

Reichweite eines UN-Treaty zu Wirtschaft und Menschenrechten

Für welche Unternehmen soll er gelten?

von Celia Sudhoff

Der Prozess hin zu einem völkerrechtlich bindenden Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten (auch „UN-Treaty“ genannt) läuft inzwischen seit einem Jahrzehnt. Der Initiative liegt die Erkenntnis zugrunde, dass Aktivitäten transnational agierender Unternehmen nicht hinreichend menschenrechtlich reguliert werden. Der transnationale Charakter dieser Unternehmen, ihre wirtschaftliche Macht sowie einseitig formulierte Investitionsschutzabkommen erschweren es häufig, die Verantwortlichen von Menschenrechtsvergehen zur Rechenschaft zu ziehen und den Opfern Zugang zu Recht zu verschaffen. Es besteht gerade hinsichtlich transnational agierender Unternehmen eine erhebliche Regulierungslücke.

Länder des Globalen Südens haben den Prozess initiiert und durch eine starke Beteiligung aufrechterhalten. Dagegen haben viele Länder des Globalen Nordens den Prozess zunächst abgelehnt und stiegen erst zögerlich in die Verhandlungen ein. In zahlreichen Bereichen bestehen weiterhin Konfliktlinien zwischen Nord und Süd. Ein Aspekt sticht dabei besonders ins Auge: Der Anwendungsbereich des geplanten Abkommens, festgehalten in Artikel 3 des aktuellen Treaty-Entwurfs. Über die Frage, für welche Unternehmen der UN-Treaty gelten soll, gibt es nicht nur unter Regierungen, sondern auch in der internationalen Zivilgesellschaft Kontroversen.

Während die einen darauf beharren, dass der Treaty ausschließlich für transnationale Unternehmen (Transnational Corporations, TNCs) gelten dürfe, sind andere der Überzeugung, dass alle Unternehmen – auch nationale Firmen und staatliche Konzerne – vom Treaty einbezogen werden müssen. Schwierig ist dabei bereits die klare Definition und Abgrenzung von TNCs, oder wie es im Wortlaut der ursprünglichen Treaty-Resolution heißt, von „all business enterprises that have a transnational character in their operational activities.“ 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 Vereinten Nationen (UN), der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wird häufig keine einheitliche Definition von TNCs verwendet. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte von 2011 unterscheiden erst gar nicht zwischen transnationalen und nationalen Unternehmen. Vor dem Hintergrund der langwierigen Debatte werden in diesem Briefing die einzelnen Argumente beider Seiten dargestellt und Wege zur Kompromissfindung aufgezeigt. Denn ohne eine Lösung dieser Frage können die Verhandlungen über den UN-Treaty nicht zum Erfolg führen.

Ausgangspunkt der Kontroversen über einen engeren oder breiteren Anwendungsbereich des UN-Treaty ist eine Fußnote. Sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Befürworter eines engen Anwendungsbereichs berufen sich auf die 2014 verabschiedete Resolution 26/9 des UN-Menschenrechtsrats, mit der die Arbeitsgruppe zur Aushandlung eines internationalen Rechtsinstruments zu Wirtschaft und Menschenrechten eingesetzt wurde (Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, OEIGWG).¹ In einer Fußnote heißt es dort, dass sich die Formulierung „other business enterprises“ ausschließlich auf Unternehmen mit transnationalem Charakter bezieht, und „local businesses registered in terms of relevant domestic law“ explizit von der Treaty-Resolution ausgeschlossen werden. Wenn sich ein Vertragsentwurf also ausnahmslos auf alle Unternehmen beziehen würde, so überschreite er unzulässigerweise das Mandat der Resolution 26/9.

Kritiker*innen der Fußnote halten diese für problematisch, denn schließlich sei ein transnational agierendes Unternehmen in den allermeisten Fällen auch in dem Land registriert, in welchem es tätig ist – auch wenn es sicherlich oft nicht als lokales oder mittelständisches Unternehmen einzustufen sei. Befürworter*innen eines weiten Anwendungsbereichs verweisen in ihrer Argumentation zudem häufig auf die 2011 verabschiedeten, völkerrechtlich nicht bindenden UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Dort wird bereits auf der ersten Seite, in den allgemeinen Prinzipien, festgelegt, dass die Leitprinzipien Anwendung finden „auf alle Staaten und transnationale wie sonstige Wirtschaftsunternehmen, ungeachtet ihrer Größe, ihres Sektors, ihres Standorts, ihrer Eigentumsverhältnisse und ihrer Struktur“.² Auch in anderen internationalen Leitlinien für Unternehmen findet sich oft keine Unterscheidung zwischen nationalen und transnationalen Unternehmen; bisher fehlt eine einheitliche völkerrechtliche Definition von transnationalen Unternehmen. Der Treaty solle sich daher an den vorhandenen Texten orientieren, um die Kohärenz im internationalen Rechtssystem zu gewährleisten.

Argumente für einen engen Anwendungsbereich

Es gibt eine Reihe von Staaten, die in den Verhandlungen darauf bestehen, dass sich der Treaty ausschließlich auf TNCs bezieht und sich die Arbeitsgruppe strikt an ihr Mandat von 2014 hält. Zu ihnen gehören sowohl afrikanische und lateinamerikanische Staaten wie der Mitinitiator des Prozesses Südafrika, Ägypten, Ghana, Mosambik, Bolivien, Kuba und Venezuela, als auch ökonomische und politische Schwergewichte wie China, Indien, Pakistan und Russland (s. Tabelle 1 im Anhang).

Pakistan äußerte sich bereits mehrfach zu diesem Thema, zuletzt 2023.³ In diesem Statement verweist das Land auf die massiven Unterschiede zwischen TNCs und lokalen Unternehmen. Sie unterscheiden sich nicht nur aufgrund ihrer reinen Größe, sondern auch in Bezug auf ihre Ressourcen und ihren Einfluss. Während kleine und mittlere Unternehmen (KMU) den Auswirkungen der multiplen globalen Krisen weitestgehend schutzlos ausgeliefert waren und sind, konnten TNCs überdurchschnittlich von ihnen profitieren. Die logische Schlussfolgerung sei daher: derart unterschiedliche Strukturen könnten nicht von einem einzigen Rechtsinstrument reguliert werden.

Indien erinnert in einem Statement 2021⁴ daran, dass nationale Unternehmen bereits durch nationale Gesetze reguliert würden. Zudem äußert Indien Bedenken in Bezug auf die Entwicklungsmöglichkeiten der Länder, sollten auch lokale Unternehmen durch den Treaty reguliert werden.

Äthiopien teilte diese Bedenken in einem Statement 2020⁵ und warnt darüber hinaus mit Blick auf die Einbeziehung von staatlichen Unternehmen vor einer Einmischung in die nationale Souveränität.

Das Statement von **Bolivien** aus dem Jahr 2022⁶ hebt hervor, dass eine der wichtigsten Aufgaben der Arbeitsgruppe das Schließen der Lücke im internationalen Rechtssystem sei. Das Fehlen eines internationalen Rechtsinstruments zur Regulierung von transnationalen Konzernen habe es diesen ermöglicht, weltweit zu massiven Rechtsverletzungen beizutragen, ohne Konsequenzen befürchten

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

2 <https://www.business-humanrights.org/de/big-issues/governing-business-human-rights/text-of-the-guiding-principles/>

3 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session9/igwg-9th-compilation-general-statements.pdf> (S. 15)

4 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/wgtranscorp/session8/igwg-8th-compilation-general-statements.pdf> (S. 9).

5 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/igwg-6th-statement-compilation-annex.pdf> (S. 11).

6 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/wgtranscorp/session8/igwg-8th-compilation-general-statements.pdf> (S. 3).

zu müssen. Von dieser Straffreiheit konnten die Unternehmen nur aufgrund ihrer multinationalen Strukturen profitieren.

Wenn der Fokus auf TNCs im Treaty-Text nicht aufrechterhalten werde, so die Einschätzung von **Honduras** bei der 9. Verhandlungsrunde 2023⁷, könne der Mehrwert des Prozesses verloren gehen.

Argumente für einen weiten Anwendungsbereich

Vor allem die USA, die EU und Wirtschaftsverbände kritisieren, dass durch den Ausschluss lokaler Unternehmen unterschiedliche Standards geschaffen würden, die den Wettbewerb verzerren. Die USA und die EU begründeten u. a. damit jahrelang ihre Nichtteilnahme an dem Prozess. Mittlerweile finden sich aber auch weitere globale Stimmen, die sich für eine eher weite und umfassende Auslegung des Treaty einsetzen. Neben Brasilien, Chile, Panama und Peru gehört zu dieser Gruppe auch der Mitinitiator des Prozesses Ecuador, welcher seit 2014 auch den Vorsitzenden der Arbeitsgruppe stellt.

Neben der Harmonisierung des Treaty-Textes mit den UN-Leitprinzipien steht für **Brasilien** in einem Statement von 2019⁸ vor allem der effektive Schutz aller Menschen im Mittelpunkt. Eine Limitierung des Anwendungsbereichs würde Lücken produzieren, die letztendlich eine ineffektive Implementation zur Folge hätte.

Ähnlich argumentiert auch der **ecuadorianische** Vorsitzende der Arbeitsgruppe in einer Verbalnote von 2023⁹. Er identifiziert vier Hauptgründe für die Einbeziehung sowohl transnationaler als auch nationaler Unternehmen:

- » Ethisch – die Unternehmensform ist irrelevant für die Betroffenen.
- » Praktisch – auch nationale Unternehmen können verantwortlich sein für Menschenrechtsverletzungen.
- » Effektivität – Restrukturierungen von Unternehmen denkbar, um dem Treaty auszuweichen.

- » Konsistenz – u. a. die UN-Leitprinzipien gelten auch für alle Unternehmen.

Er weist außerdem darauf hin, dass der Treaty-Entwurf den Nationalstaaten ermöglicht, bei der Implementierung Abstufungen je nach Größe, Sektor, Kontext oder der Schwere der Menschenrechtsverletzungen vorzunehmen. Die Fußnote in Resolution 26/9 stellt für ihn keine rechtliche Einschränkung dar.

Obwohl die **EU** sich bis zur zehnten Verhandlungsrunde nicht mit einem entsprechenden Mandat offiziell an den Verhandlungen beteiligt hat, äußert sie sich in ihren Statements seit Jahren immer wieder zum Thema des Anwendungsbereichs. Die EU und damit auch ihre 27 Mitgliedsstaaten fordern konstant einen sehr weiten, nichtdiskriminierenden Anwendungsbereich des Treaty. So stellte die EU in ihrem Statement von 2020¹⁰ etwa infrage, wieso in Artikel 3.1. weiterhin ein besonderer Verweis auf transnationale Aktivitäten formuliert sei, obwohl im Second Revised Draft aus dem entsprechenden Jahr bereits alle Unternehmen miteinbezogen wurden. Bei genauerem Blick auf den Anwendungsbereich der europäischen Lieferkettenrichtlinie (CSDDD) stellt sich allerdings die berechtigte Frage, welches Ziel die EU mit ihrem vehementen Einsatz für einen weiten Anwendungsbereich verfolgt. Denn von der aktuellen Version der CSDDD sind nur ein Bruchteil aller in der EU tätigen Unternehmen erfasst (zum Anwendungsbereich der CSDDD und des deutschen Lieferkettensorgfaltpflichtengesetzes (LkSG) s. Kasten 1).

Differenzierte Argumentationslinien

Einige Staaten versuchen in den Verhandlungen die Gräben zwischen beiden Lagern zu überbrücken, indem sie der komplexen Frage mit differenzierten Aussagen begegnen. Dazu gehört beispielsweise das Statement von **Mexiko** während der neunten Verhandlungsrunde. Es fordert einerseits, den Fokus des Textes insbesondere auf transnationale Aktivitäten von Unternehmen zu legen, da es besonders dort Schwierigkeiten bei der effektiven Regulierung gebe.¹¹ Gleichzeitig verweist Mexiko darauf, dass transnationale Unternehmen für ihre Tätigkeiten vor Ort immer auch eine natio-

7 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session9/igwg-9th-compilation-general-statements.pdf> (S. 10).

8 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session5/Annex_CompilationStatements_5th_session.pdf (S. 6).

9 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg/session9/igwg-9th-guidelines-intersession-mar-2023.pdf>

10 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/igwg-6th-statement-compilation-annex.pdf> (S. 43).

11 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session9/igwg-9th-compilation-state-statements.pdf> (S. 17).

nale Tochterfirma nach den dort geltenden Gesetzen gründen müssen. Um dieser rechtlichen Realität Rechnung zu tragen und um alle Betroffenen wirksam zu schützen, sollte der Treaty daher für alle Unternehmen gelten. Gleichzeitig sollte weiterhin anerkannt werden, dass insbesondere transnationale Geschäftstätigkeiten massive Risiken und Auswirkungen auf die Menschenrechtssituation vor Ort haben und daher im Fokus stehen sollten.

Ähnlich äußerte sich auch **Palästina** in einer Stellungnahme 2019¹². Um TNCs für ihre Aktivitäten zu belangen, sollte das Abkommen einen klaren Fokus haben. Staaten sollten durch den Treaty dazu verpflichtet werden, nationale Gesetzgebungen zum Schutz vor schädlichen Aktivitäten zu etablieren. Palästina schlägt vor, den Text so anzupassen, dass er für alle Aktivitäten und Unternehmensbeziehungen gilt, insbesondere für transnationale Aktivitäten, aber nicht auf diese beschränkt ist. **Namibia** unterstützte diesen Textvorschlag. Die **USA** setzen sich in vielen Statements für einen weiten Anwendungsbereich ein, verweisen aber 2021 auch auf die Gefahren eines zu weiten Anwendungsbereichs¹³. Zugleich äußern sie die Sorge, dass Artikel 3.2. zu große Schlupflöcher bieten könnte, etwa indem Staaten ihre Staatskonzerne von den Regeln ausnehmen könnten.

Positionen der Zivilgesellschaft

Die internationale Zivilgesellschaft ist sich weitestgehend einig, dass den Menschenrechten Vorrang vor den Interessen der Wirtschaft eingeräumt werden muss. Allerdings wird der gemeinsame Einsatz für einen möglichst starken UN-Treaty von der Frage nach seinem Anwendungsbereich überschattet. 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 lokaler Unternehmen für gerechtfertigt, weil sonst die Fokussierung des Treaty nicht möglich sei. Diese Firmen könnten ja mühelos von den Staaten national reguliert werden.

Auf Seite deutscher Akteure sprechen sich das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) und die Treaty Alliance Deutschland in ihren Stellungnahmen grundsätzlich eher für einen weiten Anwendungsbereich aus. In einer Stellungnahme des DIMR zum dritten überarbeiteten Vertragsentwurf wird das Erfassen aller Unternehmen begrüßt.¹⁴ Dies sei „sowohl in Bezug auf das ‚level playing field‘ [...] als auch aus Sicht der Rechteinhabenden wichtig.“ Allerdings wird auch Artikel 3.2 positiv bewertet, der den Staaten ermöglicht „die Gesetzgebung nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anzupassen“. Die dadurch entstehende Flexibilität führt potenziell zu einer höheren Akzeptanz unter den Staaten. Der EU – die den Fokus auf TNCs von Beginn an strikt ablehnte – ermöglicht diese Formulierungen endlich in den Verhandlungsprozess einzusteigen.

Die Global Campaign to Reclaim Peoples’ Sovereignty, Dismantle Corporate Power, and Stop Impunity (GC) tritt meist als starke Verfechterin für einen engen Anwendungsbereich auf, so auch in ihrer Stellungnahme zur neunten Verhandlungsrunde 2023.¹⁵ Sie ist der Ansicht, dass die Formulierung „all businesses“ in Artikel 3.1 die Definition und vor allem den Zweck des Treaty verwässert. Sie vertritt die Überzeugung, dass TNCs am stärksten von der vorhandenen Rechtslücke profitieren und daher am stärksten reguliert werden müssten. Fehle eine klare Referenz zu TNCs würde der Treaty ineffektiv, da dieselben Regeln dann für Unternehmen mit sehr unterschiedlichen Strukturen gelten würden. Außerdem sind TNCs aufgrund ihrer speziellen Machtposition nicht gleichzustellen mit Unternehmen, die bereits unter nationaler Aufsicht stehen. Dieses Vorgehen bezeichnen sie als das sprichwörtliche „mixing apples and oranges“. Ihre Argumentation sieht die GC auch dadurch gestärkt, dass eine Mehrheit der seit Jahren am Prozess beteiligten Staaten – insbesondere auch solche, die den Prozess hauptsächlich mitinitiiert haben – sich für einen engen Anwendungsbereich einsetzt. An dieser Stelle verweisen sie auch auf das Mandat der Resolution 26/9. Ein enger Anwendungsbereich sei nicht nur für die Effektivität des zukünftigen Treaty, sondern auch für die demokratische Natur des Prozesses wichtig.

¹² https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session5/Annex_CompilationStatements_5th_session.pdf (S. 33).

¹³ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/business/2022-09-13/igwg-7th-annex-comments-states.pdf> (S. 7).

¹⁴ https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_4_Entwurf_UN_Abkommen.pdf (S. 12f).

¹⁵ <https://www.cetim.ch/wp-content/uploads/Frontiers-of-an-Effective-Binding-Treaty-2023.pdf>

Allerdings finden sich im Laufe des Prozesses auch Statements von Mitgliedern der Global Campaign, die einen weiteren Anwendungsbereich befürworten. Ein Beispiel ist ein gemeinsames Statement von Friends of the Earth International und dem Institute for Policy Studies 2022.¹⁶ Zwar wird daran erinnert, dass der Treaty den unmissverständlichen Zweck hat, Lücken im internationalen Recht zu schließen und transnationale Unternehmen zu regulieren. Gleichzeitig sei es quasi unmöglich, TNCs und deren komplizierten Wirtschaftsbeziehungen in einer einzelnen Definition zu erfassen. Es sei positiv, dass eine Definition von transnationalen Aktivitäten vorgesehen sei, allerdings fehle eine rechtliche Definition von TNCs. Den Treaty auf diese Unternehmen zu beschränken berge das Risiko, dass zu viele Firmen dem Treaty entgehen könnten. Angesichts der komplizierten Beziehungen zwischen Mutter- und Tochterunternehmen, Auftragnehmern und Zulieferern in globalisierten Lieferketten schlagen sie daher folgende Formulierung für Artikel 3.1 vor:

“This (Legally Binding Instrument) shall apply to all business activities, including business activities of a transnational character, including the global value chains.”

Während der 9. Verhandlungsrunde äußerte sich auch eine Vertreterin der globalen Gewerkschaftsbewegung positiv zum aktuellen Textentwurf von Artikel 3.1.¹⁷ Die gewählte Formulierung ermögliche es, alle Unternehmen mit dem Treaty zu erreichen. Gleichzeitig lassen es die Formulierungen zu, einen starken Fokus auf grenzüberschreitende Aktivitäten zu behalten. Dieser „hybride“ Ansatz verhindere, dass Unternehmen sich ihrer Verantwortung entziehen könnten. Gleichzeitig würden internationale Rechtslücken geschlossen. Ähnlich sieht es der Internationale Gewerkschaftsbund (International Trade Union Confederation, ITUC). Wichtig bleibe der Fokus auf die grenzüberschreitenden Aktivitäten aller Unternehmen, unabhängig davon, ob sie transnational oder anders strukturiert seien.¹⁸

Diverse Jurist*innen befürworten ebenfalls einen möglichst weiten Anwendungsbereich. Die International Commission of Jurists weist in einem Statement 2022 darauf hin, dass die meisten Unternehmen national registriert seien und unter nationale Gesetzgebungen fielen. Diese auszuschließen, könnte die Effektivität des Treaty deutlich beschränken.

Kasten 1

Die Anwendungsbereiche des deutschen Lieferkettengesetzes und der europäischen Lieferkettenrichtlinie

Die EU hat ihre Vorbehalte gegenüber dem UN-Treaty-Prozess lange u. a. mit dem ihrer Ansicht nach zu eng konzipierten Anwendungsbereich begründet. Auch in ihren Redebeiträgen stellt die EU den (alleinigen) Fokus auf TNCs regelmäßig in Frage. Aus diesem Grund ist es durchaus relevant, einen Blick auf den Anwendungsbereich des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) und der europäischen Lieferkettenrichtlinie (CSDDD) zu werfen.

Lieferkettengesetz

In der aktuell gültigen Version des deutschen LkSG (Stand: November 2024) wird in Paragraph 1 festgelegt, dass das Gesetz auf alle Unternehmen in sämtlichen Branchen Anwendung findet, wenn sie

1. ihren Haupt- oder Verwaltungssitz oder eine Zweigniederlassung in Deutschland haben und
2. mindestens 1000 Arbeitnehmer*innen beschäftigen¹⁹

Europäische Lieferkettenrichtlinie

Die CSDDD wurde am 24.05.2024 verabschiedet. Die Mitgliedsstaaten haben bis 2026 Zeit, die Richtlinie in nationales Recht zu übernehmen. Ab 2027 gilt sie dann für alle Unternehmen in der EU, welche

1. mehr als 1000 Beschäftigte haben und
2. mehr als 450 Millionen Euro Jahresumsatz haben oder

¹⁶ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/business/2022-09-13/igwg-7th-comments-non-state-stakeholders.pdf> (S. 22f).

¹⁷ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session9/igwg-9th-compilation-non-state-statements.pdf> (S. 27).

¹⁸ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/wgtranscorp/session8/igwg-8th-compilation-non-state-statements.pdf> (S. 64).

¹⁹ http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl121s2959.pdf

3. jährlich mehr als 22,5 Millionen Euro mit Lizenzgebühren einnehmen²⁰

Einer Schätzung der European Coalition for Corporate Justice (ECCJ) zufolge wären durch diese Schwellenwerte weniger als 5.500 Unternehmen erfasst, das sind nicht einmal 0,05 Prozent aller Unternehmen in der EU. Ein allumfassender Geltungsbereich, wie ihn die EU auf internationaler Ebene im Treaty-Prozess fordert, sähe deutlich anders aus.

Positiv zu bewerten ist jedoch, dass die CSDDD mit Artikel 1.2 eine Klausel enthält, die es Staaten verbietet das Schutzniveau abzusenken, sofern es dort bereits Gesetze mit höherem Niveau gibt. D.h. die CSDDD darf Deutschland nicht als Rechtfertigung dienen, einen bisher nicht vorhandenen Mindestumsatz in das LkSG aufzunehmen.

Wege zum Kompromiss

Die Stellungnahmen, die sich mit der Frage beschäftigen, ob der UN-Treaty nur für transnationale Unternehmen oder für alle Unternehmen gelten soll, sind häufig von politischen und ideologischen Interessen geprägt und ignorieren teilweise die vielschichtigen rechtlichen und praktischen Implikationen. Die in den Verhandlungen vorherrschende Dynamik hat dazu geführt, dass die Frage des Anwendungsbereichs zu einem politisierten Thema wurde, mit dem Akteure den Fortschritt des gesamten Prozesses beeinflussen oder sogar behindern können. So nutzen einige Staaten und Interessengruppen das Thema gezielt, um Zweifel an der Umsetzbarkeit des Vertrags zu säen und den Prozess dadurch zu untergraben.

Eine alternative Auseinandersetzung mit dem Thema schlägt Kinda Mohamadieh vom Third World Network vor. In einem Beitrag während des Webinars „The most debated provisions in the negotiations? Treaty scope and its legal implications“ am 3. Oktober 2024, organisiert vom Business & Human Rights Resource Centre,²¹ schlägt sie vor, den Anwendungsbereich weniger nach der Unternehmensstruktur zu definieren (ob national oder transnational), sondern vielmehr danach, wo und wie der Schaden entsteht und welche rechtlichen Standards zur Haftung greifen. Dieser Ansatz würde den Fokus auf die Struktur der Unternehmen verändern und die tatsächlichen Auswirkungen und die Verantwortlichkeit entlang der Lieferkette ins Zentrum stellen.

Für eine effektive Kompromissfindung plädiert sie deshalb dafür, den Fokus auf andere Artikel des Vertragstextes auszuweiten. Denn die Frage des Anwendungsbereichs und auch der Definitionen steht nicht allein, sondern muss immer im Kontext des gesamten Vertrages und insbesondere der operationalen Artikel gesehen werden. Auch die Rückbesinnung auf den ursprünglichen Sinn und

Zweck des Treaty, Menschen wirksam vor den schädlichen Auswirkungen von Wirtschaftsaktivitäten zu schützen, kann hilfreich sein.

Kinda Mohamadieh bestätigt auf der einen Seite, dass die Forderung nach einem Fokus auf TNCs gerechtfertigt sei, da diese enorme Macht besitzen und sich strukturell ihrer Verantwortung entziehen können. Auf der anderen Seite sollte nicht zu viel Zeit und Energie in die genaue Definition von TNCs investiert werden. Bereits in den 1980er Jahren wurde der Versuch einer genauen Definition unternommen, allerdings ohne Erfolg, da die Struktur dieser Konzerne zu komplex für eine exakte Definition war und immer noch ist.

Der größere Wert liege in der sauberen Ausarbeitung der Definitionen von „business activities“ (Art. 1.4) und „business activities of transnational character“ (Art. 1.5). Eine weitere Präzisierung dieser Artikel könne sinnvoll sein, indem zum Beispiel eine Unterscheidung zwischen allgemeinen Aktivitäten und kommerziellen Aktivitäten gemacht würde, mit einem besonderen Fokus auf die kommerziellen Aktivitäten. Um dem transnationalen Charakter der Tätigkeit gerecht zu werden, seien insbesondere Artikel 1.5 (a) und 1.5 (b) entscheidend. Kinda Mohamadieh empfiehlt für 1.5 (b) keine geschlossene Liste von definierenden Elementen aufzunehmen, sondern eine offene, aber hinweisgebende Liste zu formulieren.

Um den Fokus des Treaty auf transnationale Aktivitäten zu erhalten, ist ein weiteres wichtiges Puzzleteil die sorgfältige Formulierung der operationalen Abschnitte des Treaty-Textes. Dazu zählen insbesondere Prävention und Sorgfaltspflichten, Klärung der anwendbaren Jurisdiktion, Haftungsregelungen und bei grenzüberschreitenden Fällen die internationale Kooperation.

Wenn über die operationalen Artikel 4 („Rights of Victims“), 5 („Protection of Victims“) und 7

²⁰ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401760

²¹ <https://youtu.be/uxxxNDntGp4>

(„Access to Remedy“) gesprochen wird, spielt die Unternehmensstruktur nur eine untergeordnete Rolle. Für den oder die Geschädigte*n ist es unerheblich, welche exakte Struktur das Unternehmen hat. Entscheidend ist, dass sich die Rechte der betroffenen Personen nicht dadurch verändern, welche Firma den Schaden verursacht hat.

Wichtig sind in diesem Zusammenhang auch die Regelungen in Artikel 8 zur gesetzlichen Haftung. Artikel 8.6 fordert die Vertragsstaaten dazu auf sicherzustellen, dass grundsätzlich alle juristischen und natürlichen Personen haftbar gemacht werden, die im Territorium des Vertragsstaates unternehmerischen Tätigkeiten nachgehen. Wenn also die Besonderheiten von transnationalen Wirtschaftsaktivitäten mit dem Treaty fokussiert und reguliert werden sollen, müssen insbesondere diese grenzüberschreitenden Fälle vom Text erfasst werden. Das ist einer der Aspekte, der dem Treaty zusätz-

lichen Wert verleihen kann: die Festlegung von möglichst hohen Standards in grenzüberschreitenden Fällen bzw. in Fällen, die mehr als ein Unternehmen betreffen und/oder in welchen die Unternehmenseinheiten ein bestimmtes Maß an Kontrolle übereinander ausüben. Die aktuellen Haftungsbestimmungen für alle natürlichen und juristischen Personen in Artikel 8.6. sind deutlich weiter formuliert als in den UN-Leitprinzipien oder in der CSDDDD.

Wie wichtig es ist, die Entwicklung dieses Artikels im Auge zu behalten, hebt Kinda Mohamadih hervor. Sie weist darauf hin, dass Artikel 8.6 über die Jahre hinweg bereits abgeschwächt wurde. Dies zeigt ein Vergleich der Formulierungen im aktuellen „Third updated Draft (clean version)“ vom Juli 2023 mit dem ursprünglichen dritten Entwurf aus dem Sommer 2021. Im Text von 2021 sind die Regelungen noch viel deutlicher ausgearbeitet.

Third Revised Draft 2021

8.6.
States Parties shall ensure that their domestic law provides for the liability of legal and/ or natural persons conducting business activities, including those of transnational character, for their failure to prevent another legal or natural person with whom they have had a business relationship, from causing or contributing to human rights abuses, when the former controls, manages or supervises such person or the relevant activity that caused or contributed to the human rights abuse or should have foreseen risks of human rights abuses in the conduct of their business activities, including those of transnational character, or in their business relationships, but failed to take adequate measures to prevent the abuse.

Third Updated Draft 2023

8.6.
Each State Party shall ensure that legal and natural persons held liable in accordance with this Article shall be subject to effective, proportionate, and dissuasive penalties or other sanctions.

Quellen: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/LBI3rdDRAFT.pdf> und <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session9/igwg-9th-updated-draft-lbi-clean.pdf>

Bei der Frage nach Sorgfaltspflichten und Prävention (beides in Artikel 6) orientieren sich die Textentwürfe an den UN-Leitprinzipien, indem anerkannt wird, dass alle Unternehmen potenziellen Einfluss auf die Menschenrechtssituation haben können. Allerdings, und das legt Artikel 3.2 bereits klar fest, dürfen Staaten begründete Abstufungen in Bezug auf Größe etc. vornehmen, um vor allem KMUs vor einer unverhältnismäßigen Belastung zu schützen. Unterschiede in Umfang und Detailgrad der Sorgfaltspflichten dürfen aber nicht daran festgemacht werden, ob das betroffene Unternehmen national oder international angesiedelt ist bzw. agiert. Ein massiver Nachteil für kleinere Unternehmen oder gar negative Auswirkungen für die Entwicklung einer Volkswirtschaft, wie von Indien

befürchtet, sollten durch die Flexibilität in der nationalen Umsetzung des Treaty ausgeschlossen sein.

Da der Treaty von den Vertragsstaaten in nationales Recht überführt wird, sollte auch die von Äthiopien geäußerte Sorge vor einer Einmischung in innere Angelegenheiten unbegründet sein. Im Verhandlungsprozess hat man sich gegen die Idee einer internationalen Gesetzgebung entschieden und sich auf die Integration des Treaty in die nationalen Rechtssysteme beschränkt. Ein solcher Ansatz respektiert die Souveränität der Staaten und stellt sicher, dass der Vertrag an bestehende nationale Systeme angepasst werden kann. Das Abkommen fungiert de facto als Rahmenvertrag, der die unterzeichnenden Staaten in die Pflicht nimmt, nationale

Regelungen zu Haftung und menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten zu entwickeln und zu stärken.

Fazit und Ausblick

Es ist unumstritten, dass die Klärung des Anwendungsbereichs maßgeblich für den Erfolg und die Wirksamkeit des UN-Treaty ist. Es überrascht daher nicht, dass diese Frage in den Verhandlungen seit Jahren eine wichtige Rolle spielt. Angesichts der Kontroversen lohnt es sich aber, einen Schritt zurückzugehen und den Blick auf die wesentliche Zielsetzung des UN-Treaty-Prozesses zu lenken. Wenn der Vertrag seine Funktion als wirksamer und rechtlich bindender Menschenrechtsvertrag in transnationalen Wirtschaftsbeziehungen erfüllen soll, sollten weniger die Verursacher, sondern vielmehr die zu schützenden Rechteinhaber im Zentrum stehen. Bislang können Betroffene von Menschenrechtsverletzungen aufgrund mangelnder internationaler Kooperation und komplizierter Wirtschaftsbeziehungen ihre Rechte nur selten oder gar nicht vor Gericht geltend machen. Um den Fokus auf diese Lücke im Rechtssystem zu bewahren und gleichzeitig alle Menschen zu schützen – unabhängig von dem Akteur, der den Schaden verursacht hat – muss der gesamte Vertrag in den Blick genommen werden. Die Menschenrechte der Betroffenen verändern sich nicht in Abhängigkeit davon, wer den Schaden verursacht hat. Statt also viel Zeit und Energie in die genaue Definition von

TNCs zu investieren, lohnt sich eher eine umfassende und starke Definition von „business activities of a transnational character“ in Artikel 1.5 des Treaty-Entwurfs. Außerdem lohnt es sich, größeres Augenmerk auf eine starke Ausarbeitung der operationalen Artikel im Text zu legen, denn der Anwendungsbereich kann nicht losgelöst von den anderen Artikeln betrachtet werden. Ein starker Schutz der Opfer und umfassende Regelungen zu Haftungsfragen sollten daher in den Artikeln 4 bis 8 fokussiert werden. Entscheidend für den praktischen Erfolg des Treaty ist darüber hinaus die ernsthafte internationale Kooperation der Vertragsstaaten in grenzüberschreitenden Fällen. Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, kann ein umfassendes Instrument ohne Schlupflöcher entstehen.

Gleichzeitig brauchen die Staaten keine Sorge vor Einmischung in innere Angelegenheiten und dem Verlust von Kontrolle über ihr eigenes Rechtssystem zu haben, denn der Treaty muss nach seiner Verabschiedung in die jeweilige nationale Gesetzgebung überführt werden. Ebenso sind Befürchtungen unbegründet, dass einheimische KMUs durch den Treaty übermäßig belastet würden. Denn Artikel 3.2 des gegenwärtigen Treaty-Entwurfs sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, Abstufungen in den Sorgfaltspflichten vorzunehmen, allerdings nur in Bezug auf Größe, Sektor, Kontext oder Schwere der Menschenrechtsverletzungen, nicht aber hinsichtlich der Frage, ob das Unternehmen lokal oder im Ausland registriert ist.

Weiterführende Informationen

Webseite der UN-Arbeitsgruppe zum UN-Treaty:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/wgtranscorp/pages/igwgontnc.aspx>

Webseite des Business & Human Rights Resource Centre zum UN Binding Treaty:

<https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/governing-business-human-rights/un-binding-treaty/>

Seminar-Reihe des Business & Human Rights Resource Centre, Webinar 3: "The most debated provisions in the negotiations? Treaty scope and its legal implications":

<https://youtu.be/uxxxNDntGp4>

Webseite des Global Policy Forum Europe zum Treaty (deutsch):

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

Informationen zur Treaty Alliance Deutschland:

<https://www.cora-netz.de/themen/un-treaty/>

Webseite der internationalen Treaty Alliance (englisch):

<https://www.treatymovement.com/>

Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) zum UN-Treaty:

<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/wirtschaft-und-menschenrechte/un-treaty-prozess>

Zu LkSG und CSDDD:

Robert Grabosch (2024): Die EU-Lieferketten-Richtlinie – Weltweiter Schutz für Mensch und Umwelt. Berlin: FES

<https://library.fes.de/pdf-files/international/21288.pdf>

Initiative Lieferkettengesetz (2024): Was liefert das EU-Lieferkettengesetz? – Kurzbewertung der EU-Lieferkettenrichtlinie (CSDDD). Berlin.

https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2024/05/Initiative-Lieferkettengesetz_Kurzanalyse-CSDDD-3.pdf

Anhang

Tabelle 1
Positionen von Ländern in den Treaty-Verhandlungen

Enger Anwendungsbereich	Differenzierte Aussagen	Breiter Anwendungsbereich
Ägypten	Mexiko	Brasilien
Algerien	Namibia	Chile
Argentinien	Palästina	Ecuador
Äthiopien		EU
Aserbaidschan		Panama
Bolivien		Peru
Burkina Faso		Schweiz
China		Spanien
Ghana		Vereinigtes Königreich
Honduras		Vereinigte Staaten
Indien		
Indonesien		
Iran		
Kolumbien		
Kuba		
Malawi		
Mozambique		
Pakistan		
Philippinen		
Russland		
Südafrika		
Venezuela		

Quelle: „Compilation of general statements from States and non-State stakeholders“ während der bisherigen Tagungen der OEIGWG.

Tabelle 2:
Überblick über Argumente für einen engen oder breiten Anwendungsbereich des UN-Treaty

Enger Anwendungsbereich	Differenzierte Aussagen	Breiter Anwendungsbereich
Dieselben Regeln können nicht für sehr unterschiedliche Unternehmen gelten	Der Treaty räumt in Artikel 3.2 die Möglichkeit ein, bei der nationalen Umsetzung Abstufungen für KMUs vorzunehmen	„level playing field“ – Wettbewerbsverzerrung befürchtet
Der Treaty muss der speziellen Machtposition und den Rechtsverletzungen von TNCs besonders Rechnung tragen	Breite Definition von Aktivitäten und Unternehmen, aber Fokus auf transnationalen Charakter	Die Unternehmensform ist irrelevant für die Opfer
Lokale Unternehmen sind bereits durch nationale Gesetze erfasst	Fokus auf transnationale Aktivitäten – egal von welchem Akteur	Komplexe Strukturen und lokale Registrierung von TNCs
Sorge vor negativen Auswirkungen auf das Recht auf Entwicklung	Bestmögliche Wirksamkeit durch breiten Anwendungsbereich, aber Fokus auf die Regulierungslücke bei TNCs	Schlupflöcher u.a. durch Umstrukturierung der Unternehmen möglich
Sorge vor Einmischung anderer Staaten	Fokussierung auf die Aktivitäten und operationalen Aspekte von kommerziellen Aktivitäten	Definition von TNC's problematisch
Treaty ist dafür da, die bestehende Rechtslücken für TNCs zu schließen		„Jurisdiction shopping“ verhindern
Fokussierung erhöht die Wirksamkeit des Treaty		

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Impressum

Reichweite eines UN-Treaty zu Wirtschaft und Menschenrechten

Für welche Unternehmen soll er gelten?

Herausgeber:

Global Policy Forum Europe e.V.

Königstraße 37a · 53115 Bonn

Tel. 0228 96 50 510 · europe@globalpolicy.org · www.globalpolicy.org

Kontakt: Jens Martens

Rosa-Luxemburg-Stiftung

Straße der Pariser Kommune 8a · 10243 Berlin

info@rosalux.org · www.rosalux.de

Kontakt: Till Bender

Autorin: Celia Sudhoff

Redaktionelle Mitarbeit: Till Bender, Jens Martens und Paul Wege

Gestaltung: www.kalinski.media

Berlin/Bonn, Dezember 2024

Das Briefing ist Teil eines Kooperationsprojekts zwischen dem Global Policy Forum Europe und der Rosa-Luxemburg-Stiftung, gefördert mit Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt des Zuwendungsgebers wieder. Für den Inhalt ist die Autorin allein verantwortlich. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und darf nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.