

Auf Stand-by

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

von Karolin Seitz

Vom 26. bis 30. Oktober 2020 tagte die zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zur Formulierung eines verbindlichen Abkommens zu Wirtschaft und Menschenrechten zum sechsten Mal im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) in Genf. Grundlage der Diskussionen war der im August 2020 vom ecuadorianischen Vorsitzenden der Arbeitsgruppe vorgestellte zweite überarbeitete Abkommensentwurf („Second Revised Draft“).¹

Die Tagung war überschattet von den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Sie fand in einem hybriden Format statt, d. h. mit der Möglichkeit zur Teilnahme vor Ort oder virtuell. Von den 66 teilnehmenden Staaten erklärten viele, sie hätten aufgrund der COVID-19-Einschränkungen keine abgestimmten Regierungspositionen vorberei-

ten können. Es fanden daher keine zwischenstaatlichen Verhandlungen statt, sondern lediglich Diskussionen über den Abkommensentwurf. Wesentliche Streitpunkte, u. a. zur Frage des Anwendungsbereichs des Abkommens und den Haftungsregeln wurden wieder aufgebracht und konnten während der Tagung nicht beigelegt werden.

Ob die EU und ihre Mitgliedsstaaten sich bis zur nächsten Tagung im Herbst 2021 endlich für ein Verhandlungsmandat für den Prozess durchringen werden, hängt stark vom Ambitionsniveau der angekündigten europäischen Gesetzesinitiative und weiterer Initiativen, wie dem deutschen Lieferkettengesetz ab. Eine aktive Beteiligung der EU wird eine Signalwirkung auf andere bislang unbeteiligte Industrienationen haben.

Im Juni 2014 beschloss der UN-Menschenrechtsrat mit Resolution 26/9 die Einsetzung einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe und mandatierte sie damit, ein völkerrechtliches Abkommen zur menschenrechtlichen Regulierung von Konzernen zu erarbeiten.² Seither hat die UN-Arbeitsgruppe sechsmal in Genf getagt, zuletzt vom 26. bis 30. Oktober 2020. Der Prozess ist das Ergebnis jahrzehntelanger Bemühungen, verbindliche Regeln für Unternehmen auf globaler Ebene zu vereinbaren. Der Treaty-Prozess stellt die erste zwischenstaatliche Initiative dar, über die unwirksamen freiwilligen Maßnahmen hinauszugehen.

Die Debatten über ein völkerrechtliches Abkommen bewegen sich in einem gegenwärtig sehr dynamischen politischen Umfeld. Über die Verant-

wortung der Wirtschaft für den Schutz der Umwelt und der Menschenrechte wird weltweit immer stärker debattiert.

Ende November 2020 wurde die Schweizer Volksinitiative für ein Lieferkettengesetz von einer knappen Mehrheit der Bevölkerung befürwortet, aber scheiterte letztendlich nur am Ständemehr.³ Im April 2020 hat EU-Justizkommissar Didier Reynders angekündigt, im Frühjahr 2021 eine Gesetzesinitiative auf europäischer Ebene vorzulegen.⁴ Der Rat der EU unterstützte dieses Vorhaben mit einer Schlussfolgerung Anfang Dezember 2020.⁵ Der US-amerikanische Kongress berät über ein Gesetz, das amerikanische Unternehmen verpflichten würde, nachzuweisen, dass ihre

¹ Chair-Rapporteur of the OEIGWG (2020a)

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

³ <https://konzern-initiative.ch/medienmitteilung/mehrheit-der-stimmberechtigten-fuer-mehr-konzernverantwortung/>

⁴ <https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/mandatory-due-diligence/european-commission-consultation-on-proposed-due-diligence-law/>

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/46999/st13512-en20.pdf>

Produktlieferkette frei von Zwangsarbeit aus chinesischen Umerziehungslagern ist. Das Repräsentantenhaus hat dem Gesetz mit überwältigender Mehrheit bereits im September 2020 zugestimmt.⁶ In mehreren EU-Mitgliedsländern gibt es parlamentarische oder zivilgesellschaftliche Initiativen, den Schutz der Umwelt und der Menschenrechte in Lieferketten stärker zu regulieren.⁷ So hat sich auch in Deutschland die Bundesregierung zur Einführung eines Lieferkettengesetzes ausgesprochen, streitet aber seit Monaten über dessen Ausgestaltung.⁸

Im August 2020 hatte die ecuadorianische Verhandlungsführung einen zweiten überarbeiteten Abkommensentwurf („Second Revised Draft“) vorgelegt, der als Grundlage der sechsten Tagung der UN-Arbeitsgruppe diene. Laut einhelliger Meinung mehrerer Rechtsexpert*innen und zivilgesellschaftlicher Organisationen besteht hinsichtlich einiger Formulierungen immer noch Verbesserungsbedarf, allerdings sei der gegenwärtige Entwurf nun verhandlungsbereit.⁹

Dieser Meinung ist beispielsweise Surya Deva, Professor für Recht an der City University of Hong Kong. So sei der Entwurf politisch besser umsetzbar, ohne dabei die notwendige regulierende Ausrichtung des Abkommens übermäßig zu beeinträchtigen. So versuche er, einen Ausgleich zwischen den konkurrierenden Interessen von Staaten, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu schaffen.¹⁰

Beteiligung überschattet von COVID-19

Die sechste Tagung war beeinträchtigt durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Sie fand in einem hybriden Format statt, d. h. mit der Möglichkeit zur Teilnahme vor Ort in Genf oder virtuell. In den vergangenen Jahren waren rund 200 Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen und von Betroffenenengruppen aus aller Welt

An der 6. Tagung nahmen die folgenden Staaten teil:

Ägypten, Äquatorialguinea, Äthiopien, Afghanistan, Albanien, Algerien, Argentinien, Armenien, Aserbaidshan, Australien, Bangladesch, Belgien, Bolivien, Botswana, Brasilien, Burkina Faso, Burundi, Chile, China, Dänemark, Deutschland, Ecuador, El Salvador, Fiji, Finnland, Frankreich, Ghana, Griechenland, Großbritannien, Guatemala, Haiti, Indien, Indonesien, Iran, Irak, Kamerun, Katar, Kenia, Kuba, Malaysia, Mexiko, Marokko, Mozambique, Namibia, Nepal, Niederlande, Pakistan, Panama, Philippinen, Portugal, Russland, Schweden, Schweiz, Senegal, Slowenien, Spanien, Sudan, Südafrika, Thailand, Togo, Tschechien, Türkei, Tunesien, Ukraine, Uruguay, Venezuela.

nach Genf gereist, um die Tagungen zu verfolgen und eigene Erfahrungen und Stellungnahmen in die zwischenstaatlichen Debatten einzubringen. Diese Beiträge stellten ein zentrales Element der Tagung dar. Die Reisebeschränkungen aufgrund der COVID-19-Pandemie erlaubten es zivilgesellschaftlichen Akteuren im Jahr der sechsten Tagung nicht, vor Ort teilzunehmen. Die Global Campaign to Reclaim Peoples Sovereignty, Dismantle Corporate Power and Stop Impunity befürchtete daher, dass eine sinnvolle Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure nicht gewährleistet werden könne. Sie forderte lediglich Konsultationen über den neuen Abkommensentwurf durchzuführen und noch keine zwischenstaatlichen Verhandlungen zu starten.¹¹ Solche direkten zwischenstaatlichen Verhandlungen hatte u.a. Brasilien am Ende der fünften Tagung 2019 gefordert.

Zu Verhandlungen kam es während der sechsten Tagung schließlich nicht. Einige Staatenvertreter*innen erklärten, sie hätten aufgrund der COVID-19-Einschränkungen keine abgestimmten und detaillierten Regierungspositionen zum gegenwärtigen Abkommensentwurf vorbereiten können. Persönliche informelle Treffen für weitere Vereinbarungen zwischen Staatenvertreter*innen waren ebenso nicht möglich.

Den Einschränkungen durch die COVID-19-Pandemie zum Trotz nahmen 66 UN-Mitgliedsstaaten sowie Palästina und der Vatikan an der sechsten Tagung teil. Zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen schalteten sich aus aller Welt zu und brachten mehr als 100 Stellungnahmen live

6 <https://cleanclothes.org/news/2020/us-house-of-representatives-votes-to-take-action-against-forced-labour-in-cotton-supply-chains>

7 <https://corporatejustice.org/news/16793-mandatory-human-rights-due-diligence-an-issue-whose-time-has-come>

8 Stand 14.01.2021

9 Vgl. <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/265-policy-papers-archives/53230-pm-treatylieferkette100820.html> und <http://opiniojuris.org/2020/09/08/bhr-symposium-the-business-and-human-rights-treaty-in-2020-the-draft-is-negotiation-ready-but-are-states-ready/> und <http://opiniojuris.org/2020/09/07/symposium-the-2nd-revised-draft-of-a-treaty-on-business-and-human-rights-moving-slowly-in-the-right-direction/>

10 <https://opiniojuris.org/2020/09/08/bhr-symposium-the-business-and-human-rights-treaty-in-2020-the-draft-is-negotiation-ready-but-are-states-ready/>

11 https://www.stopcorporateimpunity.org/wp-content/uploads/2020/08/Statement_GC_2nd-draft-TNCs_ENG.pdf

oder per Videobotschaft ein. Insbesondere Panama, Mexiko, Ecuador, Brasilien, Namibia, die Philippinen, China, Russland und Palästina beteiligten sich an der sechsten Tagung mit substanziellen Beiträgen. Darüber hinaus meldeten sich wenige weitere Staaten zu Wort. Gegenüber den vergangenen Jahren war die mündliche Beteiligung seitens der Staaten während der sechsten Tagung insgesamt geringer. Aufgrund des hybriden Tagungsformats waren spontane Diskussionen erschwert und ein informeller Austausch zwischen den Beteiligten nicht möglich.

Die Position der EU und der Bundesregierung

Der Großteil der 12 anwesenden EU-Mitgliedsstaaten ließ sich durch den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) vertreten. Hatten sich während der vorherigen Tagung noch Frankreich, Belgien und Spanien mit eigenen, wenn auch sehr allgemeinen Stellungnahmen eingebracht, so meldete sich während der sechsten Runde nur Frankreich mit einem Bericht über die Erfahrungen des französischen Lieferkettengesetzes zu Wort.

In seinem Eingangsstatement erklärte der EAD-Vertreter, dass ein völkerrechtliches Abkommen dann einen Mehrwert vorweisen könne, wenn es den Zugang zu Recht für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen verbessern und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen weltweit schaffe.¹² Er erinnerte an grundlegende Bedingungen, die das Abkommen einhalten müsse: Es müsse alle Unternehmen adressieren, mit den UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten übereinstimmen, tatsächlich umsetz- und durchsetzbar sein und von einer entscheidenden Anzahl von UN-Mitgliedsstaaten unterstützt werden. Der EU-Vertreter begrüßte die weiteren Annäherungen des neuen Abkommensentwurfs gegenüber diesen Bedenken. Der Text weise allerdings weiterhin wesentliche Defizite auf, insbesondere hinsichtlich seiner Beziehung zu den UN-Leitprinzipien und anderen internationalen Regelungen zur justiziellen Zusammenarbeit sowie hinsichtlich des Anwendungsbereichs. Es bestünden immer noch Unklarheiten mit Blick auf die Regelungen zur zivil- und strafrechtlichen Haftung, zum anzuwendenden Recht und zur Gerichtsbarkeit. Außerdem würden sich noch nicht ausreichend Staaten an den Verhandlungen beteiligen.

12 https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/GeneralStatements/IOs/EU_statement_6th%20session_IGWG%20LBI_item%204.docx

Der EU-Vertreter beendete sein Statement damit, dem Vorsitzenden zu versichern, dass die EU den Prozess weiterhin verfolgen und an den Debatten teilnehmen werde.

In den weiteren Sitzungen stellte die EU einzelne Rückfragen bzgl. der Artikel, ohne jedoch alternative konkrete Formulierungsvorschläge zu machen. Schließlich hat die EU auch nach sechsjährigem Bestehen des Prozesses noch kein Verhandlungsmandat.

Einige EU-Mitgliedsstaaten, darunter Belgien, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, die Niederlande, Österreich, Polen und Spanien hatten sich eine aktivere Beteiligung der EU gewünscht.¹³ Laut Gesprächen mit Vertreter*innen dieser Regierungen scheiterte das momentan jedoch vor allem am Europäischen Auswärtigen Dienst und der EU-Kommission. Diese hätten sich bislang recht passiv verhalten, auch nach Aufforderung weder eine strukturierte und koordinierte Analyse des Abkommenstextes vorgenommen noch in die Wege geleitet und Abstimmungen bzgl. der sechsten Tagung sehr kurzfristig eingeleitet.¹⁴ Da es sich hinsichtlich der Regelungsinhalte des Abkommens um ein „gemischtes Abkommen“ mit ausschließlichen Kompetenzbereichen der EU (z. B. die gemeinsame Handelspolitik) und gemeinsamen Kompetenzbereichen der EU und der EU-Mitgliedsstaaten (z. B. im Bereich des Umweltschutzes, des Binnenmarktes oder der justiziellen Zusammenarbeit) handelt,¹⁵ bedarf es für ein EU-Verhandlungsmandat außerdem einer klaren Analyse des Abkommensentwurfs bzgl. der Kompetenzverteilung, deren Erstellung auch Aufgabe des EAD wäre.

In einem gemeinsamen Video kritisierte eine Koalition europäischer zivilgesellschaftlicher Organisationen die zurückhaltende Beteiligung der EU scharf.¹⁶

13 Antwort der Niederländischen Regierung auf eine Frage des Parlaments vom 24.06.2020: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=5089e178-5881-438f-8ec3-af6618588801&title=Verslag%20van%20een%20schriftelijk%20overleg%20over%20toezeggingen%20gedaan%20tijdens%20het%20Algemeen%20Overleg%20Internationaal%20Maatschappelijk%20Verantwoord%20Ondernemen%20%28IMVO%29%20van%203%20maart%202020%20%28Kamerstuk%2026485-326%29.doc>, S. 34, Frage 89

14 So der Vertreter des Auswärtigen Amtes in einer Anhörung des Menschenrechtsausschusses im Bundestag (Heute im Bundestag Nr. 1190 vom 5.11.2020: <https://www.bundestag.de/hib#url=L3ByZXNzZS9oaWlvODA0MDMyLTgwNDZMg==&mod=mod454590>) und Regierungsvertreter*innen anderer EU-Mitgliedsstaaten im persönlichen Gespräch.

15 Vgl. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>.

16 <https://twitter.com/i/status/1322107383901020165>

Im Juli 2020 hatten bereits 75 Europaabgeordnete in einem gemeinsamen Brief an die Kommission ein EU-Verhandlungsmandat für den Treaty-Prozess gefordert.¹⁷ Sie betonten darin, dass sich die beiden Prozesse – die europäische Initiative für eine rechtliche Verankerung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten und die Debatten über einen Treaty – zunehmend annäherten. Sie erklärten weiter:

„Die EU hat die in den EU-Verträgen verankerte Verpflichtung, das Prinzip des Multilateralismus aufrechtzuerhalten, eine Pflicht, die sie in verwandten Bereichen wie Handel und Investitionen verteidigt und aufrechterhält. Die EU muss diesen Wert im Bereich der Menschenrechte und der Umwelt aufrechterhalten, indem sie sich am Vertragsprozess beteiligt, und sie muss ihre Rolle als globale Führungsmacht wahrnehmen, indem sie sich für den Prozess einsetzt und ihre Partnerländer ermutigt, sich daran zu beteiligen.“¹⁸

Die Bürgermeister*innen von Barcelona, Marseille und Straßburg sowie mehrere Stadträt*innen unterstützten die Forderung der EU-Abgeordneten.¹⁹

Auch das Europäische Netzwerk Nationaler Menschenrechtsinstitute (ENNHRI) begrüßte die Verbesserungen des zweiten überarbeiteten Abkommensentwurfs in einer gemeinsamen Stellungnahme und forderte die EU und ihre Mitgliedsländer dazu auf, sich aktiver in die Verhandlungen einzubringen.²⁰ Das Deutsche Institut für Menschenrechte erklärte: „Es gibt nun wirklich keine überzeugenden Sach-Argumente mehr, die dagegensprechen, sich an den weiteren Verhandlungen und dem Feinschliff des Textes zu beteiligen.“²¹

Die Bundesregierung unterstützt den Prozess offiziell.²² Sie nahm beobachtend an der Tagung teil, brachte sich aber nicht mit eigenen Stellungnahmen ein. Im Jahr 2019 erklärte die Bundesregierung noch, sie könne sich erst dann gegenüber dem UN-Treaty-Prozess positionieren, wenn die Entscheidung in Deutschland für oder gegen ein

Lieferkettengesetz gefallen sei. Nachdem im Juli 2020 das niederschlagende Ergebnis des Monitorings zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte veröffentlicht wurde, kündigte die Bundeskanzlerin ein Lieferkettengesetz an.

Laut des Zuständigen im Auswärtigen Amt, Holger Dreiseitl, sind sich die Ressorts, ähnlich wie bei dem Lieferkettengesetz, jedoch nicht einig in ihrer Positionierung gegenüber dem UN-Treaty.²³ „Mit der Ausgestaltung der Eckpunkte und einem konkreten Gesetzesentwurf wird sich absehbar auch die Ressortabstimmungen zum Treaty-Prozess deutlich verändern“,²⁴ so Dreiseitl. Ob der aktuelle Treaty-Entwurf grundsätzlich verhandlungsfähig sei, sei im Moment auch als eine politische und nicht nur rechtliche Frage zu sehen.

Inhaltlich stellt sich die Bundesregierung hinter die gemeinsame Stellungnahme der EU: Für den Erfolg eines völkerrechtlichen Vertrags seien aus Sicht der Bundesregierung drei Punkte zentral: Das Abkommen müsse alle Unternehmen erfassen, sich an den UN-Leitprinzipien orientieren und realistisch umsetzbar sein. Bemängelt wird an dem Prozess ebenso die fehlende „Zugkraft“. Wichtige Industrienationen würden dem Prozess bislang fernbleiben.²⁵

Über den Inhalt der Verhandlungen – Wiederaufflammen alter Streitpunkte

Am ersten Tag der Verhandlungen bekräftigten viele der anwesenden Staaten ihre Unterstützung für den Prozess.²⁶ Die einzige deutliche Ablehnung gegenüber dem Prozess wurde von der Vertreterin der Regierung Großbritanniens vorgebracht. Die Schweiz erklärte, an der Tagung nur beobachtend teilzunehmen. China führte aus, dass der gegenwärtige Entwurf für sie keine Verhandlungsbasis darstelle. Er würde Unternehmen eine unzumutbare Last auferlegen.

Von vielen Staaten wurde begrüßt, dass der gegenwärtige Entwurf die Reichweite der Sorgfaltspflicht eines Unternehmens nicht mehr nur auf andere Unternehmen entlang ihrer Lieferkette begrenze, zu denen es vertragliche Beziehungen

17 <https://oezlem-alev-demirel.de/wp-content/uploads/2020/07/20200720-Letter-requesting-a-negotiation-mandate.pdf>

18 Ebd.

19 <https://bindingtreaty.org/local-authorities-in-support-to-the-un-binding-treaty/>

20 <http://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/10/ENNHRI-Statement-on-EU-and-its-Member-States-involvement-in-the-development-of-a-Treaty-on-Business-and-Human-Rights.pdf>

21 https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Wer_setzt_sich_mit_an_den_Verhandlungstisch.pdf, S. 13.

22 Heute im Bundestag Nr. 1190 vom 5.11.2020: <https://www.bundestag.de/hib?url=L3ByZXNzZS9oaWlvODA0MDMyLTgwNDAzMg==&mod=mod454590>

23 https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Bericht_Fachgesprch_UN-Treaty_und_Umweltaspekte-10-2020.pdf, S. 6.

24 Ebd.

25 Heute im Bundestag Nr. 1190 vom 5.11.2020: <https://www.bundestag.de/hib?url=L3ByZXNzZS9oaWlvODA0MDMyLTgwNDAzMg==&mod=mod454590>

26 Vgl. Stellungnahmen der einzelnen Staaten unter <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session6/Pages/Session6.aspx>.

hat, sondern nun alle Geschäftsbeziehungen eines Unternehmens miteinschließt. Diese Regelung entspricht auch dem Verständnis der UN-Leitprinzipien. U.a. von Brasilien jedoch wurde die Reichweite der Sorgfaltspflicht als zu weitgehend betrachtet.

Viele Staaten lobten die Verbesserung des Entwurfs hinsichtlich einer stärkeren Berücksichtigung von Aspekten der Geschlechtergerechtigkeit.

Da es erneut nicht zu tatsächlichen Verhandlungen kam, wurden auch in diesem Jahr keine Streitthemen beigelegt.

Ein wesentlicher Streitpunkt der vergangenen Tagungen kam auch während der sechsten Tagung wieder auf: Die Frage, welche Unternehmen von dem Abkommen betroffen sein sollen. Der zweite überarbeitete Entwurf sieht vor, dass sowohl transnationale Konzerne als auch andere Unternehmen, inklusive staatseigener Unternehmen, unter den Anwendungsbereich des Abkommens fallen. Kleine und mittelständische Unternehmen sollen entsprechend ihrer Größe, dem Sektor, ihrem operativen Umfeld, und der Schwere der menschenrechtlichen Auswirkungen erleichterte Pflichten haben. China, Indien, Südafrika, Pakistan, Kuba, Venezuela, Mozambique und die Philippinen forderten, das Abkommen auf transnationale Konzerne zu beschränken. Ecuador, Panama, Mexiko, Namibia und die EU hingegen befürworteten einen Anwendungsbereich auf alle Unternehmenstätigkeiten.

Brasilien und China betrachteten die Einführung einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht als problematisch,²⁷ wohingegen Ägypten und der Vatikan diese neue Regelung im Entwurf begrüßten. Zivilgesellschaftliche Organisationen forderten, explizit zu machen, dass eine umweltbezogene Sorgfaltprüfung auch mit Haftung verbunden ist.

Viele Delegierte und Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen maßen insbesondere Artikel 4 zu den Rechten der Betroffenen große Bedeutung zu, während andere Delegationen den Artikel als unangemessen, nicht komplementär zu nationalem Recht oder als zu belastend für Staaten kritisierten und die Definition von „Opfern“ als zu breit ausgelegt betrachteten. Zivilgesellschaftliche Organisationen forderten

die Regelung zur Beweislastumkehr und zum Informationszugang für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen weiter zu stärken.

Änderungswünsche wurden insbesondere für den Artikel 8 zur Haftung gemacht. Hier wäre eine bessere Unterscheidung zwischen zivil- und strafrechtlichen Instrumenten unbedingt notwendig. China erklärte, dass das bestehende deliktsrechtliche Entschädigungssystem ausreichend sei und es keinen Grund gebe, darüberhinausgehende Haftungsstandards zu etablieren. Brasilien und Russland sprachen sich gegen eine strafrechtliche Verantwortung juristischer Personen für Menschenrechtsverletzungen aus. Palästina schlug einen Mittelweg vor: Juristische Personen sollten nur in Fällen von Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und anderen schwerwiegenden Verstößen gegen (humanitäres) Völkerrecht strafrechtlich verantwortlich sein. Umstritten war insbesondere Artikel 8.7 zur Haftung eines Unternehmens für Schäden eines von ihm kontrollierten Unternehmens. Ägypten befürwortete den Absatz, während Mexiko vorschlug, faktische Kontrolle durch rechtliche Kontrolle zu ersetzen und den Anwendungsbereich damit weiter einzuzugrenzen. China kritisierte den Absatz stark, da er das gesellschaftsrechtliche Trennungsprinzip verletze.

Auch die Regelungen zur Jurisdiktion (Artikel 9), also vor welchen Gerichten in welchem Land im Schadensfall Klagen zulässig sein sollen und welches Recht anzuwenden ist (Artikel 11), sind umstritten. Brasilien forderte in diesem Zusammenhang das Subsidiaritätsprinzip, d. h. dass zuerst der nationale Rechtsweg auszuschöpfen sei. Während Namibia, Ecuador, Chile, Ägypten und die Philippinen die Abschaffung des *forum non conveniens*-Grundsatz befürworteten, plädierten Brasilien, Russland und China für dessen Beibehaltung. China hob an dieser Stelle erneut hervor, dass durch die Regelungen nicht in die staatliche Souveränität eingegriffen werden dürfe. Russland argumentierte, dass es wichtig sei, über ein möglichst breites Spektrum von Gründen zu verfügen, aufgrund derer die Anerkennung und Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen anderer Länder verweigert werden könne.

Große Uneinigkeit zwischen den Staaten wurde deutlich mit Blick auf Artikel 14.5 zum Verhältnis des Abkommens zu Handels- und Investitionsabkommen, der den Regelungen eines Treatys Vorrangstellung gegenüber den Regelungen aus Investitionsabkommen einräumt. Russland und Brasilien beispielsweise forderten die Streichung des

27 https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/GeneralStatements/States/Brazil_General_statement.docx

Absatzes, wohingegen Panama, Mexiko, Palästina, Chile und Aserbaidschan ihn stark befürworteten und zivilgesellschaftliche Organisationen eine weitere Verschärfung forderten.

Der Internationale Gewerkschaftsbund (ITUC) brachte sich gemeinsam mit weiteren Gewerkschaftsverbänden mit zahlreichen Stellungnahmen ein und erkannte den gegenwärtigen Entwurf als gute Grundlage für weitere Verhandlungen an.²⁸ Verbesserungen wären notwendig dahingehend, dass das Abkommen Gewerkschafter*innen als Menschenrechtsverteidiger*innen anerkenne und sie in die Sorgfaltspflichtprozesse einbezogen werden sollten. Es müsse eine größere Klarheit bzgl. des Verhältnisses zwischen der Haftung für Menschenrechtsverletzungen und der Haftung für fehlende oder mangelhafte Durchführung von menschenrechtlichen Sorgfaltprozessen geschaffen werden. Sie bedauerten auch, dass anders als noch im Entwurf von 2019, Betroffene nicht mehr in ihrem Heimatland Klage gegen das verantwortliche Unternehmen einreichen könnten. Wanderarbeiter*innen beispielsweise, die in ihr Heimatland zurückgekehrt seien, hätten oftmals nicht die Möglichkeit in das Land des Unternehmens oder des Vorfalls zu reisen, um dort vor Gericht zu gehen. Außerdem forderten die Gewerkschaften einen starken Kontrollmechanismus für das Abkommen in Form eines internationalen Gerichtshofs.

Die Wirtschaft wurde durch die Internationale Handelskammer (ICC), die Internationale Arbeitgeberorganisation (IOE) und den US-amerikanischen Rat für Internationale Wirtschaft (USCIB) vertreten. Sie betrachten den gegenwärtigen Entwurf als nicht verhandelbar, lehnen ihn in seiner Ganzheit ab und fordern, dass die Arbeitsgruppe einen kompletten Kurswechsel einschlägt.²⁹ Die Wirtschaftsverbände sind der Meinung, der Entwurf versäume es, praktische und effektive Wege zur Abhilfe auf lokaler Ebene zu skizzieren. Außerdem würde er weiter von den UN-Leitprinzipien abweichen und schaffe dabei große Unsicherheiten über Rollen, Verantwortlichkeiten und Erwartungen. Der Entwurf beinhalte eine zu breite Definition von Opfern und eine zu weite Regelung der Gerichtsbarkeit und des anwendbaren Rechts. Er umfasse eine zu weite und für ein Unternehmen nicht zu kontrollierende Reichweite der Sorgfalt-

pflicht. Außerdem sei es nicht akzeptabel, dass ein Unternehmen nicht nur für die Verursachung und den Beitrag zu einer Menschenrechtsverletzung, sondern auch für den Fall, dass das Unternehmen diese nicht verhindere, haftbar gemacht werden könne. Außerdem enthalte der Entwurf keine „safe harbour“-Regelung, d. h. dass Unternehmen, die entsprechende Sorgfaltsmaßnahmen vorweisen könnten, von der Haftung für Menschenrechtsverletzungen automatisch befreit werden. Eine Beweislastumkehr und eine zusätzliche umweltbezogene Sorgfaltspflicht seien nicht akzeptabel.

Dass der gegenwärtige Entwurf nicht verhandelbar sei, dieser Meinung ist auch Claire Methven O’Brian vom Dänischen Menschenrechtsinstitut.³⁰ So sei er rechtlich inkohärent und Staaten würden dem Vertrag in dieser Form nicht zustimmen. Als Alternative schlug sie eine Rahmenkonvention vor, die auf den UN-Leitprinzipien beruhe und zunächst wenige staatliche Verpflichtungen beinhalte, aber sukzessive durch zusätzliche Standards erweitert werden könne.

Allerdings gibt es bislang keine Anzeichen dafür, dass es eine größere Zustimmung, gerade auch von großen Industrienationen, für ein solches Rahmenabkommen gibt. Fraglich ist auch, ob ein Rahmenübereinkommen einen substanziellen Mehrwert gegenüber dem aktuellen Entwurf biete. Zentrale Elemente wie ein Abhilfemechanismus und eine verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht würden in einem solchen Rahmenabkommen aller Voraussicht nach nicht aufgenommen.

Der weitere Verlauf

Anders als in den vergangenen Jahren wurden am letzten Tag der Tagung die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe und des Vorsitzenden ohne Vorkommnisse angenommen.³¹ Staaten, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft haben nun bis Februar 2021 Zeit, in Form einer übersichtlichen Tabelle konkrete Änderungsvorschläge am aktuellen Abkommensentwurf einzureichen.³² In einer zweiten Tabelle können generelle Kommentare und Fragen zur Klärung einzelner Artikel eingestellt werden. Im März 2021 wird das Sekretariat

28 https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/legally_binding_instrument_en.pdf

29 https://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/business_and_human_rights/EN/20201007_N325_Annex_Final_Position_on_the_second_revised_treaty_on_business_and_human_rights.pdf

30 <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/transcending-the-binary-linking-hard-and-soft-law-through-a-ungpsbased-framework-convention/9EC58B32613692F38BD4ACC3581E44F6>

31 https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/IGWG_DraftReport6thSession.docx

32 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session6/Pages/Session6.aspx>

der Arbeitsgruppe eine zusammenfassende Tabelle aller Eingaben veröffentlichen. Eine solche Vorgehensweise wird es ermöglichen, die detaillierten Positionen der verschiedenen Akteure besser nachzuvollziehen und mögliche Streitpunkte besser zu identifizieren. Bis zur nächsten Tagung der UN-Arbeitsgruppe, voraussichtlich im Herbst 2021, wird der Vorsitzende mehrere informelle Konsultationen durchführen. Eine Expert*innen-Gruppe soll ihn in der Erstellung des dritten überarbeiteten Entwurfs beraten, den er bis Ende Juli 2021 vorlegen will. Die verschiedenen am Prozess beteiligten Akteure werden ihrerseits vom Vorsitzenden ermutigt, Konsultationen auf regionaler und nationaler Ebene zu organisieren.

Fazit

Die geringe staatliche Beteiligung, nicht zuletzt aufgrund der COVID-19-Einschränkungen, erlaubte es während der sechsten Tagung erneut nicht, grundsätzliche Streitpunkte zu überwinden. Zudem wurde nicht deutlich erkennbar, welchen politischen Rückhalt der Prozess seitens aller beteiligten Staaten hat.

Ob es der EU gelingen wird, bis zur nächsten Tagung der Arbeitsgruppe endlich eine detaillierte Positionierung zum Abkommensentwurf und ein gemeinsames Verhandlungsmandat vorzuweisen, wird davon abhängen, wie sich die EU-Kommissare und die einzelnen EU-Mitgliedstaaten dafür stark machen und Initiative ergreifen. Auch das Ambitionsniveau des für Frühjahr 2021 angekündigten EU-Gesetzentwurfs von EU-Kommissar Reynders und die weiteren Entwicklungen bezüglich eines deutschen Lieferkettengesetzes werden entscheidend für das weitere Engagement der EU und ihrer Mitgliedsstaaten sein. Diese Entwicklungen werden aber auch Signalwirkung gegenüber anderen Industrienationen haben und den Trend hin zu gesetzlicher, menschenrechtlicher und umweltbezogener Regulierung von Lieferketten weiter vorantreiben.

Wichtig ist außerdem, dass Deutschland und die EU mit weiteren Industrienationen ins Gespräch über den UN-Treaty kommen und daran arbeiten, mehr Staaten aus dem globalen Norden an den Verhandlungstisch zu bringen. Schließlich hat die EU es selbst in der Hand, für die nötige Zugkraft zu sorgen.

Die Dringlichkeit von notwendigen Verbesserungen hinsichtlich des Menschenrechts- und Umweltschutzes in globalen Wertschöpfungsketten wurde während der COVID-19-Pandemie noch deutlicher. Die Pandemie trifft die Menschen in prekären Beschäftigungssituationen am Anfang vieler globaler Lieferketten am härtesten.³³ Viele Akteure aus Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft haben das erkannt und haben Prozesse vorangetrieben, klare Regeln für die Wirtschaft zu schaffen. Gleichzeitig erhöht sich jedoch auch der Druck gegen solche Regeln massiv, seien es groß angelegte Kampagnen seitens der Wirtschaft gegen entsprechende Regulierung in der Schweiz oder der monatelangen Blockade eines Gesetzes durch das Wirtschaftsministerium in Deutschland. Es stellt sich nun die Frage, welche Kräfte die Oberhand in dieser Debatte gewinnen werden und ob der Wiederaufbau nach der COVID-19-Pandemie im Sinne eines „business as usual“ erfolgen wird oder die Weichen für eine solidarische, ökologisch und sozial nachhaltige Wirtschaft gestellt werden. Ein UN Treaty wäre ein Teil davon.

33 Paasch, Armin/Leifker, Maren/Saage-Maaß (2020): Globale Lieferketten in der Corona-Krise: Menschenrechte auf dem Abstellgleis? Berlin: Initiative Lieferkettengesetz. https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/06/Briefing-Juni-2020_Lieferketten-und-Corona_final.pdf

Weitere Informationen

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

https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/IGWG_DraftReport6thSession.docx

Chairmanship of the OEIGWG (2020b): Second 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/Session6/OEIGWG_Chair-Rapporteur_second_revised_draft_LBI_on_TNCs_and_OBEs_with_respect_to_Human_Rights.pdf

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 (2020): Verhandlungspfad gefunden? Bericht über die fünfte Tagung der UN-Arbeitsgruppe zu einem verbindlichen Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechte („Treaty“). Berlin/Bonn: Global Policy Forum/Rosa-Luxemburg-Stiftung.

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/Briefing_UNTreaty_5.Tagung.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“). Berlin/Bonn: Global Policy Forum/Rosa-Luxemburg-Stiftung.

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPF-Briefing_Ein_weiterer_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 (2020): Wichtiger Schritt für die menschenrechtliche und ökologische Ausrichtung der Weltwirtschaft. Stellungnahme der Treaty Alliance Deutschland zum zweiten überarbeiteten Entwurf für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten („Second Revised Draft“).

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/TreatyAllianz-D-Stellungnahme_2ndRevisedDraft_Sept-2020.pdf

Berichte zu den einzelnen Verhandlungstagen der 6. Tagung:

<https://www.cora-netz.de/un-treaty-tagesberichte-von-der-6-verhandlungsrunde/>

UNTV Webcast der OEIGWG:

<http://webtv.un.org/meetings-events>

Impressum

Auf Stand-by

Bericht über die sechste 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
Straße der Pariser Kommune 8a
10243 Berlin
info@rosalux.org
www.rosalux.de
Kontakt: Till Bender

Autorin: Karolin Seitz

Redaktionelle Mitarbeit: Till Bender, Jakob Scherer

Gestaltung und Druck: www.kalinski.media

Berlin/Bonn, Februar 2021

Das Briefing ist Teil eines Kooperationsprojekts zwischen dem Global Policy Forum Europe und der Rosa-Luxemburg-Stiftung, gefördert mit Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Für den Inhalt ist die Autorin selbstverständlich allein verantwortlich. Diese Publikation wird kostenlos abgegeben und darf nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.