

Antrag

der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Claudia Roth (Augsburg), Tom Koenigs, Beate Müller-Gemmeke, Annalena Baerbock, Marieluise Beck (Bremen), Dr. Franziska Brantner, Agnieszka Brugger, Katharina Dröge, Anja Hajduk, Renate Künast, Markus Kurth, Dr. Tobias Lindner, Dr. Konstantin von Notz, Omid Nouripour, Cem Özdemir, Lisa Paus, Manuel Sarrazin, Dr. Gerhard Schick, Dr. Frithjof Schmidt, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Jürgen Trittin, Doris Wagner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Sozial-ökologischen Rahmen für die Aktivitäten transnationaler Unternehmen schaffen und durchsetzen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Soziale, ökologische und menschenrechtliche Verpflichtungen gelten für staatliche Akteure wie für transnationale Unternehmen gleichermaßen. Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen hat die „Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework des UN-Sonderbeauftragten für Menschenrechte und transnationale Unternehmen, John Ruggie, angenommen. Diese Prinzipien und die damit verbundenen soziale, ökologische und menschenrechtliche Standards müssen durchgesetzt werden. In den „Guiding Principles on Business and Human Rights“ werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, den Opfern von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen effektive Rechtsmittel für die Durchsetzung von Entschädigungsansprüchen im Heimatstaat des Unternehmens zu gewähren. In Deutschland bestehen solche effektiven Klagemöglichkeiten bei Verletzungen durch Tochter- und Zulieferunternehmen derzeit nicht. Zur Umsetzung der „Guiding Principles on Business and Human Rights“ sind daher gesetzliche Verbesserungen erforderlich, um einen klaren rechtlichen Rahmen für die Aktivitäten transnationaler Unternehmen zu schaffen, in dem diese Akteure agieren müssen. Bestehende Grauzonen, die eine effektive Haftung von transnationalen Unternehmen für von ihnen begangene Menschenrechtsverletzungen sowie Verstöße gegen Sozial- und Umweltstandards erschweren, müssen beseitigt werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die international anerkannten Menschenrechtsabkommen, die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und die Kernbestandteile der internationalen Umweltabkommen auch für Unternehmen verbindlich zu machen, so dass bei Verstößen die Opfer über das nationale Deliktsrecht Entschädigungsansprüche geltend machen können;

2. im deutschen Recht bestehende Sorgfalts- und Verkehrssicherungspflichten von Unternehmen auf soziale, ökologische und menschenrechtliche Risikolagen auszuweiten, so dass Unternehmen verpflichtet sind, durch angemessene und geeignete Maßnahmen dafür zu sorgen, dass die international anerkannten Menschenrechtsabkommen, die Kernarbeitsnormen der ILO und die Kernbestandteile der internationalen Umweltabkommen eingehalten werden;
3. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die strafrechtliche Ahndung von rechtswidrigen Handlungen, die aus Unternehmen heraus begangen werden, verbessert und das Entstehen juristischer Personen für diese Taten sicherstellt;
4. sich auf europäischer Ebene für eine Überarbeitung der Brüssel-I-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22. Dezember 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, EuGVVO) einzusetzen, so dass Opfer von Menschenrechtsverletzungen, die transnationale Unternehmen mit Sitz in der Europäischen Union begangen haben, ihre Rechte auch in dem Heimatstaat des Konzerns oder des Mutterunternehmens einklagen können;
5. sich auf europäischer Ebene für eine Überarbeitung der Rom-II-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 864/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht) einzusetzen, so dass Opfer von Menschenrechtsverletzungen, die transnationale Unternehmen mit Sitz in der Europäischen Union begangen haben, ihre Rechte auch nach dem in den Mitgliedstaaten der EU geltenden Recht einklagen können;
6. die nationale Kontaktstelle der OECD nicht länger im Referat für Auslandsinvestitionen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie anzusiedeln, sondern als unabhängiges Gremium außerhalb des Ministeriums unter Einbeziehung geschulter Mediatoren und der Zivilgesellschaft zu etablieren;
7. dafür Sorge zu tragen, dass die EU-Richtlinie zur Offenlegung von nichtfinanziellen Informationen nach ihrer Verabschiedung rasch in nationales Recht umgesetzt wird und darin sowohl eine Verifizierung der Informationen als auch adäquate und effektive Maßnahmen zur Einhaltung der nichtfinanziellen Offenlegungspflicht vorsehen. Zudem sollten auch nichtbörsennotierte Unternehmen von den Offenlegungspflichten erfasst werden;
8. der Aufforderung der Vereinten Nationen Rechnung zu tragen und zeitnah und unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft einen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zu erarbeiten. Dieser muss Ziele, Performance-Indikatoren und konkrete Zeitvorgaben beinhalten und durch einen unabhängigen Monitoring-Mechanismus begleitet werden;
9. die deutschen Rechtsgrundlagen umfassend auf Möglichkeiten zu prüfen, privatunternehmerisches Handeln deutscher Firmen im In- und Ausland auf die Einhaltung sozialer und ökologischer Standards sowie den effektiven Schutz der Menschenrechte zu verpflichten und bestehende Regelungslücken schließen.

Berlin, den 7. Oktober 2014

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Transnationale Unternehmen sind mächtige Akteure. Einige von ihnen haben einen höheren Umsatz als die Nationalstaaten, die sie beherbergen. Trotz ihrer enormen Wirtschaftskraft missachten transnationale Unternehmen häufig ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen. Regelmäßig auftretende Brände und zusammenstürzende Fabrikgebäude zeigen, dass transnationale Unternehmen Sicherheitsaspekte ignorieren und so grob fahrlässig Menschenrechtsverletzungen in Kauf nehmen. Ein Beispiel dafür war im letzten Jahr der Einsturz des Rana Plaza-Gebäudes in Bangladesch mit über 1 127 Toten und 2 438 Verletzten. Andere Beispiele sind menschenverachtende Arbeitsbedingungen oder Umweltverschmutzungen bzw. Zerstörung von Lebensgrundlagen im großen Maßstab, wie beispielsweise durch den Shell-Konzern im nigerianischen Nigerdelta Anfang der 1990er-Jahre. Diese Verstöße gegen Sozial-, Umwelt und Menschenrechtstandards bleiben meist ohne relevante Konsequenzen. Die Umsetzung der aufgestellten Forderungen würde wesentlich zu einer Verbesserung der Situation beitragen, da die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung allein aufgrund freiwilliger Regelungen (Corporate Social Responsibility) dafür nicht ausreicht. Dennoch ist es wichtig, auch sogenannte „Soft-law-Verfahren“ zu unterstützen. Die Bundesregierung steht daher in der Pflicht, ihre nationalen Beschwerdemechanismen zu verbessern (vgl. dazu Antrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Menschenrechtsschutz bei den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen stärken“, Bundestagsdrucksache 17/4196). Die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung aufgrund freiwilliger Regelungen ist begrüßenswert, jedoch können diese sogenannten „Soft-law-Verfahren“ notwendige klare rechtliche Regelungen nur unterstützen, nicht ersetzen. Grundsätzlich ist es wünschenswert, dass Opfer von Umweltzerstörungen oder Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmenshandeln ihre Ansprüche in ihren Heimatstaaten geltend machen können. Doch zuweilen sind die Gerichtssysteme in weniger entwickelten Ländern überfordert, wenn Prozesse gegen große Unternehmen geführt werden sollen, die nicht selten wirtschaftlichen und politischen Einfluss besitzen. Daher bedürfen Bemühungen für mehr Rechtsstaatlichkeit in jenen Ländern unserer Unterstützung. Wenn die dortigen Gerichte jedoch nicht willens oder in der Lage sind, derartige Prozesse zu führen, muss den dort lebenden Menschen die Möglichkeit geboten werden, ihre Rechte auch in den Heimatstaaten der Mutterunternehmen geltend zu machen.

Häufig verletzen in Deutschland ansässige Mutterunternehmen nicht direkt Menschenrechte, bzw. soziale und ökologische Standards sondern ihre Tochter- oder Zulieferunternehmen. In den Mutterunternehmen wird dies geduldet, es wird weggeschaut, Zulieferunternehmen werden oftmals nicht oder nur pro forma kontrolliert. Solange es nur wenig öffentlichen Druck gibt und juristische Konsequenzen fast nie zu befürchten sind, will man sich nicht der günstigen Zulieferer berauben. An Schadenersatzforderungen gegen das betreffende transnationale Unternehmen fehlt es insbesondere deshalb, weil im deutschen Zivilrecht das Tun oder Unterlassen der Tochter- und Zulieferunternehmen dem Mutterunternehmen in der Regel nicht zugerechnet werden kann. Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass das deutsche Recht in angemessener Weise Schadenersatzklagen wegen Menschenrechtsverletzungen zulasse (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 18/1044, Antwort zu Frage 4). Bis heute gab es jedoch kein einziges derartiges Verfahren vor einem deutschen Gericht. Daher bedarf es der Ausweitung bereits bestehender Sorgfaltspflichten der deutschen Unternehmen (etwa im Hinblick auf Verkehrssicherungspflichten oder Organisationspflichten) auf soziale, ökologische und menschenrechtliche Belange auf Grundlage der international anerkannten Menschenrechtsabkommen, der Kernarbeitsnormen der ILO und der Kernbestandteile der internationalen Umweltabkommen. Hierdurch könnten auch die Zulieferbetriebe und Tochterunternehmen in den Herstellungsländern sowie die gesamten Zulieferketten erfasst werden, ohne den Grundsatz des Trennungsprinzips durchbrechen zu müssen. Daneben böte die Normierung gesetzlicher Sorgfaltspflichten weiterhin den Vorteil der Anwendung des Rechts des Staates, in dem der Schaden verursacht wurde (sogenannter Handlungsort) gemäß Artikel 17 der Rom-II-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 864/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht). Das Konzept der Sorgfaltspflichten ist im deutschen Recht bekannt. Unternehmen haben bereits jetzt Verkehrssicherungspflichten, das heißt, sie müssen Gefahrenquellen kontrollieren und ihren Betrieb so organisieren, dass eine Verletzung Dritter ausgeschlossen ist. Insbesondere hinsichtlich eines Schadens beim Endverbraucher besteht eine sehr weitgehende Unternehmensverantwortung. Im Produkthaftungsgesetz ist genau aufgeschlüsselt, wer als Hersteller für Produktfehler haftet. Auch Importeure haften für Produktfehler, wenn sie sich nicht durch Offenlegung ihrer Lieferkette entlasten können. Entsprechend könnte gesetzlich festgelegt werden, welche Pflichten für das Mutterunternehmen bestehen, um Schäden bei der Her-

stellung zu verhindern. Der Schutz, den Verbraucherinnen und Verbraucher etwa durch das Produkthaftungsgesetz – auch in Bezug auf Schadensersatzforderungen – genießen, sollte auch für die Herstellerinnen und Hersteller der von deutschen Unternehmen verkauften Waren gelten. Anhaltspunkte, welche Einzelaspekte solche Sorgfaltspflichten umfassen müssten, bieten die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte und die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.

Die Verfolgung von Taten, die aus Unternehmen heraus begangen werden, wird in vielen europäischen Ländern anders geahndet als in Deutschland. In 19 europäische Länder, darunter Großbritannien, Frankreich, die Niederlande, Österreich, die Schweiz, Spanien, Finnland, Dänemark und Polen können juristische Personen auch strafrechtlich für rechtswidriges Handeln von Mitarbeitern und sonstigen Verantwortlichen herangezogen werden. Die vergleichbaren deutschen Regelungen in § 30, 130 Ordnungswidrigkeitenrecht sehen für die Verfolgung von aus Unternehmen heraus begangenen Taten das Opportunitätsprinzip anstelle des im Strafrecht geltenden Legalitätsprinzip vor. Es muss eine gesetzliche Regelung geschaffen werden, die sicherstellt, dass juristischen Personen künftig vollumfänglich für Straftaten zur Rechenschaft gezogen werden können die von Mitarbeitern und sonstigen Verantwortlichen begangen werden. Denn es ist leicht ersichtlich, dass die bereits heute mögliche Sanktionierung nach Ordnungswidrigkeitenrecht nicht dem Umfang und der Schwere der begangenen Taten entspricht und kaum abschreckende Wirkung hat. Ein modernes Unternehmensstrafrecht, das die Grenzen von Schuld und Zurechnung achtet, halten deshalb wir für notwendig.

Opfern von Umweltzerstörung und Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen muss zudem Zugang zu effektiven, rechtsverbindlichen Klagemechanismen eingeräumt werden. Ein wichtiger Schritt hierzu ist die Überarbeitung der Brüssel-I-Verordnung. Für Schadensersatzklagen von Opfern von Menschenrechtsverletzungen durch ausländische Tochter- oder Zulieferunternehmen von in Europa ansässigen Mutterunternehmen sind in der Regel nach Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 60 EuGVVO die Gerichte des Heimatstaates des Tochterunternehmens zuständig. Dies sollte dahingehend geändert werden, dass für Tochter- oder Zulieferunternehmen eines europäischen Unternehmens zusätzlich der Gerichtsstand des Mutterunternehmens eröffnet und für die Klägerinnen und Kläger wählbar sein sollte.

Auch die Überarbeitung der Rom-II-Verordnung würde Opfern von Unternehmenshandeln Klagen vor Gerichten in den Mitgliedsstaaten der EU erleichtern. Nach Artikel 4 Absatz 1 Rom-II-VO ist auf Schadensersatzansprüche aus im Ausland begangenen deliktischen Handlungen das Recht des Staates anzuwenden, in dem der Schaden eintritt (sogenannter Erfolgsort, nicht aber nach dem Recht des Staates, in dem er verursacht wurde (sogenannter Handlungsort)). De facto bedeutet dies eine Schlechterstellung der Opfer: So kann beispielsweise ein chinesischer Arbeiter gegen unmenschliche Arbeitsbedingungen nur nach chinesischem Recht klagen, welches wesentlich niedrigere arbeitsrechtliche Standards als das deutsche Recht hat. Und dies, obwohl die für die unmenschlichen Arbeitsbedingungen ursächlichen Managemententscheidungen in Deutschland getroffen wurden. Eine Ausnahme stellt hierbei Artikel 7 Rom-II-VO dar, der für Umweltschädigungen ein Wahlrecht des Geschädigten zwischen dem Recht des Erfolgsortes und des Handlungsortes vorsieht. Dieses Wahlrecht sollte auf menschenrechtliche und soziale Standards erweitert werden.

Darüber hinaus müssen auch die so genannten „Soft-Law-Mechanismen“ in Deutschland gestärkt und ausgebaut werden. Die Überarbeitung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen war ein erster positiver Schritt. Nun müssen die existierenden Beschwerdestellen verbessert werden. Eine Ausgliederung der Nationalen Kontaktstelle der OECD aus dem Ministerium für Wirtschaft und Energie ist hierbei unumgänglich. Die Ansiedlung im Referat für Auslandsinvestitionen führt dazu, dass die Neutralität der Beschwerdestelle nicht zwingend gegeben ist und Geschädigte davor zurückschrecken ein OECD-Beschwerdeverfahren anzuregen. Folglich muss die Kontaktstelle in ein unabhängiges Gremium außerhalb des Ministeriums ausgelagert werden. In der Neu-Konzipierung der Kontaktstelle müssen Zivilgesellschaft und ausgebildete Mediatoren eine besondere Rolle zukommen.

Die Europäische Union durch die Verabschiedung der Transparenzrichtlinie die Offenlegung finanzieller Informationen im Bergbau und Forstsektor zu verbessern. Neben den betriebswirtschaftlichen Geschäftszahlen sollen bald auch nicht-finanzielle Informationen Teil der Berichtspflichten großer Unternehmen sein. Diese Offenlegungspflichten umfassen auch die Lieferkette sowie Sub- und Tochterunternehmen. Die verbesserte Transparenz in der globalen Lieferkette kann dazu führen, dass Missstände innerhalb der Produktionsprozesse direkt erkannt und behoben werden können. Die Transparenzrichtlinie muss nun zeitnah in deutsches Recht überführt werden und effektive Maßnahmen zur Einhaltung der nichtfinanziellen Offenlegungspflicht vorsehen. Hierbei muss jedoch auch den Bedürfnissen der Unternehmen Rechnung getragen werden. Insbesondere

kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) dürfen in ihrer Geschäftstätigkeit nicht unverhältnismäßig belastet werden.

In Zuge des „Ruggie-Prozesses“ der Vereinten Nationen ist die Bundesregierung zudem aufgefordert einen nationalen Aktionsplan zu entwerfen. Die Bundesregierung hat hierzu einen Prozess zur Erarbeitung eines Aktionsplanes eingeleitet. Allerdings sind bislang wenige Details über die Ausgestaltung bekannt. Diese Intransparenz ist ebenso wenig hinnehmbar, wie die Tatsache, dass die Erarbeitung zwei Jahre in Anspruch nehmen soll. Vielmehr muss die Bundesregierung ambitionierte Ziele definieren und unter den Industriestaaten eine Führungsrolle einnehmen. Die Erfahrung aus Best Practice Beispielen aber auch Lehren aus schwächeren Regelwerken (Bsp. Großbritannien) können hierbei als Ausgangspunkt dienen. Ein nationaler Aktionsplan muss allen drei Säulen des Ruggie-Frameworks Rechnung tragen und mit dem größtmöglichen Maß an Transparenz und Partizipation der Zivilgesellschaft erstellt werden.

Zu guter Letzt muss die Bundesregierung die nationale Gesetzgebung auf Gesetzeslücken prüfen, um deutsche Unternehmen im In- und Ausland zur Einhaltung sozialer, ökologischer und menschenrechtlicher Standards zu verpflichten

