

Überraschende Fortschritte

Bericht über die zehnte Tagung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten („UN-Treaty“)

von Celia Sudhoff

Vom 16. bis 20. Dezember 2024 sind im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) 74 Staaten zusammengekommen, um über ein internationales Menschenrechtsabkommen zur Regulierung von Unternehmen und ihrer Wertschöpfungsketten (auch „UN-Treaty“ genannt) zu verhandeln. Seit der Verabschiedung der Resolution 26/9 durch den UN-Menschenrechtsrat im Jahr 2014 hat die zwischenstaatliche Arbeitsgruppe, die für die Erarbeitung eines solchen Abkommens mandatiert wurde, bereits zehn Mal getagt. Die Sitzung wurde, aufgrund organisatorischer Probleme im Vorfeld, von Mitte Oktober auf Dezember verlegt. Die Befürchtung, dass durch die Verschiebung insgesamt weniger Staaten und zivilgesellschaftliche Organisationen an den Verhandlungen teilnehmen würden, hat sich jedoch nicht bestätigt. Verglichen mit der neunten Runde wurden 2024 sehr gute Fortschritte erzielt. Insgesamt konnten acht Artikel besprochen werden.

Ungewöhnlich spät im Jahr trafen sich am 16. Dezember 2024 insgesamt 74 Staaten, um über den UN-Treaty zu verhandeln. Die Verschiebung der ursprünglich für Oktober geplanten Verhandlungswoche wurde unter anderem mit dem Wechsel des ecuadorianischen Botschafters in Genf begründet. Bereits seit 2014 führt Ecuador die Verhandlungen in Genf an, daher konnten die Verhandlungen während des Wechsels nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden. Vor allem die Zivilgesellschaft hatte gegen den neuen Termin protestiert, allerdings erfolglos. Diesen negativen Vorzeichen standen eine ganze Reihe im Vorfeld erfolgreich durchgeführter Konsultationen gegenüber. Im Einklang mit den Beschlüssen der neunten Tagung ist beispielsweise am 23. Mai 2024 sowohl vor Ort in Genf als auch online über mögliche Methoden zum besseren Voranschreiten der Verhandlungen gesprochen worden. Diverse Konsultationen im Juni hatten außerdem den Entwurf für eine verfahrensbezogene Entscheidung zur Stärkung der

Kapazitäten der Arbeitsgruppe zum Thema. Am 11. Juli 2024 verabschiedete der UN-Menschenrechtsrat die Entscheidung 56/116 und ermöglicht der Arbeitsgruppe ab 2025 – mit einer Laufzeit von drei Jahren – maximal zehn zusätzliche Tage für Konsultationen (vorbehaltlich der Genehmigung durch die UN-Generalversammlung) ¹. Damit einher gehen verbesserte finanzielle und personelle Kapazitäten des Sekretariats. Im Jahr 2024 waren erstmalig auch einige der im Vorfeld ausgewählten Rechtsexpert*innen dabei. Insgesamt wurden für fünf Regionen in der Welt je ein*e Expert*in und ein*e Stellvertreter*in ernannt. Während der Session waren unter anderem die Expertin für die Staaten des asiatisch-pazifischen Raums Kinda Mohamadih und der Experte für Lateinamerika und die Karibik Humberto Cantú vor Ort. Sie wurden im Laufe der inhaltlichen Verhandlungen von den Staaten immer wieder zu spezifischen juristischen Aspekten befragt.

¹ Siehe dazu die Entscheidung des UN-Menschenrechtsrat: „56/116 Enhancing the support capabilities of the open-ended intergovernmental working group“

Der Montag begann mit einem Eingangsstatement des UN-Menschenrechtskommissars Volker Türk², welcher erstmals persönlich vor Ort zu der Arbeitsgruppe sprach. Er äußerte seine Unterstützung für den UN-Treaty-Prozess und bezeichnete ihn als nächsten Meilenstein nach den UN-Leitprinzipien von 2011. Er kritisierte, dass trotz zahlloser Katastrophen zu viele Unternehmen ihre Geschäftspraktiken weiterhin nur am Ziel der Gewinnmaximierung ausrichten und verwies auf die enge Verbindung zwischen Gewalt, Konflikten und Konsum, zu sehen etwa beim Rohstoffabbau in der DR Kongo. Türk betonte, dass auch Unternehmen von Frieden und Stabilität profitierten, und forderte die Arbeitsgruppe auf, die aktuelle Dynamik zu nutzen, um den Zugang zu Recht für Betroffene zu stärken und Unternehmen stärker in die Verantwortung zu nehmen. Der Treaty könne ein „level playing field“ schaffen, in welchem Menschenrechte tatsächlich über Profite gestellt werden.

Damilola S. Olawuyi von der UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte ergänzte in seiner Rede, dass es naiv wäre zu erwarten, dass alle Unternehmen proaktiv und ohne ein rechtlich bindendes Instrument tätig werden würden.

Der neue Vorsitzende der Arbeitsgruppe, Marcelo Vázquez Bermúdez, dankte in seinem Eingangsstatement seinen Vorrednern und den beteiligten Staaten für ihre langjährige Unterstützung des Prozesses. Gleichzeitig kritisierte er insbesondere den mangelnden politischen Willen einiger Staaten, der überwunden werden müsse, um bestehende Lücken im internationalen Menschenrechtsschutz zu schließen. Er erinnerte an bestehende Rahmenwerke wie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, betonte aber die Notwendigkeit eines rechtsverbindlichen Instruments, um die Pflichten der Staaten und die Verantwortung von Unternehmen klarer zu definieren. Ein solches Abkommen würde nicht nur den Zugang zu Rechtsmitteln verbessern, sondern auch Rechtssicherheit schaffen, faire Wettbewerbsbedingungen fördern und negative Auswirkungen unternehmerischer Tätigkeiten verhindern. Der Vorsitzende hob außerdem Fortschritte auf nationaler und internationaler Ebene hervor, insbesondere die Annahme der Entscheidung 56/116, die der Arbeitsgruppe erweiterte Handlungsmöglich-

keiten bietet. Abschließend forderte er die teilnehmenden Staaten dazu auf, die zehnte Tagung zur Verbesserung des Entwurfs zu nutzen und einen Konsens zu finden. Im Gegenzug bekräftigte Vázquez Bermúdez sein persönliches Engagement für Transparenz, Inklusivität und Unabhängigkeit im weiteren Prozess.

Beteiligung und Eingangsstatements

Insgesamt nahmen trotz der Verschiebung 74 UN-Mitgliedstaaten an den Verhandlungen teil, nur zwei Staaten weniger als es 2023 waren. Auch Palästina und der Heilige Stuhl nahmen mit ihrem UN-Beobachterstatus teil, ebenso die EU in Vertretung ihrer 27 Mitgliedstaaten. Gambia sprach im Namen der Afrikanischen Union und ihren 55 Mitgliedstaaten. Bei genauerer Betrachtung der teilnehmenden Staaten fällt allerdings auf, dass verglichen mit dem Vorjahr deutlich mehr europäische Staaten an den Verhandlungen teilnahmen und einige asiatische und afrikanische Staaten nicht dabei waren³.

Teilnehmende Staaten an der 10. Tagung:

Albanien, Ägypten, Äthiopien, Algerien, Argentinien, Armenien, Australien, Belgien, Benin, Bolivien, Brasilien, Bulgarien, Chile, China, Demokratische Republik Kongo, Dänemark, Deutschland, Djibouti, Dominikanische Republik, Ecuador, Eritrea, Estland, Finnland, Frankreich, Gambia, Ghana, Griechenland, Guatemala, Honduras, Indien, Indonesien, Irak, Irland, Italien, Japan, Kamerun, Kanada, Kap Verde, Kenia, Kolumbien, Kuba, Libanon, Luxemburg, Malawi, Marokko, Mexiko, Niederlande, Norwegen, Österreich, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Philippinen, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, Sambia, Saudi-Arabien, Schweden, Schweiz, Slowenien, Somalia, Spanien, Sri Lanka, Südafrika, Südkorea, Tschechische Republik, Türkei, Uruguay, USA, Venezuela, Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland

Viele Staaten betonten in ihren Eingangsstatements ihr Engagement für die Arbeitsgruppe und berichteten von nationalen Fortschritten bei der Implementierung von nationalen Aktionsplänen (NAP)

² Die vollständige Rede kann [hier](#) nachgelesen werden

³ Nicht dabei verglichen mit 2023: Angola, Aserbeidschan, Côte d'Ivoire, Iran, Israel, Jamaika, Katar, Madagaskar, Malaysia, Mongolei, Mosambik, Namibia, Nepal, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Trinidad und Tobago, Tunesien, Vietnam
Neu bzw. wieder dabei 2024: Armenien, Benin, Bulgarien, Eritrea, Estland, Gambia, Griechenland, Guatemala, Marokko, Italien, Kap Verde, Kanada, Libanon, Polen, Sambia, Slowenien, Somalia

nach Vorbild der UN-Leitprinzipien oder neuen, rechtlich bindenden Instrumenten.

Die EU hob in ihrem Statement drei neue europäische Richtlinien hervor: 1. Die EU-Lieferkettenrichtlinie (Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD), 2. Der Critical Raw Materials Act und 3. Der Forced Labour Act. Diese Beispiele sollten verdeutlichen, dass es in der EU einen grundsätzlichen Konsens für verpflichtende Regelungen für Unternehmen und deren Lieferketten gibt. Für die zehnte Runde versprach die Vertreterin der EU, aufbauend insbesondere auf der CSDDD, sich konstruktiv in die Verhandlungen einzubringen und einen integrierten Ansatz zum Schutz der Umwelt voranzutreiben.

Deutschland stellte sich an die Seite der EU, den Prozess aktiv mitzuverfolgen und zu verbessern, auch während der zwischenstaatlichen Konsultationen. Außerdem verwies der Delegierte auf das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG), welches bereits seit zwei Jahren in Kraft ist. Gemeinsam mit der CSDDD sollen sich diese Regelungen auch im zukünftigen Treaty wiederfinden. Ein pragmatischer Ansatz mit proportional angemessenen Berichtspflichten soll einen breiten Konsens für den Vertrag ermöglichen. Leider verhandelten erneut weder Deutschland noch die EU aufgrund eines fehlenden Verhandlungsmandates aktiv mit. Dies kritisierte auch die Treaty Alliance Deutschland in ihrem Eingangsstatement deutlich. Die Verhandlungen der einzelnen Artikel zeigten eindrücklich, wie wichtig eine offizielle Beteiligung der EU gewesen wäre.

Die USA wiesen auf ihren neuen NAP hin und kritisierten gleichzeitig Teile des Treaty-Textes als zu unklar und zu vorschreibend („too prescriptive“). Sie wünschen sich, dass der Treaty sehr nah an den UN-Leitprinzipien formuliert wird und sich die Staaten des globalen Nordens stärker an den Verhandlungen beteiligen.

Kolumbien wiederum begrüßte die breite Beteiligung von Organisationen, Gewerkschaften und Betroffenen und betonte, dass die Rechte der Betroffenen das Herz des Prozesses bleiben müssen. Um der Straflosigkeit von Unternehmen ein Ende zu setzen, müssten Hindernisse in Rechtssystemen

abgeschafft werden, besonders das Argument *forum non conveniens* sollte nicht mehr von Gerichten verwendet werden dürfen (s. insbesondere Artikel 7). Betroffene sollten in allen Stufen angehört werden und die Verfahren insbesondere für Kinder gerecht gestaltet werden.

Kenia unterstützte das Statement von Gambia und der Afrikanische Gruppe, in welchem die Hauptverantwortung von Staaten für den Schutz der Menschenrechte betont wurde. Kenia sei außerdem das erste afrikanische Land, welches einen NAP erstelle. Der Delegierte forderte, dass der Treaty den Fokus auf grenzüberschreitende Fälle legen und das Recht auf Entwicklung fördern sollte. Einige weitere Staaten – darunter Pakistan, Russland und Ägypten – kritisierten die zu große Reichweite des Vertrages und forderten eine explizite Begrenzung auf transnationale Konzerne (TNCs, s. auch die Debatte zu Artikel 6).

Inhaltliche Verhandlungen (Art. 4–11)

Nachdem im letzten Jahr viel Zeit darauf verwendet wurde über die Methodik zu sprechen und deshalb nur die Präambel sowie die ersten drei Artikel besprochen werden konnten, erwies sich die zehnte Tagung als deutlich fokussierter. Bereits am Montagnachmittag konnten die Staaten die Verhandlungen der einzelnen Artikel fortsetzen, beginnend bei Artikel 4 Rechte der Betroffenen. Als Basis wurde der „Updated draft (clean version)“ von Juli 2023⁴ verwendet. Jeder Artikel wurde auf folgende Weise besprochen: Zunächst durften Staaten ihre Meinungen vortragen und Textänderungen einbringen. Die Änderungsvorschläge wurden live im Saal mitgeschrieben und können über die Webseite der zehnten Session abgerufen werden⁵. Im Anschluss an die Staaten konnten zivilgesellschaftliche Organisationen (CSOs) ihre Statements abgeben⁶. Begleitet von deutlicher Kritik der CSOs und einiger Staaten (darunter Kolumbien und Palästina) durften auch in diesem Jahr wieder Vertreter*innen von Wirtschaftsverbänden aktiv an den Verhandlungen teilnehmen. Nachdem alle Akteure ihre Statements und Änderungsvorschläge zum jeweiligen Artikel eingebracht hatten, forderte der neue ecuadorianische Vorsitzende, M. Vásquez Bermúdez, die Staaten auf, diesen Artikel erneut zu besprechen. Diesmal

4 Zur Entstehung des „Updated draft (clean version)“ und der Kritik daran siehe auch [Seitz \(2023\)](#)

5 Die Änderungswünsche der Staaten können [hier](#) nachvollzogen werden.

6 Eine Liste der teilnehmenden Organisationen findet sich auf den Seiten 10 und 11 des Berichts des Vorsitzenden über die 10. Verhandlungsrunde ([Chair-Rapporteur of the OEIGWG \(2024a\)](#)). Weitere Organisationen waren Teil der Delegation dieser gelisteten Organisationen mit ECOSOC-Konsultativstatus bei den UN

wurden die Paragraphen des Artikels einzeln aufgerufen und Staaten konnten sich erneut melden, Kommentare oder Fragen stellen und ihre Zustimmung bzw. Ablehnung zu vorhandenen Vorschlägen signalisieren. Diese neue Dynamik ermutigte die Staaten dazu in einen echten Dialog zu treten. Auch wurden Rückfragen oder Verständnisfragen gestellt und bei spezifischen juristischen Definitionen auf die Expertise der juristischen Expert*innen zurückgegriffen.

Artikel 4 Rechte der Betroffenen

Russland forderte eine vollständige Überarbeitung des vierten Artikels: Artikel 4 würde die staatliche Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte ersetzen durch eine rein unternehmerische Verpflichtung, Menschenrechte zu respektieren. Dies sei entgegen dem Grundgedanken der UN-Leitprinzipien. Der Forderung Russlands schlossen sich auch die zwei Unternehmensvertretungen International Organisation of Employers (IOE) und der US Council for International Businesses (USCIB) an. Andere Staaten teilten diese Befürchtung nicht.

Panama, UK und die USA forderten in Artikel 4.1 den Zusatz „internationally recognized“ zu streichen, da sie befürchteten, der Zusatz könnte ein separates Menschenrechtsregime für Unternehmen schaffen und durch die Streichung könnte eine größere Bandbreite an Menschenrechten geschützt werden.

Saudi-Arabien forderte in 4.2 (b) die Rechte zur freien Meinungsäußerung und Versammlungsfreiheit zu ersetzen durch Freiheiten, die mit den Gesetzen und Werten des unterzeichneten Staates übereinstimmen und die gesellschaftliche Ordnung und Stabilität aufrechterhalten. Dem Vorschlag widersprachen u. a. Mexiko, Frankreich und Südafrika. Dieser offene Angriff auf grundlegende Menschenrechte ist nur eines von vielen Beispielen, in denen ein Verhandlungsmandat der EU notwendig gewesen wäre, um der Schwächung des Vertrags entschieden entgegenzuwirken.

Während die USA und UK den Artikel 4.2 und dessen Schutzprovisionen gänzlich streichen wollten, unterstützte eine größere Gruppe von Staaten⁷ die Forderung, in Artikel 4.2 (c) den Schutz für besonders gefährdete Gruppen zu erhöhen. Dieser Paragraph solle neben der bereits vorhandenen Ge-

schlechterperspektive um eine Alters- und Behindertensensible Formulierung erweitert werden.

Eine grundsätzliche Diskussion mit potentieller Auswirkung auf viele weitere Artikel des Vertrages ergab sich bei der Definition von „victim“. Viele merkten in ihren Statements an, dass der Begriff zu eng gefasst werden könnte und nur Personen, die schon einen Schaden erlitten haben, berücksichtige. Als Alternative wurde u. a. vorgeschlagen, den Begriff durch „rightsholders“ zu ersetzen. Allerdings könne dieser Begriff dazu führen, dass auch Unternehmen so einen Schutzstatus erhalten. Dieses Risiko wurde von den Rechtsexpert*innen grundsätzlich bestätigt. Eine breite Zustimmung zeichnete sich hingegen dafür ab, den Begriffs „victim“ an sämtlichen Stellen im Text durch den Zusatz „affected persons and communities“ zu ergänzen. Dafür sprachen sich im Verlauf der Verhandlungswoche insgesamt zehn Staaten aus, darunter Brasilien, Südafrika, Mexiko, Algerien, Ghana und Palästina. Auch viele zivilgesellschaftliche Organisationen unterstützten diese Ergänzung.

Eine weitere grundsätzliche Änderung wurde von Palästina eingebracht, Referenzen zu „human rights abuses“ mit „and violations“ zu ergänzen. Dies wurde an unterschiedlichen Stellen auch von Brasilien, Mexiko, Kolumbien, Ägypten und Honduras eingebracht bzw. unterstützt. Palästina forderte in diesem Zusammenhang auch die Konzepte dieser beiden Begriffe zu klären, da sich „human rights abuses“ auf die schädlichen Folgen von unternehmerischem Handeln bezieht und „human rights violations“ auf Verletzungen der staatlichen Schutzpflichten. Ungeklärt blieb, an welchen Stellen im Text einer der Begriffe oder beide verwendet werden sollten.

Artikel 5 Schutz der Betroffenen

In diesem Artikel setzten sich die Versuche fort, den Schutz vor Verfolgung, insbesondere von Menschenrechtsverteidiger*innen, massiv zu schwächen. So wollten etwa Indonesien und Russland Artikel 5.2 in Gänze streichen. Das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten wollten im gleichen Artikel die Kollektivrechte streichen, indem „groups and organizations“ durch „individuals“ ersetzt wird. Dagegen stellten sich Ghana und diverse CSOs. Ghana brachte außerdem den Vorschlag ein, Maßnahmen insgesamt geschlech-

⁷ Wenn auch mit unterschiedlichen Formulierungen unterstützten diese Ergänzungen Ägypten, Algerien, Bolivien, Brasilien, Indonesien, Kolumbien, Mexiko, Palästina, Panama und Südafrika.

tergerecht zu gestalten. Dies wurde von zahlreichen Staaten unterstützt⁸. Marokko und Kap Verde brachten für 5.3 eine Ergänzung ein, mit der der Aufbau von nationalen Kapazitäten zum Menschenrechtsschutz unterstützt werden soll.

Artikel 6 Vorsorge

In Artikel 6 wurde deutlich, wie wichtig die Diskussion über die Reichweite des Vertrages ist, auch außerhalb von Artikel 3 Reichweite. Einige Staaten, darunter Indonesien, Russland, China und Pakistan, forderten erneut, den Text an sämtlichen Stellen so anzupassen, dass der Vertrag ausschließlich transnationale Unternehmen umfasst. Sie vertraten die Meinung, eine Ausdehnung des Vertrages auf sämtliche Unternehmen würde dem Mandat der Resolution 26/9 widersprechen. Durch eine Beschränkung auf TNCs ist andererseits zu befürchten, dass sich Unternehmen z.B. durch Umstrukturierung dem Vertrag entziehen⁹.

Eine weitere Diskussion bei Artikel 6 ergab sich, als Brasilien vorschlug in Art. 6.2 (c) den Finanzsektor explizit zu benennen. Auf Nachfrage von Panama begründete Brasilien diese Änderung damit, dass der Finanzsektor u. a. aufgrund der Kreditvergabe an sämtliche anderen Sektoren einen erheblichen Einfluss auf die Menschenrechte haben kann und als übergeordnete Instanz separat genannt werden sollte. Daraufhin unterstützte Panama diesen Zusatz und ergänzte wiederum die Waffenindustrie als zweiten explizit genannten Sektor aufgrund seiner entscheidenden Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen weltweit¹⁰.

Einige Staaten bemühten sich in Artikel 6 außerdem, vorangegangene Abschwächungen im Vertragstext rückgängig zu machen. Panama, unterstützt von Mexiko, Kolumbien und Ghana, setzte sich etwa dafür ein, Umweltschutzprovisionen wieder in den Text zu etablieren. Palästina brachte mit Art. 6.4 *bis* eine Ergänzung für verstärkte Prävention und Sorgfaltspflichten vor allem in Krisen-/Kriegs- und besetzten Gebieten ein. Ghana brachte in Art. 6.6 *quinquies* einen ursprünglich von Kamerun entworfenen Artikel wieder ein, in dem Staaten dazu aufgefordert werden, den Treaty transparent umzusetzen und staatliche Prozesse vor unzulässiger Einflussnahme durch kommer-

zielle Interessen zu schützen. Staaten dürften nicht von Unternehmen und transnationalen Konzernen daran gehindert werden, diesen Vertrag umzusetzen.

Russland setzte derweil seine Angriffe auf die allgemeinen Menschenrechte fort, indem die Streichung von Art. 6.4 (e), der Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen, Journalist*innen und Gewerkschafter*innen, gefordert wurde. Der Vorschlag bekam keine Unterstützung, jedoch stellte sich nur Frankreich explizit dagegen.

Artikel 7 Zugang zu Recht

In Artikel 7 wurde vor allem der Begriff und die Definition von „State agencies“ kritisch hinterfragt. Einige Staaten¹¹ möchten den Begriff gerne durch „judicial and non-judicial mechanisms“ ersetzen. Andere¹² sahen in dieser Formulierung das Risiko, den Zugang zu Gerichten zu limitieren, und möchten ihn daher eher durch „State authorities“ ersetzen.

Ghana war während der gesamten Verhandlungswoche Vorreiter bei dem Versuch, geschlechtergerechte Zusätze im Text zu verankern. So auch in Art. 7.3 (b), unterstützt von Kolumbien, Mexiko, Panama und UK.

Palästina brachte zwei weitere wichtige Änderungen ein, welche den Zugang zu Recht stärken sollen. Mit 7.2 (d) bis wollen sie die juristische Doktrin *forum non conveniens* im Anwendungsbereich des UN-Treaty abschaffen und dafür sorgen, dass Gerichte im Fall von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen ihre Zuständigkeit nicht einfach durch Verweis auf ein anderes angeblich besser geeignetes Gericht eines anderen Staats ablehnen können. Für Art. 7.4 schlug Palästina eine neue Formulierung vor, durch welche Staaten sicherstellen müssen, dass Gerichtsgebühren keine unfaire und unzumutbare Belastung für die Opfer darstellen und auch kein Hindernis für die Einleitung eines Verfahrens sind.

Artikel 8 Gesetzliche Haftung

Der Artikel zu den Haftungsregelungen wurde an verschiedenen Stellen kritisiert. Das Vereinigte

8 Bolivien, Brasilien, Kamerun, Kolumbien, Mexiko und Panama.

9 Mehr zur Diskussion über die Reichweite des UN-Treaty siehe auch [Sudhoff \(2024\)](#).

10 Honduras schloss sich der Ergänzung um den Finanzsektor an, Palästina unterstützte Panama bei der Ergänzung der Waffenindustrie.

11 Kamerun, Marokko, UK und USA

12 Brasilien, Kolumbien und Südafrika

Königreich bezeichnete beispielsweise den gesamten Artikel als zu unspezifisch. Die USA schlugen vor, in 8.1 einen neuen Zusatz einzufügen, nach dem Haftungsregelungen immer nur im Einklang mit den bestehenden nationalen Systemen stehen sollen. Dies wurde von einigen CSOs kritisiert, da solche Referenzen zu nationalen Systemen die Effektivität von Artikel 8 einschränken und ggf. auch den Zugang zu Recht einschränken könnten. Auch das Global Policy Forum Europe forderte gemeinsam mit Brot für die Welt, FIAN Deutschland, Misereor und WECF Deutschland die Abschaffung solcher Beschränkungen.

Von der Zivilgesellschaft wurden insbesondere die Vorschläge von Palästina (unterstützt durch Ghana und Südafrika) sehr positiv aufgenommen. Mit Art. 8.6 *bis* sollen die Verantwortlichen von Menschenrechtsverletzungen sowohl zusammen als auch getrennt haftbar gemacht werden können. Art. 8.6 *quinquies* stellt wiederum sicher, dass die Einhaltung von Sorgfaltspflichten nicht automatisch von einer zivilrechtlichen Haftung entbindet.

Artikel 9 Gerichtsbarkeit

Viele Organisationen und einige Staaten, darunter Palästina, Ghana, Ägypten und Südafrika setzen sich dafür ein, Art. 9.4 so zu stärken bzw. umzuformulieren, dass der Zugang zu Gerichtsverfahren nicht durch die Anwendung des *forum non conveniens* erschwert wird, vergleichbar mit dem bereits erwähnten Vorschlag von Palästina zu Art. 7.2 (d) bis. Die IOE warnte, dass dies zu sogenanntem „forum shopping“ führen würde. Auch das Vereinigte Königreich äußerte Sorge vor sich überlappenden Gerichtsverfahren und den damit verbundenen Kosten. Ghana schlug daraufhin vor, die Vertragsstaaten sollten eine Datenbank anlegen über die Verfahren, die bereits auf ihrem Gebiet stattfinden.

Artikel 10 Verjährungsfristen und Artikel 11 Anwendbares Recht

Am Nachmittag des vierten und letzten offiziellen Verhandlungstages wurden Artikel 10 und 11 relativ zügig besprochen. Kritisiert wurde vor allem der Begriff „most serious crimes“ in Art. 10.1., da dieser im internationalen Recht nicht definiert ist. Panama und Südafrika schlugen daher vor, den Begriff zu streichen und nur allgemein von „crimes under international law“ zu sprechen, um Unklarheiten zu vermeiden. Ghana brachte außerdem zwei wichtige Änderungsvorschläge ein: in Art. 10.1 soll es auch keine Verjährungsfrist geben in

Fällen, bei denen der Schaden erst nach langer Zeit festgestellt werden kann; Art. 10.2 ergänzte Ghana erneut um eine geschlechtersensible Formulierung bei der Festlegung der Verjährungsfristen.

Russland, IOE und der USCIB forderten die Streichung von Artikel 11 im Ganzen. Sie sorgen sich vor allem um „forum shopping“ durch die Kläger und die Anwendung von ausländischem Recht durch inländische Gerichte. Dieser Forderung sollte mit Blick auf die bestmögliche Wirksamkeit des Vertrages nicht stattgegeben werden.

Ergebnis und Ausblick

Die zehnte Tagung der Arbeitsgruppe zu einem verbindlichen UN-Abkommen für Wirtschaft und Menschenrechte wurde von einem Großteil der Akteure, einschließlich der Zivilgesellschaft, als sehr positiv wahrgenommen. Die Verhandlung der einzelnen Artikel verlief schneller als erwartet und die neue Dynamik in den Gesprächen war überraschend produktiv. Die Woche endete daher auch mit viel Lob für das effektive Vorgehen des neuen Vorsitzenden. Der Abschlussbericht wurde sehr zügig und ohne weitere Kritik verabschiedet. Viele Staaten bekräftigten in ihren abschließenden Statements ihr Bekenntnis zu dem Prozess und würdigten die wertvollen Beiträge der Zivilgesellschaft. Die internationale Treaty Alliance betonte die Dringlichkeit des Vertrags und die Notwendigkeit, die Vorrangstellung der Menschenrechte im internationalen System zu sichern. Inhaltlich konnten einige fortschrittliche Provisionen des Textes, die bei der Vorstellung des „Updated draft (clean version)“ im Juli 2023 verloren gegangen waren, wieder eingebracht werden. Dazu gehören, wie im zweiten Abschnitt dargestellt, Referenzen auf das Recht auf eine saubere Umwelt, die Stärkung von Artikel 6 und ein Verbot die *forum non conveniens*-Regel anzuwenden. Inwiefern sich diese progressiven Änderungsanträge im Vergleich zu den Begrenzungen des Textes, vorgeschlagen insbesondere von Russland, Saudi-Arabien, USA und UK, durchsetzen können, bleibt abzuwarten. Noch steht nicht fest, ob bereits vor der elften Tagung ein neuer Vertragsentwurf vorgelegt wird.

Warum dieser Prozess trotz weltweiter Deregulierungsbestrebungen und zunehmend autoritärer Regierungen in vielen Staaten im Jahr 2024 vergleichsweise positiv endete, lässt sich ohne tiefere Analyse nicht abschließend beantworten. Im Unterschied zur vorangegangenen neunten Verhandlungsrunde verliefen die Diskussionen wesentlich fokussierter. Im Oktober 2023 wurde viel Zeit

darauf verwendet, über die technischen Details zum Ablauf der Verhandlungswoche zu sprechen. So konnten letztendlich nur die Präambel und die ersten drei Artikel besprochen werden¹³. Ein möglicher Grund für das schnelle Voranschreiten der Verhandlungen in 2024 ist die breite Beteiligung an den zwischenstaatlichen Konsultationen im Vorfeld der Tagung. Der interaktive Austausch zwischen den jährlichen Treffen wird durch die zusätzlichen Kapazitäten, die in Entscheidung 56/116 des UN-Menschenrechtsrats genehmigt wurden, sowie durch die für 2025 geplanten thematischen Konsultationen vermutlich weiter gestärkt. Daneben trug auch die enge Zusammenarbeit der Gruppe „Friends of the Chair“, zu der unter anderem Portugal, Chile, Frankreich und Indonesien gehören, zur erfolgreichen Gestaltung der Verhandlungswoche bei.

Ein weiterer entscheidender Beitrag war das Engagement des neuen Vorsitzenden Vázquez Bermúdez und seines Teams. Durch die Implementierung einer angepassten Verhandlungsmethodik wurde ein konstruktiver Dialog gefördert. Staaten griffen an mehreren Stellen Forderungen der Zivilgesellschaft auf und unterstützten diese. Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe soll in diesem Jahr eine weitestgehend freie Hand bei der Gestaltung der Verhandlungen gehabt haben, da die ecuadorianische Regierung in Quito mit den Wahlen bzw. der Vorbereitung der Wahlen beschäftigt war. Abhängig von der Regierungsbildung nach der Wahl am 9. Februar 2025 könnte Ecuador erneut einen größeren Einfluss auf den Ablauf der Verhandlungen haben. Auch die vorgezogenen Neuwahlen in Deutschland, die Formierung der EU-Kommission, die Kräfteverhältnisse im neuen EU-Parlament und die zweite Amtszeit von Donald Trump in den USA werden erst in diesem und den darauffolgenden Jahren ihre volle Wirkung entfalten.

Die anwesenden Rechtsexpert*innen spielten ebenfalls eine positive Rolle: Der Vorsitzende moderierte die juristischen Fragen der Staaten, die Expert*innen erhielten Zeit für die Vorbereitung ihrer Antworten und gaben ihre Einschätzungen in einem gemeinsamen Statement ab. Dennoch gibt es innerhalb der Zivilgesellschaft einige Vorbehalte hinsichtlich der Rolle und möglicher Interessenskonflikte der Expert*innen. Für diese und weitere Anliegen nahm sich der Vorsitzende am Abend des dritten Verhandlungstages ausgiebig Zeit. Hierbei wurden Bedenken zur Roadmap für

2025¹⁴ und zur weiteren Rolle der Expert*innen geäußert. Der Vorsitzende wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass es insbesondere bei den beiden Expert*innen für Lateinamerika und die Karibik fundierte Hinweise auf einen Interessenskonflikt gibt. So ist etwa Humberto Cantú Gründer und CEO von „RBC Strategy“, einem Beratungsunternehmen, welches Unternehmen bei der Umsetzung internationaler Standards in die Praxis berät. Um solchen Interessenskonflikten zu begegnen und gleichzeitig den Prozess vor einer zu großen Einflussnahme zu schützen, forderten Teile der internationalen Treaty Alliance einen Verhaltenskodex sowie die Offenlegung der individuellen Hintergründe und Perspektiven aller Expert*innen. Außerdem sollten die Expert*innen die Möglichkeit bekommen, nicht nur mit einer Stimme zu sprechen, sondern unterschiedliche Meinungen zu präsentieren.

Mit Blick auf die Roadmap und Methodik für 2025 konnte die Zivilgesellschaft ebenfalls kritische Punkte anbringen. Die methodischen Anpassungsvorschläge für die geplanten zwischenstaatlichen Konsultationen im Jahr 2025 wurden an vielen Stellen vom Vorsitzenden übernommen. Ein zentrales Anliegen bleibt die breite und möglichst hybride Zugänglichkeit zu den Sitzungen. Die Zivilgesellschaft betonte außerdem, dass die Konsultationen keine neuen Berichte oder Textänderungen hervorbringen dürfen und, dass die offiziellen Verhandlungen am Text weiterhin ausschließlich während der Sitzungswoche der Arbeitsgruppe stattfinden sollten. Vázquez Bermúdez stellte klar, dass die angekündigten „non-papers“ zur Vorbereitung der Konsultationen alleine von ihm und ohne Unterstützung durch die Expert*innen verfasst werden. Er trägt die alleinige Verantwortung für dessen Inhalt, sie sollen keinerlei juristische Bedeutung haben, sondern lediglich als „food for thought“ für die Konsultationen dienen.

Es bleibt zu hoffen, dass die verstärkte Dynamik, die ergebnisorientierte Methodik und die erweiterten Kapazitäten dazu beitragen können, dass 2025 ein entscheidendes Jahr für den Treaty-Prozess wird – einschließlich eines längst überfälligen EU-Verhandlungsmandates. Die elfte Verhandlungsrunde soll laut aktueller Roadmap dann wieder im Oktober, vom 20. bis zum 24.10.2025, stattfinden.

¹³ Weitere Details zum Verlauf der 9.Tagung können im Bericht von [Seitz \(2023c\)](#) nachgelesen werden.

¹⁴ Die aktuelle Version der Roadmap kann [hier](#) abgerufen werden

Weitere Informationen

Chair-Rapporteur of the OEIGWG (2023): Updated draft legally binding instrument (clean version) to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises.

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session9/igwg-9th-updated-draft-lbi-clean.pdf>

Chair-Rapporteur of the OEIGWG (2024a): Report on the tenth session of the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights.

<https://docs.un.org/A/HRC/58/46>

Chair-Rapporteur of the OEIGWG (2024b): Text of the updated draft legally binding instrument with the textual proposals submitted by States during the ninth and tenth sessions of the OEIGWG.

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session10/igwg-10th-updated-draft-lbi-with-proposals.pdf>

Martens, Jens/Seitz, Karolin (2016): Auf dem Weg zu globalen Unternehmensregeln. Der „Treaty-Prozess“ bei den Vereinten Nationen über ein internationales Menschenrechtsabkommen zu Transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen. Berlin/ Bonn/New York: Global Policy Forum/ Rosa Luxemburg Stiftung – New York Office.

https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/Globale_Unternehmensregeln_online_1.pdf

Seitz, Karolin (2023a): Geschlechtergerechtigkeit im globalen Wirtschaftssystem. Ein internationales Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten („UN-Treaty“) im Sinne einer feministischen Außen- und Entwicklungspolitik.

Berlin/Bonn: Global Policy Forum/Rosa-Luxemburg-Stiftung.

https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/Briefing_0923_UN-Treaty_Geschlechtergerechtigkeit.pdf

Seitz, Karolin (2023b): Nach dem EU-Lieferkettengesetz ist vor dem UN-Treaty. Ein EU-Mandat für die Verhandlungen über ein internationales Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten. Berlin/Bonn: Global Policy Forum/Rosa-Luxemburg-Stiftung.

https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/Briefing_0823_EU-Verhandlungsmandat_UN-Treaty.pdf

Seitz, Karolin (2023c): Bericht über die neunte Tagung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten („Treaty“). Berlin/Bonn: Global Policy Forum/Rosa-Luxemburg-Stiftung.

https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/Briefing_9.Tagung%20UN-Treaty.pdf

Seitz, Karolin (2022a): Kein Nebenschauplatz mehr. Bericht über die achte Tagung der UN-Arbeitsgruppe für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten („Treaty“). Berlin/Bonn: Global Policy Forum/Rosa-Luxemburg-Stiftung.

https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/Briefing_8.%20Tagung_UN-Treaty_0.pdf

Seitz, Karolin (2022b): Neue Dynamik – neue Aussicht? Bericht über die siebte Tagung der UN-Arbeitsgruppe für ein verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten („Treaty“). Berlin/Bonn: Global Policy Forum/Rosa-Luxemburg-Stiftung.

https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/Briefing_7.%20Tagung%20UN%20Treaty_022022.pdf

Sudhoff, Celia (2024): Reichweite eines UN-Treaty zu Wirtschaft und Menschenrechten. Für welche Unternehmen soll er gelten? Berlin/Bonn: Global Policy Forum/Rosa-Luxemburg-Stiftung.

https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/Reichweite%20UN-Treaty%20Wirtschaft_Menschenrechte.pdf

Treaty Alliance Deutschland (2023): UN-Treaty: Politischen Moment nicht verspielen! Stellungnahme der Treaty Alliance Deutschland zum aktualisierten dritten Entwurf für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten („Updated Third Draft“)

https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/Treaty_Alliance_Stellungnahme_10_2023.pdf

Website der UN-Arbeitsgruppe:

<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/wg-trans-corp/igwg-on-tnc>

Website des GPF zum UN-Treaty:

<https://www.globalpolicy.org/de/un-treaty>

Impressum**Überraschende Fortschritte**

Bericht über die zehnte Tagung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten („UN-Treaty“)

Herausgeber:

Global Policy Forum Europe e.V.
Königstraße 37a, 53115 Bonn
europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org
Kontakt: Celia Sudhoff

Brot für die Welt Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.
Caroline-Michaelis-Straße 1, 10115 Berlin
info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de
Kontakt: Maren Leifker

Autorin: Celia Sudhoff

Redaktionelle Mitarbeit: Maren Leifker, Armin Paasch und Anna Rankl

Layout: www.kalinski.media

Berlin/ Bonn, März 2025