

Bessere Rechtsetzung für Menschen und Umwelt

**Forderungen des
CorA-Netzwerks für Unternehmensverantwortung
an Bundestag und Bundesregierung
für die Legislaturperiode 2017 - 2021**

Forderungen des **CorA-Netzwerks für Unternehmensverantwortung** an Bundestag und Bundesregierung für die Legislaturperiode 2017 - 2021

Die Debatte um Unternehmensverantwortung ist in den letzten Jahren weit vorangeschritten. Inzwischen ist es allgemein anerkannt, dass Staaten die Pflicht haben, Menschen vor Beeinträchtigungen ihrer Rechte durch Unternehmen zu schützen, und dass Unternehmen die Verantwortung tragen, die Menschenrechte zu achten. Die Praxis von Staaten und Unternehmen bleibt hinter dieser Weiterentwicklung des normativen Rahmens aber weit zurück. Gleichzeitig zeigt sich verstärkt, wie sehr Wirtschaftsverbände auf die Rechtsetzung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene Einfluss nehmen, um verbindliche Regelungen zum Schutz von Umwelt und Menschenrechten zu verhindern.

Das **CorA-Netzwerk** setzt sich für die verbindliche Regulierung von Unternehmensverantwortung ein. In ihm sind 56 Organisationen aus den Bereichen Menschenrechte, Umwelt- und Verbraucherschutz, Entwicklungspolitik sowie Gewerkschaften zusammengeschlossen. Angesichts des großen Gewichts Deutschlands in der globalisierten Wirtschaft erwarten wir von Bundestag und Bundesregierung umfassende Maßnahmen im Bereich Unternehmensverantwortung, die die Rechtsetzung im Sinne eines verbesserten Menschenrechts- und Umweltschutzes voranbringen und konsequent in nationales Recht umsetzen. Damit würde sie auch diejenigen Unternehmen unterstützen, die ihrer Verantwortung schon freiwillig nachkommen und dafür bisher mit wirtschaftlichen Nachteilen gegenüber der Konkurrenz rechnen müssen.

Insbesondere fordert das CorA-Netzwerk von Bundestag und Bundesregierung in der Legislaturperiode 2017 bis 2021:

- **die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht gesetzlich zu verankern;**
- **den Vorrang von Menschenrechten vor Investorenrechten zu sichern;**
- **den Unternehmenseinfluss wirksam zu begrenzen;**
- **Menschenrechte und Umweltschutz nicht durch Bürokratieabbau zu untergraben.**

Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht gesetzlich verankern

Die wachsende Verflechtung transnationaler Produktionsprozesse birgt große Herausforderungen für den Menschenrechtsschutz. Unternehmen sollen gemäß den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen menschenrechtliche Sorgfalt walten lassen und dürfen sich auch im Ausland weder an Menschenrechtsverletzungen beteiligen noch dazu beitragen. Viele deutsche Unternehmen erfüllen diese Anforderungen bislang nicht. Nur wenige führen systematische, regelmäßige Risikoanalysen durch und ergreifen effektive Maßnahmen zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen in ihrer Lieferkette. Unternehmen erkennen selten einen ausreichenden wirtschaftlichen Vorteil darin, dem Menschenrechtsschutz eine Priorität einzuräumen, denn eine Nichtanwendung der menschenrechtlichen Sorgfalt bleibt für sie weitgehend folgenlos. Sie müssen kaum Sanktionen, Bußgeld oder Schadenersatz gegenüber Geschädigten fürchten. Die strukturellen Ungleichgewichte der wirtschaftlichen Globalisierung verstärken sich aus Sicht der Betroffenen somit weiter. In Frankreich und Großbritannien sind dagegen unlängst Gesetze zur menschenrechtlichen Sorgfalt auf den Weg gebracht worden, die einen Mindeststandard gesetzlich definieren: Großbritannien hat ein Gesetz zum Verbot von moderner Sklaverei erlassen; Frankreichs Nationalversammlung hat im März 2016 ein Sorgfaltspflichtengesetz angenommen.¹ Zudem hat der Europarat in einer Empfehlung vom März 2016 seine Mitgliedstaaten aufgefordert, von in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen ggf. zu verlangen, bei ihrer gesamten Geschäftstätigkeit menschenrechtliche Sorgfaltspflicht walten zu lassen, und den Rechtszugang Betroffener zu verbessern. Um deutsche Unternehmen stärker in die menschenrechtliche Verantwortung zu nehmen, fordern wir von dem künftigen Bundestag und der künftigen Bundesregierung,

- **eine gesetzliche Regelung zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht einzuführen.** Die Bundesregierung sollte die Bemühungen zur Durchsetzung der menschenrechtlichen Sorgfalt aus dem Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte aufgreifen. Sie sollte Verfahrensanforderungen an die menschenrechtliche Sorgfalt, die Unternehmen in Bezug auf ihre Geschäftstätigkeit einhalten sollten, gesetzlich festschreiben und mit einer Übergangsfrist für alle Unternehmen verbindlich einführen. Grundlage einer gesetzlichen Verankerung der Sorgfaltspflicht sollte die Definition der UN-Leitprinzipien sein.
- **Anreize für Unternehmen schaffen.** Die Bundesregierung sollte die Vergabe öffentlicher Aufträge und von Mitteln der Außenwirtschaftsförderung an die Einhaltung der gesetzlich definierten menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht koppeln und Unternehmen, die gegen ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht verstoßen haben, zeitlich begrenzt von der Förderung ausschließen.
- **Sanktionen verankern und Klagemöglichkeiten verbessern.** Die Vorgaben des Gesetzes sollten durch staatliche Behörden überwacht und durchgesetzt werden. Darüber hinaus sollten Unternehmen gegenüber Geschädigten haften, wenn der

¹ 2015 UK Modern Slavery Act bzw. Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. In Frankreich ist der Gesetzgebungsprozess allerdings noch nicht abgeschlossen.

Schaden vorhersehbar und durch zumutbare Sorgfaltsmaßnahmen vermeidbar war. Hierzu sollten praktische Hürden beim Rechtszugang abgebaut werden, u. a. indem Kollektiv- und Verbandsklagen eingeführt, Beweislast erleichtert und Prozesskostenhilfe ausgebaut wird. Es sollte außerdem die Einführung eines Unternehmensstrafrechts geprüft werden.

Vorrang von Menschenrechten vor Investorenrechten sichern

Opfer von Menschenrechtsverstößen im Wirtschaftsgeschehen haben derzeit kaum eine Chance, Mutterkonzerne für die Menschenrechtsverstöße ihrer Tochter- und Zulieferbetriebe gerichtlich zu belangen. Andererseits können Auslandsinvestoren auf Grundlage von Handels- und Investitionsabkommen fremde Staaten wegen vermeintlicher „unfairer Behandlung“ oder „indirekter Enteignung“ gegenüber ihren Tochterunternehmen vor internationalen Investitionsschiedsgerichten auf millionenschweren Schadensersatz verklagen. Als indirekte Enteignung werten diese mitunter auch Regulierungen in Bereichen der Energie- und Wasserversorgung, Gesundheitsschutz oder Landverteilung, welche auch der Umsetzung von Menschenrechten dienen. Während die Bundesregierung – zum Beispiel im Kontext von TTIP und CETA – weiterhin die Sonderklagerechte von Auslandsinvestoren verteidigt, hält sie sich bei der Entwicklung eines völkerrechtlichen Abkommens zu Wirtschaft und Menschenrechten unter dem Dach des UN-Menschenrechtsrats bisher sehr zurück. Der künftige Bundestag und die künftige Bundesregierung sollten sich demgegenüber dafür einsetzen, dass Menschenrechte im Völkerrecht unmissverständlich Vorrang vor Handels- und Investitionsrecht erhalten, und:

- **sich konstruktiv an den Verhandlungen zu einem völkerrechtlichen Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten beteiligen.** Das Abkommen sollte die Menschenrechtsverpflichtungen von Staaten im globalen Wirtschaftsgeschehen verbindlich festschreiben. Alle Staaten sollten verpflichtet werden, dafür zu sorgen, dass in ihrem Hoheitsgebiet angesiedelte Unternehmen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten auch mit Blick auf ihre Tochterunternehmen und Geschäftspartner im Ausland wahrnehmen und die Opfer Zugang zu Gerichten in den Heimatstaaten der Konzerne haben. Nur so kann ein globales *level playing field* für alle Unternehmen geschaffen werden.
- **Sonderklagerechte in Handels- und Investitionsschutzabkommen ablehnen.** Die Bundesregierung und der Bundestag sollten allen Abkommen und Verhandlungsmandaten der EU für neue Abkommen die Zustimmung verweigern, welche Sonderklagerechte für Auslandsinvestoren vorsehen. Auch das von der EU-Kommission vorgeschlagene *Investment Court System* (ICS) würde die Schieflage im

internationalen Recht zu Ungunsten der Menschenrechte nicht beenden. Ein ICS würde immer noch die Gefahr bergen, Spielräume zum Schutz der Menschenrechte einzuschränken, und würde Regierungen potenziell abschrecken, Unternehmen menschenrechtliche oder ökologische Auflagen zu machen. Auch das in CETA enthaltene und für TTIP diskutierte „Recht auf Regulierung“ schließt Menschenrechte nicht explizit ein und hätte ohnehin keine rechtlich bindende Wirkung.

- **menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchführen.** Die Bundesregierung sollte sich in der EU dafür einsetzen, dass Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen für Handels- und Investitionsabkommen (*Trade Sustainability Impact Assessments* – SIA), einschließlich von Menschenrechtsprüfungen, künftig vor Verhandlungsbeginn durchgeführt werden und als zusätzliche Grundlage für die Erteilung der Handelsmandate dienen. In die Diskussion der Handelsmandate müsste das Europäische Parlament überdies stärker eingebunden werden.
- **Menschenrechtsklauseln in Handelsabkommen aufnehmen.** Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass alle künftig abgeschlossenen Handels- und Investitionsabkommen der EU eine Menschenrechtsklausel enthalten, die der EU wie auch den Partnerländern vollen Handlungsspielraum zur Umsetzung von Menschenrechten im In- und Ausland garantiert, regelmäßige menschenrechtliche Folgenabschätzungen vorschreibt, die Möglichkeit der Aussetzung oder Modifizierung menschenrechtlich problematischer Bestimmungen eröffnet sowie Beschwerden und eine angemessene Konsultation der Zivilgesellschaft zu den menschenrechtlichen Auswirkungen ermöglicht.

Unternehmenseinfluss wirksam begrenzen

Unternehmen und ihre Lobbyorganisationen sind heute allgegenwärtig, wenn es um die Gestaltung der Wirtschafts-, Finanz- und Handelspolitik geht. Einige ihrer Wortführer*innen nehmen auch auf die politischen Debatten und Entscheidungen über nachhaltige Entwicklung und die Wahrung der Menschenrechte aktiv Einfluss. Nicht selten beeinflussen bzw. verhindern sie gerade solche politischen Maßnahmen, die zur Durchsetzung der Menschenrechte, zur Regulierung der Finanzmärkte und zum ökologischen Strukturwandel der Wirtschaft dringend erforderlich wären. Es gab bereits erste wichtige Reformschritte zur Begrenzung des Lobbyismus in Deutschland, die aber völlig unzureichend blieben. Um den massiven Einfluss von Partikularinteressen der Wirtschaft einzudämmen und so die Demokratie zu stärken, ist eine Vielzahl weiterer Maßnahmen nötig. Der künftige Bundestag und die künftige Bundesregierung sollten insbesondere in folgenden drei Bereichen aktiv werden:

- **Transparenz durch Lobbyregister-Gesetz stärken.** Bundesregierung und Bundestag sollten die Verpflichtung zur Offenlegung von Tätigkeiten der politischen Einflussnahme auf staatliche Entscheidungen sowie Registrierungs- und Verhaltenspflichten insbesondere für wirtschaftliche Interessenvertreter*innen gesetzlich regeln. Ein Lobbyregister wäre dazu ein notwendiger erster Schritt. Es soll der Öffentlichkeit zweifelsfreie Auskunft über Auftraggeber, Finanzierung und Ziele von Lobbyist*innen geben. Zudem sollte es klare Regeln und Standards festlegen, an die sich alle Lobbyist*innen zu halten haben. Auf diese Weise könnte verdeckte Einflussnahme deutlich erschwert werden. Die Bundesregierung sollte sich gleichermaßen auch für ein verpflichtendes, umfassendes und robustes Lobbyregister auf EU-Ebene einsetzen.
- **Drehtür zwischen Politik und Wirtschaft blockieren.** Nach wie vor wechseln Spitzenpolitiker*innen nach relativ kurzer Zeit in die Vorstände und Lobbyabteilungen von Unternehmen oder Verbänden. Dadurch erhalten wirtschaftliche Interessengruppen einen direkten Draht zur Politik. Vor allem finanzstarke Akteure profitieren von diesem „Drehtür-Effekt“. Die 2015 eingeführte gesetzliche Karenzzeit von 12 bis 18 Monaten ist ein Fortschritt, fällt jedoch zu kurz aus. Wenn Interessenkonflikte bestehen oder in Lobbytätigkeiten gewechselt wird, sollte die Karenzzeit drei Jahre betragen. Die Karenzregeln für politische Beamte müssen zudem konsequenter angewandt bzw. verschärft werden. Zusätzlich sollte auch die Praxis, externe Mitarbeiter*innen aus der Privatwirtschaft vorübergehend in Ministerien zu beschäftigen, vollständig beendet werden.
- **Finanzflüsse begrenzen und transparent machen.** Einzelpersonen sowie Unternehmen und ihre Verbände können den Parteien in unbegrenzter Höhe Spenden zukommen lassen. Damit können sie erheblichen Einfluss auf die finanzielle Ausstattung der Parteien und infolgedessen auch auf deren inhaltliche Ausrichtung erhalten. Bisher bleibt die Herkunft vieler Zuwendungen für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar; im Jahr 2014 blieben 76 Prozent der Parteispenden aus Unternehmen und Verbänden anonym. Notwendig ist daher eine Festlegung von Obergrenzen für einzelne Spender sowie größere Transparenz durch eine Absenkung der Schwelle, ab der Spenden unmittelbar veröffentlicht werden müssen, von über 50.000 auf 10.000 Euro. Neben Spenden können Unternehmen den Parteien auch über Sponsoring Zuwendungen zukommen lassen, über die bisher nicht berichtet werden muss. Hier sollten die Transparenzpflichten denen für Parteispenden angeglichen werden.

Menschenrechte und Umweltschutz nicht durch Bürokratieabbau untergraben

Unter den Slogans „Bessere Rechtsetzung“ und „Bürokratiebremse“ verfolgen EU und Bundesregierung seit Jahren eine Politik, die vordergründig auf die Entlastung der Wirtschaft zielt, dabei aber Umwelt-, Verbraucher- und Menschenrechtsschutz zur Disposition stellt. Auf EU-Ebene wurden eigene Strukturen ohne demokratische Legitimation für den Abbau von Regulierung geschaffen, zu denen Interessenvertreter*innen der Wirtschaft privilegierten Zugang haben. Die überprüften Regelungen betreffen überproportional solche im Umweltbereich. Und während bei neuen Gesetzesvorhaben in Deutschland aufgrund des Bürokratieentlastungsgesetzes die finanzielle Belastung der Wirtschaft vorab kalkuliert und an anderer Stelle entsprechende Entlastung geschaffen werden muss, bleibt es einzelnen Sachbearbeiter*innen überlassen, ob sie den Nutzen einer Regelung für die Gesellschaft überhaupt berechnen. Dies hat u. a. für die Umsetzung neuer EU-Richtlinien oder anderer internationaler Abkommen Folgen, denn nur wenn diese Eins-zu-Eins geschieht, dürfen neue Regelungen eingeführt werden, ohne dass andere Vorschriften abgebaut werden müssen. Bei den EU-Richtlinien zu Offenlegungspflichten und öffentlicher Vergabe hat sich bereits gezeigt, dass die Bundesregierung die Möglichkeiten der neuen Richtlinien bei weitem nicht ausgeschöpft hat. Hier sollten Bundestag und Bundesregierung dringend gegensteuern und:

- bei der Abwägung, ob für eine neue Regulierung andere abgeschafft werden sollen, den Nutzen bestehender Regulierung für die Gesellschaft verpflichtend einbeziehen;
- nur solche Vorschriften abschaffen, deren Bürokratieaufwand kein nennenswerter Vorteil für Bürger*innen und Umwelt gegenübersteht;
- dafür Sorge tragen, dass Vorschriften zum Schutz von Menschenrechten, Arbeitnehmer*innen und Verbraucher*innen sowie der Umwelt im Regelfall von der Bürokratiebremse ausgenommen sind und das Bürokratieentlastungsgesetz in dieser Hinsicht einschränken;
- sich auf EU-Ebene für eine Beendigung der „Better Regulation“-Agenda in der jetzigen Form einsetzen und dafür eintreten, dass auch hier Vorschriften zum Schutz von Menschenrechten, Arbeitnehmer*innen und Verbraucher*innen sowie der Umwelt im Regelfall von der Bürokratiebremse ausgenommen sind.

Das CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung setzt sich dafür ein, dass transnationale Unternehmen, ihre Tochterunternehmen und Zulieferer durch verbindliche Instrumente verpflichtet werden, in ihrem täglichen und weltweiten Handeln die Menschenrechte sowie international anerkannte soziale und ökologische Normen zu respektieren.

Das CorA-Netzwerk besteht aus über 50 Menschenrechts-, Entwicklungs- und Umweltorganisationen, Verbraucherverbänden und Gewerkschaften. Der Koordinationskreis des Netzwerks setzt sich zusammen aus Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst, Christliche Initiative Romero, Germanwatch, Greenpeace, Oxfam, Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), ver.di sowie Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED).

Kontakt:

CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung
c/o Germanwatch
Stresemannstr. 72, D-10963 Berlin
Tel. +49-(0)30-2888 356 989
info@cora-netz.de, www.cora-netz.de

Stand: 09.11.2016

