

## Wirtschaft und Menschenrechte. Herausforderungen bei den Verhandlungen über ein UN-Abkommen

Carlos López

**Im Juni 2014 verabschiedete der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) die Resolution 26/9, die einen zwischenstaatlichen Prozess zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte einleitete. Ziel ist die Verabschiedung eines internationalen Abkommens. Mit der Resolution wurde die Offene zwischenstaatliche Arbeitsgruppe (IGWG) ins Leben gerufen. Sie steht allen UN-Mitgliedstaaten offen und hat das Mandat, „ein internationales rechtsverbindliches Instrument auszuarbeiten, um die Aktivitäten transnationaler Unternehmen und anderer Unternehmen im internationalen Menschenrechtsrahmen zu regeln“.**

Der Beschluss, mit der Ausarbeitung eines solchen Abkommens zu beginnen, wurde gefasst trotz heftigen Widerstandes vor allem aus westlichen Ländern. Diese argumentierten, dass es für ein verbindliches Instrument zu früh sei und/oder die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGP) als Regulierungsrahmen ausreichten. Die Länder des globalen Südens, einschließlich Indien und China, stimmten jedoch mehrheitlich für die Resolution.

Der Prozess hin zu einem verbindlichen Instrument hat naturgemäß hohe Erwartungen geweckt. Es ist der erste wirklich zwischenstaatliche Prozess zu diesem Thema. Frühere Initiativen konzentrierten sich auf allgemeinere Entwicklungsthemen, oder sie wurden nur von einzelnen Experten betrieben. Zwischen 1997 und 2003 erarbeitete die UN-Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte (ein Unterorgan der damaligen Menschenrechtskommission) eine Reihe von Normen zur menschenrechtlichen Verantwortung von transnationalen

Konzernen (transnational corporations, TNCs) und anderen Unternehmen (other business enterprises, OBEs). Die Arbeit der Unterkommission zu diesem Thema endete 2003 mit der Verabschiedung eines Normenkatalogs zur Verantwortung von transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte. Weder die Kommission noch der Menschenrechtsrat haben anschließend weitere Schritte in Bezug auf „die Normen“ (wie das Instrument genannt wurde) unternommen. Obwohl die Normen bei vielen als umstritten galten, inspirierten sie dennoch die weitere Arbeit in diesem Bereich und ebneten den Weg für die jüngsten Entwicklungen.

Bei den ersten beiden Sitzungen der IGWG (2015 und 2016) wurden konstruktive Debatten über den Geltungsbereich, den Inhalt und die Struktur des Instruments geführt, das im internationalen Recht als internationales Abkommen bezeichnet wird. Mit der Resolution 26/9 wurde der Vorsitz der IGWG beauftragt, ein Dokument mit den „Elementen eines Entwurfs für ein Abkommen“ für inhaltliche Verhandlungen während der dritten Sitzung zu erstellen.

---

### Debatte über den ersten Entwurf

Bei der dritten Sitzung der IGWG vom 23. bis 27. Oktober 2017 wurde den Staaten und anderen Akteuren (eine große und vielfältige zivilgesellschaftliche Bewegung, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände, die an der Sitzung teilnahmen) ein Dokument mit dem Titel „Elemente für den Entwurf eines interna-

tionalen rechtsverbindlichen Instruments“ vorgelegt, das sie inhaltlich diskutieren sollten. Doch stattdessen waren wesentliche Teile der Sitzung allgemeinen und verfahrenstechnischen Fragen gewidmet. An der inhaltlichen Erörterung der verschiedenen Fragen beteiligte sich nur eine Handvoll Staaten, darunter Russland, Brasilien, Südafrika, Namibia, Mexiko, Bolivien und Ecuador, mit gelegentlichen Interventionen anderer. Beiträge von EU-Mitgliedstaaten und anderen westlichen Staaten, die im Saal anwesend waren, beschränkten sich auf vorläufige Beobachtungen und die Formulierung von Fragen.

Die Sitzung endete mit einem gemischten Ergebnis und vielen Fragen. Einerseits wurde das Engagement vieler Akteure (Staaten und vor allem zivilgesellschaftlicher Organisationen) für die Option eines verbindlichen Abkommens bekräftigt. Andererseits wurden viele Fragen über die Fortsetzung des Prozesses und die zur Verfügung stehenden Optionen aufgeworfen. Entscheidende Herausforderungen wurden deutlich, die innerhalb der nächsten zwölf Monate oder sogar noch eher, bis zur möglichen vierten Sitzung der IGWG, angegangen werden müssen.

### Weiteres Verfahren noch ungeklärt

Das greifbare Ergebnis der dritten Sitzung ist ein Bericht, der vom Vorsitzenden ausgearbeitet wurde. Normalerweise endet ein solcher Bericht mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die vom Plenum angenommen werden. Diesmal endet der Ergebnisbericht mit einigen Empfehlungen des Vorsitzenden und einem gesonderten Abschnitt unter der Überschrift „Schlussfolgerungen“. Nur letztere wurden vom Plenum verabschiedet. So stellt sich die Frage, an wen die Empfehlungen gerichtet sind und welche möglichen Maßnahmen dazu künftig ergriffen werden. Unter anderem spricht sich der Vorsitz in den Empfehlungen für die Durchführung einer vierten Sitzung aus, auf der der Entwurf eines Abkommens vorgelegt und diskutiert werden soll. Ohne ausdrückliche Zustimmung des Plenums ist jedoch unsicher, wann, wenn überhaupt, entsprechende Aktionen oder Ereignisse stattfinden werden.

In der Diskussion über die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Abschlussberichts, die am letzten Tag der dritten Sitzung der IGWG stattfand, traten stark gegensätzliche Ansichten über den Prozess und seine Zukunft zutage. So warfen westliche und andere Regierungen Verfahrensfragen über die Notwendigkeit einer neuen Resolution des Menschenrechtsrates zur Erneuerung des IGWG-Mandats oder zur Bewilligung von Haushaltsmitteln für künftige Tagungen der IGWG auf. Damit verschleierten sie die eigentlichen Herausforderungen des Prozesses; Herausforderungen, die dieselben Regierungen seit einiger Zeit ansprechen und die eigentlich bewältigt werden müssen. Der gegenwärtige Stand der Dinge stellt sogar die Fortführung des Prozesses in Frage:

Wird eine vierte Sitzung überhaupt stattfinden? Wird dort über einen Entwurf für eine Abkommen diskutiert oder die Debatte über das „Elemente“-Papier fortgesetzt? Bleibt das Mandat der IGWG unverändert? Diese Fragen und ihre Beantwortung umgeben die Debatte über zwei oder drei Schlüsselfragen zu Inhalt und Geltungsbereich des Abkommens.

### Geltungsbereich des Abkommens

Seit der Verabschiedung von Resolution 26/9 im Juni 2014 durch einen Mehrheitsbeschluss im Menschenrechtsrat haben zahlreiche Staaten und zivilgesellschaftliche Gruppen ihre tiefe Besorgnis über den Geltungsbereich des künftigen Abkommens zum Ausdruck gebracht. Der Grund liegt in der Beschränkung auf transnationale Unternehmen und andere Unternehmen – zu diesem Zweck neu definiert als Unternehmen mit „transnationalen Aktivitäten“ –, während die „nach nationalem Recht niedergelassenen“ ausgeschlossen sind. Eine Fußnote in Resolution 26/9 besagt, dass „andere Unternehmen“ folgendermaßen definiert werden: „Unter ‚andere Unternehmen‘ sind alle Unternehmen zu verstehen, die im Rahmen ihrer betrieblichen Tätigkeit einen transnationalen Charakter haben. Dies gilt nicht für lokale Unternehmen, die im Geltungsbereich des jeweiligen nationalen Rechts registriert sind.“

Diese Definition und Beschränkung auf Unternehmen mit transnationalen Aktivitäten, die in dem der dritten Sitzung vorgelegten „Elemente“-Dokument beibehalten wird, führt zu grundlegenden politischen und rechtlichen Problemen. So wird es beispielsweise unmöglich sein, strafrechtliche Verantwortlichkeiten nur für Unternehmen zu schaffen, deren Geschäftstätigkeit transnationalen Charakter hat, während diejenigen, auf die dies nicht zutrifft, ausgenommen werden. Verfassungsgrundsätze und grundlegende strafrechtliche Grundsätze verbieten in den meisten Ländern eine solche diskriminierende Anwendung des Strafrechts. Eine unterschiedliche Behandlung von Unternehmen, die nicht auf objektiven und sinnvollen Grundlagen beruht, würde auch gegen die internationalen Standards der Nichtdiskriminierung und Gleichheit vor dem Gesetz verstoßen. Westliche Staaten sind der Ansicht, dass ein so konzipiertes und auf transnationale Unternehmen beschränktes Abkommen in der Praxis ausschließlich auf Unternehmen abzielen würde, die auf ihrem Staatsgebiet ansässig sind, während die meisten Unternehmen in anderen Regionen unberührt blieben.

In dem „Elemente“-Dokument wird dafür plädiert, das Augenmerk eher auf die Art der Geschäfte eines Unternehmens (transnational) und weniger auf den Charakter des Unternehmens selbst zu legen. Auf diese Weise versucht das „Elemente“-Papier den grundlegenden Argumenten zu begegnen, die sich gegen den geplanten Umfang des Abkommens richten.

Dies ist allerdings nach wie vor unbefriedigend; die Frage nach dem Umfang muss in den kommenden Monaten noch umfassend behandelt werden.

---

### UN-Abkommen: Ergänzung oder Konkurrenz zu bestehenden Instrumenten?

Eine andere häufig aufgeworfene Frage ist der vermutete oder potenzielle Konflikt eines UN-Abkommens mit dem Inhalt und dem Prozess der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP). Es ist schwierig zu beurteilen, ob dieser Einwand gerechtfertigt ist, da er inhaltlich nicht klar formuliert ist. Wenn man sich jedoch den Inhalt des „Elemente“-Papiers und die Einreichung der Internationalen Arbeitgeber-Organisation (International Employers Organisation, IOE) ansieht, kann man die Ursache des Unbehagens der Gegner verstehen. Tatsächlich wäre es für einige Staaten (vor allem westliche), Unternehmen und andere Organisationen schwierig, sowohl die UNGP als auch ein Abkommen mit völkerrechtlichen Verpflichtungen für Unternehmen, wie es das „Elemente“-Papier vorsieht, miteinander in Einklang zu bringen. Die UNGP basieren auf der Prämisse, dass sich für Wirtschaftsunternehmen keine Menschenrechtsverpflichtungen aus dem Völkerrecht ableiten lassen. Die IOE argumentiert, dass die internationale Debatte durch den Vorschlag dieser „direkten“ internationalen Verpflichtungen für Unternehmen tatsächlich um zwanzig Jahre zurückgeworfen wird, nämlich in die Zeit, in der die UN-Unterkommission für Menschenrechte in ihrem Text „Normen und Prinzipien der Menschenrechte für TNCs und OBEs“ internationale Verpflichtungen für Unternehmen vorschlug. Für viele Wissenschaftler, nationale Delegierte und zivilgesellschaftliche Gruppen hingegen ist die Tatsache, dass ein Abkommen Verpflichtungen für Unternehmen festlegt, eine notwendige Ergänzung zu den UNGP, die eben keine rechtlichen Verpflichtungen vorsehen. Gleichzeitig würde durch ein verbindliches Abkommen ein gesundes Gleichgewicht zwischen den bestehenden umfassenden Rechten, die Investoren in vielen Investitions- und Handelsabkommen eingeräumt werden, und neuen Verpflichtungen für Investoren gegenüber Menschenrechten und Umwelt hergestellt.

---

### Bedenken hinsichtlich des Verfahrens

Weitere Bedenken, die von einigen Regierungsdelegierten aus dem Norden und Süden geäußert wurden, beziehen sich auf die Verfahrensparameter, die bisher einzuhalten waren, unter anderem auch im Hinblick auf den Vorsitz der IGWG. Kurz nach Verabschiedung der Resolution 26/9 äußerten einige Staaten Unbehagen über die Aussicht auf einen Vorsitzenden (Ecuador), der sich parteiisch verhält. Andere Bedenken speisen sich aus der Wahrnehmung,

dass regelmäßige Konsultationen mit Staaten und anderen Akteuren fehlen, und aus der Undurchsichtigkeit des bisherigen Prozesses. Beispielsweise haben einige Diplomaten im inoffiziellen Kontext hinterfragt, wie das „Elemente“-Papier erarbeitet wurde, von wem und in Absprache mit wem. Andere zeigen offen ihre Unzufriedenheit über die zu kurzfristig erfolgte Veröffentlichung des „Elemente“-Papiers, da ihnen nicht genügend Zeit blieb, sich auf eine inhaltliche Auseinandersetzung vorzubereiten. Es steht die Forderung nach einem Vorsitzenden im Raum, der transparent und unparteiisch agiert. Dieser sollte das Plenum und nicht die Interessen eines bestimmten Landes oder einer Gruppe von Ländern vertreten und seine Energie und seine Fähigkeiten dafür einsetzen, einen Konsens zwischen den verschiedenen Gruppen herbeizuführen. Kürzlich wurde ein neuer ecuadorianischer Botschafter bei den Vereinten Nationen in Genf ernannt. Dies könnte sich nun darauf auswirken, wie Konsultationen und Verhandlungen geführt werden. Der neu ernannte Botschafter, Luis Gallegos, ein Diplomat mit langjähriger Erfahrung bei multilateralen Verhandlungen, wird wahrscheinlich Stil und Inhalt der Debatten verändern.

Diese und andere Fragen werden derzeit in Form von verfahrensrechtlichen Einwänden und Forderungen übermittelt. So wird beispielsweise eine neue Resolution gefordert, die die wichtigsten Fragen lösen könnte. Es verwundert nicht, dass unzufriedene Regierungen und Interessengruppen das Argument der Notwendigkeit einer neuen Resolution benutzen, um ihren eigenen Standpunkt einzubringen. Damit versuchen sie, einen Prozess zu korrigieren, den sie als gescheitert ansehen.

---

### Empfehlungen

Es ist klar, dass allen beteiligten Akteuren eine wichtige Rolle und Verantwortung zukommt. Das Ende der dritten Sitzung markiert den Beginn einer Phase der Neuverständigung und hoffentlich auch der Normalisierung eines Prozesses, den manche als anormal empfunden haben. In gewisser Weise handelt es sich um eine Phase des Alles-oder-Nichts und um eine Phase, in der alle Optionen wieder zur Diskussion stehen könnten. Vor allem können andere Alternativen und/oder konkurrierende Verfahren in Betracht gezogen werden, wenn keine inhaltliche Einigung zur Behebung der festgestellten Mängel im Prozess erzielt wird.

Der Vorsitzende und die Staaten, die das Abkommen unterstützen, wären gut beraten, eine kompromissbereitere Haltung einzunehmen. Einwände und Gegner des Abkommens sollten in ihrer Wirkungsmacht nicht unterschätzt werden. Der Vorsitzende sollte klarer und entschlossener auf einen Konsens hinarbeiten und Zeit und Ressourcen in Konsultationen mit einzelnen Staaten und regionalen Gruppierungen investieren. Der kürzlich ernannte neue Botschafter

Ecuadors bei den UN in Genf wird den hohen Erwartungen an seine Rolle gerecht werden müssen.

Die Unterstützerstaaten Ecuador und Südafrika müssen sich mit den oben beschriebenen Herausforderungen auseinandersetzen. Sie müssen bereit sein, harte Entscheidungen zu treffen und Kompromisse in zentralen Fragen wie dem Umfang des Abkommens einzugehen. Wenn die Beteiligung westlicher und anderer Länder am Prozess und die eventuelle Ratifizierung des Abkommens sichergestellt werden sollen, muss der Geltungsbereich erweitert werden. Wie umfassend dieser sein wird, wird von den Verhandlungen in den nächsten Monaten und der endgültigen Einigung in dieser Frage abhängen.

Westliche (vor allem EU-) Länder scheinen derzeit in einer stärkeren Position zu sein als in den Vorjahren, weil sie wesentliche interne finanzielle und politische Herausforderungen bewältigt haben. Sie stehen allerdings auch unter starkem Druck von Institutionen wie nationalen Parlamenten und bedeutenden Teilen der Zivilgesellschaft. Obwohl sich die EU-Staaten zunehmend in den Prozess eingebracht haben, sind sie weit davon entfernt, den Vorschlag eines Abkommens explizit zu unterstützen, und sie sind noch weniger geneigt, über den möglichen Inhalt eines solchen Abkommens zu diskutieren. So vernünftig einige Argumente der EU auch klingen mögen – es ist unwahrscheinlich, dass sie breite Unterstützung auch von zivilgesellschaftlichen Gruppen erhalten. Dies würde sich ändern, wenn die EU eindeutig als dem Prozess verpflichtet wahrgenommen würde und ihre Argumente nicht nutzte, um den Prozess zu verzögern oder zum Scheitern zu bringen. Gegenwärtig ist nicht erkennbar, dass die westlichen Länder als Block die Idee eines rechtsverbindlichen Instruments befürworten; einige dieser Staaten, wie die USA, Kanada und Australien, leisten weiterhin offen und entschieden Widerstand.

Die sehr heterogene Gruppe zivilgesellschaftlicher Organisationen, die den Prozess bisher maßgeblich unterstützt hat, muss ebenfalls Klarheit hinsichtlich der oben skizzierten Schlüsselfragen schaffen. Sie muss im Rahmen der anstehenden schwierigen Verhandlungen verantwortungsbewusst handeln. Viele soziale Organisationen zeigen eine kompromisslose Haltung und treten unverhohlen aggressiv gegenüber Regierungsdelegierten auf, was im multilateralen diplomatischen Kontext unangemessen ist.

Die Wirtschaft ihrerseits sollte verstehen, dass es heutzutage erforderlich ist, mehr Verantwortung auf internationaler Ebene zu übernehmen. Dazu gehört ein rechtsverbindliches Abkommen, das die Staaten dazu verpflichtet, bessere und strengere Maßnahmen

zur Regulierung von Wirtschaftsunternehmen einzuführen. Denn schließlich stehen ihre eigenen Interessen und ihre Nachhaltigkeit auf dem Spiel.

#### Autor

**Carlos López** | Leitender Rechtsberater zu Wirtschaft und Menschenrechten bei der International Commission of Jurists, ICJ. Er ist seit 2008 Mitglied der ICJ, nachdem er zuvor im UN-Büro für Menschenrechte und in verschiedenen internationalen Menschenrechtsorganisationen tätig war. Der gebürtige Peruaner besitzt einen Dokortitel und einen Master in Völkerrecht der Universität Genf sowie ein Diplom in Soziologie. Er erwarb seinen Abschluss in Rechtswissenschaften an der Katholischen Universität von Peru.

#### Literatur

Carlos López/Ben Shea: Negotiating a Treaty on Business and Human Rights. A Review of the First Intergovernmental Session, *Business and Human Rights Journal*, 1(1), 111-116, 2016.

Carlos López: Struggling to Take Off? The Second Session of Intergovernmental Negotiations on a Treaty on Business and Human Rights, *Business and Human Rights Journal*, 2(2), 365-370, 2017.

David Bilchitz/Surya Deva (Hg.): Building a Treaty on Business and Human Rights. Context and Contours, Cambridge University Press, 2017.

Joint Written Submission to the Third Meeting of the Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, 20. Okt. 2017, International Trade Union Confederation (ITUC) International Transport Workers Federation (ITF), 20. Okt. 2017.

UN Treaty Process on Business and Human Rights. Response of the international business community to the “elements” for a draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, 20. Okt. 2017, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/BIAC-FT-ABSCI-ICC-IOE.pdf>.

Toward global Regulation on Human Rights and Business. Position paper of the Treaty Alliance Germany on the UN treaty process on transnational corporations and other business enterprises, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/TreatyAllianceGermany-WrittenSubmission.pdf>.

#### Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

**Herausgeberin**  
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef)  
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn  
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99  
sef@sef-bonn.org : [@sefbonn](https://www.facebook.com/sefbonn)  
[www.sef-bonn.org](http://www.sef-bonn.org)

**Redaktion**  
Larissa Neubauer  
Dr. Michèle Roth  
**Übersetzung**  
Angela Großmann

**Design Basiskonzept**  
Pitch Black Graphic Design  
Berlin/Rotterdam  
**Gestaltung**  
Gerhard Süß-Jung  
**Papier**  
Umweltzeichen Blauer Engel

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.  
ISSN 2566-6258  
© sef: 2018