

Armin Paasch

Deutsche Präferenz: Profit statt Menschenrechte

Menschenrechte gelten als Grundpfeiler der Demokratie und Inbegriff europäischer Werte. Wie wenig diese Werte allerdings zählen, wenn die Interessen europäischer Konzerne im Spiel sind, demonstrierte die EU zuletzt im Oktober in Genf bei den Verhandlungen über ein UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten. Nicht einmal kommentieren wollte sie das Abkommen, das den Vorrang der Menschenrechte vor Handels- und Investitionsabkommen und eine Konzernhaftung für Menschenrechtsverstöße im Völkerrecht verankern könnte. Verantwortlich für diese Haltung ist nicht zuletzt die Bundesregierung, die sich schon lange gegen eine konstruktive Teilnahme der EU an den Verhandlungen sperrt.

Dabei zeigen zahlreiche Menschenrechtsskandale, wie dringend notwendig ein solches Abkommen ist. Drei von ihnen haben die Weltöffentlichkeit in den letzten Jahren besonders aufgerüttelt: die für 258 Menschen tödliche Brandkatastrophe in der pakistanischen Textilfabrik Ali Enterprise im September 2012, die Ermordung von 34 streikenden Bergarbeitern im südafrikanischen Marikana durch die Polizei einen Monat zuvor sowie die gigantische und giftige Schlammlawine, die sich im Jahr 2015 nahe der brasilianischen Kleinstadt Mariana ergoss, nachdem der Damm einer Eisenerzmine des Unternehmens Samarco gebrochen war; 19 Menschen wurden dabei getötet und die Lebensgrundlagen tausender Fischer und Bauern auf absehbare Zeit zerstört. Alle drei dieser Katastrophen waren so vorherseh-

bar wie vermeidbar. Und immer waren auch deutsche Unternehmen mit von der Partie: der Textildiscounter KiK als wichtigster Kunde von Ali Enterprise, der Chemiekonzern BASF als Hauptkunde des Marikana-Betreibers Lonmin Platinum, sowie Allianz, Münchner Rück und Hannover Rück als Versicherer von Samarco.¹ Dabei handelt es sich keineswegs um Einzelfälle. Allein für den Energiesektor haben die NGOs Germanwatch und Misereor über zehn Fälle von Menschenrechtsverletzungen dokumentiert, an denen auch deutsche Unternehmen direkt oder indirekt beteiligt waren.²

Zu den Grundwidersprüchen der Globalisierung gehört, dass die betroffenen Menschen in solchen Fällen kaum eine Chance haben, die Mutterkonzerne für die Menschenrechtsverstöße ihrer Tochter- und Zulieferbetriebe gerichtlich zu belangen. Denn das im Gesellschaftsrecht verankerte Trennungsprinzip verhindert in solchen Fällen, dass Mutterkonzerne für ihre Tochterunternehmen haften müssen. Umgekehrt können Mutterkonzerne ausländische Staaten hingegen sehr wohl vor internationalen Investitionsschiedsgerichten auf Schadenersatz verklagen, wenn örtliche Gesetze und Regulierungen das „Investitionsklima“ und die „legitimen Erwartungen“ ihrer Töchter auf künftige Ge-

1 Merle Groneweg u.a.: Weniger Autos, mehr globale Gerechtigkeit, MISEREOR, Brot für die Welt und PowerShift (Hg.), Berlin 2018, S. 29-30 und 37-39.

2 Vgl. Cornelia Heydenreich und Armin Paasch, Globale Energiewirtschaft und Menschenrechte. Deutsche Unternehmen und Politik auf dem Prüfstand, Aachen und Berlin 2017.

winne beeinträchtigen. Ob die fraglichen Gesetze dem Schutz von Umwelt und Menschenrechten dienen, spielt dabei keine Rolle. Auch die unverbindlichen Bekenntnisse zum „Recht auf Regulierung“ in neueren Abkommen, wie jenem zwischen der EU und Kanada (CETA), beheben dieses Ungleichgewicht nicht. Das Gleiche gilt für die EU-Pläne zu einem Multilateralen Investitionsgerichtshof, da diese bloß die Transparenz und andere Verfahrensregeln betreffen.³

Genau diesen Widerspruch soll das Völkerrechtsabkommen für Wirtschaft und Menschenrechte (UN Treaty) beheben, das eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe seit 2014 im Auftrag des UN-Menschenrechtsrats erarbeitet. Die Initiative dafür ging von Ecuador aus, nachdem das Land 2011 von einem Haager Schiedsgericht zu einer Schadenersatzzahlung von 96 Mio. US-Dollar an den Erdölkonzern Chevron verurteilt worden war. Chevron hatte in dem Verfahren das Urteil eines ecuadorianischen Gerichts aus dem Jahr 2011 angefochten, das den Konzern wegen der von seinem Rechtsvorgänger Texaco Petroleum zwischen 1964 und 1992 verursachten Umwelt- und Gesundheitsschäden im Amazonasgebiet für schuldig befunden hatte. Das Haager Tribunal wertete dieses Urteil als „unfaire Behandlung“ des Klägers, unter anderem, weil die ecuadorianische Regierung Chevron 1995 und 1997 Straffreiheit zugesagt habe.

Weltwirtschaftsordnung vom Kopf auf die Füße stellen

Neben Ecuador und anderen Staaten verbindet auch die *Treaty Alliance*, ein weltweites Bündnis von über 1000 Menschenrechts-, Entwicklungs- und

Umweltorganisationen, mit dem geplanten Völkerrechtsabkommen die Hoffnung auf eine andere internationale Wirtschaftsordnung. In ihr sollen Unternehmen auch bei Auslandsgeschäften zur Achtung der Menschenrechte verpflichtet werden, sollen Betroffene von Menschenrechtsverletzungen Zugang zu Gerichten in den Heimatländern der Konzerne erhalten und sollen Menschenrechtsabkommen völkerrechtlich Vorrang vor Handels- und Investitionsabkommen genießen. Möglich wäre dies durch eine Vorrangklausel, wie sie der deutsche Wirtschaftsvölkerrechtler Markus Krajewski in einem Rechtsgutachten für Misereor und andere Organisationen vorgeschlagen hat.⁴ Dadurch würden die staatlichen Spielräume zur Umsetzung sozialer wie politischer Menschenrechte im Völkerrecht besonders geschützt. Das hieße auch: Menschenrechtlich bedenkliche Handelsabkommen dürften Staaten gar nicht erst ratifizieren. Und im Konfliktfall dürften auch Investitionsgerichte auf Maßnahmen zur Durchsetzung der Menschenrechte nicht länger mit Schadenersatzzahlungen an Investoren reagieren.

In seinem Vorschlag für Elemente des UN-Abkommens (Draft Elements) griff der damalige ecuadorianische Vorsitzende Guillaume Long der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe 2017 diesen Vorschlag ebenso auf wie das Konzept der „mensenrechtlichen Sorgfaltspflichten“. Demnach müssten Unternehmen entlang der gesamten Wertschöpfungskette die menschenrechtlichen Risiken und Folgen ihrer Geschäfte und Geschäftsbeziehungen analysieren, nötigenfalls Gegenmaßnahmen ergreifen und transparent darüber berichten. Die Unterzeichnerstaaten des Abkommens müssten Konzerne bei Verletzung der Sorg-

3 Rhea Hoffmann, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Investitionsgerichtshof (BT-Drs. 19/97, 19/1694, Ratsdok.-Nr. 12131/17)“ im Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages, 6.6.2018.

4 Markus Krajewski, Ensuring the primacy of human rights in trade and investment policies: Model clauses for UN Treaty on transnational corporations, other businesses and human rights, CIDSE, MISEREOR u.a. (Hg.), 2017.

faltspflichtigen verwaltungs-, zivil- und strafrechtlich für Menschenrechtsverstöße zur Verantwortung ziehen.⁵ Mutterkonzerne müssten dann auch für Schäden haften, die ihre Tochterunternehmen oder von ihnen kontrollierte Unternehmen verursacht haben. Um Hürden für Betroffene beim Zugang zu Gerichten abzubauen, sollen Gruppenklagen erleichtert und soll bei transnationalen Konstellationen die internationale Zusammenarbeit verbessert werden. Als Durchsetzungsinstrumente werden in den *Draft Elements* – über die üblichen Expertenausschüsse und Beschwerdeverfahren hinaus – ein Internationaler Gerichtshof für transnationale Konzerne und Menschenrechte sowie spezialisierte Kammern bei regionalen Menschenrechtsgerichtshöfen genannt.

Die deutsche Blockade

Einige dieser weitreichenden Vorschläge werden in der Endfassung des geplanten Abkommens aller Voraussicht nach nicht mehr enthalten sein. Schon jetzt sind sie erheblich abgeschwächt worden – auch aufgrund des Drucks aus Deutschland, das den Prozess von Anfang an blockiert hat. Gemeinsam mit 16 weiteren Industrieländern stimmte die Bundesregierung bereits 2014 im Menschenrechtsrat gegen die Einrichtung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe und boykottierte die erste Sitzung im Oktober 2015.

Auch wenn sich die EU-Staaten mittlerweile an den Sitzungen der Arbeitsgruppe beteiligen, tritt Deutschland doch weiter auf die Bremse. Gleich zu Beginn der jüngsten Sitzung am 15. Oktober 2018 machte die EU ihre ablehnende Haltung gegenüber dem

Prozess deutlich. Ihr Vertreter Jerome Bellion-Jourdan beklagte, dass die Anliegen der EU nicht ausreichend berücksichtigt würden: Der begrenzte Anwendungsbereich des Abkommens auf transnationale Geschäfte ist für die EU nicht hinnehmbar, weil diese dadurch gegenüber rein national operierenden Unternehmen benachteiligt würden. Überdies verfüge die EU bislang nicht über „ein formales Verhandlungsmandat“, um „sich an diesem Format der Diskussionen zu beteiligen“, so Bellion-Jourdan.

Dabei hatte der neue ecuadorianische Vorsitzende Luis Gallegos im Vorfeld der Sitzung einen Vertragsentwurf vorgelegt, der den Bedenken der EU in vielen Punkten entgegenkommt: Der Vorrang von Menschenrechten im Völkerrecht wurde dort – anders als in den *Draft Elements* – nicht mehr erwähnt, ebenso wenig ein möglicher neuer Gerichtshof oder die zunächst intendierte direkte Völkerrechtsbindung transnationaler Konzerne.⁶ Trotzdem sprach sich Deutschland innerhalb der EU erfolgreich dagegen aus, den Entwurf überhaupt nur zu kommentieren. Die französische Regierung hatte ihn dagegen als gute Grundlage bezeichnet und für konstruktive Verhandlungen plädiert – ohne Erfolg. Berlin meldete sich während der gesamten Sitzungswoche nicht zu Wort. Am Ende distanzierte sich die EU selbst von dem Vorhaben der Arbeitsgruppe, den Entwurf bis Juni 2019 zu überarbeiten und in der nächsten Sitzung „substanzielle Verhandlungen“ zu führen. Ob sie bei dieser destruktiven Haltung bleibt, wird nicht zuletzt von den aktuellen Diskussionen innerhalb der Bundesregierung abhängen.

Fest steht jedoch schon jetzt: Den von Außenminister Heiko Maas beschworenen Multilateralismus lässt die Bundesregierung in den Verhandlungen

5 OEIGWG, Elements for the draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights: Chairmanship of the OEIGWG established by HRC Res. A/HRC/RES/26/9, 2017.

6 Treaty Alliance Deutschland, Stellungnahme zum Entwurf für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten, Berlin 2018.

gen über das UN-Abkommen schmerzlich vermissen. Sie rechtfertigt ihre Vorbehalte gegenüber dem Abkommen nicht zuletzt mit ihrem 2016 beschlossenen Nationalen Aktionsplan zu Wirtschaft und Menschenrechten. Umso pikanter ist es, dass der UN-Sozialausschuss just vor Beginn der Genfer Verhandlungswoche die „ausschließlich freiwillige Natur der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten“ des deutschen Aktionsplans rügte.⁷ In diesem wird lediglich die „Erwartung“ geäußert, dass Unternehmen Verfahren zur menschenrechtlichen Sorgfalt einrichten sollen. Nur für den Fall, dass weniger als die Hälfte der Unternehmen mit über 500 Mitarbeitern ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten bis 2020 umsetzen, erwägt die Bundesregierung auch gesetzliche Maßnahmen.⁸ Genau dieser Logik erteilte der UN-Ausschuss nun eine klare Absage. Denn entscheidend ist nicht, ob eine Mehrheit oder eine Minderheit der Unternehmen ihre menschenrechtliche Verantwortung missachtet. Nach dieser Logik könnte man auch auf Gesetze gegen Diebstahl verzichten, solange mehr als die Hälfte der Bevölkerung keinen begeht.

Auch das Monitoring der Unternehmen, mit dem die Bundesregierung ein Konsortium unter Federführung der Unternehmensberatung Ernst & Young beauftragt hat, weckt Zweifel an der Ernsthaftigkeit des Unterfangens.⁹ So können unabhängige Experten die Bewertung der Unternehmen nicht überprüfen, denn die Bundesregierung besteht auf strikter Anonymität der repräsentativ ausgewählten Firmen. Ohnehin behält sich der zuständige intermi-

nisterielle Ausschuss der Bundesregierung vor, die noch zu entwickelnden Bewertungsmaßstäbe „abzunehmen“ – und damit auch abzuändern. Den Wirtschaftsverbänden wird damit Tür und Tor geöffnet, diese Kriterien zu verwässern. Schon bei der Erarbeitung des Aktionsplans hatten sich die Verbände mit Hilfe des Finanz- und Wirtschaftsministeriums erfolgreich gegen verbindliche Vorgaben gewehrt.¹⁰

Gleiche Spielregeln für alle?

Im Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung – deutlicher als im Nationalen Aktionsplan – zugesagt, „auf nationaler Ebene gesetzlich tätig“ zu werden, sollte sich das Prinzip der Freiwilligkeit als unzureichend erweisen. Die Bundesregierung könnte auf dieser Grundlage also durchaus der Empfehlung des UN-Sozialausschusses folgen und Unternehmen per Gesetz zur menschenrechtlichen Sorgfalt verpflichten. Laut Koalitionsvertrag will sich die Bundesregierung in diesem Fall sogar „für eine EU-weite Regelung einsetzen“. Läge es dann nicht im ureigenen Interesse der deutschen Wirtschaft, über ein völkerrechtliches Abkommen auch Unternehmen außerhalb der EU zur Achtung der Menschenrechte zu verpflichten? Denn mittelfristig würde das nicht nur den Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen nutzen, sondern auch jenen Unternehmen, denen soziale Verantwortung mehr wert ist als das geduldige Papier freiwilliger Verhaltenskodizes.

¹⁰ Vgl. Karolin Seitz und Uwe Kerkow, Regeln zu Wirtschaft und Menschenrechten: Wirtschaftslobby gegen jegliche Verbindlichkeit und wie die Politik reagiert, Brot für die Welt, GPF und MISEREOR (Hg.), 2018.

⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on the sixth period report of Germany, E/C.12/DEU/CO/6, 12.10.2018.

⁸ Vgl. Cornelia Heydenreich und Armin Paasch, a.a.O., S. 13-22.

⁹ Vgl. Armin Paasch, Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte. Oberflächliches Monitoring befürchtet, in: „Cora-News“, Oktober 2018, S. 3-5.

