

Für eine menschenrechtliche Regulierung der globalen Wirtschaft

Stellungnahme der Treaty Alliance Deutschland
zum überarbeiteten Entwurf für ein verbindliches
UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten
(»*Revised Draft*«)

UN
TREATY

Für eine menschenrechtliche Regulierung der globalen Wirtschaft

Stellungnahme der Treaty Alliance Deutschland zum überarbeiteten Entwurf für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten (»Revised Draft«)

Im Juni 2014 erteilte der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe das Mandat (Resolution 26/9), ein völkerrechtliches Abkommen zur Regulierung der Aktivitäten transnationaler und anderer Unternehmen zu erarbeiten. Hintergrund ist der unzureichende Schutz von Menschenrechten in der globalen Wirtschaft. Auf Grundlage intensiver Konsultationen mit Regierungen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft hat der ecuadorianische Vorsitzende Emilio Rafael Izquierdo Miño im Juli 2019 einen konsolidierten Entwurf dieses Abkommens veröffentlicht („Revised Draft“). Während der fünften Tagung der Arbeitsgruppe vom 14. bis 18. Oktober 2019 in Genf wird dieser die Grundlage für „substantielle Verhandlungen“ sein.

Der *Revised Draft* präzisiert den im Juli 2018 veröffentlichten Entwurf („Zero Draft“) und hat in vielen Punkten an Stringenz und Klarheit gewonnen. Er orientiert sich explizit und konzeptionell eng an den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP) und dem Konzept der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten. Er legt einen besonderen Fokus auf einen verbesserten Zugang zu Recht und Abhilfe von Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen und stärkt damit die dritte Säule der UNLP. Der Abkommensentwurf kommt den von der Europäischen Union (EU) und der Bundesregierung geäußerten Anliegen weit entgegen. So ist der Geltungsbereich des neuen Vertragsentwurfs nicht mehr auf transnationale Unternehmen oder Geschäfte mit transnationalem Charakter beschränkt. Er enthält auch keine direkten völkerrechtlichen Verpflichtungen für Unternehmen. Die Haftungsregeln im Fall von Menschenrechtsverstößen sind klar umrissen und mit Augenmaß formuliert.

Vor diesem Hintergrund sollten die EU und die Bundesregierung sich fortan aktiv und konstruktiv an den Verhandlungen um die Inhalte des Abkom-

mens beteiligen. In einem ersten Schritt sollten sie zur anstehenden Verhandlungsrunde der zuständigen UN-Arbeitsgruppe am 14. bis 18. Oktober 2019 schriftlich Stellung zum vorliegenden Vertragsentwurf nehmen. Die *Treaty Alliance Deutschland* empfiehlt der Bundesregierung und der EU, dabei folgende Kommentare und Verbesserungsvorschläge aufzugreifen.

1. Zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen

Wie die Präambel richtigerweise feststellt, können Unternehmen zu einer nachhaltigen Entwicklung, inklusive der Verwirklichung der Menschenrechte, beitragen. Es sollte jedoch deutlich gemacht werden, dass wirtschaftliche Aktivitäten häufig mit mehr Ressourcenverbrauch und CO₂-Emissionen einhergehen und Wirtschaftswachstum somit auch ein Risiko für nachhaltige Entwicklung, u. a. besonders für den Klimaschutz und die Biodiversität, darstellen kann.

2. Rechtslücken in der globalen Wirtschaft schließen

Der Geltungsbereich des *Revised Draft* wurde in sachgerechter Weise erweitert. Anders als der *Zero Draft* ist der Entwurf nicht mehr auf transnationale Unternehmen oder Geschäfte mit transnationalem Charakter beschränkt. Stattdessen soll das Abkommen für alle Unternehmen gelten, darunter auch staatseigene Unternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMUs). Geschäftstätigkeiten sind auch nicht mehr als notwendigerweise „gewinnbringend“ definiert (Artikel 1, Absatz 3). Dadurch werden auch Tätigkeiten erfasst, die Gewinne nicht zum erklärten Zweck haben. Dies ist eine wichtige Neuerung, da auch von nationalen oder staatseigenen Unternehmen nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt ausgehen können. Auch von KMUs können erhebliche menschenrechtliche Risiken ausgehen, wenn sie

etwa in einem Hochrisikosektor oder –gebiet aktiv sind. Es ist daher zu begrüßen, dass solche Unternehmen nicht prinzipiell ausgeschlossen sind. Gleichzeitig bestimmt der *Revised Draft*, dass insbesondere bei KMUs unangemessene Belastungen vermieden werden sollen (Artikel 5, Absatz 6).

Zugleich sieht der Entwurf weiterhin besondere Regelungen zur Schließung der Rechtslücken vor, die im Kontext von transnationalen Wirtschaftsaktivitäten gegeben sind. Dazu zählen die Einrichtung eines internationalen Fonds, der Betroffenen rechtliche und finanzielle Unterstützung bereitstellen soll (Artikel 13, Absatz 7) und der Abbau von wesentlichen Hürden für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen beim Zugang zu Recht und Abhilfe (Artikel 4). Betroffene sollen die Wahl haben, ob sie die Gerichte in dem Land anrufen, in dem (a) die Menschenrechtsverletzung aufgetreten ist, (b) der/die Betroffene seinen/ihren Wohnsitz hat oder (c) das vermeintlich verantwortliche Unternehmen niedergelassen ist (Artikel 7).

Es sollte jedoch auch die Möglichkeit geschaffen werden, dass bei Menschenrechtsverstößen im Ausland Klagen gegen Tochterunternehmen auch im Land des Mutterkonzerns zulässig sind, wie es zum Beispiel in den Niederlanden bereits gilt. Eine solche Notzuständigkeit sollte für die Fälle etabliert werden, (a) in welchen die Streitigkeit einen Bezug zum Inland hat; und (b) in welchen die Betroffenen Gefahr laufen, im Ausland kein Recht erlangen zu können. Als Inlandsbezug für eine Klage in einem Land des Mutterunternehmens sind Geschäftsbeziehungen der ausländischen Tochter-/Zuliefererbetriebe zu ebendiesem als ausreichend anzusehen.

Der *Revised Draft* stellt klar, dass die Vertragsstaaten Betroffene vor unzulässigen Beeinträchtigungen und Einschüchterungen im Zusammenhang mit der Prozess-

führung schützen und ihr Recht auf Sicherheit, Privatsphäre, physische und psychische Integrität gewährleisten müssen (Artikel 4). Auch Bestimmungen zum Zugang zu für die Prozessführung relevanten Dokumenten und Beweiserleichterungen sind vorgesehen.

Der Entwurf beinhaltet außerdem Vorschläge zur verbesserten justiziellen Zusammenarbeit der Staaten (Artikel 10) und internationalen Kooperation bei der Umsetzung des Abkommens (Artikel 11). Es ist zudem erfreulich, dass der überarbeitete Entwurf bereits in der Präambel die überproportional negativen Auswirkungen von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen auf Frauen und Mädchen, Kinder, indigene Völker, Menschen mit Behinderungen, Migranten und Flüchtlinge explizit benennt und eine entsprechende Berücksichtigung bei der Umsetzung des Abkommens einfordert (vgl. auch Artikel 5, Absatz 3b und Artikel 14, Absatz 4).

3. Unternehmen in die Pflicht nehmen und Rechtsverstöße sanktionieren

Der überarbeitete Entwurf für ein UN-Abkommen verzichtet auf direkte völkerrechtliche Pflichten für Unternehmen. Entsprechend der herkömmlichen Völkerrechtsdoktrin würde das Abkommen in erster Linie die Vertragsstaaten verpflichten. Diese müssen sicherstellen, dass ihre nationale Gesetzgebung alle Personen, die in ihrem Hoheitsgebiet oder ihrer Gerichtsbarkeit geschäftliche Tätigkeiten ausüben – auch solche mit grenzüberschreitendem Charakter – dazu verpflichtet, Menschenrechte zu achten und Menschenrechtsverletzungen oder –missbrauch vorzubeugen (Artikel 5, Absatz 1). Konkret sollen die Unternehmen zu menschenrechtlicher Sorgfalt verpflichtet werden – also entsprechend den UNLP Folgenabschätzungen durchführen, Gegenmaßnahmen ergreifen, transparent darüber berichten und Beschwer-

demechanismen einrichten (Artikel 5, Absatz 2 und 3). Explizit wird dabei auf die Bedeutung angemessener Konsultationen mit Betroffenen verwiesen. Im Zusammenhang mit indigenen Gruppen gilt es, den internationalen Standard der freien, vorherigen und informierten Zustimmung einzuhalten. Bei der menschenrechtlichen Sorgfalt sollen Angemessenheitskriterien wie die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß von Menschenrechtsverletzungen, die Unternehmensgröße sowie spezifische Branchenrisiken berücksichtigt werden (Artikel 5, Absatz 4).

Problematisch ist, dass der *Revised Draft* nicht eindeutig ist hinsichtlich der Reichweite der zu etablierenden Sorgfaltsverfahren (Artikel 5). Der *Revised Draft* bezieht sich auf die eigenen Geschäftstätigkeiten und vertragliche Beziehungen. Es ist unklar, ob damit nur die eigenen Vertragspartner und damit nur das erste Glied der Wertschöpfungskette beinhaltet ist, oder die zu etablierende Sorgfalt auch für die Tätigkeiten von beispielsweise Subunternehmen gilt. Der *Zero Draft* und die UNLP stellen dagegen auf Geschäftsbeziehungen ab und gelten damit prinzipiell für die gesamte Wertschöpfungskette. Der *Revised Draft* sollte sich an diesem Konsens, der mit den UNLP erzielt wurde, orientieren. Unternehmen dürfen demnach Menschenrechtsverletzungen weder verursachen, noch dazu beitragen. Sie sollten darüber hinaus Menschenrechtsverletzungen vermeiden, mit denen ihre Produkte und Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind.

In Artikel 6 des Abkommensentwurfs ist vorgesehen, dass die Vertragsstaaten sicherstellen sollen, dass ihr innerstaatliches Recht effektive, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen sowie Wiedergutmachung für Fälle von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen bereithält (Artikel 6, Absatz 4). Die zivilrechtliche Haftung ist dabei auf vertragliche Beziehungen

beschränkt und wird weiter eingegrenzt durch die Kriterien der Vorhersehbarkeit und Vermeidbarkeit des Schadens (Artikel 6, Absatz 6). Eine solche Haftungsbeschränkung ist angemessen, da einem Unternehmen sonst kein Fahrlässigkeitsvorwurf gemacht werden kann.

Neben der zivilrechtlichen Haftung ist im Abkommensentwurf auch vorgesehen, dass die Vertragsstaaten – entsprechend der Charakteristika ihres nationalen Rechts – strafrechtliche oder öffentliche Sanktionen für einen Katalog von besonders schweren wirtschaftsbezogenen Straftaten vorsehen müssen (Artikel 6, Absatz 7). Es ist angemessen, die Entscheidung über öffentlich-rechtliche oder strafrechtliche Sanktionen den Vertragsstaaten zu überlassen. Die Sanktionen sollten jedoch nicht auf den Katalog von besonders schweren Straftaten wie Kriegsverbrechen, Folter und Zwangsarbeit beschränkt bleiben, da auch unterhalb dieser Schwelle das Ordnungsrecht als Instrumentarium neben das einzelfallbezogene Zivilrecht treten muss, um die Missachtung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten angemessen zu sanktionieren.

Frankreich hat als erstes EU-Mitglied seit 2017 ein Gesetz, das große französische Konzerne zu menschenrechtlicher und ökologischer Sorgfalt verpflichtet und im Fall von Verstößen Sanktionen vorsieht. In Deutschland und anderen europäischen Ländern wird über die Einführung entsprechender Gesetze diskutiert. In Deutschland hat die Debatte mit dem Bekanntwerden eines Entwurfs für ein Wertschöpfungskettengesetz aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Februar 2019 an Fahrt gewonnen. Der Koalitionsvertrag kündigt eine gesetzliche Regelung auf nationaler und EU-Ebene an, falls das Monitoring des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) ergibt, dass die freiwillige Selbstverpflichtung von Unternehmen nicht reicht. Die Bundesminister Gerd

⁴ BMZ (2019): Gestaltungsmöglichkeiten eines Mantelgesetzes zur nachhaltigen Gestaltung globaler Wertschöpfungsketten und zur Änderung wirtschaftsrechtlicher Vorschriften (Nachhaltige Wertschöpfungskettengesetz - NaWKG) (Stand 01.02.2019) (https://die-korrespondenten.de/fileadmin/user_upload/die-korrespondenten.de/SorgfaltGesetzentwurf.pdf).

Müller und Hubertus Heil haben bereits angekündigt, sich dafür während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 einzusetzen. Es liegt daher im Interesse der Bundesregierung und der EU, über die konstruktive Beteiligung am UN-Treaty-Prozess dazu beizutragen, dass Staaten weltweit menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen jeweils in ihrem nationalen Recht verankern und diesbezüglich ein internationales „level playing field“ geschaffen wird.

4. Vorrang vor Handels- und Investitionsrecht

Der *Revised Draft* ist nicht eindeutig darin, ob bestehende und zukünftige völkerrechtliche Verträge dem Abkommen rechtlich widersprechen dürfen (Artikel 12, Absatz 6). Wie die *Draft Elements* von September 2017 dies noch klar formulierten, so sollte auch die Endfassung des Abkommens in Konfliktfällen ein klares Primat des Abkommens vor den Regelungen anderer bi- und multilateralen Abkommen, beispielsweise Investitionsschutz- und Handelsabkommen (vergleichbar dem Artikel 103 UN Charta) verlangen. Damit die tatsächliche rechtliche Durchsetzungskraft dieser Vorrangstellung sichergestellt ist, sollte der Treaty klarstellen, dass sie auch bei der Auslegung von Investitionsschutz- und Handelsabkommen durch Schiedsgerichte gilt.

5. Überwachung der Umsetzung des Abkommens

Auch die Regelungen zur Umsetzung des Abkommens sind im neuen Abkommensentwurf stringenter als in der Vorgängerversion. Während der *Zero Draft* noch verschiedene Möglichkeiten zur Umsetzung des Abkommens vorsah, schlägt der ecuadorianische Vorsitzende im *Revised Draft* die Einsetzung eines unabhängigen Expert*innenkomitees als schlanken und sinnvollen Durchsetzungsmechanismus vor. Wie von anderen UN

Vertragsorganen bekannt, soll das Komitee die Aufgabe haben, die Vertragsbestimmungen auszulegen, regelmäßige Staatenberichte über die Umsetzung der Vertragspflichten entgegenzunehmen, zu kommentieren und normative Empfehlungen auszusprechen (Artikel 13). Um eine effektive Überwachung der Umsetzung des Abkommens zu gewährleisten, sollte das Komitee jedoch auch Individualbeschwerden gegen Staaten bei wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen entgegennehmen und Ermittlungen vor Ort in konkreten Fallkonstellationen (Länderreisen, Informationsrechte) durchführen können, da dies ein wesentliches Element zur Gewährleistung von Rechtsschutz ist, wenn auf nationaler Ebene kein Zugang zu Recht gegeben ist.

Die Einrichtung eines Gerichtshofes, vor dem Betroffene im Fall von Rechtsverletzungen die beteiligten Unternehmen und/oder Staaten verklagen können, sollte zusätzlich weiterverfolgt werden. Zwar ist der nationale Rechtsweg für Betroffene am besten erreichbar und kann gegenüber internationalen Klagen und Beschwerden oft auch effektiver und schneller Abhilfe leisten. In vielen Ländern bietet der nationale Rechtsweg jedoch keinen ausreichenden Schutz.



Die Stellungnahme der Treaty Alliance Deutschland zum Entwurf für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten (»Zero Draft«) von September 2018 ist abrufbar unter:

https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2018/11/2018-09_Treaty-Alliance-Dtl_Stellungnahme-Zero-Draft_web.pdf

Das ausführliche Positionspapier "Für eine menschenrechtliche Regulierung der globalen Wirtschaft" der Treaty Alliance Deutschland in der aktualisierten Fassung von Februar 2019 ist abrufbar unter:

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Positionspapier_TreatyAllianzDeutschland_Fassung2019.pdf

In der Treaty Alliance Deutschland (www.cora-netz.de/treaty) haben sich die folgenden zivilgesellschaftliche Organisationen zusammengeschlossen, um den Prozess hin zu einem globalen Menschenrechtsabkommen zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen zu unterstützen. Die vorliegende Stellungnahme wird von den Mitgliedsorganisationen im Rahmen ihres Mandats mitgetragen.

aktion ./, arbeitsunrecht | Aktionsgemeinschaft Solidarische Welt | Attac Deutschland | Berliner Wassertisch | Brot für die Welt | BUND | Christliche Initiative Romero | CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung | FEMNET | FIAN Deutschland | Forschungs-und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika | Forum Fairer Handel | Forum Umwelt und Entwicklung | Germanwatch | Global Policy Forum | Goliathwatch | INKOTA-netzwerk | Institut für Ökologie und Aktions-Ethnologie (INFOE) | Mission EineWelt | medico international | MISEREOR | PowerShift | SÜDWIND | terre des hommes | WEED | Weltladen-Dachverband | Werkstatt Ökonomie

CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung

Stresemannstr. 72, 10963 Berlin

Tel. +49 (0)30-2888 356 989 • info@cora-netz.de • www.cora-netz.de

Berlin, September 2019