

Antrag

der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Tom Koenigs, Uwe Kekeritz, Ute Koczy, Ingrid Hönlinger, Kerstin Andreae, Marieluise Beck (Bremen), Agnes Brugger, Viola von Cramon-Taubadel, Dr. Thomas Gambke, Thilo Hoppe, Katja Keul, Susanne Kieckbusch, Memet Kilic, Sven-Christian Kindler, Markus Kurth, Kerstin Müller (Köln), Dr. Konstantin von Notz, Omid Nouripour, Lisa Paus, Brigitte Pothmer, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Gerhard Schick, Dr. Frithjof Schmidt, Hans-Christian Ströbele, Josef Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Transnationale Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft ziehen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

International ist mittlerweile anerkannt, dass menschenrechtliche Verpflichtungen nicht nur für staatliche Akteure gelten, sondern auch für transnationale Unternehmen als private Akteure. So hat der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen 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. Doch viel zu selten werden diese für von ihnen begangene Menschenrechtsverletzungen tatsächlich auch belangt, insbesondere, wenn diese nicht vom Mutterkonzern begangen werden, sondern von einem Tochter- oder Zulieferunternehmen.

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. Hinzu kommen hohe prozessuale Hindernisse wie etwa hinsichtlich des Gerichtsstandes oder der Verjährungsfristen.

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 transnationale Unternehmen agieren müssen. Bestehende Grauzonen, die eine effektive Haftung von transnationalen Unternehmen für von ihnen begangene Menschenrechtsverletzungen 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. 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;
3. 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;
4. zu prüfen, wie Verjährungsvorschriften im nationalen Recht sowie im Internationalen Privatrecht so ausgestaltet werden können, dass die Verjährung so lange gehemmt bleibt, wie es den Opfern faktisch unmöglich ist, ihre Ansprüche gerichtlich einzufordern, ohne dabei unverhältnismäßig hohe bürokratische Anforderungen an Unternehmen aufzubauen;
5. die Unternehmensstrafbarkeit von transnationalen Unternehmen mit Sitz in Deutschland im Straf- und Strafprozessrecht einzuführen.

Berlin, den 12. Juni 2013

Renate Künast, Jürgen Trittin 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 ist der jüngste Einsturz des Rana Plaza-Gebäudes in Bangladesch mit (bislang) über 1 100 Toten und 2 500 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 Menschenrechtsverletzungen bleiben meist ohne relevante Konsequenzen. Die Umsetzung der aufgestellten fünf Forderungen würde wesentlich zu einer Verbesserung der Situation beitragen, da die Übernahme gesellschaftlicher Ver-

antwortung allein aufgrund freiwilliger Regelungen (Corporate Social Responsibility) dafür nicht ausreicht.

Dennoch ist es wichtig, auch sogenannte Soft-law-Verfahren zu unterstützen. Die Überarbeitung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen war dabei ein positiver Schritt, wobei die Bundesregierung nach wie vor in der Pflicht ist, 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 daher begrüßenswert, jedoch können diese sogenannten Soft-law-Verfahren notwendige klare rechtliche Regelungen nur unterstützen, nicht ersetzen.

Grundsätzlich ist es wünschenswert, dass Opfer von Menschenrechtsverletzungen ihre Ansprüche in ihren Heimatstaaten geltend machen können. Doch zuweilen sind die Gerichtssysteme in weniger stark entwickelten Ländern überfordert, wenn Prozesse gegen große Unternehmen geführt werden sollen, die nicht selten enormen 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.

Zu Nummer 1

Häufig verletzen in Deutschland ansässige Mutterunternehmen nicht direkt Menschenrechte, sondern ihre Tochter- oder Zulieferunternehmen in den Ländern des globalen Südens. 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 Deliktsrecht in angemessener Weise Schadenersatzklagen wegen Menschenrechtsverletzungen zulasse (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 17/9867, Antwort zu Frage 10c). Im Fall Kiobel ./ Shell äußerte sie in einem amicus curiae brief an den Supreme Court der Vereinigten Staaten die Auffassung, dass ausländische Opfer etwaiger Menschenrechtsverletzungen deutscher Unternehmen im Ausland gemäß § 823 BGB i. V. m. den §§ 13, 17 und 32 ZPO vor deutschen Gerichten auf Schadenersatz klagen könnten.

Diese Annahme ist erstaunlich, weil die zivilrechtliche Zurechnung des Tuns eines Tochterunternehmens oder eines Zulieferers derzeit weder über § 31 BGB noch über § 831 BGB erfolgen kann. So kann die Bundesregierung diese Behauptung auch durch keinerlei juristischen oder empirischen Befund belegen (vgl. Bundestagsdrucksache 17/9867, Antwort zu den Fragen 10a und 10b). Bis dato gab es kein einziges derartiges Verfahren vor einem deutschen Gericht.

Daher bedarf es dringend der Anpassung des deutschen Deliktsrechts, beispielsweise durch veränderte Zurechnungsregeln oder die sogenannte Durchgriffshaftung.

Zu präferieren wäre aus Sicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Ausweitung bereits bestehender Sorgfaltspflichten der deutschen Unternehmen

(etwa im Hinblick auf Verkehrssicherungspflichten oder Organisationspflichten) auf menschenrechtliche Belange; die international anerkannten Menschenrechtsabkommen, die Kernarbeitsnormen der ILO und die Kernbestandteile der internationalen Umweltabkommen. Hierdurch könnten auch die Zulieferbetriebe in den Herstellungsländern und 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), vgl. dazu auch Begründung zu Nummer 2.

Das Konzept der Sorgfaltspflichten ist im Deliktsrecht 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 Herstellung 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.

Zu Nummer 2

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.

Zu Nummer 3

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.

Daher muss sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene für ein Wahlrecht der Klägerinnen und Kläger zwischen Erfolgs- und Handlungsort (wie z. B. im deutschen Recht in Artikel 40 EGBGB vorgesehen) einsetzen.

Zu Nummer 4

Die Verjährungsregelungen im deutschen und europäischen Zivilrecht stehen einer effektiven Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen entgegen. Maßgeblich beim Verjährungsbeginn ist derzeit das Bekanntwerden des schadensbegründenden Ereignisses. Dies ist problematisch. Denn Menschenrechtsverletzungen, ihre Ursachen und Täter werden oftmals zwar bekannt, wodurch die Verjährung zu laufen beginnt. Gleichzeitig haben die Opfer, wenn diese Menschenrechtsverletzungen nicht in funktionierenden Rechtsstaaten begangen wurden, nicht die Möglichkeit, sich an ein funktionierendes Rechtssystem zu wenden. Es sollte daher insbesondere geprüft werden, die Verjährung bei Menschenrechtsverletzungen im Ausland zumindest so lange zu hemmen, wie es den Opfern faktisch unmöglich war, ihre Ansprüche gerichtlich einzufordern.

Beispielhaft sei hierzu die Klage von Opfern des Apartheid-Regime in Südafrika vor dem Bezirksgericht New York gegen fünf Unternehmen (darunter Daimler und Rheinmetall) genannt, die mit dem dortigen Regime zusammengearbeitet haben sollen. Die behaupteten Menschenrechtsverletzungen, an denen die Beklagten mitgewirkt haben sollen, fanden zu Beginn der 1980er Jahre statt. Bis zur vollständigen Auflösung des Apartheid-Regimes im Jahre 1994 hatten die Opfer jedoch faktisch keine Möglichkeit, sich an ein funktionierendes Rechtssystem zu wenden.

Der zivilrechtlichen Verjährung liegt grundsätzlich der Gedanke zugrunde, dass tatsächliche Zustände, die längere Zeit hindurch unangefochten bestanden haben, im Interesse des Rechtsfriedens und der Rechtssicherheit als zu Recht bestehend anerkannt werden (BGH NJW-RR 1993, 1059, 1060). Der Vorrang des Schuldner- gegenüber dem Gläubigerinteresse ist gerechtfertigt, weil der Gläubiger durch die verspätete Geltendmachung eines im Regelfall bekannten Anspruchs gegen eigene Interessen verstoßen hat.

Diese grundsätzlichen Erwägungen können nicht gelten, wenn die Geltendmachung eines Anspruchs faktisch nicht möglich war. Der Rechtszustand war im Beispielfall des südafrikanischen Regimes nur deshalb unangefochten, weil die späteren Klägerinnen und Kläger von der Einreichung einer Klage abgehalten wurden. Der Zweck der Verjährung, die Schaffung des Rechtsfriedens und der Rechtssicherheit, kann daher in diesem Zeitrahmen nicht eintreten. Eine Hemmung der Verjährung könnte hier Abhilfe schaffen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass den betroffenen Unternehmen dabei keine unverhältnismäßig hohen bürokratische Anforderungen auferlegt werden.

Zu Nummer 5

Anders als in 19 europäischen Ländern, darunter Großbritannien, Frankreich, die Niederlande, Österreich, die Schweiz, Spanien, Finnland, Dänemark und Polen, können in Deutschland Unternehmen als solche nicht strafrechtlich verantwortlich gemacht werden. 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.

Es bedarf daher der Normierung der Unternehmensstrafbarkeit im materiellen Strafrecht wie im Strafprozessrecht.

Außerdem ist eine rechtlich verbindliche Regelung der soziale und ökologische Offenlegungspflichten für Unternehmen vonnöten, so dass sich Verbraucherinnen und Verbraucher transparent über Lieferketten und Produktionsbedingungen informieren können (vgl. dazu den Antrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS

90/DIE GRÜNEN „Soziale und ökologische Offenlegungspflichten für Unternehmen regeln“, Bundestagsdrucksache 17/9567).

Schließlich müssen paradoxe Regelungen wie im deutschen Aktiengesetz, wonach ein Vorstand einer Aktiengesellschaft sich gegenüber dem Unternehmen haftbar macht, wenn er menschenrechtliche Standards einhält und dadurch möglicherweise den Gewinn der Firma verringert, geändert werden (vgl. dazu Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aktiengesetzes der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 17/11686).

