom Erz zum Auto, Abbaubedingungen und Lieferketten im Rohstoffsektor und die Verantwortung der deutschen Automobilindustrie*, URL: [http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Vom\\_Erz\\_zum\\_Auto.pdf](http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Vom_Erz_zum_Auto.pdf) (Stand: 17.7.2015).

<sup>4</sup> Statista – das Statistikportal (ohne Jahr), *Größte Produzenten von raffiniertem Kupfer weltweit nach Produktionsmenge im Jahr 2013 (in 1.000 Tonnen)*, URL: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/240655/umfrage/groesste-produzenten-von-raffiniertem-kupfer-weltweit/> (Stand: 18.7.2015).

Aus dieser konflikträchtigen Mine bezieht auch Aurubis seit Jahren einen erheblichen Teil seiner Kupferkonzentrate. Verantwortung entlang der Lieferkette zu übernehmen, könnte hier bedeuten, dass Aurubis als wichtige Kundin ihre Kaufentscheidung bei Antapaccay an konkrete soziale und ökologische Bedingungen knüpft. Tut sie dies nicht, müsste sie sich eine Mitverantwortung zu-rechnen lassen.

<sup>(1)</sup> Entnommen aus: FDCL (2015): *Alle Rechte – keine Pflichten*

**Kohle für deutsche Kraftwerke:** Trotz „Energiewende“ wird in Deutschland noch immer ein großer und sogar steigender Anteil des Stroms aus Steinkohle produziert (2012 waren es circa 19%). Davon werden circa 75% – circa 33 Millionen Tonnen pro Jahr (2011) – importiert, hauptsächlich aus Kolumbien, dem mittlerweile fünfgrößten Kohleexporteur weltweit. Von dort importieren auch die größten Kohleimporteure in Deutschland, darunter RWE, E.ON, EnBW und Vattenfall. Mit Ausnahme von E.ON sind die Anteile dieser Unternehmen zu einem erheblichen Teil in öf-

▼ **Größte Kohlemine der Welt in Cerrejón, Kolumbien** Der Kohleabbau verschmutzt Flüsse und macht Anwohner/innen krank



Foto: Fotograf Tanenhaus (CC BY 2.0)

## FALLSTUDIE 2:

### KOHLE VON CERREJÓN AUS KOLUMBIEN:<sup>(1)</sup>

In Kolumbien herrscht seit über fünfzig Jahren Bürgerkrieg. Rohstoffreiche Regionen sind typische Konfliktherde zwischen linken Guerillagruppen und rechten Paramilitärs. Auch La Guajira, ein Departamento an der Grenze zu Venezuela, das sehr reich an Kohle und Erdgas ist, ist eine Hochrisikozone: Drogenhandel, Schmuggel und bewaffnete Gruppen sind verbreitet. Die Gewalt rate ist hoch, die Sicherheitslage für die Bevölkerung prekär. Die lokale politische und Wirtschaftselite ist eng mit kriminellen Strukturen verwoben; Korruption ist notorisch, staatliche Organe sind weitgehend dysfunktional.

Seit über 30 Jahren fördert dort der Konzern Cerrejón, an dem Glencore, BHP Billiton und Anglo-American beteiligt sind, Kohle in unmittelbarer Nähe indigener Gemeinden. Kohlestaub bedeckt ihre Acker- und Weideflächen, verschmutzt die Flüsse,

Erträge gehen zurück. Die Menschen leiden an Atemwegserkrankungen. Eine afrokolumbianische Gemeinde wurde vor fast 15 Jahren gewaltsam geräumt und bis heute nicht angemessen umgesiedelt. Gesetzliche „Konsultationsprozesse“ gemäß ILO-Konvention Nr. 169 verkommen im wahrsten Sinne des Wortes zu einem Kuhhandel. Cerrejón versucht, sich die Zustimmung zahlreicher indigener Wayúu-Gemeinden mit Kühen, Stacheldraht oder Autos zu erkaufen.

Die Menschen fordern Wiedergutmachung: Zugang zu ihrem traditionellem Land und zu sauberen Wasserquellen, Achtung ihres Selbstbestimmungsrechts und angemessene medizinische Behandlung. Cerrejón dagegen bietet Corporate Social Responsibility (CSR): Vier Stiftungen investieren – steuerlich absetzbar – in soziale Projekte. Keines dieser Projekte aber beschäftigt sich mit den beklagten Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen.

<sup>(1)</sup> Entnommen aus: FDCL (2015): *Alle Rechte – keine Pflichten*

fentlicher Hand – etwa von Städten, Kommunen oder Landkreisen,<sup>5</sup> so dass zumindest mittelbar eine demokratische Einflussnahme möglich wäre.

**Eisen und Stahl für die deutsche Auto- und Maschinenbauindustrie:** Die drei größten deutschen Autohersteller, BMW, VW und Daimler, benötigen – nach konservativen Schätzungen – circa 3,3 Millionen Tonnen primären, also nicht recycelten Stahl. Deutschland ist mit einer Jahresproduktion von 44 Millionen Tonnen pro Jahr europaweit führend in der Stahlherstellung. ThyssenKrupp ist mit 31% der deutschen

Produktion (2011) einer der größten Player. Das rohe Eisenerz wird zu 100% (2010: 43,1 Millionen Tonnen) importiert, davon gut die Hälfte aus Brasilien, dem zweitgrößten Eisenerzproduzenten weltweit.<sup>6</sup>

Sind deutsche Unternehmen für die Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden in diesen Fällen mit verantwortlich? Wie könnte ihre Verantwortung festgestellt und eingefordert werden? Diese Fragen sollten nicht isoliert von der aktuellen Handels- und Investitionspolitik diskutiert werden, die die Rahmenbedingungen für global tätige Unternehmen vorgibt.

### FALLSTUDIE 3:

#### STAHL VON TKCSA AUS BRASILIEN<sup>(1)</sup>

In der Bucht von Sepetiba nahe Rio de Janeiro liegt das Stahlwerk Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), das zu 73% im Besitz der deutschen ThyssenKrupp AG steht. 40% der Produktion werden nach Deutschland exportiert. Fischer/innen beklagen, dass durch den Betrieb des Werkes ihr Fischfang zurückgehe, denn Mangrovenwälder und Laichgründe würden zerstört, Wassergebiete für den Hafenbetrieb des Stahlwerks gesperrt und das Wasser massiv verschmutzt. Die Anwohner/innen beschwerten sich über schwermetallhaltigen Staub in der Luft. Studien belegen seit Inbetriebnahme des Werks im Jahr 2010 einen Anstieg von Atemwegs- und Hauterkrankungen und eine Erhöhung der Eisenpartikel in der Luft um 600%.

Immer wieder protestieren Fischer/innen und Anwohner/innen gegen TKCSA. Sie berichten über Bedrohungen durch Polizei und parapolizeiliche Milizen. Die Staatsanwaltschaft ermittelt seit 2009 wegen gesundheitsgefährdender Umweltverschmutzung und wegen des Einsatzes bewaffneter Milizen als Sicherheitsleute, bisher ohne Ergebnis. Auch die 2006 von über 5.000 Fischer/innen eingereichte Entschädigungsklage blieb ohne Antwort. Der Mutterkonzern ThyssenKrupp weist die Vorwürfe zurück, die alljährlich in den Aktionärs-hauptversammlungen von den Kritischen Aktionär/innen vorgebracht werden, und lässt das Werk operieren, obwohl es bis heute noch keine endgültige Betriebsgenehmigung von den Umweltbehörden erhalten hat.

<sup>(1)</sup> Entnommen aus: FDCL (2015): *Alle Rechte – keine Pflichten*

## KAPITEL 1:

### Das Handels- und Investitionsregime der EU: rückschrittlich, unfair und undemokratisch

Die EU hat zahlreiche bilaterale und biregionale Abkommen über wirtschaftliche Kooperation mit lateinamerikanischen Ländern abgeschlossen. Aktuell laufen Verhandlungen mit dem Mercosur-Bündnis (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay, Venezuela), Mexiko und Ecuador. Neben der Rohstoffsicherung soll Freihandel auch zu Wirtschaftswachstum und Wohlstand führen, nicht nur für die EU und ihre Mitgliedsstaaten, sondern auch für die Partnerländer. Zahlreiche Organisationen der Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und sozialen Bewegungen aus Lateinamerika und Europa halten aber das EU-Handelsregime für unfair. Das biregionale Netzwerk Europa-Lateinamerika-Karibik (Enlazando Alternativas) kritisiert,

die Abkommen förderten vor allem die Handelsinteressen der EU, wie den Marktzugang und die Liberalisierung von Dienstleistungen, Investitionen und Kapitalverkehr, den Zugang zu öffentlichen Aufträgen und die Privilegierung intellektuellen Eigentums. Die Partnerländer in Lateinamerika dagegen erhielten kaum bessere Rechte gegenüber dem vorherigen Allgemeinen Zollpräferenzsystem. Dies führe dazu, dass sie weiterhin auf ihre Rolle als Rohstofflieferanten reduziert blieben. Denn Ausfuhrzölle werden oft auf Rohstoffe erhoben, um die lokale Verarbeitung zu fördern. Ein Zollverbot bremst also die lokale Wertschöpfung und verringert zugleich Staatseinnahmen und öffentliche Investitionen. Gleichzeitig führt der

<sup>5</sup> Urgewald/ FIAN (Hg.) (2013): *Bitter Coal, Ein Dossier über Deutschlands Steinkohleimporte*, URL: [http://kohleimporte.de/fileadmin/user\\_upload/bittercoal\\_1\\_15\\_13.pdf](http://kohleimporte.de/fileadmin/user_upload/bittercoal_1_15_13.pdf) (Stand: 17.7.2015).

<sup>6</sup> Misereor/ Brot für die Welt/ Global Policy Forum (2012), Fn. 3, S. 40.

Abbau von Einfuhrzöllen für EU-Industriegüter zu erhöhtem Konkurrenzdruck aus der EU.

Hinsichtlich der Menschen- und Arbeitsrechte sowie des Umweltschutzes macht die EU mit ihren Handelsabkommen Rückschritte gegenüber dem Allgemeinen Zollpräferenzsystem, welches diese ablösen. Denn es gewährt Sonderpräferenzen, wenn internationale Normen zu Menschen- und Arbeitsrechten sowie Umweltschutz nachweisbar angewandt werden („APS-Plus“). Dagegen werden diese Themen in den neuen Handelsverträgen nur in unverbindlichen Klauseln behandelt. Für Betroffene von Rechtsverletzungen oder Umweltschäden gibt es keine Abhilfemechanismen. Dies widerspricht der Empfehlung des EU-Parlaments, „die Aufnahme tatsächlich durchsetzbarer Menschenrechtsbestimmungen in allen zukünftigen Handels- und Kooperationsabkommen auszuhandeln.“<sup>7</sup>

Als undemokratisch werden auch die europäischen Investitionsschutzabkommen kritisiert: Sie erlegen den Unterzeichnerstaaten einseitig Pflichten auf, um die Interessen ausländischer privater Investoren zu wahren. So können etwa neue, strengere Umwelt- oder Sicherheitsstandards als Verstoß gegen Investoren-Interessen gewertet und damit Entschädigungsklagen gegen den Gaststaat begründet werden. Auch die Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren (Investor-State Dispute Settlement/ ISDS), mit denen Investoren Staaten international verklagen können, aber nicht umgekehrt, schränken die Politikautonomie eines Staates ein: Als Chevron von einem ekuadorianischen Gericht verpflichtet wurde, 18 Milliarden US-Dollar Entschädigung für Umweltschäden durch Erdölförderung zu zahlen, verklagte die Firma das Land international darauf, das Urteil nicht zu vollstrecken. Auch der deutsche Atomausstieg steht auf der Abschlussliste großer Unternehmen. Vattenfall verklagte 2012 Deutschland im Wege des ISDS auf sechs Milliarden USD Entschädigung. Die von der EU angestrebten punktuellen Modifikationen ändern nichts im Grundsatz an diesem Sonderrecht für Investoren auf Kosten der Regulierungsautonomie der Gaststaaten. Im Ergebnis ist das Handels- und Investitionsregime Deutschlands und der EU rückschrittlich in Bezug auf Menschen- und Arbeitsrechte sowie Umweltschutz; es ist unfair, weil es einseitig die eigenen und die Interessen der eigenen Investoren und Unternehmen begünstigt; und es gefährdet die Politikautonomie der „Partnerländer“, indem es dem Handel und Investorenschutz verpflichtenden Vorrang vor öffentlichen Interessen einräumt. Umso wichtiger und dringlicher wird es, Staaten Mittel an die Hand zu geben, um Unternehmen effektiv regulieren und die Regeltreue der Unternehmen (Compliance) überwachen und durchsetzen zu können.

## KAPITEL 2:

### Wie könnte ein verbindliches UNO-Instrument zur Regulierung von transnationalen Unternehmen aussehen?

Im Juni 2014 wurde im UN-Menschenrechtsrat mit der Resolution Nr. 26/09 eine intergouvernementale Arbeitsgruppe eingerichtet, die ein verbindliches Abkommen für transnationale Unternehmen und Menschenrechte erarbeiten soll. Die deutsche Bundesregierung hat, neben anderen EU-Staaten, Japan und den USA, gegen diese Resolution gestimmt und keine Delegation zur ersten Arbeitssitzung entsandt. Die EU-Delegation verhielt sich zunächst reserviert und versuchte, die Verhandlungen durch Vorbehalte zu erschweren. Diese Boykothaltung ist wenig zielführend und widerspricht dem Aufruf des Europäischen Parlaments vom März 2015, an der Debatte über ein verbindliches internationales Instrument zu Wirtschaft und Menschenrechten aktiv mitzuwirken. Zur Grundsatzfrage, ob ein bindendes Instrument anzustreben ist, sollte die Bundesregierung die Mehrheitsentscheidung des Menschenrechtsrates respektieren,

nicht zuletzt, weil diese sich nicht konträr, sondern komplementär zu den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verhält.

Mit ihrer jetzigen Haltung könnten die EU und Deutschland wichtige Chancen verpassen, die Entwicklungen an entscheidenden Punkten mitzuprägen. Denn wichtige strittige Fragen werden von der Zivilgesellschaft vorausgedacht: Die Treaty Alliance, ein Zusammenschluss aus über 400 Organisationen, und die globale Kampagne „Dismantle Corporate Power and Stop Impunity!“, ein Bündnis aus über 200 sozialen Bewegungen aus aller Welt, haben konkrete Forderungen formuliert.<sup>8</sup>

UN und Regierungen sollen den exzessiven Einfluss privater Lobbyorganisationen der Wirtschaft begrenzen. Für Unternehmen soll eine zivil-, straf- und verwaltungsrechtliche Haftung für Umwelt- und Menschenrechtsdelikte verbindlich festgelegt wer-

<sup>7</sup> Europäisches Parlament (2013): *Entschließung zur Förderung der Entwicklung durch Handel vom 16.4.2013*, URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20130416+ITEMS+DOC+XML+V0//DE&language=DE> (Stand: 18.7.2015), paras. 20 und 26. (Hervorhebung d.A.).

<sup>8</sup> <http://treatymovement.com/>; <http://www.stopcorporateimpunity.org/>.

den. Diese soll auch extraterritoriale Aktivitäten der Unternehmen sowie die Haftung von Konzernen für ihre Tochtergesellschaften umfassen.

Die globale Kampagne fordert weiter, auch Lizenznehmer, Dienstleister (Subcontractors) und Zulieferer sowie Investor/innen, Aktionär/innen, Banken und Pensionsfonds haftbar zu machen. Neben den üblichen Formen strafbaren Verhaltens wie Täterschaft, Anstiftung, Beihilfe, Fahrlässigkeit, Unterlassen soll auch die Verschleierung strafbar sein. Wenn etwa ein Unternehmen verschweigt, dass es seine Waren aus einer menschenrechtlich fragwürdigen Produktion bezieht und so Kunden täuscht und zum Kauf motiviert, macht es sich mitschuldig an der Fortdauer dieser Situation. Zahlreiche neue Vorschläge der Kampagne

regen die Diskussion an: so könnte man die Prinzipien der Vorsorge, Produktsicherheit und des fairen Handels verbindlich machen oder Produktion und Verkauf von genetisch modifiziertem Saatgut und Patente auf lebende Organismen verbieten. Neu ist auch die Forderung, Menschenrechten Geltungsvorrang vor internationalem Handels- und Investitionsrecht zu geben und internationale Streitschlichtungsverfahren zu verbieten. Internationale Institutionen sollen die Umsetzung des Vertrages absichern durch erstens ein unabhängiges Zentrum für Recherche und Analyse und zweitens einen Monitoring-Mechanismus. Drittens soll die Möglichkeit eines Weltgerichtshofs für transnationale Unternehmen und Menschenrechte geprüft werden.

**Im Fall 1 zu Kupfer** hätten peruanische Gerichte weder gegen die Aurubis AG noch gegen den Mutterkonzern Glencore Jurisdiktion. Eine Entschädigungsklage gegen die lokale Tochter könnte in der Praxis an der Vollstreckung scheitern, denn meist halten lokale Tochterfirmen nicht ausreichend Vermögen vor Ort. Außerdem birgt sie die Gefahr einer Gegenklage vor einem internationalen Schiedsgericht – ähnlich wie im Fall Chevron gegen Ekuador –, solange diese noch zulässig sind. Eine Klage in Deutschland gegen Aurubis oder in der Schweiz gegen Glencore wäre mit vielen Schwierigkeiten verbunden,

angefangen bei der Suche nach geeigneter anwaltlicher Vertretung, nach der Finanzierung für die Übersetzung der Beweismittel und sonstiger Dokumente, für Reisekosten und nicht zuletzt zur Abdeckung des finanziellen Prozessrisikos für den Fall, dass die Klage nicht erfolgreich wäre – Barrieren, die die meisten Opfer derzeit von einer transnationalen Klage abhalten. Hier könnte ein internationaler Mechanismus helfen. Eine Haftung der Aurubis könnte sich auf den Tatbestand der Verschleierung stützen, da sie ihren Kunden die soziale und ökologische Unbedenklichkeit der Herkunft ihrer Produkte versichert.

## KAPITEL 3:

### Was braucht eine gute EU-Konfliktmineralienregelung?

Nach dem US-amerikanischen Vorbild des Dodd-Frank-Act soll auch für die EU und ihre Mitgliedsstaaten eine Regelung geschaffen werden, die verhindern soll, dass der Handel mit sogenannten Konfliktmineralien negative Auswirkungen auf die bewaffneten Konflikte in den Ursprungsregionen hat. Den Vorschlag der EU-Kommission für eine freiwillige Regelung lehnte das Europaparlament im Mai 2015 ab. Im Trialog mit Rat und Parlament wird nun eine neue Lösung gesucht. Zu den Diskussionspunkten im Einzelnen:

Nicht nur das EU-Parlament, auch zahlreiche Stimmen aus der Zivilgesellschaft kritisieren den freiwilligen Ansatz des Vorschlags. Das stärkste und oft belegte Argument gegen freiwillige Regelungen ist, dass sie ineffektiv sind. Gemäß einer Studie der Europäischen Kommission veröffentlichen nur 4% der 330 befragten Unternehmen freiwillig einen Bericht über die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Konfliktmineralien. Es gibt mittlerweile auch und gerade im Rohstoffsektor zahlreiche, für Unternehmen unverbindliche Instrumente. Eine der bekanntesten ist die Extractive Industries Transparen-

cy Initiative (EITI). Keine dieser Initiativen bietet ein umfassendes System zur effektiven Kontrolle von Konfliktrohstoffen. Sie könnten aber unter Umständen dazu beitragen, dass ein künftiges verbindliches Regelungsnetzwerk effektiv umgesetzt werden kann. Zu warnen ist dagegen davor, auf die ebenfalls unverbindliche sogenannte Corporate Social Responsibility (CSR) zurückzugreifen. Ob durch Mikrokredite, Wasserpumpen, Schulgebäude oder Menschenrechts- und Demokratieerziehung – CSR ist als Instrumentarium zur Erfüllung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten ungeeignet, denn sie beschäftigt sich nicht mit der Frage nach menschenrechtlichen Auswirkungen der Unternehmensoperationen und auch nicht mit Reparation. Ein Kernelement von CSR ist der Grundsatz der Freiwilligkeit. Deshalb lassen sich Ansprüche auf Menschenrechtsschutz und Reparation über CSR nicht durchsetzen.

Mit Blick auf die Definition von Konflikt- und Hochrisikozonen ist zu empfehlen, sich an die Definition der OECD (Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High Risk Areas) anzulehnen, denn diese ist wei-

ter als der Kommissionsvorschlag und umfasst auch Gebiete, in denen (a) Gewalt oder (b) Verletzungen des nationalen Rechts und des Völkerrechts nicht systematisch aber weit verbreitet sind. Um dem Rechtsunsicherheits-Einwand der Industrie zu begegnen, könnte es praktikabel sein, eine periodisch aktualisierbare EU-weite Liste solcher Gebiete zu erstellen. Eine neue Regelung sollte außerdem nicht auf die sogenannten „Konfliktmineralien“ Tantal (Coltan), Tungsten (Wolfram), Tin (Zinnstein/Kassiterit) und Gold („3TG“) beschränkt sein, denn der Zusammenhang zwischen Rohstoff-Förderung und Konflikt- oder Hochrisikosituationen gilt für sämtliche Rohstoffe. Schließlich wird die Beschränkung auf europäische Hütten und Schmelzen kritisiert, denn diese produzieren nur rund 5% der weltweit hergestellten Mineralien „3TG“, d.h. 95% könnten nach au-

ßereuropäischer Verhüttung oder Raffinierung ohne Zertifizierung auf den europäischen Markt gelangen.<sup>9</sup> Daher sollten auch die diesen Hütten nachgelagerten Unternehmen mit erfasst werden

**Im Fall 2 zu kolumbianischer Kohle** haben die deutschen Kohleimporteure freiwillig ihre Bezugsquellen nicht offengelegt, könnten also nur durch ein verbindliches Gesetz dazu angehalten werden. Sie wären allerdings von der vorgeschlagenen EU-Regelung nur erfasst, wenn diese auf weitere Rohstoffe erweitert würde. La Guajira ist, jedenfalls nach OECD-Kriterien, als Hochrisikogebiet einzustufen.

## KAPITEL 4: Braucht Europa mehr Unternehmensstrafrecht?

Ein Gewerkschafter wird von seinem Unternehmen öffentlich verleumdet, erhält Todesdrohungen und wird dann ermordet. Ein Unternehmen sichert seine Zyanid-Becken unzureichend; das Gift wird vom Regen in die umliegenden Flüsse gespült, Tiere sterben, Menschen haben kein Trinkwasser mehr. Ein Unternehmen bezahlt Polizeikräfte, um protestierende Anwohner/innen zur „Ordnung“ zu rufen, wissend, dass die Polizisten regelmäßig Gewaltexzesse begehen, Frauen vergewaltigen und Männer foltern. Eine Firma baut einen Staudamm und die Anwohner/innen werden ohne Entschädigung vertrieben, ihre Häuser und Felder überschwemmt. Hinter diesen Fällen, an denen zum Teil auch deutsche Firmen beteiligt sind, stehen nicht die Exzesstaten einzelner Mitarbeiter/innen, sondern sie sind gezielt geplant und gesteuert von den jeweiligen Unternehmen als korporative Akteure, die mehr sind als die Summe ihrer Mitglieder. In Europa und auch weltweit führen, insbesondere in den letzten 20 Jahren, immer mehr Länder die Strafbarkeit von Unternehmen ein.<sup>10</sup> Mehr als ein Dutzend Rahmenbeschlüsse und Richtlinien des Europäischen Parlaments und des Rates der EU sowie diverse Übereinkommen des Europarates<sup>11</sup> verlangen von den Mitgliedstaaten effektive Unternehmenssanktionen.

Eines der wenigen Länder, welches sich damit noch schwer tut, ist Deutschland. Aber auch hier intensiviert sich die Diskussion. Im November 2013 hat das nordrhein-westfälische Justizministerium den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortung von Unternehmen und sonstigen Verbänden vorgelegt. Fällen wie den eingangs genannten ist mit den Mitteln des Zivil- oder Verwaltungsrechts nur ungenügend beizukommen, hier sind strafrechtliche Sanktionen gegen die Unternehmen gefragt. Denn beim Zivilrecht stehen sich Kläger und Beklagte scheinbar gleichberechtigt gegenüber, ungeachtet dessen, dass erhebliche Machtungleichgewichte zwischen großen Firmen und einzelnen Geschädigten die Prozesschancen gravierend verschieben können. Das Verwaltungsrecht, welches in Deutschland über das Ordnungswidrigkeitengesetz für solche Fälle zur Verfügung steht, stellt es ins Ermessen der Behörde, ob sie ermittelt. Dagegen verpflichtet im Strafrecht das sogenannte Legalitätsprinzip die Staatsanwaltschaft zu ermitteln und bietet so verlässlicheren Rechtsschutz. Auch kann in Deutschland derzeit selbst bei Vorsatz lediglich ein Bußgeld von maximal zehn Millionen Euro verhängt werden. Das macht etwa im Fallbeispiel 3 (Stahl aus Brasilien) bei einem Jahresumsatz

<sup>9</sup> ACTIAM et al. (2015): *Global Investors Urge European Parliament to Adopt Stronger EU Conflict Minerals Legislation*, URL: <http://www.eurosif.org/wp-content/uploads/2015/05/Investor-EU-CM-statement-May-13-2015.pdf> (Stand: 20.7.2015).

<sup>10</sup> Der angelsächsische Rechtskreis (common law) kennt Strafverfahren gegen juristische Personen und Personenvereinigungen seit Langem. In Kontinentaleuropa wurden sie in den letzten Jahren eingeführt: Niederlande (1950/1976), Island (1972), Portugal (1984), Schweden (1986), Norwegen (1991), Frankreich (1994), Finnland (1995), Belgien (1999), Slowenien (1999), Estland (2001), Italien (2001), Malta (2002), die Schweiz (2003), Litauen (2003), Kroatien (2003), Ungarn (2004), Mazedonien (2004), Lettland (2005), Österreich (2006), Rumänien (2006), Luxemburg (2010), Spanien (2010), die Slowakei (2010), Liechtenstein (2011) und die Tschechische Republik (2012).

<sup>11</sup> Nordrhein-Westfalen Landesregierung (2013): *Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden*, URL: [http://www.justiz.nrw.de/JM/justizpolitik/jumiko/beschluesse/2013/herbstkonferenz13/zw3/TOP\\_II\\_5\\_Gesetzesentwurf.pdf](http://www.justiz.nrw.de/JM/justizpolitik/jumiko/beschluesse/2013/herbstkonferenz13/zw3/TOP_II_5_Gesetzesentwurf.pdf) (Stand: 21.7.2015).



ThyssenKrupps von umgerechnet circa 38 Milliarden EUR (2013)<sup>12</sup> etwa 0,03% aus. Solche Sanktionen sind ungeeignet, das Verhalten eines Unternehmens zu beeinflussen. Dagegen sieht der aktuelle deutsche Gesetzesentwurf über eine Geldstrafe hinaus etwa auch den Ausschluss von öffentlichen Aufträgen oder Subventionen oder gar die Auflösung der juristischen Person vor. Unternehmensstrafrecht muss außerdem – angesichts der zunehmend global vernetzten Wirt-

schaft – die Begehung von Delikten im Ausland mit erfassen. Das bedeutet nicht automatisch eine Haftung des Mutterkonzerns für „fremdes“ Verschulden einer Tochterfirma. Sondern es wird die steuernde Eigenverantwortung des Mutterunternehmens erfasst, denn lokale Tochterunternehmen vor Ort werden in vielen Fragen des Compliance- und Risikomanagements etc. oftmals durch ihr Mutterunternehmen gesteuert und überwacht.

**Im Fall 3 zu Stahl aus Brasilien** könnte nach einem neuen Gesetz gegen den deutschen Mutterkonzern wegen Mitverantwortung für die Vergiftung von Flüssen, die Verursachung chronischer Haut- und Atemwegserkrankungen und Todesdrohungen ermittelt werden, wenn eine Beteiligung der TKCSA vorliegt und mangelnde Überwachung und Intervention des Mutterkonzerns festzustellen ist. Denn mehrere seiner Direktor/innen waren mehrfach über die Pro-

bleme informiert worden und blieben untätig. Ein neues Gesetz müsste also den kollektiven Charakter des Unternehmenshandelns erfassen, wenn nämlich die Beiträge einzelner Mitarbeiter/innen erst im Zusammenwirken eine Straftat begründen. Als Sanktion könnte ThyssenKrupp drohen, die Aussicht auf staatliche Fördergelder und Ausschreibungen für die Entwicklung von U-Booten, wie sie die Bundesregierung angekündigt hat, zu verlieren.

▼ Zerstörung von Mangrovenwäldern für TKCSA Der Pier des Stahlwerks während der Bauphase 2008



Foto: Ministério Público de Trabalho

<sup>12</sup> Statista – Das Statistik-Portal (ohne Jahr): *Ranking der größten Unternehmen in Europa nach Umsatz im Jahr 2013 (in Milliarden US-Dollar)*, URL: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/190739/umfrage/groesste-boersennotierte-unternehmen-europas/> (Stand: 21.7.2015).

# Übersicht

Für die folgende Übersicht ist zu berücksichtigen, dass die gegenübergestellten Instrumente unterschiedliche Zielrichtungen haben und daher nur begrenzt vergleichbar sind. Außerdem liegen sämtliche Instrumente erst in Entwurfsform vor und werden noch inhaltlich diskutiert – deshalb wurden hier zum Teil die diskutierten Vorschläge der Zivilgesellschaft mit aufgenommen.

Ist das Instrument...	ein verbindliches UN-Instrument, wie es Treaty Alliance und „Dismantle Corporate Impunity“ vorschlagen	EU-Konfliktmineralien-Regelung, wie sie die EU-Kommission bisher vorschlägt	EU-Konfliktmineralien-Regelung, gemäß den Vorschlägen des EU-Parlaments und der Zivilgesellschaft	Ein neues deutsches Verbandsstrafgesetz, gemäß dem nordrhein-westfälischen Entwurf
... verbindlich für Unternehmen?	JA	NEIN	JA	JA
... anwendbar auf deutsche Unternehmen?	JA	JA, NUR HÜTTEN UND RAFFINERIEN	JA	JA
... extraterritorial anwendbar?	JA	INDIREKT	INDIREKT	JA
... für eine Haftung entlang der gesamten Lieferkette geeignet?	JA	NEIN	JA	NEIN
... geeignet, dass Betroffene am Verfahren aktiv teilnehmen können?	JA	NEIN	NEIN	NUR FÜR DELIKTE, DIE NEBENKLAGE ZULASSEN
... durch nationale Gerichte anwendbar?	OFFEN	JA	JA	JA
... durch ein bereits existierendes freiwilliges Instrument ersetzbar?	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN

# Fazit und Empfehlungen

Der Rohstoffhunger der deutschen Industrie wächst immer weiter. Das derzeit in Deutschland und Europa vorherrschende expansive Wirtschaftsmodell ist weder nachhaltig noch gerecht. Shell, BP, Kik und Nestlé sind nur die Spitze des Eisbergs, Verstöße von Unternehmen gegen Menschenrechte, Arbeitsnormen und Umweltschutz sind keine Einzelfälle.

Dennoch wird dieses Modell von Politik und Wirtschaft weiter gefördert. Die Interessen europäischer Unternehmen und Investoren in den Ländern des globalen Südens werden einseitig über die öffentlichen Interessen in diesen Ländern, wie Umweltschutz und Menschenrechte, gestellt. Sie werden in Gesetzen und Verträgen zu einklagbaren Rechten gegossen, während unternehmerische Pflichten nur unverbindlich existieren sollen. Abgesichert wird diese Vorrangstellung durch eine aggressive Lobbypolitik der Unternehmensverbände auf nationaler und internationaler Ebene.

Jedoch gewinnt eine zivilgesellschaftliche Gegenbewegung global an Zulauf. Sie dringt auf verbindliche Regulierungen statt freiwilliger Instrumente. Denn derer gibt es bereits viele, doch keines bietet eine umfassende und durchsetzbare Kontrolle von negativen Auswirkungen der Unternehmenstätigkeiten auf Menschenrechte und Umwelt. Schon bei der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien war klar: Freiwillige und verbindliche Regelungen für Unternehmen stehen nicht konträr, sondern komplementär zueinander. Und auch Staatenpflichten und Unternehmensverantwortlichkeiten müssen zusammenwirken: Staatenpflicht ist es, Rechte zu garantieren, etwa durch Regulierung. Unternehmenspflicht ist es, diese Gesetze einzuhalten.

Konkrete Vorschläge zur Regulierung liegen bereits auf dem Tisch, Sie behandeln auch aktuelle Fragen wie die Lieferkettenverantwortung, extraterritoriale Pflichten oder den Geltungsvorrang für Menschen- und Arbeitsrechte und Umweltschutznormen vor dem Handels- und Investitionsrecht. Wichtig ist nun, dass die EU und ihre Mitglieder die Diskussions- und Entscheidungsprozesse durch eine konstruktive Haltung mitprägen.

Wer die zivilgesellschaftlichen Bewegungen jetzt unterschätzt, handelt nicht nur undemokratisch, sondern läuft auch Gefahr, Risiken für selbstbestimmte Entwicklung, gesellschaftlichen Frieden und soziale Gerechtigkeit nicht rechtzeitig zu erkennen. Diese könnten später in komplexe, schwer lösbare gesellschaftliche Konflikte münden.

In diesem Sinne lassen sich folgende Empfehlungen an die EU und ihre Mitglieder formulieren:

1. **Die EU und ihre Mitglieder** sollten im Rahmen der Intergouvernementalen Arbeitsgruppe der UNO konstruktiv an der Entwicklung eines internationalen Instruments für transnationale Unternehmen und Menschenrechte mitarbeiten und dabei nicht nur die Interessenwahrung der Industrie im Blick haben, sondern ihre globale Verantwortung wahrnehmen und – **unter Einbeziehung der Parlamente und der Zivilgesellschaft** – gemeinsame Lösungen für einen umfassenden, effektiven und nachhaltigen Menschen- und Arbeitsrechts- sowie Umweltschutz mit entwickeln.

**Die EU, ihre Mitglieder** und die Parlamente sollten sich daher mit den Vorschlägen aus der Zivilgesellschaft, insbesondere auch aus den Herkunftsländern der Rohstoffe auseinandersetzen und deren Umsetzung auf nationaler Ebene betreiben:

a. Im Interesse der Rechtssicherheit von Unternehmen und Betroffenen sollten die Haftungsstandards verbessert werden, insbesondere hinsichtlich der Verantwortung entlang der Lieferkette und für ausgelagerte Aktivitäten sowie für Investitionen und Finanzierungen und den gesamten Bereich der Außenwirtschaftsförderung.

b. Praktische und rechtliche Hindernisse für ausländische, mittellose Kläger/innen und Klägergruppen müssen abgebaut werden.

c. Der Geltungsvorrang internationaler Menschen- und Arbeitsrechte sowie Umweltstandards vor Handels- und Investitionsschutzrecht sollte festgeschrieben werden.

d. Auf internationaler Ebene sollte die Prüfung von Bedarf und Machbarkeit einer internationalen Gerichtsbarkeit über transnationale Unternehmen für Menschenrechts- und Umweltfragen durch konkrete Mittel und Maßnahmen

2. **Die EU-Kommission, das EU-Parlament und die Mitgliedsregierungen** sollten im Rahmen des EU-Triolog konstruktiv an einer verbesserten Konfliktrohstoff-Regulierung arbeiten und sich darüber einigen, dass diese verbindliche Regeln enthält, hinsichtlich der Rohstoffarten nicht beschränkt ist und auch für Unternehmen gilt, die Konfliktrohstoffe roh oder in verarbeiteter Form in ihren Produkten oder Produktionsprozessen verwenden.

3. **Die EU und ihre Mitgliedsstaaten** sollten die flächendeckende Einführung und effektive Anwendung eines Strafrechts für Unternehmen mit Nachdruck betreiben; dabei sollten rechtliche und praktische Hindernisse für ausländische Kläger/innen und Klägergruppen abgeschafft, Staatsanwaltschaften bei der Ermittlung transnationaler Sachverhalte rechtlich und praktisch unterstützt und Sanktionen für Unternehmen spürbar gemacht werden.

## IMPRESSUM

Herausgeber: Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e. V. – FDCL

Gneisenaustraße 2a, D -10961 Berlin, Germany

Fon: +49 30 693 40 29 / Fax: +49 30 692 65 90

eMail: [info@fdcl.org](mailto:info@fdcl.org) / Internet: <http://www.fdcl.org>

Autorin: Claudia Müller-Hoff

Titelbild: Die Tintaya-Antapaccay Mine im Süden Perus

Bildquellen: Golda Fuentes (CC BY 2.0)

Layout: Thilo Papacek

Druck: 15 Grad | Zossener Straße 55 | 10961 Berlin

FDCL Verlag, Berlin, Oktober 2015

Gefördert aus Mitteln des Kirchlichen Entwicklungsdienstes durch Brot für die Welt-Evangelischer Entwicklungsdienst, mit freundlicher Unterstützung der LEZ Berlin, gefördert von Engagement Global im Auftrag des BMZ und mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein das FDCL e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben weder den Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung noch der Europäischen Union wieder.

Gefördert von:

