

Menschenrecht vor Profit – das geplante UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten

Armin Paasch

Menschenrechtsverletzungen im globalen Wirtschaftsgeschehen stehen seit der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2011 vermehrt im Fokus politischer und rechtlicher Debatten.¹ Nach fast sieben Jahren ist die Bilanz der Umsetzung dieser Leitprinzipien jedoch durchwachsen. Einerseits wurden sie in mehreren zwischenstaatlichen Regelwerken und Leitsätzen, etwa bei der OECD und der Weltbank, aufgegriffen. Auch Unternehmen nehmen in Grundsatzserklärungen und Verhaltenskodizes vermehrt darauf Bezug und haben begonnen, einige Elemente menschenrechtlicher Sorgfalt in ihre Managementprozesse zu integrieren.

Andererseits sind weltweit erst 21 Staaten der Aufforderung gefolgt, Nationale Aktionspläne (NAPs) zur Umsetzung der Leitprinzipien zu verabschieden.² Die Qualität der meisten Aktionspläne ist äußerst mangelhaft und wurde von Nichtregierungsorganisationen (NRO) scharf kritisiert. Allen NAPs fehlt es an Verbindlichkeit und wirksamen Durchsetzungsinstrumenten. Dies gilt auch für den Ende 2016 verabschiedeten deutschen NAP, der lediglich die „Erwartung“ zum Ausdruck bringt, dass deutsche Unternehmen ihre menschenrechtliche Sorgfalt umsetzen (vgl. CorA 2017 und Heydenreich / Paasch 2017: S. 13-21). Immerhin will die Bundesregierung laut neuem Koalitionsvertrag gesetzlich tätig werden, wenn die Unternehmen bis 2020 die Erwartung der Bundesregierung nicht erfüllen.

¹ Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“, Deutsche Version, herausgegeben durch das Deutsche Global Compact Netzwerk: https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf.

² Vgl. Website des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx>, Stand vom 10.3.2018.

Bereits in der Einleitung stellen die UN-Leitprinzipien selbst klar, dass sie nicht die letztgültige Antwort auf die Herausforderungen im Spannungsfeld Wirtschaft und Menschenrecht darstellen, sondern nur das „Ende eines Beginns“ markieren. Bereits drei Jahre später sollte sich diese Einschätzung bewahrheiten: 2014 setzte der UN-Menschenrechtsrat per Resolution eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe ein, die ein international „verbindliches Instrument“ zur Regulierung der Aktivitäten transnationaler Konzerne und anderer Unternehmen mit Blick auf die Einhaltung der Menschenrechte erarbeiten soll (vgl. zum Hintergrund Martens / Seitz 2016).³

Der vorliegende Beitrag zeigt auf, dass fortwährende Menschenrechtsverletzungen sowie mehrere konzeptionelle und rechtliche Schwächen der UN-Leitprinzipien selbst die Notwendigkeit eines völkerrechtlich verbindlichen Abkommens für Wirtschaft und Menschenrechte begründen. Er fasst den Verhandlungsstand und den Inhalt des vorliegenden Entwurfs für die „Elemente“ dieses Abkommens zusammen, analysiert die Gegenargumente der EU und der Bundesregierung gegen ein solches Abkommen und skizziert die diesbezüglichen Erwartungen von Menschenrechts-, Entwicklungs- und Umweltorganisationen.

Menschenrechtsverletzungen in der globalen Wirtschaft

Mehrere Skandale haben seit Verabschiedung der UN-Leitprinzipien die Weltöffentlichkeit aufgerüttelt und den politischen Handlungsdruck verstärkt. Dazu gehören die wiederholten, tödlichen und vermeidbaren Einsturz- und Brandkatastrophen in Textilfabriken in Bangladesch und Pakistan, die Ermordung von 34 streikenden Bergarbeitern im südafrikanischen Marikana im August 2012 sowie die ebenfalls vermeidbare gigantische Schlammlawine infolge eines Dammbrochs einer Eisenerzmine nahe der brasilianischen Kleinstadt Mariana in Brasilien, welche 19 Menschen das Leben gekostet und die Lebensgrundlagen tausender Menschen auf absehbare Zeit zerstört hat.

„Diese Wirtschaft tötet“, hatte Papst Franziskus 2013 in seinem apostolischen Schreiben *Evangelii Gaudium* 2013 gemahnt. Die erwähnten Beispiele bestätigen dies auf drastische Weise. Sie sind aber nur die Spitze des Eisbergs: Eine Studie der Universität Maastricht zählte zwischen 2005 und

³ UN Doc A/HRC/26/9 vom 14.7.2014: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/082/52/PDF/G1408252.pdf?OpenElement>.

2014 weltweit insgesamt 1.877 wirtschaftsbezogene Menschenrechtsvorwürfe (Kamminga 2015). Über ein Drittel davon betraf allein den Abbau von metallischen und Energierohstoffen sowie die Energieversorgung und –infrastruktur (Heydenreich / Paasch 2017). Weitere menschenrechtliche Brennpunkte sind die Landwirtschaft, Fertigungsbetriebe für Textilien und Spielzeug, die Elektronik- und Telekommunikationsbranche, die Pharmaindustrie und der Einzelhandel. Weltweit sind auch zahlreiche Partner von MISEREOR mit wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen konfrontiert: durch Zerstörung von Umwelt und Lebensgrundlagen, Landvertreibung, Ausbeutung von Arbeiter/-innen, Einschränkungen der Meinungsfreiheit und der Selbstbestimmung sowie Verfolgung und Ermordung von Menschenrechtsverteidiger/-innen.

Nicht selten tragen auch deutsche Unternehmen durch ihre Auslandsaktivitäten oder Geschäftsbeziehungen zu solchen Menschenrechtsverletzungen bei, sei es als Exporteure von Waffen oder gesundheitsschädigenden Pestiziden, als Importeure von Kupfer, Platin, Steinkohle oder Kakao, als Investoren in Kaffeeplantagen oder als Kreditgeber, Versicherer und Zulieferer von Kohlekraftwerken, Staudämmen und Bergwerken (Heydenreich / Paasch / Kusch 2014: 10-25). Besagte Studie der Universität Maastricht zählte zwischen 2004 und 2014 allein 87 Menschenrechtsvorwürfe gegen DAX-Unternehmen, womit Deutschland im internationalen Vergleich einen unrühmlichen fünften Rang einnahm.

Zu den Grundwidersprüchen der Globalisierung gehört es, dass Opfer kaum eine Chance haben, Mutterkonzerne für die Menschenrechtsverstöße ihrer Tochter- und Zulieferbetriebe gerichtlich zu belangen. Sehr wohl aber können Mutterkonzerne ausländische Staaten wegen vermeintlicher „unfairer Behandlung“ oder „indirekter Enteignung“ ihrer Tochterunternehmen vor internationalen Investitionsschiedsgerichten auf millionenschweren Schadensersatz verklagen. Als indirekte Enteignung oder unfaire Behandlung werten diese mitunter auch Regulierungen in Bereichen der Wasserversorgung, Gesundheitsschutz oder Landverteilung, die ihre vermeintlich „legitimen Erwartungen“ auf zukünftige Gewinne einschränken. Dies geschieht oftmals auch in Fällen, wo diese Regulierungen der Umsetzung von Menschenrechten und dem Schutz der Umwelt dienen (Heydenreich / Paasch 2017: 57-65).

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und ihre Schwächen

Genau dieser Grundwiderspruch war auch die Triebfeder für die Entwicklung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die 2011 einstimmig im UN-Menschenrechtsrat beschlossen wurden. Diese beruhen auf drei „Säulen“: Gemäß der ersten Säule sind Staaten verpflichtet, Menschenrechtsverletzungen in der Wirtschaft durch „wirksame Politiken, Gesetzgebung, sonstige Regelungen und gerichtliche Entscheidungsverfahren [...] zu verhüten, zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen“ (Prinzip 1). Die Pflicht zum Schutz der Menschenrechte liegt also primär bei den Staaten.

Gemäß der zweiten Säule tragen aber auch Unternehmen eine eigene Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte. Dies gilt nicht nur für eigene Aktivitäten, sondern auch für ihre Geschäftsbeziehungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Unternehmen sollen sich demnach in einer Grundsaterklärung zur Achtung der Menschenrechte bekennen. Gemäß ihren menschenrechtlichen „Sorgfaltspflichten“ sollen sie tatsächliche oder potenzielle negative Auswirkungen auf die Menschenrechte untersuchen und solche Auswirkungen durch angemessene Maßnahmen vermeiden. Über die menschenrechtlichen Risiken und die ergriffenen Maßnahmen sollen sie außerdem transparent Bericht erstatten. Wenn aufgrund ihres Verhaltens Menschen zu Schaden gekommen sind, sollen Unternehmen Wiedergutmachung leisten.

Gemäß der dritten Säule wiederum sind Staaten verpflichtet, Betroffenen von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen Zugang zu Abhilfe zu garantieren, was den Zugang zu Gerichten wie auch außergerichtlichen Beschwerdemechanismen, etwa den nationalen Kontaktstellen der OECD zu den Leitsätzen für multinationale Konzerne, umfasst. Auch Unternehmen sollen für Betroffene zugängliche Beschwerdemechanismen einrichten.

Zweifelsohne haben die UN-Leitprinzipien das Bewusstsein in Politik und Wirtschaft für menschenrechtliche Herausforderungen geschärft und, zumindest in einigen Ländern, Diskussionsprozesse und eine politische Dynamik zur Befassung mit diesen Problemen entfacht. Dennoch mangelt es den NAPs und sonstigen Maßnahmen auf internationaler und nationaler Ebene an Tiefe und Verbindlichkeit, um den massiven und vielfältigen Menschenrechtsverletzungen in der globalen Wirtschaft auch nur ansatzweise Einhalt

zu gebieten und den beschriebenen Grundwiderspruch der Globalisierung aufzulösen. Das liegt zum einen an einer mangelhaften Umsetzung der Leitprinzipien angesichts massiver Widerstände seitens der Wirtschaftsverbände und innerhalb der Regierungen gegen jeglichen Ansatz verbindlicher Vorgaben. Teil des Problems sind aber auch die folgenden konzeptionellen und rechtlichen Schwächen der Leitprinzipien selbst (vgl. Heydenreich / Paasch / Kusch 2014: 28-32):

- 1) Zwar beschreiben die Leitprinzipien ausführlich die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen und führen mit den „mensenrechtlichen Sorgfaltspflichten“ ein innovatives Konzept zur Operationalisierung dieser Verantwortung in globalen Wertschöpfungsketten ein. Allerdings wird in der ersten Säule nur stellenweise und auch dort nicht eindeutig genug klargestellt, dass Staaten gemäß ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht die Unternehmen zur Einhaltung dieser Sorgfalt auch verpflichten müssen (De Schutter et al 2012).
- 2) Mit ihrer einseitigen Beschränkung der menschenrechtlichen Staatenpflichten auf das jeweils nationale Territorium werden die UN-Leitprinzipien der Realität der globalen Wirtschaft nicht gerecht. Die Leitprinzipien erkennen extraterritoriale Staatenpflichten nur dann ansatzweise an, wenn Unternehmen in Konfliktgebieten operieren oder wenn Staaten die Auslandsaktivitäten von Unternehmen über Außenwirtschaftsförderung, Subventionen, öffentliche Beschaffung oder als Eigentümer der Unternehmen aktiv fördern (Windfuhr 2012).
- 3) In der dritten Säule fordern die Leitprinzipien zwar den Abbau von materiellen und prozessualen Hürden für Betroffene beim Zugang zu Gerichten im so genannten „Gastland“ der betreffenden Wirtschaftsaktivitäten, jedoch nicht in den „Heimatstaaten“ der verantwortlichen transnationalen Konzerne. Dies wäre aber besonders dann geboten, wenn im Gaststaat keine unparteiische und funktionierende Justiz vorzufinden ist, die den Opfern Zugang zu einem fairen Verfahren ermöglichen würde (Action Aid Niederlande u.a. 2017).

In allen drei Aspekten fallen die UN-Leitprinzipien hinter den Rechtsauffassungen der UN-Expertenausschüsse zurück, die mit offiziellem Mandat die in den Menschenrechtsabkommen verbrieften Rechte in Form sogenannter „Allgemeiner Kommentare“ (*General Comments*) auslegen und

deren Umsetzung auf Grundlage von Staatenberichten und Schattenberichten von NRO überprüfen und kommentieren (*Concluding Observations*). So hat der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Juli 2017 im *General Comment* Nr. 24 zu Wirtschaft und Menschenrechten unmissverständlich klargestellt, dass Staaten auch außerhalb ihrer eigenen Territorialgrenzen die Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten müssen, insofern sie über entsprechende Kontrollmöglichkeiten verfügen.⁴ Unter anderem müssen Staaten nach Rechtsauffassung des Ausschusses Unternehmen gesetzlich verpflichten, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten entlang der gesamten Wertschöpfungskette umzusetzen. Opfern von Menschenrechtsverstößen müssen sie Zugang zu Zivilgerichten ermöglichen (Absatz 16).

Verhandlungen und mögliche Inhalte eines künftigen verbindlichen Abkommens

Eine weitere Schwäche der UN-Leitprinzipien besteht darin, dass sie zwar völkerrechtlich verbindliche Menschenrechtsabkommen interpretieren, diese Interpretation selbst aber keinen völkerrechtlich verbindlichen Status besitzt. Zwar wurden die Leitprinzipien im UN-Menschenrechtsrat einstimmig verabschiedet, sie sind aber kein völkerrechtlicher Vertrag, zu deren Umsetzung sich die Staaten durch Ratifizierung verbindlich verpflichtet hätten. Damit verfügen die Vereinten Nationen auch über keinen eigenen Ausschuss, der alle fünf Jahre von jedem Staat einen ausführlichen Umsetzungsbericht einfordern, bewerten und öffentlich kommentieren kann. Opfer von Menschenrechtsverletzungen haben auch keine Möglichkeit, vor einem solchen Ausschuss Beschwerde gegen Staaten einzulegen und überprüfen zu lassen. In vielen Staaten haben Menschenrechtsabkommen, anders als Leitprinzipien, Verfassungsrang und können damit national eingeklagt werden.

Aus all diesen Gründen ist es sehr zu begrüßen, dass der UN-Menschenrechtsrat im Juli 2014 – damals gegen die Stimmen von Deutschland und 16 weiteren Industrieländern – eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe beauftragt hat, ein verbindliches Menschenrechtsinstrument zu transnationa-

⁴ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment N 24 on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities, Absatz 10.

len Konzernen und anderen Unternehmen zu erarbeiten.⁵ Ein breites Bündnis von über 1000 Menschenrechts-, Entwicklungs- und Umweltorganisationen in Deutschland und weltweit verbindet mit einem solchen Abkommen die Hoffnung auf eine internationale Wirtschaftsordnung, in der Unternehmen auch bei Auslandsgeschäften zur Achtung der Menschenrechte verpflichtet werden, Betroffene von Menschenrechtsverletzungen Zugang zu Gerichten in den Heimatländern der Konzerne erhalten sowie Menschenrechtsabkommen völkerrechtlich Vorrang vor Handels- und Investitionsabkommen genießen (Treaty Alliance Deutschland 2017).

Seither hat die Arbeitsgruppe in Genf dreimal getagt. Hatten an der ersten Sitzung 2015 lediglich 60 Staaten teilgenommen und die EU-Mitglieder gänzlich gefehlt, so waren es 2016 bereits 80 und 2017 sogar 101 Staaten, einschließlich jener aus der EU. Diese hohe Teilnehmerzahl ist für zwischenstaatliche Arbeitsgruppen dieser Art ungewöhnlich und bezeugt wachsende Dynamik und Interesse vieler Regierungen an dem Prozess. Nicht zuletzt ist dies auch dem breiten Druck aus der globalen Zivilgesellschaft geschuldet. Im Vorfeld der dritten Sitzung im Oktober 2017 hatte der ecuadorianische Vorsitz der Arbeitsgruppe auf Grundlage der Konsultationen der vergangenen Jahre einen ersten Entwurf für mögliche „Elemente“ eines solchen Abkommens vorgelegt. Zahlreiche NRO, darunter Amnesty International,⁶ FIAN International, MISEREOR und 12 weitere europäische und amerikanische katholische Entwicklungsorganisation,⁷ Brot für die Welt sowie der BUND und dessen internationaler Dachverband *Friends of the Earth* lobten die „Elemente“ als eine sehr gute Grundlage für die weiteren Verhandlungen und hoben dabei unter anderem folgende Aspekte hervor:

- Die „Elemente“ heben den besonderen Stellenwert der Menschenrechte im Völkerrecht hervor, der in der Charta der Vereinten Nationen bereits angelegt ist, und erkennen den Vorrang von Menschenrechten vor Handels- und Investitionsabkommen an. Handels-

⁵ Vgl. Fußnote 3.

⁶ Elements for the draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights: Amnesty International's Preliminary Observations and Recommendations, 20. Oktober 2017: <https://www.amnesty.org/en/documents/ior51/7323/2017/en/>.

⁷ CIDSE, MISEREOR u.a.: Contribution to the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, Februar 2018: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/CallforComments/CIDSE.pdf>.

und Investitionsbestimmungen könnten damit durch Schieds- oder ordentliche Gerichte nicht mehr so ausgelegt werden, dass Staaten für Maßnahmen zur Umsetzung der Menschenrechte auf Schadensersatz verklagt werden (vgl. Krajewski 2017). Staaten sollen laut den „Elementen“ zudem verpflichtet werden, vor dem Abschluss von Handelsabkommen menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchzuführen. Wenn Unvereinbarkeiten von Handelsbestimmungen mit menschenrechtlichen Verpflichtungen bestehen und in den Verhandlungen nicht ausgeräumt werden können, sind diese Abkommen abzulehnen.

- Die „Elemente“ greifen das Konzept der „menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten“ der UN-Leitprinzipien auf und nehmen Bezug auf das 2017 verabschiedete französische Gesetz, das große Unternehmen zur Erarbeitung von Sorgfaltungsplänen verpflichtet und Opfern von Menschenrechtsverstößen im Ausland die Möglichkeit von Zivilklagen in Frankreich gegen die dort ansässige große Konzerne eröffnet. Unternehmen sollen laut den „Elementen“ verwaltungs-, zivil- und strafrechtlich für Menschenrechtsverstöße haftbar gemacht werden. Mutterkonzerne könnten auch für Schäden belangt werden, die ihre Tochterunternehmen oder von ihnen kontrollierte Unternehmen verursacht haben.
- Die Elemente schlagen eine Vielfalt von prozessualen Maßnahmen vor, die Betroffenen von Menschenrechtsverstößen auch in Heimatstaaten transnationaler Konzerne den Zugang zu Gerichten erleichtern würden. Dazu gehört die Erleichterung von Gruppenklagen, eine Erleichterung des Zugangs zu Informationen, die zur Beweiserhebung erforderlich sind, sowie eine bessere Zusammenarbeit von Staaten und Gerichten in transnationalen Konstellationen.
- Über die oben erwähnten üblichen Durchsetzungsinstrumente von UN-Menschenrechtsausschüssen hinaus schlagen die „Elemente“ vor, über die Schaffung eines Internationalen Gerichtshofs für Transnationale Konzerne und Menschenrechte zu beraten. Alternativ oder zusätzlich bringen die „Elemente“ die Einrichtung spezialisierter Kammern zu Wirtschaft und Menschenrechten bei regionalen Menschenrechtsgerichtshöfen ins Gespräch.

An vielen Punkten bedürfen die Elemente der weiteren Präzisierung, um die menschenrechtliche Wirkung, aber auch die Rechtssicherheit von Un-

ternehmen zu gewährleisten. Manche Konzepte und Begrifflichkeiten werden nicht immer einheitlich verwendet. Auch müssten manche Aspekte ergänzt werden, die in den UN-Leitprinzipien und im General Comment N 24 besser abgedeckt sind. Dazu gehört etwa der Begriff der „Geschäftsbeziehungen“, der über Zulieferketten hinaus auch Investitionen, Exporte oder Dienstleistungen erfasst. Im Bereich des Wirtschafts-Staat-Nexus müsste neben den in den „Elementen“ behandelten Unternehmen in öffentlichem Eigentum und der öffentlichen Beschaffung auch die Außenwirtschaftsförderung behandelt werden. Insgesamt wäre eine stärkere Anlehnung an den General Comment N 24 wünschenswert, der innerhalb der Vereinten Nationen den Rang einer „autoritativen“ Interpretation des UN-Sozialpaktes hat und unter VölkerrechtlerInnen damit leichter Unterstützung finden würde.

Nichtsdestotrotz bilden die vorgeschlagenen Elemente eine gute „Grundlage für substanzielle Verhandlungen“, was in der Einleitung des Dokuments als Anspruch formuliert wird. In diesem Sinne würdigt auch Professor Olivier De Schutter, der renommierte Völkerrechtler und Berichterstatter im UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für den Bereich Wirtschaft und Menschenrechte, die „Elemente“ als „eine exzellente Basis für die Diskussion“, die jedoch in einigen Bereichen weiterer Klärungen bedürften. In diesem Sinne hat auch der ecuadorianische Vorsitz der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe die Staaten eingeladen, konstruktive Kommentare und Vorschläge einzubringen. Auf Basis dieser Kommentare und weiterer Konsultationen will Ecuador mindestens vier Monate vor der vierten Sitzung der Arbeitsgruppe im Oktober 2018 einen ausgearbeiteten Vertragsentwurf vorlegen und zur Diskussion stellen.⁸

Gegenargumente und prozedurale Bedenken der EU

Im Gegensatz zu den NRO, Gewerkschaften und vielen Staaten aus dem globalen Süden wiesen die internationalen Unternehmensverbände *International Chamber of Commerce* (ICC), die *International Organisation of Employers* (OIE), *Business at OECD* sowie *Foreign Trade Association* (FTA) die „Elemente“ bei der dritten Sitzung der Arbeitsgruppe in Genf als „kontraproduktiv“ scharf zurück (Business at OECD at al 2017). Diese stellten

⁸ Report on the third session of the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/017/50/PDF/G1801750.pdf?OpenElement>

„einen großen Rückschritt“ dar und untergraben den wesentlichen internationalen Konsens, der mit den UN-Leitprinzipien erreicht worden sei. Insbesondere wehren sich die Verbände gegen direkte Menschenrechtspflichten für Unternehmen sowie die Haftung für Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette und beklagen „tiefe Schwächen“ in verschiedenen Vorschlägen zu Handels- und Investitionsschutzabkommen und der Frage extraterritorialer Jurisdiktion.

Die Europäische Kommission gab sich in ihren Statements diplomatischer als diese Interessensverbände, bekräftigte aber ebenfalls ihre Skepsis gegenüber dem Prozess. In ihrem Eingangsstatement während der dritten Sitzung der Arbeitsgruppe brachte sie insbesondere die Sorge zum Ausdruck, dass die Verhandlungen um ein neues Abkommen die Umsetzung der UN-Leitprinzipien „unterminieren“ könne.⁹ Auch die Bundesregierung begründete gegenüber dem Bundestag ihre Bedenken gegenüber dem Prozess mit der Befürchtung, durch „polarisierende Positionen“ könne „das bisher Erreichte in Frage gestellt“ werden und die Akzeptanz und Umsetzung der UN-Leitprinzipien Schaden nehmen (Bundestag 2016).

NRO halten diese Sorge hingegen für unbegründet. Das Abkommen betrachten sie vielmehr als ein komplementäres Instrument zu den UN-Leitprinzipien, das durch seine völkerrechtliche Verbindlichkeit und die damit verbundenen Durchsetzungsinstrumente eine stärkere Hebelwirkung entfalten und mehr Staaten als bisher zum Handeln bewegen könnte. Die „Elemente“ richten sich keineswegs gegen die Leitprinzipien, sondern bestätigen sie explizit und greifen dort enthaltene Konzepte auf. Die bisherige Erfahrung bestätigt auch mitnichten die Sorge, dass die Verhandlungen sich negativ auf die Umsetzung der UN-Leitprinzipien auswirken könnten. Im Gegenteil: Mit Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark hatten vor der Resolution zur Erarbeitung eines verbindlichen Abkommens im Juli 2014 lediglich drei Staaten einen NAP zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien verabschiedet, alle weiteren 18 NAPs folgten danach.¹⁰ Auch Deutschland hatte sich zuvor beharrlich gegen die Entwicklung eines NAP gesträubt und startete den Prozess zu dessen Erarbeitung erst im Dezember

⁹ European Union: Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, 3rd session (23-27 October 2017): Opening remarks by the European Union, S. 3: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/OralInterventions/EUItem3.AdoptionAgendaandPoW.pdf>.

¹⁰ Vgl. Fußnote 2.

2014. Vieles spricht dafür, dass die Resolution den Handlungsdruck deutlich erhöht hat. Zuvor war eine entsprechende Dynamik nicht vorhanden.

Auch auf internationaler Ebene hätten sich die Staaten im Rahmen der Umsetzung der Leitprinzipien ohne den Druck eines drohenden verbindlichen Abkommens kaum zu einer intensiveren Beschäftigung mit den Hürden beim Zugang zu Gerichten durchgerungen. Der UN-Menschenrechtsrat forderte das Hochkommissariat am 15. Juli 2014 einstimmig auf, einen Bericht zu dieser Frage zu erarbeiten.¹¹ Es ist kein Zufall, dass dies just einen Tag nach der umstrittenen Mehrheitsentscheidung zur Einrichtung der Arbeitsgruppe für ein „verbindliches Instrument“ geschah. Der Bericht, den das Hochkommissariat im Mai 2016 vorgelegt hat, analysiert treffend die Hürden beim Zugang zu Gerichten, mit denen Opfer von Menschenrechtsverletzungen besonders in transnationalen Konstellationen konfrontiert sind.¹² Auf der Umsetzungsebene ist bislang jedoch wenig geschehen. Die Bundesregierung hat die Problematik in ihrem NAP völlig verleugnet. Als einzige Maßnahme kündigte sie in diesem Bereich die Erarbeitung einer Broschüre an.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten wenden gegen ein verbindliches Abkommen außerdem ein, der Anwendungsbereich beschränke sich auf transnationale Konzerne und lasse andere Unternehmen außer Acht, die in vielen Fällen jedoch auch an Menschenrechtsverstößen beteiligt seien¹³. Zwar stimmt es, dass einige Staaten wie Südafrika lokale Unternehmen nicht einbeziehen wollen. Die „Elemente“ bekräftigen hingegen unmissverständlich das Ziel „sicherzustellen, dass die Aktivitäten Transnationaler Konzerne und anderer Unternehmen die Menschenrechte in vollem Umfang respektieren“ (Absatz 1.4.). Dies wird auch im Absatz 2 der „Elemente“ hinsichtlich des Anwendungsbereichs bekräftigt. Allerdings soll das Abkommen nur solche *Aktivitäten* der Unternehmen betreffen, die einen „transnationalen Charakter“ haben. Wenn also ein lokales Unternehmen in transnationale Wertschöpfungsketten integriert ist, sollen die Bestimmungen des Abkommens auch für dieses Unternehmen gelten. Ein solcher Fokus ist durchaus gerechtfertigt, weil das Völkerrecht hinsichtlich der menschenrechtlichen Schutzpflicht von Staaten gegenüber Wirtschaftsaktivitäten innerhalb ihres Territoriums bereits jetzt keinen Zweifel zulässt. Widerstreitende Rechts-

¹¹ UN Doc A/HRC/RES/26/22 vom 15.7.2014, Absatz 7: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/083/82/PDF/G1408382.pdf?OpenElement>.

¹² UN Doc A/HRC 32/19 vom 10.5.2016: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/093/78/PDF/G1609378.pdf?OpenElement>.

¹³ Vgl. Fußnote 9.

auffassungen und Regelungslücken bestehen hingegen in Konstellationen, in denen Wirtschaftsaktivitäten einen transnationalen Charakter haben. Olivier de Schutter bezeichnet diese Herangehensweise der „Elemente“ daher als einen „konstruktiven Ansatz“, schlägt aber eine präzisere Definition dieses transnationalen Charakters vor (De Schutter 2017: 6). Auch Amnesty International begrüßt den „hauptsächlichen Fokus“ auf transnationale Aspekte, fordert aber ähnlich wie Brot für die Welt und MISEREOR u.a., dass das Abkommen die bereits bestehenden staatlichen Schutzpflichten gegenüber allen Unternehmen explizit bestätigt. Dadurch könne für Betroffene von Aktivitäten rein nationalen und internationalen Charakters das gleiche Schutzniveau gesichert und zugleich eine Gleichbehandlung aller Unternehmen gewährleistet werden (Amnesty International 2017: 7).

Weitere Kritikpunkte der EU konzentrieren sich auf den Prozess der Verhandlungen. In einem unveröffentlichten „Non Paper“, das sie im Vorfeld der dritten Sitzung mit den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten abgestimmt hatte, nannte sie für die Fortsetzung ihrer Teilnahme an den Verhandlungen neben dem Einschluss nicht-transnationaler Unternehmen in den Anwendungsbereich zwei weitere Bedingungen: einen unparteiischen Vorsitzenden („impartial chairperson“) sowie die Beteiligung aller Stakeholder, einschließlich der Unternehmen. Immer wieder haben Vertreter von EU-Mitgliedstaaten auch in Gesprächen die Parteilichkeit Ecuadors als Vorsitzendem der Arbeitsgruppe kritisiert. Als Alternative scheint der EU John Ruggie, der Koordinator der UN-Leitprinzipien, als „unparteiischer Vorsitzender“ vorzuschweben. Unparteiisch wäre dieser jedoch keineswegs, hat er sich doch bei mehreren Gelegenheiten ganz eindeutig gegen die Idee eines umfassenden verbindlichen Abkommens zu Wirtschaft und Menschenrechten ausgesprochen und seine Präferenz, auf „internationale rechtliche Instrumente als Präzisionsmittel“ zu setzen, deutlich gemacht.¹⁴

Hinzu kommt, dass den im Rahmen des UN-Menschenrechtsrats üblichen und bewährten zwischenstaatlichen Arbeitsgruppen („*open-ended intergovernmental working groups*“) immer ein Staatenvertreter vorsitzt. Ebenso ist es dort üblich, dass nicht-staatliche Akteure mit Beraterstatus bei den Vereinten Nationen an den Sitzungen dieser Arbeitsgruppen teilnehmen und sich zu Wort melden können, ohne jedoch Stimmrecht bei Abstimmungen zu haben. Über einen solchen Beraterstatus verfügen Unternehmensverbände ebenso wie NRO und Gewerkschaftsverbände. Und in der Tat haben auch die Unternehmensverbände an den Sitzungen der Arbeitsgruppe

¹⁴ Vgl. Fußnote 9, S. 4.

teilgenommen und ihre Positionen offensiv eingebracht. Eine weitergehende Einbeziehung wäre undemokratisch und würde Unternehmensverbänden mit Partikularinteressen unangemessene Mitspracherechte über Fragen des internationalen Rechts einräumen, die alle Menschen betreffen. Bei der Erarbeitung der UN-Leitprinzipien war es eben diese enge Einbindung der Unternehmen, die zu den oben beschriebenen Schwächen und Lücken geführt hat (MISEREOR/ Global Policy Forum 2008).

Konstruktive Verhandlung zu Inhalten statt prozedurale Blockaden notwendig

Die EU erweckt vielfach den Eindruck, dass sich hinter der Kritik am Prozess in Wahrheit ihre grundsätzliche Ablehnung eines verbindlichen Abkommens verbirgt. Dass die meisten EU-Mitglieder ein solches Abkommen nicht wollen, ist in vielen informellen Gesprächen deutlich geworden, im deutschen Fall auch in Antworten auf parlamentarische Anfragen. Als erneuten prozessualen Blockadeversuch konnte man somit auch den Vorstoß der EU zum Ende der dritten Sitzung der Arbeitsgruppe interpretieren, für eine weitere Sitzung der Arbeitsgruppe im Oktober 2018 bedürfe es einer neuen Resolution des UN-Menschenrechtsrats, weil das Mandat der Resolution von 2014 nur drei Sitzungen abdecke. Tatsächlich beschreibt die Resolution nur für drei Sitzungen die zentralen Tagesordnungspunkte. Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte widersprach aber der Auffassung, dass für weitere Sitzungen eine neue Resolution erforderlich sei. Das Mandat bestehe vielmehr darin, ein verbindliches Instrument zu erarbeiten, auch wenn die notwendige Anzahl der Sitzungen in der Resolution nicht genannt wird. Inzwischen hat die EU offenbar ihre Position modifiziert. Wie aus der Antwort der Bundesregierung auf eine schriftliche Frage im Bundestag hervorgeht, fordert sie nun keine neue Resolution mehr als Bedingung für eine vierte Sitzung, wohl aber zur Festlegung des Arbeitsprogramms weiterer Sitzungen (Bundestag 2018: 1).

NRO haben die Bundesregierung und die EU stattdessen aufgefordert, von prozeduralen Blockaden Abstand zu nehmen und sich stattdessen aktiv und konstruktiv an den Verhandlungen zu beteiligen. Bereits im März 2017 hatte das Europaparlament die EU zum wiederholten Mal aufgefordert, sich „aktiv und konstruktiv“ an der Formulierung des rechtlich verbindlichen

Instruments zu beteiligen¹⁵. Auch die SPD hatte sich in ihrem Programm zur Bundestagswahl für eine konstruktive Teilnahme an den Verhandlungen ausgesprochen. Ein erster wichtiger Schritt wäre ein Kommentar mit konstruktiven Vorschlägen zur Präzisierung oder Änderungen der von Ecuador vorgeschlagenen „Elemente“ des Abkommens. Immerhin hat sich die Bundesregierung dem Vernehmen nach inzwischen einer Gruppe von EU-Staaten angeschlossen, die sich überhaupt für eine Kommentierung durch die EU einsetzen. Die von Ecuador gesetzte Frist bis Ende Februar 2018 hat die EU aber jedoch verstreichen lassen, womit auch der weitere Zeitplan für die Ausarbeitung eines vollständigen Entwurfs schwer einzuhalten sein wird.

In ihrem Koalitionsvertrag hat die neue Bundesregierung angekündigt, sie werde „auf nationaler Ebene gesetzlich tätig“ werden, falls sich das Prinzip der Freiwilligkeit auf Grundlage des umfassenden Monitorings des NAP als unzureichend erweisen sollte. Darüber hinaus werde sich die Bundesregierung in diesem Fall „für eine EU-weite Regelung einsetzen“. Das sind wichtige Fortschritte, die über die Formulierungen im NAP hinausgehen. Wenn die Bundesregierung dies umsetzt, sollte sie ebenso wie die deutsche Wirtschaft folgerichtig ein ureigenes Interesse daran haben, dass auch andere Staaten außerhalb der EU ihre Unternehmen zur menschenrechtlichen Sorgfalt verpflichten. Der Prozess zu einem verbindlichen Abkommen bietet eine vielleicht einmalige Gelegenheit, ein *Level Playing Field* für Unternehmen weltweit schaffen, wie es auch deutsche Unternehmensverbände zumindest rhetorisch immer wieder eingefordert haben. Diese Gelegenheit sollten Deutschland und die EU im Sinne der Menschenrechte wie auch im eigenen Interesse nutzen.

Literatur:

ActionAid Netherlands, Brot für die Welt, SOMO, CIDSE, Friends of the Earth Europe, ITUC, ITF, The Norwegian Forum for Development and Environment 2017: Removing barriers to justice. How a treaty on business and human rights could improve access to remedy for victims: <http://www.cidse.org/publications/business-and-human-rights/business-and-human-rights-frameworks/removing-barriers-to-justice.html>

¹⁵ Resolution des Europäischen Parlaments vom 16.3.2017 (2017/2598(RSP)), Absatz 27: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0089+0+DOC+PDF+V0//EN>.

Amnesty International 2017: Elements for the draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights. Amnesty International's Preliminary Observations and Recommendations: <https://www.amnesty.org/en/documents/ior51/7323/2017/en/>.

Bundestag 18/10157 (2016): Die Beteiligung Deutschlands am sogenannten Treaty-Prozess der Vereinten Nationen in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen von internationalen Unternehmen. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Inge Höger, Wolfgang Gehrcke, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/101/1810157.pdf>

Bundestag 19/775 (2018): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 12. Februar 2018 eingegangenen Antworten der Bundesregierung <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/007/1900775.pdf>.

Business at OECD, FTA, ICC und OIE 2017: UN Treaty process on business and human rights. Response of the international business community to the "elements" for the draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights: <https://iccwbo.org/publication/un-treaty-business-human-rights-business-response-elements-draft-legally-binding-instrument/>

CorA-Netzwerk, Forum Menschenrechte & VENRO 2017: Kein Mut zu mehr Verbindlichkeit. Kommentar deutscher Nichtregierungsorganisationen zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte der Bundesregierung. http://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2017/03/2017-02-06_CorA-ForumMR-VENRO_NAP-Kommentar_%C3%BCberarb.pdf

De Schutter, O., Ramasastry, A., Taylor, M & Thompson, R. 2012: Human Rights Due Diligence: The Role of States. ICAR & ECCJ & CNCA. http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/human_rights_due_diligence-the_role_of_states.pdf.

De Schutter, Olivier 2017: The "Elements for the draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights": a comment: <https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/ElementsTBHR-De%20Schuttercomments23.10.2017.pdf>.

Heydenreich, Cornelia / Paasch, Armin / Kusch, Johanna 2014: Globales Wirtschaften und Menschenrechte – Deutschland auf dem Prüfstand: Germanwatch und MISEREOR: <https://germanwatch.org/de/download/8864.pdf>.

Heydenreich, Cornelia / Paasch, Armin 2017: Globale Energiewirtschaft und Menschenrechte – Deutsche Unternehmen und Politik auf dem Prüfstand, Germanwatch / MISEREOR:

Kamminga, Menno T. 2015: Company Responses to Human Rights Reports. An Empirical Analysis.

Krajewski, Markus 2017: Ensuring the primacy of human rights in trade and investment policies: Model clauses for UN Treaty on transnational corporations, other businesses and human rights: CIDSE / CAFOD / Entraide et Fraternité / Dreikönigsaktion / MISE-REOR / Trocaire.

Martens, J. & Seitz, K. 2016: Auf dem Weg zu globalen Unternehmensregeln. Der "Treaty-Prozess" bei den Vereinten Nationen über ein internationales Menschenrechtsabkommen zu Transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen. Global Policy Forum & Rosa-Luxemburg-Stiftung.

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

MISEREOR und Global Policy Forum 2008: Problematic Pragmatism – The Ruggie Report 2008: Background, Analysis and Perspectives: <https://www.world-economy-and-development.org/downloads/martensstrohscheidt.pdf>

OEIGWG 2017: Elements for the draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights: Chairmanship of the OEIGWG established by HRC Res. A/HRC/RES/26/9.

Windfuhr, M. 2012: Wirtschaft und Menschenrechte als Anwendungsfall extraterritorialer Staatenpflichten. In: Zeitschrift für Menschenrechte, Nr. 2, 2012, S. 95-118.

Treaty Alliance Deutschland 2017: Für eine menschenrechtliche Regulierung der globalen Wirtschaft. Positionspapier der Treaty Alliance zum Treaty-Prozess zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen: Attac Deutschland / Brot für die Welt / BUND / CIR / CorA, FIAN Deutschland / FDCL / Forum Fairer Handel / Forum Umwelt und Entwicklung / Global Policy Forum / MISEREOR / PowerShift / Südwind / Weed.