



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Die Richtung stimmt – jetzt muss die EU mitgestalten

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

Oktober 2018

Inhalt

1	Worum geht es?	3
2	Zusammenfassende Bewertung	3
3	Regelungsgehalt und Reichweite	4
3.1	Was ist positiv?	4
3.2	Was ist menschenrechtlich problematisch?	5
3.3	Was muss präzisiert werden?	6
3.4	Was fehlt?	8
4	Wie sollte sich Deutschland positionieren?	10

1 Worum geht es?

Gegenwärtig arbeiten die deutsche Bundesregierung und die Regierungen weiterer europäischer und außereuropäischer Länder an der Umsetzung von Nationalen Aktionsplänen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte.¹ Richtschnur sind hierfür die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP). Parallel hierzu arbeitet eine zwischenstaatliche UN-Arbeitsgruppe zu Transnationalen Konzernen und Sonstigen Unternehmen (OEIGWG) ein international rechtsverbindliches Instrument zur Regelung der Aktivitäten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Bereich der Menschenrechte aus.

Im Oktober 2017 nahm das Deutsche Institut für Menschenrechte Stellung zu den ersten Elementen der OEIGWG für einen Entwurf eines solchen UN-Abkommens.² Darin regte das Institut an, sich auf besonders dringliche Themen zu konzentrieren, um eine sofortige und wesentliche Besserstellung von Rechteinhaber_innen im Zusammenhang mit der Tätigkeit von Wirtschaftsunternehmen zu erreichen. Dazu betonte das Institut, dass das Abkommen formell und materiell an den bestehenden globalen Konsens anknüpfen muss, wie ihn insbesondere die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte widerspiegeln, und diesen sinnvoll weiterentwickeln sollte.

Im Juli 2018 hat der ecuadorianische Vorsitz der OEIGWG einen ersten Entwurf für ein solches internationales Abkommen vorgelegt. Dieser soll während der vierten Verhandlungsrunde vom 15. bis 19. Oktober 2018 in Genf diskutiert werden. Wie ist dieser Entwurf zu bewerten? Welche Inhalte entsprechen den menschenrechtlichen Anforderungen, wo besteht Verbesserungsbedarf? Die vorliegende Stellungnahme diskutiert den aktuellen Entwurf.

2 Zusammenfassende Bewertung

Insgesamt stellt der erste Textentwurf gegenüber den 2017 vorgelegten Elementen eine Verbesserung dar und ist ein Schritt in die richtige Richtung. Viele Kommentator_innen aus Wissenschaft, internationalen Organisationen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft halten ihn für tragfähig, um diplomatisch breite Unterstützung zu finden und für geeignet, menschenrechtliche Schutzlücken vor allem in transnationalen Lieferketten zu schließen.³ Dazu trägt die Orientierung des Entwurfes an den UNGP bei. Ebenso hilfreich ist die Schwerpunktsetzung des Entwurfs auf die dringlichsten Probleme, nämlich die Prävention von Menschenrechtsverletzungen und den Zugang zu wirksamer zivil- und strafrechtlicher Abhilfe für Betroffene. Positiv ist auch, dass Unternehmen im Entwurf nicht zu völkerrechtlichen Pflichtenträgern erhoben werden. Vielmehr konkretisiert der Entwurf die staatliche Schutzpflicht im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte und knüpft folgerichtig an die staatlich aufzuerlegenden Sorgfaltspflichten für Unternehmen Sanktionen in Form einer zivil- und strafrechtlichen Haftung. Diese positiven Entwicklungen im Vergleich zu den

¹ Eine ständig aktualisierte Übersicht der weltweit verabschiedeten Nationalen Aktionspläne bietet <https://globalnaps.org> (abgerufen am 28.09.2018)

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 Vgl. Business & Human Rights Resource Center, Reflections on the Zero Draft, <https://www.business-humanrights.org/en/about-us/blog/debate-the-treaty/reflections-on-the-zero-draft> (abgerufen am 04.10.2018)

Vorgängerversionen sollten von der Staatengemeinschaft, insbesondere von der Europäischen Union, anerkannt und gewürdigt werden.

Bei der weiteren Erarbeitung des Abkommens gilt es allerdings auch, bestehende Schwächen des Entwurfs zu bearbeiten und zu überwinden: Zahlreiche Artikel müssen präzisiert werden, und es gibt Inkongruenzen zwischen zentralen Bestimmungen des Entwurfes (Abschnitt 3.2). Manche Regelungen sind menschenrechtlich problematisch (Abschnitt 3.3) und einige Aspekte, die eine signifikante Besserstellung der Rechteinhaber_innen in der globalen Wirtschaft bewirken könnten, fehlen (Abschnitt 3.4). Im Folgenden analysieren wir in Abschnitt 3.1 die positiven Aspekte des Entwurfes, anschließend in 3.2 bis 3.4 seine Schwachstellen.

3 Regelungsgehalt und Reichweite

3.1 Was ist positiv?

Der Entwurf baut weitgehend auf der Sprache der UNGP und dem Konzept der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht auf. Damit wird die Kritik⁴ hinfällig, dass die Entwicklung eines Abkommens parallel zur laufenden oder teilweise erst beginnenden Umsetzung der UN-Leitprinzipien in vielen Ländern diese möglicherweise unterminieren könnte. Auf den UNGP aufzubauen und diese im Hinblick auf menschenrechtliche Schutzlücken weiterzuentwickeln, ist der zentrale Ansatzpunkt, um in der Staatengemeinschaft eine ausreichende Unterstützung für das Abkommen zu erreichen.

Der Entwurf setzt zwei Schwerpunkte: (a) auf Prävention von und (b) auf effektive Abhilfe bei Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmenstätigkeiten. Dieser Fokus ist richtig gewählt, denn gerade in diesen Bereichen besteht Handlungsbedarf über die UN-Leitprinzipien hinaus. Der Entwurf greift zudem die Fragestellung auf, wie Hürden beseitigt werden können, denen Betroffene bei der Durchsetzung ihrer Rechte gegenüberstehen, beispielsweise den mangelnden Zugang zu Informationen von Seiten der Unternehmen, gegebenenfalls nachteilige Beweislastregeln und mögliche hohe Verfahrenskosten.

Entgegen den Textvorschlägen vorangegangener Konsultationen macht der Entwurf Unternehmen nicht mehr zu direkten menschenrechtlichen Pflichtenträgern. Stattdessen sollen die Vertragsstaaten durch ihr innerstaatliches Recht für die straf- und zivilrechtliche Haftung im Rahmen transnationaler Unternehmensaktivitäten sorgen. Eine Haftung soll ausgelöst werden, wenn Unternehmen die per Gesetz zu schaffenden Anforderungen an die menschenrechtliche Sorgfalt nicht erfüllen. Das Institut begrüßt diese Klärung, dass das Abkommen eine Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht erreichen und keine neuen Völkerrechtssubjekte schaffen soll.

⁴ European Union (2014): Elaboration of an international legally binding instrument on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with respect to human rights. EU Explanation of Vote. www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/HRC_resolution_Explanation_of_vote_EU.pdf; Business at OECD, FTA, ICC, OIE (2017): Response of the international business community to the "elements" for a draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights. <https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Joint%20business%20response%20to%20IGWG%20elements%20paper%20-%202010.10.2017%20-%20FINAL.pdf> (beide abgerufen am 19.09.2018)

Die Vorgaben in Artikel 9 stehen weitgehend im Einklang mit den Kernelementen der menschenrechtlichen Sorgfalt der UNGP. Allerdings gibt es signifikante Konkretisierungen: Unternehmen sollen dazu verpflichtet werden, die Anforderungen menschenrechtlicher Sorgfalt in ihre Vertragsbeziehungen mit anderen Unternehmen zu integrieren. So kann ein Netz rechtlich bindender Sorgfaltsanforderungen geschaffen und verdichtet werden. Weitere neue Elemente der Sorgfaltspflicht sind die Durchführung von Konsultationen mit potentiell betroffenen Gruppen und das Erfordernis finanzieller Rücklagen, um Schadenersatzforderungen abdecken zu können. Beide Vorgaben sind aus Menschenrechtssicht zu begrüßen, da sie die Rechte potentiell Betroffener im Verfahren stärken.

Anders als noch in den Entwurfselementen vom September 2017 ist kein bindender internationaler Durchsetzungsmechanismus für die Vertragsinhalte vorgesehen. Dass von der Schaffung eines neuen internationalen Gerichts abgesehen wird, könnte sich im Hinblick auf das erforderliche Mindestmaß an Unterstützung in der Staatengemeinschaft als positiv erweisen. Stattdessen sieht Artikel 14 als institutionellen Rahmen einen mit Expert_innen besetzten Fachausschuss vor, der die Einhaltung der staatlichen Vertragspflichten überwachen soll. Das vorgeschlagene Zusatzprotokoll ist eine wichtige Ergänzung. Es erweitert die Befugnisse des Fachausschusses und sieht die Schaffung von Mechanismen auf nationaler Ebene vor, um die Einhaltung der Inhalte des Abkommens zu fördern und zu überwachen. Diese Mischung aus internationaler und nationaler Überwachung der Umsetzung entspricht der Praxis anderer Menschenrechtsverträge, wie dem Zusatzprotokoll zur Anti-Folter-Konvention oder dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (mehr dazu in Abschnitt 3.4).

Gestärkt wird mit diesen Instrumenten die Möglichkeit der Untersuchung von unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen und der Zugang zu Abhilfe: Mit der Ratifizierung des Zusatzprotokolls würde eine Zuständigkeit des nach Artikel 14 des Vertragsentwurfes einzurichtenden Fachausschusses für Beschwerden anerkannt, bei denen es um Sachverhalte unternehmensbezogener Menschenrechtsverletzungen geht, denen Fälle in der Gerichtsbarkeit des jeweiligen Vertragsstaats zugrunde liegen (Artikel 8).⁵ Zusätzlich können die Vertragsstaaten auch dem nationalen Umsetzungsmechanismus eine Zuständigkeit für die Entgegennahme und Prüfung von Beschwerden wegen unternehmensbezogener Menschenrechtsverletzungen zuerkennen (Artikel 6).⁶

3.2 Was ist menschenrechtlich problematisch?

Die seit Beginn des Verhandlungs-Prozesses zu diesem neuen UN-Abkommen bestehende Kontroverse zum **persönlichen Anwendungsbereich** ist bislang nicht aufgelöst worden. Wie schon in den Entwurfselementen schränkt der nun vorgelegte Textentwurf den Anwendungsbereich des Abkommens unnötigerweise ein, indem nur „Unternehmensaktivitäten mit transnationalem Charakter“ erfasst sein sollen (Artikel 3.1, in Verbindung mit Artikel 4.2). Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen ohne grenzüberschreitenden Bezug werden ausgeklammert. Da heutzutage kaum ein

⁵ Wie auch bei Individualbeschwerdeverfahren anderer Fachausschüsse für Menschenrechtsabkommen ist die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs eine der Zulässigkeitsvoraussetzungen (Art. 9.4. Draft OP).

⁶ Aufgabe des nationalen Umsetzungsmechanismus soll es sein, das Abkommen bekannt zu machen, und staatliche Stellen, Unternehmen und Rechteinhaber_innen für die Inhalte zu sensibilisieren. Die Mechanismen sollen Empfehlungen an ihre Regierung aussprechen, aber auch eigene Überwachungsbefugnisse erhalten. Sie sollen die Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen überprüfen, unter anderem durch umfassende Informationsrechte sowie Inspektionen in Geschäftsräumen und Betriebsstätten. Außerdem soll eine transnationale Zusammenarbeit mit den nationalen Umsetzungsmechanismen anderer Vertragsstaaten stattfinden (Artikel 3-9 Zusatzprotokoll).

Unternehmen ohne Transnationalität in Lieferkette oder Kundenstamm agiert, erscheint dies nicht sinnvoll. Auch Menschenrechtlich gesehen ist diese Beschränkung schwierig: Aus der Perspektive der Rechteinhaber_innen – die die Richtschnur des gesamten Abkommens sein sollte – ist eine solche Restriktion abzulehnen, denn ihr effektiver Schutz setzt voraus, dass jede Art von nachteiligen Auswirkungen auf die Menschenrechte durch Unternehmensaktivitäten erfasst wird. Deshalb müsste ein neues Rechtsinstrument auch einheimische Unternehmen (insbesondere auch staatseigene Unternehmen) umfassen.

Allerdings fasst der Entwurf den “transnationalen Charakter” sehr weit: Der den persönlichen Anwendungsbereich eröffnende grenzüberschreitende Bezug kann sich sowohl durch Handlungen von Unternehmen, die involvierten Personen oder durch menschenrechtliche Folgen in zwei oder mehr Rechtsordnungen ergeben. Laut Cassel wäre praktisch jedes Unternehmen einer relevanten Größe erfasst.⁷ Umso leichter sollte es daher fallen, den Wortlaut des persönlichen Anwendungsbereichs von vornherein – in Übereinstimmung mit den UNGP – auf alle Unternehmen auszuweiten.

Eine zweite schwerwiegende Einschränkung ist, dass der **Nexus zwischen Staat und Wirtschaft ausgelassen** wird. Wenn Staaten Unternehmen als Teil der Außenwirtschaftsförderung unterstützen oder wenn sie bei Unternehmen im Rahmen öffentlicher Beschaffung einkaufen, sollten Staaten im Rahmen ihrer Schutzpflicht sicherstellen, dass diese Unternehmen den Nachweis einer menschenrechtlich sorgfältigen Unternehmensführung erbringen. Dieses Argument wird in den UN-Leitprinzipien entwickelt und als Anforderung für die Umsetzung formuliert. Wenn der Vertragsentwurf zum Nexus von Staat und Wirtschaft keine Weiterentwicklung der UNGP beinhaltet, sollte er zumindest keinen Rückschritt darstellen und einen Gleichklang mit den UNGP anstreben (vgl. dort UNGP 4, 5 und 6).

Ausnahmen bzw. Befreiungen (exemptions) von menschenrechtlicher Sorgfalt für kleine und mittlere Unternehmen, wie sie Artikel 9.5 des Abkommens ermöglichen möchte, darf es nicht geben. Die Verantwortung zum Schutz der Menschenrechte obliegt allen Wirtschaftsunternehmen uneingeschränkt und in gleichem Maße (Kommentar UNGP 14). Damit kleine und mittlere Unternehmen nicht unverhältnismäßig belastet werden, betonen bereits die UN-Leitprinzipien, dass von ihnen nur Sorgfaltsprozesse gefordert werden, die ihrer Größe und ihren Umständen angemessen sind (UNGP 15).

3.3 Was muss präzisiert werden?

Die derzeitige Beschreibung des **sachlichen Anwendungsbereichs** des geplanten Abkommens findet sich in Artikel 3.2. Umfasst sind demnach “alle internationalen Menschenrechte und die nach nationalem Recht anerkannten Rechte“. Diese Beschreibung ist nicht hinreichend bestimmt und klar und muss präzisiert werden. Eine möglichst konkrete Nennung von Rechten ist nötig, damit Staaten und Unternehmen ihr Verhalten am Schutzbereich dieser Rechte ausrichten können. Mindestens muss, wie in den UNGP, Bezug genommen werden auf die Allgemeine

⁷ Cassel, Doug (2018): At Last: A Draft UN Treaty on Business and Human Rights. <https://lettersblogatory.com/2018/08/02/at-last-a-draft-un-treaty-on-business-and-human-rights/#more-27105> (abgerufen am 19.09.2018)

Erklärung der Menschenrechte, den Zivil- und den Sozialpakt und die ILO-Erklärung über grundlegende Rechte bei der Arbeit inklusive der Kernarbeitsnormen.

Im Bereich der **Abhilfe für Betroffene** ist die Form der Abhilfe, die Staaten und Unternehmen leisten müssen, weiterhin klärungsbedürftig. Nach den UNGP kann dies Entschuldigungen, Rückerstattung, Folgenbeseitigung, finanziellen oder nicht-finanziellen Schadensersatz und Strafmaßnahmen (straf- oder verwaltungsrechtlicher Art, wie etwa Geldstrafen) sowie die Schadensverhütung etwa durch einstweilige Verfügungen und Nichtwiederholungsgarantien umfassen. Insbesondere mit Bezug auf transnationale Kooperation, Prozess- und Beratungskosten und Wirksamkeit der tatsächlich geleisteten Abhilfe sollte auf den Empfehlungen des Accountability and Remedy Projekts des OHCHR aufgebaut werden.⁸ Zumindest ein Verweis hierauf wäre wünschenswert, denn das mehrfach vom Menschenrechtsrat mandatierte Projekt (Resolutionen 26/22, 32/10 und 38/13) hat praktikable Leitlinien für Staaten entwickelt, um einen Zugang zu effektiver Abhilfe im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte zu ermöglichen.

Auch die **Regelungen zur zivilrechtlichen Haftung** von Unternehmen müssen präzisiert werden. Es geht aus dem Text nicht eindeutig hervor, ob ein eigenes vorwerfbares Tun oder Unterlassen notwendig ist, um eine Haftung auszulösen, oder ob das Fehlverhalten anderer Rechtssubjekte zugerechnet wird. Der Entwurf schlägt vor, dass Kontrolle, enge Beziehungen oder eine Vorhersehbarkeit für sich genommen jeweils bereits ausreichen sollen, um ein Unternehmen für das Fehlverhalten von Tochterunternehmen oder Geschäftspartnern rechtlich verantwortlich zu machen. Menschenrechtlich wäre es dabei geboten sicherzustellen, dass sich Unternehmen nicht schon aufgrund getrennter Rechtspersönlichkeiten oder eines intransparenten Netzes von Geschäftspartnern ihrer Lieferkettenverantwortung entziehen können.

Unklarheit besteht beim derzeitigen Entwurf jedoch dahingehend, wie und ob der Text im entsprechenden Artikel 10.6 überhaupt das Verhältnis von Mutter- und Tochterunternehmen regeln will. Lopez sieht dies so und warnt davor, dass dann Anreize für Mutterunternehmen geschaffen werden, klare Verbindungen zu anderen Unternehmen möglichst zu vermeiden oder zu verschleiern.⁹ Ruggie bezweifelt hingegen, dass die Verfasser lediglich das Verhältnis Mutterunternehmen-Tochterunternehmen regeln wollten. „Lead companies“, die wie Apple keine Anteile an ihren Geschäftspartnern hielten, oder die wie Unilever über ein Netz von Auftragnehmern arbeiteten, seien dann nicht erfasst.¹⁰ Die Diskussion zeigt, dass an dieser Stelle Nachbesserungen und Klärungen nötig sind.

Ähnlichen Nachbesserungsbedarf gibt es auch bei der **strafrechtlichen Haftung** von Unternehmen. Nicht präzise geregelt ist, welche Beteiligungsformen (neben der Haupttäterschaft) strafrechtlich geahndet werden sollten. Hogan Lovells warnt, die jetzige Fassung könne dazu führen, dass ein und dasselbe Verhalten in einem Staat

⁸ Vgl. die „Policy Objectives“ des Endberichts des ARP-I-Projektes, A/HRC/32/19. Für einen Überblick siehe <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRaccountabilityandremedyproject.aspx> (abgerufen am 28.09.2018)

⁹ Lopez, Carlos (2018): Towards an International Convention on Business and Human Rights (Part II). <http://opiniojuris.org/2018/07/23/towards-an-international-convention-on-business-and-human-rights-part-ii/> (abgerufen am 19.09.2018)

¹⁰ Ruggie, John G. (2018): Comments on the “Zero Draft” Treaty on Business & Human Rights. <https://www.business-humanrights.org/es/node/175772> (abgerufen am 19.09.2018)

eine Strafbarkeit nach sich ziehen würde und in einem anderen nicht. Das Institut unterstützt die Idee einer engen Orientierung an Artikel 25 des Rom Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs in diesem Bereich der sogenannten *secondary liability*, damit die gleichen Strafbarkeitsstandards etwa für Beihilfe oder Teilnahme in allen Vertragsstaaten gelten.¹¹

Im Bereich der **Gerichtbarkeit** (Artikel 5) sollte geklärt werden, welcher Staat zuständig ist. Es spricht einiges dafür, dass bei Menschenrechtsverletzungen im Gaststaat der Heimatstaat erst dann zuständig ist, wenn die Rechtsordnung im Gaststaat aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen keinen ausreichenden Rechtsschutz gewähren kann. Hier könnte die Einführung der Konzepte Heimatstaat und Gaststaat unter Verweis auf das jeweilige Pflichtenprogramm sinnvoll sein. Andererseits sind Konstellationen vorstellbar, in denen die primäre gerichtliche Zuständigkeit im Heimatstaat unmittelbar aus dem Sachverhalt hervorgeht, etwa wenn die dem Schaden zugrunde liegende Handlung in einem Heimatstaat vollzogen wird. Solche Konstellationen sollten bei der weiteren Bearbeitung berücksichtigt werden.

3.4 Was fehlt?

Der Entwurf zeigt **wenig Sensibilität für schutzbedürftige Gruppen** und enthält zudem **keine ausreichende Genderperspektive**. Feminists for a Binding Treaty fordern zu Recht eine Berücksichtigung von Geschlechtergleichheit, Frauenrechten und Geschlechtergerechtigkeit. Strukturelle Ursachen für Diskriminierung und Gewalt, Machtasymmetrien und besondere Hürden für Frauen und Mädchen (zum Beispiel in den Bereichen Partizipation und Abhilfe) müssen stärker in den Fokus rücken.¹² In ähnlicher Weise müssen weitere schutzbedürftige Gruppen, wie Menschenrechtsverteidiger_innen und indigene Völker, berücksichtigt werden.

Anders als in den Entwurfselementen verzichtet der jetzt vorlegte Text im Bereich der **Handels- und Investitionsabkommen** darauf, eine Hierarchie im Sinne eines Primats der Menschenrechte festzulegen. Stattdessen sollen Staaten lediglich keine neuen handels- und investitionsrechtlichen Verpflichtungen eingehen, die dem neuen internationalen Abkommen widersprechen würden. Bestehende und zukünftige Abkommen sollen so ausgelegt werden, dass sie mit den Inhalten des zu schaffenden Vertragswerks möglichst wenig in Konflikt geraten. Einige Kommentatoren, wie Deva, kritisieren, dass das derzeitige **Missverhältnis zwischen Menschenrechtsschutz und Handels- und Investitionsschutz** damit kaum angegangen wird.¹³ Dass eine Klärung des Verhältnisses beider Rechtsregime zueinander langfristig notwendig ist, zeigt schon ein Blick darauf, wie gegensätzlich Menschenrechtsgerichte einerseits und internationale Schiedsgerichte andererseits die Frage des Vorrangs beurteilen.¹⁴ Dass sich Staaten einen ausreichenden innerstaatlichen Politikspielraum zur Erfüllung

¹¹ Hogan Lovells (2018): UN treaty on business and human rights: Working Group publishes draft instrument. <https://www.hiregulation.com/2018/07/26/un-treaty-on-business-and-human-rights-working-group-publishes-draft-instrument/> (abgerufen am 19.09.2018)

¹² Anumo, Felogene / Michaeli, Inna, AWID (2018): Justice not "special attention": Feminist Visions for the Binding Treaty, <https://www.business-humanrights.org/en/justice-not-%E2%80%9Cspecial-attention%E2%80%9D-feminist-visions-for-the-binding-treaty> (abgerufen am 19.09.2018)

¹³ Deva, Surya (2018): The Zero Draft of the Proposed Business and Human Rights Treaty, Part II: On the Right Track, but Not Ready Yet. <https://www.business-humanrights.org/en/the-zero-draft-of-the-proposed-business-and-human-rights-treaty-part-ii-on-the-right-track-but-not-ready-yet> (abgerufen am 19.09.2018)

¹⁴ Krajewski, Markus (2017): Ensuring the Primacy of Human Rights in Trade and Investment Policies. Model clauses for a UN Treaty on transnational corporations, other businesses and human rights. Study commissioned by CIDSE, S. 13-14. <https://www.cidse.org/publications/business-and-human-rights/business-and-human-rights-frameworks/ensuring-the-primacy-of-human-rights-in-trade-and-investment-policies.html> (abgerufen am 19.09.2018)

ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen erhalten müssen, entspricht geltendem Völkerrecht und den UNGP. Hinter diesem globalen Konsens sollte das Abkommen nicht zurückbleiben. Zwar würden zu weitreichende Regelungen gerade in diesem Bereich die diplomatische Tragfähigkeit des Abkommens insgesamt gefährden. Dennoch muss hier nachgebessert werden. Beispielsweise sollten Staaten im Bereich der Handels- und Investitionsabkommen explizit verpflichtet werden, menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchzuführen.

Der Entwurf sieht bislang nur eine individuelle strafrechtliche Verantwortung vor, keine **Einführung eines Unternehmensstrafrechts**. Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte wäre letzteres jedoch zielführend, da die menschenrechtliche Risikoanalyse nur dann zu einer betriebswirtschaftlichen Notwendigkeit wird, wenn für ein Unternehmen nachteilige Auswirkungen auf die Rückflüsse aus getätigten Investitionen oder Operationen drohen.¹⁵

Wegen des erhöhten Risikos schwerwiegender **Menschenrechtsverletzungen in von Konflikten betroffenen Gebieten** müssen Staaten sicherstellen, dass in diesen Kontexten tätige Unternehmen besonders hohe menschenrechtliche Sorgfalt walten lassen. Der Entwurf bleibt in dieser Frage leider hinter den UNGP zurück und behandelt die besonderen Anforderungen in Konfliktgebieten lediglich unter seinen Schlussbestimmungen. Stattdessen sollte sich das Abkommen Konfliktgebieten in einem gesonderten Artikel widmen, der mindestens darlegt, welche zusätzlichen Anforderungen, zum Beispiel im Hinblick auf das Risiko sexualisierter und geschlechtsbasierter Gewalt, an Unternehmen gestellt werden müssen.

Beim institutionellen Rahmen bleiben die bestehenden Herausforderungen für das System der UN-Fachausschüsse unberücksichtigt, die durch eine wachsende Anzahl von Vertragsorganen weiter verstärkt würden. Vor diesem Hintergrund sollten maximale Synergien mit bestehenden Mechanismen und Verfahren gesucht werden. Da der Entwurf des Abkommens keine neuen Rechte etabliert, sondern lediglich bestehende Verpflichtungen konkretisiert, wäre – jenseits des Einsetzens eines neuen Vertragsausschusses – auch vorstellbar, dass Staaten bei der Ratifizierung erklären, ob sie zur Umsetzung der Vertragspflichten des neuen Abkommens in ihrem Staatenbericht beispielweise kontextabhängig zum Zivilpakt und insbesondere zum Sozialpakt berichten und analog die Zuständigkeit des entsprechenden Ausschusses für Individualbeschwerden anerkennen.

Damit das Monitoring von Unternehmen und deren Haftung umgesetzt werden kann, müssen Kapazitäten auf nationaler Ebene gestärkt werden. In diesem Zusammenhang sollten auch die **Regelungen zur internationalen Zusammenarbeit** ausgebaut werden. Kooperationen im Bereich der Strafverfolgungsbehörden und der Justiz sind essentiell. Gleichzeitig müssen staatliche **Monitoring- und Aufsichtsbehörden** gestärkt und das **Potential Nationaler Menschenrechtsinstitutionen** besser genutzt werden. Sie besitzen bereits das Mandat zur Förderung der Umsetzung internationaler Menschenrechtsverträge in nationales Recht und Praxis sowie zum Monitoring der Menschenrechtslage. Daneben haben die meisten **Nationalen Menschenrechtsinstitutionen** die Befugnis,

¹⁵ S. Utlu, Deniz / Niebank, Jan-Christian (2017): Das kalkulierte Risiko. Ökonomische versus menschenrechtliche Anforderungen an eine unternehmerische Risikoanalyse. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen entgegenzunehmen, vollumfänglich zu untersuchen, zu schlichten oder an die Justiz weiterzuleiten. Deshalb sollte die Rolle Nationaler Menschenrechtsinstitutionen im Abkommen und im Zusatzprotokoll verankert und weiter präzisiert werden.

4 Wie sollte sich Deutschland positionieren?

Vom 15. bis 19. Oktober 2018 findet in Genf die vierte Verhandlungsrunde der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zu Transnationalen Konzernen und Sonstigen Unternehmen (OEIGWG) statt. Im Vorfeld wird die Position der Europäischen Union zum vorliegenden Entwurf abgestimmt, welche die Verhandlungen für ihre Mitgliedstaaten führt. Das Institut empfiehlt der Bundesregierung, im Rahmen der EU-Koordination auf folgende Punkte hinzuwirken:

Es sollte anerkannt werden, dass der Entwurf auf den UNGP aufbaut und diese erweitert. Deshalb sollte die EU den weiteren **Verhandlungsprozess konstruktiv begleiten**, indem sie an der vierten Verhandlungsrunde teilnimmt und sich inhaltlich einbringt. Durch ein Fernbleiben würde die EU wichtige Möglichkeiten der Einflussnahme nicht wahrnehmen.

Wie bisher sollte sich die EU für einen **extensiven persönlichen Anwendungsbereich** einsetzen. Sie sollte auch für eine **Einbeziehung des Staat-Wirtschafts-Nexus** in das Vertragswerk werben. Außerdem könnte sie mehr **Sensibilität für besonders schutzbedürftige Gruppen** sowie eine **Genderperspektive** einbringen. Gleichzeitig sollte sie anerkennen, dass der **Schwerpunkt des Abkommens klar transnational** sein muss, denn hier bestehen die gravierendsten Schutz- und Rechenschaftslücken.

Kontakt

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
Alle Rechte vorbehalten

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.