

Ein weiterer Schritt auf dem Weg zu globalen Unternehmensregeln

Bericht über die dritte Tagung der UN-Arbeitsgruppe für ein verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten („Treaty“)

von Karolin Seitz

Auf Initiative von Ecuador und Südafrika beschloss der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) im Jahr 2014 mehrheitlich eine Resolution zur Erarbeitung eines Menschenrechtsabkommens zur Regulierung von Wirtschaftsaktivitäten.¹ In den Jahren 2015 und 2016 fanden zwei Tagungen der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung des sogenannten „Treaty“ (OEIGWG)² in Genf statt. Vom 23. bis 27. Oktober 2017 tagte die Arbeitsgruppe zum dritten Mal. Mehr als 100 Staaten und 200 Vertreter/innen von zivilgesellschaftlichen Organisationen nahmen an der dritten Tagung teil. Sie diskutierten über mögliche Elemente für das Abkommen, die vom Vorsitzenden der OEIGWG vorgelegt worden waren. Sie umfassen Vorschläge für Staatenpflichten, Maßnahmen zur

Vermeidung von Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen, die Verbesserung des Rechtszugangs für Betroffene, gerichtliche Zuständigkeiten, die internationale Zusammenarbeit und verschiedene Durchsetzungsmechanismen. Trotz gegenteiliger Bemühungen einiger Staaten einigte sich die Arbeitsgruppe schließlich darauf, den Prozess zu einem verbindlichen Abkommen weiterzuführen. Der Vorsitzende hat nun den Auftrag, informelle Verhandlungen über den weiteren Verlauf des Prozesses zu führen, und wird zur vierten Tagung – voraussichtlich im Herbst 2018 – einen Entwurf des Abkommens vorlegen. Regierungen und andere Akteure sind dazu aufgefordert, bis Ende Februar 2018 die vom Vorsitzenden der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Elemente zu kommentieren.

Bei der ersten Tagung der Arbeitsgruppe im Jahr 2015 nahmen noch 60 Länder teil, bei der zweiten Tagung im Oktober 2016 waren bereits 80 Länder vertreten, darunter auch Deutschland. Mit mehr als 100 Staaten erzielte die Arbeitsgruppe bei ihrer dritten Tagung 2017 einen neuen Teilnahmerecord. Während die Europäische Union (EU), die USA, Australien und andere Industrieländer die Resolution zur Erarbeitung des Abkommens 2014 noch blockierten, beschlossen die EU und ihre Mitgliedstaaten sowie die Schweiz, Norwegen, Japan und Australien schließlich doch, an den Tagungen der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe teilzunehmen.

Während der ersten beiden Tagungen wurde über den Umfang und das Format des künftigen Ab-

kommens grundsätzlich diskutiert.³ Drei Wochen vor der dritten Tagung legte der Vorsitzende der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe, der ecuadorianische Botschafter Guillaume Long, einen Vorschlag für Elemente des zukünftigen Abkommens vor, der auf den Diskussionen der vorangegangenen Tagungen basierte.⁴ Die vorgelegten Elemente enthalten Vorschläge für Staatenpflichten, Maßnahmen zur Vermeidung von Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen, die Verbesserung des Rechtszugangs für Betroffene, gerichtliche Zuständigkeiten, die internationale Zusammenarbeit und verschiedene Durchsetzungsmechanismen. Das Arbeitsprogramm der dritten Tagung war entlang dieser Themen strukturiert. Zahlreiche Expert/innen von internationalen Organisationen, aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft waren eingeladen, Stellungnahmen zu den jeweili-

¹ Vgl. Resolution des Menschenrechtsrats A/HRC/RES/26/9.

² Der offizielle Name der Arbeitsgruppe lautet „Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights“.

³ Vgl. die Berichte der ersten beiden Tagungen unter www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IWGOnTNC.aspx.

⁴ Vgl. Chairmanship of the OEIGWG (2017).

gen Themen abzugeben. Ein abschließendes Panel bot Vertreter/innen der von Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen betroffenen Gruppen die Möglichkeit, ihre Fälle vorzustellen.

Globaler Aufruf zu einer breiten Teilnahme zeigt Wirkung

Vor der dritten Tagung der Arbeitsgruppe hatten zahlreiche Politiker/innen und Vertreter/innen zivilgesellschaftlicher Organisationen alle Staaten dazu aufgefordert, sich konstruktiv an der Tagung zu beteiligen.

So trafen sich am 22. September 2017 die Außenminister/innen der G77 und Chinas in New York und bekräftigten in einer Ministererklärung ihre Unterstützung für die UN-Arbeitsgruppe.⁵

Am 13. September 2017 forderte das Europäische Parlament alle Staaten und die EU dazu auf, „sich aktiv und konstruktiv an den laufenden Arbeiten der offenen zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen bezüglich der Tätigkeiten transnationaler und anderer Unternehmen hinsichtlich der Menschenrechte zu beteiligen.“⁶ Dies war bereits die neunte Resolution des Europäischen Parlaments, die den Treaty-Prozess behandelte.

Mehrere nationale Parlamente, darunter jene in Frankreich, Spanien, Deutschland und Uruguay, hatten den Prozess zu einem verbindlichen Abkommen bereits behandelt. Und auch eine interparlamentarische Erklärung, die von mehr als 250 Parlamentariern weltweit unterzeichnet wurde, forderte ihre Regierungen auf, sich konstruktiv an diesem Prozess zu beteiligen.⁷ Am 22. Oktober 2017 fand ein Welt-Parlamentarier-Forum in Genf statt, um über den Treaty-Prozess zu diskutieren.⁸

In einem Brief baten 245 französische Parlamentarier Präsident Emmanuel Macron, den Prozess zu einem verbindlichen Abkommen zu unterstützen und eine führende Rolle diesbezüglich in der EU zu übernehmen.⁹ Auf eine mündliche Anfrage in der Assemblée Nationale antwortete der französische Außenminister Jean-Yves Le Drian, Frankreich werde sich sehr aktiv an der Diskussion über ein Abkommen in der UN beteiligen. Dabei solle das

französische Gesetz zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht als Referenz für das Abkommen dienen. Das Gesetz wurde im März 2017 verabschiedet und verpflichtet große Unternehmen einen Sorgfaltspflichtenplan zu veröffentlichen und umzusetzen, mit dem sie ökologische und menschenrechtliche Risiken entlang der gesamten Wertschöpfungskette identifizieren und verhindern. Die Einhaltung der Sorgfaltspflichten kann gerichtlich überprüft werden. Eine Verletzung der Sorgfaltspflichten kann im Schadensfall zur Haftung gegenüber Betroffenen führen. Der französische Außenminister erklärte außerdem, Frankreich sei sehr entschlossen, darauf hinzuwirken, dass ein solches internationales Abkommen in Kraft trete.¹⁰

Zumindest im Hinblick auf die Teilnahme zeigten die zahlreichen Aufrufe Wirkung. Mit 101 anwesenden Staaten erreichte die Arbeitsgruppe einen neuen Teilnahmerecord. Die Art der Beteiligung variierte jedoch entlang der anwesenden Staaten.

An der dritten Tagung nahmen die folgenden Staaten teil:

Ägypten, Äthiopien, Algerien, Angola, Aserbaidschan, Argentinien, Australien, Bahrain, Bangladesch, Belgien, Bolivien, Botswana, Brasilien, Burundi, Chile, China, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Deutschland, Ecuador, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Ghana, Griechenland, Guatemala, Haiti, Honduras, Indien, Indonesien, Irak, Iran, Irland, Israel, Italien, Jamaika, Jordanien, Kasachstan, Katar, Kenia, Kolumbien, Kroatien, Kuba, Lesotho, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Madagaskar, Malta, Marokko, Mauretanien, Mazedonien, Mexiko, Moldau, Monaco, Mosambik, Myanmar, Namibia, Nicaragua, Niederlande, Nigeria, Norwegen, Österreich, Pakistan, (Palästina), Panama, Peru, Philippinen, Portugal, Ruanda, Russland, Sambia, Saudi-Arabien, Schweden, Schweiz, Serbien, Singapur, Slowakei, Slowenien, Somalia, Spanien, Südafrika, Südkorea, Sudan, Syrien, Thailand, Trinidad & Tobago, Tschechische Republik, Türkei, Tunesien, Ukraine, Uruguay, (Vatikan), Venezuela, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigtes Königreich, Weißrussland, Zentralafrikanische Republik, Zypern.

Die Initiatoren des Treaty-Prozesses, Ecuador und Südafrika, erhielten auch in der dritten Tagung der Arbeitsgruppe Unterstützung durch mehrere lateinamerikanische Staaten, darunter Bolivien, Uruguay, Kuba und Venezuela sowie durch die Afrikanische Gruppe, vertreten insbesondere durch Namibia und Ägypten. Die Philippinen und Indonesien äußerten sich ebenfalls unterstützend für den

5 Vgl. www.g77.org/doc/Declaration2017.htm, para. 141, 142.

6 Vgl. Resolution des Europäischen Parlaments (2017/2028(INI)), Para. 70.

7 Vgl. www.bindingtreaty.org.

8 Vgl. <https://bindingtreaty.org/wpf2017/>.

9 Vgl. www.dominiquepotier.com/fr/lettre-ouverte-au-president-de-la-republique/actualites-1.html.

10 <https://twitter.com/AssembleeNat/status/920275961202982913>.

Prozess.¹¹ All diese Staaten beteiligten sich aktiv an den inhaltlichen Diskussionen der Arbeitsgruppe und unterstützen die durch den Vorsitzenden der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Elemente für einen Treaty in großen Teilen. Auch alle BRICS-Staaten nahmen an der Tagung teil und erklärten mit Ausnahme von Russland, den Treaty-Prozess generell zu unterstützen.

Brasilien betonte, dass die juristische Zusammenarbeit bei transnationalen Fällen von Menschenrechtsverletzungen sowie der Zugang zu Recht für Betroffene verbessert werden müsse. Das zukünftige Abkommen solle alle Unternehmen adressieren, jedoch wiesen transnationale Konzerne besondere Eigenschaften auf, die besondere Maßnahmen erforderten. Außerdem sei eine verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht für Unternehmen ein wichtiges Instrument zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen.

Obwohl Russland im Jahr 2014 für die Resolution 26/9 gestimmt hatte, verblieb es bei der Position, die das Land auch bereits in den zwei vorherigen Tagungen vertrat: Der Prozess für ein verbindliches Abkommen sei generell verfrüht. Es stellte jedoch einige Fragen zu den vorgeschlagenen Elementen und bat um Klärung einiger Aspekte in dem Entwurf, zum Beispiel hinsichtlich des Vorschlags einer Unternehmenshaftung. So würde ein solcher Vorschlag gegen das russische Recht verstoßen, da dort nur Einzelpersonen und nicht ein gesamtes Unternehmen rechtlich haftbar gemacht werden könnten.

China erklärte, es würde mehr Zeit benötigen, um intern über die Entwurfselemente zu beraten. Das Land betonte, weitere internationale Zusammenarbeit in dem Bereich Wirtschaft und Menschenrechte sei notwendig und nannte als Referenzrahmen hierfür das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die grenzüberschreitende Kriminalität. Indien gehörte zu den eher passiven Staaten, betonte jedoch, dass transnationale Konzerne besser reguliert werden müssten.

Weitere Länder signalisierten in der Tagung ihre Unterstützung für den Treaty-Prozess. Wie es die Schweiz bereits im Jahr 2016 getan hatte, erkannten nun auch Chile und Mexiko an, dass der Treaty-Prozess komplementär zu den UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechte

(UNGPs) sei. Mexiko unterstützte die Position der EU in mehreren Punkten, etwa mit Blick auf einen breiten Anwendungsbereich des Abkommens, der sich nicht nur auf transnationale Konzerne konzentrieren, sondern alle Unternehmen abdecken solle. Anders als die EU begrüßte Mexiko jedoch auch den Vorschlag von verbindlichen Sorgfaltspflichten für Unternehmen. Singapur erklärte, es benötige mehr Zeit, um seine Position zu bestimmen, intervenierte jedoch mehrmals und bat um Klarstellung einiger der vorgeschlagenen Elemente.

Die Mehrheit der 22 teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten beteiligte sich nicht aktiv an den Debatten während der Tagung und war eher mit rangniederen Mitarbeiter/innen vertreten. So auch Deutschland, das am ersten Verhandlungstag durch nicht für den Prozess zuständige Mitarbeiterinnen des Auswärtigen Amts und an den folgenden Tagen lediglich durch eine Praktikantin vertreten war. Wie in der vorangegangenen Tagungen sprach die EU im Namen ihrer Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten, darunter Belgien, die Niederlande, Spanien, Schweden und Großbritannien, äußerten sich beim Tagesordnungspunkt „Stimmen der Opfer“.¹² In ihren Redebeiträgen bekräftigten sie die zuvor vorgebrachte gemeinsame Position der EU und hoben die Notwendigkeit hervor, Menschenrechtsverteidiger/innen besser zu schützen. Frankreich war das einzige aktiver beteiligte EU-Mitgliedstaat. Unter dem Tagesordnungspunkt zum Thema „vorbeugende Maßnahmen“ stellte Frankreich das französische „Loi de Vigilance“ vor.¹³

Während die EU ihre allgemeine Skepsis gegenüber dem gesamten Prozess beibehielt, beklagte sie insbesondere die Art und Weise der Verhandlungsleitung durch den ecuadorianischen Vorsitzenden der Arbeitsgruppe. So erklärte die EU, sie sei nicht in der Lage gewesen, eine gemeinsame Positionierung zu dem Vorschlag zu den Elementen eines Abkommens zu erarbeiten, da das Dokument erst drei Wochen vor der dritten Tagung durch den ecuadorianischen Vorsitzenden vorgelegt worden war.¹⁴ In ihren zahlreichen mündlichen Interventionen der folgenden Tage stellte die EU daher aus-

11 Vgl. mündliche Stellungnahme Indonesiens zum Agendapunkt 4 „General Statements“ (www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/OralInterventions/Indonesia-Generalstatement.pdf).

12 Vgl. z.B. mündliche Stellungnahme der Niederlande zum Panel „The voices of the victims“ (www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/OralInterventions/Netherlands-Panel.Voicesofvictims.pdf).

13 Vgl. mündliche Stellungnahme Frankreichs zum Thema 4 „Preventative Measures“ (www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/OralInterventions/France-Subject4.Preventivemeasures.pdf).

14 Vgl. mündliche Stellungnahme der EU zum Agendapunkt 4 „General Statements“, p. 3 (www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/OralInterventions/EUOpening_remarks.pdf).

schließlich Fragen zu den vorgelegten Elementen, und betonte, dass diese Fragen nicht als politische Positionierung verstanden werden sollten. Lola Sánchez, Mitglied des Europäischen Parlaments, erklärte, dass der EU-Delegierte sie und ihre Kollegen vom Europäischen Parlament nicht vertrete. Die Position, die der EU-Delegierte während der Tagung der Arbeitsgruppe präsentiere, wäre völlig entgegengesetzt zu der Position des Europäischen Parlaments. Während das Europäische Parlament bereits in mehreren Resolutionen seine Unterstützung für den Vertragsprozess bekundete, sei der in der Tagung vorgestellte Standpunkt der EU absolut obstruktiv und zynisch.¹⁵

Mehr als 200 Vertreter/innen von Mitgliedsorganisationen des zivilgesellschaftlichen Bündnisses „Treaty Alliance“ beteiligten sich an den Diskussionen der dritten Tagung. Sie gaben zahlreiche mündliche Beiträge und mehr als 15 schriftliche Stellungnahmen ab, in denen sie die vom Vorsitzenden vorgeschlagenen Elemente für einen Treaty kommentierten.¹⁶ Die zivilgesellschaftlichen Organisationen boten außerdem mehr als 12 Veranstaltungen in den Pausenzeiten der offiziellen Tagung an. Eine Reihe von Aktivitäten und Workshops wurden von der Global Campaign to Reclaim Peoples Sovereignty, Dismantle Corporate Power and Stop Impunity außerhalb des Palais des Nations organisiert.

Erneut verzögerter Start: Uneinigkeit über das Arbeitsprogramm

Bis zum letzten Tag vor dem Beginn der dritten Tagung konnten sich die Staaten nicht auf ein gemeinsames Arbeitsprogramm für die Tagung einigen und die Diskussionen darüber wurden am ersten Tag der Verhandlungen fortgesetzt.¹⁷ Wie in der ersten Tagung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe im Jahr 2015 weigerte sich die EU zunächst, das Arbeitsprogramm anzunehmen, und verzögerte damit den Beginn der inhaltlichen Debatten. Sie forderte, eine Fußnote in das Arbeitsprogramm aufzunehmen, in der festgestellt werden sollte, dass die Diskussionen nicht nur auf transnationale Konzerne beschränkt sein sollten, sondern alle anderen Unternehmen einschließen. Die EU

forderte außerdem eine gesonderte Debatte zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien als Tagesordnungspunkt. Während die Länder nach intensiven Debatten der zweiten Forderung zustimmten und ein eigener Agendapunkt zu den UNGPs aufgenommen wurde, wurde der erste Vorschlag von der Mehrheit der Staaten abgelehnt. Neben Südafrika wiesen auch einige andere Staaten darauf hin, dass die Frage nach dem Anwendungsbereich des Vertrags doch besser während des eigens dafür vorgesehenen Agendapunkts behandelt werden solle.

Konsens und Uneinigkeit über den Inhalt

Nach dem verspäteten Start wurde intensiv über die vorgeschlagenen Elemente diskutiert. Einige Staaten und zivilgesellschaftliche Organisationen betrachteten die vorgeschlagenen Elemente als gute Grundlage für die weiteren Verhandlungen, andere Staaten zeigten hingegen größere Skepsis gegenüber den vorgeschlagenen Elementen. Die Anwesenden stimmten darin überein, dass die Entwurfselemente in mehreren Aspekten Klarstellung benötigten, beispielsweise mit Blick auf den Anwendungsbereich des zukünftigen Abkommens und mit Blick auf die Haftungsgründe von Unternehmen.¹⁸ So sei beispielsweise unklar, wann genau eine Geschäftstätigkeit einen „transnationalen Charakter“ habe. Der vorgeschlagene Anwendungsbereich umfasst Zweigniederlassungen, Tochtergesellschaften und andere direkt oder indirekt kontrollierte Unternehmen, ohne jedoch Lieferanten, Käufer oder andere Geschäftspartner zu berücksichtigen. Insbesondere der Vorschlag, den Verpflichtungen aus Menschenrechtsabkommen Vorrang vor Verpflichtungen aus Handels- und Investitionsabkommen einzuräumen, wurde von vielen Staaten, darunter der EU, Russland und Mexiko, in Frage gestellt. Geklärt werden müsse, ob dies völkerrechtlich überhaupt möglich sei, ob es entsprechende Präzedenzfälle im Völkerrecht gebe und ob damit Handels- und Investitionsabkommen neu ausgehandelt werden müssten. Andere Staaten, wie zum Beispiel Uruguay, unterstützten dagegen eine solche Vorrangstellung.

Einige Staaten, einschließlich der EU, sowie die Wirtschaftsvertreter wiesen auf die mangelnde Umsetzung bestehender internationaler Abkommen hin und stellten den Mehrwert eines Vertrags in diesem Zusammenhang in Frage. Die EU erklärte dazu:

15 Vgl. mündliche Stellungnahme von Lola Sánchez zum Thema 1 „General Framework“ (www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/OralInterventions/LolaSanchez_GeneralFramework.pdf).

16 Vgl. www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session3/Pages/WrittenContributions.aspx.

17 Vgl. Final Programme of Work (www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/PoW.pdf).

18 Vgl. mündliche Stellungnahme von Brot für die Welt, CIDSE, Global Policy Forum, MISEREOR, Südwind Austria, SOMO zu Thema 2 „Scope of application“ (www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/OralInterventions/SocialServiceAgencyProtestantChurchGermanyetal.-Subject2.Scopeofapplication.pdf).

*How can victims expect to have access to justice and to remedy in cases of abuses related to business activities in a State where the legislation fails to comply with existing international human rights law? In a State where the judiciary system is not independent? In a State where corruption impacts negatively on the fulfilment of all human rights? If a new legal instrument was to be created why would victims believe that those States currently failing to protect human rights would implement new obligations?*¹⁹

Baskut Tuncak, UN-Sonderberichterstatter für gefährliche Substanzen und Abfälle, erwiderte darauf, dass das Abkommen mit den richtigen Überwachungsmechanismen dem Umsetzungsproblem durchaus begegnen könne, sowohl hinsichtlich des sogenannten „internal-external gap“ (Propagieren von Menschenrechten im Ausland, wobei die Bedürfnisse und Rechte der eigenen Bevölkerung ignoriert werden), als auch des „external-internal gap“ (Staaten schützen die Menschenrechte zu Hause, tun dies jedoch nicht im Ausland).²⁰

Die meisten Staaten stimmten darin überein, dass dringender Handlungsbedarf besteht, den Zugang zu Recht für Betroffene von Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen zu verbessern. Die Meinungen über den angemessenen Prozess und die politischen Mittel zur Lösung des Problems gingen jedoch auseinander. In diesem Zusammenhang hob die EU das „Accountability and Remedy Project“ des UN-Menschenrechtsrats OHCHR hervor. Das Projekt war im Juni 2014, nur einen Tag nach Annahme der Resolution 26/9 zum Treaty, eingerichtet worden und basiert ausdrücklich auf den UNGPs als Referenzrahmen. Laut EU hätten die jüngsten Maßnahmen in diesem Projekt gezeigt, dass unverzüglich wirksame und pragmatische Schritte unternommen werden könnten, um die Rechenschaftspflicht und den Zugang zu Abhilfemaßnahmen zu gewährleisten.

Eine Reihe von Staaten, darunter die EU, betrachtete eine verbesserte internationale Zusammenarbeit in grenzüberschreitenden Fällen und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als präventive Maßnahme als wichtig.²¹

In einer gemeinsamen Erklärung forderten 14 zivilgesellschaftliche Organisationen, einen geschlechtsspezifischen Ansatz in das zukünftige Abkommen zu integrieren. Dies würde bedeuten zu analysieren, welche negativen Auswirkungen Unternehmensaktivitäten auf Frauen und Männer haben können, aufgrund unterschiedlicher sozialer, rechtlicher und kultureller Rollen und Rechte von Frauen und Männern.

*This approach is thus essential to the very purpose of the prospective treaty if it is to put the concerns of rights holders at the center and to effectively ensure the prevention, protection and remediation of business-related harms for all.*²²

Die Organisationen forderten unter anderem, dass das Abkommen menschenrechtliche Folgenabschätzungen (human rights impact assessment) über die Auswirkungen von Geschäftstätigkeiten verbindlich regelt, die insbesondere auch die spezifischen Auswirkungen auf die Geschlechtergerechtigkeit in den Blick nehmen.

Einige Staaten bekräftigten die Bedenken zivilgesellschaftlicher Organisationen hinsichtlich der wachsenden Einflussnahme von Unternehmen und ihren Lobbyorganisationen auf politische Entscheidungsprozesse. Corporate Accountability International forderte, dass das zukünftige Abkommen eine ähnliche Bestimmung enthalte, wie Artikel 5 Absatz 3 des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs. Dieser Artikel stellt fest, dass die Staaten die Festlegung und Umsetzung ihrer politischen Maßnahmen im Bereich der Tabakkontrolle vor kommerziellen und anderen Interessen der Tabakindustrie schützen müssen.²³

Weitere zivilgesellschaftliche Organisationen warnen in diesem Zusammenhang vor der neuen Partnerschaft zwischen dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte und Microsoft, insbesondere mit Blick auf die Unabhängigkeit des UN-Hochkommissariats. Als Teil der am 26. Mai 2017 verkündeten fünfjährigen Vereinbarung wird Microsoft die Arbeit des UN-Hochkommissariats mit 5 Millionen US-Dollar unterstützen und ein Informationsprogramm mit Daten zu Menschenrechts-

19 Mündliche Stellungnahme der EU zum Panel „The voice of the victims“, S. 3 (www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/OralInterventions/EU-Panel.Voicesofthevictims.pdf).

20 Vgl. mündliche Stellungnahme von Baskut Tuncak zu Thema 4 „Preventive Measures“ (www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/OralInterventions/BaskutTuncakSubject4.pdf).

21 Vgl. mündliche Stellungnahme der EU on Agendapunkt 4 „Debate on the UNGPs“, S. 3 (www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/OralInterventions/EUGeneral_statement.pdf).

22 Schriftliche Stellungnahme von WILPF und 13 weiteren NGOs, S. 1 (www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/WILPF_JointStatement.pdf).

23 Vgl. mündliche Stellungnahme von Corporate Accountability zu Thema 3 „General Obligations“ (www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/OralInterventions/CAI-Subject3.Generalobligations.pdf).

verletzungen in den verschiedenen Ländern bereitstellen.

Die Unternehmenslobby verteidigt ihren Platz am Tisch

Der private Sektor war während der dritten Tagung durch die US-amerikanische Handelskammer (USCIB), die Internationale Handelskammer (ICC), die Internationale Arbeitgeberorganisation (IOE) und die Anwaltskanzlei Littler Mendelson vertreten. Die Unternehmensverbände beteiligten sich aktiv an den Debatten. In mehr als 12 mündlichen Stellungnahmen stellten sie ihr gemeinsames Positionspapier vor.²⁴ Darüber hinaus waren die IOE-Generalsekretärin und ein Rechtsanwalt von Littler Mendelson eingeladen, zu den Themen „Allgemeine Verpflichtungen“ und „juristische Zuständigkeiten“ zu sprechen. In ihren Beiträgen erklärten die Unternehmensverbände, dass sie die vom Vorsitzenden vorgeschlagenen Elemente nicht unterstützten. Sie beschrieben die Elemente mit den Worten: „a big step backwards and they jeopardise the crucial consensus achieved by the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs), whose spirit and wording they undermine.“²⁵ Die vorgeschlagenen Elemente wären „kontraproduktiv“ für die Debatten über Wirtschaft und Menschenrechte, stellten einen „fehlgeleiteten Ansatz“ dar und würden in vielerlei Hinsicht unklar bleiben. Insbesondere den Vorschlag, direkte Menschenrechtsverpflichtungen für Unternehmen in einem internationalen Abkommen zu etablieren, lehnten sie ab. Außerdem würden sich die vorgeschlagenen Elemente weiterhin auf transnationale Konzerne beschränken und andere Unternehmen nicht berücksichtigen. Zusätzlich würde der Vorschlag, transnationale Konzerne für ihre Lieferkette rechtlich haftbar zu machen, dem Ansatz der UN-Leitprinzipien entgegenstehen und Gefahr laufen, Investitionsströme in Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer zu verringern. Insgesamt würden die vorgeschlagenen Elemente den mit den UNGPs gefundenen Konsens brechen und eher zu weiterer Verwirrung beitragen, indem sie die jeweiligen Aufgabenbereiche und Zuständigkeiten von Staaten und Unternehmen verwischen.

Gleich zu Beginn der ersten mündlichen Stellungnahme stellte die ICC ihr Recht auf Beteiligung an den Verhandlungen klar, indem sie auf ihren offi-

ellen Beobachterstatus hinwies, der ihr im November 2016 von der UN-Generalversammlung gewährt wurde. Sie forderte, die Perspektive der Unternehmen zu beachten und warb für weitere Multi-Stakeholder-Dialoge als „fabric of business and human rights.“²⁶

Die IOE warnte davor, dass die Zusammenarbeit zwischen Privatsektor, Regierungen und Zivilgesellschaft zur Umsetzung der 2015 durch die UN beschlossene Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung durch den Treaty-Prozess beeinträchtigt werden könnte. Hogan Lovells, eine weltweit tätige Anwaltskanzlei und mächtiger Lobbyist für Unternehmensinteressen mit Sitz in London und Washington, D.C., stellte fest, dass die Debatten der dritten Tagung der Arbeitsgruppe nicht ausreichend fokussiert gewesen seien und keinen Konsens erkennen ließen. Drei Rechtsanwälte der Firma fassten die dritte Tagung wie folgt zusammen:

One cause for celebration was the widening of the discussion to include active participation from the EU and some business organisations (such as the International Chamber of Commerce and the International Organisation of Employers), compared to the first two sessions which had been dominated by States from the „Global South“ and NGOs. This gives hope that the treaty will be drafted in a way that is fair to businesses, and not simply designed to punish them.

In principle, a treaty has the potential to promote human rights and level the playing field for businesses, ensuring that businesses who respect human rights are not disadvantaged by doing so. However, any treaty should reflect the fact that businesses and their personnel have rights too. A treaty must contain provisions which are sufficiently clear to allow businesses to regulate their conduct.²⁷

Hogan Lovells hat Shell unter anderem bei der Verteidigung gegen die Klagen der Gemeinde Bodo wegen zweier Fälle von Ölverschmutzung des Nigerdelta beraten.

Der Prozess geht weiter

In der Schlussphase der Tagung wurde die Atmosphäre angespannter, als es darum ging, wie der Prozess zu einem verbindlichen Abkommen fortgesetzt werden sollte. Gemäß dem Arbeitsprogramm sollte der Vorsitzende der Arbeitsgruppe einen Bericht über die dritte Tagung verfassen, der in der

24 Vgl. schriftliche Stellungnahme von BIAC/FTA-BSCI/ICC/IOE (www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/BIAC-FTA-BSCI-ICC-IOE.pdf).

25 Vgl. ebd. S. 1.

26 Vgl. mündliche Stellungnahme des ICC zu Agendapunkt 4 „General Statements“ (www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/OralInterventions/ICC-GeneralStatement.pdf).

27 Vgl. www.lexology.com/library/detail.aspx?g=9e9b67b0-8bb7-4c94-9cd3-12dca626676a.

letzten Sitzung von der Arbeitsgruppe *ad referendum* angenommen werden sollte. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieses Berichts sollten den weiteren Verlauf des Treaty-Prozess festlegen.

Nachdem der Vorsitzende einen Entwurf der Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Berichts bereits am Donnerstag den Delegierten vorgelegt hatte, fanden am letzten Tag informelle Beratung dazu statt. Überraschend tauchten dort auch die USA auf, die bis dahin in der Arbeitsgruppe nicht präsent waren. Die Vertreterin der USA erklärte, dass sie den gesamten Prozess ablehne, und sie behauptete, dass eine weitere Resolution notwendig sei, um das Mandat der Arbeitsgruppe zu erneuern. Einige der anwesenden Staaten, darunter Australien und Mexiko, äußerten daraufhin ebenfalls die Meinung, dass eine neue Resolution notwendig sei, damit die Arbeitsgruppe weiter bestehen und ihre Arbeit fortführen könne.

Die im Raum versammelten Staaten bekräftigten jedoch mehrheitlich ihre weitere Unterstützung für die Arbeitsgruppe und erklärten, dass sie keine Notwendigkeit sähen, das Mandat zu erneuern. Die Vertreterin des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte konnte schließlich die Situation klären: Zwar führe die Resolution 26/9 von 2014 nur drei Tagungen detailliert auf, jedoch wäre eine neue Resolution nicht notwendig, da die Resolution 26/9 eindeutig feststelle, dass die UN-Arbeitsgruppe den Auftrag habe, ein verbindliches Instrument zu entwickeln. Das Mandat bestünde also unabhängig von einem bestimmten Zeitrahmen. Im Plenum sprach sich die EU dennoch dagegen aus, dass in den Schlussfolgerungen des Berichts eine vierte Tagung der UN-Arbeitsgruppe für das Jahr 2018 festgelegt werde. Sie schlug stattdessen vor, zunächst informelle Konsultationen über das weitere Vorgehen zu führen. Die Arbeitsgruppe konnte sich schließlich auf folgenden Wortlaut der Schlussfolgerungen einigen:

(a) The Working Group welcomed the opening messages of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Zeid Ra'ad Al Hussein and of the President of the Human Rights Council, Joaquín Alexander Maza Martelli, and thanked the Minister of Foreign Affairs of Ecuador, Minister María Fernanda Espinosa Garcés, and the Member of the French National Assembly, Dominique Potier, for their participation as keynote speakers. It also thanked the independent experts and representatives who took part in panel discussions, the interventions, proposals and comments received from Governments, regional and political groups, intergovernmental organizations, civil society, NGOs

and all other relevant stakeholders, which contributed to the substantive discussions of this session.

(b) The Working Group took note of the elements for the draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, prepared by the Chair-Rapporteur in accordance with operative paragraph 3 of HRC Resolution 26/9 and the substantive discussions and negotiations and the presentation of various views thereof.

(c) The Working Group requests the Chair-Rapporteur to undertake informal consultations with States and other relevant stakeholders on the way forward on the elaboration of a legally binding instrument pursuant to the mandate of Human Rights Council Resolution 26/9.²⁸

Da der Vorsitzende der Arbeitsgruppe jedoch weiter daran festhielt, im Jahr 2018 eine vierte Tagung zu veranstalten und bei dieser einen ersten Entwurf des Abkommens vorzulegen zu wollen, fasste er seine eigenen Schlussfolgerungen der dritten Tagung in einem gesonderten Kapitel des Berichts folgendermaßen zusammen:

(a) Invite States and different stakeholders to submit their comments and proposals on the draft element paper no later than the end of February 2018.

(b) Present a draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, on the basis of the contributions from States and other relevant stakeholders, at least four months before the fourth session of the Working Group, for substantive negotiations during its fourth and upcoming annual sessions until the fulfilment of its mandate.

(c) Convene a fourth session of the Working Group to be held in 2018 and undertake informal consultations with States and other relevant stakeholders on its programme of work.²⁹

Fazit

Das Ergebnis der dritten Tagung kann somit folgendermaßen zusammengefasst werden: Der Prozess zu einem verbindlichen Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechte wird trotz der anhaltenden Bemühungen einiger Staaten, ihn zu stoppen, fortgesetzt.

Für zivilgesellschaftliche Vertreter/innen gilt es wachsam zu sein. Der weitere Prozess wird nicht nur in Genf, sondern auch in anderen internationalen Foren ausgehandelt. So versuchte die EU während der Verhandlungen über das UN-Budget im

²⁸ Chair-Rapporteur (2018)

²⁹ Ebd.

Verwaltungs- und Haushaltsausschuss der UN-Generalversammlung Ende Dezember 2017 in New York, die Bereitstellung von Mitteln für die weitere Arbeit der UN-Arbeitsgruppe zu verhindern – jedoch ohne Erfolg.

Anfang 2018 tritt der neue ecuadorianische Botschafter in Genf seinen Dienst an. Mit Luis Gallegos übernimmt ein erfahrener Diplomat den Vorsitz der UN-Arbeitsgruppe. Gallegos hatte 2014 die Resolution zur Einrichtung der UN-Arbeitsgruppe im Menschenrechtsrat in die Wege geleitet. Um in dem Prozess weiter voranzukommen, sollen die Regierungen bis Ende Februar 2018 die vorgelegten Elemente kommentieren. Auf dieser Grundlage soll ein Entwurfstext des zukünftigen Abkommens erarbeitet und bei der vierten Tagung der UN-Arbeitsgruppe vorgestellt werden.

Mittlerweile wurde die vierte Tagung der UN-Arbeitsgruppe vom Sekretariat des UN-Menschenrechtsrats für den 15.–19. Oktober 2018 anberaumt.³⁰ Der Vorsitzende der UN-Arbeitsgruppe sollte sich in der Zwischenzeit nicht darauf beschränken, informelle Konsultationen über das weitere Vorgehen zu führen, sondern auch einen detaillierten Plan („Roadmap“) für den weiteren Prozess hin zu einem verbindlichen Abkommen entwickeln. Darin sollten konkrete Schritte, auch über die vierte Tagung hinaus bis zum Abschluss des Abkommens, vorgeschlagen werden.

30 Vgl. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Meetings.aspx.

Weitere Informationen

Chairmanship of the OEIGWG (2017): Elements for a draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights.

www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/LegallyBindingInstrumentTNCs_OBEs.pdf

Chair-Rapporteur (2018): Report on the third session of the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights. Advanced edited version (A/HRC/37/67).

www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/A.HRC.37.67_EN.docx

Martens, Jens/Seitz, Karolin (2016): Auf dem Weg zu globalen Unternehmensregeln. Der „Treaty-Prozess“ bei den Vereinten Nationen über ein internationales Menschenrechtsabkommen zu Transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen. Berlin/Bonn/New York: Global Policy Forum/ Rosa Luxemburg Stiftung—New York Office.

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/UN_Treaty_online.pdf

Seitz, Karolin (2016): Morality cannot be legislated, but behaviour can be regulated. Bericht über die zweite Tagung der UN-Arbeitsgruppe zur Erstellung eines verbindlichen Rechtsinstruments zu Wirtschaft und Menschenrechten, 24.–28. Oktober 2016, Genf. Aachen/Berlin/Bonn: Brot für die Welt/Global Policy Forum/MISEREOR.

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPF-Briefing_1216_Zweite_Tagung_Treaty.pdf

Treaty Alliance (2017): IGWG 3rd Session – Notes recorded by civil society organisations involved in the Treaty Alliance.

<https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Treaty%20Alliance%20Notes%20of%20States%20and%20Trade%20Associations%20Views%20%5B3rd%20IGWG%20Meeting%5D.pdf>

Treaty Alliance Deutschland (2017): Für eine menschenrechtliche Regulierung der globalen Wirtschaft. Positionspapier der Treaty Alliance Deutschland zum UN-Treaty-Prozess zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen.

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/Treaty_Alliance-D_Positionspapier_12-2017.pdf

United Nations General Assembly (2014): Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights. Resolution A/HRC/RES/26/9.

http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/26/9 http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/26/9

UNTV Webcast der OEIGWG: <http://webtv.un.org/meetings-events/>

Impressum

Ein weiterer Schritt auf dem Weg zu globalen Unternehmensregeln

Bericht über die dritte Tagung der UN-Arbeitsgruppe für ein verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten („Treaty“)

Herausgeber:
Global Policy Forum
Europe e.V.
Königstraße 37a, 53115 Bonn
Tel. +49(0)228 96 50 510
europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org
Kontakt: Karolin Seitz

**Rosa Luxemburg Stiftung –
New York Office**
275 Madison Avenue, Suite 2114
New York, NY 10016
Tel. +1(917) 409 1040
info@rosalux-nyc.org
www.rosalux-nyc.org
Kontakt: Stefanie Ehmsen

Autorin:
Karolin Seitz
Redaktion:
Till Bender, Jens Martens
Layout/Produktion:
www.kalinski.media
Bonn/New York, Januar 2018

Das Briefing ist Teil eines Kooperationsprojekts zwischen dem Global Policy Forum Europe und der Rosa-Luxemburg-Stiftung – New York Office, gefördert mit Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Für den Inhalt sind die Autor/innen selbstverständlich allein verantwortlich.