

**Stellungnahme zum Entwurf für
ein verbindliches UN-Abkommen
zu Wirtschaft und Menschenrechten
(»Zero Draft«)**

UN
TREATY

Für eine menschenrechtliche Regulierung der globalen Wirtschaft

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

Die Treaty Alliance Deutschland, ein Zusammenschluss deutscher Nichtregierungsorganisationen (NRO), begrüßt den Entwurf für ein UN-Menschenrechtsabkommen, um die Aktivitäten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen zu regulieren (»Zero Draft«).¹ Der Vorsitz der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe hat damit eine wichtige Grundlage für die Verhandlungen während der bevorstehenden vierten Arbeitstagung vom 15.-19. Oktober 2018 in Genf geschaffen. Der *Zero Draft* präzisiert die im September 2017 veröffentlichten Elemente für den Entwurf eines völkerrechtlich verbindlichen Instruments (»Elements«)² und hat in vielen Punkten an Konsistenz und Klarheit gewonnen.

Der Entwurf baut auf den internationalen Entwicklungen der letzten Jahre im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte auf und greift die Grundprinzipien der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte wie die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten und den Zugang zu Recht für Betroffene auf. In Bezug auf die vorgeschlagenen Staatenpflichten enthält der *Zero Draft* zahlreiche Vorschläge, die sich auch im Allgemeinen Kommentar Nr. 24 des UN-Sozialausschusses zu Wirtschaft und Menschenrechten finden. Der Entwurf knüpft auch an nationale Entwicklungen zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in Frankreich und der Schweiz an.

Vor diesem Hintergrund sollten die EU und die Bundesregierung sich fortan aktiv und konstruktiv an den Verhandlungen um die Inhalte des Abkommens beteiligen, anstatt den Prozess auf einer formalen Ebene in Frage zu stellen. Mit Blick auf die anstehenden Verhandlungen der zuständigen UN-Arbeitsgruppe vom 15.-19. Oktober sollten sie außerdem Stellung zum vorliegenden Vertragsentwurf nehmen. Die Treaty Alliance Deutschland empfiehlt der Bundesregierung und der EU, dabei folgende Kommentare und Verbesserungsvorschläge aufzugreifen.

1. Unternehmen in die Pflicht nehmen

Der Entwurf für ein UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten verpflichtet Vertragsstaaten, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen auch mit Blick auf ihre Auslandsgeschäfte in nationalen Gesetzen festzuschreiben (Artikel 9). In der Ausgestaltung der Sorgfaltspflichten orientiert der *Zero Draft* sich eng an den Vorgaben der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP). Der Entwurf schreibt fest, dass Unternehmen menschenrechtliche Folgen überwachen, identifizieren, bewerten, verhindern und darüber berichten sollen – und zwar in Bezug auf die eigene Tätigkeit, diejenige der Tochterunternehmen sowie Einheiten, die unter der direkten oder indirekten Kontrolle des Unternehmens stehen oder unmittelbar mit seinen Produkten oder Dienstleistungen verbunden sind (Artikel 9.2a-d).³ Lediglich die Etablierung unternehmensinterner Beschwerdemechanismen, wie sie von den UNGP vorgegeben werden, fehlt und sollte ergänzt werden. Sollten Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nicht nachkommen, könnten sie im Fall von Menschenrechtsverstößen entsprechend haftbar gemacht werden (Artikel 9.4 i.V.m. Art. 10). Sowohl die Präzisierung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht als auch die Verknüpfung mit entsprechender Haftung sind zu begrüßen.

Der *Zero Draft* ermöglicht es den Vertragsstaaten, kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) von den zu etablierenden Sorgfaltspflichten-Gesetzen auszunehmen (Artikel 9.5). Da von manchen Unternehmen trotz ihrer geringen Größe ein erhebliches menschenrechtliches Risiko ausgeht, sollten KMU aus Hochrisikosektoren ergänzt werden. Ein entsprechender Lösungsansatz steht derzeit in der Schweiz kurz vor einer Einigung.

¹ Abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/DraftLBI.pdf>

² Abrufbar unter: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/LegallyBindingInstrumentTNCs_OBEs.pdf

³ Konkreter sollen vor und nach Unternehmensvorhaben ökologische und menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchgeführt werden und die Ergebnisse in relevante interne Funktionen und Prozesse integriert sowie angemessene Gegenmaßnahmen eingeleitet werden (Artikel 9.2e). All dies soll Bestandteil der vertraglichen Beziehungen mit transnationalem Charakter sein (Artikel 9.2f). Zusätzlich werden Unternehmen verpflichtet, sinnvolle Konsultationen mit potenziell betroffenen Gruppen durchzuführen. (Artikel 9.2g).

Kritisch zu beurteilen ist darüber hinaus die Beschränkung des Anwendungsbereichs auf transnationale Geschäfte in Art. 3. Gemäß Art. 4 beinhaltet dies alle Geschäfte, an denen Menschen aus zwei oder mehr Ländern beteiligt sind oder die sich auf zwei oder mehr Länder auswirken. Durch diese weite Definition sind viele Geschäfte wie z. B. der grenzüberschreitende Warenverkauf, erfasst. Eine Schwerpunktsetzung auf transnationale Geschäfte ist gerechtfertigt, weil es besonders in diesem Bereich Regelungslücken gibt. Gleichwohl kann es bei rein inländischen Sachverhalten zu einer Schlechterstellung der Betroffenen kommen, wenn menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für das beteiligte nationale Unternehmen nicht gelten oder prozessuale Rechte, die sich aus diesem Abkommen ergeben, nicht anwendbar sind. Aus diesem Grund sind entsprechende Auffangklauseln zu empfehlen, die Staaten auferlegen, die einzuführenden Unternehmenspflichten und Prozessrechte soweit übertragbar auch auf nationale Sachverhalte zu erstrecken.

2. Rechtsverstöße sanktionieren

Der Entwurf für ein UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten verpflichtet Staaten, Unternehmen für die Verletzung ihrer Sorgfaltspflichten rechtlich zur Verantwortung zu ziehen (Artikel 10). Die zivilrechtliche Haftung soll gemäß Art. 9 i.V.m. Art. 10 begrenzt werden und ein mittelbar beteiligtes Unternehmen nur dann treffen, wenn es Kontrolle über oder eine enge Beziehung zu dem Tochterunternehmen oder Zulieferer hatte oder den Schaden zumindest hätte vorhersehen müssen. Diese Klarstellung ist zu begrüßen, sollte aber in den weiteren Verhandlungsrunden präzisiert werden.

In Bezug auf die strafrechtliche Haftung von Unternehmen ist der Entwurf zurückhaltend. Der Entwurf schreibt kein Unternehmensstrafrecht vor, sondern ermöglicht den Vertragsstaaten auch alternative Sanktionen (Artikel 10.12). Es ist bedauerlich, dass hier nicht die Chance genutzt wurde, Staaten dazu zu verpflichten, ihre nationalen Strafrechtsordnungen so umzugestalten, dass auch strafbare Handlungen von Unternehmen geahndet werden können. Denn einem Unternehmensstrafrecht kommt eine wichtige Signalfunktion zu, indem deutlich gemacht wird, dass kriminelles Verhalten von Unternehmen nicht länger toleriert, sondern konsequent verfolgt und sanktioniert wird. Hierdurch würden sich auch andere Unternehmen abschrecken lassen. So gibt es in Deutschland trotz erheblichem unternehmerischen

Fehlverhaltens, beispielsweise im Fall des Abgasskandals, noch immer kein umfassendes Unternehmensstrafrecht. Zusätzlich zu finanziellen Strafen sollte auch über die Auflösung der juristischen Person in besonders schwerwiegenden Fällen nachgedacht werden.

Öffentlich-rechtliche Sanktionen fehlen im Entwurf gänzlich. Wirksame administrative Sanktionen sind z. B. der Ausschluss von der öffentlichen Beschaffung, staatlichen Subventionen oder der Vergabe von Exportkrediten und öffentlichen Garantien für Investitionen oder Exportkredite.

3. Effektiver Rechtsschutz für Betroffene

Es ist erfreulich, dass der vorliegende *Zero Draft* einen Fokus auf den Zugang zu Abhilfe von Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen (Artikel 8, siehe auch Artikel 7.2) sowie auf die justizielle Zusammenarbeit (Artikel 11) und internationale Kooperation (Artikel 12) legt. Insbesondere ist hervorzuheben, dass Staaten gewährleisten sollen, dass Betroffene Zugang zu Informationen über relevante unternehmerische Entscheidungsprozesse erhalten (Artikel 8.4) und kollektive Klagemöglichkeiten für Betroffene schaffen sollen (Artikel 8.2). Positiv hervorzuheben ist auch, dass Hürden für Betroffene wie beispielsweise Verfahrenskosten abgebaut werden sollen (Artikel 8.5 und 8.6). Die entsprechenden Artikel sollten so gestaltet werden, dass Schutzlücken für Betroffene tatsächlich geschlossen werden.

Für einen effektiven Rechtsschutz der Betroffenen ist es besonders wichtig, dass sie auch die Gerichte im Heimatstaat der beteiligten Unternehmen anrufen können. Zu begrüßen sind daher die Bestimmungen zur gerichtlichen Zuständigkeit in Art. 5, wonach Klagen sowohl am Ort des schädigenden Ereignisses als auch am Sitz des Unternehmens eingereicht werden können.

4. Vorrang vor Handels- und Investitionsrecht

In vielen Fällen schränken Handels- und Investitionsbestimmungen die Spielräume von Staaten zur Umsetzung von Menschenrechten ein – beispielsweise, wenn sie Investoren ermöglichen vor sogenannten Investor-Staat-Schiedsgerichten gegen Mindestlöhne und andere Sozial- und Umweltstandards zu klagen. Um dies künftig zu verhindern, hatten die *Elements* den Vorrang von Menschenrechtsverpflichtungen gegenüber den Pflichten aus Investitionsschutz- und Handelsabkommen sehr deutlich formuliert.

⁴ Vgl. Markus Krajewski (2017): Ensuring the Primacy of Human Rights and Investment Policies: Model Clauses for a UN Treaty on transnational corporations, other businesses and human rights, veröffentlicht von der katholischen Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE), Brüssel, März.

⁵ Abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session4/ZeroDraftOPLegally.PDF>

Der *Zero Draft* hingegen verzichtet auf die Formulierung einer Vorrangklausel, obwohl konkrete Formulierungsvorschläge hierzu bereits vorliegen.⁴ Zwar sollen zukünftige Handels- und Investitionsschutzverträge keine Bestimmungen enthalten, die mit der Umsetzung eines UN-Abkommens zu Wirtschaft und Menschenrechten in Konflikt stehen (Artikel 13.6). Dies gilt jedoch nicht für aktuelle Abkommen, denn ein zukünftiges UN-Abkommen soll bestehende Rechte und Pflichten aus nationalem und internationalem Recht nicht antasten (Artikel 13.3). Dies wird weiter dadurch abgeschwächt, dass alle aktuellen und zukünftigen Abkommen nur so interpretiert werden sollen, dass sie ein zukünftiges UN-Abkommen „so wenig wie möglich“ begrenzen (Artikel 13.7). Ausgeschlossen wird eine Beschränkung der Menschenrechte durch Handels- und Investitionsbestimmungen jedoch nicht. Damit wird implizit sogar ein Vorrang der Handels- und Investitionsverträge vor menschenrechtlichen Pflichten formuliert. Art. 13.7 muss daher dringend umformuliert werden und sicherstellen, dass Handels- und Investitionsschutzabkommen so interpretiert werden, dass sie Menschenrechtspflichten nicht begrenzen. Die in den *Elements* vorgeschlagene Vorrangklausel für Menschenrechte sollte wieder aufgenommen werden.

5. Überwachung der Umsetzung des Abkommens

Der *Zero Draft* sieht die Einsetzung eines unabhängigen Expert*innenkomitees vor. Dieses soll dafür zuständig sein, die Vertragsbestimmungen auszulegen und regelmäßige Staatenberichte über die Umsetzung der Vertragspflichten (Artikel 14) entgegenzunehmen und zu bewerten. Die Einrichtung eines Gerichtshofes, vor dem Betroffene im Fall von Rechtsverletzungen die beteiligten Unternehmen und/oder Staaten verklagen können, sollte jedoch weiter verfolgt werden. Zwar ist der nationale Rechtsweg für Betroffene am besten erreichbar und kann gegenüber internationalen Klagen und Beschwerden oft auch effektiver und schneller Abhilfe leisten. In vielen Ländern bietet der nationale Rechtsweg jedoch keinen ausreichenden Schutz.

Die Kompetenz, in konkreten Fällen zu ermitteln und Beschwerden von Einzelnen gegenüber dem Staat entgegen zu nehmen, findet sich erst im Entwurf für ein Fakultativprotokoll⁵, der im September 2018 veröffentlicht wurde. Im Sinne einer Stärkung der Rechte Betroffener sollten dem Komitee bereits im Hauptvertrag weitreichende Kompetenzen wie die Untersuchung von Einzelfällen eingeräumt werden (wie bspw. bei der UN-Antifolterkonvention und der UN-Wanderarbeiterkonvention).

Das ausführliche Positionspapier "Für eine menschenrechtliche Regulierung der globalen Wirtschaft" der Treaty Alliance Deutschland von 2017 ist abrufbar unter:

https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2018/03/2017-12_TreatyAlliance-D_Positionspapier.pdf

*In der Treaty Alliance Deutschland (www.cora-netz.de/treaty)
haben sich 19 zivilgesellschaftliche Organisationen
zusammengeschlossen, um den Prozess hin zu einem globalen
Menschenrechtsabkommen zu transnationalen Konzernen
und anderen Unternehmen zu unterstützen. Die vorliegende
Stellungnahme wird von den Mitgliedsorganisationen im
Rahmen ihres Mandats mitgetragen.*

CorA-Netzwerk
für Unternehmensverantwortung
Stresemannstr. 72, 10963 Berlin
Tel. +49 (0)30-2888 356 989
info@cora-netz.de, www.cora-netz.de

Berlin, September 2018