

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Zaklin Nastic, Eva-Maria Elisabeth Schreiber, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

– Drucksache 19/961 –

Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen ahnden – Historische Möglichkeit für völkerrechtsverbindliches Abkommen nutzen

A. Problem

Die Antragsteller weisen darauf hin, dass der UN-Menschenrechtsrat auf Initiative von Ecuador und Südafrika im Jahr 2014 eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe eingesetzt habe, die einen verbindlichen Völkerrechtsvertrag mit dem Ziel erarbeiten solle, international handelnde Unternehmen künftig für Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung ziehen zu können. Die Opfer dieser Menschenrechtsverletzungen sollen die Möglichkeit erhalten, gegen die betreffenden Unternehmen zu klagen und Entschädigungen von ihnen zu erhalten. Vor der Sitzung im Menschenrechtsrat im Oktober 2017 habe Ecuador die Elemente und Prinzipien eines möglichen UN-Treaty vorgelegt. Danach sollten die Staaten die multinationalen Konzerne per Gesetz zur Einhaltung der Menschenrechte bei ihren Auslandsgeschäften verpflichten. Verletzungen von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten seien verwaltungs- und/oder strafrechtlich zu ahnden. Der Entwurf der Elemente und Prinzipien eines möglichen UN-Treaty liege den Staaten bis Ende Februar 2018 zur Kommentierung vor.

Obwohl nach Ansicht der Antragsteller auch deutsche Unternehmen im Ausland grundlegende Menschenrechte verletzen, habe Deutschland gemeinsam mit der EU und den USA gegen die Einrichtung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe gestimmt. Demgegenüber soll die Bundesregierung nun vom Deutschen Bundestag aufgefordert werden, den Treaty-Prozess des UN-Menschenrechtsrates aktiv zu unterstützen und darauf hinzuarbeiten, dass ein verbindliches Vertragswerk entsteht, in dem die Unterzeichnerstaaten zusagen, multinationale Konzerne bei internationalen Geschäften entlang internationaler Lieferketten zur Einhaltung der Menschenrechte rechtlich zu verpflichten.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 19/961 abzulehnen.

Berlin, den 18. April 2018

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Gyde Jensen
Vorsitzende

Dr. Matthias Zimmer
Berichtersteller

Frank Schwabe
Berichtersteller

Jürgen Braun
Berichtersteller

Britta Katharina Dassler
Berichterstellerin

Michel Brandt
Berichtersteller

Margarete Bause
Berichterstellerin

Bericht der Abgeordneten Dr. Matthias Zimmer, Frank Schwabe, Jürgen Braun, Britta Katharina Dassler, Michel Brandt und Margarete Bause

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 19/961** in seiner 17. Sitzung am 1. März 2018 in erster Lesung beraten und zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe überwiesen. Außerdem hat er ihn zur Mitberatung an den Auswärtigen Ausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie und den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Antragsteller weisen darauf hin, dass der UN-Menschenrechtsrat auf Initiative von Ecuador und Südafrika im Jahr 2014 eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe eingesetzt habe, die einen verbindlichen Völkerrechtsvertrag mit dem Ziel erarbeiten solle, international handelnde Unternehmen künftig für Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung ziehen zu können. Die Opfer dieser Menschenrechtsverletzungen sollen die Möglichkeit erhalten, gegen die betreffenden Unternehmen zu klagen und Entschädigungen von ihnen zu erhalten. Vor der Sitzung im Menschenrechtsrat im Oktober 2017 habe Ecuador die Elemente und Prinzipien eines möglichen UN-Treaty vorgelegt. Danach sollten die Staaten die multinationalen Konzerne per Gesetz zur Einhaltung der Menschenrechte bei ihren Auslandsgeschäften verpflichten. Verletzungen von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten seien verwaltungs- und/oder strafrechtlich zu ahnden. Der Entwurf der Elemente und Prinzipien eines möglichen UN-Treaty liege den Staaten bis Ende Februar 2018 zur Kommentierung vor.

Obwohl nach Ansicht der Antragsteller auch deutsche Unternehmen im Ausland grundlegende Menschenrechte verletzen, habe Deutschland gemeinsam mit der EU und den USA gegen die Einrichtung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe gestimmt. Demgegenüber soll die Bundesregierung nun vom Deutschen Bundestag aufgefordert werden, den Treaty-Prozess des UN-Menschenrates aktiv zu unterstützen und darauf hinzuwirken, dass ein verbindliches Vertragswerk entsteht, in dem die Unterzeichnerstaaten zusagen, multinationale Konzerne bei internationalen Geschäften entlang internationaler Lieferketten zur Einhaltung der Menschenrechte rechtlich zu verpflichten.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat in seiner 4. Sitzung am 14. März 2018 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 19/961 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat in seiner 7. Sitzung am 18. April 2018 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 19/961 abzulehnen.

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat in seiner 7. Sitzung am 18. April 2018 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 19/961 abzulehnen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat in seiner 6. Sitzung am 18. April 2018 die Beratungen über den Antrag auf Drucksache 19/961 aufgenommen und abgeschlossen. Der Ausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag auf Drucksache 19/961 abzulehnen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** wies darauf hin, dass die Vereinten Nationen im Jahr 2011 einvernehmlich die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die sogenannten Ruggie-Prinzipien, angenommen hätten. In Deutschland sei daraufhin ein sehr ambitionierter Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung dieser Ruggie-Prinzipien entwickelt worden. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. beziehe sich hingegen auf einen von Ecuador und Südafrika im Jahr 2014 in die Wege geleiteten Verhandlungsprozess, der nicht an die Ruggie-Prinzipien anknüpfe, sondern eher im Gegensatz zu diesen stehe. Dieser Prozess sei in hohem Maße politisiert und trage dazu bei, die Weltgemeinschaft zu spalten. So seien die USA, China und Kanada an diesem Prozess überhaupt nicht beteiligt. Auch wenn die Europäer und auch Deutschland zum Teil noch an den Verhandlungen partizipieren würden, spreche wenig dafür, dass es sich hier um einen zielführenden Prozess handele. Daher diene der vorliegende Antrag möglicherweise den Interessen Südafrikas und Ecuadors, aber sicherlich nicht den Interessen der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Unternehmen und diene auch nicht denjenigen Menschen, die von den Ruggie-Prinzipien im globalen Wirtschaftsprozess geschützt würden. Deswegen werde die Fraktion der CDU/CSU den Antrag ablehnen. Im Übrigen hätten Ecuador und Südafrika bisher noch nicht einmal einen auf den Ruggie-Prinzipien basierenden Nationalen Aktionsplan umgesetzt.

Die **Fraktion der SPD** vertrat die Ansicht, dass das Thema wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte den Ausschuss auch in den nächsten Jahren und Jahrzehnten intensiv beschäftigen werde. Deshalb nehme es auch einen zentralen Platz im Koalitionsvertrag ein. Ähnlich wie beim Nationalen Aktionsplan habe man hier zum Ausdruck gebracht, dass man durchaus Vertrauen in die Eigeninitiative der Unternehmen habe. Sofern diese ausbleibe, werde man aber zu einer gesetzlichen Regelung kommen. Derzeit gehe es erst einmal darum, den Nationalen Aktionsplan angemessen umzusetzen. Dem stehe aber nicht entgegen, gleichzeitig auf internationaler Ebene darüber nachzudenken, ob man noch weitere Vereinbarungen benötige. Nach Ansicht der Fraktion der SPD würden die Beratungen im Menschenrechtsrat sowohl von der Europäischen Union als auch von der Bundesregierung konstruktiv begleitet. Dabei begünstige es diesen Prozess, wenn er sich von eingefahrenen ideologischen Pfaden wegbewege. Hingegen sei es dem Ziel des Prozesses wenig dienlich, wenn beispielsweise Ecuador diesen zum Anlass nehme, eine Kampagne gegen die Verfehlungen der internationalen Konzerne zu organisieren und gegen vermeintlichen Kolonialismus zu polemisieren. Vielmehr komme es darauf an, sich in dem Prozess auf die grundlegenden Fragen zu konzentrieren.

Die **Fraktion der AfD** wies darauf hin, dass es im internationalen Wirtschaftsgeschehen sicherlich bedauerliche Vorkommnisse wie wirtschaftliche Ausbeutung, Umweltzerstörung und Ähnliches gebe. Es sei jedoch zu überlegen, wie man gegen diese Vorkommnisse am besten vorgehe. Es sei die Grundhaltung der AfD, dass man darüber im Regelfall mit den Staaten verhandeln müsse, in denen die Regeln, deren Einhaltung hier angemahnt werde, missachtet würden. Entsprechende Forderungen müssten sich direkt an die Staaten richten, die Zustände auf ihrem Territorium duldeten, die nicht zu tolerieren seien. Als ein starker Handelspartner habe Deutschland die Möglichkeit, seine Wirtschaftsmacht weltweit geltend zu machen, um auf den Abschluss entsprechender bilateraler Verträge hinzuwirken. Die Fraktion der AfD sei daher der Ansicht, dass die Staaten als Akteure nicht durch Unternehmen oder durch irgendwelche unverbindlichen Regelungen ersetzt werden sollten. Das Ziel müsse es sein, sowohl auf bilateralem, teilweise aber auch auf multilateralem Wege Fortschritte zu erzielen. Ungeachtet seiner ehrenwerten Motive werde man den vorliegenden Antrag daher ablehnen.

Die **Fraktion der FDP** führte aus, dass sie es für notwendig halte, die Debatte über Menschenrechte in Unternehmen voranzutreiben, um bestimmten Leitprinzipien zur Durchsetzung zu verhelfen. Bis jetzt sei noch nicht so viel Zeit verstrichen, dass man von einem Scheitern dieser Leitprinzipien sprechen müsse. Die Voraussetzung für eine produktive Fortsetzung der Debatte sei eine gründliche Bestandsaufnahme. Denn der Umgang mit dem Dodd-Frank Act in den USA habe gezeigt, dass die Entwicklung von Transparenzkriterien für Unternehmen, die sich auf deren gesamte Lieferkette beziehen würden, extrem schwierig sei. Daher müsse die Bundesregierung erst

einmal herausfinden, wie man diesbezüglich mit den Unternehmen umgehen solle. Es sei notwendig, die Wirtschaft bzw. die unterschiedlichen Stakeholder in den Prozess einzubinden, zumal bis jetzt noch sehr unterschiedliche Meinungen zu diesem Thema vertreten würden, und den entsprechenden Willensbildungsprozess weiterzuführen. Vor diesem Hintergrund werde die Fraktion der FDP den Antrag der Fraktion DIE LINKE. ablehnen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** vertrat die Ansicht, dass die Bundesregierung ihrem Anspruch, die Leitprinzipien der VN für die Wirtschaft nachdrücklich zu unterstützen, nicht gerecht werde. Der Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte der Bundesregierung sei ungeeignet, um die von deutschen Unternehmen im Ausland verursachten Menschenrechtsprobleme zu lösen. Die Konzerne müssten hingegen durch gesetzliche Regelungen dazu gezwungen werden, die Menschenrechte zu achten und das Arbeitsrecht zu respektieren. Genau dies wolle der Menschenrechtsrat erreichen. Die bereits erarbeiteten Elemente für ein verbindliches Abkommen präzisierten die staatlichen Verpflichtungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte und würden dazu beitragen, klare Regeln für Unternehmen zu schaffen und den Betroffenen Klagemöglichkeiten auch über nationale Grenzen hinaus zu eröffnen. Anstatt sich gegen diesen Prozess zu stellen, solle die Bundesregierung sich aktiv in die Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrats einbringen und sich für die Schaffung eines verbindlichen völkerrechtlichen Vertrages einsetzen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** vertrat die Auffassung, dass der Aushandlungsprozess notwendigerweise stark politisiert sei, weil die Durchsetzung von Menschenrechten nicht allein mit Freundlichkeit und Diplomatie, sondern nur durch starke Institutionen und klare gesetzliche Vorgaben zu erreichen sei. Bekanntlich hätten viele Länder gar kein Interesse daran, Menschenrechte durchzusetzen. Daher sei es umso wichtiger, zu einer internationalen Vereinbarung zu kommen. Der Prozess sei nach 2014 zwar relativ langsam in Gang gekommen, er habe dann aber an Fahrt aufgenommen, und mittlerweile beteiligten sich 101 Länder daran. Nach Ansicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN solle sich die Bundesrepublik als ein wichtiges europäisches Land mit einer starken, international tätigen Wirtschaft aktiv an diesem Prozess beteiligen. Zudem solle der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe die Bundesregierung auffordern, sich für eine Verstärkung des VN-Prozesses zur Erarbeitung eines verbindlichen Abkommens zu Wirtschaft und Menschenrechten einzusetzen. Die in dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. enthaltenen Vorschläge würden von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zwar in vielen Punkten geteilt. Die Ausführungen zum Internationalen Menschenrechtsgerichtshof seien jedoch zu wenig konkret. Aus diesem Grund werde man sich bei der Abstimmung über diesen Antrag der Stimme enthalten.

Berlin, den 18. April 2018

Dr. Matthias Zimmer
Berichtersteller

Frank Schwabe
Berichtersteller

Jürgen Braun
Berichtersteller

Britta Katharina Dassler
Berichterstellerin

Michel Brandt
Berichtersteller

Margarete Bause
Berichterstellerin

