



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Die UN-Leitprinzipien als Grundlage für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten

Stellungnahme zu den „Entwurfselementen für ein
verbindliches Menschenrechtsabkommen“ der Offenen
Zwischenstaatlichen UN-Arbeitsgruppe zu Transnationalen
Konzernen und Sonstigen Unternehmen

März 2018

Inhalt

1	Ein verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten ist notwendig	3
2	Institut begrüßt Vertragselemente	4
3	Bewertung einzelner Aspekte der Entwurfselemente	5
3.1	Anwendungsbereich	5
3.2	Handels- und Investitionsabkommen	6
3.3	Unmittelbare völkerrechtliche Pflichten für Unternehmen	6
3.4	Ausrichtung an der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht	7
3.5	Sensibilität für besonders schutzbedürftige Gruppen	7
3.6	Verpflichtung der Staaten, Unternehmen bei Menschenrechtsverstößen zur Rechenschaft zu ziehen	7
3.7	Zugang zum Recht und zu wirksamer Abhilfe	7
3.8	Internationale Zusammenarbeit	8
3.9	Umsetzung und Monitoring des Vertrages	8

1 Ein verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten ist notwendig

Globalisierte Wirtschaftsstrukturen haben de facto den Schutz der Menschenrechte untergraben. Transnationale Konzerne haben mit der fortschreitenden Globalisierung an Macht und Einfluss gewonnen. Sie nutzen komplexe Lieferketten, um die unterschiedlichen Betriebsschritte an die jeweils kostengünstigsten Standorte zu verlagern. Profitorientierte Geschäftsmodelle schenken menschenrechtlichen Risiken grundsätzlich wenig Aufmerksamkeit; innerhalb der Unternehmen mangelt es oft an menschenrechtlichen Grundkenntnissen. Gleichzeitig sind Staaten häufig nicht in der Lage, diese Konzerne wirksam zu überwachen und zu regulieren oder angemessene Abhilfemaßnahmen bei Menschenrechtsverletzungen einzuführen. Ebendiese Untätigkeit verursacht große Schutz- und Rechenschaftslücken, sodass das Risiko von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen gestiegen ist.

Viele transnationale Konzerne agieren in Gastgeberstaaten, in denen mangels effektiver Governance-Struktur keine wirksame Durchsetzung der Menschenrechte gewährleistet wird. Den Staaten fehlt sowohl die Kapazität als auch der politische Wille, Rechteinhaber_innen umfänglich zu schützen. Für die politisch Verantwortlichen scheinen wirtschaftliche Interessen Vorrang vor menschenrechtlichen Verpflichtungen zu haben. Dies führt zu einer unzureichenden lokalen Gesetzgebung und mangelhaften Durchsetzungsmechanismen. Menschen, die von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen betroffen sind, fehlt dadurch der Zugang zu wirksamer Abhilfe.

Hingegen halten sich die Heimatstaaten transnationaler Unternehmen oft nicht für deren Tätigkeiten im Ausland verantwortlich. Bisher existieren nur wenige rechtliche Regelungen, die Unternehmen eine Berichterstattungspflicht zu ihren menschenrechtlichen Sorgfaltsaktivitäten auferlegen. Für Heimatstaaten sind Rechtsvorschriften das letzte Mittel. Um zusätzliche Belastungen für Unternehmen zu umgehen, setzen sie fast ausschließlich auf unverbindliche Erwartungen, Anreize oder Beratung zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten. Die bisher eingeführten Nationalen Aktionspläne erfüllen den von den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vorhergesehenen „smart mix“ aus freiwilligen und verbindlichen Maßnahmen nicht.

Die Notwendigkeit, menschenrechtliche Schutzlücken entlang globaler Liefer- und Wertschöpfungsketten zu schließen, ist unbestritten. Die UN-Leitprinzipien haben klargestellt, dass Staaten vor Menschenrechtsverletzungen Schutz gewähren müssen, die in ihrem Hoheitsgebiet und/oder ihrer Jurisdiktion von Wirtschaftsunternehmen verübt werden. Gastgeberstaaten müssen Präventivmaßnahmen treffen und ermitteln, Menschenrechtsverletzungen ahnden und Abhilfe schaffen. Bedauerlicherweise herrscht noch kein völkerrechtlicher Konsens darüber, inwieweit entsprechende Verpflichtungen auch für Heimatstaaten bestehen. Die bestehenden Schutz- und Rechenschaftslücken werden nicht geschlossen werden können, solange diese Verpflichtungen nicht völkerrechtlich verankert werden. Alle Staaten entlang der Lieferkette müssen Unternehmen verpflichten, ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten zu erfüllen.

Angesichts dieser Lage wäre ein übergeordneter internationaler Rechtsrahmen hilfreich und notwendig, um die staatlichen Schutzpflichten in Bezug auf unternehmerische Tätigkeiten zu konkretisieren. Nur so kann die Situation Betroffener spürbar verbessert werden, insbesondere im Bereich des Zugangs zu wirksamer Abhilfe. Der bisherige Ansatz, der auf unternehmerische Selbstverpflichtung statt auf verbindliche Maßnahmen setzt, ist eindeutig gescheitert. Die Zeit ist reif, diese freiwilligen Selbstverpflichtungen durch verbindliches Recht zu ersetzen.

2 Institut begrüßt Vertragselemente

Im Juni 2014 beschloss der UN-Menschenrechtsrat mit der Resolution 26/9 die Einrichtung einer Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zu Transnationalen Konzernen und Sonstigen Unternehmen (OEIGWG),¹ die ein internationales rechtsverbindliches Instrument zur Regelung der Aktivitäten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Bereich der Menschenrechte ausarbeiten soll. Im Oktober 2017 traf sich diese Arbeitsgruppe zu ihrer dritten Verhandlungsrunde in Genf und erörterte Elemente für einen Entwurf eines solchen UN-Abkommens.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte unterstützt die Ausarbeitung eines verbindlichen UN-Abkommens zu Wirtschaft und Menschenrechten und begrüßt die im September 2017 veröffentlichten „Entwurfselemente für ein verbindliches Menschenrechtsabkommen für transnationale Konzerne und sonstige Unternehmen“,² den die Zwischenstaatliche Arbeitsgruppe vorgelegt hat.

Die Entwurfselemente bekräftigen und präzisieren staatliche Verpflichtungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte und regen dabei eine verbesserte internationale Kooperation zur Vorbeugung, Überwachung und Wiedergutmachung von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverstößen an. Zugleich versuchen sie, die Kluft zwischen der zunehmenden Regulierungsdichte im Bereich von bi- und multilateralen Investitionsabkommen einerseits und den fehlenden Rahmenbedingungen im Bereich der Menschenrechte andererseits zu schließen. Die Entwurfselemente haben das Potenzial, eine Abwärtsspirale (race to the bottom) in Gesetzgebung und Umsetzung zu verhindern.

Sie liefern somit eine gute Grundlage für weitere zwischenstaatliche Verhandlungen, müssen in diesem Kontext jedoch weitaus konkreter werden. Mit Blick auf die Verbindlichkeit eines UN-Abkommens kann das Ziel dabei jedoch nicht sein, alle menschenrechtliche Herausforderungen der globalen Wirtschaft zu lösen. Stattdessen sollten sich gegenwärtige Bemühungen auf die besonders dringlichen Themen konzentrieren, bei denen die notwendige staatliche Unterstützung für eine sofortige und wesentliche Besserstellung von Rechteinhaber_innen entlang globaler Lieferketten auch zu erwarten ist.

Um bestehende Regulierungslücken langfristig zu schließen, muss die zum Teil ideologische Spaltung zwischen Heimat- und Gastgeberstaaten transnationaler Konzerne überwunden werden. Dies kann nur gelingen, wenn potenziell

¹ Siehe <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session3/Pages/Session3.aspx> (abgerufen am 16.03.2018).

² Siehe http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/LegallyBindingInstrumentTNCs_OBEs.pdf (abgerufen am 16.03.2018).

übereinstimmende Interessen und Positionen innerhalb der internationalen Gemeinschaft herausgearbeitet werden. Vorschläge zu unmittelbaren völkerrechtlichen Unternehmensverpflichtungen oder einem internationalen Gerichtshof sind inhaltlich kontraproduktiv und international nicht konsensfähig. Die Entwürfe sollten stattdessen formell und materiell an den bestehenden globalen Konsens anknüpfen, wie ihn insbesondere die UN-Leitprinzipien widerspiegeln, und diesen sinnvoll weiterentwickeln.

3 Bewertung einzelner Aspekte der Entwurfselemente

3.1 Anwendungsbereich

Schwerpunkt eines UN-Abkommens sollten transnationale Unternehmensaktivitäten sein. Gerade dort sind die beschriebenen Schutz- und Rechenschaftslücken vorhanden und es gibt dringenden Handlungsbedarf. Der Blick sollte dabei vorrangig auf die Verbesserung der Lage Betroffener entlang der Lieferketten gerichtet werden. Dies sollte sich im vertraglichen Anwendungsbereich spiegeln. Einen wirksamen Menschenrechtsschutz kann es nur geben, wenn alle wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen in den Anwendungsbereich des Vertrags fallen.

Unklar ist hier, wie sich die in den Entwurfselementen angelegte Unterscheidung zwischen „transnationalen“ und „sonstigen“ Unternehmen auswirkt. Der derzeitige Text suggeriert eine Trennung gemessen an der Transnationalität unternehmerischen Handelns. Transnationalität wird in den Entwurfselementen allerdings nicht ausreichend definiert. Da heutzutage kaum ein Unternehmen ohne Transnationalität in Lieferkette oder Kundenstamm agiert, erscheint diese Trennung nicht sinnvoll.

Für eine weltweite Wettbewerbsgleichheit (level playing field) müssen alle Unternehmen vom vertraglichen Anwendungsbereich umfasst sein, einschließlich rein national wirtschaftender Unternehmen. Dazu gehören auch Unternehmen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle eines Staates stehen. Hier muss auf eine Übereinstimmung mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte („alle [...] Wirtschaftsunternehmen, ungeachtet ihrer Größe, ihres Sektors, ihres Standorts, ihrer Eigentumsverhältnisse und ihrer Struktur“³) hingearbeitet werden. Es wäre ein Schritt zurück, wenn der Vertrag hinter dem Schutzniveau der UN-Leitprinzipien, dem derzeitigen weltweiten Referenzrahmen, zurückbleibt.

Laut den UN-Leitprinzipien sollen Staaten „zusätzliche Maßnahmen zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Wirtschaftsunternehmen ergreifen, die sich in staatlichem Eigentum befinden oder unter staatlicher Kontrolle stehen oder von staatlichen Stellen wie Exportkreditagenturen und öffentlichen Investitionsversicherungs- oder Garantieagenturen erhebliche Unterstützungen und Dienstleistungen erhalten“⁴. Die bisherigen Entwurfselemente thematisieren lediglich die öffentliche Beschaffung; diese wichtige Schnittstelle zwischen Staaten und Unternehmen wird nicht ausreichend ausgestaltet.

³ UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Allgemeine Prinzipien.

⁴ UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Leitprinzip 4.

Wenn der Anwendungsbereich nicht entsprechend gestaltet wird, steht zu befürchten, dass der begrenzte Anwendungsbereich die ideologische Spaltung zwischen dem Globalen Norden und dem Globalen Süden verfestigt und damit zu einem Vertragstext führt, der mangels weitreichender Ratifizierung bestehende Regelungslücken nicht zu schließen vermag.

3.2 Handels- und Investitionsabkommen

Die Umsetzung der Menschenrechte ist die zentrale Staatenverpflichtung auf nationaler Ebene. Wie auch im Rahmen der Wiener Weltmensenrechtskonferenz 1993 betont wurde, sind die Menschenrechte ein zentrales Element der völkerrechtlichen Garantie der Menschenwürde. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hält die Menschenrechte daher für vorrangig gegenüber anderweitigen Verpflichtungen, die sich aus Handels- und Investitionsabkommen ergeben.

Laut den UN-Leitprinzipien müssen Staaten sich den notwendigen regulatorischen Freiraum in ihren Investitions- und Handelsbeziehungen bewahren, um ihrem menschenrechtlichen Schutz- und Umsetzungsauftrag gerecht zu werden. In Wirklichkeit beschränken handels- und investitionsrechtliche Verpflichtungen aber oft ebendiese regulatorische Freiheit.

Das zu entwickelnde UN-Abkommen bietet also die einzigartige Möglichkeit, die Normenhierarchie zwischen Handels- und Investitionsabkommen und Menschenrechten festzulegen und den Vorrang der Menschenrechte völkerrechtlich zu verankern. Dazu gehört, dass das Vertragswerk menschenrechtliche Folgenabschätzungen verpflichtend vorsieht und zwar vor, während und nach Handels- und Investitionsvertragsverhandlungen.

3.3 Unmittelbare völkerrechtliche Pflichten für Unternehmen

Transnationale und sonstige Unternehmen sollten nicht unmittelbar völkerrechtlich verpflichtet werden. Stattdessen müssen sie im Rahmen der staatlichen Schutzpflicht mit existierenden Mitteln des Gesellschafts-, Zivil- und öffentlichen Rechts zur menschenrechtlichen Verantwortung gezogen werden. Governance-Lücken können und dürfen nur durch hoheitliches Handeln geschlossen werden. Unternehmen haben hierfür weder das Mandat noch die Legitimität und sollten damit auch nicht ausgestattet werden.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte teilt die Sorge in Teilen der Zivilgesellschaft, dass die menschenrechtliche und politische Regelungsverantwortung des Staates durch Unternehmen gekapert wird, wenn letztere zu Völkerrechtssubjekten erhoben werden.⁵ Das Institut warnt davor, dass die eigentlich zuständigen Staaten mehr und mehr aus ihrer ordnungspolitischen Verantwortung entlassen werden und diese zentralen staatlichen Aufgaben an Unternehmen delegieren.

⁵ FIAN International (2015): Oral Statement of FIAN International to the First Session of the Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights – Panel III, July 7, 2015 Geneva.

3.4 Ausrichtung an der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht

Das Deutsche Institut für Menschenrechte setzt sich dafür ein, die Kernelemente der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht aus den UN-Leitprinzipien rechtsverbindlich zu machen. Dies fördert die Wettbewerbsgleichheit auf nationaler Ebene, langfristig auch international.

Dabei muss jedoch beachtet werden, dass die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht den Zugang zu wirksamer Abhilfe umfasst. Der in den Entwurfselementen enthaltene „Sorgfallsplan“ (Vigilance Plan) sollte deshalb stärker an den Anforderungen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht aus den UN-Leitprinzipien ausgerichtet werden und Elemente wie eine Grundsatzerklärung, die Identifikation von Menschenrechtsrisiken und entsprechenden Maßnahmen sowie Wirksamkeitskontrolle, Berichterstattung und Beschwerdemechanismen beinhalten.

3.5 Sensibilität für besonders schutzbedürftige Gruppen

Das UN-Abkommen sollte besonders auf die Rechte, Bedürfnisse und Herausforderungen von Menschen aus benachteiligten oder anderweitig besonders schutzbedürftigen Gruppen achten. Insbesondere sollte dabei mit einem geschlechterspezifischen Ansatz gearbeitet werden, der die unterschiedlichen Risiken, denen Frauen und Männer ausgesetzt sind, berücksichtigt und geschlechtersensible Abhilfemechanismen fördert.

Ein entsprechender Ansatz sollte für besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen wie indigene Völker zugrunde gelegt werden. Das UN-Abkommen muss auf den Vorschriften bestehender Rahmenvereinbarungen wie denen der UN-Erklärung über die Rechte indigener Völker aufbauen und ein besonderes Augenmerk auf die Hürden legen, die indigenen Völkern den Zugang zu Abhilfe bei wirtschaftsbedingten Menschenrechtsverletzungen erschweren.

3.6 Verpflichtung der Staaten, Unternehmen bei Menschenrechtsverstößen zur Rechenschaft zu ziehen

Staaten müssen Unternehmen für ihre Menschenrechtsverletzungen mit verwaltungsrechtlichen, zivilrechtlichen und strafrechtlichen Mitteln zur Verantwortung ziehen und angemessene Sanktionen einführen. Da Gastgeberstaaten ihrem Schutzauftrag für die Menschenrechte häufig nicht gerecht werden, muss das UN-Abkommen die Verpflichtungen der Heimatstaaten transnationaler Unternehmen, insbesondere beim Zugang zu wirksamer Abhilfe, beinhalten. Die Maastrichter Prinzipien zu Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte und die Allgemeine Bemerkung Nr. 24 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu Staatenpflichten aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Bereich wirtschaftlicher Aktivitäten können hierbei als Orientierung dienen.⁶

3.7 Zugang zum Recht und zu wirksamer Abhilfe

Das UN-Abkommen sollte sich mit den schwersten Schutz- und Rechenschaftslücken befassen, insbesondere den Zugangshürden zu wirksamer Abhilfe und der Ahndung von grenzüberschreitenden wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen.

⁶ Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): Staatenpflichten aus dem UN-Sozialpakt im Kontext unternehmerischen Handelns. Allgemeine Bemerkung Nr. 24 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

Staaten müssen dazu angehalten werden, bestehende materiell- und prozessrechtliche sowie praktische Hindernisse für Rechteinhaber_innen zu beseitigen. Dazu gehören die Einführung klarer Zuständigkeiten und Haftungsregelungen für Muttergesellschaften und Konzerne. Das Abkommen muss deutlicher zwischen staatlichen und nicht staatlichen, gerichtlichen und außergerichtlichen Abhilfemechanismen unterscheiden und deren Beziehung zueinander klarer regeln. Zudem müssen Gütekriterien bestimmt werden, anhand derer sich die Wirksamkeit der verschiedenen Abhilfeformen überprüfen lässt. Es sollte deutlich werden, dass außergerichtliche Beschwerdemechanismen gerichtliche Abhilfe sinnvoll ergänzen können, solange ihre Entscheidungen durchsetzbar sind und klar definierten Wirksamkeitskriterien genügen.

3.8 Internationale Zusammenarbeit

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt, dass die Entwurfselemente für das UN-Abkommen einen Schwerpunkt auf die Kooperation zwischen Justizorganen legen und fordert die Staaten dazu auf, zu einer raschen Einigung über die vielen hilfreichen und praktikablen Vorschläge zu gelangen.

Dieser Vertragsabschnitt sollte auch die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsbehörden behandeln, die mit der Umsetzung entsprechender nationaler Gesetze betraut sind. So können nationale Kontrollinstanzen gestärkt und die Prävention und das Monitoring von Menschenrechtsverletzungen entlang globaler Lieferketten verbessert werden. Nationale Menschenrechtsinstitutionen, die den Vorgaben der Pariser Prinzipien entsprechen, sollten dabei so weit wie möglich eingebunden werden, da sie zwischen Staat und Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Praxis sowie nationalen und internationalen Akteuren vermitteln können. Dank ihrer Präsenz in über hundert UN-Mitgliedstaaten sind sie – soweit sie mit den entsprechenden Ressourcen und Mandaten ausgestattet werden – sehr gut zur Überwachung der Menschenrechtssituation aufgestellt. Ihr Netzwerk verläuft parallel zur globalen Spannweite von Liefer- und Wertschöpfungsketten. Es kann deshalb die Überwachung der Menschenrechtssituation unterstützen und den Schutz der Menschenrechte fördern.

3.9 Umsetzung und Monitoring des Vertrages

Nationale Menschenrechtsinstitutionen sollten eine wichtige Rolle bei einem Monitoring der staatlichen Schutz- und Gewährleistungspflicht haben. Ein international besetzter Ausschuss aus Fachleuten sollte weltweit die Umsetzung des UN-Abkommens überwachen. Dieser Ausschuss sollte das Mandat haben, die Vertragsbestimmungen auszulegen, Staatenberichte entgegenzunehmen und zu bewerten, Vor-Ort-Untersuchungen durchzuführen und individuelle Beschwerden zu behandeln. Allerdings muss beachtet werden, dass das System der UN-Fachausschüsse durch die wachsende Anzahl der Vertragsorgane vor beachtlichen Herausforderungen steht, nicht zuletzt aufgrund deren unsicheren Finanzierung. Die UN arbeiten derzeit an Maßnahmen, um das Funktionieren der UN-Fachausschüsse zu verbessern. Es sollte daher auch geprüft werden, ob die Überwachung neuer vertraglicher Verpflichtungen von bereits bestehenden Gremien übernommen werden kann.

Die Schaffung neuer internationaler Gerichte ist aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte nicht wünschenswert. Stattdessen sollten internationale und

regionale Gerichte durch Ausweitung ihrer Mandate und rasche und wirksame Durchsetzung ihrer Entscheidungen gestärkt werden.

Impressum

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

AUTOREN Jan-Christian Niebank, Christopher Schuller

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018

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.
