

# Zugang zu Recht für Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch transnationale Konzerne

Dokumentation der Konferenz am 27.10.2015 in der FES Berlin  
Caroline Kim und Daniela TurB

## INHALT

1. Einleitung
2. Zugang zum Recht bei wirtschaftsbedingten Menschenrechtsverletzungen
3. Die Macht von transnationalen Unternehmen im Handels- und Investitionsregime der EU
4. Fallbeispiele: Verstöße von transnationalen Unternehmen gegen Menschenrechte und Umwelt sind keine Einzelfälle
  - 4.1 Philippinen
  - 4.2 Kolumbien
5. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Chancen und Risiken
6. UN Treaty – ein rechtlich verbindendes Instrument?
7. Ist ein deutsches Unternehmensstrafrecht möglich?
8. Wie ergänzen sich diese Instrumente?

## 1. EINLEITUNG

Aktivitäten transnationaler Unternehmen (TNUs) führen weltweit zu Menschenrechtsverletzungen. Während Handels- und Investitionsverträge den Unternehmern weitreichende Rechte gewähren, fehlen ihren Opfern effektive Zugänge zu verbindlichen Rechtswegen. Wer hört ihre Beschwerde, und wie können sie Entschädigung erhalten?

FDCL e.V., philippinenbüro e.V. im Asienhaus und die Friedrich-Ebert-Stiftung organisierten am 27. Oktober 2015 in Berlin eine Konferenz, auf der unterschiedliche Wege zum Recht und Abhilfemöglichkeiten für Geschädigte hinterfragt und debattiert wurden.

Die vorliegende Dokumentation fasst die Vorträge und Workshops zusammen und gibt so einen Einblick in den Stand der internationalen Diskussionen über die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen. Christopher Schuller (Deutsches Institut für Menschenrechte) widmete sich der Frage, wie Betroffene derzeit **vor deutschen Gerichten zu Schadensersatz** kommen — und wo das deutsche Recht dringend reformbedürftig ist. Florian Moritz (DGB) kritisierte die neue **EU-Handelsstrategie**, deren einzige nicht durchsetzbare Kapitel diejenigen zu Nachhaltigkeit und Menschenrechten seien. Joseph Purugganan (Focus On The Global South) schilderte die **Menschenrechtssituation auf den Philippinen**, wo paramilitärische Gruppen indigene Gemeinschaften ermorden oder vertreiben, um Unternehmensinteressen durchzusetzen. Ähnliche Muster fänden sich auch in **Kolumbien**, so Reinaldo Vargas (CCAJAR). Dort sei der Konflikt zwischen internationalen Unternehmen und der Bevölkerung der größte des Landes, Menschenleben würden Wirtschaftsinteressen untergeordnet. Anschließend erörterte Julia Otten (Germanwatch e.V.), inwieweit die **UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte** die Situation der Betroffenen verbessern können, während Dora Arias (CCAJAR) den **UN Treaty Prozess** vorstellte und damit für ein bindendes Instrument auf UN-Ebene warb. Für Peter Marchlewski (Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen) bedarf es dringend eines **deutschen Unternehmensstrafrechts**, um schwerste Wirtschaftskriminalität angemessen ahnden zu können — zumal es nur eine Frage der Zeit sei, bis aus Brüssel eine entsprechende Vorgabe komme. Auch in der abschließenden Podiumsdiskussion bestand ein Konsens darüber, dass national wie international durchsetzbare Regeln erforderlich sind, um die Macht internationaler Unternehmen einzuhegen und die Menschenrechte in den Fokus zu rücken.

## 2. ZUGANG ZUM RECHT BEI WIRTSCHAFTSBEDINGTEN MENSCHEN- RECHTSVERLETZUNGEN

*Christopher Schuller, Deutsches Institut für Menschenrechte*

In seinem Einführungsvortrag beschäftigte sich Christoph Schuller damit, wie Betroffene von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen vor deutschen Gerichten Schadensersatz erhalten können. Die Hindernisse dafür sind noch so hoch, dass erst dieses Jahr die erste zivilrechtliche Klage gegen ein deutsches Unternehmen wegen Menschenrechtsverletzungen im Ausland verhandelt wurde, nämlich gegen den Mode-Discounter KiK vor dem Landgericht Dortmund.

Zunächst verdeutlichte Schuller, dass der Weg vor ein deutsches Gericht insbesondere dann eine legitime Möglichkeit ist, um für Wiedergutmachung zu streiten, wenn dies in den Heimatländern der Betroffenen aussichtslos ist. Darüber hinaus habe die deutsche Rechtsordnung entscheidende Vorteile, vor allem seien die Verfahren verhältnismäßig schnell und kostengünstig. Während etwa in den USA und Großbritannien mehr verfahrensrechtliche Möglichkeiten bestehen und die Anzahl der verhandelten Fälle viel höher ist, dauern diese länger und sind mit hohen Kosten verbunden. In Frankreich und den Niederlanden, die mit Deutschland vergleichbare Zivilrechtssysteme haben, wurden einige Fälle bereits abgeschlossen. Wirtschaftsvertreter\_innen beteuern, dass in Deutschland so wenige Prozesse geführt würden, weil sich die deutsche Wirtschaft international gut verhalten würde. Eine Studie der Universität Maastricht widerlegt diese Behauptung: Deutschland liegt in absoluten Zahlen auf Platz 5 von 23 des Global Human Rights Violation Business Index.

Im Folgenden ging Schuller auf die Vor- und Nachteile von Schadensersatzverfahren vor deutschen Gerichten ein, insbesondere auf die Prozesskostenhilfe, die Unzulässigkeit von Sammelklagen, Adhäsionsverfahren, Verhandlungen am Gerichtsstand des Unternehmens, Anwendung ausländischen Rechts und Aufenthaltstitel für Prozessbeteiligte.

Zunächst sei zu begrüßen, dass die Frage, ob ein deutsches Gericht in einem bestimmten Fall zuständig ist, durch EU-Regelungen eindeutig geklärt ist. Auch die Prozesskostenhilfe, eine staatliche Unterstützung für mittellose Kläger\_innen in der Vorbereitung der Klage, bewertete Schuller als positiv, zumal sie unabhängig von der Staatsangehörigkeit ist. Allerdings decke die Prozesskostenhilfe die Kosten für eine internationale Klage nicht vollständig. Daher sei ohne Unterstützung z.B. durch NGOs faktisch keine Klage möglich, zumal Gerichte bei Verfahren zu

Menschenrechtsverletzungen den Streitwert nicht im Urteil anpassen und die Prozesskosten miteinbeziehen können.

Weiterhin sei grundsätzlich positiv, dass — theoretisch — die Strafanwaltschaft eingeschaltet werden kann, wenn die Menschenrechtsverletzung einen Straftatbestand erfüllt. Staatsanwält\_innen könnten dann mit eigenen Ressourcen ermitteln, Strafrichter\_innen könnten als Nebenkläger\_innen an dem Verfahren mitwirken und über zivilrechtliche Ansprüche entscheiden. Faktisch wird dieses sogenannte Adhäsionsverfahren allerdings nicht genutzt. Es gilt als »totes Recht«, denn gegen Unternehmen kann kein Strafprozess geführt werden, höchstens ein Prozess wegen Ordnungswidrigkeiten, aber dort gibt es kein Adhäsionsverfahren.

Als ambivalent beurteilte Schuller, dass für eine Klage die Rechtsprechung des Ortes gilt, an dem der Schaden eingetreten ist. Dies könne für die Kläger\_innen entweder vorteilhaft sein, etwa wenn die Rechtsprechung vor Ort großzügige Ansprüche formuliert, oder nachteilig wie im Fall Pakistans. Dort liegt die Verjährungsfrist von Verstößen gegen das Arbeitsschutzgesetz bei einem Jahr. Als Sache des materiellen Rechts gilt diese Frist auch im deutschen Prozess — und verbaut oft den Weg vor ein Gericht.

Für größere Kläger\_innengruppen sei darüber hinaus das deutsche Zivilprozessrecht problematisch. Sammelklagen sind in Deutschland nicht zugelassen, entsprechend können selten mehr als zehn Betroffene gemeinsam für Schadensersatz streiten. Daher klagen derzeit nur vier pakistanische Fabrikarbeiter\_innen vor dem Landgericht Dortmund gegen KiK, obwohl bei dem betreffenden Unglück über 259 Menschen gestorben sind und weitaus mehr verletzt wurden.

Auch könne die eingeschränkte Beweisvorlage zu einem Teufelskreis führen: Eine Klage kann nicht begründet werden, wenn es keinen Zugang zu Beweismaterial gibt, aber nur auf der Grundlage einer Klage ordnet ein Gericht die Herausgabe von Beweismaterial an.

Die Verhandlung selbst werde oft dadurch beeinträchtigt, dass der Gerichtsstand am Unternehmenssitz ist. Prozesse finden daher vor Landesgerichten statt, deren Richter\_innen ausländisches Recht anwenden und dieses ggf. weiterentwickeln müssen, was laut Schuller ihre Kapazitäten übersteigen könne. Die fehlende Spezialisierung innerhalb der deutschen Justiz führe dazu, dass eine erfolgreiche und korrekte Entscheidung oft von einer gewissen Bereitschaft seitens der Richter\_innen abhängt, sich intensiv mit ausländischem Recht zu befassen. Ähnlich schwierig sei es, Anwält\_innen zu finden, die bereit sind, den Fall zu übernehmen.

In Deutschland gebe es zu dieser Thematik keine spezialisierte Anwaltschaft.

Weiterhin erhalten ausländische Prozessbeteiligte keinen Aufenthaltstitel, was auch für europäische Wanderarbeiter\_innen ein sehr großes Problem darstelle.

Schließlich seien nach dem Urteilspruch die Hürden für die Vollstreckung im Ausland hoch. Auch politische Probleme innerhalb der Betroffenengruppe könnten dann auftreten, da nur diejenigen, die klagen und bis zur Urteilsvollstreckung kommen, Schadensersatz erhalten, alle anderen Betroffenen nicht.

Darüber hinaus wies Schuller darauf hin, dass Verbraucher\_innen im deutschen Recht eine günstigere Position haben als Opfer von Menschenrechtsverletzungen, da die Verbraucherzentrale über ein Verbandsklagerecht verfügt. Auch in der Verhandlung sind Verbraucher\_innen besser gestellt. Bei Menschenrechtsverletzungen liegt die Beweislast bei der\_dem Betroffenen, in Produkthaftungsfällen dagegen muss das Unternehmen beweisen, dass es nicht für bestimmte Schäden verantwortlich ist. Als Verbraucher\_in habe man sich also eine bessere Rechtsposition erkaufte, resümierte Schuller.

Somit bestünden Probleme und Potentiale auf allen Ebenen des deutschen Gerichtsprozesses. Gerade die transnationale Dimension erschwere es den Betroffenen, in Deutschland zu Recht zu kommen. Die Möglichkeit dafür bestehe zwar grundsätzlich, es sei jedoch ein schwieriger und langer Weg. Insgesamt entspreche die Situation in Deutschland nicht den Anforderungen der UN-Leitprinzipien und sollte durch den Nationalen Aktionsplan und anderen Prozesse verbessert werden.

Im Anschluss an Schullers Vortrag stellten einige Teilnehmer\_innen fest, dass es sinnvoll wäre, bestehende Strukturen des deutschen Rechts auf menschenrechtliche Fälle anzuwenden, anstatt diesen Bereich ganz neu zu gestalten. Zum Beispiel könnten Menschenrechtsverbände definiert werden, mit ähnlichen Verbandsklagemöglichkeiten wie im Verbraucher- und Umweltrecht. Bereits relativ konservative Reformen wie, Beweismaterial vor der Klage zu erheben, würden Fortschritte bringen.

### 3. DIE MACHT VON TRANSNATIONALEN UNTERNEHMEN IM HANDELS-UND INVESTITIONSREGIME DER EU

*Florian Moritz, DGB Bundesvorstand*

Aus gewerkschaftlicher Perspektive beurteilte Florian Moritz das Europäische Handelsregime als ungerecht und dringend reformbedürftig. Globalisierte Märkte, Handelsabkommen und Wettbewerb verursachten grundsätzliche Probleme und auch die neue Handelsstrategie der EU-Kommission stelle wirtschaftliche Ziele in den Vordergrund. Sie konzentriere sich auf weitere Deregulierungen und Marktöffnungen. Augenscheinlich wolle sich die EU vor allem einen Platz in den globalen Wertschöpfungsketten sichern. Sozialstandards und nachhaltige Entwicklung seien auch in der neuen Handelsstrategie den ökonomischen Zielen nachgeordnet. Die Worte »fair«, »Transparenz« oder »Parlament« fänden kaum Beachtung, die Kapitel zu Nachhaltigkeit und Menschenrechten seien als einzige nicht durchsetzbar.

Zunächst betonte Moritz, dass Arbeitnehmer\_innenrechte durch Freihandel und Handelsabkommen, Marktliberalisierung und Abbau von Marktzugangsschranken gefährdet würden. Der Kostendruck werde auf dem Rücken der Arbeitnehmer\_innen ausgetragen, indem Arbeitszeiten verlängert, Tarifverträge zerstört oder Löhne gesenkt werden — all dies geschehe im Namen der »Wettbewerbsfähigkeit«. Dass das auch für die EU-Kommission ein Schlüsselbegriff sei, illustrierten die geplanten nationalen Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit, die massiv in die Tarifautonomie eingreifen könnten. Hingegen bleibe die Handelsstrategie dort unkonkret, wo es darum geht, wie mit den sozialen Konsequenzen der Marktöffnung umzugehen sei.

Darüber hinaus werden weltweit die Einkommensunterschiede zwischen und innerhalb der Staaten immer größer, was verdeutliche, dass die Vorteile des Handels ungleich verteilt seien. Etwa zeigt eine Studie der ILO aus dem Jahr 2015, dass die Industrieländer ihre Produktivität vor allem durch Integration in Wertschöpfungsketten steigern, die Löhne aber nicht entsprechend steigen. Dabei stärkten politische Maßnahmen wie die Erleichterung von Unternehmensverlagerungen die Arbeitgeber, was wiederum Gewerkschaften schwäche. Letztere und auch Moritz selbst wenden sich dagegen, dass die Handelspolitik sich ausschließlich auf Marktöffnung konzentriert, und fordern faire Rahmenbedingung für die Globalisierung — gemeinsames Regulieren statt Deregulieren.

Weiterhin bedrohe das Investor-State Dispute Settlement System (ISDS) sinnvolle Regeln. Im Investitionsschutzsystem bestehen Sonderklagerechte, über die klagende Unternehmen und Investor\_innen ihre Interessen gegenüber Staaten durchzusetzen und so deren Regulierungsfähigkeit einzuschränken können. Moritz betonte, dass ähnliche Systeme auch für Menschen- und Arbeitnehmer\_innenrechte etabliert werden sollten, um deren Durchsetzung zu gewährleisten. Ein Schritt in die richtige Richtung stellten Nachhaltigkeitskapitel in Abkommen dar, die allerdings oft substanzlos und kaum durchsetzbar seien. Meist handele es sich eher um moralische Absichtserklärungen. Dabei wäre sehr wichtig, im Handel effektive und durchsetzbare Schutzrechte zu etablieren. Staaten müssten dazu verpflichtet werden, internationale Abkommen in einem bestimmten Zeitrahmen umzusetzen, und dieser müsste z.B. in einem Begleitdokument festgehalten werden.

Abschließend unterstrich Florian Moritz seine Forderung nach Verbindlichkeit. Vor allem müssten Verstöße gegen Regeln in Handelsabkommen sanktionierbar sein. Im Europäischen Handelsabkommen kommen nur die Kapitel über Nachhaltigkeit ohne Sanktionsmechanismus aus — und sind so als einzige nicht durchsetzbar. Dabei sollte die internationale Handelspolitik zuallererst einen fairen Wettbewerb garantieren. Diesen politisch auszugestalten, sei jahrzehntelang versäumt worden, während Marktöffnung und Deregulierung deutlich vorangeschritten sind. Statt nur zu reagieren, bedürfe es Rahmenbedingungen, die negative Auswirkungen wirtschaftlicher Prozesse verhindern oder abfedern können. Vor allem müssten die Handelsgewinne gerechter verteilt werden. Längst haben NGOs ein alternatives Handelsmandat für die EU entwickelt, in dem »Menschenrechte«, »Nachhaltigkeit« und »Transparenz« großgeschrieben werden. Die derzeitige Handelspolitik der EU fördere hingegen weiter Ungleichheit.

Im Zuge der anschließenden Diskussion schlugen Teilnehmer\_innen vor, die Instrumente, mit denen der Handel seine Interessen durchsetzen kann, auf die Arbeiter\_innen zu übertragen. Etwa könnte — im Sinne der Reform des ISDS durch die Europäische Kommission — ein Internationaler Handelsgerichtshof eingerichtet werden, der auch für Verstöße gegen Umwelt-, Menschenrechts- und ILO-Abkommen zuständig sein könnte. Dieser Gedanke wurde im weiteren Verlauf der Konferenz wieder aufgegriffen und kritisch beleuchtet.

## 4. FALLBEISPIELE: VERSTÖSSE VON TRANSNATIONALEN UNTERNEHMEN GEGEN MENSCHENRECHTE UND UMWELT SIND KEINE EINZELFÄLLE

### 4.1 PHILIPPINEN

*Joseph Alan Purugganan, Focus in the Global South,*

In seinem Vortrag entwickelte Joseph Purugganan die These, dass Verstöße von Unternehmen mit politischen Entwicklungsmodellen zusammenhängen, die primär auf wirtschaftlichen »Fortschritt« abzielen. Menschenleben würden dem untergeordnet, und dies auf den Philippinen sogar wortwörtlich. Dort würden indigene Menschen vertrieben oder ermordet, wenn sie wirtschaftlichen Interessen im Wege stünden.

Einleitend wies Purugganan darauf hin, dass Asien im wachsenden Weltmarkt eine zentrale Rolle als Quelle für Rohmaterialien spielt. In dieser Region sollten Freihandelsabkommen auch dazu beitragen, den Einfluss von China auszugleichen. Asien treibt das weltweite Wirtschaftswachstum bedeutend an und die asiatischen Regierungen seien primär daran interessiert, dieses Wachstum beizubehalten. Ihre Politik sei daher vor allem am Markt orientiert. Somit handelten die asiatischen Regierungen im Sinne von Unternehmensinteressen und ordneten diesen das öffentliche Interesse unter.

Das beeinträchtigt auch die Menschenrechtssituation auf den Philippinen, wo Angehörigen der Lumad, einer indigenen Volksgruppe im Süden des Landes, getötet und massenhaft vertrieben werden. Purugganan sprach beispielhaft einen Fall vom Herbst 2015 an, der an die Öffentlichkeit gekommen sei, weil auch Lehrkräfte und minderjährige Jugendliche brutal von paramilitärischen Gruppen ermordet wurden. Dabei handelte es sich nicht um Einzelfälle. Seit dem Jahr 2010 seien über 68 indigene Menschen außergerichtlich hingerichtet worden. Darüber hinaus würden die Rechte der Lumad auch durch Vertreibung verletzt, ihre Kultur und Lebensgrundlagen würden zunehmend zerstört. Mehr als 3000 Lumad wurden bereits aus ihren traditionellen Lebensräumen vertrieben.

Die Angehörigen dieser Volksgruppe verteidigten das Gebiet ihrer Ahnen und ihr Recht auf die dort vorhandenen Ressourcen. Diese seien stark begehrt für Bergbau, Holzgewinnung, Plantagen, Dämme — Wirtschaftsprojekte, die wiederum die Lebensgrundlage der Menschen vor Ort bedrohten. Indigene Aktivist\_innen, die sich dieser Art von Entwicklung widersetzen, würden als Rebell\_innen oder deren Sympathisant\_innen diffamiert, so Purugganan. Der Bergbau falle in die Wälder ein, die Arbeiter\_innensiedlungen

in die Domänen der Ahnen, die Plantagen in Naturschutzgebiete. Die Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen gegen indigene Gemeinschaften häuften sich in diesen Gebieten und führten zu ernstesten Konflikten.

Eine andere Dimension der menschenrechtlichen Probleme in der Region verdeutlichte die Verhaftung von 43 Fischer\_innen in Indonesien, die bei dem zweitgrößten Thunfischexporteur der Welt, Citra Mina, angestellt waren. Sie gerieten in das Visier der Behörden, weil sie illegal in indonesischen Gewässern gefischt hatten. Tatsächlich seien sie im Auftrag ihres Arbeitgebers unterwegs gewesen und unabsichtlich in ein anderes Hoheitsgebiet eingedrungen. Citra Mina habe sich nicht um seine Arbeiter\_innen gekümmert, die sechs Monate in indonesischen Gefängnissen festsäßen.

Die Menschenrechtsverletzungen scheinen dem Umstand zu widersprechen, dass die Philippinen und andere Staaten in der Region zahlreiche Menschenrechtsabkommen unterzeichnet haben. Allerdings sei das System zum Schutz der Menschenrechte sehr schwach, die Verbindungen zwischen Staaten und Wirtschaft aber sehr eng. Menschen hätten kaum Zugang zu Informationen, könnten nur schwer an politischen Prozessen teilhaben und kaum Entschädigung erhalten, wenn sie von Menschenrechtsverletzungen betroffen sind. Darüber hinaus seien die CSR-Initiativen von Wirtschaft und staatlichen Institutionen völlig unzureichend. Daher setzte sich Purugganan für eine verbindliche, durchsetzbare Unternehmensverantwortung ein, wobei die Regierungen dazu verpflichtet werden müssten, den nationalen Rahmen dafür zu schaffen.

Derartige Verbesserungen würden jedoch dadurch erschwert, dass Straflosigkeit fest in der internationalen Handelsarchitektur verankert sei. Die umfassenden und verbindlichen Rechtsrahmen, die Handelsabkommen, WTO, Weltbank und IWF geschaffen haben, verleihen TNUs eine enorme wirtschaftliche, juristische und politische Macht. Sowohl »harte«, als auch »weiche« völkerrechtliche Bestimmungen führten dazu, dass TNUs deutlich einfacher zu ihrem Recht kommen als die Menschen, die von ihren Aktivitäten betroffen sind. Wenn Unternehmen aufgrund der Gesundheitspolitik, der Bergbau- oder Mindestlohngesetzen ein »Unrecht« widerfährt, verklagen sie einfach die Staaten — ein beschämender Missstand, so Purugganan. Er forderte, die Straflosigkeit für Unternehmen zu beenden. Denn die Menschenrechte, nicht unternehmerische Interessen, müssten immer an erster Stelle stehen.

## 4.2 KOLUMBIEN

*Reinaldo Villalba Vargas, CCAJAR, Kolumbien*

Reinaldo Villalba Vargas erläuterte die menschenrechtlichen Probleme, die multinationale Unternehmen in Kolumbien verursachen. Besonders kritisierte er, dass nordamerikanische Firmen wie Drummond ihre Interessen mit Hilfe von privaten Wach- und Sicherheitsfirmen und ultrarechten, paramilitärischen Einheiten durchsetzen.

Auf Anraten der USA gründete die kolumbianische Regierung in den 1970er Jahren paramilitärische Einheiten, die von staatlichen Sicherheitskräften unterstützt werden. Villalba wies darauf hin, dass die Gründung dieser Einheiten heute mit einer historischen Lüge gerechtfertigt werde: Angeblich dienten sie der Bekämpfung der Guerilla, obwohl diese erst später auftrat. Tatsächlich sei die Hauptaufgabe der Paramilitärs, die organisierte Zivilbevölkerung zu zerstören.

Derzeit würden die paramilitärischen Gruppen eingesetzt, um der Bevölkerung wirtschaftliche Modelle aufzuzwingen und Enteignungen zu erleichtern, so Villalba. In Kolumbien sind ca. 70 Mio. Hektar Land enteignet und etwa genauso viele Menschen vertrieben worden. Die Paramilitärs verüben Morden und Massaker, sie foltern, eignen sich gewaltsam Grundstücke an und vertreiben deren Bewohner. In den letzten Jahrzehnten haben sie mehr als 3.000 Menschen ermordet. Damit handelten sie im Interesse der TNUs, die wiederum von der Gewalt profitierten: Das enteignete Land liege nun in ihren Händen.

Auch Gewerkschafter\_innen würden verfolgt, zumeist unter dem Vorwand, Mitglied der Guerilla zu sein. Etwa wurden der Präsident und Vizepräsident der Gewerkschaft Sintramienergetica im März 2001 auf dem Rückweg von einem Treffen mit der Firma Drummond von Paramilitärs entführt, gefoltert und sieben Monate später ermordet. Danach sei kaum möglich gewesen, Nachfolger\_innen für die beiden Toten zu finden.

Inzwischen haben hochrangige Vertreter\_innen von Unternehmen ihre Beziehungen zu paramilitärischen Einheiten offen gelegt, die Gewerkschafter\_innen und Mitarbeiter\_innen des Verfassungsgerichts verfolgen. Aber die Zahl der verurteilten Paramilitärs stehe in keinem Verhältnis zu der Zahl der ermordeten kolumbianischen Umweltaktivist\_innen, die einen Großteil der weltweit ermordeten Umweltaktivist\_innen ausmachen.

Villalba zufolge seien Industrielle, Unternehmen und die

politische Klasse hauptverantwortlich für die Konflikte in Kolumbien und profitieren maßgeblich von ihnen. Sie hätten Strukturen aufgebaut, um Ziele zu erreichen, die sie mit den staatlichen Sicherheitsbehörden nicht hätten durchsetzen können. Zugleich könnten sie sich auf die logistische und politische Unterstützung der Regierung und der staatlichen Streitkräfte verlassen.

Abschließend betonte Villalba, dass TNUs systematisch mit paramilitärischen Gruppen zusammenarbeiteten. Nicht nur Drummond, sondern auch Unternehmen wie Coca Cola oder Nestlé hätten paramilitärische Einheiten unterstützt und finanziert. Chiquita Brand wurde in den USA verklagt, weil das Unternehmen Waffen nach Kolumbien geschmuggelt hatte. Vor das Gericht, vor dem die Verbrechen der Guerilla und Paramilitärs verhandelt werden, sollten nach Ansicht von Villalba daher auch Unternehmen und Privatpersonen gestellt werden, die sich an dem Konflikt bereichert haben.

Während der anschließenden Diskussion erläuterte Villalba weiter, dass die im Zuge des Freihandelsabkommens formulierte Roadmap der EU, die auch eine Selbstverpflichtung für den Schutz der Menschenrechte enthielt, »gut gemeint« war, aber keine positiven Auswirkungen gehabt habe. Im Gegenteil habe sie dazu beigetragen, kleinbäuerliche Strukturen zu zerstören.

Darüber hinaus stellte er klar, dass der Versuch, in den USA gegen Chiquita zu klagen, gescheitert ist, obwohl in Kolumbien Beweise vorlägen, die die Unternehmensvertreter stark belasten. Aber die Staatsanwaltschaft weigere sich systematisch, Ermittlungen einzuleiten. In einem Zivilprozess vor einem kolumbianischen Gericht Recht zu bekommen, sei fast unmöglich.

Auch bleibe die Hoffnung gering, dass der aktuelle Friedensprozess zwischen Regierung und Guerilla dazu beitragen könnte, dass das »Feindbild Guerilla« zukünftig nicht mehr als Legitimation für Unterdrückung herangezogen wird. Die sozialen Konflikte würden auch nach dem Abkommen weiter bestehen und der Staat bereite sich mittels Gesetzgebung bereits auf die großen, kommenden Proteste vor.

Villalba unterstrich, dass der Konflikt zwischen Bevölkerung und internationalen Unternehmen der größte des Landes sei.

## 5. DIE UN-LEITPRINZIPIEN FÜR WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE: CHANCEN UND RISIKEN

*Julia Otten, Germanwatch e.V.*

In ihrem Vortrag ging Julia Otten darauf ein, inwieweit die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte die Situation betroffener Personen verbessern könnten. In ihren Augen besteht derzeit noch ein massives Ungleichgewicht der Rechtsgüter im Völkerrecht. Auf der einen Seite seien Investitionsschutz und Handelsrecht durchsetzbar, auf der anderen Seite sei der Menschenrechtsschutz freiwillig. Diese Situation könnte verbessert werden, wenn die UN-Leitprinzipien in starke Nationale Aktionspläne übersetzt werden — aber der Prozess berge auch Risiken.

Zunächst ordnete Otten die Versuche, die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen auf internationaler Ebene festzuschreiben, historisch ein. Sie gehen mit der Gründung der ILO bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts zurück. In den 1970er Jahren war die erste Initiative auf UN-Ebene, ein Zentrum für TNUs zu schaffen, das in den 1990er Jahren auf Druck der Industrieverbände wieder aufgelöst wurde. Im Jahr 1976 entwarf die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ihre Leitsätze für multinationale Unternehmen, denen im Jahr 2006 ein Menschenrechtskapitel hinzugefügt wurde. Im Jahr 1999 wurde der UN-Global Compact abgeschlossen und im Jahr 2003 stellten die UN-Normen für Wirtschaft und Menschenrechte den ersten Versuch dar, Unternehmen verbindlich zum Schutz der Menschenrechte zu verpflichten. Dieser scheiterte zwar, beförderte aber die Entwicklung der UN-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte, an denen John Ruggie sechs Jahre lang arbeitete. Im Jahr 2011 nahm der UN-Menschenrechtsrat sie an. Die Leitlinien drücken einen internationalen Konsens aus, aber Unternehmen sind rechtlich nicht unmittelbar an sie gebunden. Daher wurde im Jahr 2014 ein verbindlicher Vertrag über transnationale Unternehmen und Menschenrechte vorgeschlagen. Derzeit ist noch ungewiss, inwiefern diese Initiative erfolgreich sein wird — ein Thema, das auch im Vortrag von Dora Arias zur Sprache kam.

Derzeit fordert die EU-Kommission, die UN-Leitprinzipien in Europa mittels Nationaler Aktionspläne (NAPs) umzusetzen. In Deutschland wird dieser Aktionsplan partizipativ entwickelt, die Federführung liegt seit Herbst 2014 beim Auswärtigen Amt.

In Bezug auf den Zugang zu Recht und Entschädigung für Opfer von Menschenrechtsverletzungen identifizierte Otten drei zentrale Punkte in den UN-Leitprinzipien. Erstens haben Staaten die



Pflicht, geeignete juristische und nicht-juristische Beschwerdemechanismen für Betroffene zur Verfügung zu stellen, zweitens sollen rechtliche Hürden abgebaut werden und drittens werden konkrete Kriterien für Beschwerdemechanismen genannt. Auf Grundlage dieser Punkte fordern zivilgesellschaftliche Organisationen wie die von Otten vertretene NGO Germanwatch e.V., dass ein Mindeststandard entwickelt und die Sorgfaltspflicht gesetzlich festgeschrieben wird. Rechtliche Hürden müssten überwunden werden. Dafür schlug Otten vor, kollektive Klagemöglichkeiten zu schaffen, die Anwendungsbereiche für Musterfeststellungsklagen im Justizministerium zu erweitern, die Beweislast bis hin zur Beweislastumkehr zu erleichtern und die Prozesskosten zu reduzieren.

Weiter ging Otten darauf ein, dass in Deutschland eine Nationale Kontaktstelle existiert, die Beschwerden über Verletzungen der OECD-Leitsätze bearbeitet. Allerdings sei es im Referat für Auslandsinvestitionen des Bundesministeriums für Wirtschaft angesiedelt, was zu erheblichen Interessenskonflikten führe. Daher forderte Otten, die Kontaktstelle im Rahmen des NAP-Prozesses umzustrukturieren oder zumindest mit einer externen Aufsicht zu versehen sowie die Verfahren zu verbessern. Insgesamt zeigte sich Otten abwartend in Bezug darauf, was politisch vom NAP-Prozess erwartet werden könne. Sicher sei nur, dass Kompromisse gefunden werden müssen.

In diesem Sinne böten die UN-Leitprinzipien sowohl Chancen als auch Risiken. Otten sah eine Chance darin, dass derzeit Diskussionen aus dem handelspolitischen Bereich, etwa über die Regulierung von Konflikthorstoffen, verknüpft würden mit der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht und mit nationalen, wirtschaftspolitischen Steuerungsfragen. In diesen Diskussionen müssten die Konfliktpunkte ausgelotet und Klarheit über Veränderungsbedarfe erlangt werden. Immerhin habe sich innerhalb dieses Prozesses bereits präzisiert, welche Verantwortung der Heimatstaat trägt, auch wenn die Leitprinzipien zunächst nicht konkret formuliert seien.

Auf der anderen Seite liege die größte Gefahr in einer schwachen und unverbindlichen nationalen Umsetzung der Leitprinzipien. Bisher wurden europaweit sechs Nationale Aktionspläne veröffentlicht. Den britischen NAP bezeichnete Otten als eher enttäuschend, was den Zugang zu Recht für Betroffene betrifft. Darüber hinaus sei es besorgniserregend, dass viele politische Entscheidungsträger und Institutionen den Prozess bislang nur als Nebenschauplatz zu sehen scheinen.

Aber auch ein rechtsgültiger Vertrag berge Risiken, vor allem mit Blick auf seine Umsetzung. Auch, wenn er

auf nationaler Ebene implementiert würde, müssten auf internationaler Ebene Schutzlücken geschlossen werden. Was sich wirklich verändern wird, hängt laut Julia Otten daher stark davon ab, was die Staaten aus den UN-Leitprinzipien machen.

## 6. UN TREATY — EIN RECHTLICH VERBINDENDEN INSTRUMENT?

*Dora Lucy Arias, CCAJAR*

Vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen in Kolumbien, wo ganze Gemeinschaften schutzlos dem Machtmissbrauch großer Unternehmen ausgeliefert sind, plädierte Doria Arias für durchsetzbare Instrumente zum Schutz vor wirtschaftsbedingten Menschenrechtsverletzungen, etwa für einen verbindlichen UN-Vertrag.

Im vergangenen Jahr hatte der UN-Menschenrechtsrat über ein solches Abkommen diskutiert, die Initiative war von Bolivien, Kuba, Ecuador, Venezuela, Südafrika und Menschenrechtsorganisationen ausgegangen. Arias' Auffassung nach sei offensichtlich gewesen, dass die USA, die EU und andere Industrieländer keine einklagbare Unternehmensverantwortung etablieren wollen. Sie seien nicht dazu bereit, ein verbindliches Instrument für Unternehmen zu entwickeln. Während Ecuador den Vorsitz des Menschenrechtsrats innehatte, kam es immer wieder zu Konfrontationen mit der EU, die verbindliche Formulierungen ablehnte. Dabei sei es offensichtlich geworden, dass die EU ein rechtsgültiges Dokument hinauszögern wollte.

Weiterhin ging Arias auf die Arbeit von CCAJAR ein, die sie bei der Konferenz vertrat und die eine juristische Organisation ist, die sich für von Megaprojekten betroffene Gemeinschaften in Kolumbien einsetzt. Dabei werde immer wieder deutlich, wie wichtig eine breite Debatte über Unternehmen und Menschenrechte sei. Denn bislang gäbe es kaum effektive Rechtsinstrumente, so Arias. Diese Lücke verschärfe die tiefen Asymmetrien zwischen Verursacher\_innen und Betroffenen. Außerdem stünde sie im Widerspruch zu dem internationalen Konsens darüber, dass grundlegende Menschenrechte nicht »freiwillig« einzuhalten sind, sondern unbedingt garantiert werden müssen. Auch vor diesem Hintergrund seien nicht-juristische Beschwerdemechanismen unzureichend und inkompatibel mit Menschenrechtsstandards.

Mit Blick auf die aktuelle Lage in Kolumbien stellte Arias fest, dass Straflosigkeit vorherrsche. TNUs seien sowohl wirtschaftliche, als auch politische Akteure. Der Staat sei regelrecht abwesend und dulde es, dass Unternehmen ihre Macht gegen die schwächsten

Bevölkerungsgruppen einsetzen. In diesem Sinne lösten sich Konzepte wie »Staat« und »Staatsbürger\_innenschaft« in der Praxis zunehmend auf. Inwiefern der Staat noch Schutz gewährt, hänge von der Gunst der Unternehmen ab. Diese missbrauchten ihre Macht, um den betroffenen Gemeinschaften den Zugang zu effektiven rechtlichen Mitteln zu verwehren — und werden dabei von der Politik geschützt und unterstützt.

Daher sei es besorgniserregend, dass Unternehmen überwiegend freiwillig entscheiden können, ob sie die Opfer ihrer Verstöße entschädigen. Derzeit würden die Menschenrechte vor allem durch nicht-juristische Mechanismen geschützt. Die Situation sei geprägt von Korruption und Kooptation, Menschenrechte würden als verhandelbar gelten, die Justiz garantiere die Rechte der Opfer nicht. Daraus resultierten große Machtungleichgewichte zwischen Unternehmen, Staat und Gesellschaft. Unternehmensinteressen hätten immer Vorrang, die Gesellschaft könne nur reagieren. Um diese Asymmetrie auszugleichen, müssten Gesetze erlassen und verbindliche Verpflichtungen etabliert werden. Erst dann könne man in Kolumbien von einer Politik sprechen, die die Menschenrechte achtet, schützt und gewährleistet.

Konkret sprach sich Arias für internationale Normen, nationale Gesetze und fähige Institutionen aus. Vor allem bedürfe es des politischen Willens, präventiv zu agieren, angemessene Instrumente zu entwickeln und deren Durchsetzung zu garantieren. Etwa sei dringend notwendig, dass Unternehmen einer menschenrechtlichen Überprüfung unterzogen werden, bevor sie sich auf Projekte bewerben dürfen. In Zuge dieser Prüfung sollten potentielle Risiken identifiziert und die Auflagen formuliert werden, die bei allen wirtschaftlichen Aktivitäten einzuhalten sind. Da die Situation in Kolumbien von Gewalt geprägt sei, sei hier besonders wichtig, mit eindeutigen Garantien zu verhindern, dass Menschen, die den gewaltsamen Konflikt überlebt haben, erneut zu Opfern werden.

Darüber hinaus müsse die Demokratie gestärkt werden, so Arias. Vor allem solle die Regierung gewährleisten, dass alle Bevölkerungsgruppen an politischen Prozessen teilhaben können — und deren Positionen respektieren. Wenn in einer Region Megaprojekten geplant sind, solle demokratisch über sie entschieden werden, insbesondere dann, wenn es sich um indigene Gebiete oder Land von Kleinbäuer\_innen oder Nachkommen afrikanischer Sklav\_innen handelt. Weiterhin solle der Staat von Geschäften mit Unternehmen absehen, die für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind.

Es sei dringend notwendig, dass die Regierung gemeinsam mit Menschenrechtsorganisationen

Programme entwickelt, mit denen Ungleichheiten, Straflosigkeit und Korruption überwunden werden können.

In der anschließenden Diskussion äußerten sich Teilnehmer\_innen skeptisch, ob ein verbindliches UN-Abkommen über Unternehmensverantwortung ohne die Unterschrift der USA stark und wirkungsvoll sein könnte. Arias wandte ein, dass das kein ausreichendes Argument sei, um es nicht zu versuchen, denn auch in Kolumbien kämpfe man fast immer gegen Unmöglichkeiten. Ihrer Erfahrung nach könne viel erreicht werden, solange die Akteure nachdrücklich Veränderungen einfordern. So würden heute internationale Konventionen angewandt, was früher nicht denkbar gewesen sei. Auch habe lange niemand daran geglaubt, dass ein interamerikanisches System zum Menschenrechtsschutz aufgebaut werden könnte, zumal Großmächte es zu verhindern versucht hatten — und heute existiert es. Andere Staaten könnten zudem mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie die UN-Leitprinzipien vorbildlich umsetzen.

Derzeit binde der Prozess, ein verbindlicheres Instrument zu entwickeln, große Ressourcen der Zivilgesellschaft und oft bleibe unklar, worauf er hinauslaufe. Der Weg sei noch lang, aber nach und nach werde ein internationaler Vertrag denkbar. Früher seien die extraterritorialen Pflichten der Staaten nur abstrakte Konzepte gewesen. Aber in der Debatte um die Bergbauindustrie in Kanada seien sie konkret geworden, so dass CCAJAR einen Bericht erstellen konnte, der zeigt, dass eine Firma in 25 Fällen und in 11 Ländern systematisch Menschenrechte verletzt hat. Dieses Wissen erzeuge auch ein Verantwortungsbewusstsein in dem Land, in dem die Firma ihren Sitz hat.

Abschließend unterstrich Arias, dass Menschenrechte keine Grenzen kennen. Daher sollten Unternehmen effektiv kontrolliert werden.

## 7. IST EIN DEUTSCHES UNTERNEHMENSSTRAFRECHT MÖGLICH?

*Peter Marchlewski, Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen*

Peter Marchlewski sprach sich deutlich für ein deutsches Unternehmensstrafrecht aus, zumal damit zu rechnen sei, dass die EU in naher Zukunft die Initiative dafür ergreifen werde. Daher sei es ein zentrales Anliegen der nordrhein-westfälischen Landesregierung, ein solches Strafrecht zu entwickeln. Der Justizminister des Bundeslandes hatte bereits im September 2013 einen



entsprechenden Gesetzesentwurf vorgelegt.

Zunächst erläuterte Marchlewski den Hintergrund dieses Vorstoßes, nämlich, dass deutsche Unternehmen wie Siemens, der DFB und VW in kriminelle Aktivitäten verwickelt sind. Etwa wurden im Jahr 2007 Siemens' 2,7 Mrd. Euro umfassende, schwarze Kassen bekannt. Der DFB hat 6,7 Mill. Euro unterschlagen. VW hat Strukturen geschaffen, um jahrelang Wirtschaftsstraftaten zu vertuschen und Millionen von Autos zu manipulieren. Nur zwei Tage, nachdem der Skandal öffentlich wurde, versprach das Unternehmen in den USA Schadensersatz. Aber in Deutschland mussten sogar Nachbesserung erst erstritten werden — von Schadensersatz war gar nicht erst die Rede.

Marchlewski unterstrich, dass große Unternehmen in Deutschland wenig zu befürchten hätten. Wirtschaftskriminalität werde nicht bekämpft, ihre schlimmste Folge sei ein Bußgeldbescheid. So konnte Credit Suisse Beihilfe zur Steuerhinterziehung zum »Geschäftsmodell« machen und musste für die unterschlagenen 300 Mio. Euro lediglich den Bußgeld-Höchstsatz zahlen, der sich zu diesem Zeitpunkt auf 1 Mio. Euro belief. Dass dies ein Unternehmen, das Rekordgewinne einfährt, wenig beeindruckend dürfte, war für Marchlewski klar.

Heute können schwerste Wirtschaftsstraftaten mit bis zu 10 Mio. Euro geahndet werden. Das scheint viel, aber Marchlewski betonte, dass es sich nicht um Einzelfälle handle. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG hat im Jahr 2014 in Deutschland einen Gesamtschaden von 80 Mrd. Euro durch Wirtschaftskriminalität ermittelt.

Ein Instrument, um damit umzugehen, gebe es nicht, kritisierte Marchlewski. Vielmehr werde das Problem systematisch übersehen. Im Bereich der Wirtschaftskriminalität liegt Deutschland im europäischen Vergleich mit Griechenland auf dem letzten Platz. Obwohl Deutschland für seine Überregulation bekannt ist, fehle rechtspolitisch ein Unternehmensstrafrecht. Marchlewski bemängelte, dass die Fakten ignoriert und jede Diskussion im Keim erstickt werde, indem Ängste vor einem möglichen Verlust von Arbeitsplätzen geschürt oder ein Generalverdacht unterstellt werde.

Im Endeffekt seien die Geschäftspartner\_innen, konkurrierende Unternehmen und Kund\_innen die Leidtragenden. Sie würden nicht geschützt. Die gesichtslosen Opfer, etwa Angestellte konkurrierender Unternehmen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, hätten keine Lobby. Wenn VW im Jahr 2008 nicht begonnen hätte, seine Autos zu manipulieren und Absatzrekorde einzufahren, hätte davon ein

anderer Automobilkonzern profitiert. Auch, wenn Sparmaßnahmen einer Firma zu Unfällen führen, sei nicht das Unternehmen strafbar, sondern die Arbeiter\_innen, die noch dazu von überlangen Arbeitszeiten betroffen sein können. Darüber hinaus werden auch konkurrierende Unternehmen, die gesetzeskonform arbeiten, benachteiligt.

Daher seien Chance und Risiko nirgends so ungleich verteilt wie in der Wirtschaftskriminalität: Es profitieren nur die Unternehmen, es leiden nur die Mitarbeiter\_innen. Ein effektives Unternehmensstrafrecht würde auch die ehrlichen Unternehmen, ihre Mitarbeiter\_innen und Kund\_innen schützen.

Darüber hinaus entspreche ein Unternehmensstrafrecht auch geltendem europäischem Recht. Mehr als ein Dutzend verbindliche Rahmenbeschlüsse des EU-Parlaments und -Rates verpflichten Regierungen dazu, Verstöße von Unternehmen zu sanktionieren. Die Mitgliedsstaaten haben sicherzustellen, dass Unternehmen für Straftaten verantwortlich gemacht werden können, die zu ihren Gunsten durch Führungspersonen begangen oder mangels Kontrolle ermöglicht wurden. In Deutschland werden solche Verstöße mit einem Bußgeld geahndet. Nach Ansicht von Marchlewski sei das zwar momentan noch europarechtskonform, werde es aber nicht mehr lange bleiben. Stattdessen sei davon auszugehen, dass in Brüssel ein Unternehmensstrafrecht entwickelt werden wird.

Daher sprach sich Marchlewski dafür aus, dass Deutschland der EU zuvorkommen und selbst ein Unternehmensstrafrecht gestalten sollte. Im Koalitionsvertrag ist bereits ein Prüfauftrag für ein Strafrecht für multinationale Konzerne formuliert. Bundesjustizminister Heiko Maas plane, geltendes Recht zu prüfen und die Bedingungen zu erfassen, unter denen die Einhaltung von Vorschriften (»Compliance«) im Schadensfall berücksichtigt werden kann. Es bestehe Einigkeit darüber, dass das Sanktionsrecht mit klaren Strafzumessungsregeln gleichmäßig angewendet werden muss. Unternehmen, die in »Compliance« investieren, müsse gewährleistet werden, dass sich ihre Investitionen lohnen.

Insgesamt sei es notwendig, das Unternehmensstrafrecht in den Rechtsstaat einzubetten, und das sei mit den bestehenden Gesetzen über Ordnungswidrigkeiten kaum möglich. Diese seien geprägt von Opportunitätsinteressen, fielen in die Zuständigkeit von Amtsrichter\_innen und formlose, verfahrensverändernde Absprachen seien an der Tagesordnung. Schwere Fälle von Wirtschaftskriminalität müssten allerdings vor

Landesgerichten und nicht vor Amtsgerichten verhandelt werden. Weiterhin ist es bisher nicht möglich, ein Bußgeldverfahren gegen eine Auflage zur Schadenswiedergutmachung einzustellen, das könne aber für kleine Fälle der richtige Weg sein.

Marchlewski ging auch darauf ein, dass ein Unternehmensstrafrecht wenig effektiv wäre, wenn es zu starr konstruiert würde oder zu detaillierte Regelungen umfasse. Die Grundregeln des Rechts und des Anstands sollen gewahrt werden. Daher sei es wichtig, den Deliktbereich zu definieren und dabei von der Frage auszugehen, ob das Unternehmen durch die strittige Handlung bereichert wurde oder bereichert werden sollte. Darüber hinaus plädierte Marchlewski für unterschiedliche, abgestufte Sanktionen. Neben Geldstrafen sollten Unternehmen auch von Subventionen und öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden können. Denn es sei absurd, kriminell agierende Unternehmen mit Steuergeldern zu finanzieren. Aber es könne auch schon eine Strafe sein, überhaupt eine öffentliche Hauptverhandlung durchzuführen. Wichtig seien flexible Sanktionen in berechenbaren Verfahren. Der Strafe solle die Möglichkeit vorausgestellt werden, das Verfahren gegen Auflagen einzustellen. Immerhin erziele das Strafrecht den größten Erfolg durch Abschreckung.

In der Diskussion unterstrich Marchlewski erneut, dass die europäische Rechtsentwicklung hin zu einem Unternehmensstrafrecht eindeutig sei. Alle Anrainerstaaten Deutschlands haben bereits ein Unternehmensstrafrecht. Daher werde auch Deutschland irgendwann dazu gezwungen werden, eins einzuführen. Fraglich bleibe nur, wann das geschieht.

Darüber hinaus stellte er klar, dass im Jahr 2013 ein Gesetzesentwurf angekündigt, aus politischen Gründen aber bislang noch nicht eingebracht wurde. Der Bundesjustizminister habe versprochen, gemeinsam einen intensiven Prüfvorgang durchzuführen. Zudem bestehe die Hoffnung, dass der Bund von sich aus tätig wird. Denn wenn die Bundesregierung nicht bereit dafür sei, ein Unternehmensstrafrecht einzuführen, liefe eine Gesetzesinitiative höchstwahrscheinlich ins Leere.

Weiterhin hätte ein Unternehmensstrafrecht auch direkte Auswirkungen auf das Handelsrecht. Dessen dringend notwendige Reform könnte durch seine Einführung teilweise überflüssig werden.

## 8. WIE ERGÄNZEN SICH DIE INSTRUMENTE?

*Podiumsdiskussion mit Dora Arias (CCAJAR Kolumbien), Josef Purugganan (Focus on The Global South, Philippinen), Julia Otten (Germanwatch e.V.), Peter Marchlewski (Leiter des Ministerbüros für Justiz, NRW), moderiert von Christoph Schuller (Deutsches Institut für Menschenrechte)*

Bei der Podiumsdiskussion zum Abschluss der Konferenz wurde eingehend diskutiert, wie der Zugang zu Recht für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen verbessert werden könnte. Die Mehrzahl der Teilnehmer\_innen sprach sich dafür aus, dass Menschenrechtsschutz nirgends freiwillig bleiben und die Straflosigkeit von Unternehmen überwunden werden sollte. Erforderlich seien rechtsverbindliche Instrumente und unabhängige Institutionen, vor denen Betroffene ihre Ansprüche geltend machen können. Diskutiert wurden auch Vorschläge, wo diese Institutionen angesiedelt werden könnten und welche Rolle die EU und Deutschland spielen sollten.

Eingangs widmeten sich die Teilnehmer\_innen dem gegenwärtigen Stand der Diskussion über Unternehmen und Menschenrechte. Die UN-Leitprinzipien wurden im Jahr 2011 verabschiedet, rasche Erfolge haben sie allerdings nicht erzielt. Später verabschiedete Richtlinien sanken sogar unter das Niveau der Leitprinzipien. Tendenziell scheint der Menschenrechtsschutz an Priorität zu verlieren und keiner der bisher verabschiedeten Nationalen Aktionspläne hat die Situation der Betroffenen konkret verbessert. Für Julia Otten von Germanwatch e.V. zeigte sich hier, dass generell schwierig sei, internationale und nationale Prozesse miteinander zu verknüpfen, in EU-Mitgliedsstaaten müsse auch noch das europäische Recht mit einbezogen werden. Und das gelte nicht nur für Nationale Aktionspläne oder Richtlinien, sondern auch für einen zukünftigen, internationalen Vertrag. Dennoch plädierte sie dafür, »die verschiedenen Umsetzungsmöglichkeiten jedenfalls auszuspüren«.

Die UN-Leitprinzipien wurden in einem Moment des weltweiten Konsenses verabschiedet, der auch angesichts der damaligen Zusammensetzung des UN-Menschenrechtsrats bemerkenswert ist. Aber die Debatte über Wirtschaft und Menschenrechte begann nicht erst im 21. Jahrhundert, bereits bei den Nürnberger Prozessen spielte das Thema eine Rolle. »Die Justiz muss den Spielregeln der demokratischen Gesellschaft folgen«, so Dora Arias von CCAJAR. Nachdem die Debatte lange eingefroren war, ist sie nun zurück auf der Agenda der UN, allerdings vor allem im Zusammenhang mit Freiwilligkeit. Die Leitlinien seien erste Schritte auf einem langen Weg, reichten aber

nicht aus. »Denn«, so Arias, »Freiwilligkeit ist nicht genug«. Große Unternehmen könnten das Leben von Menschen stark beeinflussen. Daher seien rechtlich verbindliche Instrumente dringend erforderlich.

Ein auch auf der Konferenz geäußertes Vorschlag war, einen internationalen Handelsgerichtshof einzurichten, der auch für menschenrechtliche Fälle zuständig sein sollte. Viele Teilnehmer\_innen äußerten sich dazu allerdings skeptisch. Im Idealfall könne ein solches Gericht den Opfern Zugang zu Recht verschaffen. Wenn die Verantwortlichkeiten und Pflichten von Staaten aber auf so eine supranationale Ebene verlagert würden, könne dies gegenteilige Effekte haben und würde die Betroffenen nicht zwangsläufig besser schützen.

Aktuell herrsche eine »Architektur der Straflosigkeit« vor, betonte Joseph Purugganan von Focus on the Global South. Daher suchten Betroffene auf allen Wegen nach Rechtsinstrumenten, mit denen sie ihre Interessen durchsetzen könnten. Insbesondere ein verbindlicher Vertrag könnte so ein Instrument sein. Ein internationaler Gerichtshof mache dann Sinn, wenn die betroffenen Gemeinschaften ihre Probleme dort thematisieren können. Julia Otten warf in diesem Zusammenhang Fragen des materiellen Rechts auf, insbesondere die, worüber ein internationales Handelsgericht entscheiden kann. Allerdings könnten supranationale Normen dazu beitragen, dass auf nationaler Ebene auch über die internationalen Dimensionen eines Themas diskutiert wird.

Hinsichtlich etwaiger »Erfolge« der UN-Leitprinzipien kam die Frage auf, ob diese eher auf lokaler Ebene zu suchen seien. Zum Beispiel engagiere sich der kolumbianische Staat sehr dafür, internationale Normen in nationale Instrumente zu übersetzen, sei aber ähnlich gut darin, diese später zu missachten. »Wir müssen dafür kämpfen, weiches Recht in hartes zu verwandeln«, so Arias. Insgesamt müsse die Debatte im Kontext der gegenwärtigen, politischen Lage und der Investitionspolitik gesehen werden: Die Regierungen zögen sich zunehmend zurück und ließen den Unternehmen freie Hand. Auch wenn Gesetze zum Minderheitenschutz existieren, sei ihre Durchsetzung oft problematisch. So erlaubten Bergbauabkommen und liberale Gesetze auf den Philippinen den Unternehmen, zu tun, was sie wollen, ohne auf die Folgen Rücksicht nehmen zu müssen. Umso überraschender sei es daher, dass die philippinische Regierung für die Resolution 269, also für die Entwicklung eines verbindlichen Vertrags, gestimmt hat, so Purugganan. Aber dieser Widerspruch fände sich auch in anderen Staaten wie den USA, die den UN-Leitprinzipien eine Chance geben wollen. Was viele Regierungen nicht bedacht hätten, als sie sich für

einen verbindlichen Vertrag aussprachen, sei, dass sie damit auch die UN-Leitprinzipien wiederbelebt haben. Diese geben einen Mindeststandard vor, reichen aber nicht aus, um angemessen auf die schweren Verstößen durch Unternehmen zu reagieren, die in den letzten Jahrzehnten verübt wurden.

Darüber hinaus sei zu bedenken, dass stark Nationale Aktionspläne einen verbindlichen Vertrag verhindern könnten. Aber auch ein starker NAP sollte nicht ausschließen, dass etwa die EU sich an internationalen Völkerrechtsprozessen angemessen beteiligt. »Wenn wir den Zugang zu Recht verbessern und transnationale Prozesse führen wollen, müssen wir das internationale und das nationale Recht stärken«, so Julia Otten. Das Strafrecht sei ein wichtiger Bereich, aber auch das Zivilrecht müsse reformiert werden, um unternehmerische Sorgfaltpflichten und Entschädigungen zu definieren. Dass in Deutschland der Prozess im Vergleich zu anderen Staaten hinterherhinke, liege auch an der starken Wirtschaftslobby. »Die politischen Entscheidungsträger in Deutschland scheinen aus Angst vor oder Rücksicht auf die deutsche Wirtschaft in diesem Thema nicht recht voranzugehen«, sagte Julia Otten.

Neben transnationalen Unternehmen gibt es auch noch andere, wichtige Akteure, die bislang für Verstöße gegen Menschenrechtsnormen nicht zur Rechenschaft gezogen werden, darunter Banken und Aktienmärkte, die billiges Kapital bereitstellen; Anwält\_innen, die Lücken in Gesetzen ausnutzen; externe Revisor\_innen, Buchprüfer\_innen und Auditor\_innen. Insgesamt sei der Finanzsektor problematisch, da Finanzinstitutionen die Wirtschaften des Globalen Südens immer noch erheblich kontrollieren. Wenn Staaten an der Finanzierung beteiligt seien wie bei der KfW-Bankengruppe, sei es einfacher, Forderungen zu stellen. Auch innerhalb der UN-Leitprinzipien sei die Verantwortung des Staates gut ausdifferenziert. Hinsichtlich privater Banken und Versicherungen gebe es sehr unterschiedliche Positionen. So sei die Divestment-Debatte für Versicherungen politisch eine andere Frage als für Banken. Alles in allem seien die aktuellen Entwicklungen ambivalent. Während etwa der norwegische Pensionsfonds aus bestimmten Investmentportfolios aussteigt, deuteten die »Safeguard Policies« der Weltbank in eine andere Richtung.

»In der Welt des Rechts geht es vor allem um Macht«, meinte Dora Arias. Allein, dass die »harten« Rechtsnormen in Sprachen und Alphabeten verschriftlicht seien, die oft nicht die der betroffenen Gemeinschaften sind, generiere eine große Kluft. Aber die Menschenrechte seien entwickelt worden,

um jedwede Macht zu kontrollieren. Egal, ob es um Banken gehe oder um Bergbauunternehmen, die ohnehin eng miteinander verflochten seien, Kontrolle sei immer nützlich, denn sie könne dazu beitragen, Macht verantwortlich zu nutzen. In den Gesprächen zwischen Unternehmen und Gemeinschaften gebe es große Machtasymmetrien und das werde von den Firmen »Dialog« genannt, kritisierte Arias. »Etwas, wo so große Machtungleichgewichte, Angst vor Repression, menschliche Bedürfnisse, Hunger und Dürren im Spiel sind, kann kein Dialog sein.«

Weiter wurde darüber diskutiert, was wir in Deutschland konkret tun können, um den Menschenrechtsschutz zu verbessern. Joseph Purugganan rief dazu auf, die Heuchelei zu beenden. Die EU habe die moralische Autorität, um anderen Regierungen zu sagen, dass sie die Menschenrechtskonventionen einhalten sollen. Aber sie blockiert die Forderung nach einem verbindlichen Vertrag für TNUs. Auf der einen Seite präsentiere sich die EU als moralisch überlegen und fordere die Einhaltung von Konventionen, auf der anderen Seite drücke sie aggressiv Freihandelsabkommen durch. »Gebt zu, dass die Interessen, die ihr verfolgt, die Interessen der Unternehmen sind!«, forderte Purugganans.

Es sei wichtig, so schnell wie möglich Regeln zu definieren und die Institutionen aufzubauen, die Betroffenen Zugang zur Gerechtigkeit ermöglichen können. Dora Arias rief dazu auf, hier in Deutschland auch über Energie und Energiegerechtigkeit zu diskutieren.

Andere Teilnehmer\_innen brachten zum Ausdruck, dass auch in dieser Diskussion die Dichotomie »Menschenrechte und Handel« zu einfach dargestellt werde. Handelsinteressen könnten auch durch Menschenrechtsschutz gefördert werden. Und vieles, was als Menschenrechtsschutz verkauft werde, diene auch Unternehmensinteressen. Unternehmen würden teilweise gezielt in der Außenpolitik oder zur Förderung der Menschenrechte eingesetzt. Die Reform des Rechtsschutzes verkomme aber dahin, ihn nur den Unternehmen zu gewähren. Immer mehr Menschen im Globalen Süden würden sich von den Menschenrechten abwenden, weil sie postkoloniale Entwicklungen und die Fortführung neoliberaler Politik erlebten.

Mit Skepsis betrachteten viele Teilnehmer\_innen den Vorschlag, den internationalen Streitbeilegungsmechanismus für Investitionsschutz so zu verändern, dass er auch die Menschenrechte berücksichtigt. Denn sein Anwendungsbereich beschränkt sich auf das, was innerhalb der Abkommen geregelt wird. Julia Otten wies weiter darauf hin, dass es erhebliche Zweifel daran gebe, ob das, was derzeit

in ihnen als materielles Recht festgeschrieben ist, ausreichend Schutz vor Menschenrechtsverletzungen gewährt. Außerdem sehe das ISDS-System vor, dass Staaten und Unternehmen ein Verfahren eröffnen können. Dass Betroffene sich als Dritte beteiligen könnten, sei mehr als unwahrscheinlich. Aber von »Zugang zu Recht« könne nur dann gesprochen werden, wenn Betroffene selbst klagen können.

Für Arias sollte der Fokus weniger darauf liegen, die richtigen Instrumente zu schaffen und mehr darauf, die Asymmetrien zu überwinden, die auch die aktuellen Debatten prägen. Die EU sollte rechtlich bindende Instrumente zum Menschenrechtsschutz genauso vehement fördern wie Freihandelsabkommen. Menschenrechte dürften nicht der Unternehmensagenda untergeordnet sein.

Somit ist eine Aufgabe der Politik, Machtungleichgewichte abzubauen — sowohl in kleinteiligen Fragen des deutschen Zivilrechts als auch auf Ebene internationaler Verträge.

## ÜBER DIE AUTORINNEN

Caroline Kim arbeitet als Projektkoordinatorin bei der Initiative GegenStrömung, die sich für menschenrechtskonformes sowie sozial- und umweltverträgliches Handeln deutscher Akteure bei ihren Auslandsaktivitäten einsetzt.

Daniela Turß ist zuständig für Öffentlichkeitsarbeit im Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung und arbeitet als freie Übersetzerin und Journalistin zu menschenrechtlichen und historischen Themen.

## IMPRINT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung | Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich

Frederike Boll | Menschenrechte

Phone: +49-30-26935-7469

Fax: +49-30-269-35-9246

<http://www.fes.de/GPol>

Kontakt

Susanne Böhme | [Susanne.Boehme@fes.de](mailto:Susanne.Boehme@fes.de)

*Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung oder anderer Organisationen, für die die Autorinnen arbeiten.*