Jens Martens und Karolin Seitz

Auf dem Weg zu globalen Unternehmensregeln

Der „Treaty-Prozess“ bei den Vereinten Nationen über ein internationales Menschenrechtsabkommen zu Transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen

ROSA LUXEMBURG STIFTUNG
NEW YORK OFFICE

GPF
Global Policy Forum

Auf dem Weg zu globalen Unternehmensregeln

Der „Treaty-Prozess" bei den Vereinten Nationen über ein internationales Menschenrechtsabkommen zu Transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen

Herausgeber:

Global Policy Forum

Königstraße 37a
53115 Bonn

europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org
Kontakt: Karolin Seitz

Rosa-Luxemburg-Stiftung – New York Office

275 Madison Avenue, Suite 2114
New York, NY 10016

info@rosalux-nyc.org
www.rosalux-nyc.org
Kontakt: Albert Scharenberg

Autoren: Jens Martens und Karolin Seitz

Redaktionelle Mitarbeit: Till Bender, Rolf Künnemann, Wolfgang Obenland, Albert Scharenberg, Hannah Schimpl

Titelbild: UN Photo/Jean-Marc Ferré: „Human Rights Council Concludes Twentieth Regular Session"

Sonstige Bilder: Amigos de la Tierra / Victor Barro - www.fotosconletra.com

Gestaltung und Produktion: www.kalinski.media

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-943126-24-2

Berlin/Bonn/New York, Mai 2016

Der Report ist Teil eines Kooperationsprojekts zwischen dem Global Policy Forum Europe und der Rosa-Luxemburg-Stiftung – New York Office, gefördert mit Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

Für den Inhalt sind die Autor/innen selbstverständlich allein verantwortlich.

Auf dem Weg zu globalen Unternehmensregeln

Der „Treaty-Prozess“ bei den Vereinten Nationen über ein internationales Menschenrechtsabkommen zu Transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen

Inhalt

Zusammenfassung 3

I. Neues Ringen um globale Unternehmensregeln 7

II. Die Vorgeschichte 10

III. Der Treaty-Prozess 18

IV. Formen und Inhalte eines Treaty 32

V. Schlussfolgerungen für den weiteren Treaty-Prozess 48

Literaturverzeichnis 58

Abkürzungsverzeichnis 63

Textkästen

Kasten 1 Optionen für einen Treaty zu Wirtschaft und Menschenrechten – Kategorisierung nach Douglass Cassel und Anita Ramasastry (2015) 35

Kasten 2 Format, Umfang und Inhalt des Treaty – Vorschläge der Treaty Alliance 38

Zusammenfassung

In den letzten Jahren hat die internationale Debatte über die ökologische, soziale und menschenrechtliche Verantwortung der Wirtschaft an Dynamik gewonnen. Grund dafür war nicht zuletzt die wachsende öffentliche Kritik an transnationalen Konzernen und Banken. Die Liste der Kritikpunkte ist lang: Sie reicht von immer neuen Umweltvergehen (wie zuletzt die Manipulation der Abgaswerte durch Volkswagen), der Missachtung grundlegender Arbeits- und Menschenrechtsstandards (z.B. bei der Kleiderproduktion in Bangladesch oder in der chinesischen IT-Fabrikation), massiven Bestechungsvorwürfen (mit denen z.B. Siemens jahrelang konfrontiert war), bis hin zur Kritik an Steuervermeidungspraktiken von Konzernen (z.B. Google, Starbucks oder IKEA).

Die Einrichtung der UN-Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Treaty – eine historische Entscheidung

Vor diesem Hintergrund war es eine historische Entscheidung, als der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen am 26. Juni 2014 auf Initiative Ecuadors und Südafrikas eine Arbeitsgruppe einsetzte, um ein rechtsverbindliches Instrument zu formulieren, mit dem transnationale Konzerne und andere Wirtschaftsunternehmen für Menschenrechtsvergehen zur Verantwortung gezogen werden können. Damit befasst sich zum ersten Mal seit der Schließung der UN-Kommission für transnationale Unternehmen 1992 ein zwischenstaatliches Gremium der Vereinten Nationen mit der internationalen Regulierung von Konzernen.

Bislang setzten Politik und Wirtschaft auf internationaler Ebene überwiegend auf freiwillige Initiativen. Eine besondere Rolle spielen dabei die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die im Juni 2011 verabschiedet wurden. Mit ihnen liegt erstmals auf globaler Ebene ein von allen Regierungen akzeptierter Empfehlungskatalog vor, wie die menschenrechtlichen Schutzpflichten von Staaten in Bezug auf Unternehmen, aber auch die menschenrechtliche Verantwortung der Unternehmen selbst umzusetzen sind. Aber auch diese Leitprinzipien blieben zunächst unverbindlich und riefen Unternehmen lediglich dazu auf, „gebührende Sorgfalt“ walten zu lassen.

Regierungen müssen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte vom *soft law* zum *hard law* gelangen.

Angesichts erster Erfahrungen mit den UN-Leitprinzipien kamen immer mehr Regierungen und Wissenschaftler/innen zu dem Schluss, dass diese Prinzipien nur begrenzte Wirkung entfalten können und durch ein rechtsverbindliches internationales Instrument ergänzt werden sollten. Es sei notwendig, endlich vom *soft law* zum *hard law* zu gelangen.

Diese Forderung wird von einer Allianz von mehreren hundert zivilgesellschaftlichen Organisationen aus aller Welt unterstützt. Als *Treaty Alliance* (www.treatymovement.com) setzen sie sich für einen Vertrag ein, der die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen international regeln soll.

Massiver Widerstand gegen die Entscheidung des UN-Menschenrechtsrates kam von den USA und ihren Verbündeten. In einer Stellungnahme bezeichnete der US-Vertreter bereits die Einsetzung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe als eine Bedrohung für die UN-Leitprinzipien und kündigte an, die USA würden sich nicht daran beteiligen. Die Europäische Union teilte die Haltung der USA. Die Mitglieder der EU im Menschenrechtsrat, darunter auch Deutschland, stimmten als Block gegen die Einsetzung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe und riefen alle anderen Mitglieder auf, sie ebenfalls abzulehnen. Sie konnten sich mit ihrem Widerstand allerdings nicht durchsetzen.

Bei der ersten Tagung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe Anfang Juli 2015 standen allgemeine Diskussionen über Form, Inhalt und Reichweite eines möglichen Rechtsinstruments im Mittelpunkt. Viele der Teilnehmenden waren sich einig darüber, dass ein verbindliches Abkommen komplementär zu den bestehenden UN-Leitprinzipien sein sollte. Einigkeit bestand auch darin, dass ein zukünftiges Abkommen nicht nur schwerste Menschenrechtsverletzungen sondern Verletzungen aller Menschenrechte adressieren sollte. Gleichzeitig wurden vor allem in den folgenden Fragen Kontroversen sichtbar: Sollen mit dem Rechtsinstrument ausschließlich transnationale Konzerne oder alle Unternehmen adressiert werden? Soll das Rechtsinstrument extraterritoriale Staatenpflichten enthalten? Soll das Instrument direkte Verpflichtungen für Unternehmen vorsehen?

Noch ist unklar, welche Form und welchen Inhalt ein zukünftiges Rechtsinstrument haben wird. Bislang haben vor allem einige Wissenschaftler/innen und zivilgesellschaftliche Organisationen dazu Vorschläge vorgelegt. Sie unterscheiden sich in der thematischen Reichweite, dem Grad an Detailliertheit und sicherlich auch der politischen Realisierbarkeit.

Grundsätzlich kann ein Treaty sehr unterschiedliche Formen haben. Sie reichen von einem umfassenden, inhaltlich detaillierten Übereinkommen über ein kürzeres allgemeines Rahmenabkommen bis hin zu einem Zusatzprotokoll zu einem bestehenden Menschenrechtsabkommen oder einem Bündel thematisch fokussierter Einzelabkommen.

Und auch zu den Inhalten eines Abkommens existieren bereits eine Reihe von Vorschlägen. Sie lassen sich zu folgenden Themen zusammenfassen:

1. **Definition von Verantwortung und Haftung bei Menschenrechtsvergehen:** Grundsätzlich sollte der Treaty ermöglichen, dass transnationale Konzerne für Menschenrechtsvergehen haftbar gemacht werden können. Hierzu müssen die spezifischen Verantwortlichkeiten von Unternehmen geklärt werden.

2. **Verbindliche Sorgfaltspflichten, einschließlich menschenrechtsbezogener Risikoanalysen und Folgenabschätzungen:** Der Treaty sollte die Unternehmen dazu verpflichten, Richtlinien einzuführen und die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Menschenrechtsvergehen in all ihren wirtschaftlichen Aktivitäten entlang der gesamten Lieferkette zu verhindern.

3. **Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismen:** Damit die Umsetzung des Treaty gewährleistet wird, bedarf es nationaler und internationaler Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismen.

4. **Verstärkte Kooperation zwischen Ländern bei der Ermittlung, Rechtsprechung und Durchsetzung von Urteilen:** Der Treaty sollte Staaten zur Zusammenarbeit in allen juristischen Angelegenheiten verpflichten. Er sollte dabei auf dem Prinzip der geteilten Verantwortung aufbauen, so wie es bereits im Kampf gegen Korruption und transnational organisierte Kriminalität angewendet wird.

5. **Umsetzung extraterritorialer Menschenrechtspflichten von Staaten:** Staaten müssen gegenüber Unternehmen ihre Schutzpflicht ausüben, auch wenn die Opfer von Menschenrechtsvergehen dieser Unternehmen im Ausland sind. Dazu müssen sie die Einhaltung der entsprechenden Normen und Standards auch bei den von diesen Unternehmen kontrollierten Firmen durchsetzen.

6. **Klärung des Verhältnisses zwischen dem Treaty und bi- und multilateralen Handels- und Investitionsabkommen:** Der Treaty sollte entweder diesen Abkommen übergeordnet werden oder in ihm könnte verbindlich festgelegt werden, dass die jeweiligen Handels- und Investitionsabkommen effektive Menschenrechtsklauseln enthalten.

Vom 24.–28. Oktober 2016 wird die zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zum zweiten Mal in Genf tagen. Bis zur dritten Tagung im Jahr 2017 soll der erste Entwurf eines verbindlichen Rechtsinstruments vorliegen.

Die Bundesregierung glänzte bei den ersten UN-Diskussionen über einen Treaty 2015 mit Abwesenheit

Die Bundesregierung hat sich bislang nicht an den Diskussionen der Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrates beteiligt. Nach Ansicht von Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen hatten ihr demonstratives Fernbleiben und die Verweigerung der Gesprächsbereitschaft gegenüber den Mitgliedern der Arbeitsgruppe negative Signalwirkung und schadeten ihrer politischen Glaubwürdigkeit in anderen Prozessen, insbesondere der Erarbeitung eines nationalen Aktionsplanes zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien in Deutschland. Sie haben die Bundesregierung wiederholt zu einer konstruktiven Beteiligung an den Diskussionen in der Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrates aufgerufen. Und auch das Europäische Parlament hat im Dezember 2015 der EU und

ihren Mitgliedstaaten ausdrücklich empfohlen, sich an der Debatte über ein rechtsverbindliches internationales Instrument zu Unternehmen und Menschenrechten innerhalb des Systems der Vereinten Nationen zu beteiligen.

Es ist zu erwarten, dass die führenden internationalen Unternehmensverbände weiterhin versuchen werden, ein verbindliches Abkommen zu verhindern. Die Regierungen sollten dem Druck dieser Unternehmenslobby nicht nachgeben, sondern deren Argumente kritisch hinterfragen. Vor allem sollten die Regierungen nicht allein die Stimme der bislang tonangebenden Unternehmensverbände wahrnehmen, sondern anerkennen, dass es eine wachsende Zahl von Unternehmen gibt, die weitaus fortschrittlichere Positionen vertreten als ihre Verbände.

Die Regierungen sollten unter Beweis stellen, dass sie den Menschenrechten Vorrang vor den Interessen des *big business* einräumen.

Der Treaty-Prozess bietet für Regierungen die einmalige Gelegenheit, unter Beweis zu stellen, dass es in ihren Händen liegt, den Menschenrechten Vorrang vor den Interessen des *big business* einzuräumen. Denn Profite kann man teilen – Menschenrechte nicht.

Proteste gegen Menschenrechtsverletzungen und Umweltverschmutzungen durch transnationale Konzerne vor dem Sitz der Vereinten Nationen in Genf

I.
Neues Ringen um globale Unternehmensregeln

Die internationale Wirtschafts- und Finanzpolitik erlebt derzeit eine neue Welle von Deregulierungs- und Liberalisierungsbemühungen. Im Zentrum stehen dabei die Verhandlungen über diverse Handels- und Investitionsabkommen, allen voran die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), die Transpazifische Partnerschaft (TPP), das Trade in Services Agreement (TiSA) und das Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA). Eine wesentliche Intention dieser Abkommen ist es, die Marktzugänge für transnational agierende Unternehmen weltweit zu vergrößern und die Rechte ausländischer Investoren zu stärken.

Im Schatten dieser Verhandlungen hat in den letzten Jahren aber auch die internationale Debatte über die ökologische, soziale und menschenrechtliche Verantwortung der Wirtschaft an Dynamik gewonnen. Grund dafür war nicht zuletzt die wachsende öffentliche Kritik an Transnationalen Konzernen (*Transnational Corporations,* TNCs) und Banken. Die Liste der Kritikpunkte ist lang: Sie reicht von immer neuen Umweltvergehen (wie zuletzt die Manipulation der Abgaswerte durch Volkswagen), der Missachtung grundlegender Arbeits- und Menschenrechtsstandards (z.B. bei der Kleiderproduktion in Bangladesch oder in der chinesischen IT-Fabrikation), massiven Bestechungsvorwürfen (mit denen z.B. Siemens jahrelang konfrontiert war), bis hin zur Kritik an Steuervermeidungspraktiken von Konzernen (wie Google, Starbucks oder IKEA).

Deutsche transnational agierende Unternehmen stehen dabei Unternehmen aus anderen Ländern in nichts nach. Auch ihnen wird immer wieder die Beteiligung an Menschenrechtsvergehen vorgeworfen.

Auch deutschen Unternehmen wird die Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen.

Im August 2001 wurden für eine Kaffeeplantage des Hamburger Konzerns Neumann rund 4.000 Kleinbauern und ihre Familien in Uganda von ihrem Land durch die ugandische Armee gewaltsam vertrieben. Die vertriebenen Farmer klagen seit 2002 in Uganda gegen das Tochterunternehmen des deutschen Kaffeekonzerns.[1]

Im Norden des Sudan wurden 2008 mehr als 4.700 Familien bei der Errichtung der Merowe-Talsperre zwangsweise vertrieben, da ihre Dörfer geflutet wurden. Betroffene versuchen bis heute, das an der Planung beteiligte Ingenieurbüro Lahmeyer International aus Bad Vilbel zur Re-

1 Vgl. Falk (2014).

chenschaft zu ziehen. Seit 2011 ermittelt die Staatsanwaltschaft Frankfurt.[2]

Im September 2012 starben im pakistanischen Karachi 260 Menschen beim Brand einer Textilfabrik, die vor allem für den Discounter KiK produzierte. Vier Betroffene des Brandes haben im März 2015 beim Landgericht Dortmund Klage auf Schadensersatz gegen KiK eingereicht.[3]

Eine Studie der Universität Maastricht wertete über 1.800 Menschenrechtsbeschwerden im Zeitraum 2005–2014 aus.[4] Mit 87 Beschwerden gegen deutsche Unternehmen liegt Deutschland auf dem fünften Rang hinter den USA (511), Großbritannien (198), Kanada (110) und China (87). Eine Studie des International Peace Information Service aus dem Jahr 2014 kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Demnach gab es bei 23 der untersuchten DAX-30-Unternehmen in einem Zeitraum von zehn Jahren Vorwürfe wegen Menschenrechtsvergehen.[5]

Kluft zwischen den verbalen Verpflichtungen der Unternehmen und den realen Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf Mensch und Umwelt.

In der Vergangenheit setzten Politik und Wirtschaft auf internationaler Ebene überwiegend auf freiwillige Initiativen. Aber allzu oft besteht eine erhebliche Kluft zwischen den verbalen Verpflichtungen der Unternehmen zu ökologischem und sozialem Handeln und den realen Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf Menschen und Umwelt. Angesichts der Schwächen der bisherigen Instrumentarien machen sich inzwischen zahlreiche Regierungen, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaftler/innen und auch eine wachsende Zahl von Wirtschaftsvertreter/innen für rechtsverbindliche Unternehmensregeln für TNCs stark.

Seit Ende 2013 wird diese Forderung von einer Allianz von mehreren hundert zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützt. Das Spektrum reicht von internationalen Menschenrechtsorganisationen, Arbeitnehmervereinigungen, Umweltschutzorganisationen, Entwicklungsorganisationen, Wissenschaftler/innen und Menschenrechtsverteidigern bis hin zu lokalen Organisationen, die Opfer von Menschenrechtsvergehen durch Unternehmen vertreten. Als *Treaty Alliance* (www.treatymovement.com) setzen sie sich für einen Vertrag ein, der die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen international regeln soll.

Auf zwischenstaatlicher Ebene haben 85 Länder auf Initiative Ecuadors im September 2013 im Menschenrechtsrat gefordert, ein rechtsverbindliches Instrument zu schaffen, mit dem Unternehmen für Menschenrechts-

2 Vgl. www.ecchr.eu/de/unsere-themen/wirtschaft-und-menschenrechte/lahmeyer.html.

3 Vgl. www.ecchr.eu/de/unsere-themen/wirtschaft-und-menschenrechte/arbeitsbedingungen-in-suedasien/pakistan-kik.html.

4 Vgl. Kamminga (2015).

5 Vgl. International Peace Information Service (2014).

Mitglieder der Treaty Alliance demonstrieren vor dem Sitz der Vereinten Nationen in Genf

vergehen[6] zur Verantwortung gezogen werden können.[7] Im Juni 2014 setzte der Menschenrechtsrat gegen die Stimmen von Mitgliedern der EU, einschließlich Deutschlands, der USA und einiger Verbündeter eine Arbeitsgruppe ein, die bis zum Jahr 2017 einen Vorschlag für ein solches Rechtsinstrument formulieren soll. Damit besteht die historische Chance, dass erstmals auf Ebene der Vereinten Nationen ein Menschenrechtsvertrag zum Schutz gegen die Vergehen und Verbrechen von transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen verabschiedet wird. Allerdings erscheint Vielen angesichts der globalen Kräfteverhältnisse und des massiven Widerstands von Seiten einflussreicher Regierungen und Unternehmen ein zeitnahes Zustandekommen eines ambitionierten Abkommens wenig realistisch zu sein. Ungeklärt ist auch, welche Auswirkungen die Diskussionen auf UN-Ebene für die Verhandlungen über TTIP und andere Handels- und Investitionsabkommen haben werden.

Mehrere hundert NGOs weltweit gehören der Treaty Alliance an und setzen sich für globale Unternehmensstandards ein.

Das vorliegende Arbeitspapier liefert Basisinformationen zu den aktuellen Diskussionen im UN-Menschenrechtsrat, dem sogenannten „Treaty-Prozess". Es skizziert die Vorgeschichte der gegenwärtigen Diskussionen, beschreibt Kontroversen und Konfliktlinien, erläutert die möglichen Inhalte eines verbindlichen Rechtsinstruments zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte und formuliert abschließend einige Schlussfolgerungen für den weiteren Prozess.

6 In der völkerrechtlichen Literatur und der internationalen Praxis wird der Begriff der Menschenrechtsverletzung oft auf staatliches Tun oder Unterlassen beschränkt, deshalb wird dort in Zusammenhang mit unternehmerischem Handeln meist der Begriff „Menschenrechtsvergehen" verwendet oder von „nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen" gesprochen. Grundlage für diese Praxis ist die Argumentation, dass Unternehmen nicht unmittelbar durch völkerrechtliche Regeln an Menschenrechte gebunden sind und deshalb auch nicht direkt gegen Menschenrechte verstoßen können. Argumentiert man aber nicht nur auf Grundlage der positiv rechtlichen Verankerung, sondern versteht die den Menschenrechten inhärente Universalität auch als moralischen Geltungsanspruch, so sind neben Staaten auch private Akteure an sie gebunden. Wir sprechen deshalb in dieser Publikation gelegentlich auch von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen.

7 Die Forderung wurde unterstützt von Ecuador, der Afrikanischen Gruppe, der Arabischen Gruppe, Pakistan, Sri Lanka, Kirgistan, Kuba, Nicaragua, Bolivien, Venezuela und Peru.

II.
Die Vorgeschichte

Das Ringen um ein verbindliches UN-Abkommen über TNCs und Menschenrechte hat eine lange Vorgeschichte. Bereits Mitte der 1990er Jahre hatte die damalige Unterkommission zur Verhinderung von Diskriminierung und zum Menschenrechtsschutz (Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Human Rights),[8] damals ein Unterorgan der UN-Menschenrechtskommission, drei Berichte über transnationale Unternehmen und Menschenrechte in Auftrag gegeben.[9] Diese Berichte betonten die Notwendigkeit, einen internationalen Rechtsrahmen für transnationale Unternehmen zu schaffen. In dem Bericht von 1996 heißt es beispielsweise:

> „A new comprehensive set of rules should represent standards of conduct for TNCs and set out economic and social duties for them with a view to maximizing their contribution to economic and social development." [10]

Der Entwurf für UN-Normen 2003

Diese Grundüberlegung veranlasste die Unterkommission im Jahr 1999, eine Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Menschenrechtsexperten David Weissbrodt einzusetzen, die sich näher mit den Arbeitsmethoden und Aufgaben von transnationalen Unternehmen befassen sollte. Diese Arbeitsgruppe kündigte bereits auf ihrer ersten Sitzung im August 1999 an, einen „auf Menschenrechtsstandards basierenden Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen" zu entwickeln.[11] Vier Jahre später legte die Arbeitsgruppe ihren Entwurf von „Normen für die Verantwortung transnationaler und anderer Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte" *(Norms on the Responsibilities of Transnational and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights)* vor.[12] Die Normen betonten die menschenrechtlichen Schutzpflichten der Staaten, verpflichteten aber auch Unternehmen im Rahmen ihres Einflussbereichs auf die Menschenrechte. Über den Menschenrechtsbereich hinaus befassten sie sich auch mit Fragen des Umwelt- und Verbraucherschutzes und sahen ein Beschwerdeverfahren gegenüber Unternehmen bei Verletzung der Normen vor.

---

8 Der ECOSOC benannte sie 1999 in „Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte" um.

9 UN Dok. E/CN.4/Sub.2/1995/11 vom 24. Juli 1995, E/CN.4/Sub.2/1996/12 vom 2. Juli 1996 und E/CN.4/Sub.2/1998/6 vom 10. Juni 1998.

10 E/CN.4/Sub.2/1996/12 vom 2. Juli 1996, Pkt. 74.

11 E/CN.4/Sub.2/1999/9 vom 12. August 1999, Pkt. 32.

12 E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 vom 26. August 2003.

Die Unterkommission nahm den Entwurf im August 2003 im Konsens an und übermittelte ihn der UN-Menschenrechtskommission.

Die Menschenrechtskommission reagierte auf ihrer Tagung 2004 kühl auf diesen Entwurf für verbindliche Unternehmensregeln. Sie betonte ausdrücklich, dass dieses Dokument „nicht auf Wunsch der Kommission entstanden sei und als Entwurfsvorschlag keine rechtliche Geltungskraft hätte.“ [13] Statt die Normen zu verabschieden, beauftragte sie das Büro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte, einen weiteren Bericht zu dem Thema anzufertigen. Nach einem umfassenden Konsultationsprozess legte das Büro 2005 diesen Bericht vor. Der Bericht nennt die UN-Normen als eines von mehreren für wichtig gehaltenen Instrumenten zur Unternehmensverantwortung, die weiter untersucht werden müssten.[14]

Im Jahr darauf ignorierte die Resolution der UN-Menschenrechtskommission zum Thema „Menschenrechte und transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen“ die Normen jedoch vollständig und schwieg sie damit faktisch tot.[15] Stattdessen forderte sie den UN-Generalsekretär auf, einen Sonderbeauftragten für Menschenrechte, transnationale und andere Unternehmen einzusetzen.

Die Resolution wurde damals mit 49 gegen drei Stimmen bei einer Enthaltung angenommen.[16] Die USA lehnten sie unter der Begründung ab, dass die Resolution

> „einen negativen Ton gegenüber internationalen und nationalen Unternehmen einschlage und sie eher als potentielles Hindernis denn als die überwiegend positive Kraft für wirtschaftliche Entwicklung und Menschenrechte betrachte, die sie in Wirklichkeit wären.“ [17]

Die USA würden jede Resolution ablehnen, die nicht eindeutig klarstelle, dass sie „kein Regelwerk oder Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen anvisiert.“ [18]

Die unmissverständliche Ankündigung der USA, jeden unternehmenskritischen Ansatz und jede rechtsverbindliche internationale Normensetzung abzulehnen, war ein deutliches Signal an die Adresse des künftigen Sonderbeauftragten.

---

13 E/CN.4/DEC/2004/116 vom 20. April 2004.

14 E/CN.4/2005/91 vom 15. Februar 2005.

15 E/CN.4/RES/2005/69 vom 20. April 2005.

16 Gegenstimmen: Australien, Südafrika und USA, Enthaltung: Burkina Faso.

17 Statement des US-Delegierten Leonard Leo in der UN-Menschenrechtskommission Tagesordnungspunkt 17 „Transnationale Unternehmen“ vom 20. April 2005.

18 Ebd.

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Am 28. Juli 2005 folgte der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan der Aufforderung der UN-Menschenrechtskommission und ernannte seinen langjährigen Vertrauten John Ruggie zum Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte. Der Harvard-Professor war von 1997 bis 2001 Beigeordneter Generalsekretär für strategische Planung unter Kofi Annan. Er gilt als einer der geistigen Väter des Global Compact und Verfechter eines Konzepts von *global governance,* das auf Kooperation mit der Wirtschaft statt auf ihre globale Regulierung setzt. Die Berufung Ruggies war damit auch eine politische Weichenstellung.

Lobbygruppen der Wirtschaft liefen Sturm gegen den Entwurf der UN-Normen.

Lobbygruppen der Wirtschaft, allen voran die Internationale Handelskammer (ICC), die Internationale Arbeitgebervereinigung (IOE) und das Business and Industry Advisory Committee to the OECD (BIAC), waren Sturm gelaufen gegen den Entwurf der UN-Normen. Umso mehr begrüßten sie die Ernennung Ruggies.[19] In einem gemeinsamen Brief versicherten sie ihm ihre Unterstützung und erklärten:

> „We stand ready to do all that we can to assist you in a positive and open manner as you consider what are often complex and difficult issues." [20]

Gleichzeitig machten die Wirtschaftsvertreter deutlich, was sie von Ruggie als Ergebnis seiner Arbeit erwarteten:

> „(…) business believes the success of your work could be defined by the way in which you are able to:
>
> - reinforce the extent to which business already makes a contribution and move the debate away from anti-business rhetoric to create a more effective partnership approach;
> - identify and clarify the wide range of instruments, codes and other mechanisms for assisting companies;
> - explicitly recognize that there is no need for a new international framework.
> - ensure that good practice is promoted and extended;
> - find ways for states to better discharge their obligations and to encourage ways of improvement where the rule of law is less than adequate." [21]

19 Vgl. dazu und zum Folgenden ausführlicher Martens (2014).

20 Cf. ICC/IOE (2005).

21 Ebd.

Ruggie wurde diesen Erwartungen in den folgenden sechs Jahren weitgehend gerecht. Im Juni 2008 präsentierte er vor dem UN-Menschenrechtsrat seinen Zwischenbericht *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*. Mit diesem Bericht steckte er in erster Linie den konzeptionellen Rahmen für den zukünftigen politischen Diskurs über Wirtschaft und Menschenrechte ab.[22] Der Rahmen, den Ruggie in dem Report vorschlug, umfasst drei Kernelemente:

- Die Pflicht der Staaten zum Schutz gegen Menschenrechtsvergehen durch Unternehmen.
- Die Unternehmensverantwortung zur Achtung der Menschenrechte.
- Den effektiven Zugang zu Abhilfe.

Der Bericht des UN-Sonderbeauftragten stieß bei den Mitgliedern des Menschenrechtsrates auf breite Zustimmung. In ihrer Resolution zu dem Thema begrüßten sie im Juni 2008 ausdrücklich den vorgeschlagenen dreigliedrigen Rahmen, mit dem klar zwischen Staaten**pflichten** und Unternehmens**verantwortung** unterschieden wird.[23] Zugleich betonten sie die Notwendigkeit, diesen generellen Rahmen nun zu operationalisieren und konkrete Umsetzungsvorschläge für alle drei Bereiche zu entwickeln. Zu diesem Zweck verlängerten sie das Mandat des Sonderbeauftragten um weitere drei Jahre.

Die UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten unterscheiden klar zwischen Staatenpflichten und Unternehmensverantwortung.

Als Ergebnis dieser zweiten Phase präsentierte Ruggie im Frühjahr 2011 seinen Vorschlag für UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte *(UN Guiding Principles on Business and Human Rights)*.[24] Sie wurden im Juni 2011 vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen verabschiedet.[25] Die UN-Leitprinzipien bestehen aus den von John Ruggie vorgeschlagenen drei Komponenten:[26]

- **Staatliche Pflicht zum Schutz der Menschenrechte:** Staaten sind völkerrechtlich verpflichtet, die Menschen durch eine angemessene Politik, Regulierung und Rechtsprechung vor Menschenrechtsvergehen durch Unternehmen zu schützen. Die staatliche Schutzpflicht bildet den Kern des internationalen Menschenrechtsregimes.
- **Unternehmensverantwortung zur Achtung der Menschenrechte:** Unternehmen stehen in der Verantwortung, Menschenrechte zu achten sowie mögliche negative Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit zu beenden und zu beheben.

22 A/HRC/8/5, Pkt. 10.

23 Reslution A/HRC/RES/8/7 vom 18. Juni 2008.

24 Vgl. UN Human Rights Council (2011).

25 Vgl. UN (2011).

26 Vgl. dazu auch CorA Netzwerk für Unternehmensverantwortung/Forum Menschenrechte (Hrsg.)/ 2015), S. 6.

» **Zugang zu wirksamer Abhilfe:** Als Teil ihrer Schutzverpflichtung müssen Staaten den Betroffenen von Menschenrechtsvergehen Zugang zu gerichtlichen und außergerichtlichen Mitteln verschaffen, damit wirtschaftsbezogene Menschenrechtsverstöße untersucht, geahndet und wiedergutgemacht werden.

Für jeden diese drei Bereiche werden insgesamt 31 Prinzipien formuliert, die die grundsätzlichen Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten erläutern und konkrete Empfehlungen an Regierungen und Unternehmen zu deren Umsetzung enthalten.

Damit liegt erstmals auf globaler Ebene ein von allen Regierungen akzeptierter Empfehlungskatalog vor, wie die menschenrechtlichen Schutzpflichten von Staaten in Bezug auf Unternehmen, aber auch die menschenrechtliche Verantwortung der Unternehmen selbst umzusetzen sind. Aber auch diese Leitprinzipien bleiben zunächst unverbindlich und rufen Unternehmen lediglich dazu auf, „gebührende Sorgfalt" *(due diligence)* walten zu lassen.

Die Menschenrechtsexpertin Nicola Jägers stellte dazu fest:

> „(…) Ruggie has steered determinedly away from the concept of human rights obligations for corporations and instead placed exclusive emphasis on the State as sole duty bearer."[27]

Sie räumte ein, dass dies angesichts des Widerstandes gegen die UN-Normen möglicherweise verständlich gewesen sei, fügte aber hinzu:

> „However, the outright dismissal of the notion of corporate duties is regrettable and seems somewhat at odds with the intention that the Guiding Principles are to become 'a common global platform for action on which cumulative progress can be built (…) without foreclosing any other promising longer-term development'."[28]

Die Leitprinzipien waren nach den Worten John Ruggies in der Tat nicht als endgültige Antwort auf alle Herausforderungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte gedacht, sondern vielmehr als das „Ende vom Anfang" eines Prozesses und als „gemeinsame Plattform für Maßnahmen", ohne aber andere längerfristige Maßnahmen auszuschließen.[29]

---

27 Jägers (2011), S. 160.

28 Ebd.

29 Vgl. UN Human Rights Council (2011), Pkt. 13.

Eben dies wollten die Interessenvertreter der Wirtschaft aber verhindern. IOE, ICC und BIAC begrüßten die UN-Leitprinzipien mit ihrem pragmatischen Ansatz *(principled pragmatism)* und äußerten die Erwartung, dass sich an ihnen so schnell nichts ändern werde:

> „[O]nce adopted, the Guiding Principles should be left unchanged for a number of years in order to allow for a period of reflection, adoption and application by States and the business community." [30]

Während die Wirtschaftslobby die UN-Leitprinzipien begrüßt, halten viele Menschenrechtsorganisationen sie für unzureichend.

Sie äußerten die Erwartung, dass die Umsetzung der UN-Leitprinzipien in einem auf Konsens mit der Wirtschaft ausgerichteten Multistakeholder-Prozess erfolge, und richteten eine deutliche Warnung an Regierungen und UN:

> „Conversely, we would be extremely concerned with a follow-up mechanism based on the traditional approach of a Special Rapporteur with a complaints-receiving mandate. We believe that such an approach would undermine the very productive consultative process developed by the SRSG [Special Representative of the Secretary-General] and significantly increase the risk that the process would return to the highly contentious debate that preceded his mandate." [31]

Die Mitglieder des UN-Menschenrechtsrates teilten diese Position offensichtlich und beließen es dabei, zur Begleitung des Umsetzungsprozesses der UN-Leitprinzipien eine fünfköpfige Arbeitsgruppe (Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises) einzusetzen und jährlich ein zweitägiges Forum zu Wirtschaft und Menschenrechten in Genf zu veranstalten.[32]

Internationale Menschenrechtsorganisationen hielten diese Entscheidungen für völlig unzureichend. In einer gemeinsamen Stellungnahme nannten sie vor allem drei Defizite dieses Folgemechanismus für die UN-Leitprinzipien: [33]

» „It focuses almost exclusively on the dissemination and implementation of the proposed Guiding Principles, which are incomplete in important respects and do not fully embody the core human rights principles contained in the UN ‚Protect, Respect, Remedy' Framework approved by the Council in 2008.

30 IOE/ICC/BIAC (2011).

31 Ebd.

32 Vgl. UN Dok. A/HRC/RES/17/4 vom 16. Juni 2011, Pkt. 6 und 12.

33 Vgl. Joint Civil Society Statement on Business and Human Rights bei der 17. Tagung des UN Menschenrechtsrates vom 15 Juni 2011 (www.escr-net.org/docs/i/1605781).

» It lacks a mandate for the follow-on mechanism to examine allegations of business-related abuse and evaluate gaps in legal protections, an aspect stressed by civil society groups from around the world. Neither of these essential tasks is embedded in the proposed three-year follow-on mandate for a new special procedure, a working group of five experts.

» It does not clearly recognize the Council's unique role to provide global leadership in human rights by working toward strengthening of standards and creating effective implementation and accountability mechanisms."

Angesichts erster Erfahrungen im Folgeprozess kamen auch immer mehr Regierungen zu dem Schluss, dass die UN-Leitprinzipien und ihr Umsetzungsmechanismus nur begrenzte Wirkung entfalten können. In einer im September 2013 von der Regierung Ecuadors initiierten Stellungnahme von 85 Ländern an den UN-Menschenrechtsrat heißt es:

> „We are mindful that soft law instruments such as the Guiding Principles and the creation of the Working Group with limited powers to undertake monitoring of corporate compliance with the Principles are only a partial answer to the pressing issues relating to human rights abuses by transnational corporations. These principles and mechanisms fell short of addressing properly the problem of lack of accountability regarding Transnational Corporations worldwide and the absence of adequate legal remedies for victims." [34]

Diese Meinung wurde von Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz geteilt. Auch er forderte im Dezember 2013 beim UN-Forum zu Wirtschaft und Menschenrechten, über die UN-Leitprinzipien hinauszugehen:

> „We need international cross-border enforcement, including through broader and strengthened laws, giving broad legal rights to bring actions, which can hold companies that violate human rights accountable in their home countries. (…) Economic theory has explained why we cannot rely on the pursuit of self-interest; and the experiences of recent years have reinforced that conclusion. What is needed is stronger norms, clearer understandings of what is acceptable —and what is not— and stronger laws and regulations to ensure that those that do not behave in ways that are consistent with these norms are held accountable." [35]

---

34 Vgl. http://business-humanrights.org/media/documents/statement-unhrc-legally-binding.pdf.

35 Joseph E. Stiglitz Rede zur Einführung in das Panel „Defending Human Rights" beim 3. UN Forum on Business and Human Rights am 3. Dezember 2013 in Genf (www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Forum/Pages/2013FBHRSubmissions.aspx), S. 4-5.

Viele zivilgesellschaftliche Organisationen begrüßten die Initiative Ecuadors und die Unterstützung durch prominente Wissenschaftler wie Joseph Stiglitz. In einer gemeinsamen Stellungnahme riefen 620 Gruppen und Organisationen sowie über 400 Einzelpersonen aus 95 Ländern den UN-Menschenrechtsrat Anfang 2014 auf, Schritte zur Ausarbeitung eines verbindlichen Vertrages zu TNCs, anderen Unternehmen und Menschenrechten einzuleiten *(Call for an international legally binding instrument on human rights, transnational corporations and other business enterprises)* und eine Arbeitsgruppe einzusetzen, um einen solchen Vertrag zu entwerfen.[36] Es dauerte weniger als sechs Monate, bis dieser Aufruf in die Tat umgesetzt wurde.

36 Vgl. www.treatymovement.com/statement-2013.

III.
Der Treaty-Prozess

Im Juni 2014 stand das Thema Wirtschaft und Menschenrechte turnusmäßig auf der Tagesordnung des UN-Menschenrechtsrates. Eigentlich sollte es vor allem darum gehen, die bisherige Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu bewerten und das Mandat der 2011 eingesetzten Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten zu erneuern. Ecuador, Südafrika und einigen Verbündeten reichte das nicht aus. Sie brachten den Entwurf einer Resolution ein, mit der der Prozess hin zu einem rechtsverbindlichen Instrument zu Wirtschaft und Menschenrechten eingeleitet werden sollte. Sie wollten diese Diskussionen nicht einer Expertengruppe (wie im Falle der UN-Normen) oder einem Sonderbeauftragten (wie im Falle der UN-Leitprinzipien) überlassen, sondern sprachen sich explizit für die Einrichtung einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe aus.

Erstmals diskutiert eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe über ein verbindliches Menschenrechtsinstrument für Unternehmen.

Historische Resolution des Menschenrechtsrates

Hinter den Kulissen des Menschenrechtsrates wurde heftig über den Vorstoß Ecuadors und seiner Partner gestritten. Vor allem die USA und die EU lehnten ihn vehement ab. Am 26. Juni 2014 kam es zur Kampfabstimmung, die die Befürworter der Resolution für sich entschieden. Von den 47 Mitgliedsstaaten des UN-Menschenrechtsrates stimmten 20 Staaten dafür, 14 dagegen und 13 enthielten sich.[37]

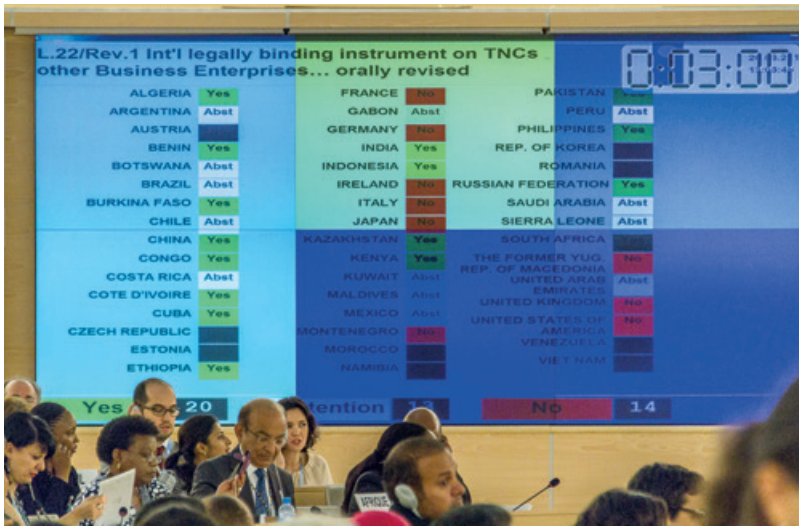
Im einzelnen stimmten für die Resolution: Äthiopien, Algerien, Benin, Burkina Faso, China, Côte d'Ivoire, Indien, Indonesien, Kasachstan, Kenia, Republik Kongo, Kuba, Marokko, Namibia, Pakistan, Philippinen, Russland, Südafrika, Venezuela, Vietnam.

Gegen die Resolution stimmten: Australien, Tschechische Republik, Deutschland, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Estland, Frankreich, Irland, Italien, Japan, Montenegro, Südkorea, Rumänien, Großbritannien, USA.

Enthalten haben sich: Argentinien, Botswana, Brasilien, Chile, Costa Rica, Gabun, Kuweit, Malediven, Mexiko, Peru, Saudi Arabien, Sierra Leone, Vereinigte Arabische Emirate.

Mit der Resolution beschloss der Menschenrechtsrat die Einsetzung einer offenen Arbeitsgruppe zu transnationalen Konzernen und anderen Wirtschaftsunternehmen in Bezug auf Menschenrechte (*Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business*

37 Vgl. UN Doc A/HRC/RES/26/9 vom 26. Juni 2014 und www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14785&LangID=E.



Abstimmungsergebnis zur Resolution 26/9 am 26.6.2014 im UN-Menschenrechtsrat in Genf

enterprises with respect to human rights, OEIWG).[38] Sie erhielt das Mandat, ein rechtsverbindliches Instrument zu erarbeiten, um die Aktivitäten von transnationalen Konzernen und anderer Unternehmen im Hinblick auf die Einhaltung der Menschenrechte zu regulieren („(…) whose mandate shall be to elaborate an international legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises").[39]

Der Zusatz „Open-ended" bedeutet, dass die Arbeitsgruppe für alle UN-Mitgliedsstaaten, Staaten mit Beobachterstatus, Nichtregierungsorganisationen mit ECOSOC-Konsultativstatus sowie weitere Akteure, wie z.B. nationale Menschenrechtsinstitute, offen ist. Sie können an den Tagungen der Arbeitsgruppe teilnehmen und haben die Möglichkeit, schriftliche und mündliche Stellungnahmen in den Prozess einzubringen.

Die Arbeitsgruppe soll einmal im Jahr tagen (erstmals 6.–10. Juli 2015). Bei den ersten zwei Tagungen soll sie über Inhalt, Umfang, Natur und Form eines möglichen Rechtsinstruments diskutieren. Bis zur dritten Tagung im Jahr 2017 soll die Vorsitzende der Arbeitsgruppe, aufbauend auf den vorausgegangenen Diskussionen, den Entwurf eines Rechtsinstruments vorlegen. Er soll die Grundlage für substantielle Verhandlungen während der dritten Tagung bilden. Zur Vorsitzenden der Arbeitsgruppe wurde zu Beginn der ersten Tagung im Juli 2015 die ecuadorianische Botschafterin María Fernanda Espinosa Garcés per Akklamation gewählt. Angesichts der heftigen Kontroversen über die grundsätzliche Einrichtung der Arbeitsgruppe ist allerdings nicht damit zu rechnen, dass

38 Die UN-Arbeitsgruppe wird teilweise auch abgekürzt mit IGWG.

39 UN Dok. A/HRC/RES/26/9, Pkt. 1.

der Treaty-Prozess bereits innerhalb von drei Jahren abgeschlossen sein wird. Immerhin hat John Ruggie für die Formulierung der weniger ambitionierten UN-Leitprinzipien schon sechs Jahre benötigt.

Komplementär oder kontraproduktiv?

Die Gegner des Treaty-Prozesses argumentierten, dass er Fortschritte bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien unterminiere und die Staaten in zwei Lager spalte: die Unterstützer der UN-Leitprinzipien auf der einen und die Befürworter eines verbindlichen Instruments auf der anderen Seite.[40]

Dass dies keineswegs der Fall sein muss, zeigte sich bereits am Tag nach der Annahme der Treaty-Resolution: Am 27. Juni 2014 verabschiedete der Rat ohne Abstimmung, und das heißt mit Unterstützung der Staaten, die am Vortag für die Treaty-Resolution gestimmt hatten, eine von Argentinien, Ghana, Norwegen und Russland eingebrachte Resolution, die explizit auf den UN-Leitprinzipien basiert und diese unterstützt.[41] Sie rief die Mitgliedsstaaten dazu auf, Nationale Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu erstellen, erneuerte das Mandat der Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten um weitere drei Jahre und beauftragte das Büro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte (Office of the High-Commissioner on Human Rights, OHCHR) damit, Wege zur Verbesserung des Zugangs zu Recht für Opfer von Menschenrechtsvergehen durch Unternehmen zu prüfen und aufzeigen („Accountability and Remedy Project").

Der Vertreter **Indiens** unterstrich die Komplementarität von UN-Leitprinzipien und einem weitergehenden internationalen Rechtsinstrument und den damit verbundenen Resolutionen des Menschenrechtsrates:

> „We do not regard the two resolutions on business and human rights as mutually exclusive. In fact in our view, they are complementary. We believe that the Resolution before us [A/HRC/RES/26/9] seeks to open an opportunity for States to discuss in a focused manner the issue of transnational corporations. As we promote the integration of the world economy and capital flows across borders, it is important that we plug possible protection gaps that may arise due to business operations of transnational corporations. (…) When states are unable to enforce national laws with respect to the gross violations committed by business and hold them accountable due to the sheer size and clout of the transnational corporations, the international community must come together to seek justice for the victims of the viola-

40 So argumentierte beispielsweise die EU bei der Begründung ihres Abstimmungsverhaltes (Explanation of Vote) über den Resolutionsentwurf Ecuadors, vgl. European Union (2014).

41 Vgl. Resolution UN Dok. A/HRC/RES/26/22 vom 27. Juni 2014.

tions committed by the transnational corporations. We believe that we need to further the dialogue on these aspects and the resolution gives us an acceptable roadmap for the Council to move forward in this direction." [42]

Unterstützung durch die BRICS

Bemerkenswerterweise haben neben Indien und Südafrika, das die Treaty-Resolution gemeinsam mit Ecuador eingereicht hatte, auch China und Russland für die Resolution gestimmt. Vom politischen Staatenbündnis der BRICS hat sich lediglich **Brasilien** der Stimme enthalten. Aber auch Brasilien kündigte seine Bereitschaft an, in der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe konstruktiv mitzuarbeiten und zur Koordination der brasilianischen Position interministerielle Konsultationen mit Akteuren aus Regierung und Zivilgesellschaft durchzuführen.[43]

Südafrika betonte durchaus die positive Rolle von Unternehmen, wies aber zugleich darauf hin, dass Menschenrechtsvergehen durch Unternehmen nicht ignoriert werden dürften. Die bisher im Rahmen der UN-Leitprinzipien formulierten Nationalen Aktionspläne (NAPs) wiesen Schwächen auf, insbesondere bezüglich der Regulierung von TNCs. Einheitliche internationale Standards, die gleichen Schutz und Zugang zu Recht für alle bieten, könnten daher die NAPs ergänzen.[44]

China wies darauf hin, dass Unternehmen, insbesondere auch TNCs, einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung eines Landes leisten, und ein zukünftiges Rechtsinstrument dem nicht entgegenwirken dürfe. Regulierung auf nationaler Ebene sei zentral, jedoch bedürfe es des verbesserten Informationsaustauschs, der Zusammenarbeit in der Rechtsprechung zwischen Gast- und Heimatland von TNCs und der effektiven Durchsetzung von Rechtsurteilen. Generell müssten die unterschiedlichen Kapazitäten und Ressourcen der Länder berücksichtigt werden und entsprechende Unterstützungsmaßnahmen die Umsetzung eines zukünftigen Rechtsinstruments begleiten.[45]

Sowohl China als auch Russland betonten das Prinzip der nationalen Souveränität und äußerten Vorbehalte gegenüber Formen extraterritorialer Jurisdiktion. Bei der ersten Tagung der OEIWG im Juli 2015 ruderte **Russland** in seiner Unterstützung für den Treaty-Prozess spürbar zurück. Sein Vertreter erklärte, er sehe keine dringende Notwendigkeit, ein verbindliches Instrument zu formulieren. Die Debatte über mögliche Inhalte sei verfrüht. Es müsste vielmehr zunächst über die Machbarkeit

42 Permanent Mission of India (2014).

43 Vgl. www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session1/GeneralComments/States/Brazil.pdf.

44 Vgl. www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session1/SOUTHAFRICAS_Opening_StatementbyAmbMinty_Panel1.pdf.

45 Vgl. dazu South Centre (2014), S. 7.

eines solchen Instruments diskutiert werden. In jedem Fall sollte die Arbeit auf einer graduellen Weiterentwicklung der UN-Leitprinzipien basieren.[46]

Anders als Russland unterstützten zahlreiche **lateinamerikanische Länder** die Initiative Ecuadors sehr aktiv, darunter Bolivien, Kuba, Venezuela, El Salvador und Nicaragua. Und auch die **Gruppe der afrikanischen Länder** sprach sich ausdrücklich dafür aus, schrittweise ein rechtsverbindliches Instrument zu entwickeln. Zwar könnten TNCs einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Länder leisten, jedoch würden gleichzeitig Menschenrechtsvergehen von TNCs zu Marginalisierung und Verarmung gesellschaftlicher Gruppen beitragen. Die Gruppe afrikanischer Länder wies auch auf das Machtungleichgewicht zwischen großen TNCs und manchen Staaten hin. Die finanziellen Mittel einiger TNCs seien teilweise größer als die Haushalte ganzer Staaten. Die massiven illegalen Finanzströme aus afrikanischen Ländern verschärften das Ungleichgewicht noch.[47]

Massiver Widerstand der USA gegen die Treaty-Resolution

Massiver Widerstand gegen die Treaty-Resolution kam von den **USA** und ihren Verbündeten. In einer Stellungnahme vor der Abstimmung im Menschrechtsrat bezeichnete der US-Vertreter die Resolution als eine Bedrohung für die UN-Leitprinzipien („a threat to the Guiding Principles"). Er kündigte an, dass sich die USA nicht an der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe beteiligen würden und rief andere dazu auf, es ihnen gleich zu tun.[48]

Während des 4. UN-Forums zu Wirtschaft und Menschenrechte im November 2015 wiederholte die US-Delegation die Gründe, aus denen sie sich nicht am Treaty-Prozess beteilige:[49] Sie habe Bedenken wegen des Fokus auf transnationale Unternehmen; um tatsächlich ein globales *level-playing field* zu schaffen, müsste ein neues Rechtsinstrument auch einheimische Unternehmen (insbesondere auch staatseigene Unternehmen) adressieren. Direkte rechtsverbindliche Menschenrechts-Verpflichtungen für Unternehmen lehnten die USA ab; die Verantwortung müsse beim Staat bleiben. Zudem würde auch ein neues globales Rechtsinstrument nicht das Problem lösen, dass sein Erfolg oder Misserfolg von der Umsetzung auf nationaler Ebene abhinge. Schließlich sei die Beschreibung der UN-Leitprinzipien als *soft law* und des Treaty als *hard law* falsch, da auch die Leitprinzipien im Rahmen des nationalen Aktionsplanes *hard law* um-

46 Ebd. S. 6.

47 Ebd. S. 6ff.

48 Vgl. U.S. Mission to the United Nations Geneva (2014).

49 Vgl. Statements der U.S. Delegation vom 18.11.2015 beim 4. UN Forum on Business & Human Rights, Genf (Session „The United Nations treaty process on business and human rights: business and other perspectives" und Side Event „Connecting the Guiding Principles with the business and human rights treaty process").

fassen könnten. Sie befürchte allerdings, dass durch den Treaty-Prozess die Umsetzung der UNGPs von staatlicher und unternehmerischer Seite verzögert werden würde.

Die **Europäische Union** teilte die Haltung der USA und verwendete in ihrer Begründung für die Ablehnung der Treaty-Resolution ähnliche Argumente. Die Mitglieder der EU im Menschenrechtsrat, darunter auch Deutschland, stimmten als Block gegen die Resolution und riefen alle anderen Mitglieder auf, sie ebenfalls abzulehnen. Die Resolution würde den mit den UN-Leitprinzipien erzielten Konsens gefährden.[50] Auffällig war der aggressive Ton der EU-Stellungnahme. Kurz vor der Abstimmung sprach sie an die anderen Mitglieder des Menschenrechtsrates eine unverhohlene Warnung aus:

> „We are at a critical juncture. If this resolution is adopted, it will divide the Council not only on the vote, but in the years to come. If the Open-Ended Intergovernmental Working Group is established, the EU and its Member States will not participate (…)." [51]

Nach ihrer Abstimmungsniederlage relativierte die EU diese Aussage, indem sie Bedingungen (später auf den diplomatisch schwächeren Begriff „Parameter" herabgestuft) für eine Mitwirkung in der Arbeitsgruppe nannte.[52] Das in der Arbeitsgruppe zu diskutierende Instrument sollte von vorneherein für alle Unternehmen Gültigkeit besitzen (nicht nur transnationale Unternehmen); die Arbeitsgruppe sollte einen „neutralen" Vorsitz erhalten; und die breite Beteiligung von Menschenrechtsverteidigern und Unternehmen sollte gewährleistet sein.[53]

Bei der ersten Tagung der OEIWG im Juli 2015 verzögerte die EU-Delegation den Beginn der ersten Sitzung, indem sie forderte, die Agenda um eine zusätzliche Sitzung zu den UN-Leitprinzipien zu ergänzen und das Mandat der UN-Arbeitsgruppe nicht auf TNCs zu beschränken, sondern von vornherein auf alle Unternehmen auszuweiten. Während der erste Vorschlag von der Arbeitsgruppe angenommen wurde, fand der zweite Vorschlag keine Mehrheit unter den Regierungsvertreter/innen.[54] Die EU blieb daraufhin den weiteren Sitzungen fern. Delegierte von Frankreich und den Niederlanden beobachteten die weiteren Diskussionen, ohne aktiv zu intervenieren. Der deutsche Sitz blieb dagegen während der gesamten Tagung leer.

---

50 Vgl. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14785&LangID=E.

51 European Union (2014), S. 3.

52 Vgl. http://eeas.europa.eu/delegations/un_geneva/press_corner/all_news/news/2015/20150323_bus_and_hr_en.htm.

53 Vgl. European Union (2015).

54 Vgl. UN Human Rights Council (2016).

Die deutsche **Bundesregierung** teilte in den Diskussionen über die Treaty-Resolution die kompromisslose Haltung der EU. In einem Schreiben des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt Stephan Steinlein an die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) bezeichnete dieser die Ecuador-Initiative als „kontraproduktiv." Durch sie würden sich „neue Konfrontationslinien ergeben und der begonnene Prozess untergraben." Steinlein bedauerte, dass Südafrika die Initiative unterstützte und sicherte der BDA zu, dass sich die Ständige Vertretung Deutschlands in Genf „gemeinsam mit den Partnern in der Europäischen Union" dafür einsetzen würde, „die Annahme dieses Resolutionsentwurfs durch den VN-Menschenrechtsrat abzuwenden." [55] Die Bundesregierung werde stattdessen „den mit der Annahme der VN-Leitprinzipien begonnenen Prozess fortsetzen" und „über die nächsten zwei Jahre unter Federführung des Auswärtigen Amtes einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien" erarbeiten.

BDA äußerte sich „sehr besorgt über die aktuellen Entwicklungen im UN-Menschenrechtsrat."

Der Staatssekretär regierte mit seinem Schreiben auf einen Brief der BDA, in dem ihr Vertreter sich „sehr besorgt über die aktuellen Entwicklungen im UN-Menschenrechtsrat" und die „völlig kontraproduktive Initiative Ecuadors" äußerte und erklärte:

> „Ich weiß, dass die Bundesregierung ebenso wie die Wirtschaft dieser Initiative ablehnend gegenübersteht. Ich bin jedoch in großer Sorge über den überstürzten Fortgang dieser Initiative, deren Annahme menschenrechtliche Anliegen zurückwerfen würde. Deshalb bitte ich Sie dringend um aktive Initiativen mit dem Ziel, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten." [56]

Nachdem dies nicht gelang, entschied sich die BDA im Gegensatz zur Bundesregierung gegen einen Boykott der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe. Bei der ersten Tagung der OEIWG 2015 war der BDA durch einen deutschen Repräsentanten der IOE vertreten. Dies führte zu der bemerkenswerten Situation, dass Vertreter/innen der deutschen Zivilgesellschaft und der Wirtschaft in der UN-Arbeitsgruppe präsent waren, während die Bundesregierung durch Abwesenheit glänzte.

Taktisches Wendemanöver der Wirtschaft

Im Vorfeld der Abstimmung über die Treaty-Resolution im Menschenrechtsrat machten die internationalen Interessenvertreter der Wirtschaft mobil, um eine Mehrheit für den Vorschlag von Ecuador und Südafrika

55 Schreiben des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt Stephan Steinlein an die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) vom 27. Juni 2014.

56 Schreiben der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) an den Staatssekretär im Auswärtigen Amt Stephan Steinlein vom 19. Juni 2014.

zu verhindern.[57] Sie beriefen sich dabei auch auf John Ruggie, der 2014 in mehreren Artikeln den Treaty-Vorschlag heftig kritisiert hatte.[58] Im Mai 2014 äußerte Ruggie „(…) grave doubts about the value and effectiveness of moving toward some overarching 'business and human rights' treaty."[59] Er fügte hinzu:

Wirtschaftslobby versuchte vergeblich, eine Mehrheit für die Resolution 26/9 zu verhindern.

> „(…) launching an open-ended intergovernmental process to negotiate what a treaty could look like and how it might work, as some have suggested, puts the cart before the horse, which is not a recommended means of achieving forward motion."[60]

Ruggie's Stellungnahme wurde auf der Website der IOE veröffentlicht und durch eine Presseerklärung des IOE-Generalsekretärs Brent Wilton ergänzt, in der dieser Ruggie's gravierende Zweifel teilte und warnte:

> „focus on the development of any new treaty risks detracting from efforts to promote the responsibility of business to respect human rights through the UN Guiding Principles."[61]

In einer weiteren Stellungnahme erklärte die IOE, das generelle Problem, dass Staaten internationale Menschenrechtsnormen auf nationaler Ebene nicht umsetzten, werde ein international verbindliches Abkommen nicht lösen.[62] Um den Zugang zu Recht für Opfer von Menschenrechtsvergehen durch Unternehmen zu stärken, müssten vielmehr nationale Rechtssysteme gestärkt werden, anstatt eine extraterritoriale Gerichtsbarkeit einzuführen.

Nach dem es der IOE mit ihren Lobbyaktivitäten nicht gelungen war, die Einrichtung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zu verhindern, vollzog sie eine taktische Kehrtwende und kündigte an, den Treaty-Prozess aufmerksam zu begleiten und sich an den Diskussionen in der OEIWG konstruktiv zu beteiligen. Bei der ersten Tagung der OEIWG gab sie mündliche und schriftliche Stellungnahmen ab,[63] beim UN Forum zu Wirtschaft und Menschenrechten im November 2015 veranstaltete sie ein Side Event speziell zum Treaty-Prozess.[64] Wie ein Strategiepapier der IOE zeigt, befürchtet sie, dass möglicherweise eine schnelle Einigung

57 Vgl. dazu z.B. www.ioe-emp.org/index.php?id=1197 und www.ioe-emp.org/index.php?id=1238.

58 Vgl. Ruggie (2014a, b, c und d).

59 Ruggie (2014b), S. 1.

60 Ebd. S. 2.

61 Vgl. IOE press release vom 7. Mai 2014 („IOE Secretary-General shares John Ruggie's ‚grave doubts' over Ecuador proposal for new business and human rights treaty"), www.ioe-emp.org/index.php?id=1078.

62 Vgl. IOE (2014b).

63 Vgl. www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session1/IOE_contribution.pdf.

64 Vgl. www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ForumSession4/Outline_IOE-GBI-BDA_session_un_treaty_bhr.pdf.

über ein rechtsverbindliches Instrument erzielt würde, wenn sich Unternehmen und Industrieländer nicht an dem Prozess beteiligten.[65] Das Strategiepapier wirbt dafür, auf ein möglichst unverbindliches Instrument hinzuwirken, das keine direkten und rechtsverbindlichen Verpflichtungen für Unternehmen vorsieht, sondern in Form einer Deklaration mit allgemeinen Prinzipien formuliert wird. Extraterritoriale Gerichtsbarkeit oder gar ein internationalen Gerichtshof für TNCs müssten auf jeden Fall verhindert werden.[66]

Konfliktlinien in den Diskussionen der OEIWG

Bei der ersten Tagung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe Anfang Juli 2015 standen allgemeine Diskussionen über Form, Inhalt und Reichweite eines möglichen Rechtsinstruments im Mittelpunkt. An ihnen beteiligten sich neben 60 UN-Mitgliedsstaaten zahlreiche Rechtsexperte/innen, Unternehmensvertreter/innen sowie mehr al 100 zivilgesellschaftlichen Organisationen.[67]

Ein Treaty soll alle Verstöße gegen Menschenrechte adressieren.

Unter den meisten Teilnehmenden zeichnete sich in einigen Fragen bereits ein Konsens ab. Viele waren sich einig darüber, dass ein verbindliches Abkommen komplementär zu den bestehenden UN-Leitprinzipien sein sollte. Einigkeit bestand auch darin, dass ein zukünftiges Abkommen nicht nur schwerste Menschenrechtsvergehen sondern alle relevanten Verstöße gegen Menschenrechte adressieren sollte. Mehrere Regierungen betonten zudem, dass Mechanismen zur Kontrolle der Umsetzung und Einhaltung des zukünftigen Abkommens essentiell seien.

Gleichzeitig wurden vor allem in den folgenden drei generellen Fragen Kontroversen sichtbar:

1 Sollen mit dem Rechtsinstrument ausschließlich TNCs oder alle Unternehmen, inklusive nationaler Firmen, adressiert werden?

Der Initiative für ein völkerrechtlich bindendes Abkommen liegt die Erkenntnis zugrunde, dass Aktivitäten transnational agierender Unternehmen momentan nicht hinreichend menschenrechtlich reguliert sind. Der transnationale Charakter dieser Unternehmen, ihre wirtschaftliche Macht sowie die Vielzahl von Investitionsschutzabkommen erschweren es außerdem, die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen und den Opfern von Menschenrechtsvergehen durch diese Unternehmen Zugang zu Recht zu verschaffen. Es besteht gerade hinsichtlich transnational agierender Unternehmen eine Regulierungslücke.

65 Vgl. IOE (2014a).
66 Ebd.
67 Vgl. UN Human Rights Council (2016).

Unterschiedliche Meinungen gibt es allerdings in der Frage, ob das zukünftige Instrument nur TNCs zum Gegenstand haben soll oder alle Unternehmen. Schwierig ist dabei bereits die klare Definition und Abgrenzung von TNCs, oder wie es im Wortlaut der Treaty-Resolution heißt, von „all business enterprises that have a transnational character in their operational activities."[68] Wie kann ausgeschlossen werden, dass ein transnational agierendes Unternehmen oder eine Tochtergesellschaft durch Umstrukturierung oder schlichte Änderung der Rechtsform aus der Definition herausfällt? Je nach Ausgestaltung des Treaty bedarf es aber möglicherweise gar keiner Definition. In der bisherigen Praxis der UN, der ILO und der OECD wird häufig keine einheitliche Definition von TNCs verwendet. Die UN-Leitprinzipien unterscheiden überhaupt nicht zwischen transnationalen und nationalen Unternehmen.

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass die Treaty-Resolution in ihrer Fußnote „local businesses registered in terms of relevant domestic law" explizit ausschließt. Dies ist problematisch, denn schließlich ist auch ein transnational agierendes Unternehmen in einem Land unter nationalem Recht registriert, wenngleich es sicherlich nicht als lokales Unternehmen einzustufen ist.

Die USA, die EU und Wirtschaftsverbände kritisieren, dass durch den Ausschluss lokaler Unternehmen unterschiedliche Standards geschaffen würden, die den Wettbewerb verzerrten. Die USA und die EU begründeten u.a. damit ihre Nichtteilnahme an dem Prozess.

Aus Sicht von einigen Nichtregierungsorganisationen sollte der Treaty alle Unternehmen einschließen, damit ein möglichst umfassender Schutz vor Menschenrechtsvergehen durch Unternehmen gewährleistet ist. Wichtig sei allerdings, besonders die Regulierungslücken hinsichtlich der Aktivitäten transnational agierender Unternehmen zu schließen. Andere NROs halten den Ausschluss lokal-beschränkter Unternehmen für gerechtfertigt, weil sonst die Fokussierung des Vertrages nicht möglich sei. Diese Firmen könnten ja mühelos von den Staaten national reguliert werden.

2 Soll das Rechtsinstrument extraterritoriale Staatenpflichten enthalten?

Kontrovers diskutiert wird unter den Staaten auch die Frage, inwieweit Staaten eine Pflicht zur Ahndung von Menschenrechtsvergehen durch TNCs außerhalb ihres staatlichen Territoriums haben.[69]

---

68 UN Doc A/HRC/RES/26/9 vom 26. Juni 2014

69 Vgl. zur grundsätzlichen Frage der extraterritorialen Staatenpflichten auch die Website des ETO-Konsortiums www.etoconsortium.org.

Zahlreiche Menschenrechtsabkommen der UN, setzen extraterritoriale Staatenpflichten voraus. Die Menschenrechtsausschüsse der UN haben sich ausdrücklich auf diese Staatenpflichten bezogen, meist mit dem Begriff „internationale Staatenpflichten." Zahlreiche Sonderberichterstatter des UN-Menschenrechtsrats betonen extraterritoriale Staatenpflichten in ihren Berichten und Stellungnahmen.

Die Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten sind essentiel.

Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die *Maastricht Principles on the Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*.[70] Mit diesen Prinzipien systematisierte eine Gruppe internationaler Menschenrechtsexpert/innen im Jahr 2011 den Stand des internationalen Rechts zu diesem Thema. Weiterhin wurden in einem Kommentar für jedes Prinzip die juristischen Bezugspunkte dokumentiert.[71] Die Maastrichter Prinzipien beschreiben neben den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten gegenüber ihren Menschen in ihren Territorien auch die Pflichten gegenüber Menschen in anderen Ländern und global. Demnach dürfen Maßnahmen eines Staates nicht direkt oder indirekt den Genuss und die Ausübung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten im Ausland beeinträchtigen. Außerdem haben Staaten die Pflicht, sicherzustellen, dass nichtstaatliche Akteure, die zu regulieren sie gemäß den Maastrichter Prinzipien in der Lage sind, den Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nicht beeinträchtigen oder verhindern. Weiterhin formulieren die Maastrichter Prinzipien die Verpflichtung von Staaten, einzeln und gemeinsam ein internationales Umfeld zu schaffen, das zur universalen Realisierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte führt.[72]

Die Treaty Alliance und ihre Mitglieder haben sich in ihren Forderungen an den Treaty wiederholt auf die extraterritorialen Staatenpflichten bezogen. Vorbehalte gegen das Konzept der extraterritoriale Staatenpflichten und der damit verbundenen juristischen Zuständigkeit „über Grenzen hinweg" kommen von unterschiedlichen Seiten. Einige Länder des Südens, darunter China, aber auch Russland sehen darin die Gefahr der Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten und der Verletzung ihrer nationalen Souveränität.

Aber auch Interessenvertreter der Wirtschaft sehen Überlegungen zur Einführung extraterritorialer Zuständigkeit kritisch. Die BDA warnt:

> „Die Debatte um ihre Einführung führt dazu, dass der Druck auf Staaten, eine eigene funktionierende Gerichtsbarkeit aufzubauen,

70 Vgl. www.maastrichtuniversity.nl/web/Institutes/MaastrichtCentreForHumanRights/MaastrichtETOPrinciples.htm.

71 Vgl. de Schutter et al. (2012).

72 Eine deutsche Version der Maastrichter Prinzipien findet sich auf www.etoconsortium.org/en/main-navigation/library/maastricht-principles/.

> abnimmt. Auch wären ausschließlich multinationale Unternehmen betroffen, während Unternehmen, die nicht multinational sind, nicht hierunter fallen. Deshalb muss der Aufbau von funktionierender staatlicher Gerichtsbarkeit – und nicht die Einführung von extraterritorialer Gerichtsbarkeit – im Fokus der Betrachtung stehen."[73]

Dieses Argument ist allerdings wenig plausibel, denn selbstverständlich unterliegen alle Firmen zunächst der jeweiligen nationalen Gerichtsbarkeit, der sich aber transnationale Firmen erfahrungsgemäß immer wieder entziehen – auch wenn das Land über eine funktionierende Gerichtsbarkeit verfügt.

3 Soll das Instrument direkte Verpflichtungen für transnationale Unternehmen vorsehen?

Ein dritter wesentlicher Diskussionspunkt betrifft die Frage, ob ein internationales Abkommen TNCs direkte Pflichten auferlegen soll, d.h. Firmenpflichten, die in der Rechtsprechung der Vertragsstaaten oder vor einem internationalen Gericht direkt angewandt werden. Üblicherweise verpflichten sich Staaten stattdessen, im Vertrag niedergelegte Pflichten Dritter erst einmal durch Gesetzgebung im eigenen Recht niederzulegen – und erst daraus erwächst dann die Anwendbarkeit vor den nationalen Gerichten.[74] Ist die Rolle des Staates als Intermediär in diesem Zusammenhang jedoch überhaupt notwendig?[75] Die Frage betrifft unter anderem die Frage des völkerrechtlichen Status transnationaler Unternehmen.[76]

Als Argument für direkte Pflichten von Unternehmen wird angeführt, dass das ausschließlich auf nationalstaatliche Verpflichtungen zur Gesetzgebung ausgerichtete System der internationalen Menschenrechtsnormen bislang darin versagt hat, Menschenrechtsvergehen durch transnationale Unternehmen zu verhindern. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn schwache Staaten mit nicht funktionierender staatlicher Gerichtsbarkeit nicht bereit oder in der Lage sind, TNCs zu regulieren und für Menschenrechtsvergehen zur Rechenschaft zu ziehen.[77]

Ein Vorteil von direkten Verpflichtungen für TNCs läge darin, dass sich Unternehmen mit ihrer Untätigkeit nicht mehr hinter Staatsversagen verstecken könnten.[78] Schon heute seien transnationale Unternehmen

---

73 Schreiben der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) an den Staatssekretär im Auswärtigen Amt Stephan Steinlein vom 19. Juni 2014.

74 Vgl. Bilchitz/Lopez (2015).

75 Vgl. ebd. S. 5.

76 Vgl. dazu Nowrot (2012).

77 Vgl. Bilchitz/Lopez (2015), S. 6.

78 Vgl. ebd.

Akteure im internationalen Recht, da sie z.B. im Rahmen von Investor-State-Dispute-Settlement-(ISDS)-Mechanismen vieler bi- und multilateraler Investitionsabkommen Staaten vor internationalen Schiedsgerichten direkt verklagen könnten. Diesen Rechten würden aber nicht die korrespondierenden Pflichten gegenüber stehen.

Es gibt bereits einige wenige Abkommen des Völkerrechts, die direkte Verpflichtungen für Unternehmen beinhalten. Das Internationale Abkommen über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden von 1969 sieht vor, die Besitzer eines Schiffes (auch ein Unternehmen) für die durch Ölverschmutzung entstandenen Schäden haftbar zu machen.[79] Das UN-Seerechtsübereinkommen von 1982 verbietet nicht nur Staaten, sondern jeder natürlichen oder juristischen Person, die Aneignung des Meeresbodens und seiner Ressourcen.[80]

Auch der Entwurf der UN Normen für die Verantwortung transnationaler und anderer Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte von 2003 sah direkte Verpflichtungen für Unternehmen vor:

> „Transnational corporations and other business enterprises shall provide prompt, effective and adequate reparation to those persons, entities and communities that have been adversely affected by failures to comply with these Norms through, inter alia, reparations, restitution, compensation and rehabilitation for any damage done or property taken. In connection with determining damages in regard to criminal sanctions, and in all other respects, these Norms shall be applied by national courts and/or international tribunals, pursuant to national and international law." [81]

Es gibt allerdings auch eine Reihe von grundsätzlichen Vorbehalten gegenüber der Definition von direkten menschenrechtlichen Verpflichtungen für TNCs. Unter anderem wird argumentiert, dass auch direkte Pflichten keine automatische Garantie bieten: Auch bei direkten Verpflichtungen für TNCs müssen am Ende Staaten intervenieren, um die Einhaltung der Verpflichtungen zu kontrollieren und etwaige Richtersprüche durchzusetzen, so dass die Zustimmung der Staaten nicht umgangen werden kann.

---

79 Vgl. Artikel III der International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (1969): „(…) the owner of a ship at the time of an incident, or where the incident consists of a series of occurrences at the time of the first such occurrence, shall be liable for any pollution damage caused by oil which has escaped or been discharged from the ship as a result of the incident."

80 Vgl. Artikel 137(1) der UN Convention on the Law of the Sea (1982): „No State shall claim or exercise sovereignty or sovereign rights over any part of the Area or its resources, nor shall any State or natural or juridical person appropriate any part thereof. No such claim or exercise of sovereignty or sovereign rights nor such appropriation shall be recognized."

81 Vgl. UN CHR (2003), Pkt. 18.

Dem Argument, dass Unternehmen Pflichten im internationalen Recht haben müssen, um ihre „Rechte" im Rahmen der ISDS-Verfahren „auszubalancieren," wird entgegengehalten, dass ISDS-Verfahren generell abzulehnen sind, da sie das internationale Recht sowie das nationale Verfassungsrecht unterminierten. ISDS-Verfahren sollten daher abgeschafft werden. Zudem könnte das Argument, dass Rechte Pflichten zur Folge haben müssen, genauso gut umgedreht werden – dass Pflichten auch Rechte erforderten – und dies könnte TNCs dann zur Legitimierung von ISDS-Verfahren dienen.

Die Gegner von direkten Verpflichtungen für TNCs argumentieren schließlich, dass Menschenrechtspflichten nicht mit den (aus ihnen folgenden) Prinzipien der straf- oder zivilrechtlichen Regulierung von TNCs verwechselt werden dürften. Im Sinne der internationalen quasikonstitutionellen Rolle der Menschenrechte in der UN Charta und im Völkerrecht dürften nur Staaten als Völkerrechtssubjekte anerkannt werden.

FIAN warnte bei der ersten Tagung der OEIWG davor, dass transnationale Unternehmen weiter gestärkt würden, wenn man ihnen Völkerrechtsstatus zubilligen würde:

> „TNC are licensed by States and shall not have standing in international human rights law. Human rights historically and conceptually are there to instruct and limit the power of states, based on peoples' sovereignty. Transnational corporations have no legitimacy, nor governance functions in this context.
>
> FIAN is concerned about the ongoing corporate capture of policy spaces, internationally and nationally. In some countries corporations have also captured the territories, and the administrative, legislative and even the adjudicatory systems. To give transnational companies international legal status would further empower corporate capture of human rights."[82]

Die nächsten beiden Tagungen der OEIWG im Oktober 2016 und im Laufe des Jahres 2017 bieten die Gelegenheit, über diese Kontroversen weiter zu diskutieren und auszuloten, welche Form und welche Inhalte eines möglichen Treaty unter den Regierungen konsensfähig sind.

82 Vgl. www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session1/Panel3/Others/FoodFirst_InformationandActionNetworkFIAN.pdf.

IV.
Formen und Inhalte eines Treaty

Noch ist unklar, welche Form und welchen Inhalt ein zukünftiges Rechtsinstrument zu Wirtschaft und Menschenrechten haben wird. Bislang haben vor allem einige Rechtsexpert/innen und zivilgesellschaftliche Organisationen dazu Vorschläge vorgelegt. Sie unterscheiden sich in der thematischen Reichweite, dem Grad an Detailliertheit und sicherlich auch der politischen Realisierbarkeit. Regierungen haben dagegen bislang eher allgemeine Stellungnahmen abgegeben und punktuelle Vorschläge zu den möglichen Inhalten eines Treaty gemacht.

Mögliche Formen des Treaty

Der Treaty als detailliertes Übereinkommen, allgemeines Rahmenabkommen, Zusatzprotokoll oder „living treaty"?

Grundsätzlich kann ein Treaty sehr unterschiedliche Formen haben. Sie reichen von einem umfassenden, inhaltlich detaillierten Übereinkommen über ein kürzeres allgemeines Rahmenabkommen bis hin zu einem Zusatzprotokoll zu einem bestehenden Menschenrechtsabkommen oder einem Bündel thematisch fokussierter Einzelabkommen.

John Ruggie, Architekt der UN-Leitprinzipien, der der Entwicklung eines verbindlichen Rechtsinstruments generell äußerst kritisch gegenüber steht, warnt explizit davor, alle Aspekte der menschenrechtlichen Verantwortlichkeiten von Unternehmen in einem einzigen Instrument detailliert zu regeln. Ein solcher allumfassender Treaty würde der Komplexität des Themas nicht gerecht werden, politisch kaum verhandelbar sein und schließlich an der Umsetzung auf nationaler Ebene scheitern.

> „The idea of establishing an overarching international legal framework through a single treaty instrument governing all aspects of transnational corporations in relation to human rights may seem like a reasonable aspiration and simple task. But neither the international political or legal order is capable of achieving it in practice. The crux of the challenge is that business and human rights is not so discrete an issue-area as to lend itself to a single set of detailed treaty obligations. Politically, it exhibits extensive problem diversity, institutional variation, and conflicting interests across states (…). Any attempt to do so would have to be pitched at such a high level of abstraction that it would be devoid of substance, of little practical use to real people in real places, and with high potential for generating serious backlash against any form of further international legalization in this domain (…)."[83]

83 Vgl. Ruggie (2014c).

Allerdings weisen bereits existierende Menschenrechtsabkommen, wie z.B. die Europäische Menschenrechtskonvention, einen hohen Grad an Allgemeinheit auf und enthalten überwiegend generelle Prinzipien. Diese Abkommen bilden aber die Grundlage für weitere detailliertere Regelungen.[84] Einige Vorschläge für die Form des zukünftigen Instruments gehen in diese Richtung.[85]

So schlägt die International Commission of Jurists (ICJ) vor, eine Deklaration oder Rahmenkonvention zu formulieren, wenn keine politische Einigung über einen detaillierten Treaty möglich sein sollte. Die Deklaration sollte insbesondere Standards definieren, die bisher nicht oder unzureichend in den UN-Leitprinzipien adressiert sind. Dazu gehören u.a. eine klare Definition von Menschenrechtsvergehen durch Unternehmen sowie Standards für menschenrechtliche Sorgfaltspflichten, Entschädigungen und die internationale Zusammenarbeit bei der Ahndung von Menschenrechtsvergehen.[86]

Der Menschenrechtsexperte Surya Deva nennt einige Anforderungen, die eine solche Deklaration erfüllen sollte:[87] Sie sollte

1. eine solide normative Grundlage schaffen, um zu begründen, warum Unternehmen Menschenrechtsverpflichtungen haben;

2. erklären, dass die von Unternehmen zu beachtenden Menschenrechte sich nicht auf die Rechte der UN-Menschenrechtscharta begrenzen, sondern auch die Rechte umfassen, die in den verschiedenen UN-Menschenrechtsverträgen Erwähnung finden;

3. die Prinzipien beschreiben, die den Umfang der menschenrechtlichen Pflichten von Unternehmen regeln;

4. eine Reihe von staatlichen und nicht-staatlichen Mechanismen zur Umsetzung und Durchsetzung der menschenrechtlichen Pflichten von Unternehmen enthalten; und

5. Wege aufzeigen, um materielle, prozessuale und finanzielle Hürden dabei zu überwinden, Unternehmen für Menschenrechtsvergehen zur Rechenschaft zu ziehen.[88]

Eine solche Deklaration bzw. ein solches Rahmenabkommen birgt den Vorteil, dass über die generellen Prinzipien möglicherweise eher ein

84 Vgl. Darcy (2015).

85 Vgl. Deva (2014), S. 8. und Bilchitz (2015), S. 15.

86 Vgl. ICJ (2014), S. 43-44 und Cassel/Ramasastry (2015), S. 21.

87 Vgl. Deva (2014), S. 8.

88 Deva (2014), S. 8.

Konsens unter den UN-Mitgliedsstaaten zu erzielen ist. Detailliertere Verpflichtungen könnten später in Zusatzprotokollen festgelegt werden.[89]

Rolf Künnemann, Menschenrechtsdirektor von FIAN, schlägt vor, einen „living treaty" zu schaffen, der neben einigen Standards und Prinzipien vor allem prozessuale Elemente enthält – ähnlich dem erfolgreichen Montreal-Protokoll zum Schutz der Ozonschicht. Damit könne ein flexibles Wachstum der bindenden Standards und der internationalen Zusammenarbeit zu deren Durchsetzung institutionalisiert werden. David Bilchitz, Professor für Menschenrechte und Völkerrecht an der Universität Johannesburg, erklärt dazu:

> „They are not meant to address every single issue that arises in this complex arena but to create the legal 'basic structure' in terms of which legal matters would be resolved."[90]

Bilchitz schlägt beispielsweise Mechanismen zur Entwicklung von Normen und zur Entscheidungsfindung bei Streitigkeiten vor.[91]

Nachträgliche Verschärfung der Standards durch Mehrheit der Vertragsparteien möglich.

Weitere prozessuale Elemente wären bspw. die Schaffung eines Sekretariats, die Einsetzung einer Ombudsperson und Verfahren zur nachträglichen Erweiterung oder Verschärfung der Standards durch die Mehrheit der Vertragsparteien, etwa nach dem Vorbild des Montreal-Protokolls.

Ein Gegenmodell zu einem umfassenderen generellen Rahmenabkommen könnten mehrere kürzere, inhaltlich fokussierte Abkommen sein.[92] Möglich wäre auch, dass der Treaty als Zusatzprotokoll zu bestehenden Menschenrechtsabkommen formuliert wird, z.B. als Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder/und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Ein solches Protokoll könnte die unterzeichnenden Länder dazu verpflichten, präventive Maßnahmen und die Haftung von Unternehmen, die die entsprechenden Rechte der Pakte verletzen, gesetzlich festzuschreiben.[93]

Mögliche Elemente eines Treaty

Nicht nur zur Form eines Treaty, sondern auch zu seinen konkreten Inhalten existieren bereits eine Reihe von Vorschlägen. Douglass Cassel und Anita Ramasastry kategorisieren die verschiedenen Vorschläge in jene, die vor allem Maßnahmen auf nationaler Ebene erfordern, Vor-

89 Vgl. Cassel/Ramasastry (2015), S. 21.
90 Vgl. Bilchitz (2015), S. 15.
91 Bilchitz (2015), S. 15
92 Vgl. Deva (2014), S. 9.
93 Vgl. ICJ (2014), S. 41.

schläge, die eine Stärkung oder Schaffung internationaler Mechanismen vorsehen, und Vorschläge, die auf eine größere Politikkohärenz auf nationaler und internationaler Ebene zielen (vgl. Kasten 1).[94] Laut Cassel und Ramasastry wären auch sektor- oder themenspezifische Abkommen denkbar, die sich auf einen bestimmten Sektor oder bestimmte Menschenrechtsvergehen durch Unternehmen konzentrieren.[95]

Kasten 1

Optionen für einen Treaty zu Wirtschaft und Menschenrechten – Kategorisierung nach Douglass Cassel und Anita Ramasastry (2015)

A: Treaty-Varianten mit Fokus auf die nationale Ebene

1. Der Treaty verpflichtet Unternehmen, öffentlich über ihre menschenrechtlichen Leitlinien, die Risiken, Ergebnisse und Indikatoren zu berichten.
2. Der Treaty verpflichtet Staaten dazu, Nationale Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien und anderer Richtlinien zu erstellen.
3. Der Treaty verpflichtet Staaten, Unternehmen dazu anzuhalten, Säule II und III der UN-Leitprinzipien zu erfüllen, insbesondere ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten.
4. Der Treaty wird als Rahmenkonvention formuliert, die generelle Prinzipien enthält und später durch spezifizierte Zusatzprotokolle ergänzt wird.
5. Der Treaty spezifiziert bestimmte Menschenrechtsvergehen durch Unternehmen und verpflichtet Staaten zur Strafverfolgung gegenüber Unternehmen und ihren Führungskräften und zur Kooperation in diesem Bereich.
6. Der Treaty verpflichtet Staaten über die Strafverfolgung und internationale Kooperation hinaus zu präventiven Maßnahmen, um Menschenrechtsvergehen durch Unternehmen zu vermeiden, u.a. durch Review-Mechanismen und Berichtspflichten.
7. Der Treaty verpflichtet Staaten, Opfer von Menschenrechtsvergehen durch Unternehmen zu entschädigen. Rechtliche und praktische Hürden beim Zugang zu Recht für Opfer müssen überwunden werden.
8. Bereits heute verpflichten Menschenrechtsabkommen Staaten, ihre Bevölkerung gegenüber Menschenrechtsvergehen durch Dritte zu schützen. Der Treaty könnte präzisieren, wie Staaten diese existierenden Menschenrechtsabkommen konkret auf Unternehmen anwenden sollen.

B: Treaty-Varianten mit Fokus auf die internationale Ebene

1. Der Treaty verpflichtet Staaten dazu, vor einer internationalen Institution über ihre Fortschritte und Schwierigkeiten in der Umsetzung des Treaty zu berichten.

94 Vgl. Cassel/Ramasastry (2015).

95 Vgl. Cassel/Ramasastry (2015), S. 36.

2. Der Treaty schafft individuelle Beschwerdemöglichkeiten vor einem internationalen Vertragsorgan, sollte der nationale Rechtsweg ausgeschöpft oder nicht ermöglicht werden.
3. Der Treaty schafft einen internationalen Gerichtshof, der Klagen von Opfern von Menschenrechtsvergehen behandelt, rechtsverbindliche Urteile fällt und Unternehmen und/oder Staaten zu Entschädigungsleistungen verpflichtet.
4. Der Treaty schafft ein internationales Schiedsgericht zur Behandlung von Menschenrechtsvergehen von Unternehmen.
5. Der Treaty erweitert das Mandat des Internationalen Strafgerichtshofs dahingehend, dass auch Unternehmen angeklagt werden können, und erweitert die Liste von Menschenrechtsverbrechen, die dort behandelt werden können.
6. Ein umfassender Treaty kombiniert mehrere oder sämtliche der oben genannten Varianten in einem Vertragswerk.

C: Treaty-Varianten zur Förderung der Politikkohärenz auf nationaler und internationaler Ebene

1. Der Treaty verpflichtet Staaten dazu, ihre Gesetze mit Blick auf den Menschenrechtsschutz zu überprüfen und entsprechende Maßnahmen für eine größere Politikkohärenz zu beschließen (z.B. die Einführung von Menschenrechtskriterien in der öffentlichen Beschaffung).
2. Der Treaty verpflichtet Staaten dazu, in internationalen Investitions- und Handelsabkommen die Menschenrechte zu beachten.

D: Sektor- oder themenspezifische Abkommen

Quelle: Cassel/Ramasastry (2015), S. ES-3ff.

Olivier de Schutter, ehemaliger UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, sieht grundsätzlich vier Optionen für einen Treaty: [96]

1. Ein Instrument, das die staatliche Verpflichtung erneuert, Menschenrechte auch außerhalb der territorialen Grenzen zu schützen und alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Menschenrechtsvergehen durch private Akteure zu verhindern;

2. ein Instrument in Form einer Rahmenkonvention, die die Staaten dazu verpflichtet, die UN-Leitprinzipien umzusetzen und über die Einführung und Umsetzung Nationaler Aktionspläne zu berichten; d.h. die UN-Leitprinzipien zu stärken und zu rechtsverbindlichen Verpflichtungen aufzuwerten;

3. ein Instrument, das direkte menschenrechtliche Verpflichtungen für Unternehmen formuliert und neue Monitoring-Mechanismen einführt;

96 Vgl. de Schutter (2016).

4. ein Instrument, das Staaten zu juristischer Zusammenarbeit und gegenseitiger Rechtshilfe verpflichtet, um für Opfer von Menschenrechtsvergehen den Zugang zu Recht zu gewährleisten.

De Schutter plädiert für ein kombiniertes Instrument, das die staatliche Verpflichtung erneuert, Menschenrechte auch außerhalb der territorialen Grenzen zu schützen und alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um private Akteure davon abzuhalten, Menschenrechte zu verletzen (Option 1). Das Instrument sollte außerdem Staaten zu juristischer Zusammenarbeit und gegenseitiger Rechtshilfe verpflichten, um den Zugang zu Recht für Opfer zu gewährleisten (Option 4). Es würde keinen neuen Accountability-Mechanismus auf internationaler Ebene schaffen, sondern vielmehr die nationale Gerichtsbarkeit stärken.

Staaten sollten zur juristischen Zusammenarbeit und gegenseitiger Rechtshilfe verpflichtet werden.

Ein Instrument, das sich aus diesen Elementen zusammensetzt, würde nach Ansicht de Schutter's erhebliche Verbesserungen für Opfer von Menschenrechtsvergehen durch Unternehmen bringen. Es wäre zudem auch politisch machbar, da die Vorschläge nicht fundamental neu seien, sondern allesamt auf bereits existierenden Vorbildern im internationalen Recht aufbauten.

> „Specifically, the solution that appears to achieve the best balance between what is politically feasible and what represents a true improvement for victims may be a hybrid solution building on elements of the first and the fourth option (…). States may have to be reminded of their duties to protect human rights extraterritorially, by regulating the corporate actors on which they may exercise influence, even where such regulation would contribute to ensuring human rights outside their national territory (…). The most effective means to discharge this extraterritorial duty to protect, therefore, is through parent-based extraterritorial regulation—by imposing on the parent corporation certain obligations to control its subsidiaries—, or by imposing on the company domiciled under the jurisdiction of the state concerned to monitor the supply chain (…). But such a duty to protect can only be discharged effectively if states co-operate with one another in order to put an end to the accountability gaps that may emerge from the ability of TNCs to operate across different national jurisdictions. A reinforcement of inter-state co-operation, based on the mutual trust of states in their respective legal systems when they seek to address human rights violations by corporate actors, is the price to pay for ensuring effective access to remedies for victims of transnational corporate harms.“ [97]

97 de Schutter (2016), S. 66.

Die Treaty Alliance hat in einer Stellungnahme 2015 Vorstellungen zur Ausgestaltung eines möglichen Treaty formuliert, die sich in wesentlichen Bereichen mit den Vorschlägen von de Schutter decken (siehe Kasten 2). Neben der Feststellung der extraterritorialen Staatenpflichten und der Verpflichtung zur juristischen Zusammenarbeit zwischen den Staaten fordert die Treaty Alliance aber darüber hinaus die Einrichtung eines internationalen Monitoring- und Accountability-Systems, sowie Bestimmungen, nach denen Staaten die Arbeit von Menschenrechtsverteidiger/innen und Whistleblowern respektieren, schützen und erleichtern müssen.

Kasten 2

Format, Umfang und Inhalt des Treaty – Vorschläge der Treaty Alliance

a) „The treaty should require States to adopt legislation and other measures requiring TNCs and other business enterprises to adopt policies and procedures aimed at preventing, stopping and redressing adverse human rights impacts wherever they operate or cooperate. These measures should also cover business operations and relationships taking place in countries other than the countries where the business may be domiciled or headquartered. Companies should be subjected to appropriate sanctions for their failure to adopt such policies and procedures.

b) The treaty should clarify the kind of company conduct that will give rise to legal liability (civil, criminal and administrative). Through this international instrument, States will have the obligation to translate these standards into national legislation and enforce them. Offences committed against the environment and impacting adversely human rights should be included. Provisions for international legal and judicial cooperation among countries should facilitate the investigation and trial of cases of transnational nature.

c) The treaty should elaborate on the modalities in which TNCs and other business enterprises participate in the commission of human rights abuses, including corporate complicity and parent company responsibility for the offences committed by its subsidiary. Corporate legal responsibility should not exclude the legal responsibility of company directors or managers.

d) The treaty should allow people with a claim access to judicial remedies not only in their own home States, but in all other States that have jurisdiction over the concerned business enterprise. The jurisdiction of national courts of these States should extend to deal with these cases separately and jointly, and effectively guarantee access to justice to the victims.

e) The treaty should provide for an international monitoring and accountability mechanism. A dedicated unit or centre within the United Nations may improve the international capacity for independent research and analysis and for monitoring the practices of transnational corporations and other business enterprises. The needs and feasibility of a complementary international jurisdiction should be discussed.

f) The treaty should contain provisions requiring States to respect, protect and facilitate the work of human rights defenders and whistle-blowers. The right to access to information of public importance and relevant to cases of business-related abuse should be guaranteed."

Quelle: Treaty Alliance (2015).

Im Rahmen der Campaign to Dismantle Corporate Power and Stop Corporate Impunity formulierten mehr als 150 zivilgesellschaftliche Organisationen bereits 2014 einen sogenannten *International Peoples Treaty*.[98] Die Kampagne hat wesentlich weitreichendere Vorstellungen davon, welche Elemente ein künftiger Treaty umfassen sollte.[99] In einem 8-Punkte-Papier schlägt sie z.B. vor, dass der Treaty den Vorrang der Menschenrechtsnormen gegenüber Handels- und Investitionsabkommen festschreiben sollte. Daneben sollte er Verpflichtungen für die internationalen und regionalen Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen, wie IWF und Weltbank, sowie Durchsetzungsmechanismen und -institutionen, z.B. in Form eines globalen Gerichtshofs für TNCs und Menschenrechte, enthalten.

Auf Grundlage der bisherigen Vorschläge lassen sich mögliche Elemente eines Treaty zu folgenden Themen zusammenfassen:

1. Definition von Verantwortung und Haftung bei Menschenrechtsvergehen

Grundsätzlich soll der Treaty ermöglichen, dass transnationale Konzerne für Menschenrechtsvergehen haftbar gemacht werden können. Hierzu müssen die spezifischen Verantwortlichkeiten von Unternehmen geklärt werden. Zu diesem Zweck sollte der Treaty Staaten dazu verpflichten, die Haftpflicht von Unternehmen auf nationaler Ebene je nach Rechtssystem im Straf-, Zivil- oder Verwaltungsrecht gesetzlich zu verankern. Entsprechende Standards und eine Liste strafbarer Vergehen könnten in dem Treaty festgelegt werden.[100] Eine andere Möglichkeit wäre, derartige Haftungsregeln in einem Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zu verankern.[101]

ICJ weist darauf hin, dass derartige Haftungsregeln nicht nur bei der direkten Verletzung von Menschenrechten, sondern auch bei der indirekten Beteiligung und Mittäterschaft von Unternehmen anwendbar sein soll-

98 Vgl. Campaign to Dismantle Corporate Power and Stop Corporate Impunity (2014).

99 Vgl. Campaign to Dismantle Corporate Power and Stop Corporate Impunity (2015).

100 Vgl. ICJ (2014), S. 48.

101 Ebd.

ten.[102] In diesem Zusammenhang müssen auch die Verantwortlichkeiten von Mutter- und Tochterunternehmen und die Verantwortung eines Unternehmens für extraterritoriale Aktivitäten definiert werden.

Um zu vermeiden, dass bei jedem individuellen Fall geprüft werden muss, ob und in welchem Ausmaß das Mutterunternehmen tatsächlich in das Handeln des Tochterunternehmens involviert ist, schlägt de Schutter vor, dass die Mutterunternehmen grundsätzlich dazu verpflichtet werden sollen, das Agieren der von ihnen kontrollierten Tochterunternehmen zu prüfen.[103] Das Mutterunternehmen solle nur dann von seiner Haftpflicht freigesprochen werden, wenn es nachweisen kann, dass es trotz angemessener menschenrechtsbezogener Risikoanalysen und Folgenabschätzungen sowie ggf. eingeleiteter Gegenmaßnahmen Menschenrechtsvergehen des Tochterunternehmens nicht verhindern konnte.

Grundsätzlich kontrolliert ein Unternehmen ein anderes, wenn es in relevantem Umfang Anteile an diesem besitzt. Möglich wäre aber auch, nicht nur die Anteilsbeteiligung als Kriterium für die Haftpflicht eines Unternehmens zu nehmen, sondern diese auf vertragliche Beziehungen zwischen dem Unternehmen und seinen Zulieferern, Auftragnehmern und Franchisenehmern auszuweiten.

2. Verbindliche Sorgfaltspflichten, einschließlich menschenrechtsbezogener Risikoanalysen und Folgenabschätzungen

Der Treaty sollte die Unternehmen dazu verpflichten, Richtlinien einzuführen und die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Menschenrechtsvergehen in all ihren wirtschaftlichen Aktivitäten entlang der gesamten Lieferkette zu verhindern. Dazu sollen Unternehmen systematisch menschenrechtsbezogene Risikoanalysen und Folgenabschätzungen durchführen.[104] Entsprechende Leitlinien und Maßnahmen sollten einheitlichen internationalen Standards unterliegen. Der Treaty könnte eine solche Verpflichtung entweder direkt an Unternehmen adressieren oder an seine Vertragsstaaten, die gewährleisten müssten, dass die Unternehmen unter ihrer Jurisdiktion entsprechende Sorgfaltspflichten erfüllen. Allerdings werden Sorgfaltspflichten von Unternehmen erfahrungsgemäß nur dann erfüllt, wenn Haftung droht. Daher müssen auch entsprechende Haftungsvorschriften rechtsverbindlich festgelegt werden. Im März 2016 stellten Amnesty International, Brot für die Welt, Germanwatch und Oxfam ein Gutachten vor, das Vorschläge macht, wie Verfahrensregeln für die menschenrechtliche Sorgfalt von Unternehmen im deutschen Recht verankert werden könnten.[105]

Sorgfaltspflichten von Unternehmen werden meist nur dann erfüllt, wenn Haftung droht.

102 Ebd. S. 14.

103 Vgl. de Schutter (2016), S. 53.

104 Vgl. ICJ (2014), S. 47 und Cassel/Ramasastry (2015), S. 18 ff.

105 Vgl. Klinger et al. (2016).

3. Nationale und internationale Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismen

Damit die Umsetzung des Treaty gewährleistet wird, bedarf es nationaler und internationaler Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismen. Beim Monitoring der Umsetzung des Treaty könnten sich die Regierungen an bereits existierenden Mechanismen orientieren, wie sie zum Beispiel in der UN-Behindertenrechtskonvention und dem Zusatzprotokoll zur Anti-Folter-Konvention vorgesehen sind.

So heißt es in Artikel 33 der Behindertenrechtskonvention zur innerstaatlichen Durchführung und Überwachung:

1. „Die Vertragsstaaten bestimmen nach Maßgabe ihrer staatlichen Organisation eine oder mehrere staatliche Anlaufstellen für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Übereinkommens und prüfen sorgfältig die Schaffung oder Bestimmung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus, der die Durchführung der entsprechenden Maßnahmen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen erleichtern soll.

2. Die Vertragsstaaten unterhalten, stärken, bestimmen oder schaffen nach Maßgabe ihres Rechts- und Verwaltungssystems auf einzelstaatlicher Ebene für die Förderung, den Schutz und die Überwachung der Durchführung dieses Übereinkommens eine Struktur, die, je nachdem, was angebracht ist, einen oder mehrere unabhängige Mechanismen einschließt. Bei der Bestimmung oder Schaffung eines solchen Mechanismus berücksichtigen die Vertragsstaaten die Grundsätze betreffend die Rechtsstellung und die Arbeitsweise der einzelstaatlichen Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte.

3. Die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen, wird in den Überwachungsprozess einbezogen und nimmt in vollem Umfang daran teil.“ [106]

Artikel 34 und folgende sehen auf internationaler Ebene die Einsetzung eines Ausschusses vor, dem die Vertragsstaaten regelmäßig Berichte zum Stand der Umsetzung der Konvention vorlegen müssen.

Damit Unternehmen im Rahmen internationaler Mechanismen Rechenschaft ablegen, müssen ihnen auch direkte Verpflichtungen auferlegt werden. Eine wachsende Zahl von Völkerrechts- und Menschenrechts-

106 Artikel 33 der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CRPD_behindertenrechtskonvention/crpd_b_de.pdf).

expert/innen sprechen sich für solche direkten Verpflichtungen von Unternehmen aus. So erklärt beispielsweise Surya Deva:

> „(…) the international instrument should not be exclusively ‚state-centric', otherwise it might not fill the so-called governance gaps." [107]

Menno Kamminga, ehemaliger Direktor des Maastricht Centre for Human Rights, stellte bereits 2004 fest:

> „It seems to me that concurrence of international obligations of states and of non-state actors is an inevitable result of the globalization process (…). Perhaps what really concerns some states is that by holding companies accountable at the international level their sovereign powers may be threatened (…). To this concern I would respond that 94 states have currently accepted that their highest officials may be tried by the International Criminal Court. Surely this is a much greater challenge to state sovereignty than holding business enterprises accountable internationally." [108]

Auch de Schutter zieht direkte Verpflichtungen für Unternehmen in Betracht. Er warnt allerdings:

> „However, it would be important to avoid a situation in which the possibility to directly engage the responsibility of a corporation under such a mechanism would allow a state to circumvent its own specific duty to protect human rights by establishing an appropriate regulatory and policy framework." [109]

Die Einführung direkter Verpflichtungen für TNCs sollte deshalb mit der Bekräftigung und klaren Definition des vollen Umfangs staatlicher Schutzpflichten einhergehen.

Spiegelbildlich zu den direkten Verpflichtungen für Unternehmen sehen eine Reihe von Treaty-Vorschlägen vor, dass sich TNCs zur Ahndung von Menschenrechtsvergehen vor einer internationalen Instanz verantworten sollten, sofern der Fall nicht vor einem nationalen Gericht verhandelt werden kann.[110] Denkbar wäre die Einrichtung eines internationalen Gerichtshofes nach dem Vorbild des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC) oder die Ausweitung des ICC-Mandats auf juristische Personen, inklusive Unternehmen. Dies war bereits 1998 von Frankreich bei der Gründungskonferenz des ICC in Rom vorgeschlagen worden.[111]

---

107 Deva (2014), S. 3.

108 Kamminga (2004), S. 6.

109 de Schutter (2016), S. 59

110 Vgl. de Schutter (2016), S. 59 und Cassel/Ramasastry (2015), S. 29 ff.

111 Vgl. Clapham (2000).

Ecuador hat sich im Januar 2016 für die Schaffung eines solchen internationalen Gerichtshofs ausgesprochen.[112]

Laut de Schutter sollte sich ein Gerichtshof für TNCs auf schwere Menschenrechtsvergehen und Verbrechen gegen internationales humanitäres Recht sowie die Mittäterschaft bei staatlichen Vergehen beschränken, um eine Überlastung des Gerichtshofs zu vermeiden.[113] Dadurch bestünde allerdings die Gefahr, dass ein solcher Gerichtshof bei Verbrechen gegen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte nicht zuständig wäre.[114] Um dies abzuwenden müsste der Vertrag die Diskriminierung dieser Rechte, in deren Bereich es sehr wohl zu schweren Schäden kommen kann, überwinden.

4. Verstärkte Kooperation zwischen Ländern bei der Ermittlung, Rechtsprechung und Durchsetzung von Urteilen

Der Treaty sollte Staaten zur Zusammenarbeit in allen juristischen Angelegenheiten verpflichten. Er sollte dabei auf dem Prinzip der geteilten Verantwortung aufbauen, so wie es bereits im Kampf gegen Korruption und transnational organisierte Kriminalität angewendet wird.[115] Die Zusammenarbeit umfasst u.a. die gegenseitige Rechtshilfe bei Ermittlungen, Beweissammlung und Strafverfolgung sowie die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung von Gerichtsurteilen in straf- und zivilrechtlichen Fällen.[116] Eine solche Regelung würde keinen neuen Mechanismus auf internationaler Ebene schaffen, sondern vielmehr die nationale Gerichtsbarkeit stärken.

Als Beispiel kann die UN-Konvention gegen Korruption dienen, die sich im Kapitel IV mit der internationalen Zusammenarbeit befasst. Das Kapitel enthält Artikel zu Auslieferung von gesuchten Personen, zur gegenseitigen Rechtshilfe und zur Unterstützung bei der Ermittlung und Strafverfolgung. In Artikel 43 heißt es:

1. „States Parties shall cooperate in criminal matters in accordance with articles 44 to 50 of this Convention. Where appropriate and consistent with their domestic legal system, States Parties shall consider assisting each other in investigations of and proceedings in civil and administrative matters relating to corruption.

112 Vgl. www.andes.info.ec/es/noticias/ecuador-propone-tribunal-internacional-juzgar-delitos-transnacionales.html.

113 Vgl. de Schutter (2016), S. 59.

114 Vgl. Deva (2014), S. 7.

115 Vgl. Cassel/Ramasastry (2015), S. 24.

116 Vgl. ICJ (2014), S. 49.

2. In matters of international cooperation, whenever dual criminality is considered a requirement, it shall be deemed fulfilled irrespective of whether the laws of the requested State Party place the offence within the same category of offence or denominate the offence by the same terminology as the requesting State Party, if the conduct underlying the offence for which assistance is sought is a criminal offence under the laws of both States Parties." [117]

Um die internationale Kooperation zu erleichtern, sieht die UN-Konvention gegen transnational organisierte Kriminalität die Schaffung einer nationalen Kontaktstelle für jedes Land vor.[118]

Damit die Grenzen territorialer Souveränität nicht verletzt werden heißt es in Artikel 4 beider Konventionen einschränkend:

1. „States Parties shall carry out their obligations under this Convention in a manner consistent with the principles of sovereign equality and territorial integrity of States and that of non-intervention in the domestic affairs of other States.

2. Nothing in this Convention shall entitle a State Party to undertake in the territory of another State the exercise of jurisdiction and performance of functions that are reserved exclusively for the authorities of that other State by its domestic law." [119]

5. Umsetzung extraterritorialer Menschenrechtspflichten von Staaten

Hinsichtlich der extraterritorialen Pflichten bleiben die UN-Leitprinzipien hinter dem Stand des internationalen Menschenrechtsdiskurses zurück.

Hinsichtlich der extraterritorialen Menschenrechtspflichten von Staaten bleiben die UN-Leitprinzipien deutlich hinter dem aktuellen Stand des internationalen Menschenrechtsdiskurses zurück. Während die UN-Leitprinzipien sehr zurückhaltend in diesem Punkt sind, hat der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte die Staaten bereits in mehreren Allgemeinen Bemerkungen *(General Comments)* dazu aufgerufen, Menschenrechtsvergehen durch einheimische Unternehmen im Ausland zu verhindern.[120]

Die 2011 formulierten Maastrichter Prinzipien erläutern explizit, warum extraterritoriale Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte besonders wichtig sind:

117 Artikel 43 der UN-Konvention gegen Korruption (2003).

118 Vgl. Artikel 13.2 der UN-Konvention gegen transnational organisierte Kriminalität (2001).

119 Artikel 4 der UN-Konvention gegen Korruption (2003) und Artikel 4 der UN-Konvention gegen transnational organisierte Kriminalität (2001).

120 Vgl. E/C.12/2011/1, Pkt. 5.

> „Die Menschenrechte von Individuen, Gruppen und Völkern werden von den extraterritorialen Handlungen und Unterlassungen der Staaten betroffen und sind davon abhängig. Insbesondere die wirtschaftliche Globalisierung führte dazu, dass Staaten und andere globale Akteure beträchtlichen Einfluss auf die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auf der ganzen Welt ausüben." [121]

Das ETO Consortium erklärt dazu:

> „Extraterritorial obligations (ETOs) are a missing link in the universal human rights protection system. Without ETOs, human rights cannot assume their proper role as the legal bases for regulating globalization and ensuring universal protection of all people and groups." [122]

Die Maastrichter Prinzipien definieren unter anderem, in welchen Situationen Staaten eine extraterritoriale Regulierungspflicht haben:

a) „wenn der Schaden oder der drohende Schaden in ihrem Territorium entspringt oder erfolgt;

b) wenn der nicht-staatliche Akteur die Nationalität des betreffenden Staates hat;

c) bei Firmen, wenn die Gesellschaft oder ihre Muttergesellschaft oder beherrschende Gesellschaft im betreffenden Staat ihr Tätigkeitszentrum hat, dort eingetragen oder niedergelassen ist, oder dort ihr hauptsächliches Geschäftsgebiet hat oder wesentliche Geschäftstätigkeiten ausübt;

d) wenn es zwischen dem betreffenden Staat und dem Verhalten, das er zu regulieren anstrebt, eine hinreichende Verbindung gibt, etwa wenn wesentliche Aspekte der Tätigkeiten eines nicht-staatlichen Akteurs im Territorium dieses Staates ausgeübt werden;

e) wenn ein Verhalten, das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beeinträchtigt, die Verletzung einer zwingenden völkerrechtlichen Norm darstellt. Wenn eine solche Verletzung auch einen völkerrechtlichen Straftatbestand ausmacht, müssen Staaten über die Verantwortlichen universelle Gerichtsbarkeit ausüben oder sie rechtmäßig einer angemessenen Gerichtsbarkeit überstellen." [123]

Staaten müssen bei Unternehmen, deren Regulierung ihnen in diesem Sinn zugemutet werden kann, ihre Schutzpflicht ausüben – auch wenn

121 FIAN International (Hrsg.)(2012), S. 3.

122 ETO Consortium (Hrsg.) (2013), S. 3.

123 FIAN International (Hrsg.)(2012), S. 6.

die Opfer der Unternehmen im Ausland sind. Dazu müssen sie die Einhaltung der entsprechenden Normen und Standards auch bei den von diesen Unternehmen kontrollierten Firmen durchsetzen. Wenn eine solche Regulierung lediglich durch Regulierung von einheimischen Unternehmen (Mutterfirmen) möglich ist, wäre dies kein klassischer Fall von Extraterritorialität, so de Schutter.[124]

Die Umsetzung der extraterritorialen Menschenrechtspflichten von Staaten bedeutet konkret auch, den Opfern von Menschenrechtsvergehen durch TNCs die Möglichkeit zu verschaffen, vor einem Gericht des Heimatlandes des Unternehmens zu klagen. Dazu müssen die juristischen Hürden für die Opfer von Menschenrechtsvergehen durch Unternehmen, insbesondere für die Kläger/innen aus dem Gastland des Unternehmens, abgebaut werden. Dies umfasst u.a. kollektive Klagemöglichkeiten, Beweislasterleichterungen, Prozesskostenreduzierung und ein umfassendes Schutzprogramm für Kläger/innen aus dem Gastland des Unternehmens.[125] Die Reichweite nationaler juristischer Zuständigkeit muss ggf. entsprechend vergrößert werden. Außerdem muss definiert werden, wie mit sich widersprechenden Rechtssystemen umgegangen werden soll. Die entsprechenden Regelungen können evtl. in Anlehnung an die UN-Konvention gegen transnational organisierte Kriminalität formuliert werden.

6. Klärung des Verhältnisses zwischen dem Treaty und bi- und multilateralen Handels- und Investitionsabkommen

Effektive Menschenrechtsklauseln in Handels- und Investitionsabkommen.

Der Treaty sollte klarstellen, in welchem Verhältnis er zu anderen internationalen Abkommen, insbesondere bi- und multilateralen Handels- und Investitionsabkommen steht. Der Treaty könnte entweder diesen Abkommen übergeordnet werden oder in ihm könnte verbindlich festgelegt werden, dass die jeweiligen Handels- und Investitionsabkommen effektive Menschenrechtsklauseln erhalten.

Solche Menschenrechtsklauseln sind bereits in rund 120 Handels- und Kooperationsabkommen der EU enthalten. Allerdings variiert die Formulierung und Verwendung der Klausel erheblich. Zivilgesellschaftliche Gruppen kritisieren, dass die Klausel vor allem gegenüber kleineren Entwicklungsländern bei Verletzung von Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsprinzipien angewendet wird. Die Klausel werde von der EU damit faktisch als politische Klausel und nicht als Menschenrechtsklausel verstanden. Zudem erfasse die Klausel nicht jene Verstöße effektiv, die auf Bestimmungen des Handelsabkommens selbst zurückzuführen sind. Dies mache eine Reform der Klausel dringend erforderlich.[126] Der Völker-

124 Vgl. de Schutter (2016), S. 47.

125 Vgl. ICJ (2014), S. 48.

126 Vgl. Bartels (2014), S. 10f und Hilbig (2015), S. 13.

rechtler Lorand Bartels hat in einer vom Deutschen Institut für Menschenrechte und Misereor herausgegebenen Studie eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union entwickelt.[127] Sie kann ggf. auch auf globaler Ebene in den Treaty-Verhandlungen als Modell dienen.

127 Vgl. Bartels (2014), S. 39ff.

V. Schlussfolgerungen für den weiteren Treaty-Prozess

Es war eine historische Entscheidung, als der Menschenrechtsrat 2014 eine neue Arbeitsgruppe mit dem Mandat betraute, ein rechtsverbindliches Instrument zum Thema TNCs, andere Unternehmen und Menschenrechte zu erarbeiten. Denn damit befasst sich zum ersten Mal seit der Schließung der UN-Kommission für transnationale Unternehmen 1992 ein zwischenstaatliches Gremium der Vereinten Nationen mit der internationalen Regulierung von Konzernen. Dass dies am Ende zu einem wirksamen Rechtsinstrument führt, ist angesichts des massiven Gegenwinds aus weiten Teilen der Wirtschaft und Politik keineswegs sicher. Phil Bloomer, Executive Director des Business & Human Rights Resource Centre, schrieb nach der ersten Tagung der Arbeitsgruppe im Juli 2015 in einem Beitrag für den *Guardian:*

> „(…) the treaty negotiations have certainly left the starting blocks, which is more than many of us expected a year ago. Though it is far from clear that it will cross the finish line, when it will cross the finish line, and in what form that might be." [128]

Wachsende Unterstützung für einen Treaty

Wir müssen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte vom *soft law* zum *hard law* gelangen.

Immerhin ist in den letzten Jahren die Liste derer kontinuierlich gewachsen, die die UN-Leitprinzipien als alleiniges Instrument im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte für unzureichend halten. Immer mehr Menschenrechtsexpert/innen, aber auch Wirtschaftswissenschaftler/innen, sehen mit Blick auf die Aktivitäten transnationaler Unternehmen die Notwendigkeit, vom *soft law* zum *hard law* zu gelangen. Bereits beim zweiten UN Forum zu Wirtschaft und Menschenrechten 2013 forderte der Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz:

> „Soft law—the establishment of norms of the kind reflected in the Guiding Principles on Business and Human Rights—are critical; but they will not suffice. We need to move towards a binding international agreement enshrining these norms (…)." [129]

Ähnlich äußerte sich Puvan Selvanathan, ehemaliger Mitarbeiter des UN Global Compact und zugleich von 2011–2015 eines der fünf Mitglieder der UN Working Group on the issue of human rights and transnational

128 Bloomer (2015).

129 Joseph E. Stiglitz's address to panel on Defending Human Rights (revised). Geneva (3 December 2013) (www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Forum/Pages/2013FBHRSubmissions.aspx), S. 4.

corporations and other business enterprises, die zur Begleitung der Umsetzung der UN-Leitprinzipien eingerichtet worden war. Mitte Dezember 2015 erklärte er in einem Brief an den Präsidenten des Menschenrechtsrates seinen Rücktritt aus dieser Arbeitsgruppe u.a. mit den Worten:

> „(…) business is profit-orientated and must adhere to laws, but not norms (…). I believe that if a business can operate ‚legally' yet impact negatively on human rights then that is a simple failure of a state's duties (…). I suggest that if states wish for businesses to respect human rights then what that constitutes must be made mandatory (…). The loudest calls within a company for higher goals are distant echoes if even a whisper for profit exists (…). Companies are our own social creations and reflect our own values. They are defined by the rules that we choose to lay down." [130]

Wachsende Diskrepanz zwischen Regelungsdichte beim Investitionsschutz und Regulierungsdefizit beim Menschenrechtsschutz

Dass die Diskrepanz zwischen der immer größeren Regelungsdichte im Bereich des bi- und multilateralen Investitionsschutzes und dem Regulierungsdefizit im Menschenrechtsbereich in den letzten Jahren enorm gewachsen ist, halten viele Menschenrechtsexpert/innen für alarmierend. Alfred de Zayas, UN-Sonderberichterstatter für die Förderung einer demokratischen und gerechten internationalen Ordnung warnt:

> „The last 25 years have delivered numerous examples of abuse of rights by investors and unconscionable ISDS arbitral awards, which have not only led to violations of human rights, but have had a chilling effect, deterring states from adopting necessary regulations on waste disposal or tobacco control (…). No one should underestimate the adverse human rights impacts of free trade and investment agreements on human rights, development and democratic governance. Respect for human rights must prevail over commercial laws. It is time for the UN general assembly to convene a world conference to put human rights at the centre of the international investment regime. In this context, a binding treaty on business and human rights is long overdue." [131]

Und auch Victoria Tauli-Corpuz, UN-Sonderberichterstatterin für die Rechte indigener Völker, thematisierte in ihrer Rede zur Eröffnung der ersten Tagung der OEIWG das Ungleichgewicht von wirtschaftspolitischer und menschenrechtlicher Regulierung und betonte die Dringlichkeit verbindlicher Unternehmensregeln:

130 http://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Letter%20to%20the%20President%20HRC.pdf.

131 De Zayas (2015).

> „What we see more and more is that foreign investors and transnational corporations are provided with very strong rights and extremely strong enforcement mechanisms. On the other hand global and national rules dealing with the responsibilities of corporations and other forms of businesses are characterized by the form of soft law. They fall short of legally binding instruments that allow for achieving balance in the rights and responsibilities of these actors. We face a context where corporations still lack international legal responsibility commensurate with their role and influence in international and domestic affairs. At the same time, there are gaps in the international legal framework in regard to the duty to protect human rights and access to remedy (…). An international legally binding Instrument would significantly help in establishing the much needed balance in the international system of rights and obligations with regard to corporations and host governments." [132]

The Economist Intelligence Unit: Auch immer mehr Unternehmensvertreter/innen befürworten ein internationales Abkommen

Selbst bei Interessenvertreter/innen der Wirtschaft zeichnet sich eine Aufweichung der monolithischen Opposition gegen internationale Unternehmensregeln im Bereich von Wirtschaft und Menschenrechten ab. Einer Umfrage von The Economist Intelligence Unit zufolge befürwortet eine nicht unerhebliche Zahl von Unternehmensvertreter/innen ein internationales Abkommen. In dem Report, der auf der Befragung von 853 Führungskräften von Unternehmen aus aller Welt beruht, heißt es:

> „(…) although the reaction by most businesses has been negative, questioning not only the desirability but the efficacy and feasibility of such an instrument, 20% of respondents to our survey said that a binding international treaty would help them with their responsibilities to respect human rights." [133]

John Ruggie, der Architekt der UN-Leitprinzipien, äußert zwar weiterhin Zweifel an der Praktikabilität und Realisierbarkeit eines rechtsverbindlichen Instruments, aber auch er räumt inzwischen ein:

> „Further international legalization in business and human rights is inevitable as well as being desirable in order to close global governance gaps. About that there can be little doubt." [134]

---

132 Eröffnungsrede von Victoria Tauli-Corpuz, UN-Sonderberichterstatterin für die Rechte indigener Völker bei der 1. Tagung der OEIWG am 6. Juli 2015 in Genf (www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session1/VictoriaTauli.doc).

133 The Economist Intelligence Unit (2015), S. 23.

134 Ruggie (2015).

Gegenargumente auf wackeligen Füßen

Jahrelang hatte Ruggie den Gegnern rechtsverbindlicher Instrumentarien zur Regulierung von Unternehmen Argumente geliefert, die sich bis heute in den Stellungnahmen von Interessenverbänden der Wirtschaft und von manchen Regierungsvertreter/innen wiederfinden. Ruggie hatte bereits 2008 drei Gründe gegen die Aufnahme von Verhandlungen über einen Treaty genannt:[135]

1. Die Vertragsverhandlungen könnten schmerzhaft langsam verlaufen.
2. Der Verhandlungsprozess sei mit dem Risiko verbunden, effektive kurzfristige Maßnahmen zur Anhebung von Menschenrechtsstandards für die Wirtschaft zu untergraben.
3. Selbst wenn es zu einem Vertrag käme, bliebe fraglich, wie die Vertragsverpflichtungen durchgesetzt werden könnten.

Alle drei Aussagen sind als Argumente gegen globale Unternehmensregeln allerdings wenig überzeugend, denn sie treffen auf die meisten völkerrechtlichen Instrumente zu. Hätten Regierungen nach dieser Logik gehandelt, gäbe es weder den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte noch den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Denn ihre Aushandlungs- und Ratifizierungsprozesse verliefen ebenfalls „schmerzhaft langsam." Die Klimaverhandlungen sind ein Beispiel dafür, dass trotz Blockaden bei den Verhandlungen auf globaler Ebene durchaus kurzfristige Maßnahmen gleichgesinnter Regierungen, beispielsweise bei der Förderung erneuerbarer Energien, möglich sind. Und dass es Probleme bei der Durchsetzung von Konventionen gibt, wäre auch ein Argument gegen viele der ILO-Konventionen – ohne dass deswegen ihre Sinnhaftigkeit ernsthaft in Frage gestellt wäre.

Es ist daher durchaus möglich, parallel zu kurzfristigen pragmatischen Schritten, insbesondere der weiteren Umsetzung der UN-Leitprinzipien, gleichzeitig die Verhandlungen über ein rechtsverbindliches Instrument voranzutreiben.

Aber auch gegen eine solche Parallelstrategie werden diverse Argumente ins Feld geführt: [136]

1. Regierungen könnten Vertragsverhandlungen als Vorwand dafür nehmen, weitere Schritte, wie z.B. die Änderung nationaler Gesetze, zu unterlassen.

---

135 Vgl. Ruggie (2008).

136 Beispielhaft zitiert werden wiederum Argumente von John Ruggie (2008), die sich in ähnlicher Form in diversen Stellungnahmen von Unternehmens- und Regierungsvertreter/innen finden.

2. Vertragsverhandlungen würden die begrenzten Kapazitäten von Regierungen, Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen binden und damit praktische und dringend benötigte Innovationen erschweren.

3. Ein im Konsens der Regierungen vereinbarter Vertrag würde nur den kleinsten gemeinsamen Nenner widerspiegeln und nicht den höchsten freiwilligen Standards von heute entsprechen.

4. Der Druck von zivilgesellschaftlichen Kampagnen auf Unternehmen, die höchstmöglichen Standards freiwillig umzusetzen, wäre weniger effektiv, wenn sich diese auf niedrigere internationale Standards berufen könnten.

Diese Argumente sind durchaus ernst zu nehmen, sie lassen sich aber allesamt durch Gegenargumente widerlegen.

Ad 1: Regierungen argumentieren regelmäßig, dass sie gerade nicht unilateral höhere Standards und schärfere nationale Gesetze gegenüber Unternehmen einführen könnten, weil dies einen Standortnachteil bedeute. Ein besonders offensichtliches Beispiel hierfür ist die Unternehmensbesteuerung. Auch von Unternehmensseite kommt verstärkt der Ruf, ein *level playing field* und Wettbewerbsneutralität zwischen sich freiwillig engagierenden kleinen und mittelständischen Unternehmen und Großkonzernen zu schaffen, indem international verbindliche Anforderungen an alle Unternehmen gestellt werden. So könnten die Kosten für die Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht auf alle Akteure gleichermaßen verteilt werden.

Ad 2: Alle Erfahrungen mit internationalen Verhandlungen zeigen, dass an den eigentlichen Aushandlungsprozessen relativ wenige Fachleute beteiligt sind. Kapazitäten werden dadurch nicht in nennenswertem Umfang gebunden. Zugleich kann aber mit einem internationalen Verhandlungsprozess ein diskursives Forum geschaffen werden, durch das das öffentliche Bewusstsein geschärft und politischer Druck erzeugt werden können. Auch hier sind die Klimaverhandlungen ein gutes Beispiel. Umgekehrt zeigen die vielfältigen Erfahrungen mit *Multistakeholder-Dialogen,* wie zum Beispiel im Rahmen der Formulierung des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien in Deutschland, dass mit ihnen in erheblichen Umfang personelle Kapazitäten und Ressourcen gebunden werden, ohne dass ein effektives Ergebnis gewährleistet ist.

Ad 3: Wenn internationale Verhandlungsprozesse zunächst von einer Koalition gleichgesinnter Regierungen und NROs vorangetrieben werden, wie es zum Beispiel bei der Anti-Personenminen-Konvention oder den Vorbereitungen zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes der Fall war, muss das Resultat keineswegs den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen, der von einigen Bremser-Regierungen bestimmt

wird. Gleichzeitig gibt es aber auch bei global vereinbarten Konventionen die Möglichkeit für eine Teilgruppe gleichgesinnter Regierungen, mit Hilfe von Fakultativprotokollen über den Minimalkonsens hinauszugehen.

Zudem muss bei der Formulierung eines Treaty zu Wirtschaft und Menschenrechten das Rad keineswegs neu erfunden werden. Bereits heute enthalten eine Reihe internationaler Abkommen Elemente, die in modifizierter Form als Vorbild für einen zukünftigen Treaty dienen können. Dies betrifft z.B. die UN-Konvention gegen transnational organisierte Kriminalität, die UN-Konvention gegen Korruption, das Zusatzprotokoll zur UN-Konvention gegen Folter, die UN-Konvention über die zivilrechtliche Haftung bei Ölverschmutzungsschäden, und das Übereinkommen des Europarats über die zivilrechtliche Haftung für Schäden durch umweltgefährdende Tätigkeiten.

Eine Reihe internationaler Abkommen enthalten Elemente, die als Vorbild für einen zukünftigen Treaty dienen können.

Ad 4: Zivilgesellschaftliche Organisationen lassen sich von der Existenz internationaler Vereinbarungen auf niedrigem Niveau keineswegs davon abhalten, in ihren Kampagnen von Unternehmen und Regierungen weitergehende Verpflichtungen einzufordern. So hindert die Existenz der Kernarbeitsnormen der ILO Gewerkschaften keineswegs, auf nationaler Ebene gegenüber Unternehmen weitergehende Rechte zu erstreiten. Und Umweltgruppen halten die unzureichenden Vereinbarungen im Klimabereich nicht davon ab, in ihren Kampagnen Erdölfirmen und Automobilkonzerne wegen der klimaschädlichen Folgen ihrer Produktion anzuprangern.

Schließlich ist auch das Argument wenig überzeugend, für einen möglichen Treaty gäbe es keine realistischen Durchsetzungsinstrumente, und er würde daher rasch an Legitimation verlieren. Zwar ist vermutlich richtig, dass globale Unternehmensregeln nicht effektiv durchgesetzt werden können, wenn sie sich auf die existierenden Rechtsinstrumente in den Heimat- und Gastländern der Firmen beschränkten. Aber bereits die UN-Leitprinzipien sehen vor, dass die Staaten für Opfer von Menschenrechtsvergehen den Zugang zu wirksamer Abhilfe verbessern sollen. Dazu sollen ggf. gerichtliche und außergerichtliche Klage- und Beschwerdemechanismen gestärkt oder neue geschaffen werden.

Auch die Option eines internationalen Gerichtshofs für Unternehmen ist nicht völlig abwegig, auch wenn seine Realisierungschancen derzeit gering erscheinen. Aber dies wurde vor zwei Dekaden auch über die Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofs gedacht. Im Rahmen der Verhandlungen über multilaterale Handels- und Investitionsabkommen liegen inzwischen Vorschläge für einen internationalen Handelsgerichtshof auf dem Tisch. Bundeswirtschaftsminister Gabriel hat im Kontext der TTIP-Verhandlungen gemeinsam mit fünf weiteren sozialdemokratischen Handelsministern den Vorschlag gemacht, einen solchen Handels-

gerichtshof mit den USA aufzubauen: „mit Berufsrichtern, öffentlichen Verhandlungen und einer Berufungsinstanz.“ [137] Dieser Vorschlag wird von vielen Fachleuten und zivilgesellschaftlichen Gruppen allerdings abgelehnt, weil er die Rechte von Konzernen, Staaten zu verklagen, eher noch zementieren würde.[138] Dieses Beispiel zeigt aber, dass Durchsetzungsinstrumente durchaus geschaffen werden könnten, wenn der politische Wille dazu besteht. Statt dies aber im partikularen Interesse transnationaler Investoren zu tun, könnte ein entsprechend modifiziertes, transparentes und demokratisch legitimiertes Gremium geschaffen werden, um den Opfern von Menschenrechtsvergehen zu ihrem Recht zu verhelfen.

Nächste Schritte im Treaty-Prozess

Vom 24.–28. Oktober 2016 wird die OEIWG zum zweiten Mal in Genf tagen. Bis dahin wird die Vorsitzende der OEIWG an mehreren regionalen Konsultationen teilnehmen. Daneben wird sie bilaterale Gespräche mit Regierungen verschiedener UN-Mitgliedsstaaten führen und versuchen, weitere Länder zu einer konstruktiven Beteiligung an der nächsten Tagung zu bewegen. Das gilt auch für die Mitglieder der EU.

Bis zur dritten Tagung der OEIWG im Jahr 2017 soll schließlich die Vorsitzende den ersten Entwurf eines verbindlichen Rechtsinstruments vorlegen. Er soll die Grundlage für Verhandlungen während der dritten Tagung bilden. Das Ergebnis dieser Verhandlungen soll im Anschluss dem Menschenrechtsrat vorgelegt werden, der dann über die weiteren Schritte, und ggf. die Verlängerung des Mandats der OEIWG, entscheidet.

Die ecuadorianische Botschafterin María Fernanda Espinoza Garcés, Vorsitzende der UN-Arbeitsgruppe zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen mit Bezug auf Menschenrechte

137 Interview mit Sigmar Gabriel in der Wirtschaftswoche vom 10. Oktober 2015 (www.wiwo.de/politik/deutschland/sigmar-gabriel-zu-ttip-wir-brauchen-einen-handelsgerichtshof-mit-den-usa/12422424.html).

138 Vgl. dazu Eberhardt (2016).

Die Diskussionen über einen möglichen Treaty werden aber nicht nur bei den offiziellen Tagungen der OEIWG geführt, sondern auch bei diversen anderen Anlässen, die in Zusammenhang mit der Thematik „Wirtschaft und Menschenrechte“ stehen. Auf UN-Ebene bieten die Tagungen des Menschenrechtsrats, die Tagungen der UN-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten und das jährliche UN-Forum zu Wirtschaft und Menschenrechten relevante Diskussionsplattformen. Wenn sich im Juni 2016 die Verabschiedung der UN-Leitprinzipien zum fünften Mal jährt, besteht eine besondere Gelegenheit, deren bisheriger Beitrag zur Verbesserung der Menschenrechtssituation auszuwerten und über notwendige komplementäre Initiativen zu diskutieren.

Die Bundesregierung hat sich bislang nicht an den Diskussionen der offenen Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrates beteiligt. Ihr demonstratives Fernbleiben und die Verweigerung der Gesprächsbereitschaft gegenüber den Mitgliedern der Arbeitsgruppe hatten negative Signalwirkung und schadeten ihrer politischen Glaubwürdigkeit in anderen Prozessen, insbesondere der Erarbeitung eines nationalen Aktionsplanes zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien in Deutschland.

Das demonstrative Fernbleiben der Bundesregierung und die Verweigerung der Gesprächsbereitschaft zum Treaty haben negative Signalwirkung und schaden ihrer politischen Glaubwürdigkeit

Vertreter von Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen haben die Bundesregierung wiederholt zu einer konstruktiven Beteiligung an den Diskussionen in der Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrates aufgerufen. Und auch das Europäische Parlament hat im Dezember 2015 der EU und ihren Mitgliedstaaten ausdrücklich empfohlen, „sich an der Debatte über ein rechtsverbindliches internationales Instrument zu Unternehmen und Menschenrechten innerhalb des Systems der Vereinten Nationen zu beteiligen.“ [139] Die Bundesregierung sollte diese Empfehlungen ernst nehmen und an der zweiten Tagung der Arbeitsgruppe im Oktober 2016 aktiv und konstruktiv teilnehmen. Und auch der Deutsche Bundestag sollte sich nach dem Vorbild des Europäischen Parlaments mit dem Thema ausführlich befassen.

Ein verbindliches Instrument für TNCs und andere Unternehmen hat aber nicht nur Relevanz für Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten. Ein verbindliches Instrument für TNCs unterstützt auch die Belange anderer Gruppen und sozialer Bewegungen, wie z.B. das Engagement gegen TTIP und CETA, die Erreichung der 2030-Agenda, den Klima- und Umweltschutz, die Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung transnationaler Unternehmen und den Verbraucher- und Datenschutz. Zivilgesellschaftliche Organisationen verschiedener sozialer Bewegungen sollten sich deshalb mit dem Treaty-Prozess beschäftigen, die Bemühungen der zivilgesellschaftlichen Treaty Alliance

139 Vgl. Europäisches Parlament (2015), Pkt. 56.

(www.treatymovement.com) unterstützen und die Thematik in anderen politischen Debatten aufgreifen.

Es ist zu erwarten, dass die führenden internationalen Unternehmensverbände weiterhin versuchen werden, ein verbindliches Abkommen zu verhindern.[140] Die Regierungen sollten dem Druck dieser Unternehmenslobby nicht nachgeben, sondern deren Argumente kritisch hinterfragen. Werden Investitionen durch einheitliche Menschenrechtsstandards tatsächlich verhindert oder schaffen diese nicht eher die notwendige Rechtssicherheit? Vor allem sollten die Regierungen nicht allein die Stimme der bislang tonangebenden Unternehmensverbände wahrnehmen, sondern anerkennen, dass es eine wachsende Zahl von Unternehmen gibt, die weitaus fortschrittlichere Positionen vertreten als ihre Verbände.

Illegitime Einflussnahme der Wirtschaftslobby auf den Treaty-Prozess muss verhindert werden.

Auf keinen Fall dürfen die Lobbygruppen der Wirtschaft hinter verschlossenen Türen Einfluss auf die Diskussionen des Menschenrechtsrates nehmen. Amnesty International forderte bereits vor der ersten Tagung der OEIWG:

> „The process must be conducted transparently and there should be clear ground rules in place to help safeguard the process from corporate capture and undue influence being placed on decision-makers through closed door lobbying and other forms of pressure. Those wishing to have a voice in this process must do so publicly and in good faith. Specifically, all positions, proposals and concerns must be publicly raised and deliberated." [141]

Auch die Treaty Alliance forderte in ihrer Stellungnahme von 2015:

> „States and the IGWG should safeguard their integrity from undue influence by actors from or related to the private sector whose primary interest in the process falls outside the objective of promotion and protection of human rights. The existing rules for the participation of observers with ECOSOC status in the Intergovernmental Working Group should be applied. Special attention should be given to the participation of representatives from communities and organizations of people affected by transnational corporations and other business enterprises." [142]

140 Vgl. zu den Lobbyaktivitäten in der Vergangenheit Martens (2014).

141 Amnesty International, Public Statement, 18 June 2015: All States must participate in good faith in the UN intergovernmental working group on business and human rights (http://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/IOR4018972015ENGLISH.pdf).

142 Treaty Alliance (2015).

Die Generaldirektorin der Weltgesundheitsorganisation Margaret Chan hat wiederholt die diversen Taktiken der Wirtschaftslobby angeprangert, auf Gesetzgebung und internationale Regulierung im Gesundheitsbereich Einfluss zu nehmen. Sie stellte dazu fest:

Regierungen sollten jetzt unter Beweis stellen, dass sie den Menschenrechten Vorrang vor den Interessen des *big business* einräumen.

> „Research has documented these tactics well. They include front groups, lobbies, promises of self-regulation, lawsuits, and industry-funded research that confuses the evidence and keeps the public in doubt.
>
> Tactics also include gifts, grants, and contributions to worthy causes that cast these industries as respectable corporate citizens in the eyes of politicians and the public. They include arguments that place the responsibility for harm to health on individuals, and portray government actions as interference in personal liberties and free choice. This is formidable opposition. Market power readily translates into political power. Few governments prioritize health over big business. (…) This is not a failure of individual will-power. This is a failure of political will to take on big business." [143]

Der Treaty-Prozess bietet für Regierungen nun die einmalige Gelegenheit, unter Beweis zu stellen, dass das von Margaret Chan konstatierte Politikversagen nicht unabwendbar ist, sondern es in ihren Händen liegt, den Menschenrechten Vorrang vor den Interessen des *big business* einzuräumen. Denn Profite kann man teilen - Menschenrechte nicht.

143 Chan (2013).

Literaturverzeichnis

Bartels, Lorand (2014): Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union. Aachen/Berlin: Deutschen Institut für Menschenrechte/MISEREOR.
www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_Menschenrechtliche_Modellklausel.pdf

Bilchitz, David (2016): Corporations and the Limits of State-Based Models for Protecting Fundamental Rights in International Law. In: Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 23, No. 1, pp. 143–170.

Bilchitz, David (2015): The Moral and Legal Necessity for a Business and Human Rights Treaty.
http://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/The%20Moral%20and%20Legal%20Necessity%20for%20a%20Business%20and%20Human%20Rights%20Treaty%20February%202015%20FINAL%20FINAL.pdf

Bilchitz, David (2014): The Necessity for a Business and Human Rights Treaty.
http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2562760_code1432526.pdf?abstractid=2562760&mirid=1

Bilchitz, David/ Lopez, Carlos (2015): Corporations and Human Rights: Do they have Obligations? ESCR-Net/FIDH.

Bloomer, Phil (2015): Negotiating and fighting for a binding treaty on business and human rights. In: the Guardian (27.07.2015).
www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/jul/27/negotiating-and-fighting-for-a-binding-treaty-on-business-and-human-rights

Birss, Moira (2016): Rights, Responsibilities & Returns on Investments. Mapping the Negotiation for an International Treaty on Business and Human Rights. The Fletcher School-Tufts University: Medford.

Campaign to Dismantle Corporate Power and Stop Corporate Impunity (2015): 8 proposals for the binding treaty for transnational corporations.
www.tni.org/files/publication-downloads/written-contribution-of-the-global-campaign.pdf

Campaign to Dismantle Corporate Power and Stop Corporate Impunity (2014): International Peoples Treaty on the Control of Transnational Corporations.
www.stopcorporateimpunity.org/wp-content/uploads/2015/02/PeoplesTreaty-EN-dec2014.pdf

Cassel, Douglass/Ramasastry, Anita (2015): White Paper: Options for a Treaty on Business and Human Rights.
http://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/whitepaperfinal%20ABA%20LS%206%2022%2015.pdf

Chan, Margaret (2013): Opening address at the 8th Global Conference on Health Promotion. Helsinki, Finland, 10 June 2013.
www.who.int/dg/speeches/2013/health_promotion_20130610/en/

Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives (2015): Goals for the Rich. Indispensible for a Universal Post-2015 Agenda. Friedrich-Ebert-Stiftung: Berlin/Genf.
https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/150310_goals_for_the_rich_web.pdf

Clapham, Andrew (2000): The Question of Jurisdiction under International Criminal Law over Legal Persons. Lessons from the Rome Conference on an International Criminal Court. In: Menno T. Kamminga/Saman Zia-Zarifi (Hrsg.) (2000): Liability of Multinational Corporations under International Law. Leiden: Brill, S. 139–195.

CorA Netzwerk für Unternehmensverantwortung/Forum Menschenrechte (Hrsg.) (2015): Positionspapier Wirtschaft und Menschenrechte – Erwartungen an einen deutschen Aktionsplan. Berlin.
www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2015/10/Positionspapier_Aktionsplan-Wirtsch-MR_2015-04_aktualisiert-web.pdf

Darcy, Shane (2015): Key Issues in the Debate on a Binding Business and Human Rights Instrument.
www.fes-globalization.org/geneva/documents/2015/2015_2_26_Darcy_Contribution%20to%20Roundtable%20-%20Geneva.pdf

de Pous, Pieter (2016): Better Regulation – TTIP under the radar? Brot für die Welt/ European Environmental Bureau/Forum Umwelt und Entwicklung: Berlin/Brüssel.
www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Sonstiges/better_regulation-ttip_under_the_radar.pdf

de Schutter, Olivier (2016): Towards a New Treaty on Business and Human Rights. In: Business and Human Rights Journal, Vol. 1 (1), S.41-67.
http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&pdftype=1&fid=10006526&jid=BHJ&volumeId=1&issueId=01&aid=10006521

de Schutter, Olivier et al. (2012): Commentary to the Maastricht Principles on Extra-territorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights. In: Human Rights Quarterly, Vol 34, No.4 (Nov.2012).

Deva, Surya (2014): The Human Rights Obligations of Business: Reimagining the Treaty Business. Hongkong: City University.
http://business-humanrights.org/media/documents/reimagine_int_law_for_bhr.pdf

de Zayas, Alfred (2015): How can Philip Morris sue Uruguay over its tobacco laws? In: the Guardian (16.11.2015).
www.theguardian.com/commentisfree/2015/nov/16/philip-morris-uruguay-tobacco-isds-human-rights

Eberhardt, Pia (2016): The zombie ISDS. Rebranded as ICS, rights for corporations to sue states refuse to die. Brüssel: Corporate Europe Observatory et al.
http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/the_zombie_isds_0.pdf

ETO Consortium (Hrsg.) (2013): Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights. Heidelberg: FIAN International. (deutsch: FIAN International (Hrsg.)(2012).
www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1[downloadUid]=23.

Europäisches Parlament (2015): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Dezember 2015 über den Jahresbericht über Menschenrechte und Demokratie in der Welt 2014 und die Politik der Europäischen Union in diesem Bereich. Brüssel.
www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0470&language=DE

European Union (2015): Submission of the European Union to the OEIWG.
www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session1/EuropeanUnion.doc

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. Genf.
www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/HRC_resolution_Explanation_of_vote_EU.pdf

Falk, Gertrud (2014): Neumann Kaffee Gruppe. Vertreibung für den Kaffee-Import. Steckbrief. CorA/Forum Menschenrechte/FIAN: Berlin.
www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2014/11/CorA-ForumMR_Steckbrief-KaweriCoffeePlantation_20141114net.pdf

Fernández Sixto, Olga (2015): Business and Human Rights: A study on the implications of the proposed binding treaty. Essex.
http://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Business%20and%20Human%20Rights.%20A%20study%20on%20the%20implications%20of%20the%20proposed%20binding%20treaty.pdf

FIAN International (Hrsg.)(2012): Die Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Heidelberg.
www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1[downloadUid]=62)

Friends of the Earth Europe (2015): Rights for Business not for People. The EU's Agenda.
http://www.foeeurope.org/sites/default/files/eu-us_trade_deal/2015/ttip_un_treaty_report_v11_spreads.pdf

Heydenreich, Cornelia/Paasch, Armin/Kusch, Johanna (2014): Globales Wirtschaften und Menschenrechte. Deutschland auf dem Prüfstand. Aachen/Berlin: MISEREOR/Germanwatch.
https://germanwatch.org/de/download/8864.pdf

Hilbig, Sven (2015): Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages: Öffentliche Anhörung „Menschenrechte und Handelspolitik" am 30. September 2015. Schriftliche Stellungnahme von Sven Hilbig, Referent für Welthandel und Globale Umweltpolitik, Brot für die Welt. Berlin.
www.bundestag.de/blob/389896/b3539ac3b24193203c540c8e85ccf005/stellungnahmen-data.pdf

ICC/IOE (2005): Initial IOE-ICC views on the mandate of the UN Special Representative on "business and human rights". Paris/Geneva.
www.iccwbo.org/Data/Policies/2005/ICC-IOE-views-on-UNSG-mandate-on-business-and-human-rights/

ICJ (2014): Needs and Options for a New International Instrument in the Field of Business and Human Rights. Genf.
http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/06/NeedsandOptionsinternationalinst_ICJReportFinalelecvers.compressed.pdf

International Peace Information Service (2014): The Adverse Human Rights Risks and Impacts of European Companies: Getting a glimpse of the picture. Annex C: Sources for human rights risk and impact concerns -- DAX 30 (Germany). Antwerpen.
www.corporatejustice.org/IMG/pdf/ahrri_annexes_final-2.pdf

IOE (2014a): Draft Strategy on IOE Engagement in the "Ecuador Resolution" Intergovernmental Working Group on Business and Human Rights. Genf.
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

IOE (2014b): IOE Comments on the Proposal for a Binding UN Treaty on Business and Human Rights. Genf.
www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/business_and_human_rights/EN/_2014-05-12__G-523_IOE_Comments_on_a_Binding_UN_Treaty_on_Business_and_Human_Rights__final_.pdf

IOE/ICC/BIAC (2011): Joint Statement on Business & Human Rights to the United Nations Human Rights Council. Paris/Genf.
www.iccwbo.org/Advocacy-Codes-and-Rules/Document-centre/2011/Joint-Statement-on-Business-Human-Rights-to-the-United-Nations-Human-Rights-Council

Jägers, Nicola (2011): UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Making Headway Towards Real Corporate Accountability? In: Netherlands Quarterly of Human Rights 29/2, pp. 159-163.
www.corteidh.or.cr/tablas/r26644.pdf

Kamminga, Menno T. (2015): Company Responses to Human Rights Reports: An Empirical Analysis. Maastricht University. In: Business and Human Rights Journal, vol. 1, issue 1, S. 95-110.
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2559255

Kamminga, Menno T. (2004): Corporate Obligations under International Law. Paper presented at the 71st Conference of the International Law Association, plenary session on Corporate Social Responsibility and International Law, Berlin, 17 August 2004.
http://www2.ohchr.org/english/issues/globalization/business/docs/kamminga.doc

Klinger, Remo/Krajewski, Markus/Krebs, David/Hartmann, Constantin (2016): Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht. Amnesty International/Brot für die Welt/Germanwatch/Oxfam: Berlin.
https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Sonstiges/gutachten_sorgfaltspflicht.pdf

Kromjong, Linda (2015): Business and Human Rights: gaining traction but SMEs crucial to keeping up the momentum. Genf: IOE/Coca-Cola Company.
www.coca-colacompany.com/stories/business/2015/business-and-human-rights--gaining-traction-but-smes-crucial-to-/

Martens, Jens (2014): Corporate Influence on the Business and Human Rights Agenda of the United Nations. Brot für die Welt/Global Policy Forum/MISEREOR: Aachen/Berlin/Bonn/New York.
www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Corporate_Influence_on_the_Business_and_Human_Rights_Agenda.pdf

Martens, Jens/Obenland, Wolfgang (2016): Die 2030-Agenda. Globale Zukunftsziele für nachhaltige Entwicklung. Global Policy Forum/terre des hommes: Bonn/Osnabrück.
www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Agenda_2030_online.pdf

Nowrot, Karsten (2012): „Wer Rechte hat, hat auch Pflichten!"? Zum Zusammenhang zwischen völkerrechtlichen Rechten und Pflichten transnationaler Unternehmen. Halle-Wittenberg (Beiträge zum Europa- und Völkerrecht Heft 7, August 2012).
http://telc.jura.uni-halle.de/sites/default/files/BeitraegeTWR/Heft7.pdf

Permanent Mission of India (2014): Explanation of Vote before the vote on the draft resolution on a Legally Binding Instrument on Human Rights and Transnational Corporations, 26 June 2014. Genf.
www.pmindiaun.org/pages.php?id=970

Ruggie, John G. (2015): Get real or we'll get nothing: Reflections on the First Session of the Intergovernmental Working Group on a Business and Human Rights Treaty.
http://business-humanrights.org/en/get-real-or-well-get-nothing-reflections-on-the-first-session-of-the-intergovernmental-working-group-on-a-business-and-human-rights-treaty

Ruggie, John G. (2014a): A UN Business and Human Rights Treaty? Boston: Harvard John F. Kennedy School of Government (Issues Brief, 28 January 2014).
www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/UNBusinessandHumanRightsTreaty.pdf

Ruggie, John G. (2014b): A UN Business and Human Rights Treaty Update. Boston: Harvard John F. Kennedy School of Government (1 May 2014).
http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/un_business_and_human_rights_treaty_update.pdf

Ruggie, John G. (2014c): The Past as Prologue? A Moment of Truth for UN Business and Human Rights Treaty. Institute for Human Rights and Business (July 08, 2014).
http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/Treaty_Final.pdf

Ruggie, John G. (2014d): Quo Vadis? Unsolicited Advice to Business and Human Rights Treaty Sponsors. Institute for Human Rights and Business (September 09, 2014).
www.ihrb.org/commentary/quo-vadis-unsolicited-advice-business.html

Ruggie, John G. (2013): Just Business. Multinational corporations and human rights. New York/London: W.W. Norton & Company.

Ruggie, John G. (2010): Keynote address by SRSG John Ruggie "Engaging Business: Addressing Respect for Human Rights". Sponsored by the U.S. Council for International Business, U.S. Chamber of Commerce, International Organization of Employers. Hosted by the Coca Cola Company. Atlanta, February 25, 2010.
www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/newsandstories/Ruggie_Atlanta.pdf

Ruggie, John G. (2008): Business and human rights: Treaty road not travelled. In: Ethical Corporation, May 6, 2008.
www.hks.harvard.edu/m-rcbg/news/ruggie/Pages%20from%20ECM%20May_FINAL_JohnRuggie_may%2010.pdf

South Centre (2015a): Business and Human Rights: Commencing discussions on a legally binding instrument. South Bulletin, Issue 87-88.
www.southcentre.int/wp-content/uploads/2015/11/SB87-88_EN.pdf

South Centre (2015b): Investment Treaties. Views and Experiences from Developing Countries. Genf.

The Economist Intelligence Unit (2015): The road from principles to practice. Today's challenges for business in respecting human rights. Genf/London/Frankfurt/Paris/Dubai.
www.economistinsights.com/sites/default/files/EIU-URG%20-%20Challenges%20for%20business%20in%20respecting%20human%20rights%20WEB_corrected%20logos%20and%20UNWG%20thx.pdf

Treaty Alliance (2015): Enhance the International Legal Framework to Protect Human Rights from Corporate Abuse. Joint Statement. Genf.
http://www.treatymovement.com/statement/

Treaty Alliance Deutschland (2015): Menschenrechte statt Investitionen schützen. Globale Menschenrechtsstandards für Unternehmen einführen. Berlin/Bonn.
www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2015/10/TTIP_Cora-Flyer_2015-10-10.pdf

UN (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights. New York and Geneva.
www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

UN CHR (United Nations Commission on Human Rights) (2003): Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights. New York/Geneva (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 (2003)).
http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=7440

UN General Assembly (2014a): Resolution adopted by the Human Rights Council 26/22 Human rights and transnational corporations and other business enterprises. New York (UN Doc. A/HRC/26/22).
http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/26/22

UN General Assembly (2014b): Resolution adopted by the Human Rights Council. 26/9 Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights. New York (UN Doc. A/HRC/RES/26/9).
http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/26/9

UN Human Rights Council (2016): Report of the first session of the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, with the mandate of elaborating an international legally binding instrument. Genf (UN Dok. A/HRC/31/50 vom 5. Februar 2016).
www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Documents/A.HRC.31.50_E.docx

UN Human Rights Council (2011): Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy" Framework. Genf (UN Dok. A/HRC/17/31 vom 21. März 2011).
www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf

UN Working Group on the Working Methods and Activities of Transnational Corporations (2003): Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2).
www.umn.edu/humanrts/links/norms-Aug2003.html

U.S. Mission to the United Nations Geneva (2014): Explanation of Vote: A/HRC/26/L.22/Rev.1 on BHR Legally-Binding Instrument. Statement by the Delegation of the United States of America. UN Human Rights Council – 26th Session. Delivered by Stephen Townley, Geneva, June 26, 2014.
https://geneva.usmission.gov/2014/06/26/proposed-working-group-would-undermine-efforts-to-implement-guiding-principles-on-business-and-human-rights/

Abkürzungsverzeichnis

BIAC	Business and Industry Advisory Committee to the OECD
BDA	Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände
BRICS	Staatenbündnis von Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
ECOSOC	Economic and Social Council of the United Nations
ETOs	Extraterritorial Obligations
EU	Europäische Union
FIAN	FoodFirst Information and Action Network
ICC	International Criminal Court
ICJ	International Commission of Jurists
ILO	International Labour Organization
IOE	International Organization of Employers
ISDS	Investor-State-Dispute-Settlement
IWF	Internationaler Währungsfonds
NAP	Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechte
NRO	Nichtregierungsorganisation
OEIWG	Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights
OHCHR	Office of the High-Commissioner on Human Rights
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
TiSA	Trade in Service Agreement
TNC	Transnational Corporation
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
TPP	Trans-Pacific Partnership
UN	United Nations
UNGP	UN Guiding Principles on Business and Human Rights/ UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte
VN	Vereinte Nationen

Die Autoren

Jens Martens, Dipl. Volkswirt, ist Geschäftsführer des Global Policy Forum und seit seiner Gründung Oktober 2004 Leiter des Europa-Büros. Seit 2011 fungierte er als Koordinator der Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives. Daneben engagiert er sich bei Social Watch, einem weltweiten Netzwerk zivilgesellschaftlicher Gruppen, die sich mit Fragen der Armutsbekämpfung und sozialen Entwicklung befassen. Jens Martens veröffentlichte mehr als 100 Artikel in Zeitschriften, Handbüchern und Sammelbänden sowie mehrere Studien und Bücher zu Fragen des Multilateralismus, der UN-Reform und der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik.

Karolin Seitz arbeitet seit 2014 beim Global Policy Forum. Nach ihrem Studium der Politik- und Verwaltungswissenschaften an den Universitäten Konstanz und Göteborg absolvierte sie ein Masterstudium der Politischen Psychologie in Belfast. Sie war Praktikantin beim Global Policy Forum (2011), im Bundestagsbüro des Entwicklungspolitikers Thilo Hoppe (2012) und im Auslandsbereich des Weltfriedensdiensts (2013). Daneben schrieb sie für das HIIK-Konfliktbarometer über die Konflikte in Mali und arbeitete an der Erstellung der Database of the Constitutions of Sub-Saharan Africa mit. Zuvor verbrachte sie ein Jahr als Freiwillige bei der malischen Menschenrechts- und Umweltschutzorganisation PACINDHA in Bamako.

Auf dem Weg zu globalen Unternehmensregeln

Die internationale Wirtschafts- und Finanzpolitik erlebt derzeit eine neue Welle von Deregulierungs- und Liberalisierungsbemühungen. Im Zentrum stehen dabei die Verhandlungen über diverse Handels- und Investitionsabkommen, wie TTIP, TPP, TiSA und CETA. Eine wesentliche Intention dieser Abkommen ist es, die Marktzugänge für transnationale Unternehmen weltweit zu vergrößern und die Rechte transnationaler Investoren zu stärken.

Im Schatten dieser Verhandlungen hat in den letzten Jahren aber auch die internationale Debatte über die ökologische, soziale und menschenrechtliche Verantwortung der Wirtschaft an Dynamik gewonnen. Grund dafür war auch die wachsende Kritik an transnationalen Konzernen und Banken. Die Liste der Kritikpunkte ist lang: Sie reicht von immer neuen Umweltvergehen (wie zuletzt die Manipulation der Abgaswerte durch Volkswagen), der Missachtung grundlegender Arbeits- und Menschenrechtsstandards (z.B. bei der Kleiderproduktion in Bangladesch oder in der chinesischen IT-Fabrikation), massiven Bestechungsvorwürfen (mit denen z.B. Siemens jahrelang konfrontiert war), bis hin zur Kritik an Steuervermeidungspraktiken von Konzernen (wie Google, Starbucks oder IKEA).

Vor diesem Hintergrund war es eine historische Entscheidung, als der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen im Juni 2014 eine Arbeitsgruppe einsetzte, um ein rechtsverbindliches Instrument zu formulieren, mit dem transnationale Konzerne und andere Wirtschaftsunternehmen für Menschenrechtsvergehen zur Verantwortung gezogen werden können. Es soll die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ergänzen, die bislang nur begrenzte Wirkung entfalten konnten.

Dieser Prozess wird von einer breiten Allianz zivilgesellschaftlicher Organisationen aus aller Welt unterstützt. Als *Treaty Alliance* setzen sie sich für einen internationalen Vertrag ein, der die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen verbindlich regeln soll.

Dieses Arbeitspapier liefert Basisinformationen zu den aktuellen Diskussionen im UN-Menschenrechtsrat, dem sogenannten *Treaty-Prozess*. Es skizziert die Vorgeschichte der gegenwärtigen Diskussionen, beschreibt politische Kontroversen und Konfliktlinien, erläutert die möglichen Inhalte eines Abkommens und formuliert abschließend einige Schlussfolgerungen für den weiteren Prozess.

ISBN 978-3-943126-24-2