

Kein Nebenschauplatz mehr

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

von Karolin Seitz

Seit 2014 wird im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) in Genf über ein international verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten – auch UN Treaty genannt – verhandelt. Vom 24. bis zum 28. Oktober 2022 tagte die zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zur Formulierung eines verbindlichen Abkommens zu Wirtschaft und Menschenrechten zum achten Mal. Die Länder des globalen Südens wie auch die großen Industrienationen waren zahlreich ver-

treten. Für anfängliche Verwirrung bei den Verhandlungen sorgten neue informelle Vorschläge des ecuadorianischen Vorsitzenden zu einzelnen Artikeln des Abkommens. Mit dem Bekenntnis der G7 im Juni 2022 zu einem international verbindlichen Abkommen, der Formierung der „Friends of the Chair“-Gruppe, der mittlerweile mit-verhandelnden US-Regierung, sowie der Aussicht auf ein baldiges EU-Verhandlungsmandat, hat der Prozess neues Gewicht und neuen Aufwind bekommen.

Wie in den Jahren zuvor, so wurde auch die achte Tagung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe (*open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, OEIGWG*) durch das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte eröffnet. Der im September 2022 neu eingesetzte UN-Hochkommissar für Menschenrechte **Volker Türk** wies auf die multiplen Krisen hin. Er beschrieb, dass in einigen Fällen Unternehmen Krisenzeiten zu ihrem eigenen Vorteil ausgenutzt hätten, was in einem unkontrollierten und unregulierten Umfeld Menschenrechtsverletzungen verschlimmern könne. Mit der Zusammenkunft anlässlich der achten Tagung zum UN-Treaty würden die Staaten, die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft anerkennen, dass zusätzliche Maßnahmen erforderlich seien, um die Rechenschaftspflicht der Regierungen im Hinblick auf die Einhaltung der Menschenrechte durch die Unternehmen zu verbessern und den Zugang zu wirksamer Abhilfe für diejenigen zu erleichtern, die durch unternehmensbezogene Aktivitäten geschädigt werden. Er rief die Staaten zu konstruktiver Beteiligung an den Verhandlungen auf.

Zudem betonte er die Wichtigkeit von zivilgesellschaftlicher Beteiligung am Prozess, deren Exper-

tise und Beiträge. Zugleich erklärte er aber, dass es notwendig sei, auch die Wirtschaft mit am Tisch zu haben. In Anbetracht der Erfahrung zivilgesellschaftlicher Organisationen mit einer **starken Wirtschaftslobby in nationalen und regionalen Regulierungsprozessen** im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte sowie **in anderen Politikbereichen**, und des **jahrzehntelangen (erfolgreichen) Wirtschaftslobbyismus gegen verbindliche menschenrechtliche Regulierung von Unternehmen auf globaler Ebene**, warnen hingegen viele Organisationen vor der Beteiligung von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen in dem Prozess. Einige fordern den völligen Ausschluss von Unternehmen und ihren Interessensvertretungen von den Verhandlungen, so wie das beispielsweise in **Artikel 5.3 der Tabakrahenkonvention** der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zum Schutz gesundheitspolitischer Maßnahmen vor der Tabaklobby vorgesehen ist.

Die „Friends of the Chair“-Gruppe und neue Vorschläge des Vorsitzenden

Während der siebten Tagung 2021 war vereinbart worden, zur Weiterarbeit am Abkommensentwurf eine Gruppe von Botschafter*innen verschiedener

Länder einzuberufen. Diese „Friends of the Chair“ genannte Gruppe sollte Konsultationen bezüglich bestimmter Regelungen und Textvorschläge in der Zeit zwischen der siebten und achten Tagung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe durchführen. Es gelang dem ecuadorianischen Vorsitzen jedoch nicht, eine solche Gruppe im Vorfeld der achten Tagung zu initiieren, da nicht jede der fünf UN-Regionalgruppen (Afrika, Asien-Pazifik, Lateinamerika und die Karibik, Westeuropa und andere Staaten (WEOG), Osteuropa) eine Repräsentation benannte. Aserbaidschan, Frankreich, Indonesien, Portugal und Uruguay hatten ihre Bereitschaft signalisiert, es fehlte jedoch ein afrikanisches Land.

Es war vorgesehen, dass die Untergruppe Konsensvorschläge erarbeitet. Da die Untergruppe in Ermangelung einer afrikanischen Repräsentation ihre Arbeit noch nicht aufnehmen konnte, gab es auch keine neuen Vorschläge. Daraufhin legte der ecuadorianische Vorsitzende eine **Reihe eigener Vorschläge** für die Artikel 6–11 nur wenige Wochen vor der achten Verhandlungsrunde vor. Weder war der ecuadorianische Vorsitzende mit der Erstellung eigener neuer Textvorschläge von den Staaten beauftragt worden, noch basierte der Vorschlag auf den Verhandlungen und Kommentaren der Staaten aus den vergangenen Jahren. Zwar wirken die Vorschläge des Vorsitzenden besser strukturiert, jedoch sind **eine Reihe wesentlicher Aspekte** herausgefallen, die für einen wirksamen Menschenrechts- und Umweltschutz in der globalisierten Wirtschaft wesentlich sind. Das internationale Bündnis der Treaty Alliance, The Global Campaign to Reclaim Peoples' Sovereignty, Dismantle Corporate Power and End Impunity; The ESCR-Net; die Feminists for the Binding Treaty und die Youth Friends of the Treaty lehnten in einer **gemeinsamen Stellungnahme** die Vorschläge des Vorsitzenden als völlig unzureichend ab und forderten, dass die Verhandlungen ausschließlich auf Grundlage des dritten überarbeiteten Abkommensentwurfs („**Third Revised Draft**“) geführt werden sollten. Viele Staaten, insbesondere die Afrikanische Gruppe sowie weitere Länder aus dem globalen Süden forderten dies ebenfalls. Der im August 2021 vom Vorsitzenden veröffentlichte dritte überarbeitete Abkommensentwurf basierte auf den vorherigen Verhandlungsrunden und war auch während der siebten Tagung 2021 von den Staaten kommentiert worden.

Zu Anfang der Verhandlungen forderten einige Länder vom Vorsitzenden klarzustellen, welches Dokument nun die Grundlage für die Verhandlungen während der Woche sei. So hatten insbesondere die USA, Mexiko und Panama anfangs die Vorschläge des Vorsitzenden **kommentiert** und es wurde zwischen dem dritten überarbeiteten Abkommensentwurf und den Vorschlägen hin und her gewechselt. Erst als am dritten Tag erneut Beschwerden seitens einiger Staaten kamen, erklärte der Vorsitzende, dass der dritte überarbeitete Abkommensentwurf die alleinige Verhandlungsbasis sei, Staaten aber vorschlagen könnten, einzelne Vorschläge des Vorsitzenden in den Abkommensentwurf zu übernehmen. Daraufhin kommentierten die Staaten, auch die USA, den dritten Abkommensentwurf. Dabei hatten die USA diesen zu Beginn komplett abgelehnt.

Beteiligung und Positionen

Der weltweite Trend zu einer stärkeren menschenrechtlichen Regulierung von Wirtschaftsaktivitäten, die Notwendigkeit, den Zugang zu Recht für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu verbessern und die Relevanz des UN-Prozesses für die Entwicklung gemeinsamer globaler Standards in diesem Bereich ist mittlerweile den meisten Staaten bewusst. So waren während der achten Runde auch alle „Big Player“ im Verhandlungssaal – angefangen von den USA, der EU, Australien, Großbritannien und Japan, bis hin zu Indien, China, Brasilien und Russland. Weiterhin maßgeblich getragen und unterstützt wird der Prozess von Ländern des globalen Südens. Insgesamt nahmen an der achten Tagung 66 UN-Mitgliedsstaaten sowie Palästina (Beobachterstatus) teil. Die Beteiligung sank damit auf das Niveau von 2020, nachdem es 2021 auf 69 Länder angestiegen war. Côte d'Ivoire sprach allerdings im Namen der aus 54 Staaten bestehenden Afrikanischen Gruppe, die EU-Vertretung im Namen ihrer 27 Mitgliedsstaaten.

Australien und Norwegen zeigten sich 2022 zum ersten Mal im Verhandlungssaal, äußerten gleich zu Beginn allerdings große Bedenken hinsichtlich des aktuellen dritten überarbeiteten Abkommensentwurfs und des Prozesses und ergriffen in den weiteren Tagen nicht mehr das Wort.¹ Auch Großbritannien und Japan trugen deutlich ablehnende Stellungnahmen vor und schlossen sich der Position der US-Vertretung an.

¹ Die mündlichen Stellungnahmen der Vertreter*innen von Staaten, Zivilgesellschaft und Wirtschaft sind auf der [Website der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe](#) zur achten Tagung zu finden, sowie auf [UNWebTV](#) nachschaubar.

Die **USA** nahmen bereits zum zweiten Mal an den Verhandlungen teil, nun gleich mit drei Delegierten. Obwohl sie weiterhin Bedenken hinsichtlich des gegenwärtigen Abkommensentwurfs hätten, erklärte die **US-Vertretung**, sich konstruktiv an den Verhandlungen beteiligen und in redlicher Absicht verhandeln zu wollen. Sie brachten mehrere Kommentare und Änderungsvorschläge zu den einzelnen Artikeln des dritten überarbeiteten Abkommensentwurfs ein. Die US-Vertretung teile die Auffassung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe, dass mehr getan werden müsse, um auf den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGPs) aufzubauen, insbesondere hinsichtlich des Klimawandels und eines besseren Schutzes von Menschenrechtsverteidiger*innen. Insgesamt seien die USA aber der Überzeugung, dass ein weniger präskriptiver Ansatz, in Form einer Rahmenkonvention, die bessere Option sei. Sie begrüßten die neuen Vorschläge des Vorsitzenden. Sie betrachteten diese als in die richtige Richtung gehend, da sie mehr Flexibilität bei der nationalen Umsetzung ließen. Allerdings sei auch dieser Text noch zu präskriptiv und einige Elemente seien zu weitreichend. Die US-Vertretung betonte die Rolle des Multi-Stakeholder-Ansatzes für den Erfolg der UNGPs. Dieser Ansatz, der auf Kooperation und Konsens zwischen den verschiedenen Akteuren, inklusive zivilgesellschaftlicher Gruppen und der Wirtschaft zielt, müsse auch im UN-Treaty-Prozess angewendet werden.

Während Mexiko und Panama versuchten, den Vorschlag des Vorsitzenden in den Anforderungen an die Staaten verbindlicher zu formulieren, so versuchten die USA genau das Gegenteil und wollten an einigen Stellen „sollen“ mit „sollten“ ersetzen oder „so angemessen“ hinzufügen. Beispielsweise sollten Staaten – „so angemessen“ – Sorgfaltspflichten für Unternehmen einführen, jedoch nicht durch das Abkommen dazu verpflichtet werden. Zudem sollten auch die Unternehmen nur zu menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht „ermutigt“ und nicht verpflichtet werden. Darüber hinaus sollten sich – nach Meinung der USA – die relevanten staatlichen Stellen lediglich darum bemühen sicherzustellen, dass wirksame Abhilfe bereitgestellt wird.

Mit besonders vielen Redebeiträgen brachten sich Brasilien, Palästina, Mexiko, Namibia, Südafrika, die USA, Kenia, Bolivien, Panama und Uruguay ein. China und Russland blieben im Vergleich zur vorherigen Verhandlungsrunde ziemlich still, erklärten dies damit, dass sich ihre Positionen seit der siebten Verhandlungsrunde nicht verändert hätten. Während Russland den Abkommensentwurf wei-

terhin als keine gute Grundlage für Verhandlungen betrachtete, erklärte China seine Unterstützung für die weitere Arbeit des Vorsitzenden.

Teilnehmende Staaten an der 8. Tagung:

Ägypten, Äthiopien, Algerien, Angola, Argentinien, Australien, Aserbaidshan, Belgien, Bolivien, Brasilien, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Chile, China, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Deutschland, Ecuador, El Salvador, Finnland, Frankreich, Guatemala, Indien, Indonesien, Iran, Irak, Irland, Italien, Japan, Kamerun, Katar, Kenia, Kolumbien, Kuba, Litauen, Luxemburg, Malaysia, Mali, Mexiko, Mosambik, Namibia, Niederlande, Norwegen, Österreich, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Philippinen, Portugal, Russland, Sambia, Saudi-Arabien, Schweden, Schweiz, Senegal, Spanien, Südafrika, Südkorea, Togo, Tschechische Republik, Türkei, Uruguay, USA, Venezuela, Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland.

Die **EU und ihre Mitgliedsstaaten** verhandelten auch während der achten Tagung noch nicht offiziell mit. Sie stehen jedoch kurz davor, in die Verhandlungen einzutreten. Es ist längst nicht mehr die Frage ‚Ob‘, sondern nur noch ‚Wann‘. In bilateralen Gesprächen erklärte die EU-Vertretung, erst die gemeinsame Positionierung im Rat der EU zur kommenden EU-Richtlinie zu nachhaltiger Unternehmensführung abwarten zu wollen. Bereits in die diesjährige Verhandlungsrunde brachte sich der Europäische Auswärtige Dienst, der die EU in dem Prozess vertritt, stärker als zuvor ein und stellte mit Blick auf ausgewählte Artikel des Abkommensentwurfs dar, welche Regelungen die kommende EU-Richtlinie diesbezüglich vorsehe. Wie im Jahr davor erkannte die EU-Vertretung in ihrem **Eröffnungsstatement** das Potential eines verbindlichen internationalen Abkommens an, wies aber darauf hin, dass ein solches Abkommen auf einem Konsens beruhen, rechtlich fundiert und realistisch umsetzbar sein und von einer „kritischen Masse“ von UN-Mitgliedern aus allen Regionen unterstützt werden müsse. Zudem begrüßte die EU die Bemühungen des ecuadorianischen Vorsitzenden, mit neuen Vorschlägen den Prozess voranbringen zu wollen. Die Vorschläge beinhalteten wichtige Änderungen. Auch der dritte überarbeitete Abkommensentwurf enthalte positive Aspekte. Beispielsweise die Regelung, welche von Unternehmen verlange, eine Gender-Perspektive in allen Phasen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichtenprozesse zu integrieren sowie die Regelung, dass Sorgfaltspflichtenprozesse angemessen bzgl.

der Größe des Unternehmens und dem Kontext seiner Tätigkeit sein sollten. Trotz allem habe die EU weiterhin Bedenken hinsichtlich des Prozesses und des Abkommensentwurfs. So zweifle sie an der praktischen Umsetzbarkeit; der Entwurf sei zu detailliert und vorschreibend, sowie an einigen anderen Stellen zu vage. Darüber hinaus müsse das Abkommen für alle Unternehmen gelten, auch für jene mit staatlicher Beteiligung.

Portugal und Frankreich erklärten ihre klare Unterstützung für den Prozess und verpflichteten sich u. a. als Mitglieder der „Friends of the Chair“-Gruppe den Prozess aktiv und konstruktiv voranzubringen.

Die **Bundesregierung** brachte sich am ersten Verhandlungstag mit Vorschlägen zum Inhalt und zur Struktur des Abkommens sowie mit Vorschlägen zu den weiteren Verhandlungsmodalitäten ein. Verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten, so wie sie das deutsche Lieferkettensorgfaltengesetz und die kommende EU-Richtlinie vorsehen, gemeinsam mit Regelungen zum Zugang zu Recht für Betroffene sollten Bestandteile des Abkommens sein. Laut der deutschen Vertretung hätte das Abkommen aber nur dann eine Chance auf Erfolg, wenn es möglichst wenig in nationale Rechtssysteme eingreife und genügend Flexibilität, beispielsweise in Form von Staatenwahlrechten oder Staatenvorbehalten in Bezug auf geeignete Aspekte des Vertrages vorsehe. Um die weiteren Verhandlungen zu erleichtern schlug die Vertreterin der Bundesregierung eine Expert*innen-Gruppe zur Harmonisierung der Sprache im Entwurf (*language harmonization group*) vor, so wie das auch in anderen Verhandlungsprozessen üblich sei. Darüber hinaus unterstützte die Bundesregierung die Stellungnahme der EU.

Die neue Bundesregierung hatte sich in ihrer G7-Präsidentschaft 2022 zum Ziel gesetzt, seitens der G7 auf eine Anerkennung der Notwendigkeit eines international verbindlichen Abkommens hinzuwirken. Das gelang schließlich auch beim Gipfeltreffen im Juni 2022 in Elmau. Zuvor hatte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine internationale **Konferenz** zum Thema ausgerichtet. Im September 2022 erklärte der Arbeitsminister **Hubertus Heil** dann:

„Wenn wir das [eine verbindliche Regulierung] auf europäischer Ebene gut hinkommen, dann ist das auch eine gute Grundlage für internationale Regeln. Und die brauchen wir. Denn eine globale Wirtschaft braucht eben auch globale Regeln (...). So ist es aus

meiner Sicht überfällig, dass die Europäische Union (...) jetzt endlich ein Verhandlungsmandat beschließt, um auch diesen internationalen Prozess konstruktiv, nicht nur begleiten zu können, sondern daran mitarbeiten zu können.“

Experten-Panel zum Verhandlungsprozess

Nachdem die Staaten ihre allgemeinen Eingangsaussagen vorgetragen hatten, diskutierten Prof. Surya Deva und Prof. Robert McCorquodale über prozessuale Fragen der Verhandlungen. **Robert McCorquodale**, Mitglied der UN-Arbeitsgruppe Wirtschaft und Menschenrechte, die 2011 zur Begleitung der Umsetzung der UNGPs eingesetzt worden war, lobte die Inklusivität des Prozesses, den durch den Prozess angeregten Wissenszuwachs bei einigen Staaten über die Thematik, eine erhöhte Aufmerksamkeit für die Auswirkungen von Umweltschäden auf die Menschenrechte und das Engagement des ecuadorianischen Vorsitzes. Einiges könne aber besser laufen. So engagierten sich die Staaten wenig zwischen den jährlich stattfindenden Tagungen. Er hoffe, das ändere sich jetzt mit der „Friends of the Chair“-Gruppe. Er bedauerte, dass in den Verhandlungen keine Rede mehr von direkten Pflichten für Unternehmen im Abkommen sei. Auch wenn einige Bestimmungen in den neuen Vorschlägen des Vorsitzenden fehlten, so seien die Vorschläge doch besser abgestimmt auf die UNGPs.

Auch **Surya Deva**, ehemaliges Mitglied der UN-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten, gab eine Einschätzung zum gegenwärtigen Stand des Prozesses und machte Vorschläge, um Einigung unter den Staaten und größeres Engagement zu erzielen. Obwohl mittlerweile die Notwendigkeit eines Treaty von vielen Akteuren nicht mehr bezweifelt würde, so würden die Bemühungen doch behindert durch politische Inkohärenz, die Vereinnahmung der Regulierungsinstitutionen durch Unternehmen und eine kurzsichtige Vision, wirtschaftliche Entwicklung auf Kosten der Menschenrechte und der Umwelt zu verfolgen. Für den weiteren UN-Treaty-Prozess forderte er, dass die Bedürfnisse der Rechteinhaber*innen die politische Machbarkeit bestimmen sollten und nicht umgekehrt.

Der UN-Treaty sollte ein Gleichgewicht zwischen Spezifität und Flexibilität beinhalten. Anstatt genaue Details zu regeln, sollte das Abkommen allgemeine, aber spezifische Bestimmungen für die Umsetzung auf nationaler Ebene festlegen. Insgesamt komme es aber vor allem auf den Inhalt, denn auf

die Form an, kommentierte er in diesem Zusammenhang den von der US-Vertretung 2021 eingebrachten Vorschlag, dem Treaty die Form einer weniger vorschreibenden Rahmenkonvention zu geben.

Zudem warnte er davor, auf den Kernelementen der UNGPs aufzubauen. Schließlich sei die zweite Säule der UNGPs (die Verantwortung der Unternehmen) nicht als rechtsverbindlich gedacht gewesen und die darin verwendete Sprache daher nicht geeignet für eine Regulierung. Auch sollte der Treaty versuchen, die Lücken der UNGPs, wie beispielsweise hinsichtlich einer Berücksichtigung von Umweltverschmutzung, Klimawandel oder des Rechts indigener Völker auf Konsultation und freie, vorherige und informierte Zustimmung (FPIC), zu schließen.

Deva schlug eine Expert*innengruppe vor, die die „Friends of the Chair“-Gruppe beraten solle. Es solle regionale konsensschaffende Prozesse und Konsultationen geben. Ein neuer Fonds sollte diese finanzieren. Darüber hinaus sei es notwendig, einen klaren Zeitplan für die weiteren Verhandlungen festzuschreiben. Wenn Staaten den politischen Willen und entsprechend Engagement zeigten, so könnten die Verhandlungen bis 2025 abgeschlossen sein.

Die inhaltlichen Verhandlungen

Das Arbeitsprogramm der achten Tagung sah vor, zunächst mit den Artikeln 6 bis 13 zu beginnen und später die verbleibenden Artikel zu behandeln.

In ihren Beiträgen bekräftigten viele Staaten-Vertreter*innen ihre Position von der vorherigen, siebten Tagung. Gelegentlich führten sie neue Anmerkungen hinzu oder erklärten ihre Unterstützung für eingebrachte Vorschläge. Die am meisten diskutierten Artikel waren die Präambel und Artikel 6 zur Prävention. Zu den Artikeln 13, 17 bis 24 gab es keine neuen Anmerkungen.

Einige Staaten, darunter Südafrika, Palästina, Panama, Kuba und die Philippinen forderten an verschiedenen Stellen, dass sich das Abkommen stärker mit der Rolle von Unternehmen bzgl. der Klimakrise und Umweltschäden beschäftigen und dass der Vertragstext daher auch die relevanten Abkommen, wie beispielsweise die Rio-Deklaration zu Umwelt und Entwicklung oder die UN-Klimarahmenkonvention, beinhalten solle. Die USA widersprachen diesem Änderungswunsch.

Wie bereits während der siebten Tagung, so bekräftigten einige Staaten, darunter Namibia, Kenia, Costa Rica und Bolivien erneut ihre Forderung dahingehend, dass bei den verschiedenen, durch das Abkommen geregelten Maßnahmen eine Gender-Perspektive eingenommen werden müsse, so wie das auch Südafrika, Namibia, Palästina, Argentinien, Mexiko, Panama, Uruguay, die EU und Frankreich 2021 getan hatten. U.a. auch Kinder (Palästina, Uruguay, Mexiko, Kenia, Brasilien, Panama) und Bäuer*innen (Bolivien, Namibia und Südafrika) bedürften besonderer Berücksichtigung.

Ägypten, China und Iran hatten die Bezugnahme auf die Rechte von Menschenrechtsverteidiger*innen während der Tagung 2021 aus dem Entwurf streichen wollen. Dies wurde 2022 nun von Costa Rica, Uruguay, Panama, Palästina, Mexiko und Brasilien heftig kritisiert.

Nicht weniger problematisch war die Forderung der US-Vertretung, die Bezugnahme auf das humanitäre Völkerrecht in der Präambel zu streichen. Palästina und Kenia widersprachen dieser Änderung und auch Mexiko hatte Vorbehalte.

Südafrika und Namibia hatten Vorschläge dahingehend, dass Arbeitsrechte eine stärkere und umfassendere Berücksichtigung in der unternehmerischen Sorgfaltspflicht finden.

Die US-Delegation unterstrich während der achten Tagung immer wieder ihre Auffassung, dass Unternehmen keine „Pflicht“, sondern ausschließlich eine „Verantwortung“ hätten, Menschenrechte zu achten und daher auch keine „Menschenrechtsverstöße“ begehen, sondern nur „nachteilige Auswirkungen“ auf die Menschenrechte haben könnten. Sie sollten sich daher lediglich darum „bemühen“, entsprechend negative Auswirkungen zu vermeiden oder abzumildern. Mit der Auffassung, Unternehmen hätten keine Menschenrechtspflichten, sondern nur eine entsprechende Verantwortung zur Achtung, standen die USA nicht alleine da. Bereits 2021 hatten Mexiko, Brasilien, Chile, Panama, sowie China, aber auch die EU-Vertretung (bei Artikel 2.1 b) diese Auffassung vertreten.

Brasilien forderte außerdem, dass eine strafrechtliche Haftung für juristische oder natürliche Personen ausschließlich für das aktive eigenhändige strafbare Tun oder Unterlassen etabliert werden solle, nicht aber für den Versuch, die Teilnahme oder die Mittäterschaft an einer Straftat. Palästina forderte bei den Diskussionen über Artikel 8 hingegen eine Ausweitung des Haftungssystems dahingehend,

dass es auch eine gemeinschaftliche Schuld von natürlichen und juristischen Personen vorsehen kann.

Artikel 10 verpflichtet die Vertragsparteien dazu, Gesetze und andere notwendige Maßnahmen zu erlassen, die sicherstellen, dass keine gesetzlichen oder sonstigen Beschränkungen für die Einleitung von Gerichtsverfahren in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen gelten, die zu schwersten Straftaten führen. Namibia, Palästina und Südafrika forderten, dass diese Bestimmung nicht nur für schwerste Straftaten, sondern für alle Straftaten gegen das Völkerrecht gelten solle.

Als es um Artikel 2 zur Absichtserklärung, Artikel 3 zur Reichweite des Treaty und Artikel 6 zur Prävention ging, wurden erneut die Meinungsverschiedenheiten über die Frage, welche Unternehmen durch das Abkommen reguliert werden sollten, deutlich. So schlossen sich Bolivien und die Philippinen der Forderung von Ägypten, China, Kuba, Pakistan, Indonesien und Iran dahingehend an, dass das Abkommen ausschließlich für transnationale Konzerne und andere Unternehmen mit transnationalem Charakter gelten solle, so wie dies in Resolution 26/9 vorgesehen sei. Mexiko, Panama, Palästina, Kenia und Namibia hingegen forderten, dass das Abkommen für alle Unternehmen gelten solle, insbesondere aber für Wirtschaftstätigkeiten mit transnationalem Charakter.

Unternehmen waren erneut durch die Internationale Handelskammer (ICC), die Internationale Arbeitgeberorganisation (IOE) und den US Council for International Business vertreten (USCIB). Die ICC zweifelte wie in der siebten Tagung daran, ob der Abkommensentwurf in die richtige Richtung ginge. Ihrer Meinung nach, sollte ein alternativer Ansatz verfolgt werden. Sie erklärte, sich konstruktiv in dem Prozess einbringen zu wollen. Die IOE und USCIB waren wesentlich deutlicher in ihren Eingangsstatements und forderten, dass sich, obwohl es sich bei dem Prozess um einen zwischenstaatlichen Prozess handele, Wirtschaftsvertreter*innen bei der Ausarbeitung des Abkommens mit am Tisch sitzen sollten. Die IOE meinte, der Prozess erfahre weiterhin keine wesentliche Unterstützung durch die Staaten. Wenn sie die Vorschläge des Vorsitzenden auch begrüße, so hätte sie eine Reihe größerer Bedenken. Die ICC beließ es bei einem allgemeinen Statement zu Beginn der Tagung. Die IOE und USCIB kommentierten im Laufe der Woche die einzelnen Artikel.

Erneut beteiligten sich zahlreiche **zivilgesellschaftliche Gruppen** aus der ganzen Welt mit

Kommentaren und Änderungsvorschlägen zum Abkommenstext. Zivilgesellschaftliche Organisationen machten mit Side Events u. a. auf die Themen Umweltschäden durch Unternehmen und die Gefahr von Unternehmenseinfluss sowie die Rolle afrikanischer Länder im Prozess aufmerksam. Auch die Forderung nach **direkten Unternehmenspflichten** im Abkommen und einem **internationalen Gerichtshof** für Menschenrechte, vor dem Betroffene bei Menschenrechtsverstößen gegen transnationale Unternehmen klagen können, wurde erneut von der Global Campaign vorgebracht.

Starke Stellungnahmen wurden von Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen und Umweltverschmutzung durch Unternehmen eingebracht, so beispielsweise von brasilianischen Betroffenen des Staudammbruchs in Brumadinho und US-amerikanischen Betroffenen aus der sogenannten „Cancer Alley“ in Louisiana. Bereits zum wiederholten Mal beteiligten sich Jugendgruppen an der Tagung, u. a. mit einer eigenen Gruppe, der Young Friends for the Binding Treaty.

Auch **Gewerkschaften** beteiligten sich mit zahlreichen Kommentaren an der Tagung, vertreten durch den Internationalen Gewerkschaftsbund (ITUC), die Internationale Transportarbeiter-Föderation (ITF), die deutsche Gewerkschaft der Metallarbeiter*innen IG-Metall und die globale Gewerkschaftsföderation IndustriAll. In einem gemeinsamen **Side Event** stellten sie vor, welche Rolle Gewerkschafter*innen bei der Umsetzung des Treaty spielten und wie Gewerkschaftsrechte besser in den gegenwärtigen Abkommenstext integriert werden sollten.

Ergebnis

Am letzten Tag der Tagung wurde in zwischenstaatlichen Verhandlungen hinter verschlossenen Türen und unter Ausschluss zivilgesellschaftlicher und Unternehmens-Akteure nochmals darüber diskutiert, welche Rolle die Vorschläge des Vorsitzenden im weiteren Verlauf des Prozesses haben sollten. Schließlich einigte man sich darauf, dass sie als Konferenzraumpapier gemeinsam mit den eingebrachten Kommentaren dazu lediglich auf die Website der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe gestellt werden sollten.

Am vorletzten Tag der Verhandlungen verkündete Kamerun, der „Friends of the Chair“-Gruppe beizutreten. Die sich nun formierte Untergruppe wird gemeinsam mit dem ecuadorianischen Vorsitzenden an Kompromissvorschlägen weiterarbeiten

und bis zur nächsten Verhandlungsrunde im Herbst 2023 Konsultationen mit den verschiedenen Akteuren durchführen. Der ecuadorianische Vorsitzende wird dann den Abkommensentwurf um die Kommentare der Staaten und die Ergebnisse der Verhandlungen der „Friends of the Chair“-Gruppe bis Ende Juli 2023 aktualisieren und veröffentlichen.

Ausblick

Mit dem Bekenntnis der G7 zu einem international verbindlichen Abkommen, der Formierung der „Friends of the Chair“-Gruppe, der mittlerweile aktiv beteiligten US-Regierung, sowie der Aussicht auf ein baldiges EU-Verhandlungsmandat, hat der Prozess neues Gewicht und neuen Aufwind bekommen. Der teilweise vorgebrachte Vorwurf, dem Prozess fehle die „critical mass“, d. h. er hätte zu wenig Zugkraft, aufgrund mangelnder Beteiligung u. a. der wichtigen Industrienationen, ist damit vom Tisch.

Am 1. Dezember 2022 nun hat sich der Rat der EU auf eine **gemeinsame Position** bzgl. der kommenden EU-Richtlinie geeinigt. Damit sollte einem Verhandlungsmandat für die neunte Tagung im Herbst 2023 nichts mehr im Wege stehen. Bereits mehr als die Hälfte der EU-Mitgliedsstaaten wie auch Hubertus Heil hatten den Europäischen Auswärtigen Dienst dazu aufgefordert. Schließlich wäre das UN-Abkommen komplementär zum EU-Lieferkettengesetz und die beiden Regelungen würden sich gegenseitig stärken. Das haben die vier

Wissenschaftler*innen Nadia Bernaz, Markus Krajewski, Kinda Mohamadieh und Virginie Rouas in einer kürzlich veröffentlichten **Studie** erläutert. So sieht der gegenwärtige Abkommensentwurf mehrere Regelungen vor, die den Zugang zu Recht für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden durch Unternehmen verbessern würden. Es werden Fragen des Internationalen Privatrechts u. a. zum Gerichtsstand und zum anwendbaren Recht in transnationalen Fällen geregelt. Bereiche, die kaum durch die kommenden EU-Richtlinie abgedeckt werden.

Um tatsächlichen Fortschritt in den Verhandlungen zu erzielen, wäre ein Zeit- und Arbeitsplan mit einer erhöhten Frequenz an thematisch fokussierten Treffen zwischen den jährlich stattfindenden Tagungen notwendig. Auch zum zeitlichen Horizont sollten sich die Staaten ein gemeinsames Ziel setzen. Denn wie die parallel geführten Verhandlungen zu einem **globalen Abkommen gegen die Plastikverschmutzung in der Umweltversammlung der Vereinten Nationen** (UNEA) und zu einem **globalen Abkommen zur Prävention, Bereitschaft und Reaktion auf Pandemien bei der Weltgesundheitsorganisation** (WHO) zeigen, ist das bei entsprechend politischem Willen durchaus möglich. Die Verhandlungen zu einem Plastikabkommen laufen seit März 2022 und sollen bereits Ende 2024 abgeschlossen werden. Bei der WHO wird seit Dezember 2021 über den Pandemievertrag verhandelt. Es ist geplant, den finalen Abkommenstext der Weltgesundheitsversammlung ebenfalls im Jahr 2024 zur Annahme vorzulegen.

Weitere Informationen

Chair-Rapporteur of the OEIGWG (2022a): Draft Report on the eighth session of the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg/session8/2022-10-28/igwg-8th-draft-report.pdf>

Chairmanship of the OEIGWG (2022b): Document of real-time updates to the third revised draft text during the eighth session. https://docs.google.com/document/d/1tUGw5IEB-dbj7V4_RpoH46RKK6Y-MdhMMgC2MhQ_C00/edit?usp=sharing

Chairmanship of the OEIGWG (2022c): A/HRC/WG.16/8/CRP.2: Suggested Chair proposals with the concrete textual proposals submitted by States during the eighth session. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/wgtranscorp/session8/2022-10-31/a-hrc-wg16-8-crp2.pdf>

Chairmanship of the OEIGWG (2021): Third 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/LBI3rdDRAFT.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 (2022): Neue Dynamik – neue Aussicht? Bericht über die siebte 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/sites/default/files/download/Briefing_7.%20Tagung%20UN%20Treaty_022022.pdf

Seitz, Karolin (2021): Auf Stand-by. Bericht über die sechste 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/sites/default/files/Briefing_Auf_Stand-by_6.Tagung_UN-Treaty.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_EinweitererSchrittBericht_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 (2021): Vom Lieferkettengesetz zu einem internationalen Level Playing Field. Stellungnahme der Treaty Alliance Deutschland zum dritten überarbeiteten Entwurf für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten („Third Revised Draft“). https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/TreatyAllianzD_Stellungnahme_3rdRevisedDraft_2021_Oktober.pdf

Website der UN-Arbeitsgruppe: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/wgtranscorp/pages/igwgonc.asp>

Website des GPF zum UN-Treaty: <https://www.globalpolicy.org/de/un-treaty>

Mündliche Stellungnahmen u. a. der Staaten und zivilgesellschaftlicher Organisationen zum dritten überarbeiteten Abkommensentwurf: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/wg-trans-corp/session8/oral-statements>

Impressum

Kein Nebenschauplatz mehr

Bericht über die achte Tagung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe für ein verbindliches UN-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

Layout: www.kalinski.media
Berlin/Bonn, Dezember 2022

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). Die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt des Zuwendungsgebers wieder. Für den Inhalt ist die Autorin allein verantwortlich. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und darf nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.