

Verhandlungspfad gefunden?

Bericht über die fünfte Tagung der UN-Arbeitsgruppe zu einem verbindlichen Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechte („Treaty“)

von Karolin Seitz

Vom 14. bis 18. Oktober 2019 tagte die zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zur Formulierung eines verbindlichen Abkommens zu Wirtschaft und Menschenrechte zum fünften Mal im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) in Genf. Während in vorhergehenden Tagungen der Arbeitsgruppe noch über die grundsätzliche Frage diskutiert wurde, ob ein solches verbindliches Abkommen überhaupt notwendig ist, stellte die fünfte Tagung den Beginn tatsächlicher zwischenstaatlicher Verhandlungen über den Inhalt des Abkommens dar. Grundlage der Verhandlungen war der im Juli 2019 vom ecuadorianischen Vorsitzenden der Arbeitsgruppe vorgestellte überarbeitete Abkommensentwurf („Revised Draft“).¹

Die 89 teilnehmenden Staaten, Rechtsexpert*innen und mehr als 200 Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen und Unternehmensverbände brachten ihre Be-

wertungen und Änderungswünsche ein. Die vermehrten nationalen Initiativen zu verbindlichen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten, die langsam erkennbaren Annäherungen bei strittigen Punkten und die sich schärfer abzeichnenden Konturen des Abkommensentwurfs sowie der vorgebrachte Wunsch einiger anwesender Staaten an die UN-Arbeitsgruppe, das Tempo der Verhandlungen anzuziehen, lassen annehmen, dass der Prozess hin zu international verbindlichen Standards an Fahrt aufnehmen wird.

Die Bundesregierung und die Europäische Union (EU) sollten sich nicht länger aus den Verhandlungen heraushalten, sondern bis zur nächsten Tagung der UN-Arbeitsgruppe vom 26. bis 30. Oktober 2020 verhandlungsfähig sein, da sie sonst die Chance verpassen, ihre Anliegen in die Formulierung des Abkommens einzubringen.

Aufgrund der Unvollständigkeit und mangelnden Wirksamkeit der bestehenden freiwilligen Maßnahmen, wie der 2011 verfassten UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGPs) und der Leitsätze für multinationale Unternehmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), sind die Rufe nach verbindlichen nationalen und internationalen Regelungen in den letzten zwei Jahrzehnten immer lauter geworden. Insbesondere hinsichtlich transnational agierender Unternehmen besteht eine Regulierungslücke. In grenzüberschreitenden Fällen von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen, sehen sich die Betroffenen großen Hürden gegenüber, zu ihrem Recht zu gelangen.²

Die von Ecuador und Südafrika eingebrachte Resolution 26/9 für ein verbindliches internationales Abkommen wurde im Juni 2014 gegen den Widerstand vieler Industrienationen, darunter auch Deutschland, mit 20 zu 14 Stimmen bei 13 Enthaltungen vom UN-Menschenrechtsrat angenommen. Mit ihr wurde beschlossen, die zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zur Erstellung eines verbindlichen Abkommens (OEIGWG)³ einzusetzen.

Die Beteiligung der Staaten – reicht es zur kritischen Masse?

Mit 89 anwesenden Staaten sowie Palästina und dem Heiligen Stuhl als Beobachtern blieb die Zahl der teilnehmenden Staaten auf einem ähnlichen Niveau wie bei den vergangenen Tagungen, mit 92 anwe-

¹ https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/OEIGWG_RevisedDraft_LBI.pdf.

² Vgl. Auch Treaty Alliance Deutschland (2019), Martens/Seitz (2016) und <https://lieferkettengesetz.de/fallbeispiele/>.

³ Der offizielle englische Name der Arbeitsgruppe lautet „open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights“.

senden Staaten im Jahr 2018, 99 im Jahr 2017 und 80 im Jahr 2016.

An der 5. Tagung nahmen die folgenden Staaten teil:

Ägypten, Äthiopien, Afghanistan, Algerien, Angola, Argentinien, Aserbaidschan, Belgien, Bolivien, Botswana, Brasilien, Burkina Faso, Burundi, Chile, China, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Dschibuti, Ecuador, Elfenbeinküste, El Salvador, Finnland, Frankreich, Gabun, Gambia, Ghana, Griechenland, Guatemala, Honduras, Indien, Indonesien, Iran, Irak, Irland, Italien, Jordanien, Katar, Kenia, Kolumbien, Kongo, Kuba, Libanon, Liberia, Liechtenstein, Luxemburg, Mauretanien, Mexiko, Montenegro, Marokko, Mosambik, Myanmar, Namibia, Nepal, Niederlande, Nicaragua, Niger, Nigeria, Österreich, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Philippinen, Polen, Portugal, Russland, Sambia, Saudi-Arabien, Salomonen, Schweden, Schweiz, Serbien, Sierra Leone, Slowakei, Slowenien, Südafrika, Spanien, Tansania, Thailand, Togo, Tschechische Republik, Türkei, Uganda, Ukraine, Ungarn, Uruguay, Venezuela, Vereinigtes Königreich.

Etwa ein Drittel der Staaten beteiligte sich aktiv an den Verhandlungen und brachte konkrete Formulierungs- und Änderungsvorschläge am Entwurfstext ein. Angola sprach in Vertretung der Afrikanischen Gruppe, bestehend aus 54 Mitgliedsstaaten. Auch die Europäische Union (EU) sprach im Namen ihrer (damals) 28 Mitgliedsstaaten. 24 der anwesenden Staaten äußerten ihre explizite Unterstützung für den Prozess, acht zeigten sich eher neutral bis kritisch.⁴ Insbesondere afrikanische und lateinamerikanische Staaten brachten sich aktiv und den Prozess befürwortend in die Verhandlungen mit ein, allen voran Ecuador, Südafrika und Namibia. Im Namen der Gruppe der Afrikanischen Staaten erklärte Angola deren volle Unterstützung für den Prozess. Einige Staatenvertreter*innen erklärten, ihre Beiträge seien noch nicht vollumfänglich und eine abschließende Bewertung des neuen Abkommensentwurfs durch die jeweilige Regierung stehe noch aus.

Während zwar einige Staaten und Staatengruppen, darunter China, Kolumbien, Russland und die EU Bedenken an dem vorliegenden Entwurf äußerten, sprach sich jedoch keiner der im Raum anwesenden Staaten explizit gegen das Abkommen aus.

4 Unterstützend äußerten sich Afghanistan, Ägypten, Algerien, Angola, Argentinien, Aserbaidschan, Äthiopien, Bolivien, Brasilien, Ecuador, Frankreich, Gambia, Indien, Iran, Kuba, Mexiko, Mozambique, Namibia, Nicaragua, (Palästina), Peru, Spanien, Südafrika, Uruguay und Venezuela. Neutral bis kritisch äußerten sich Belgien, China, (EU), Honduras, Kolumbien, Russland, Saudi-Arabien und Schweiz. Vgl. auch <https://fian-ch.org/content/uploads/Mitteilung-UN-Abkommen-TNCs-und-Menschenrechte-F%C3%BCnftige-Session-AGr.pdf>.

Die USA hatten von Beginn an ihre große Ablehnung gegenüber dem Prozess zum Ausdruck gebracht und 2014 gegen die Resolution 26/9 gestimmt. Während einer informellen Konsultation im Oktober 2017 zweifelten sie das Mandat der Arbeitsgruppe an und versuchten damit, den gesamten Prozess zu stoppen. Wie in den vergangenen Jahren waren die USA auch bei der fünften Tagung nicht anwesend, meldeten sich aber in einem Schreiben während der Verhandlungswoche zu Wort.⁵ Darin erneuerten sie ihre Opposition gegenüber dem Prozess und erklärten, der durch die UNGPs erzielte internationale Konsens über die Notwendigkeit eines freiwilligen, Multi-Stakeholder-Ansatzes würde durch den Treaty-Prozess untergraben.

Die EU-Vertretung brachte sich während der Verhandlungstage mit einem einzigen weiterhin recht allgemein gehaltenen Statement ein. Darin bedankte sich der EU-Vertreter für den neuen Entwurf und das Entgegenkommen bzgl. einiger der EU-Anliegen.⁶ Er erklärte jedoch auch, dass einige Elemente, wie beispielsweise außergerichtliche Abhilfemaßnahmen und Bestimmungen über den Datenschutz noch nicht ausreichend berücksichtigt seien. Einige Elemente bedürften weiterer Klarstellungen, beispielsweise die Bestimmungen in Artikel 12 über das Verhältnis des Treaty mit anderen Abkommen des Völkerrechts. Eine tiefergehende Analyse des Abkommensentwurfs durch die EU stehe noch aus. Außerdem könne sie sich, in Ermangelung eines Verhandlungsmandats, nicht aktiv in die Verhandlungen einbringen.

Drei EU-Mitgliedsstaaten, ergriffen daher selbst das Wort. So würdigte Frankreich die Verbesserungen des neuen Entwurfs, und forderte u.a. eine deutlichere Trennung der Artikel 5 und 6, also der Bestimmungen zu zivilrechtlicher und strafrechtlicher Haftung und eine stärkere Eingrenzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht.⁷ Wie Belgien, so lobte auch Spanien die Verbesserungen des Entwurfs. Beide Staaten stellten einige Verständnisfragen.⁸

5 U.S. Mission to International Organizations in Geneva, The United States Government's Continued Opposition to the Business and Human Rights Treaty Process (16. Oktober 2019), online unter <https://geneva.usmission.gov/2019/10/16/the-united-states-governments-continued-opposition-to-the-business-human-rights-treaty-process/>.

6 Eröffnungsstatement der EU, online unter https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/EU_Intervention_5th_IGWG_TNCs-1.pdf.

7 <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session5/States/France-art5.docx>.

8 Vgl. <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session5/States/Spain-art5.docx> und <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session5/States/Spain-art3-4.docx>.

Mit diesen Stellungnahmen stellte sich die Beteiligung der EU und ihrer Mitgliedsstaaten besser als erwartet dar. Schließlich hatte die EU im Frühjahr 2019 noch angekündigt, sich an der 5. Tagung nicht zu beteiligen und die Entscheidung über das weitere Vorgehen der EU in diesem Prozess der neu eingesetzten Kommission, mit Amtsantritt am 1. Dezember 2019 zu überlassen.

Andere Industrienationen darunter Australien, Japan, Kanada, Norwegen und Südkorea waren während der fünften Tagung nicht anwesend. Auf diesen Sachverhalt wiesen die USA in ihrem Schreiben und auch der EU-Vertreter Guus Houttuin hin und warnten, dass durch die fehlende Unterstützung einer „kritischen Masse“, insbesondere der Industriestaaten in welchen die meisten transnational agierenden Unternehmen ansässig seien, das zukünftige Abkommen geringe Wirkung entfalten könne.

Das Argument ist jedoch nicht unbedingt tragfähig. Würden allein die nun 27 EU-Mitgliedsstaaten das Abkommen unterstützen, wäre die Schwelle zu einer „kritische Masse“ bereits überschritten. Die Unterstützung der EU würde weitere Länder zum Beitritt ermutigen und das Abkommen könnte dadurch eine globale Wirkung entfalten.

Über den Inhalt der Verhandlungen – ein sich langsam abzeichnender Konsens

Die meisten der anwesenden Staatenvertreter*innen, Rechtsexpert*innen und Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen werteten den Revised Draft als gute Verhandlungsbasis.⁹

Kinda Mohammedieh des Third World Network (TWN) erklärte, dass der neue Abkommensentwurf einen eindeutigen Versuch darstelle, den unterschiedlichen bislang eingebrachten Meinungen und Vorschlägen entgegenzukommen und diese miteinander zu vereinen.¹⁰

Der Revised Draft unterscheidet sich gegenüber dem Entwurf von Juli 2018 („Zero Draft“) in drei wesentlichen Aspekten: (1) Er erkennt in der Präambel die UNGPs an; (2) Das Abkommen soll nun nicht mehr nur für Wirtschaftsaktivitäten transnationalen Charakters, sondern für alle Wirtschaftstätigkeiten gelten. Unterstützungsmaßnahmen sollen kleinen und mittleren Unternehmen helfen, die Anforderungen umzusetzen; (3) Der Entwurf sieht keine direkten Unternehmenspflichten mehr vor, sondern

verpflichtet nun allein die Staaten dazu, ihre Unternehmen zu regulieren.

Da sich noch nicht alle anwesenden Staaten zu jedem einzelnen Artikel äußerten, lässt sich bezüglich der Einigkeit bzw. Uneinigkeit über die einzelnen Regelungen im Abkommensentwurf kein ganz deutliches Bild zeichnen.

Größtenteils begrüßt wurde der erweiterte Anwendungsbereich des Abkommensentwurfs. Einige zivilgesellschaftliche Organisationen aus dem Globalen Süden, hoben dagegen die negativen Auswirkungen von insbesondere transnationalen Wirtschaftsaktivitäten hervor und forderten, dass diese weiterhin im Fokus des Abkommens stehen müssten. Russland, Südafrika, Ägypten und Kuba verlangten ebenfalls, dass nur transnationale Unternehmen in dem Abkommen berücksichtigt werden sollten.

Professor David Bilchitz, der als Rechtsexperte zu diesem Thema eingeladen war, schlug vor, Artikel 3 zum Anwendungsbereich des Abkommens komplett zu streichen.¹¹ Für Menschenrechtsverträge sei eine solche Eingrenzung sowieso unüblich. Mithilfe der operativen Bestimmungen könne jedoch der Fokus auf transnationale Aktivitäten gelegt werden, damit die existierenden Rechtslücken insbesondere hinsichtlich dieser Wirtschaftsaktivitäten geschlossen und die einhergehenden Probleme angegangen werden.

Einige der anwesenden Staaten, darunter die EU, lobten die weitere Annäherung des Entwurfs an die UNGPs. Anderen ging diese noch nicht weit genug und sie forderten eine stärkere konzeptionelle Angleichung.

Klärungsbedarf bestand bei einigen bzgl. der Artikel zu Haftung und Gerichtsbarkeit. Viele bei der Debatte aufgekommene Fragen zur Regelung grenzübergreifender Haftungsfälle sind bereits durch EU-Recht (insbesondere der Rom II-Verordnung) geklärt und das zukünftige Abkommen könnte sich an diesen Regelungen orientieren. In diesem Kontext brachte China beispielsweise ein, dass mit den vorgeschlagenen Haftungsregeln das gesellschaftsrechtliche Trennungsprinzip, also die Trennung zweier selbstständiger juristischer Personen aufgehoben würde. Die eingeladenen Experten Dr. Carlos Lopez und Richard Meeran entgegneten dem, dass ein Mutterkonzern bzw. Abnahmeunternehmen nicht einfach für das Verhalten seines Tochterunter-

9 Vgl. auch Treaty Alliance Deutschland (2019).

10 <https://www.twn.my/title2/wto.info/2019/ti191020.htm>.

11 Chair-Rapporteur (2020), Annex III Summary of Statements by Experts, Para 5.

nehmens oder Zulieferers haftbar gemacht werden würde, sondern die Haftung an die eigene Handlungen des Unternehmens bzw. Unterlassungen geknüpft seien.

Einigkeit zwischen den Expert*innen als auch seitens Mexiko, Palästina, Südafrika und Namibia herrschte über die Einführung eines *forum necessitatis*, um einen verbesserten Zugang zu Recht für Betroffene herzustellen.¹² Durch eine solche Regelung – die bereits in der EU Geltung findet,¹³ kann ein Gericht eines Landes eine Klage nicht abweisen, sofern es der Meinung ist, das Gericht eines anderen Staates sei geeigneter.

Kritik von vielen Seiten kam dafür, dass der Revised Draft nicht eindeutig sei hinsichtlich der Reichweite der zu etablierenden Sorgfaltsverfahren (Artikel 5). Der Revised Draft bezieht sich auf die eigenen Geschäftstätigkeiten und vertraglichen Beziehungen („contractual relationships“). Dabei ist unklar, ob damit nur die eigenen Vertragspartner und damit lediglich das erste Glied der Wertschöpfungskette beinhaltet sind, oder die zu etablierende Sorgfalt auch für die Tätigkeiten von beispielsweise Subunternehmen gilt. Die meisten Expert*innen und Vertreter*innen von Staaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen forderten, wieder die Formulierung des Zero Draft und auch der UNGPs zu verwenden. Die darin formulierte Reichweite zielt auf Geschäftsbeziehungen („commercial relationships“) ab und die Sorgfaltspflicht gilt damit prinzipiell für die gesamte Wertschöpfungskette.

Es wurde auf die Gefahr des Abhakens einer Checkliste hingewiesen, d.h. dass Unternehmen im Rahmen der Sorgfaltspflicht nur die gesetzlichen Anforderungen durchführen, jedoch nicht in vollem Umfang versuchen, einen Schaden zu vermeiden. Damit in einem solchen Fall einer Haftung nicht entgangen werden kann, wurde von verschiedenen Seiten vorgeschlagen, zwei Formen der Haftung einzuführen: (1) (verwaltungsrechtliche) Haftung für die nicht- oder fehlerhafte Durchführung der Sorgfaltspflicht; und (2) (zivilrechtliche und strafrechtliche) Haftung für das Verursachen von Schaden.

Einige Staaten, wie Afghanistan, Mexico, Namibia, Ecuador, Ägypten und auch Spanien forderten eine stärkere Berücksichtigung von umweltbezogenen Sorgfaltspflichten.¹⁴

Zivilgesellschaftliche Organisationen machten in ihren Stellungnahmen u.a. die Notwendigkeit deutlich, die menschenrechtliche Verantwortung Internationaler Finanzinstitutionen (z.B. Internationaler Währungsfonds und Weltbank) wieder in den Abkommensentwurf aufzunehmen. Sie warnten außerdem vor dem zunehmenden Einfluss der Wirtschaftslobby und forderten eine konsequente Vermeidung von Interessenskonflikten bei der nationalen Umsetzung des Abkommens.

Unter anderem von Spanien wurde betont, dass es wichtig sei, die Gender-Dimension in der Debatte zu berücksichtigen, da Frauen überproportional von den negativen sozialen und ökologischen Auswirkungen von Unternehmenstätigkeiten betroffen sind. Das zivilgesellschaftliche Bündnis Feminists-4BindingTreaty forderte gender-spezifische Sorgfaltspflichten (*gender impact assessments*), um dem zu begegnen.¹⁵

Im Zusammenhang mit einem verbesserten Zugang zu Recht für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen gab es insbesondere zur Definition von „Opfern“ und dem Vorschlag einer Beweislastumkehr unterschiedliche Auffassungen.

Auch das Verhältnis des Abkommens zu anderen völkerrechtlichen Verträgen wurde kontrovers diskutiert. So ist der Abkommensentwurf nicht eindeutig darin, ob bestehende und zukünftige völkerrechtliche Verträge wie z. B. Handelsabkommen dem UN-Abkommen rechtlich widersprechen dürfen.

Die teilnehmenden Wirtschaftsverbände und -Vertreter*innen lehnen den Abkommensentwurf in vielen Punkten entschieden ab.¹⁶ Er sei nicht kompatibel mit den UNGPs und stelle keine Verbesserung gegenüber dem Zero Draft dar. Die Umsetzung der UNGPs sei weiterhin der richtige Ansatz. Das Haupthindernis für die Verwirklichung der UNGPs seien schwache Staatlichkeit, insbesondere Korruption, schwache Justizsysteme und mangelnde Rechtsdurchsetzung, so eine gemeinsame Stellungnahme des Internationalen Arbeitgeberverbands (IOE), Business at OECD und BusinessEurope.¹⁷

Die US-Kanzlei Littler Mendelson, die größtenteils Arbeitgeber bei Arbeitsrechtsstreitigkeiten vertritt,

12 Ebd. Para. 13–16.

13 Vgl. https://ics.utcf.fr/EN/M1_modifs_sara/EN/co/m2_2_2.html.

14 Vgl. mündliche Stellungnahmen während der 5. Tagung unter <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session5/Pages/Session5.aspx>.

15 https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session5/NGOs/WILPF_WomensInternationalLeagueforPeaceFreedom_General.docx.

16 <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2019/10/icc-issues-brief-on-un-treaty-process-finalb.pdf>.

17 <https://www.ioe-emp.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=145680&token=9dbcc1f8414128d575cd6bef9f36b84ec106a386>.

erklärt, nur auf den ersten Blick erscheine der Revised Draft im Vergleich zum Zero Draft als den Bedenken der Wirtschaft entgegenkommend.¹⁸ Entgegen der Auffassung vieler der teilnehmenden Staatenvertreter*innen, der meisten Rechtsexpert*innen und Vertreter*innen der Zivilgesellschaft sei der Begriff „contractual relationships“ in einer Weise definiert, die transnationalen Konzernen eine zu weite und unüberschaubare Haftung auferlegen würde – eine Haftung für jegliche Geschäftsbeziehung mit Unternehmen, mit denen es nicht zwingenderweise eine Vertragsbeziehung habe. Indem der Revised Draft Haftung vorsehe, für das Scheitern darin, einen Menschenrechtsverstoß zu vermeiden, wandle er die Sorgfaltspflicht von einem prozessbasierten in einen ergebnisbasierten Standard um. Das sei für einige Unternehmen nicht machbar. Die Kanzlei warnt insbesondere vor einer Durchgriffshaftung, die das Trennungsprinzip aufheben und damit die Shareholder und Geschäftsführer haftbar für Verstöße des Unternehmens machen würde. Außerdem sehe der Revised Draft eine zu weitreichende extraterritoriale gerichtliche Zuständigkeit vor, die Rechtsunsicherheit und Missbrauchsmöglichkeiten (*forum-shopping*) verursache.

Der Internationale Handelsrat der USA (USCB) betonte, dass auch staatseigene Unternehmen durch das Abkommen abgedeckt sein sollten. Sie wiesen darauf hin, dass nach dem gegenwärtigen Entwurf auch die meisten staatlichen grenzüberschreitenden Investitionen u.a. Rohstoffkäufe in den Anwendungsbereich fallen würden.¹⁹

Die Position der Bundesregierung

Im Koalitionsvertrag hat sich die Bundesregierung verpflichtet, auf nationaler Ebene gesetzlich tätig zu werden und eine EU-Regulierung einzufordern, sollten deutsche Unternehmen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten auf freiwilliger Basis wie in dem Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) beschrieben nicht umsetzen. Auf den Bundesparteitagen von CDU und SPD Ende 2019 wurden gesetzliche Regelungen gefordert – von der SPD auch auf internationaler Ebene.²⁰

Nachdem erste Ergebnisse der Überprüfung des NAP (sog. NAP-Monitoring) sehr ernüchternd waren, kündigten die Bundesminister Hubertus Heil und Gerd Müller im Dezember 2019 Eckpunkte für einen Gesetzentwurf an und bestätigten das Vorhaben, verbindliche Regelungen auch auf europäischer Ebene während ihrer EU-Ratspräsidentschaft mit Beginn im Juli 2020 voranzutreiben.²¹

Neben der zivilgesellschaftlichen Initiative Lieferkettengesetz, einem Bündnis von mehr als 64 Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften²² sind mittlerweile auch mehr und mehr Unternehmen darunter Tchibo,²³ Vaude, Daimler, BMW, KiK und Lidl verbindlichen Regelungen gegenüber nicht mehr abgeneigt. Die Unternehmen bevorzugen zugleich aber europäische und internationale Lösungen, um Wettbewerbsnachteile für deutsche Unternehmen zu vermeiden.²⁴

Auch das Deutsche Menschenrechtsinstitut (DIMR) hält ein internationales Abkommen für notwendig. In seiner Stellungnahme zum neuen Abkommensentwurf lobt es die deutlichen Verbesserungen. Aus Sicht des DIMR gebe es „keine überzeugenden Argumente, die dagegen sprechen, sich an den weiteren Verhandlungen und dem Fine-Tuning des Textes zu beteiligen.“²⁵

Vor diesem Hintergrund ist es umso erstaunlicher, dass die Bundesregierung sich immer noch nicht aktiv an den Verhandlungen im UN-Menschenrechtsrat beteiligt und bislang keine inhaltliche Position zum Revised Draft bezogen hat. Sie war wie in den vergangenen Jahren während der Verhandlungen zwar anwesend, meldete sich aber nicht zu Wort. Die Bundesregierung begründet ihre mangelnde Beteiligung damit, dass sie verbindliche Regeln auf internationaler Ebene nicht unterstützen kann, solange

18 <https://www.littler.com/publication-press/publication/united-nations-takes-another-step-developing-treaty-business-and-human>.

19 <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session5/NGOs/USCIB-%20Art3-4.docx>.

20 Siehe den CDU-Parteitagbeschluss C 29: https://www.cdu.de/system/tdf/media/images/leipzig2019/32._parteitag_2019_sonstige_beschluesse_2.pdf?file=1 und den SPD-Parteitagbeschluss: https://globalezukunftfragen.spd.de/fileadmin/globalezukunftfragen/Positionspapiere/Beschluss_BPT_Gesetz_zur_menschenrechtlichen_Sorgfaltspflicht_deutscher_Unternehmen_bei_globalen_Lieferketten.pdf.

21 Vgl. Statement von Hubertus Heil vom 11.12.2019: <https://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2019/wir-brauchen-mehr-fairness-in-globalen-lieferketten.html>.

22 Vgl. <https://lieferkettengesetz.de/>.

23 Stellungnahme von Tchibo vom 27. Januar 2020, unter: <https://www.tchibo.com/servlet/cb/1315760/data/-/EsistZeitfrverbindlicheundwirksameRegelnfralle.pdf>.

24 Siehe z.B. das gemeinsame Statement von 50 Unternehmen in Deutschland vom 9. Dezember 2019, unter: https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/BusinessStatement_Update_09012020.pdf und einen Überblick über verbindliche Regeln befürwortende Stellungnahmen: <https://www.business-humanrights.org/en/list-of-large-businesses-associations-investors-with-public-statements-endorsements-in-support-of-human-rights-due-diligence-regulation>.

25 Vgl. DIMR (2019): Auf dem Weg zur kritischen Masse – sorgt die EU jetzt für die nötige Zugkraft?, online unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Auf_dem_Weg_zur_kritischen_Masse.pdf.

sie auf nationaler Ebene keine Entscheidung über die Notwendigkeit gesetzlicher Maßnahmen getroffen hat.

Nationale, europäische und internationale Maßnahmen sind jedoch komplementär zueinander. Der Treaty-Prozess im UN-Menschenrechtsrat, mit rund 90 beteiligten Staaten, bietet die Möglichkeit, die Problematik ganzheitlich zu betrachten und eine global wirksame Regelung zu formulieren, die für deutsche Unternehmen keine Wettbewerbsnachteile durch etwaige national höhere Standards verursacht. Gerade auch Staatenvertreter*innen und Betroffene aus dem Globalen Süden, die besonders unter den negativen Auswirkungen der globalen Wirtschaft leiden, können dort ihre Erfahrungen und Anliegen einbringen.

Der weitere Verlauf – Forderung nach mehr

Anders als in den vergangenen Jahren wurde die Fortführung der Verhandlungen während der fünften Tagung von keinem der anwesenden Staaten in Frage gestellt.

Von einigen Staatenvertreter*innen, darunter Brasilien, Ägypten und Namibia wurde vielmehr der Wunsch geäußert, dass sich die weiteren Verhandlungen hinsichtlich ihrer Intensität und Geschwindigkeit erhöhen sollten. Daher wurde zum Ende der fünften Verhandlungsrunde beschlossen, bis zur nächsten Tagung vom 26. bis 30. Oktober 2020 weitere regionale und nationale Konsultationen abzuhalten.²⁶ Im Juni 2020 wird der ecuadorianische Vorsitzende einen zweiten überarbeiteten Abkommensentwurf vorlegen, ebenso wie einen Überblick über die wichtigsten Themen und die Struktur des zweiten überarbeiteten Entwurfs, um weitere direkte zwischenstaatliche Verhandlungen zu unterstützen.

Außerdem wurde beschlossen, dass der Vorsitzende der Arbeitsgruppe eine Expert*innengruppe aus verschiedenen Regionen, Rechtssystemen und Erfahrungsgebieten dazu einladen soll, ihre Expertise für die Formulierung des zweiten überarbeiteten Entwurfs einzubringen.

Ein Streitpunkt über den weiteren Verlauf betraf die weitere Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen und anderer Akteure am Prozess. Während Brasilien, Russland und China forderten, dass die weiteren Verhandlungen ausschließlich von Staaten, das heißt unter Ausschluss der Zivilgesellschaft und anderer Akteuren abzuhalten seien, widerspra-

chen Ägypten, Aserbaidschan, Kuba und auch die EU dieser Forderung vehement und hoben die hilfreiche Expertise und Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen hervor.

Schließlich einigten sich die anwesenden Staaten darauf, dass die sechste Tagung der UN-Arbeitsgruppe sowohl staatlich geführte direkte substanzielle zwischenstaatliche Verhandlungen als auch die Präsentation von Meinungen weiterer Akteure ermöglichen solle.

Die Bewertungen spalten sich

Der Verlauf der fünften Tagung der UN-Arbeitsgruppe wird von den verschiedenen Beobachter*innen unterschiedlich bewertet:

Die Rechtsexpertin Kinda Mohamadieh vom Third World Network bewertet die Tagung als erfolgreich darin, die Diskussionen weiter voranzubringen und zur Klärung verschiedener Elemente des Vertragsentwurfs beizutragen.²⁷

Das internationale Bündnis katholischer Entwicklungsorganisationen CIDSE lobt die während der fünften Verhandlungsrunde erzielten Fortschritte, erklärt aber, dass das Tempo der Verhandlungen noch zu niedrig sei, angesichts des dringenden Handlungsbedarfs.²⁸ Die Global Campaign to Reclaim Peoples Sovereignty, Dismantle Corporate Power and Stop Impunity bedauert, dass der Austausch zwischen dem ecuadorianischen Vorsitz der Arbeitsgruppe und zivilgesellschaftlichen Organisationen weniger intensiv stattfand als in den vergangenen Jahren.²⁹ Außerdem seien einige wichtige der zuvor eingebrachten Vorschläge von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Staaten nicht in dem Revised Draft aufgenommen worden.

Die US-Kanzlei Littler Mendelson erklärt, dass die generell unterstützenden Kommentare einiger Staaten während der Tagung auf einen sich langsam findenden Konsens unter den Staaten hindeuteten. Insgesamt ermahnt die Wirtschaftskanzlei die Unternehmen zu Wachsamkeit, da höchstwahrscheinlich – ob das internationale Abkommen zustande komme oder nicht – in der ein oder anderen Weise ähnliche Anforderungen auf nationaler Ebene auf sie zukommen würden.

27 <https://www.twn.my/title2/wto.info/2019/ti191020.htm>.

28 <https://www.cidse.org/2019/10/18/are-the-eu-going-to-miss-the-boat-on-the-un-binding-treaty/>.

29 <https://www.stopcorporateimpunity.org/final-declaration-of-the-global-campaign-to-claim-peoples-sovereignty-dismantle-corporate-power-and-end-impunity-in-relation-to-the-v-session-of-the-oewg/>.

26 Vgl. Chair-Rapporteur (2020), VII Recommendations of the Chair-Rapporteur and conclusions of the working group.

Jérôme Bellion-Jourdan, ehemaliger EU-Vertreter, hatte hingegen mehr Verhandlungen während der Tagung erwartet. Trotz der wesentlichen Änderungen im Revised Draft konnte er keine verstärkte Dynamik der Verhandlungen beobachten. Es fehle die Zugkraft und der politische Wille einiger Staaten. So seien die USA nicht dabei, Russland und China blieben skeptisch. Der nächste Schritt sei nun, Möglichkeiten der Konsensbildung zu identifizieren, zwischen den Staaten in und außerhalb des Raumes.³⁰

Sharan Burrow, Generalsekretärin des Internationalen Gewerkschaftsbund (ITUC) beobachtet eine größer werdende Unterstützung für das Abkommen, insbesondere von Seiten der EU: „all involved actors are now aware we are on a trajectory towards binding legislation.“³¹ Wie andere, so fordert sie eine Beschleunigung des Prozesses:

„Most importantly, governments must firmly express their political commitment, to make a legally-binding treaty a reality—part of the foundation for a new global social contract, with the rule of law at its centre.“³²

Fazit

Insgesamt verlief die fünfte Tagung weniger konfrontativ, nicht zuletzt aufgrund des zurückhaltenden ecuadorianischen Vorsitzenden und der etwas entgegenkommenderen Haltung der EU. Da der Prozess, mit Ausnahme der Wirtschaftsvertreter*innen, von den Anwesenden nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt wurde, konnte die Möglichkeit genutzt werden, intensiv über den Inhalt zu diskutieren. Einige Staatenvertreter*innen, insbesondere von Ägypten, Aserbaidschan, Bolivien, Brasilien, Ecuador, Indien, Indonesien, Iran, Kuba, Mexiko, Namibia, Südafrika und Venezuela beteiligten sich mit detaillierten Stellungnahmen. Die Qualität der Beiträge der verschiedenen Beteiligten zeigt, dass sich die Auseinandersetzung mit verbindlichen Regeln bei vielen intensiviert hat. Da jedoch nicht alle anwesenden Staaten vollumfängliche Stellungnahmen zu den einzelnen Artikeln einbrachten, ist eine Beurteilung über entstandenen Konsens und noch offene Streitpunkte schwer zu treffen. Eine Annäherung deutet sich hinsichtlich des erweiterten Anwendungsbereichs auf alle Unternehmen und eine stärkere konzeptionelle Orientierung an den UNGPs an.

30 <https://theglobal.blog/2019/10/25/business-and-human-rights-towards-a-legally-binding-instrument/>.

31 <https://www.socialeurope.eu/un-treaty-on-business-and-human-rights-vital-for-economic-and-social-justice>.

32 Ebd.

Die Anzahl der Staaten, in welchen es Bestrebungen für eine gesetzlich vorgeschriebene menschenrechtliche Sorgfaltspflicht gibt, ist in den letzten zwei Jahren deutlich gestiegen.³³ Frankreich mit seinem Sorgfaltspflichtengesetz und die Niederlande mit ihrem Gesetz zur Sorgfaltspflicht hinsichtlich Kinderarbeit haben eine solche Regulierung bereits eingeführt. In der Schweiz, in Österreich und in Dänemark sind Gesetzgebungsprozesse im Gange. Wie in Deutschland, so werden auch in Italien, Finnland, Luxemburg, Norwegen, Schweden, Großbritannien, Spanien und Belgien intensive Debatten dazu geführt. Mehr als 330 Mitglieder nationaler Parlamente und Kommunen haben ihre Unterstützung für ein verbindliches Abkommen in einer gemeinsamen Stellungnahme ausgedrückt.³⁴

Auf Ebene der Europäischen Union gibt es ebenfalls Initiativen seitens verschiedener Ausschüsse des Europäischen Parlaments und der EU-Kommission zur Einführung einer verbindlichen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht. So hat Didier Reynders, der zuständige Justizkommissar, eine solche Richtlinie angekündigt³⁵ und eine Studie zu den Möglichkeiten einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in Lieferketten veröffentlicht.³⁶ Laut der Studie prüft nur jedes dritte Unternehmen in der EU seine globalen Lieferketten hinsichtlich der Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt. Hingegen glauben 70 Prozent der befragten Unternehmensvertreter*innen, dass eine gesetzliche Regelung auf EU-Ebene für Rechtssicherheit sorgen würde.

Die Tagungen der UN-Arbeitsgruppe sind zu einem wichtigen Forum geworden, um essentielle Fragen bezüglich verbindlicher Regelungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte zu klären. Die vorschreitenden Debatten zu verbindlichen Regeln in vielen Ländern und auf Ebene der EU, sowie der vorgebrachte Wunsch einiger an der UN-Arbeitsgruppe beteiligter Staaten, das Tempo der Verhandlungen anzuziehen, lässt annehmen, dass der Prozess hin zu international verbindlichen Standards an Fahrt aufnehmen wird.

Die Bundesregierung und die EU sollten sich nicht länger aus den Verhandlungen heraushalten, sondern

33 Vgl. <https://corporatejustice.org/news/16783-eccj-publishes-comparative-legal-analysis-of-hrdd-and-corporate-liability-laws-in-europe> und <https://www.business-humanrights.org/en/national-movements-for-mandatory-human-rights-due-diligence-in-european-countries>.

34 <https://bindingtreaty.org/signatories/>.

35 <https://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20191002-0900-SPECIAL-HEARING-2Q2>.

36 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>.

bis zur nächsten Tagung der UN-Arbeitsgruppe vom 26. bis 30. Oktober 2020 verhandlungsfähig sein, da sie sonst die Chance verpassen, ihre Anliegen in die Formulierung des Abkommens einzubringen.

Bereits in einem Dutzend Resolutionen hat das Europäische Parlament die EU dazu aufgerufen, sich an den Verhandlungen um einen Treaty zu beteiligen. Im Dezember 2019 hat auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ein Verhandlungsmandat für die EU gefordert.³⁷

Guus Houttuin, EU-Vertreter während der fünften Tagung, sieht keinen erkennbaren Grund, weshalb Europa gegen ein internationales Abkommen sein sollte. Das Abkommen könne für europäische Unternehmen im internationalen Wettbewerb eher von Vorteil sein, da sich dann auch die Unternehmen

anderer Länder, beispielsweise Chinas, an Standards halten müssten.³⁸

Bis Ende Februar 2020 hatten die Staaten und andere Akteure Gelegenheit, ihre Kommentierungen und konkreten Formulierungsvorschläge zum Revised Draft einzureichen. Damit die EU sich aktiv an dem weiteren Prozess beteiligen kann, müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten baldmöglichst die Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Kommission und Nationalstaaten klären und die Mitgliedsstaaten der EU schnellstens ein Verhandlungsmandat für die Vertragsabschnitte erteilen, für die die Kommission zuständig ist. Länder wie Frankreich und die Niederlande drängen bereits auf ein solches Mandat.³⁹ Die Position der Bundesregierung wird hierbei entscheidend sein.

37 <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2019-01278-00-01-AC-TRA-DE.docx/content>.

38 <https://www.dw.com/en/is-the-eu-preventing-a-global-treaty-on-environmental-responsibility/a-51330389>.

39 Ebd.

Weitere Informationen

Chairmanship of the OEIGWG (2019): Revised Draft legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises

https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/OEIGWG_RevisedDraft_LBI.pdf

Chair-Rapporteur (2020): Report on the fifth session of the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights.

<https://undocs.org/A/HRC/43/55>

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 (2018): 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“)

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPF-Briefing_Einweiterer_Schritt_Bericht_der_3.Tagung_zum_Treaty.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 Deutschland (2019): Stellungnahme der Treaty Alliance Deutschland zum überarbeiteten Entwurf für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten (»Revised Draft«).

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

Berichte zu den einzelnen Verhandlungstagen der 5. Tagung:

Auf Deutsch: <https://www.globalpolicy.org/corporate-influence/52646-further-reading-corporate-influence.html>

Auf Englisch: <https://corporatejustice.org/news>

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

Impressum Verhandlungspfad gefunden?

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

Herausgeber:

Global Policy Forum Europe e.V.
Königstraße 37a, 53115 Bonn
europe@globalpolicy.org, www.globalpolicy.org
Kontakt: Karolin Seitz

Rosa Luxemburg Stiftung
Franz-Mehring-Platz 1, 10243 Berlin
info@rosalux.org, www.rosalux.de
Kontakt: Till Bender

Autorin: Karolin Seitz
Redaktion: Till Bender, Luca Scheunpflug
Gestaltung und Druck: www.kalinski.media
Berlin/Bonn, März 2020