



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Auf dem Weg zur kritischen Masse – sorgt die EU jetzt für die nötige Zugkraft?

Stellungnahme zum überarbeiteten Entwurf für ein verbindliches Menschenrechtsabkommen der Offenen Zwischenstaatlichen UN-Arbeitsgruppe zu Transnationalen Konzernen und Sonstigen Unternehmen

November 2019

Inhalt

1	Worum geht es?	3
2	Zusammenfassende Bewertung	3
3	Anwendungsbereich und Definitionen	4
3.1	Persönlicher Anwendungsbereich	4
3.2	Materieller Bezugsrahmen	5
3.3	Definitionen	6
4	Rechte der Betroffenen	6
5	Prävention	7
5.1	Orientierung am Konzept der Sorgfaltspflicht aus den UNGP	7
5.2	Die Reichweite der Sorgfaltspflichten	8
5.3	Einbeziehung von Umweltfragen	8
5.4	Besetzte Gebiete und Konfliktgebiete	8
5.5	Corporate Capture	9
6	Diskriminierte und marginalisierte Gruppen	9
7	Haftung	10
8	Gerichtliche Zuständigkeiten, Verjährung und anwendbares Recht	12
8.1	Gerichtliche Zuständigkeiten	12
8.2	Verjährung	12
8.3	Anwendbares Recht	13
9	Internationale Rechtshilfe und Zusammenarbeit , Verhältnis zu anderen Normen des Völkerrechts	13
9.1	Internationale Rechtshilfe	13
9.2	Internationale Zusammenarbeit	14
9.3	Verhältnis zu anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen	14
10	Ausblick	15

1 Worum geht es?

Im Juni 2014 beschloss der UN-Menschenrechtsrat mit der Resolution 26/9 die Einrichtung der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zu Transnationalen Konzernen und Sonstigen Unternehmen (OEIGWG). Mandat der Arbeitsgruppe ist es, ein internationales rechtsverbindliches Instrument zur Regelung der Aktivitäten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Bereich der Menschenrechte auszuarbeiten. Vom 14. bis 18. Oktober 2019 kam die OEIGWG zur 5. Verhandlungsrunde zusammen. Von 193 UN-Mitgliedsstaaten waren 89 Staaten sowie Palästina und der Heilige Stuhl (als Beobachterstaaten) sowie die EU (jedoch ohne Verhandlungsmandat) anwesend. Diskussionsgrundlage war der überarbeitete Entwurf des ecuadorianischen Vorsitzes vom 16.07.2019,¹ in dessen Lesung sich 27 UN-Mitgliedsstaaten mit Stellungnahmen einbrachten.

Damit das Abkommen seine gewünschte Wirkung – das Schließen von Schutz- und Rechenschaftslücken bei transnationalen Wirtschaftsaktivitäten – entfalten kann, ist es essentiell, zumindest einige der relevanten Herkunftsstaaten transnationaler Unternehmen für das Abkommen zu gewinnen. In die bisherigen Verhandlungen brachten sich zur großen Mehrheit Staaten ein, die als Gaststaaten transnationaler Unternehmen klassifiziert werden können. Wichtige westliche Industrieländer wie die Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada, Australien, Japan und Südkorea unterstützen den Prozess nicht. Auch die Europäische Union (EU) machte bisher deutlich, dass sie noch nicht bereit sei, sich an den Verhandlungen zu beteiligen. Sie begründete dies in der Vergangenheit damit, dass EU-Vorschläge für mehr Konsensorientierung und zur Überwindung von Spaltungen seitens der Initiatoren der Resolution 26/9, Ecuador und Südafrika, nicht ausreichend berücksichtigt worden seien. Die EU sieht jedoch keinen grundsätzlichen Widerspruch zwischen dem Treaty-Prozess und dem globalen Konsens der UN-Leitprinzipien (UNGPs), solange letztere die Grundlage für weitere internationale Rechtsentwicklungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte sind.

2 Zusammenfassende Bewertung

In seinen Stellungnahmen zu den ersten Entwurfselementen² und zum ersten Entwurf der OEIGWG für das Abkommen (Zero Draft)³ machte das Deutsche Institut für Menschenrechte deutlich, dass ein übergeordneter internationaler Rechtsrahmen hilfreich und notwendig ist, um die staatlichen Schutzpflichten in Bezug auf unternehmerische Tätigkeiten zu konkretisieren. Bereits der Zero Draft setzte aus Sicht des Instituts die richtigen Schwerpunkte, um menschenrechtliche Schutzlücken vor allem in transnationalen Lieferketten zu schließen. Deshalb empfahl das Institut der Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass die EU den weiteren Verhandlungsprozess konstruktiv begleitet, indem sie an den Verhandlungen teilnimmt und sich inhaltlich einbringt. In beiden Stellungnahmen machte das Institut

¹ Der Entwurf ist abrufbar unter: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/OEIGWG_RevisedDraft_LBI.pdf (abgerufen am 26.11.2019).

² Niebank, Jan-Christian / Schuller, Christopher (2018): Stellungnahme: Die UN-Leitprinzipien als Grundlage für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

³ Niebank, Jan-Christian / Schuller, Christopher (2018): Stellungnahme: Die Richtung stimmt – jetzt muss die EU mitgestalten. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

deutlich, dass die Erfolgsaussichten der Entwurfsarbeiten wesentlich davon abhängen, dass diese auf den UNGP aufbauen und sie sinnvoll ergänzen.

Der jetzt vorliegende überarbeitete Entwurf (Revised Draft) weist gegenüber dem Vorentwurf deutliche Verbesserungen auf. Er behält die richtigen Schwerpunkte bei, erweitert den Anwendungsbereich auf alle (nicht lediglich transnationale) Unternehmensaktivitäten und orientiert sich enger als bisher an den UNGP. Weiterhin richtet er sich klar an staatlichen Schutzpflichten aus und rückt nun zusätzlich die Perspektive der Betroffenen stärker in den Fokus. All dies kann als deutliches Entgegenkommen des Vorsitzes gegenüber der EU gewertet werden. Trotz Schwächen und weiterem Überarbeitungsbedarf ist der Entwurf damit eine sehr gute Grundlage für die weiteren zwischenstaatlichen Verhandlungen.

3 Anwendungsbereich und Definitionen

3.1 Persönlicher Anwendungsbereich

Die Frage, welche Unternehmen bzw. Unternehmensaktivitäten im Rahmen der staatlichen Schutzpflicht zum Regelungsgegenstand gemacht werden, ist von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit des Abkommens.

Im neuen Entwurf wurde die Beschränkung auf transnationale Unternehmensaktivitäten aufgegeben. Nach Art. 3.1 sind jetzt "all business activities, including particularly but not limited to those of a transnational character" erfasst. Die Definition von Unternehmensaktivitäten („any economic activity of transnational corporations and other business enterprises“) in Art 1.3 stiftet allerdings Verwirrung und wird durch den erneuten Bezug auf transnationale Unternehmen teilweise als unnötige Einschränkung von Art. 3.1 interpretiert. Dennoch ist der erweiterte Anwendungsbereich ein deutliches Zugeständnis (u.a. an die EU) und aus Perspektive der Rechteinhaber_innen zu begrüßen, denn ihr effektiver Schutz setzt voraus, dass jede Art von nachteiligen Auswirkungen auf die Menschenrechte durch Unternehmensaktivitäten erfasst wird.

Während der 5. Verhandlungsrunde begrüßten die Mehrheit der Staaten sowie die EU den erweiterten Anwendungsbereich. Die Kontroverse ist indes nicht gänzlich entschärft: Weiterhin möchten sich einige Staaten (allen voran Südafrika) ausschließlich auf transnationale Unternehmen konzentrieren. Die Verhandlungen machten deutlich, worin der Kompromiss zwischen diesen Positionen liegen sollte: Der Entwurf sollte klarstellen, dass Staaten im Rahmen geltenden Völkerrechts verpflichtet sind, Menschenrechtsverletzungen durch Wirtschaftsaktivitäten jeglicher Art zu verhüten, zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen. In Erfüllung dieser Schutzpflicht müssen Staaten das Verhalten von Unternehmen regulieren, indem sie einen Standard menschenrechtlicher Sorgfalt schaffen, an dessen Nichteinhaltung Sanktionen geknüpft sind (Art. 5+6). Zentrales Anliegen des Abkommens müssen dabei insbesondere transnationale Wirtschaftsaktivitäten sein, um das Schließen menschenrechtlicher Schutzlücken insbesondere in globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten zu befördern. Im Zweck des Abkommens (Art. 2) könnte klargestellt werden, worum es geht: nämlich um den Lückenschluss im Zusammenhang mit transnationalen Wirtschaftsaktivitäten.

Eine weitere Verbesserung gegenüber dem Vorentwurf liegt darin, dass die Unternehmensaktivitäten nicht mehr gewinnorientiert sein müssen, um vom Regelungsgehalt des Ankommens erfasst zu sein. Damit fallen staatseigene Unternehmen nicht mehr aus dem Anwendungsbereich. Wünschenswert wäre es jedoch, den gesamten Nexus zwischen Staat und Wirtschaft (vgl. UNGP 4-6) expliziter und vollständig einzubeziehen. Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten sollten auch für Unternehmen gelten, die sich in staatlichem Eigentum befinden oder unter staatlicher Kontrolle stehen, und sie sollten durch den Staat in der Außenwirtschaftsförderung und der öffentlichen Beschaffung zur Auflage gemacht werden. Um die Kohärenz staatlicher Politiken sicherzustellen, wäre es sinnvoll, auch die operative Arbeit internationaler Handels- und Finanzinstitutionen konsequent am Schutz der Menschenrechte auszurichten (UNGP 10). Deshalb sollte der Entwurf Staaten in die Pflicht nehmen, darauf hinzuwirken.

Positiv ist zudem Art. 5.6, wonach KMU keine Freistellungsmöglichkeit (exemption) mehr erhalten, sondern Staaten stattdessen deren übermäßige Belastung vermeiden sollen. Dies stimmt mit UNGP 14 überein, wonach die Achtung der Menschenrechte allen Unternehmen obliegt - unabhängig von ihrer Größe, dem Sektor, dem sie angehören, ihrem operativen Umfeld, ihren Eigentumsverhältnissen und ihrer Struktur.

3.2 Materieller Bezugsrahmen

Beim sachlichen Anwendungsbereich besteht weiter Konkretisierungsbedarf. Nach Art. 3. Abs. 3. erstreckt sich das Abkommen auf „alle Menschenrechte.“ Die in dieser Formulierung fehlende Eingrenzung öffnet zwar politischen Spielraum, hinterlässt aber eine sichtbare Leerstelle. Eine Bezugnahme auf bestehende Standards lediglich in der Präambel ist nicht ausreichend. Spätestens bei der Umsetzung durch die Vertragsstaaten würden sich Probleme im Hinblick auf das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot ergeben. Deshalb sollten relevante Abkommen konkret benannt und in den operativen Teil des Abkommens überführt werden. Mindestens sollte, wie in den UNGP, auf die „International Bill of Rights“ bestehend aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) Bezug genommen werden. Besser wäre eine Bezugnahme auf die neun grundlegenden Menschenrechtsverträge: ICESCR, ICCPR, die Anti-Rassismuskonvention (ICERD), die Frauenrechtskonvention (CEDAW), die Anti-Folterkonvention (CAT), die Kinderrechtskonvention (CRC), die Wanderarbeitnehmendenkonvention (ICRMW), das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (ICPD) und die Konvention zum Schutz aller Personen vor erzwungenem Verschwindenlassen (CED). Zusätzlich sollte auf die Grundprinzipien der Internationalen Arbeitsorganisation ILO (Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, Beseitigung der Zwangsarbeit, Abschaffung der Kinderarbeit, Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf) und ihre konkrete Ausgestaltung in den acht ILO-Kernarbeitsnormen verwiesen werden.

Das Abkommen sollte darüber hinaus deutlich machen, dass Unternehmen weitere Standards achten müssen, um die Menschenrechte von Angehörigen besonders schutzbedürftiger Gruppen oder Bevölkerungsteile zu wahren. Deshalb sollte beispielsweise auf die UN-Erklärung über die Rechte indigener Völker (UNDRIP) und das ILO-Übereinkommen Nr. 169 als globalen Mindeststandard für indigene Rechte verwiesen werden.

Da der Entwurf auch umweltbezogene Sorgfaltspflichten formuliert (Art.1 Abs. 2., Art. 4 Abs. 5 lit. b und Art. 5 Abs. 3 lit. a), sollte, wenn dies beibehalten werden soll, zudem auf die spezifischen Rechtsquellen aus dem Umweltvölkerrecht sowie weitere einschlägige international anerkannte Standards verwiesen werden.

3.3 Definitionen

Bei einigen Definitionen besteht Nachbesserungsbedarf, andere werden im weiteren Text nicht konsequent angewendet.

Während der Vorentwurf „harm“ zum Bezugspunkt des Opferbegriffs machte (Art. 4 Abs. 1 a.F.), scheint jetzt Art. 1 Abs. 1 zwischen „human rights violations“ (durch Staaten) und „abuse“ (durch Unternehmen) zu differenzieren. Hier zu unterscheiden ist sinnvoll, allerdings verwendet der Entwurf die Begrifflichkeiten anschließend nicht konsistent. Verletzt der völkerrechtliche Pflichtenträger Staat seine Schutzpflicht, handelt es sich um eine „human rights violation“, kommt ein mittelbar über die staatliche Schutzpflicht verpflichtetes Unternehmen seiner Achtungsverantwortung für die Menschenrechte nicht nach, handelt es sich nach der Logik des Entwurfs um „abuse“. Auch andere Formulierungen wie „breach“ könnten hier verwendet werden. Entscheidend ist, dass die Differenzierung im gesamten Text des Abkommens durchgehalten wird.

Während der 5. Verhandlungsrunde gab es erneut Diskussionen um den Begriff „Opfer“ bzw. „mutmaßliche Opfer“ (alleged). Während einige Delegation die Nutzung des Opferbegriffs für eine unzulässige Vorfestlegung zulasten von Unternehmen hielten, sahen andere im Zusatz „alleged“ ein unangemessenes Anzweifeln der Betroffenenrechte. Diese Kontroverse könnte beigelegt werden, indem der Entwurf einem konsequenten Menschenrechtsansatz folgt und durchgängig auf den Begriff Rechteinhaber_innen (rights-holders) abstellt.

Von entscheidender Bedeutung für die Reichweite der unternehmerischen Sorgfaltspflichten ist die Definition der „Vertragsbeziehungen“ in Art. 1 Abs. 4. Der Begriff stieß in den Verhandlungen allseits auf Ablehnung. Stattdessen sollte der Entwurf auf das weitreichendere Konzept der „Geschäftsbeziehungen“ aus den UNGP zurückgreifen (vgl. 5.2 Reichweite der Sorgfaltspflichten, S. 8-9).

4 Rechte der Betroffenen

Der Zweck von Art. 4 (rights of victims) besteht darin, das Recht auf effektive Abhilfe und das damit im Zusammenhang stehende Minimum prozeduraler Rechte zu stärken. Sehr zu begrüßen ist das Anliegen, Hürden abzubauen, denen Rechteinhaber_innen auf dem Weg zu wirksamer Abhilfe gegenüberstehen. Beispielweise können Klagen häufig nicht ausreichend begründet werden, da es am Zugang zu wichtigen Dokumenten fehlt, die sich im Besitz der Unternehmen befinden. Um „Waffengleichheit“ mit Unternehmen herzustellen, zielt der Entwurf daher darauf ab, Informationsasymmetrien auszugleichen (Art. 4.6, 4.7., 4.11., 4.12 a). Positiv ist darüber hinaus, dass durch Art. 4.16 eine Umkehr der Beweislast ermöglicht werden soll. Diese muss sorgfältig formuliert sein.

Ein weiteres großes Problem für viele Betroffene ist die Finanzierung von Klagen. Staaten müssen mehr tun, um innerstaatliche finanzielle Hürden für die

Rechtsdurchsetzung abzubauen. Daher ist es zu begrüßen, dass sich der Entwurf dieses Problems, auch über den in Art. 13.7 vorgesehen internationalen Fond hinaus, annimmt (Art. 4.12 c, e, 4.13).

Um die Position der Rechteinhaber_innen zu stärken, sollte Art. 4 um folgende Aspekte ergänzt werden:

- In Art. 4.5. sollte auch das Recht auf vorläufigen Rechtsschutz genannt werden. In dringlichen Fällen müssen Rechte bereits vor der Entscheidung eines Gerichts im Hauptsacheverfahren wirksam geschützt werden.
- Das Recht auf Zugang zu Informationen erscheint etwas vage; stattdessen sollten explizit Offenlegungspflichten von Unternehmen festgeschrieben werden.
- Fundamental wichtig ist es zudem, dass Rechteinhaber_innen die Möglichkeit haben, Ansprüche zu bündeln oder Repräsentativverfahren (wie etwa Sammelklagen oder sonstige Kollektivverfahren) zu nutzen.

5 Prävention

5.1 Orientierung am Konzept der Sorgfaltspflicht aus den UNGP

In Übereinstimmung mit den UNGP ist der gesamte Entwurf klar an Staatenpflichten ausgerichtet: Er adressiert ausschließlich Staaten als Völkerrechtssubjekte, die innerhalb ihrer staatlichen Schutzpflichten Unternehmen in die Verantwortung nehmen müssen. Art. 5.1 bekräftigt die staatliche Pflicht zur effektiven Regulierung von Wirtschaftsaktivitäten.⁴ Nach Art. 5.2 soll dieser nachgekommen werden, indem Unternehmen zu „human rights due diligence“ verpflichtet werden. Art. 5.2 und 5.3 orientieren sich also erkennbar am Prozessstandard der menschenrechtlichen Sorgfalt, dem zentralen Konzept der UNGP.⁵ Das den Unternehmen aufzuerlegende Pflichtenprogramm ist nunmehr in Übereinstimmung mit den UNGP verhaltens- und nicht mehr ergebnisorientiert ausgestaltet und nimmt Bezug auf die dort genannten Kernelemente der Sorgfalt: Die Staaten sollen Maßnahmen ergreifen, damit Unternehmen über Verfahren zur Ermittlung tatsächlicher und potenziell nachteiliger Auswirkungen auf die Menschenrechte verfügen, Maßnahmen zur Abwendung potenziell negativer Auswirkungen treffen, die Wirksamkeit dieser Maßnahmen überprüfen und durch Berichterstattung hierüber Rechenschaft ablegen. Besonders positiv ist, dass Unternehmen ihre Sorgfaltsprozesse auf Konsultationen mit Rechteinhaber_innen stützen sollen (Art. 5.3 b). Beschwerdemechanismen auf Unternehmensebene - ein Kernelement menschenrechtlicher Sorgfalt nach den UNGP - werden in Art. 5.2 und 5.3. nicht eingefordert. Dies ist bedauerlich, denn diese helfen, nachteilige menschenrechtliche Auswirkungen durch Unternehmensaktivitäten zu identifizieren und ermöglichen es Unternehmen, durch eine Analyse der Beschwerden systemische Probleme festzustellen und ihre Praktiken entsprechend anzupassen. Gleichzeitig kann durch sie möglicherweise eine schnellere Wiedergutmachung erfolgen und verhindert werden, dass Schäden sich verschlimmern und Beschwerden eskalieren (vgl. Kommentar UNGP 29).

⁴ Vgl. dazu Allgemeine Bemerkung Nr. 24 (2017) des UN-Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte und Allgemeine Bemerkung Nr. 16 (2013) des UN-Kinderrechtsausschusses.

⁵ Bereits die Präambel nimmt explizit Bezug auf diese und unterstreicht die unternehmerische Achtungsverantwortung für die Menschenrechte, indem sie Leitprinzipien 13 und 14 der UNGP beinahe wörtlich wiedergibt.

5.2 Die Reichweite der Sorgfaltspflichten

Um Schutzlücken in globalisierten Wirtschaftsstrukturen zu schließen, darf sich die den Unternehmen staatlicherseits aufzuerlegende menschenrechtliche Sorgfalt nicht lediglich auf die „eigenen Tätigkeiten“ des erfassten Unternehmens beziehen. Das Abkommen sollte vielmehr klären, unter welchen Voraussetzungen auch die menschenrechtlichen Risiken durch Aktivitäten „Dritter“ in den Blick genommen werden. Nach dem aktuellen Entwurf sollen Sorgfaltspflichten für eigene Aktivitäten und die „vertraglichen Beziehungen“ greifen. Dies hat wesentliche Auswirkungen auf die Reichweite der unternehmerischen Sorgfaltspflichten (Art. 5 Abs. 2 lit. a-d, Art. 5 Abs. 3 lit d.) und Fragen der Haftung (Art. 6 Abs. 6). Zwar definiert Art. 1 Abs. 4 „vertragliche Beziehungen“ sehr weit („any relationship between natural or legal persons to conduct business“), wünschenswert wäre jedoch eine Orientierung an den UNGP. Nach diesen umfasst die menschenrechtliche Achtungsverantwortung von Unternehmen „negative Auswirkungen auf die Menschenrechte, die auf Grund einer Geschäftsbeziehung mit ihrer Geschäftstätigkeit, ihren Produkten oder Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind, selbst wenn sie nicht zu diesen Auswirkungen beitragen.“⁶ Geschäftsbeziehungen umfassen Beziehungen zu Geschäftspartnern, zu Einrichtungen der Wertschöpfungskette und zu allen anderen nichtstaatlichen oder staatlichen Stellen, die mit der Geschäftstätigkeit, Produkten oder Dienstleistungen eines Unternehmens unmittelbar verbunden sind, unabhängig von vertraglichen Beziehungen.⁷ Eine Übernahme des umfassenderen Konzepts aus den UNGP würde sicherstellen, dass Unternehmen auch dann für Menschenrechtsrisiken in ihrer Lieferkette Verantwortung tragen, wenn kein direktes Vertragsverhältnis besteht.

5.3 Einbeziehung von Umweltfragen

Die Einbeziehung von Umweltfragen (in Art.1 Abs. 2, Art. 4 Abs. 5 lit. b und Art. 5 Abs.3 lit. a) ist sinnvoll, denn mangelnder Schutz natürlicher Lebensgrundlagen kann die Umsetzung der Menschenrechte stark beeinträchtigen. Die Ausübung der Rechte auf Leben, Wasser, Nahrung und Gesundheit ist ohne den Erhalt und Schutz natürlicher Lebensgrundlagen nicht denkbar. Beispielsweise geht Bergbau häufig mit einer Zerstörung natürlicher Lebensräume einher, etwa durch das Absenken des Grundwasserspiegels oder die Belastung des Grundwassers durch Schadstoffe und Schwermetalle. Umgekehrt begünstigt die Gewährleistung menschenrechtlicher Prinzipien – wie Information und Partizipation – den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Die Rechte auf Versammlungs- und Meinungsäußerungsfreiheit sowie das Recht auf Abhilfe ermöglichen Verteidiger_innen von Umweltanliegen, ihre Arbeit auszuüben. Die Beispiele machen deutlich, dass menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten von Unternehmen untrennbar miteinander verbunden sind. Bei der weiteren Überarbeitung von Art. 5 sollte diesem Aspekt daher noch stärker Rechnung getragen werden.

5.4 Besetzte Gebiete und Konfliktgebiete

Konkretisierungsbedarf besteht auch hinsichtlich der unternehmerischen Sorgfaltspflichten in besetzten Gebieten und Konfliktgebieten, zum Beispiel, welche „erhöhten Anforderungen“ (Art. 5.3 e) genau gelten sollen. So bleibt unklar, ob es verpflichtend ist, nicht in bestehende Konfliktgebiete einzutreten, beziehungsweise

⁶ Leitprinzip 13 b UNGP.

⁷ Kommentar Leitprinzip 13 b UNGP.

wann eine Geschäftstätigkeit aufgegeben werden sollte.⁸ Auch die UNGP beantworten diese Fragen nicht; jedoch empfehlen sie, glaubwürdige und unabhängige Experten von Regierungen, Zivilgesellschaft, nationalen Menschenrechtsinstitutionen und relevanten Multi-Stakeholder-Initiativen zu konsultieren (Kommentar Leitprinzip 23). Im Hinblick auf die Staatenpflichten im Zusammenhang mit Konfliktgebieten bleibt Art. 14.3 sehr vage. Die UNGP (Leitprinzip 7) bieten Orientierung dazu, wie Staaten die Achtung der Menschenrechte in von Konflikten betroffenen Gebieten unterstützen können.

5.5 Corporate Capture

Von fundamentaler Bedeutung ist schließlich Art. 5.5, der im Zusammenhang mit der staatlichen Schutzpflicht und damit korrespondierenden Regulierungspflichten zu sehen ist. Die Partikularinteressen der Wirtschaft stehen in einem grundsätzlichen Spannungsverhältnis zu den Gemeinwohlinteressen, die Staaten verfolgen müssen. Dem wird im Entwurf Rechnung getragen, indem Staaten ihre politischen Entscheidungsprozesse vor einer unangemessenen Einflussnahme von Interessenvertreter_innen der Wirtschaft schützen sollen. Auf Ebene der EU fehlen bisher wirksame Regeln, um den Einfluss von Unternehmen auf die Politik zu begrenzen. Unter anderem kritisiert die europäische Allianz für Lobbytransparenz und ethische Regeln (ALTER-EU), dass die Regierungen der Mitgliedsstaaten als „Lobbyvehikel für Wirtschaftsinteressen“ dienen. Anders als auf EU-Ebene fehlt es in Deutschland sogar an gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters.⁹ Vor diesem Hintergrund sollte Art. 5.5. unbedingt beibehalten und weiter präzisiert werden, indem Regeln und Schranken formuliert werden.¹⁰

6 Diskriminierte und marginalisierte Gruppen

In der Präambel wird in einem neuen Absatz anerkannt, dass es "unterschiedliche und überproportionale Auswirkungen bestimmter unternehmensbezogener Menschenrechtsverletzungen auf Frauen und Mädchen, Kinder, indigene Völker, Menschen mit Behinderungen, Migrant_innen und Geflüchtete“ gibt. Art. 5.3 b sieht als Teil der Prävention von Menschenrechtsverletzungen Konsultationen mit potenziell Betroffenen vor, die die erhöhten Risiken für diese Gruppen besonders berücksichtigen. Art. 14.4 verpflichtet die Staaten, die besonderen gruppenbezogenen Auswirkungen bei der Umsetzung des Abkommens anzugehen. Art. 4.4 erwähnt Geschlechtergleichheit im Zusammenhang mit gerichtlichen Verfahren. Zudem wurden Bestimmungen zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger_innen (angeregt unter anderem durch die EU und die Grundrechteagentur FRA) in die Präambel und Art. 4.9 („guarantee safe and enabling environment for human rights defenders“) sowie Art. 4.15 aufgenommen.

⁸ Manandhar, Timeela / Thielbörger, Pierre (2019): Handschlag oder Kniefall? Ein Kommentar zum Revised Draft Treaty on Business and Human Rights. In: Fachinformationsdienst für internationale und interdisziplinäre Rechtsforschung.

⁹ Vgl. Entschließung der 37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK) in Deutschland am 12. Juni 2019 in Saarbrücken zum Lobbyregister, https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/IFG/IFGEntschlie%C3%9Fungssammlung/AGID_IFK/37Konferenz_Lobbyregister.html?nn=5571352 (abgerufen am 06.11.2019).

¹⁰ Vgl. Fallbeispiele bei ESCR-Net, <https://www.escr-net.org/corporateaccountability/corporatecapture> (abgerufen am 06.11.2019), ALTER-EU, Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation, Corporate Capture in Europe, https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/180913-Studie-corporate_capture_vf4_final.pdf (abgerufen am 06.11.2019).

Damit zeigt der neue Entwurf deutlich mehr Sensibilität für diskriminierte und marginalisierte Gruppen; jedoch wären unter anderem folgende Ergänzungen und Konkretisierungen wünschenswert:

- Die Nennung der Gruppen sollte nicht in Form einer erschöpfenden Liste erfolgen, sondern offen gestaltet sein. So werden auch nicht explizit benannte Gruppen wie Binnengeflüchtete oder LSBTIQ-Personen erfasst.
- Nötig ist ein integrativer, ganzheitlicher und geschlechtsspezifischer Ansatz. Über allgemeine Zielbeschreibungen hinaus sollten Staaten verpflichtet werden, strukturelle Ursachen für Diskriminierung und Gewalt, Machtasymmetrien und besondere Hürden für Frauen und Mädchen (zum Beispiel in den Bereichen Partizipation und Abhilfe) zu beseitigen. Zudem müssen auch mehrfache und sich überschneidende Formen der Diskriminierung berücksichtigt werden.¹¹
- Menschenrechtliche Risiko- und Folgenabschätzungen müssen der unterschiedlichen und disproportionalen Betroffenheit bestimmter Gruppen Rechnung tragen, zum Beispiel durch gender-responsive due diligence. Dies sollte explizit verankert werden.
- Es ist außerdem wichtig, Whistle Blower zu den Menschenrechtsverteidiger_innen zu zählen. Dazu sollte klargestellt werden, dass die Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen, um Menschenrechtsverletzungen aufzudecken, dem Schutz des allgemeinen öffentlichen Interesses dienen und damit rechtmäßig sein kann.
- Bei den Präventionsmaßnahmen ist ein spezifisches Augenmerk auf indigene Völker erforderlich. Zwar ist die Verankerung freier, vorheriger und informierter Konsultationen potenziell Betroffener - als Teil der unternehmerischen Sorgfaltspflicht (Art. 5.3b) - zu begrüßen. Dies bleibt jedoch hinter dem zurück, was die UN-Erklärung der Rechte der indigenen Völker, das Übereinkommen 169 der ILO sowie die Weltbankstandards und IFC Performance Standards vorsehen. Bloße Konsultationen indigener Gruppen sind nicht immer ausreichend. Ausgehend vom Recht auf Selbstbestimmung dürfen Aktivitäten wie Bergbau oder Ölförderung, wenn sie indigene Territorien betreffen, nicht ohne die freie, vorherige und informierte Zustimmung der Rechteinhaber_innen durchgeführt werden. Der Entwurf sollte deshalb deutlich machen, dass ein Unternehmen seine Sorgfaltspflicht verletzt, wenn es ein Projekt durchführt, ohne dass der Staat vorher die freie, vorherige und informierte Zustimmung der betroffenen indigenen Gruppe eingeholt hat. Außerdem muss eindeutig sein, ob die Durchführung der Konsultationen bei den Staaten, bei den Unternehmen oder bei beiden gemeinsam liegt. Hier ist eine klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten nötig.

7 Haftung

Nationales Strafrecht und Zivilrecht müssen auf effektiven Rechtsschutz bei Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit transnationalen Wirtschaftsaktivitäten ausgerichtet sein. Hierzu leistet das Abkommen mit seinen Haftungsregelungen einen wichtigen Beitrag. Nach Art. 6.4 sollen die Vertragsstaaten „wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen und Entschädigungen zum Wohle der Opfer sicherstellen.“ Die Vorschriften sind gegenüber dem Vorentwurf umfassender und berücksichtigen die Perspektive der Rechteinhaber_innen

¹¹ Vgl. ILO C190 - Violence and Harassment Convention, 2019 (No. 190).

insgesamt besser. Sie lassen sich grob in drei Kategorien einteilen: Haftung für Menschenrechtsverletzungen, die durch ein Unternehmen selbst verursacht wurden (Art. 6.4.), Haftung für solche, zu denen es beiträgt (Art. 6.6) und Haftung für Verhaltensweisen, die das Völkerstrafrecht verletzen (Art. 6.7). Außerdem können Staaten verlangen, dass Unternehmen finanzielle Sicherheiten für mögliche Entschädigungsansprüche vorhalten (Art. 6.5).

Von besonderer Bedeutung ist Art. 6.6, der die Haftung für eigene unzureichende Präventionsanstrengungen gegenüber Vertragspartnern in der Lieferkette regelt. Die Haftung soll alternativ bei bestehender Kontrolle bzw. Aufsicht oder einer Vorhersehbarkeit ausgelöst werden können. Demgegenüber hatte der Vorentwurf „enge Beziehungen“ als weitere Alternative vorgesehen (vgl. Art. 10 Abs. 6 lit. b a.F.). In der Neufassung könnte aus Perspektive der Rechteinhaber_innen ein Rückschritt liegen, denn eine enge Beziehung dürfte leichter nachweisbar sein als tatsächliche Kontrolle und die Vorhersehbarkeit menschenrechtlicher Risiken. Zudem könnte ein Abstellen auf vertragliche Beziehungen zu Schutzlücken führen. Ein Beitrag zu Menschenrechtsverletzungen kann nämlich auch darin liegen, dass finanzieller Einfluss oder faktischer Einfluss besteht, ohne dass Vertragsbeziehungen bestehen. Dies betrifft insbesondere das Verhältnis von Mutter- und Tochterunternehmen.¹²

Art. 6.6 scheint sprachlich und konzeptionell noch nicht ideal auf Art. 5 abgestimmt. Insbesondere fehlt es an einer klaren und expliziten Verknüpfung mit dem Prozessstandard der unternehmerischen Sorgfaltspflicht. Während Unternehmen nach Art. 5 einen Prozess und nicht ein Ergebnis schulden, stellt Art. 6.6. auf ein Verhinderungsversagen („failure to prevent“) ab und knüpft eine Haftung nicht explizit an die Verletzung der Sorgfaltspflichten aus Art. 5. Vor dem Hintergrund der UNGP wäre es hilfreich klarzustellen, dass die Haftung ausgelöst würde, wenn Unternehmen die per Gesetz zu schaffenden Anforderungen an die menschenrechtliche Sorgfalt (Art. 5) nicht erfüllen. Dann stellt sich die Frage, ob der Nachweis erfüllter Sorgfaltspflichten das Unternehmen von der Haftung befreien kann und soll oder ob – unter bestimmten Voraussetzungen – unabhängig hiervon eine Haftung möglich sein sollte. Hierzu sollte sich der Entwurfstext eindeutig verhalten.

Die Regelungen zur strafrechtlichen Haftung in Art. 6.7 erkennen nunmehr unter anderem an, dass Unternehmen auch Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen begünstigen bzw. auslösen können. Positiv ist, dass sich die Liste mit internationalen Straftaten auf anerkannte Definitionen bezieht. Nach Art. 6.9 sollen Staaten sicherstellen, dass die innerstaatlichen Strafnormen auf natürliche oder juristische Personen, die Wirtschaftstätigkeiten ausüben, Anwendung finden. Aus Perspektive der Rechteinhaber_innen wäre es sinnvoller, eine strafrechtliche Sanktionierung von Unternehmen nicht lediglich optional auszugestalten. Nur wenn menschenrechtliche Sorgfalt zur betriebswirtschaftlichen Notwendigkeit wird, können Menschenrechte effektiv geschützt werden.¹³ Das Unternehmensstrafrecht kann einen wichtigen Beitrag

¹² Die Relevanz zeigt sich unter anderem im Fall Vedanta Resources plc. Der Oberste Gerichtshof Großbritanniens hat darin eine Sorgfaltspflicht des Rohstoffunternehmens Vedanta gegenüber sambischen Kläger_innen angenommen, die von der Wasserverschmutzung durch den Kupferabbau einer Tochtergesellschaft betroffen sind. Damit wurde die Haftung des britischen Mutterunternehmens bestätigt.

¹³ Vgl. Utlu, Deniz / Niebank, Jan-Christian (2017): Das kalkulierte Risiko. Ökonomische versus menschenrechtliche Anforderungen an eine unternehmerische Risikoanalyse. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

leisten, damit sich mangelnde menschenrechtliche Sorgfalt auch auf die Rückflüsse aus getätigten Investitionen oder Operationen nachteilig auswirkt.

Wünschenswert wäre zudem, dass der Entwurf den Staaten Orientierung bei der Höhe der Sanktion gibt, um diese wirksam, angemessen und abschreckend zu gestalten. Außerdem könnte ein Verweis auf Art. 25 (3) IStGH-Statut sinnvoll sein, der die international anerkannten Formen von Täterschaft und Teilnahme enthält.

8 Gerichtliche Zuständigkeiten, Verjährung und anwendbares Recht

Anliegen der Regelungen zu gerichtlichen Zuständigkeiten, dem anwendbarem Recht und der Verjährung ist es, Rechenschaftslücken zu schließen. Häufig sind Rechteinhaber_innen in den Gaststaaten transnationaler Unternehmensaktivitäten mit Rechtsverweigerung konfrontiert. Zudem erhalten sie ungeachtet der Begründetheit ihrer Ansprüche oftmals keinen Zugang zu gerichtlicher Abhilfe in den Heimatstaaten der Unternehmen.

8.1 Gerichtliche Zuständigkeiten

Wie schon im Zero Draft kann die (Zivil-)Gerichtsbarkeit im Heimat- als auch im Gaststaat eines Unternehmens eröffnet sein. Geklagt werden kann alternativ am Ort der Verletzungshandlung (Art. 7.a), am Wohnort der Rechteinhaber_innen (Art. 7.b) oder am Sitz des Unternehmens (Art. 7.c). Die Eröffnung der Gerichtsbarkeit in den Herkunftsstaaten transnationaler Unternehmen ist von entscheidender Bedeutung, um Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern mit defizitären Justizsystemen abzuwehren. Aus Perspektive der Rechteinhaber_innen ist wichtig, das gerichtliche Forum möglichst frei wählen zu können, um Zugang zu effektiver Abhilfe zu erhalten. Um effektiv Rechenschaftslücken zu schließen, sollte der Entwurf klarstellen, dass die insbesondere im Common Law geltende Doktrin des „Forum non conveniens“ nicht angewendet werden darf. Danach darf ein Gericht seine Zuständigkeit für einen Fall verneinen, wenn es ein anderes Gericht für eher zuständig erachtet. In der Vergangenheit hat diese Rechtslehre den Zugang Betroffener zu Gerichten in den Heimatstaaten der Unternehmen wiederholt behindert. Das wohl prominente Beispiel ist die Brandkatastrophe von Bhopal, Indien (1984), bei der Klagen gegen das US-amerikanische Unternehmen Union Carbide nicht den USA verhandelt werden konnten. Zudem sollte das Abkommen die Einführung einer Notzuständigkeit (forum necessitatis) einfordern, um einen wirksamen Zugang zu Rechtsbehelfen abzusichern. So könnten beispielsweise Gerichte in der EU in Ausnahmefällen über einen Rechtsstreit entscheiden, wenn es nicht zumutbar ist oder es sich als unmöglich erweist, ein Verfahren in einem Drittstaat, zu dem der Rechtsstreit einen engen Bezug aufweist, einzuleiten oder zu führen.

8.2 Verjährung

Geltende Verjährungsfristen berücksichtigen häufig nicht die Komplexität der Sachverhalte bei Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit transnationalen Wirtschaftsaktivitäten, den schwierigen Zugang zu Informationen und den Aufwand einer Verfahrensvorbereitung aus dem Ausland. Darauf reagiert Art. 8.2 und verlangt für Zivil- und andere Verfahren „angemessene“ Verjährungsfristen. Der

Entwurf sollte an dieser Stelle konkreter werden. Es sollte deutlich werden, dass Staaten für die Durchsetzung solcher transnationaler Ansprüche mehr Zeit gewähren müssen, als dies die allgemeinen Verjährungsregeln vorsehen. Verbessert werden könnte der Entwurf, indem er auch das Thema Verjährungshemmung in den Blick nimmt. Die Verjährungsfrist darf erst anlaufen, wenn die Betroffenen Kenntnis von allen anspruchsbegründenden Tatsachen haben. Gesundheitsschädigungen können sich beispielsweise erst Jahre nach dem schadensbegründenden Ereignis zeigen.

8.3 Anwendbares Recht

Auch dem anwendbaren Recht kommt entscheidende Bedeutung für die effektive Abhilfe für Menschenrechtsverletzungen zu. Im europäischen Recht kommt bei deliktsrechtlichen Schadenersatzansprüchen aufgrund der allgemeinen Kollisionsnorm des Art.4 Abs.1 der Rom-II-VO grundsätzlich das Recht desjenigen Staates zur Anwendung, in dem der Schaden eintritt. Dies kann jedoch für Kläger_innen ungünstig sein, soweit das Recht dieser Staaten ein geringeres Schutzniveau vorsieht. Beispielsweise konnten vier pakistanische Kläger_innen etwaige bestehende Ansprüche gegen den deutschen Textildiscounter Kik wegen des verheerenden Brandes in einer Textilfabrik in Karachi schon deshalb nicht durchsetzen, weil nach pakistanischem Recht Verjährung eingetreten war.¹⁴

Art. 9 des aktuellen Entwurfs räumt bei Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen eine Wahlmöglichkeit zwischen dem Recht des Forumstaats und der ausländischen Rechtsordnung ein. Alternativ kann sich das anwendbare Recht nach dem Ort des schadenbegründenden Ereignisses (Art. 9.2 a)), dem Wohnsitz der Kläger_innen (Art. 9.2 b)) oder dem Sitz des beklagten Unternehmens (Art. 9.2 c)) bestimmen. Hierdurch könnte ein höheres Schutzniveau sichergestellt werden.

Ebenso wie bei den Vorschriften zur Haftung, zur Gerichtsbarkeit und zur Verjährung sollte der Entwurf deutlich machen und differenzieren, wann es um Zivilrecht und wann um Strafrecht geht.

9 Internationale Rechtshilfe und Zusammenarbeit , Verhältnis zu anderen Normen des Völkerrechts

9.1 Internationale Rechtshilfe

Trotz zahlreicher Anschuldigungen gegen Unternehmen, in Menschenrechtsverletzungen verwickelt zu sein, sind Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen effektiv kaum vorhanden.¹⁵ Deshalb müssen die Vertragsstaaten einander bei der Einleitung und Durchführung von Ermittlungen, Strafverfolgungsmaßnahmen sowie gerichtlichen und anderen Verfahren Rechtshilfe gewähren. Insbesondere müssen sie alle relevanten Informationen zugänglich machen und alle ihnen zur Verfügung stehenden und für das Verfahren erforderlichen Beweise bereitstellen, um wirksame, rasche, gründliche und unparteiische Ermittlungen zu ermöglichen. Diese in Art. 10.1 verfolgten Anliegen sind sehr zu

¹⁴ Vgl. Beschl. OLG Hamm v. 21.05.2019, Az. 9 U 44/19.

¹⁵ Statement by the Working Group on Business and Human Rights Chairperson to the 35th session of the Human Rights Council, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21713&LangID=E> (abgerufen am 06.11.2019).

begrüßen. In den Blick genommen wird die grenzüberschreitende justizielle Zusammenarbeit in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen, allerdings wird dies weder explizit benannt, noch zwischen diesen Verfahrensarten hinreichend unterschieden. Beides wäre für mehr Präzision und Klarheit wünschenswert.

9.2 Internationale Zusammenarbeit

In Übereinstimmung mit Art. 56 der Charta der Vereinten Nationen verpflichten sich die Vertragsstaaten in Art. 11.1 zu internationaler Zusammenarbeit. Art. 11.2 nennt mögliche Maßnahmen, die gerade die Gaststaaten transnationaler Unternehmen dringend benötigen, darunter technische Unterstützung, Kapazitätsaufbau und Erfahrungsaustausch. Auch hier sind Präzisierungen und eine bessere Verzahnung mit Art. 10 nötig. Im Rahmen eines Kapazitätsaufbaus zum Beispiel empfehlen sich Maßnahmen einer menschenrechtsbasierten Entwicklungszusammenarbeit wie die Stärkung bzw. der Aufbau von Monitoringstrukturen oder der Abbau von Hürden für effektive Abhilfe. Zudem sollte unbedingt eine Kooperation mit Nationalen Menschenrechtsinstitutionen¹⁶, Gewerkschaften sowie Vertreter_innen diskriminierter und marginalisierter Gruppen eingefordert werden.

9.3 Verhältnis zu anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hält die Menschenrechte für vorrangig gegenüber anderweitigen Verpflichtungen, die sich aus Handels- und Investitionsabkommen ergeben. In der Realität beschränken handels- und investitionsrechtliche Verpflichtungen oft den notwendigen regulatorischen Freiraum von Staaten, um ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht gerecht zu werden. Der vorliegende Entwurf geht dieses Missverhältnis nur unzureichend an. Vorgesehen ist lediglich, dass alle bilateralen oder multilateralen Übereinkünfte mit dem neu zu schaffenden Abkommen vereinbar sein oder entsprechend interpretiert werden sollen (Art. 12.6). Der Vorentwurf (Zero Draft) war diesbezüglich wesentlich konkreter (etwa bei der Unterscheidung zwischen bereits bestehenden und zukünftigen Übereinkünften, s. Art. 13.6 und Art. 13.7 aF). Die UNGP machen deutlich, dass der Erhalt innerstaatlicher Politikspielräume Teil der menschenrechtlichen Schutzpflicht ist (Leitprinzip 9). Auf Ebene der EU stellt Art. 21 EU-Vertrag ausdrücklich klar, dass die Menschenrechtsbindung für das auswärtige Handeln der EU gilt, also auch für Handelsabkommen mit Drittstaaten. Die EU bekennt sich zudem zu einer stärkeren Einbeziehung von Menschenrechten in Folgenabschätzungen zu Handelsabkommen.

In der weiteren Überarbeitung kommt es weniger darauf an, explizit eine Hierarchie im Sinne eines Primats der Menschenrechte festzulegen, sondern vielmehr klarzustellen, welchen konkreten Pflichten Staaten nachkommen müssen, damit eine „Vereinbarkeit“ gewährleistet ist. Schließen Staaten mit anderen Staaten (bzw. Staatenmehrheiten) oder mit Unternehmen Wirtschaftsvereinbarungen, etwa bilaterale Investitionsabkommen, Freihandelsabkommen oder Verträge für Investitionsvorhaben, muss sichergestellt sein, dass diese Vereinbarungen Menschenrechte nicht verletzen, sondern vielmehr zu ihrer Verwirklichung beitragen. Bei Verhandlungen über Handelsabkommen müssen deshalb die Menschenrechte sowie menschenrechtliche Prinzipien beachtet werden (zum Beispiel Nichtdiskriminierung, Transparenz). Der vorliegende Entwurf sollte die Staaten daher verpflichten, eigenständige

¹⁶ Vgl. Niebank, Jan-Christian (2019): Bringing Human Rights Into Fashion: Issues, Challenges and Underused Potentials in the Transnational Garment Industry. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 48 ff.

menschenrechtliche Folgenabschätzungen vor Inkrafttreten solcher Vereinbarungen durchzuführen, damit bereits bei ihrem Abschluss Auswirkungen auf die Menschenrechtslage berücksichtigt werden, Menschenrechte nicht verletzt, und nachträgliche Streitschlichtungsverfahren vermieden werden. Letztere müssen zudem kompatibel sein mit menschenrechtlichen Verpflichtungen. Staaten sollten außerdem detailliert berichten über die Einbeziehung menschenrechtlicher Fachexpertise sowohl bei der Erstellung von Folgenabschätzungen als auch beim Monitoring bestehender Handelsabkommen.

10 Ausblick

Der vorliegende Entwurf bietet eine deutlich verbesserte Grundlage für die weiteren zwischenstaatlichen Verhandlungen. Während der 5. Verhandlungsrunde hat die EU Verbesserungen sowie ein Entgegenkommen seitens des ecuadorianischen Vorsitzes gewürdigt. Die EU sollte sich deshalb - entsprechend ihrer Zuständigkeiten - zügig auf ein formelles Verhandlungsmandat des Europäischen Auswärtigen Dienstes einigen, um den weiteren Verhandlungsprozess mitgestalten zu können. Deutschland sollte sich hierfür im Rahmen der EU-Koordination einsetzen.

Es gibt keine überzeugenden Argumente, die dagegen sprechen, sich an den weiteren Verhandlungen und dem Fine-Tuning des Textes zu beteiligen. Wie von der EU eingefordert, wurde der zunächst zu eng gefasste Anwendungsbereich des Abkommens auf alle Unternehmensaktivitäten erweitert. Eine Unterminierung der UNGP-Umsetzung durch den Treaty-Prozess droht nicht, zumal der neue Entwurf sich klar an diesen ausrichtet. Eine noch engere Orientierung an den UNGP kann die EU durchsetzen, indem sie mitverhandelt. Ein Mangel an Partizipation seitens der Wirtschaft besteht nicht; vielmehr scheint das Gegenteil der Fall zu sein (vgl. 5.5 Corporate Capture). Die EU hat zuletzt deutlich gemacht, sie habe Bedenken, in den Prozess einzusteigen, da es an der „kritische Masse“ fehle. Wendet man diesen Begriff aus der Spieltheorie auf den laufenden Verhandlungsprozess an, reicht es aus, eine bestimmte Anzahl von Staaten zu überzeugen. Ist dieser Schwellenwert überschritten, die kritische Masse also erreicht, werden sich die Bemühungen um das Abkommen selbsttragend durchsetzen. Die EU hat es nun in der Hand, diesen Schwellenwert zu überschreiten, indem sie mit ihren 28 Mitgliedstaaten mitverhandelt. Auf diese Weise wären entscheidende Herkunftsstaaten großer transnationaler Unternehmen in den Prozess einbezogen und die Zugkraft des Prozesses wäre nahezu verdoppelt.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Jan-Christian Niebank

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
November 2019

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

