

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

von Karolin Seitz

Vom 23. bis 27. Oktober 2023 sind im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) 76 Staaten zusammengekommen, um über ein internationales Menschenrechtsabkommen zur Regulierung von Unternehmen und ihrer Wertschöpfungsketten (auch „UN-Treaty“ genannt) zu verhandeln. Seit der UN-Menschenrechtsrat 2014 die

Resolution 26/9 verabschiedete und eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe für die Erarbeitung eines solchen Abkommens mandatierte, hat diese neun Mal getagt. Nach einem schleppenden Start geht der Prozess am Ende überraschend gestärkt aus der neunten Verhandlungsrunde hervor.

Als am 23. Oktober 2023 die 76 UN-Mitgliedstaaten zum ersten Verhandlungstag aufeinandertrafen, hatte der UN-Treaty-Prozess bereits ein schwieriges Jahr hinter sich. Während der achten Verhandlungsrunde im Oktober 2022 war vereinbart worden, dass sich alle UN-Regionalgruppen in regionalen Konsultationen über den **dritten überarbeiteten Abkommensentwurf** (im August 2021 vom Vorsitz der Arbeitsgruppe vorgelegt) beraten und Konsensvorschläge erarbeiten sollten. Bis auf die lateinamerikanische Gruppe hatte sich letztlich keine weitere Gruppe substantiell mit dem Abkommensentwurf auseinandergesetzt, sondern lediglich generell zum Prozess ausgetauscht.¹ Die afrikanische Gruppe hatte sich überhaupt nicht getroffen.

Diese Tatsache war schließlich auch einer der Gründe dafür, dass es am ersten Tag zu einiger Verwirrung und langen Verhandlungen über das Arbeitsprogramm für die Woche kam. Die afrikanische Gruppe lehnte den von Cristian Espinosa Cañizares, dem ecuadorianischen Vorsitzenden der Arbeitsgruppe, im Juli 2023 vorgelegten **aktualisierten Abkommensentwurf** als Grundlage für die neunte Verhandlungsrunde ab, da sie sich in

die Erstellung des Entwurfs nicht eingebunden fühlte und ihre Anliegen u. a. aus der achten Verhandlungsrunde nicht berücksichtigt sah. Ein von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Ghana organisiertes Treffen, an welchem auch mehrere afrikanische Staaten teilgenommen hatten, war von einigen Delegierten missverständlich als regionale Konsultation verstanden und die an den Vorsitzenden übermittelten Ergebnisse des Treffens als offizieller Bericht aufgefasst worden. Schließlich ließ sich der Vorsitzende darauf ein, sowohl die **bereinigte Fassung** des aktualisierten Abkommensentwurfs, als auch die **Version im Überarbeitungsmodus** mit den Kommentaren der Staaten von der achten Verhandlungsrunde an die Monitore im Verhandlungssaal zu werfen. So wurde ermöglicht, die Änderungen gegenüber der Vorgängerversion des Entwurfs sowie die Kommentare der Staaten von 2022 nachzuvollziehen.

Beteiligung und Positionen

Erst zur Mittagszeit des zweiten Verhandlungstages konnte schließlich mit den Verhandlungen über die Inhalte des Abkommensentwurfs begonnen

¹ Siehe die [Zusammenstellung der Ergebnisse aus den regionalen Verhandlungen](#).

werden. Die mühsamen Verhandlungen am Anfang trugen u. a. dazu bei, dass letztlich nur die Präambel und die ersten drei Artikel des Abkommensentwurfs während der Woche besprochen werden konnten.

Ein anderer positiver Grund war, dass sich eine größere Anzahl von Delegierten mit substantiellen Wortmeldungen beteiligte. Anders als in vorherigen Verhandlungsrunden, brachten die Delegierten nicht vorgefertigte Stellungnahmen ein, sondern reagierten aufeinander, sprachen ihre Unterstützung oder Ablehnung gegenüber den Vorschlägen anderer Länder aus und untermauerten ihre Bedenken, Fragen und Formulierungsvorschläge mit konkreten Beispielen. Es handelte sich also nicht mehr nur um eine reine Diskussion der Artikel, sondern vielmehr um tatsächliche Verhandlungen über den Abkommenstext.

Insgesamt nahmen 76 UN-Mitgliedstaaten und Palästina, sowie die EU in Vertretung ihrer 27 Mitgliedstaaten, an den Verhandlungen teil. Côte d'Ivoire sprach im Namen der Afrikanischen Union mit ihren 55 Mitgliedstaaten.

Teilnehmende Staaten an der 9. Tagung:

Albanien, Ägypten, Äthiopien, Algerien, Angola, Argentinien, Australien, Aserbaidzhan, Belgien, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Côte d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Dänemark, Deutschland, Djibouti, Demokratische Republik, Ecuador, Finnland, Frankreich, Ghana, Honduras, Indien, Indonesien, Iran, Irak, Irland, Israel, Jamaika, Japan, Kamerun, Katar, Kenia, Kolumbien, Kuba, Luxemburg, Madagaskar, Malawi, Malaysia, Mexiko, Mongolei, Mosambik, Namibia, Nepal, Niederlande, Nigeria, Norwegen, Österreich, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Philippinen, Portugal, Rumänien, Russland, Saudi-Arabien, Schweden, Schweiz, Senegal, Sierra Leone, Spanien, Sri Lanka, Südafrika, Südkorea, Trinidad und Tobago, Tschechische Republik, Tunesien, Türkei, Uruguay, USA, Venezuela, Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland, Vietnam

Die **USA** verhandelten bereits das zweite Jahr in Folge mit am Abkommenstext. In ihrem Eingangsstatement begrüßte die US-Delegation die Arbeit des Vorsitzenden der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe und erkannte an, dass insbesondere im Bereich Zugang zu Recht mehr getan werden müsse. Sie seien bereit, im Rahmen der Arbeitsgruppe

daran zu arbeiten. Dies solle jedoch Konsens- und Multi-Stakeholder-basiert erfolgen und auf den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGPs) aufbauen. Der aktualisierte Abkommensentwurf enthalte einige Verbesserungen, darunter mehr Flexibilität bei der Umsetzung. Sie hätte jedoch weiterhin ernsthafte Bedenken hinsichtlich des gesamten Entwurfs. So seien viele Stellen unklar formuliert oder zu vorschreibend. Der Entwurf enthalte u. a. zu weit gefasste Zuständigkeitsregelungen, unklare Haftungsbestimmungen und sei an manchen Stellen mit dem Völkerrecht unvereinbar.

Auch weitere G7-Staaten meldeten sich eingangs zu Wort. **Großbritannien** verhandelte erstmals am Abkommenstext mit, da sie den Mehrwert eines neuen Instruments anerkennen. Der Delegierte machte zu Anfang jedoch deutlich, dass aus seiner Perspektive der Entwurfstext großen Überarbeitungsbedarf habe. Eine noch stärkere Orientierung an den UNGPs sei notwendig und der gegenwärtig zu starke Fokus auf transnationale Geschäftstätigkeiten müsse ausbalanciert werden. Schließlich sei Großbritannien nicht davon überzeugt, dass die staatliche Pflicht zur Einführung verbindlicher unternehmerischer Sorgfaltspflichten notwendig sei.

Japan erklärte, ein UN-Abkommen können nur dann erfolgreich sein, wenn es auf einem Konsens zwischen möglichst vielen Staaten und Stakeholdern, wie das bei den UNGPs der Fall sei, aufbaue. Der gegenwärtige Abkommensentwurf würde dieses Kriterium allerdings noch nicht erfüllen.

Weitere Industrienationen, darunter Australien und Norwegen, sprachen am ersten Tag der Verhandlungen. Der Vertreter **Australiens** begrüßte die Arbeit des Vorsitzenden und die Verbesserungen im aktualisierten Entwurf, insbesondere die stärkere Orientierung an den UNGPs und den Versuch, bei der nationalen Umsetzung den Staaten mehr Flexibilität einzuräumen. Gleichzeitig hätte der Text jedoch einen zu weiten Anwendungsbereich beispielsweise hinsichtlich der Regelungen zur Jurisdiktion und sei an vielen Stellen zu ungenau und zweideutig. In seiner gegenwärtigen Fassung sei der Entwurf nicht geeignet, negative Effekte des Wirtschaftens zu vermeiden und zu adressieren und einen breiten Konsens unter den Staaten zu finden.

Der Delegierte **Norwegens** begrüßte die Arbeit des Vorsitzenden, erklärte jedoch, nicht in der Lage zu sein, mitzuverhandeln. Der vorliegende Abkommenstext würde zu weitreichende Verpflichtungen

enthalten und es sei für sie noch nicht erkenntlich, dass der UN-Treaty in seiner gegenwärtigen Form gegenüber den UNGPs einen Mehrwert biete und mit ihnen komplementär sei.

Die **EU und ihre Mitgliedsstaaten** beteiligten sich in Ermangelung eines Verhandlungsmandats erneut nicht offiziell an den Verhandlungen, sondern brachten sich ausschließlich mit allgemeinen Beiträgen ein. Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD), der die EU-Mitgliedsstaaten in dem Prozess vertritt, erklärt die Abwesenheit eines Verhandlungsmandats immer wieder damit, dass zunächst die Trilog-Verhandlungen über die europäische Regulierung, die *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD), abgeschlossen sein müssten.² Das Eingangsstatement der EU unterschied sich nur geringfügig von jenem aus dem vorherigen Jahr. Nachdem die EU-Vertretung erklärte, welche Maßnahmen sie im Bereich „Wirtschaft und Menschenrechte“ bereits durchführe, wies sie darauf hin, dass aufgrund der Erfahrungen mit freiwilligen Maßnahmen und den wachsenden gesellschaftlichen Forderungen die EU nun auch entschlossen dabei sei, rechtlich verbindliche Regelungen zu schaffen, wie zum Beispiel mit der CSDDD.

Anschließend erklärte die EU-Vertretung, Potential in einem verbindlichen internationalen Abkommen zu sehen, wies aber darauf hin, dass ein solches Abkommen auf dem durch die UNGPs geschaffenen Konsens beruhen, rechtlich fundiert und realistisch umsetzbar sein und von einer signifikanten Anzahl von UN-Mitgliedsstaaten aus allen Regionen unterstützt werden müsse. Sie begrüßte die Arbeit des Vorsitzenden und den aktualisierten Abkommensentwurf. Positiv bemerkte sie die Orientierung des Entwurfs an den UNGPs, insbesondere den Anwendungsbereich, welcher alle Unternehmen umfasse. Ein Schritt in die richtige Richtung sei auch, dass der Text den Staaten mehr Flexibilität bei der Umsetzung ermögliche. Unterstützen würde sie insbesondere die Regelung im Entwurf, verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen einzuführen.

Trotz allem habe die EU weiterhin Bedenken. Sie vermisse die Referenz aus der vorherigen Entwurfsfassung auf das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt. Darüber hinaus, würde sie die Wiedereinführung der Einforderung von unternehmerischen Berichtspflichten über nichtfinanzielle Aspekte begrüßen. Zudem sei sie verwundert

über die Streichung der Haftung für die Verletzung der Sorgfaltspflicht aus welcher kausal ein Schaden erfolgt ist. Der Entwurf sei zu detailliert und vorschreibend und nicht mit EU-Recht vereinbar, wenn es um den Zugang zu Abhilfe und zivilrechtliche Regelungen gehe, sowie an einigen anderen Stellen zu vage.

Neben der EU-Delegation meldeten sich auch Frankreich, Portugal und Deutschland zu Wort. **Frankreich** unterstützte das EU-Statement und kündigte an, weiterhin im Rahmen der Friends-of-the-Chair-Gruppe mitzuarbeiten. Frankreich begrüßte insbesondere die Änderungen in Artikel 6 zur Prävention, der nun klarer formuliert sei, Frauenrechte und Rechte von Menschenrechtsverteidiger*innen stärken würde. Wichtig sei, dass das Abkommen alle Unternehmen adressiere und sich an den bestehenden Vereinbarungen der UN und der OECD orientiere. Portugal erkannte den Fortschritt an, der seit der letzten Verhandlungsrunde gemacht worden sei. Wichtig sei jedoch, Umweltrechte, die Rechte indigener Gruppen und von Frauen stärker zu berücksichtigen, eine erhöhte Aufmerksamkeit in Konfliktregionen einzufordern, die Sorgfaltspflicht verbindlich einzuführen und den Zugang zu Recht zu stärken.

Auch die **Bundesregierung** nahm an der neunten Verhandlungsrunde ausschließlich beobachtend teil. In einem allgemeinen Eingangsstatement erklärte der deutsche Delegierte, dass angesichts der nationalen und regionalen Initiativen für verbindliche Regeln im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte nun der geeignete Moment sei, über die Form eines zukünftigen rechtlich verbindlichen Instruments auf UN-Ebene nachzudenken. Die Kombination von verbindlichen Sorgfaltspflichten und Regelungen zum Zugang zu Abhilfe und Wiedergutmachung wären denkbar. Allerdings könne ein UN-Abkommen nur dann erfolgreich sein, wenn es so wenig wie möglich in die nationalen Rechtssysteme eingreife. Daher solle den Staaten eine möglichst große Flexibilität bei der Umsetzung eingeräumt werden, beispielsweise durch Wahlmöglichkeiten (oder Staatsvorbehalte) oder ein Stufensystem mit Opt-in-Optionen. Auch die Form einer Rahmenkonvention sei denkbar.

Während ihrer G7-Präsidentschaft 2022 hatte die Bundesregierung, auf Initiative des Bundesarbeitsministers Hubertus Heil, den UN-Treaty auf die Agenda gesetzt und erfolgreich darauf hin-

² Zu einem möglichen EU-Verhandlungsmandat siehe auch [Seitz \(2023a\)](#).

gewirkt, dass sich die G7 in ihrer Abschlusserklärung zur Notwendigkeit eines international verbindlichen Abkommens bekennen. Im September 2022 bekräftigte **Heil** seine Unterstützung für den UN-Treaty-Prozess und forderte ein baldiges EU-Verhandlungsmandat.

Neben der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), dem South Centre, dem Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen (UNITAR) war auch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) unter den **Internationalen Organisationen**, die an den Verhandlungen teilnahmen. Die **WHO**-Vertreterin begrüßte den aktualisierten Treaty-Entwurf. Sie wies darauf hin, dass der Prozess vor unzulässiger politischer Einflussnahme von Unternehmen und vor tatsächlichen oder vermeintlichen Interessenkonflikten geschützt werden müsse und der Treaty-Entwurf entsprechende Regelungen vorsehen solle, so wie dies die Tabakrahmenkonvention mache.

Die Internationale Handelskammer (ICC), die Internationale Arbeitgeberorganisation (IOE) und der US Council for International Business (USCIB) vertraten die **Unternehmen**. Die **ICC** hob die UNGPs als das zentrale Instrument hervor und beklagte, dass bislang zu wenig Staaten die UNGPs umgesetzt hätten. Sie sei weiterhin besorgt über den Ansatz, der in der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe verfolgt werde. Jegliche Regulierung, auf nationaler, regionaler oder internationaler Ebene, müsse sich an den UNGPs orientieren und im Rahmen von Multi-Stakeholder-Konsultationen entwickelt werden. Die **IOE** erklärte ebenfalls die UNGPs als ihren „Leitstern“ („guiding star“) und den Treaty-Prozess als weit entfernt von einer Konsensfindung. Der gegenwärtige Entwurf gehe weiter in die richtige Richtung, sei aber noch stark überarbeitungsbedürftig. Er sei zu vorschreibend, und gefährde die Rechtsicherheit, wirtschaftliche Entwicklung, Handel und Investitionen, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit sowie die staatliche Souveränität. Viele Definitionen seien zu unklar, die Reichweite der Sorgfaltspflicht und Haftung sowie die Regelungen zur Jurisdiktion und Abhilfe zu weit gefasst und der Anwendungsbereich unklar. Laut IOE sollten alle Unternehmen erfasst sein, aber kleine und mittlere Unternehmen ausgenommen werden. Der **USCIB** bekräftigte das Statement der IOE und warnte, der Treaty in seiner

gegenwärtigen Fassung hätte zur Folge, dass sich Unternehmen aus vielen Entwicklungsländern zurückziehen würden.

Ein Vertreter der Internationale Transportarbeiter-Föderation (ITF) sprach im Namen gleich mehrerer **globaler Gewerkschaftsvereinigungen**, darunter der ITUC, BWI, EI, IndustriAll, IUF, IFJ, PSI und UNI. Er begrüßte die Arbeit des Vorsitzenden, bedauerte allerdings, dass keine ihrer zuvor eingebrachten Forderungen in dem aktualisierten Abkommensentwurf aufgenommen worden seien. Der Vertreter kritisierte, dass wesentliche Regelungen in Artikel 6, 7, 8 und 9 abgeschwächt wurden. Bedauerlich sei auch, dass die Bezüge zur Klimakrise und der Pflicht von Unternehmen, Umweltschäden zu vermeiden und zu entschädigen gestrichen wurden. Gleichzeitig gebe es einige Verbesserungen, vor allem in Bezug auf den Zugang zu Informationen, die Prozesskostenhilfe und die Konsultation von Interessengruppen. Der Treaty müsse ein Instrument sein, das die normative Asymmetrie zwischen den rechtlich durchsetzbaren Regeln, die Unternehmensinteressen durch Investor-Staats-Schiedsgerichte (ISDS) schützen, und den Soft-Law-Ansätzen für die unternehmerische Pflicht zur Achtung der Menschenrechte, wirksam ausgleicht.

Wie in den vorherigen Jahren beteiligten sich wieder zahlreiche **zivilgesellschaftliche Gruppen** aus der ganzen Welt sowie **nationale Menschenrechtsinstitute**, darunter das **Deutsche Institut für Menschenrechte**, das französische und kongolesische Institut, an den Verhandlungen.³

Die Mitgliedsorganisationen der **Global Campaign to Reclaim Peoples Sovereignty**, Dismantle Corporate Power and Stop Impunity erklärten ihre entschiedene Ablehnung gegenüber dem aktualisierten Entwurf nicht nur mit Blick auf den Inhalt, sondern auch hinsichtlich seines Entstehungsprozesses. So übernehme der Entwurf willkürlich Vorschläge aus den sehr problematischen Vorschlägen, die der Vorsitzende selbstständig zusätzlich zum dritten überarbeiteten Entwurf im Jahr 2022 vorgelegt hatte.⁴ Gleichzeitig seien viele relevante Vorschläge ignoriert worden, die während der achten Verhandlungsrunde von Staaten und Organisationen der Zivilgesellschaft vorgebracht worden waren.

3 Eine Liste der teilnehmenden Organisationen findet sich auf den Seiten 10 und 11 des Berichts des Vorsitzenden über die 9. Verhandlungsrunde (**Chair-Rapporteur of the OEIGWG (2023a)**). Weitere Organisationen waren Teil der Delegation dieser gelisteten Organisationen mit ECOSOC-Konsultativstatus bei den UN.

4 Siehe Debatte und Kritik an den sogenannten „Chair’s Proposals“ in **Seitz (2022a)**.

Einige zivilgesellschaftliche Gruppen, darunter **FIDH** und die **Treaty Alliance Deutschland** erkannten die Straffung des aktualisierten Entwurfs und die Aufnahme einiger positiver Elemente an. Zugleich kritisierten sie die Abschwächung einiger Artikel bzgl. des Rechtsschutzes Betroffener, insbesondere die Streichung von Kernelementen in den Artikeln zu Prävention, Haftung und Gerichtsbarkeit. Problematisch sei an einigen Stellen die Ergänzung, dass die vorgesehenen Regelungen (insbesondere wenn es um die staatliche Verpflichtung zur Einführung eines Haftungssystems geht) nur für den Fall gelten sollen, dass sie mit dem innerstaatlichen Rechtssystem vereinbar sind.

Viele kritisierten die Streichung jeglicher Referenz der Vorgängerversion zu Umwelt- und Klimaabkommen sowie die staatliche Verpflichtung zur Einführung einer umwelt- und klimabezogenen Sorgfaltspflicht für Unternehmen.

Die inhaltlichen Verhandlungen

Mit besonders vielen Beiträgen brachten sich erneut vor allem Länder aus dem Globalen Süden, aber auch Großbritannien und die USA, in die Verhandlungen mit ein.⁵

Die Delegierten befassten sich lange mit der Präambel. Dabei ging es u. a. darum, welche UN-Übereinkommen und Erklärungen explizit genannt werden sollten. Brasilien, Honduras und Malawi sprachen sich beispielsweise dafür aus, dass die UN-Erklärung über das Recht auf Entwicklung, über Menschenrechtsverteidiger*innen und über die Rechte indigener Völker erwähnt werden. Bolivien, Südafrika, Malawi, Kolumbien und Ägypten forderten zudem die UN-Erklärung über die Rechte von Bäuer*innen zu nennen. Großbritannien, Chile, Panama, Honduras, Ecuador, Südafrika und Malawi forderten eine stärkere Hervorhebung von Arbeitsrechten im Text. Andere forderten eine stärkere Berücksichtigung von Kinderrechten und Menschen mit Behinderung sowie eine besondere Aufmerksamkeit in Konflikt-Gebieten. Während China, Ägypten, Malawi, Brasilien, Honduras, Kuba und Kolumbien die Umformulierung von „Unternehmenspflichten“ zu „Unternehmensverantwortung“ im vorliegenden Abkommensentwurf gegenüber der Vorgängerversion von 2021 wieder rückgängig machen wollten, sprachen sich Großbritannien, die USA, Panama und Peru dagegen und für eine Orientierung an der Sprache der

UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte aus. Diese sprechen von der Verantwortung von Unternehmen und der Pflicht von Staaten die Menschenrechte zu schützen.

Am dritten Verhandlungstag wurde Artikel 1 verhandelt, der verschiedene Definitionen vornimmt. So ging es um die Definition von „Opfern“, der Frage, ob von „Menschenrechtsverletzungen“ oder „Menschenrechtsverstößen“ im Wirtschaftskontext gesprochen werden sollte, wie diese dann zu definieren seien. Auch die Definitionen von menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht, Geschäftstätigkeit und -Beziehung sowie Abhilfe wurden diskutiert.

Am dritten und vierten Verhandlungstag befassten sich die Staaten schließlich auch mit den hochumstrittenen Artikeln 2 zu den Zielen des Abkommens und Artikel 3 über den Anwendungsbereich. Es ging zum einen um die Frage, ob das Abkommen alle Unternehmensaktivitäten oder nur transnationale Konzerne und Geschäftstätigkeiten mit transnationalem Charakter regulieren sollte. Kuba brachte an dieser Stelle eine Formulierung in die Runde ein, die von Chile und Bolivien unterstützt wurde. Demnach sollten sowohl transnationale Unternehmensaktivitäten als auch andere Geschäftstätigkeiten durch das Abkommen erfasst sein. Die südafrikanische Vertretung wollte sich diesem Vorschlag nicht anschließen. Sie pochte vehement darauf, dass der Treaty nur transnationale Konzerne und Unternehmen mit transnationalem Charakter regulieren solle. Diese Forderung wurde von Russland, Ghana, Iran, Malawi, China, Algerien, Indonesien, Pakistan, Honduras und Kolumbien befürwortet. Mexiko, Panama, Chile, Peru und die USA hingegen forderten, dass das Abkommen alle Geschäftstätigkeiten, einschließlich jener von transnationalem Charakter, regulieren solle.

Unter Artikel 3 ging es auch darum, welche Menschenrechte unter den Anwendungsbereich des Abkommens fallen sollten. U. a. Kuba, China, Ägypten und Iran wollten nur die international anerkannten Menschenrechte darin beinhaltet sehen, Mexiko und Kolumbien alle anerkannten und Panama und Peru alle Menschenrechte.

Ergebnis

Als es am Nachmittag des vorletzten Tages um die Frage ging, wie der Prozess als Ganzes fortgeführt werden sollte, schlug der Vorsitzende dann zur

⁵ Die Änderungswünsche der Staaten können [hier](#) nachvollzogen werden.

Überraschung aller vor, dem UN-Menschenrechtsrat in seiner März-Sitzung 2024 eine neue Resolution zur Abstimmung vorzulegen. Die Resolution solle – so der Vorsitzende – dem Prozess mehr finanzielle und personelle Mittel verschaffen, so dass die Verhandlungen intensiviert werden könnten. Viele Staatenvertreter*innen waren zögerlich und äußerten die Befürchtung, dass im Rahmen der Abstimmung auch die umstrittene Frage nach dem Anwendungsbereich zur Diskussion im UN-Menschenrechtsrat käme. Einige Delegierte bezweifelten, sich bis zur nächsten Abstimmung auf den Anwendungsbereich einigen zu können. Angesichts der angespannten Situation würden vermutlich auch andere geopolitische Interessen das Abstimmungsverhalten beeinflussen und überlagern. Während also einerseits die Chance bestünde, dass die Resolution dem Prozess neuen Aufwind und Ressourcen verschaffen könnte, bestünde andererseits die Gefahr, dass der Prozess vollkommen zu Fall gebracht würde. Kolumbien, Südafrika, Mexiko, Chile, Honduras, die USA und Frankreich begrüßten generell den Wunsch des Vorsitzenden, den Vertragsprozess voranzutreiben.

Andere Möglichkeiten, den Prozess mit finanziellen Mitteln zu stärken, bestehen in freiwilligen staatlichen Beiträgen oder einer sogenannten „procedural decision“ (dt.: *verfahrensbezogene Entscheidung*) des UN-Menschenrechtsrats. Nach informellen zwischenstaatlichen Verhandlungen hinter verschlossenen Türen am letzten Verhandlungstag, einigte man sich schließlich auf diese letzte Möglichkeit.⁶ Die Afrikanische Union, die lateinamerikanischen Staaten und die EU waren sich letztlich überraschend einig darin, keine neue Resolution zu wollen. Die Staaten einigten sich außerdem darauf, dass der Vorsitzende weitere zwischenstaatliche und thematische Konsultationen bis zur nächsten (zehnten) Verhandlungsrunde im Oktober 2024 führen soll. Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte soll die Verhandlungen verstärkt unterstützen und auch eine Gruppe von Rechtsexpert*innen hinzuziehen, die die zwischenstaatlichen Konsultationen beraten. Die bereits im Oktober 2022 geschaffene „Friends-of-the-Chair“-Gruppe, bestehend aus Aserbaidschan, Frankreich, Indonesien, Kamerun, Portugal und Uruguay, soll den Vorsitzenden in der weiteren Arbeitsweise beraten.

Ausblick

Einige Fragen bleiben nach der neunten Verhandlungsrunde offen. Unklar bleibt beispielsweise, welche Strategie der ecuadorianische Vorsitzende der Verhandlungen, Cristian Espinosa Cañizares, mit dem für alle überraschenden Vorschlag für eine neue Resolution verfolgte. Sicher ist, er hat damit die Staatenvertreter*innen aufgeschreckt und dazu gezwungen, klar Stellung für eine intensiviertere Fortführung des Prozesses zu beziehen.

Offen bleibt ebenso, wann die „procedural decision“ eingeleitet, in welchem finanziellen Umfang und mit welchem Arbeitsprogramm sie ausgestaltet wird. Möglicherweise wird die „procedural decision“ erst in der nächsten Sitzung des UN-Menschenrechtsrates im März 2024 behandelt und die Entscheidung über eine Erhöhung des Budgets der UN-Arbeitsgruppe entsprechend erst bei den Haushaltsverhandlungen im Verwaltungs- und Haushaltsausschuss (5. Ausschuss der Generalversammlung) im Dezember 2024 in New York getroffen. Auch wird es dahingehend spannend bleiben, welche Ergebnisse die informellen thematischen Konsultationen hervorbringen, ob die Spaltung der Länder über den Anwendungsbereich des Abkommens überwunden wird und wie gut die Friends-of-the-Chair-Gruppe⁷ und der Vorsitzende zusammenarbeiten werden. Transparenz und die Einbindung aller Regionen werden dabei zentral sein, um bei der nächsten Verhandlungsrunde im Herbst 2024 ähnliche Vorkommnisse wie mit der afrikanischen Regionalgruppe während der zurückliegenden neunten Runde zu vermeiden. Wesentlich ist die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und ihrer Expertise, welche den Prozess in der Vergangenheit vorangetrieben haben. Transparenz und Überprüfung von möglichen Interessenkonflikten wird bei der Auswahl der für die weitere Prozessberatung vorgesehenen Rechtsexpert*innen wichtig sein.

Ungewiss bleibt schließlich, ob sich die EU nach der voraussichtlich Anfang 2024 verabschiedeten EU-Lieferkettenrichtlinie für eine aktive Beteiligung an den Verhandlungen über den UN-Treaty durchringen wird. Eine Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten, darunter auch die Bundesregierung, fordert bereits seit längerem eine aktive Beteiligung der EU an den Verhandlungen. Dies scheiterte bis-

6 Vergleiche auch die Schlussfolgerungen und Empfehlungen im offiziellen Bericht des Vorsitzenden (*Chair-Rapporteur of the OIGWG (2023a)*)

7 Die Bildung einer „Friends of the Chair“-Gruppe mit Vertreter*innen aus allen UN-Regionalgruppen war bereits während der siebten Verhandlungsrunde 2021 beschlossen worden. Sie sollte regionale Konsultationen durchführen und Konsensvorschläge erarbeiten. Erst während der achten Verhandlungsrunde 2022 hatten sich aus allen Regionen Vertreter*innen gefunden.

lang aber am Widerstand des EAD, der auch auf wiederholte Nachfrage bislang noch keine rechtliche Analyse des vorliegenden Abkommensentwurfs den EU-Mitgliedsstaaten vorgelegt hat. Ein baldiger Eintritt der EU in die UN-Treaty-Verhandlungen wäre in ihrem Interesse, nicht nur um

gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen weltweit zu schaffen, sondern auch, um die neue Dynamik im Prozess und die Möglichkeit, das Abkommen in ihrem Sinne mitzugestalten, nicht zu verpassen.

Weitere Informationen

Chair-Rapporteur of the OEIGWG (2023a): Draft Report on the ninth 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-transcorp/session9/igwg-9th-report.pdf>

Chairmanship of the OEIGWG (2023b): Document of real-time updates to the third revised draft text during the eighth session. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session9/igwg-9th-updated-lbi-with-proposals.pdf>

Chairmanship of the OEIGWG (2023c): Updated draft legally binding instrument (clean version) to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session9/igwg-9th-updated-draft-lbi-clean.pdf>

Chairmanship of the OEIGWG (2023e): Updated draft legally binding instrument (version in track changes) to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session9/igwg-9th-updated-draft-lbi-track-changes.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 (2023): Geschlechtergerechtigkeit im globalen Wirtschaftssystem. Ein internationales Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten („UN-Treaty“) im Sinne einer feministischen Außen- und Entwicklungspolitik. Berlin/Bonn: Global Policy Forum/Rosa-Luxemburg-Stiftung. https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/Briefing_0923_UN-Treaty_Geschlechtergerechtigkeit.pdf

Seitz, Karolin (2023): Nach dem EU-Lieferkettengesetz ist vor dem UN-Treaty. Ein EU-Mandat für die Verhandlungen über ein internationales Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten. Berlin/Bonn: Global Policy Forum/Rosa-Luxemburg-Stiftung. https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/Briefing_0823_EU-Verhandlungsmandat_UN-Treaty.pdf

Seitz, Karolin (2022a): Kein Nebenschauplatz mehr. Bericht über die achte Tagung der UN-Arbeitsgruppe für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten („Treaty“). Berlin/Bonn: Global Policy Forum/Rosa-Luxemburg-Stiftung. https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/Briefing_8.%20Tagung_UN-Treaty_0.pdf

Seitz, Karolin (2022b): 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_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 (2023): UN-Treaty: Politischen Moment nicht verspielen! Stellungnahme der Treaty Alliance Deutschland zum aktualisierten dritten Entwurf für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten („Updated Third Draft“) https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/Treaty_Alliance_Stellungnahme_10_2023.pdf

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

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/session9/oral-statements>

Impressum

Bericht über die neunte 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 8 a, 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 2023

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.