

“Morality cannot be legislated, but behavior can be regulated”

Bericht über die zweite Tagung der UN-Arbeitsgruppe zur Erstellung eines verbindlichen Rechtsinstruments zu Wirtschaft und Menschenrechten, 24.–28. Oktober 2016, Genf

von Karolin Seitz

Am 26. Juni 2014 setzte der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) auf Initiative Ecuadors und Südafrikas eine Arbeitsgruppe ein, um ein rechtsverbindliches Instrument zu formulieren, mit dem transnationale Konzerne (TNCs) und andere Wirtschaftsunternehmen für Menschenrechtsverstöße zur Verantwortung gezogen werden können.¹ Vom 6.–10. Juli 2015 tagte die Arbeitsgruppe (*Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with*

respect to human rights, IGWG oder OEIGWG) zum ersten Mal.² Die zweite Tagung fand vom 24.–28. Oktober 2016 statt.

Die Diskussionen dieser zweiten Tagung drehten sich nicht mehr um die grundsätzliche Frage, ob ein verbindliches Rechtsinstrument bzw. ein Treaty überhaupt notwendig sei, sondern sie beschäftigten sich vielmehr mit möglichen Elementen eines Treaty.

Themen der zweiten Tagung der UN-Arbeitsgruppe waren unter anderem:³

- » Die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen der Aktivitäten transnationaler Konzerne und anderer Unternehmen und die damit einhergehenden rechtlichen Herausforderungen;
- » die primären Staatenpflichten, mit besonderem Blick auf rechtswissenschaftliche und praktische Herangehensweisen bzgl. extraterritorialer Pflichten und nationaler Souveränität;
- » Pflichten und Verantwortlichkeiten von Unternehmen, insbesondere Beispiele existierender direkter Verpflichtungen im internationalen Recht;
- » Ansätze zur Klärung strafrechtlicher, verwaltungsrechtlicher und zivilrechtlicher Haftung von Unternehmen;
- » der Geltungsbereich des zukünftigen Instruments (für TNCs, andere Unternehmen, lokale und staatliche Unternehmen);
- » Verstärkung der Zusammenarbeit zur Prävention, Abhilfe, Rechenschaft und Zugang zu Recht auf nationaler und internationaler Ebene;
- » die weitere Umsetzung der UN-Leitlinien zu Wirtschaft und Menschenrechte (UNGPs);
- » die Komplementarität von Treaty mit den UNGPs;
- » die Frage, wie ein Treaty den Zugang zu Recht für Betroffene von Menschenrechtsverstößen verbessern könnte.

1 Vgl. Resolution A/HRC/RES/26/9 (http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/26/9).

2 Vgl. Bericht der ersten Tagung der UN-Arbeitsgruppe (http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/31/50).

3 Vgl. Agenda der zweiten Tagung.

Die ecuadorianische Botschafterin und Vorsitzende der Arbeitsgruppe schloss die Tagung mit Worten von Martin Luther King Jr.:

„Morality cannot be legislated, but behaviour can be regulated. Judicial decrees may not change the heart, but they can restrain the heartless.“

Größere Beteiligung der Staaten gegenüber der ersten Tagung

Während bei der ersten Tagung der Arbeitsgruppe 2015 noch 60 Länder teilnahmen, waren bei der zweiten Tagung bereits 80 Länder vertreten.

Erst wenige Tage vor Beginn der Tagung hatten sich die **Europäische Union (EU)** und ihre Mitgliedstaaten zu einer Beteiligung entschlossen. Sie begründeten dies damit, dass Ecuador einwilligte, in das Programm of Work ein Panel zur Frage der weiteren Umsetzung der UNGPs sowie die Fußnote einzufügen, dass sich die Diskussionen der UN-Arbeitsgruppe nicht auf TNCs beschränken, sondern auch alle anderen Unternehmen adressieren sollten.

In diesem Zusammenhang wies Anne van Scheik von Friends of the Earth Europe während einer der Paneldiskussionen darauf hin, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten keine kohärente Politik in verschiedenen Politikprozessen verfolgten:

„Here the EU is insisting heavily on the need to cover all enterprises, while at home, the scope used for European laws is much narrowly defined. The French duty of care for example will be, if adopted, only applicable to companies with over 5000 employees. The EU Non Financial reporting Initiative will be only applicable for companies with over 500 employees.“⁴

Die EU und einige Mitgliedsstaaten waren während der gesamten Tagung anwesend. Zu Beginn und während der Diskussion zur Umsetzung der UNGPs gaben die EU-Vertreter zwei gemeinsame Statements ab, in denen sie sich jedoch einzig auf die Umsetzung der UNGPs bezogen. Sie leisteten keinen weitergehenden Beitrag zur Debatte um ein verbindliches Abkommen. Bis auf die Niederlande und Frankreich, die die Forderungen der EU bestärkten und ihre nationalen Initiativen zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte vorstellten, äußerten sich keine weiteren EU-Mitgliedsstaaten.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten begründete ihre verhaltene Beteiligung damit, keine Zeit für die interne Abstimmung über inhaltliche Positionen gehabt zu haben, da zum einen das Programme of Work erst so spät veröffentlicht wurde, und sie zum anderen bis kurz vor Beginn der Tagung davon ausging, nicht daran teilzunehmen.

Neben der EU und ihren Mitgliedsstaaten nahmen an dieser Tagung beobachtend auch andere Industrieländer teil, wie erstmals Japan, Norwegen und Australien. Die Schweiz war bereits zum zweiten Mal dabei. **Die USA und Kanada blieben der UN-Arbeitsgruppe weiterhin fern.**

Die Schweiz erklärte, die Komplementarität der UNGPs und des Treaty-Prozesses anzuerkennen. Sie sieht die beiden Prozesse als sich gegenseitig unterstützend.⁵

Wie die EU und einige ihrer Mitgliedsstaaten forderte **Japan** eine breitere Einbeziehung der Privatwirtschaft in den Prozess.

Deutschland nahm an der zweiten Tagung der Arbeitsgruppe teil, ergriff in den Diskussionen allerdings nicht das Wort und war bis auf den vierten Sitzungstag (an dem ein für Menschenrechte zuständiger Vertreter anwesend war) durch eine Praktikantin vertreten. In der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE äußert die Bundesregierung weiterhin Skepsis im Hinblick auf den UN-Treaty-Prozess. Eine mögliche negative Auswirkung des Prozesses auf Akzeptanz und Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte bestünde darin, „dass der mit ihnen hergestellte internationale Konsens aufbricht und durch polarisierende Positionierungen das bisher Erreichte in Frage gestellt wird.“⁶ Ein besonders wichtiges Anliegen der Bundesregierung ist die Einbeziehung der Wirtschaft in den Prozess. So beschreibt sie, dass ihr besonders daran gelegen sei, „das Thema [Wirtschaft und Menschenrechte] im Sinne der Ruggie-Prinzipien durch einen breiten, partnerschaftlichen Ansatz voranzubringen und dabei die Wirtschaft als Partner einzubeziehen.“⁷

4 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session2/PanelIV/AnneVanSchaik.doc

5 Vgl. www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session2/PanelV/Switzerland.docx.

6 Drucksache 18/10157 vom 27.10.2016 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/101/1810157.pdf>)

7 Ebd.

Ähnlich wie Deutschland schickte auch **Norwegen** zu Beginn der Tagung einen Praktikanten zur Beobachtung der Diskussionen. Auf Nachfragen zivilgesellschaftlicher Organisationen kamen aber schließlich die für Menschenrechte zuständigen Vertreter der norwegischen Botschaft. Gegenüber den zivilgesellschaftlichen Organisationen äußerten sie Interesse an dem weiteren Prozess.

Besonders aktiv und mit vielen inhaltlichen Beiträgen beteiligten sich einige **lateinamerikanische Länder** wie Ecuador, Brasilien, Bolivien, Venezuela, Uruguay und Cuba, die allesamt den Treaty-Prozess unterstützen. Anwesend, aber weniger aktiv teilnehmend waren Argentinien, Chile, Peru, Nicaragua und Kolumbien.

Seitens **afrikanischer Länder** beteiligten sich insbesondere Südafrika und Namibia. Äthiopien erklärte im Namen der Afrikanischen Union deren Unterstützung für den Prozess. In Gesprächen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen äußerte die Demokratische Republik Kongo das Interesse, sich zukünftig mehr in den Prozess einzubringen.

Insgesamt nahmen an der zweiten Tagung der Arbeitsgruppe folgende Länder teil:

Ägypten, Algerien, Argentinien, Australien, Bangladesch, Belgien, Bolivien, Botswana, Brasilien, Chile, China, Costa Rica, Kuba, Demokratische Republik Kongo, Deutschland, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Finnland, Frankreich, Georgien, Ghana, Griechenland, Guatemala, Haiti, Honduras, Indien, Indonesien, Irak, Iran, Irland, Italien, Japan, Kasachstan, Katar, Kenia, Kolumbien, Libyen, Luxemburg, Malaysia, Marokko, Mauretanien, Mauritius, Mexico, Mongolei, Myanmar, Namibia, Nicaragua, Niederlande, Niger, Norwegen, Österreich, Pakistan, Panama, Peru, Portugal, Rumänien, Ruanda, Russland, Saint Kitts and the Nevis, Saudi Arabien, Schweiz, Serbien, Singapur, Slowakei, Spanien, Südafrika, Südkorea, Tadschikistan, Thailand, Tschechische Republik, Türkei, Tunesien, Ukraine, Uruguay, Venezuela, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigtes Königreich, Weißrussland

„Monsanto cuidado, que viene el tratado“ – Week of Mobilization zivilgesellschaftlicher Gruppen

Auch in diesem Jahr begleiteten **zivilgesellschaftliche Gruppen** die Tagung der Arbeitsgruppe intensiv. Mehr als 100 zivilgesellschaftliche Organisationen und Aktivist/innen aus der ganzen Welt und aus verschiedenen Bereichen wie Menschenrechte, Umwelt, Entwicklung, Ernährung und Gesundheit nahmen an der Tagung teil und brachten ihre Vor-

stellungen über einen zukünftigen Treaty ein.⁸ Sie organisierten mehrere Diskussionsveranstaltungen in und außerhalb der UN sowie eine Week of Mobilization.⁹

Die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen bewerten die zweite Tagung der Arbeitsgruppe insgesamt als erfolgreich. Die einzelnen Paneldiskussionen waren qualitativ gut, haben zur Klärung einiger Fragen geführt und weitere mögliche Formen und Elemente eines zukünftigen Instruments aufgezeigt. Eine aktivere Beteiligung einiger Staaten wäre allerdings wünschenswert gewesen. Die Experten auf den Panels hätten insgesamt noch besser aufeinander eingehen können, um Gemeinsamkeiten und Konfliktlinien besser herauszuarbeiten.

„TTIP, CETA & Co schützen die Menschenrechte“ – Beteiligung von Wirtschaftsvertreter/innen

Der **Privatsektor** war durch die Unternehmensverbände International Chamber of Commerce (ICC), International Organization of Employers (IOE) und den US Council of International Business (USCIB) vertreten. Sie brachten zu allen Paneldiskussionen Statements ein und waren bei zwei Paneldiskussionen durch Experten von IOE und USCIB als Redner vertreten.

Für laute Gegenstimmen insbesondere seitens zivilgesellschaftlicher Organisationen sorgte die Äußerung eines Panelisten des USCIB, der die These aufstellte, Investitions- und Handelsabkommen wie TTIP, sowie die darin verankerten Schiedsgerichte würden in gewisser Weise auch die Menschenrechte schützen, namentlich das Recht auf Eigentum.¹⁰

Die IOE machte in ihren verschiedenen Statements immer wieder deutlich, dass ihrer Meinung nach keine Regulierungslücke mit Blick auf transnationale Konzerne bestünde. Schließlich sei jeder transnationale Konzern national registriert und hätte nationales Recht zu befolgen. Die effektive Umsetzung der UNGPs und der Leitlinien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für Multinationale Unternehmen auf nationaler Ebene sowie ein funktionierendes nationales Rechtssystem seien dazu grund-

8 Vgl. www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session2/Pages/Statements.aspx.

9 Vgl. www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session2/Pages/SideEvents.aspx und www.stopcorporateimpunity.org/week-peoples-mobilisation-geneva-switzerland-24th-29th-october/.

10 Vgl. www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/HRTransCorp/Session2/PanellSubtheme1/ArielMeyerstein.docx.

legend. Bereits im November 2014 hatte die IOE in einem Strategiepapier Überlegungen angestellt, welche Form eines verbindlichen Instruments sie unterstützen könnte:

“Proposed approach: Business has to develop a positive agenda. Simply saying “no” will not be productive. There are government representatives who appear to be in favour of a declaration-type of treaty, which would state certain principles, such as effective access to remedy, etc. This would be a solution business could support (depending on the principles of course). The IOE should also endeavour to push for the treaty to apply to all businesses, and not just MNEs [Multinational enterprises].”¹¹

Rote Linien stellte die IOE für einen Treaty auf, der folgende Elemente aufweisen würde:

- » *“A treaty text that would make the UN Human Rights Convention directly and legally applicable to companies;*
- » *A treaty text that would favour access to remedy through extraterritorial jurisdiction over local solutions and/or result in the establishment of an international tribunal for business and human rights;*
- » *A treaty text that would broaden the responsibility of business in comparison to the UN Guiding Principles.”¹²*

Die Unternehmensverbände IOE, ICC, Business Industry Advisory Committee to the OECD und World Business Council for Sustainable Development fordern außerdem, dass nicht nur Unternehmensverbände mit Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat der UN (ECOSOC), sondern auch individuelle Unternehmen an den Sitzungen der UN-Arbeitsgruppe teilnehmen können.¹³ Eine solche Regelung zu einer breiteren Beteiligungsmöglichkeit des Wirtschaftssektors wurde auch schon von der EU und einigen ihrer Mitgliedsstaaten (u.a. Deutschland)¹⁴ in Erwägung gezogen.

Die ecuadorianische Vorsitzende der Arbeitsgruppe erklärte hingegen ausdrücklich, sie wolle an den bestehenden Beteiligungsmodalitäten für nicht-

“Morality cannot be legislated, but behaviour can be regulated“

staatliche Akteure, so wie sie im Menschenrechtsrat üblich seien, festhalten.

Wie geht es weiter bis zur dritten Tagung 2017?

Bei der dritten Tagung der Arbeitsgruppe, die vom 23. bis 27. Oktober 2017 stattfinden wird, soll die ecuadorianische Vorsitzende Elemente eines möglichen Treaty vorlegen.¹⁵

Zum Abschluss der zweiten Tagung schlug Südafrika vor, in den Berichtsentwurf der Vorsitzenden die Empfehlung aufzunehmen, dass die Vorsitzende nicht nur Elemente aufzeigen, sondern bereits einen Textentwurf vorlegen solle. Der Vorschlag fand jedoch keine Zustimmung im Saal. Man einigte sich lediglich darauf, dass sich die dritte Tagung dem Teil der Resolution 26/9 widmen solle, der die Vorsitzende damit beauftragt, mögliche Elemente eines Treaty zu entwerfen und bei der dritten Tagung zu diskutieren.¹⁶

Der offizielle Bericht über die zweite Tagung der Arbeitsgruppe liegt im Entwurf bereits vor. Bis zum 11. November 2016 konnten die Länder Änderungsvorschläge einbringen. Über die Annahme des Berichts wird bei der 34. Tagung des Menschenrechtsrats im März 2017 *ad referendum* abgestimmt.

Südafrika wird voraussichtlich bei der nächsten Tagung des Menschenrechtsrates auch eine Resolution einbringen, mit der das Mandat der UN-Arbeitsgruppe verlängert wird. Denn die Resolution 26/9 von 2014 sah zunächst nur drei Tagungen der Arbeitsgruppe vor.

Das weitere strategische Vorgehen Ecuadors hinsichtlich des Treaty ist noch unklar. Wahrscheinlich ist, dass Ecuador bis zur dritten Tagung noch keinen Entwurf, sondern erst einmal nur sehr allgemeine Elemente vorlegen wird. Das würde zu einer weiteren Tagung mit sehr allgemeinen Diskussionen führen. Während der zweiten Tagung machte Ecuador deutlich, dass es sich auch durchaus ein Verfahren vorstellen könnte, bei dem zunächst relativ allgemeine Standards später durch die Mehrheit der Vertragsparteien (Conference of Parties, COP) erweitert und verschärft würden, etwa nach dem Vorbild des Montrealer Protokolls. Dadurch bestünde die Möglichkeit, die weiteren Verhandlungen außerhalb des Menschenrechtsrates zu führen

11 Draft IOE Strategy on IOE Engagement in the “Ecuador Resolution” Intergovernmental Working Group on Business and Human Rights (www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/business_and_human_rights/EN/_2014-11-05_-_Draft_IOE_Strategy_Engagement_with_Ecuador_Initiative_IWG_Final_.pdf).

12 Ebd.

13 Vgl. www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session2/IOE_ICC_BIAC_WBCSD_SecondSubmission.docx.

14 Vgl. Drucksache 18/10157

15 Resolution A/HRC/26/9 (http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/26/9).

16 Vgl. Resolution A/HRC/26/9, Operative Paragraph no. 3.

und sie damit vor den dort häufig betriebenen politischen Tauschgeschäften zu verschonen.

Ab dem 1. Januar 2017 übernimmt Ecuador für ein Jahr den Vorsitz der G77. Ob dies seine Rolle bei den Diskussionen über einen möglichen Treaty beeinflusst, ist ungewiss. Dies gilt auch für den Ausgang der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Ecuador, die für den 19. Februar 2017 angekündigt sind.

Am 28. Oktober 2016 verlor Russland seinen Sitz im Menschenrechtsrat. Dies wird sicherlich nicht ohne Konsequenzen für die weitere Dynamik der Verhandlungen über den Treaty bleiben. Während Russland der Resolution zur Schaffung der Arbeitsgruppe noch zugestimmt hatte, verkündete es bereits bei der ersten Tagung 2015, dass ein Treaty derzeit nicht notwendig sei. Dass Kroatien, das anstelle Russlands in den Rat gewählt wurde, eine „Treaty-freundlichere“ Politik verfolgt, ist allerdings eher unwahrscheinlich.

Die **Herausforderung** für zivilgesellschaftliche Organisationen besteht nun u.a. darin, weiterhin für eine konstruktive Mitarbeit verschiedener Staaten zu werben. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten soll-

ten sich inhaltlich über ihre Positionen klar werden und diese besser erläutern können. Beispielsweise sollten sie in der Lage sein, zu erklären, wie ihrer Meinung nach die Komplementarität von Treaty und UNGPs gewährleistet werden könnte.

Eine konstruktive Mitarbeit der Staaten betrifft auch die finanzielle Unterstützung des Sekretariats der UN-Arbeitsgruppe, dessen Ressourcen derzeit sehr begrenzt sind. Damit könnte eine dem Mandat entsprechende Funktionsfähigkeit der UN-Arbeitsgruppe gewährleistet werden.

Zum derzeitigen Zeitpunkt ist es noch nicht möglich, konkrete Konfliktlinien zwischen den verschiedenen Ländergruppen zu identifizieren, da einige Länder bisher nicht an den Tagungen der UN-Arbeitsgruppe teilgenommen haben und sich viele der teilnehmenden Länder noch nicht hinreichend inhaltlich geäußert haben. Während es bei den ersten zwei Tagungen der UN-Arbeitsgruppe noch um eine generelle Bestandsaufnahme der Probleme ging, werden die Konfliktlinien bei der dritten Tagung sicherlich deutlicher zu Tage treten, wenn Ecuador die möglichen Elemente eines zukünftigen Rechtsinstruments zu Wirtschaft und Menschenrechten präsentiert hat.

Weitere Informationen

Entwurf des Berichts der zweiten Tagung der UN-Arbeitsgruppe:

www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session2/Report.docx

Agenda der zweiten Tagung der UN-Arbeitsgruppe:

www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session2/PoW.doc

Martens, Jens/Seitz, Karolin (2015): Auf dem Weg zu globalen Unternehmensregeln. Der „Treaty-Prozess“ bei den Vereinten Nationen über ein internationales Menschenrechtsabkommen zu Transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen. Berlin/Bonn/New York: Global Policy Forum/Rosa Luxemburg Stiftung-New York Office.
https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Globale_Unternehmensregeln_online.pdf

Schriftliche Statements von Staaten, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Wirtschaft:

www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session2/Pages/WrittenContributions.aspx

Mündliche Statements von Staaten, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Wirtschaft:

www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session2/Pages/Statements.aspx

Zusammenfassungen der einzelnen Sitzungstage der zweiten Tagung durch die European Coalition for Corporate Justice (ECCJ):

Tag 1:

<http://corporatejustice.org/news/321-un-treaty-talks-day-1-the-eu-is-in-the-room-but-is-that-enough>

Tag 2:

<http://corporatejustice.org/news/323-un-treaty-talks-day-2-room-full-for-debate-on-extraterritoriality>

Tag 3 + 4:

<http://corporatejustice.org/news/327-un-treaty-talks-day-3-and-4-from-business-as-usual-to-enhanced-corporate-responsibility-for-human-right>

Tag 5:

<http://corporatejustice.org/news/329-un-treaty-talks-day-5-morality-cannot-be-legislated-but-behaviour-can-be-regulated>

Website der Treaty Alliance:

www.treatymovement.com

Impressum

"Morality cannot be legislated, but behaviour can be regulated"

Bericht über die zweite Tagung der UN-Arbeitsgruppe zur Erstellung eines verbindlichen Rechtsinstruments zu Wirtschaft und Menschenrechten, 24.–28. Oktober 2016, Genf

Herausgeber

**Bischöfliches Hilfswerk
MISEREOR**
Mozartstraße 9
52064 Aachen
Deutschland
info@misereor.de
www.misereor.de
Kontakt: Armin Paasch

**Evangelisches Werk für Diakonie und
Entwicklung Brot für die Welt –
Evangelischer Entwicklungsdienst**
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Deutschland
info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de
Kontakt: Sarah Lincoln

Global Policy Forum Europe e.V.
Königstraße 37a
53115 Bonn
Deutschland
europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org
Kontakt: Karolin Seitz

Autorin: Karolin Seitz

Redaktion: Jens Martens

Druck und Layout: www.kalinski.media

Aachen/Berlin/Bonn, Dezember 2016