

# Das UN-Abkommen für Wirtschaft und Menschenrechte

Wie kommen wir weltweit zu ökologisch und sozial nachhaltigen Lieferketten?

Bericht über das digitale Fachgespräch vom 20. Oktober 2020

In Deutschland wird gerade über die Ausgestaltung eines Lieferkettengesetzes verhandelt, in der Europäischen Union hat Justizkommissar Didier Reynders eine Gesetzesinitiative zur Regulierung menschenrechts- und umweltbezogener Sorgfaltspflichten von Unternehmen in ihren Lieferketten für das kommende Jahr angekündigt. Vom 26. bis 30. Oktober 2020 findet im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) in Genf die sechste Verhandlungsrunde zu einem völkerrechtlichen Abkommen für Wirtschaft und Menschenrechte, dem sogenann-

ten UN Treaty, statt. Dort wird der zweite überarbeitete Abkommensentwurf für den UN-Treaty, der seit August 2020 vorliegt, von einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe diskutiert werden. Aus diesem Anlass haben Global Policy Forum, BUND, Brot für die Welt und MISEREOR Rechtswissenschaftler\*innen und Politikvertreter\*innen am 20. Oktober 2020 zu einem digitalen Fachgespräch eingeladen, um den zweiten überarbeiteten Entwurf des Abkommens zu kommentieren.

„Das Abkommen wird momentan vorwiegend von den Ländern des globalen Südens getragen. Industrienationen wie die USA, Kanada und die EU-Mitgliedsstaaten inklusive Deutschland standen dem Prozess von Beginn an skeptisch bis ablehnend gegenüber“, sagte **Karolin Seitz** vom Global Policy Forum in ihrer Begrüßung. Im Fachgespräch sollte außerdem erörtert werden, in welcher Weise der UN Treaty zum Umweltschutz beitragen kann. „Von der Katastrophe in Bhopal 1984 bis zum Dammbbruch der Eisenerzmine Brumadinho in Brasilien 2019 haben diese Ereignisse gezeigt, dass Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen meist eng verknüpft sind mit Schäden an der Umwelt“, so Seitz.

## Rechtliche Fachdiskussion

Prof. Dr. **Markus Krajewski**, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg eröffnete die Konferenz mit einer juris-

tischen Einschätzung zum aktuellen Entwurf des UN-Abkommens für Wirtschaft und Menschenrechte („Second Revised Draft“). „Auf Grundlage dieses Second Revised Draft können Verhandlungen geführt werden“, sagte Krajewski. Völkerrechtlich böte dieser eine klare Grundlage. Die Frage, ob Unternehmen Menschenrechte verletzen können, beantwortete der Text klug mit dem Begriff „Human Rights Abuse“, also dem Missbrauch von Menschenrechten, in Artikel 1 Absatz 2. Dass der Text, wie auch die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, für alle Wirtschaftsunternehmen gelte, sei ein Zugeständnis an die politische Forderung der Europäischen Union. Artikel 3 Absatz 2 ermögliche, kleinteiliger zu regeln, wenn es um kleine und mittlere Unternehmen gehe. Das normative Programm, vor dessen Hintergrund die Aktivitäten von Wirtschaftsunternehmen geprüft werden, seien alle international anerkannten Menschenrechte. Auf dieser Grundlage – etwa dem Recht auf gesunde Umwelt – könnten auch Umweltfragen menschenrechtlich verhandelt werden.

Krajewski hob als zentrale materielle Vorschrift Artikel 6 zur Prävention hervor. In Anlehnung an die UN-Leitprinzipien sei darin eine konkrete Verpflichtung der Staaten zur Regulierung dieser unternehmerischen Verantwortung formuliert. Artikel 6 Absatz 3 greife auf, dass neben einer menschenrechtlichen auch eine umweltbezogene Folgenabschätzung vorgesehen sei. Diese Regelungstechnik folge aus den UN-Leitprinzipien.

Große Bedeutung maß Krajewski dem Artikel 8 bei, der die Haftung von Unternehmen regelt. Dies sei ein zentraler Streitpunkt – insbesondere, wie weit diese Haftung gehen soll. Hier würde ein Scheitern der Prävention angesprochen. Dies ließe sich nach Auffassung Krajewskis entweder konkreter fassen oder man statuiere dies als allgemeines Prinzip auf völkerrechtlicher Ebene, das in der innerstaatlichen Rechtsordnung verankert werden müsse. Ein weiterer, auch in der deutschen Diskussion um das Lieferkettengesetz kontrovers diskutierter Punkt sei die Frage nach der Haftungsbefreiung. Artikel 8 Absatz 8 schreibe vor, dass die menschenrechtliche Sorgfalt keine automatische Haftungsbefreiung beinhalte. In jedem Fall müsse sich ein Gericht im Einzelfall damit auseinandersetzen, ob das Unternehmen zur menschenrechtlichen Sorgfalt genügend unternommen hat (Artikel 8 Absatz 8). Die Artikel 9, 10 und 11 betreffen die Zuständigkeit des Gerichts. Artikel 11 beschreibe das anwendbare Recht als Wahlrecht des Opfers, ob in einem Schadensfall sein Heimat- oder Gaststaatsrecht angewendet werden soll. Dafür müsse die Rom-II-Verordnung der EU über den Konflikt von Gesetzen über das auf außervertragliche Verpflichtungen anwendbare Recht entsprechend geändert werden.

Der vorliegende Entwurf enthalte eine Vorschrift zum Verhältnis von Menschenrechts- zu Handels- und Investitionsabkommen, „die noch gar nicht richtig gewürdigt wurde“: diese begründe eine Verpflichtung der Staaten, sicherzustellen, dass sowohl bestehende als auch zukünftige Verträge vereinbar sind mit diesem Abkommen sowie auch mit allen anderen Menschenrechtsübereinkommen. „Das würde bedeuten, dass vor jedem neuen Handelsabkommen eine menschenrechtliche Folgenabschätzung gemacht werden müsste.“ Der Abkommensentwurf konkretisiere extraterritoriale Staatenpflichten im Hinblick darauf, wie Staaten transnationale Wirtschaftstätigkeiten regulieren sollen. „Man kann sagen, dass ein solcher Vertrag ein robustes und weitreichendes Lieferkettengesetz verlangt“, fasste Krajewski zusammen.

Prof. Dr. **Anne Peters**, Direktorin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, kommentierte das Zusammenspiel verschiedener Haftungsformen zur Durchsetzung von Menschenrechten gegenüber Unternehmen. Die Umsetzung des Abkommens in nationales Recht könne im Zivilrecht passieren, im Strafrecht oder in einem besonderen Gesetz wie dem Lieferkettengesetz, sagte Anne Peters. Es gäbe daneben die Möglichkeit, dass Unternehmen direkt an internationale Menschenrechte gebunden werden, wenn es um zwingendes Völkerrecht (*jus cogens*) gehe, also schwerste Menschenrechtsverletzungen wie etwa Folter und systematische rassistische Diskriminierung.

Im Zivilrecht müssen im allgemeinen drei Punkte beachtet werden: Erstens müsse man das zuständige Gericht ermitteln, zweitens das anwendbare Recht und drittens müssen die Urteile anerkannt und vollstreckt werden können. Um das zuständige Gericht zu ermitteln, gäbe es in Artikel 9 drei Grundlagen: es könne das Gericht des Tatorts zuständig sein, das Gericht an dem Ort, an dem ein Tatbeitrag oder eine Unterlassung geleistet wurde, oder die Gerichte am Wohnsitz des Unternehmensakteurs. Nach Artikel 9 Absatz 2 gäbe es vier Möglichkeiten, den Sitz des Unternehmens zu definieren, die auch dem EU-Recht entsprächen. Dies könne erstens das Gericht am Sitz der Inkorporierung sein, dort also, wo die Gesellschaft rechtlich gegründet wurde. Zweitens das Gericht am Sitz des Unternehmens, drittens am Sitz der Hauptverwaltung und viertens dort, wo faktisch die Geschäftstätigkeit stattfindet.

Die zweite Frage, so Peters, sei das anwendbare Recht. Hier müsse unterschieden werden zwischen dem Prozessrecht und dem materiellen Recht. Das Verfahrensrecht sei immer Recht des Ortes, an dem das Verfahren stattfindet (*lex fori*). Das materielle Recht beinhalte eine weitere Schwierigkeit: Gerichte müssten herausfinden, nach welchen sog. Kollisionsregeln es zu dem inhaltlich anwendbaren Recht gelangen könne. Nach Artikel 11 Absatz 2 müsse das Gericht sein eigenes Kollisionsrecht anwenden. In Deutschland sei dies durch die Rom-II-Verordnung der EU geregelt.

Menschenrechtsmissbräuche seien deliktische, also unerlaubte Handlungen. Beim Deliktrecht gelte laut Rom-Verordnung das Recht des Ortes, wo der Schaden eintritt. Das würde bedeuten, dass ein deutsches Gericht das Recht jenes Landes anwenden müsse. „Das kann problematisch sein, weil die Gerichte hier dieses Recht unter Schwierigkeiten erst ermitteln müssen“, sagte Peters. Außerdem

könnte das Recht dieser Standortstaaten schwächer sein, zum Nachteil der Opfer.

Die strafrechtliche Umsetzung sei nur bei schweren Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden angemessen. Es gäbe zwei Probleme bei der strafrechtlichen Verfolgung: Deutschland etwa erkenne die Strafbarkeit von Unternehmen nicht als solche an. Unternehmen seien juristische Personen und nach deutscher klassischer Vorstellung setze die Kriminalstrafe Schuld voraus, die nur bei natürlichen Personen möglich sei. Eine weitere Schwierigkeit im Strafrecht stelle das Erfordernis der doppelten Strafbarkeit dar: nach deutschem Recht könne eine deutsche Firma meist nur dann bestraft werden, wenn die Tat im Ausland auch dort eine Straftat wäre. „Das Zusammenspiel dieses Abkommensentwurfs mit unserem Recht ist meiner Ansicht nach der richtige Weg aber wie sich dieses Zusammenspiel ausgestaltet – da gibt es noch zahlreiche juristische Fallstricke“, resümierte Peters.

**Daniel Augenstein** ist Associate Professor für Europäisches und Internationales Öffentliches Recht an der Universität Tilburg. Er befasste sich mit dem Verhältnis der EU zum Treaty-Entwurf.

„Der Entwurf würde es ermöglichen, dass die EU als „regional international organisation“ (Artikel 19) beitrifft“, sagte Daniel Augenstein. Die entsprechenden Kompetenzen der Europäischen Union in den Lissabonner Verträgen seien ein komplexes Thema. „In der Praxis sehe ich da kein Problem, insbesondere nicht mit Blick auf das immer wieder angeführte Argument, dass die EU keine allgemeine Kompetenz im Menschenrechtsschutz habe. Die EU hat weitreichende ausschließliche Kompetenzen bei der Außen- und Wirtschaftspolitik“, sagte Augenstein, „die gemeinsame Handelspolitik ist ja das Gegenstück zum Binnenmarkt.“ Jedoch berühre das Abkommen Gegenstände, auch im Umweltschutz, für die nicht ausschließlich die EU zuständig sei. Insofern dürfte es auf ein sogenanntes gemischtes Abkommen hinauslaufen, das die EU und die Mitgliedstaaten gemeinsam abschließen.

Mit Blick auf die anvisierte europäische Gesetzgebung zu menschen- und umweltrechtlichen Sorgfaltspflichten bemerkte Augenstein, dass diese Gesetzgebung Sorgfaltspflichten mit extraterritorialem Effekt vorsehen wird. „Das Gesetzesvorhaben soll sehr ambitioniert werden, da ist es ein bisschen schwierig, sich vorzustellen, dass die EU sich im Bereich der Abkommensverhandlungen weiter so

regressiv verhält.“ Darüber hinaus würden andere Staaten in Europa – etwa Frankreich, Großbritannien und die Niederlande – mit eigenen Gesetzen zur Unternehmerischen Sorgfaltspflicht (*home state regulations*) die Umsetzung zukünftiger völkerrechtlicher Pflichten möglicherweise schon vorwegnehmen. Vieles, was der Entwurf vorschreiben würde, würde also in der EU schon gemacht. So etwa in der Timber-Regulation über die Sorgfaltspflichten von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen. Jene hätte auch einen extraterritorialen Effekt. Auch verdichten sich die Hinweise darauf, dass das Europarecht selbst die EU verpflichtet, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten in ihren externen Tätigkeiten zu beachten. Aus der Perspektive des internationalen und des europäischen Menschenrechtsschutzes gäbe es eine langjährige Tendenz, den Menschenrechtsschutz auf den Umweltschutz auszuweiten. So schein etwa EU-Justizkommissar Didier Reynders der Auffassung zu sein, dass menschenrechtliche Sorgfaltspflichten ein notwendiger Bestandteil des EU Green Deal seien. Gleichzeitig wolle die EU im kommenden Sorgfaltspflichtengesetz auch umweltrechtliche Pflichten regeln. „Vieles gibt es schon, auch wenn das nicht alles dem gleicht, was das Abkommen vorsieht“, resümierte Augenstein, „Insofern würde man sich wünschen, dass sich die EU in den Verhandlungen vielleicht etwas konstruktiver einbringt.“

Dr. **Roda Verheyen**, Rechtsanwältin in der Hamburger Kanzlei Günther, spezialisiert auf Umwelt- und Völkerrecht, erläuterte die Schwierigkeiten menschenrechtsbezogener Umweltrechte. „Der Abkommensentwurf enthält an vielen Stellen ausdrücklich Umweltbezüge“, sagte Roda Verheyen. Dies gelte nicht nur für die Definition des Menschenrechtsmissbrauchs (Artikel 1), sondern für Abhilfemaßnahmen (Artikel 4) und die Prävention (Artikel 6). Das seien eindeutige Hinweise darauf, dass es auch separat um Umwelt geht, nicht nur um die Ausweitung der klassischen Menschenrechte auf die Umwelt. Diese Verbindung sei grundsätzlich richtig und wichtig. Die Frage sei, ob das Abkommen ein Fortschritt sei für den multilateralen oder nationalen Umweltschutz. Verheyen sieht auch Überschneidungen etwa mit der Aarhus-Konvention über den Zugang zu Informationen, die die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. „Das muss nicht unbedingt ein Problem sein, muss aber adressiert werden“, so Verheyen, „denn was wir auf keinen Fall wollen,

ist, dass ein neues Abkommen bereits verhandelt und etablierte Standards absenkt.“

Verheyen beschrieb drei wesentlich Unterschiede zwischen Menschenrechten und Umweltrecht im Kontext von Sorgfaltspflichten für Unternehmen. Beim Umweltrecht habe man es besonders oft mit dem Problem der Kumulation zu tun. Dabei verstoße nicht ein Akteur gegen ein Recht – sondern viele Unternehmen verschmutzen gleichzeitig etwa mit persistenten Chemikalien. Kumuliert führe das dazu, dass das Wasser nicht mehr trinkbar ist. „Das macht es meiner Sicht notwendig, dass man umweltbezogene Pflichten teilweise anders regeln muss als reine Menschenrechtspflichten.“ Dies sei insbesondere eine Frage der Vorsorge, wie sie in Artikel 6 zur Prävention formuliert ist. „Im Kontext der Umwelt, die wir heute vor uns haben, und der planetaren Grenzen, die an so vielen Stellen überschritten sind, hat es keinen Sinn, sich nur auf konkrete Schäden zu beziehen, die dann auch noch zu Menschenrechtsverstößen führen“, betonte Verheyen.

Der weitere Unterschied liege im Zugang zu Rechtsmitteln und Abhilfemaßnahmen. Im Abkommen hieße es, dass Opfer Anspruch darauf haben sollen, dass Unternehmen Umweltverschmutzungen beseitigen. Ohne eine Klärung, wer diesbezüglich antragsberechtigt ist, würde dies nur in ganz wenigen Ländern tatsächlich einen Fortschritt bringen.

Schließlich verwies Verheyen darauf, dass parallel zum UN Treaty eine UN-Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines Globalen Paktes für die Umwelt befasst ist. Einiges würde dabei parallel geregelt. Man solle beide Initiativen dazu nutzen, die Ansätze zur Integration von Umwelt- und Menschenrechtspflichten stärker zu konkretisieren. „Ich glaube, dass diese Verhandlungen ein gutes Vehikel sind um tatsächlich umwelt- und vorsorgebezogene Pflichten und Menschenrechte stärker miteinander zu verbinden. Es ist an der Zeit, dass das auch vertraglich stärker aufgegriffen wird.“

In der anschließenden Fachdiskussion wurde eine UN-Rahmenkonvention als Alternative zum UN Treaty angesprochen. Laut **Markus Krajewski** seien der Treaty-Entwurf und die Verhandlungen in der UN-Arbeitsgruppe derzeit der einzige völkerrechtlich legitimierte Prozess. Es existiere kein Entwurf zu einer Rahmenkonvention, den man sinnvoll diskutieren könne. Man könne den Gedanken einer Rahmenkonvention mit dem Treaty-Entwurf verknüpfen: „Insofern sollte man das nicht so dichotomisch diskutieren, sondern sagen, das, was eine Rahmenkonvention ausmacht, kann man auch in den Verhandlungsprozess einführen.“ Wie Umweltrechte im Abkommensentwurf definiert seien, war ebenfalls Teil der Diskussion. „Die Frage ist, um welchen Schutzstandard geht es und wer entscheidet das? Ich bin nicht der Auffassung, dass das, was im Moment im Treaty-Text steht, ausreicht. Wenn ich es nicht schaffe, in einem solchen Instrument konkrete und schon international vereinbarte anwendbare Produktverbote wie zum Beispiel bei Chemikalien als Umweltstandard aufzunehmen, dann hat das keine Zähne“, sagte **Roda Verheyen**. **Daniel Augenstein** wies darauf hin, dass das Problem der Kumulation auch beim Menschenrechtsschutz eine große Rolle spiele – etwa bei Sport-Großveranstaltungen wie den Olympischen Spielen. Dort gäbe es eine große Pluralität von öffentlichen und privaten Akteuren, die grenzüberschreitend agieren. „Ich glaube, dass das Völkerrecht vor großen Herausforderungen steht, es gibt ja die Idee der gemeinsam geteilten Verantwortlichkeiten, aber ich glaube, dass das Abkommen das nicht leisten kann. Das kann nur ein Ausschnitt sein.“

## Politische Fachdiskussion

Der zweite Teil der Fachdiskussion beschäftigte sich mit politischen Fragen in Bezug auf die Umsetzung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten.

**Angela Kariuki** vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) musste ihre Teilnahme kurzfristig absagen. Dies ist die Zusammenfassung ihres eingereichten Diskussionspapiers. Kariuki verweist darin auf die 16 Framework Principles aus dem Abschlussbericht des UN-Sonderberichtserstatters für Menschenrechte und Umwelt, Prof. John H. Knox von 2018 als nützliche Grundlage für die Klärung bestehender staatlicher Pflichten und -unternehmerischer Verantwortung im Hinblick auf die umweltbezogenen Menschenrechte. So sei in Prinzip 12 erwähnt, dass die Staaten sicherstellen sollen, dass Umweltstandards gegenüber öffentlichen und privaten Akteuren wirksam durchgesetzt werden.

Dennoch sei die genaue Beziehung zwischen der Verantwortung der Unternehmen für die Achtung und dem Inhalt der umweltbezogenen Menschenrechte oft nicht klar beschrieben. Ein Grund dafür sei, dass Umweltfragen meist als Gegenstand technisch-wissenschaftlicher Standards behandelt würden, anstatt sie mit Menschenrechten zu verknüpfen.

In einem gemeinsamen Projekt mit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und dem Sekretariat der UN-Klimarahmenkonvention entwickle UNEP ein Instrumentarium für Unternehmen. Dieser Werkzeugkasten soll praktische Ansätze zur Identifizierung und Bewältigung umweltbezogener Herausforderungen bieten, indem bestehende Instrumente für verantwortungsbewusstes unternehmerisches Handeln genutzt werden. Der Schwerpunkt liege auf globalen Umweltthemen wie Klimawandel, Biodiversität, Wasser und Kreislaufwirtschaft.

Bei UNEP habe man festgestellt, dass einerseits vor allem verantwortungsbewusste Produktion, Konflikte und Versorgungssicherheit die Sorgfaltspflichten-Ansätze der Unternehmen prägten – besonders im Zusammenhang mit der Rohstoffgewinnung. Andererseits würden bei der Sorgfaltspflichten-Prüfung von Lieferketten Fragen im Zusammenhang mit Umwelt und Entwicklung zu wenig beachtet.

Kariuki geht in ihrem Papier auch auf die aktuelle Corona-Situation ein: die Einhaltung der Menschenrechte und Standards zum verantwortungsvollen unternehmerischen Handeln und der Sorgfaltspflichten als Antwort auf die COVID-19-Krise würden helfen zu vermeiden, dass Geschäftsentscheidungen potenzielle negative Auswirkungen auf Menschen und den Planeten hätten. Regierungen müssten deshalb sicherstellen, dass sich ihre Reaktion auf die COVID-19-Krise an menschenrechtsbasierten Ansätzen und Standards zum verantwortungsvollen unternehmerischen Handeln orientierten, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen die negativen sozioökonomischen Auswirkungen der Krise nicht verschlimmern, sondern stattdessen Anreize für Unternehmen schafften, potenzielle Schäden zu mindern – auch in Bezug auf Umweltangelegenheiten. Schließlich habe COVID-19 das Bewusstsein dafür geschärft, dass es den Lieferketten an Widerstandsfähigkeit mangelt. Darüber hinaus würden Klimawandel, Wasserverschmutzung und der Verlust der biologischen Vielfalt – etwa durch Entwaldung und illegalen Handel mit Wildtieren – dazu beitragen, dass sich das Risiko ähnlicher Pandemien in Zukunft erhöhen könnte. Kariuki betont, dass Umweltrisiken auch nachteilige Auswirkungen auf die Wirtschaft hätten: Luft- und Wasserverschmutzung würden die Folgen von COVID-19 für Beschäftigte und Gemeinschaften verstärken. Luftverschmutzung etwa erhöhe die Anfälligkeit für Atemwegserkrankungen, mangelnder Zugang zu sauberem Wasser und sanitären Einrichtungen mache Händewaschen schwer.

Kariuki begrüßte, dass bereits einige politische Initiativen und Regulierungsansätze in den verschiedenen Ländern und auf unterschiedlichen Ebenen, die Sorgfaltspflichten in der Lieferkette und Umweltziele gleichzeitig behandeln würden. Solche Bemühungen könnten einen „gerechten Übergang“ (*just transition*) hin zu einer nachhaltigen Weltwirtschaft vorantreiben, sei es im Rahmen des europäischen Green Deal, der EU-Initiative für Regulierung der Wirtschaft zu menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflicht oder bei Initiativen zum Wiederaufbau der Wirtschaft nach der COVID-19-Krise.

**Holger Dreiseitl**, stellvertretender Referatsleiter Wirtschaft und Menschenrechte des Auswärtigen Amtes, skizzierte die Rolle der Bundesregierung bei den Verhandlungen des UN-Abkommens für Wirtschaft und Menschenrechte. Intensiv be-

fasst mit den Beratungen diesbezüglich seien auch Justiz-, Wirtschafts-, Arbeits-, Umwelt- und Entwicklungsministerium. In den vergangenen zwei Jahren habe man die volle Ressortbeteiligung sichergestellt. Jedoch: „Es dürfte niemanden überraschen, wenn ich sage, dass die Haltungen innerhalb der Bundesregierung zwischen den Ressorts zu diesem Prozess auseinandergehen.“ Dies betreffe sowohl den UN Treaty als solchen als auch Detailfragen. Voraussetzung für die Teilnahme an den Verhandlungen des UN Treaty beim UN Menschenrechtsrat in Genf sei, als Bundesregierung einen einheitlichen Kurs zu finden.

Im Falle eines Eintritts der EU in die Treaty-Verhandlungen würde es sich um ein gemeinsames Vorgehen von EU-Kommission und der Mitgliedsstaaten mit Blick auf die Regelungsinhalte als „gemischtes Abkommen“ handeln. Ein Verhandlungsmandat bestehe innerhalb der EU bislang nicht. „Für die bevorstehende sechste Sitzung bedeutet das, dass die EU – wie schon im vergangene Jahr – nicht als Verhandlungspartner teilnehmen kann“, sagte Dreiseitl.

Man habe sich aber zwischen den europäischen Mitgliedsstaaten geeinigt, gemeinsam den „Kurs des partiellen Engagements“ fortzusetzen. „Für uns als Bundesregierung ist es nicht vorstellbar, dass wir als EU dem Verhalten anderer Wirtschaftsblöcke aus dem globalen Norden folgen und uns aus diesem Prozess zurückziehen“, betonte Dreiseitl mit Blick auf die bevorstehende Sitzungswoche. Man werde die Sitzungen verfolgen und mit der EU eine gemeinsame Stellungnahme erarbeiten. Die Bundesregierung erkenne an, dass eine rechtlich verbindliche Regelung auf internationaler Ebene eine Rolle bei der Umsetzung eines so genannten „Smart Mix“ aus freiwilligen und verpflichtenden Maßnahmen gemäß den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sein könne.

Die Debatten über die Eckpunkte eines deutschen Lieferkettengesetzes und die sich abzeichnenden EU-weiten Sorgfaltspflichten trügen dazu bei, dass eine Positionierung der Bundesregierung in Einzelfragen zum Treaty-Entwurf derzeit eher erschwert würde. Es sei schwierig für die Ressorts, Diskussionen in Berlin und gleichzeitig zu einem internationalen Prozess mit vielen gleichen Fragestellungen zu führen. „Mit der Ausgestaltung der Eckpunkte und einem konkreten Gesetzesentwurf wird sich absehbar auch die Ressortabstimmungen zum Treaty-Prozess deutlich verändern“, so Dreiseitl. Maßstab für die Bundesregierung bleiben die UN-Leitprinzipien mit nationalen Aktionsplänen

als zentralem Element. Diese wolle man weltweit voranbringen. „Wir möchten im besten Fall dahin kommen, dass sich eine Dichotomie zwischen internationaler verbindlicher Regelung und einem breiten Smart-Mix-Ansatz der UN-Leitprinzipien nicht fortsetzt und verhärtet.“

Ob der aktuelle Treaty-Entwurf grundsätzlich verhandlungsfähig sei, sei im Moment auch als eine politische und nicht nur rechtliche Frage zu sehen.

**Lia Polotzek** vom BUND wollte wissen, was Deutschland mit Blick auf die EU-Ratspräsidentschaft daran hindere, sich mit aller Stärke für ein solches EU-Mandat einzusetzen. Der Prozess zur Erstellung der EU-Position würde vom Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) geleitet, nicht von der Präsidentschaft, antwortete Dreiseitl. Der EAD leite auch die Arbeitsgruppe Menschenrechte COHOM. Dreiseitl wiederum kritisierte, dass sich weder der EAD noch die EU Kommission gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten strukturiert mit der Frage beschäftigten, was es für die EU und europäische Unternehmen bedeute, wenn ein UN Treaty die Mehrheit in der Generalversammlung fände und nach ausreichenden Ratifikationen in Kraft treten würde. Daran knüpfte **Daniel Augenstein** an: „Letztendlich bewegen wir uns schon länger auf die Komplementarität zwischen den UN-Leitprinzipien und dem UN Treaty-Entwurf zu, die könnte man in weiteren Verhandlungen sicher noch weiter ausbauen.“ Ein Mehrwert des UN-Treaty wäre, dass Staaten eine nationale Sorgfaltspflichtgesetzgebung als völkerrechtliche Verpflichtung anerkennen. Das würde den Menschenrechtsschutz wieder stärker im Staat verankern und damit den oft vorgebrachten Vorwurf entkräften, der Staat würde seine Verantwortung auf die Unternehmen abwälzen. Was das Abkommen böte, sei eine multilaterale Grundlage, die Staaten sich gegenseitig das Recht zuschreibe, Unternehmen zu regulieren.

Zum Abschluss kehrte **Lia Polotzek** zur Ausgangsfrage zurück: „Wie kommen wir zu ökologisch und sozial nachhaltigen Lieferketten?“ Ein UN-Abkommen könne Teil davon sein, der Treaty-Prozess sei momentan das einzig verbindliche, der auf internationaler Ebene geführt wird, um transnationale Unternehmen entsprechend zu verpflichten. „Wir müssen aber weitergehen und uns fragen, was eine nachhaltige Weltwirtschaft wirklich bedeuten würde. Wir sehen von zivilgesellschaftlicher Seite

alle, dass diese, wie sie jetzt ausgestaltet ist, sowohl ökologisch als auch sozial und menschenrechtlich nicht nachhaltig ist“. In einer Krise wie der Corona-Pandemie müssten Anknüpfungspunkte genutzt werden, um zu resilienteren Lieferketten zu gelangen. Es dürfe nicht nur darum gehen, Standards einzuhalten, sondern auch darum, Lieferketten

global völlig anders zu gestalten und die Weltwirtschaft solidarisch zu regionalisieren. „Wir müssen uns fragen, warum im internationalen Kontext Investorenrechte mit verbindlichen Regelungen sehr stark geschützt sind, während die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltschutz nur an freiwillige Selbstverpflichtung geknüpft ist.“

### Weiterführende Informationen

**Henn, Elisabeth V./ Jahn Jannika (2020):** Rechtsgutachten. Zulässigkeit und Gegenstand umweltbezogener Sorgfaltspflichten in einem deutschen Lieferkettengesetz. Berlin: BUND/Greenpeace/DUH.

[https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/ttip\\_und\\_ceta/handel\\_lieferkettengesetz\\_rechtsgutachten.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/ttip_und_ceta/handel_lieferkettengesetz_rechtsgutachten.pdf)

**OEIGWG Chairmanship (2020):** Second Revised Draft. Legally Binding Instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises.

[https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/OEIGWG\\_Chair-Rapporteur\\_second\\_revised\\_draft\\_LBI\\_on\\_TNCs\\_and\\_OBEs\\_with\\_respect\\_to\\_Human\\_Rights.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/OEIGWG_Chair-Rapporteur_second_revised_draft_LBI_on_TNCs_and_OBEs_with_respect_to_Human_Rights.pdf)

**Verheyen, Roda (2020):** Ein deutsches Lieferkettengesetz. Echte Chance für den Umweltschutz. Stellungnahme mit Schwerpunkt auf materiellen Sorgfaltspflichten und Umsetzung am Beispiel besonders gefährlicher Chemikaliengruppen (Textilindustrie). Hamburg: Greenpeace/BUND/DUH.

<https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/s03111-greenpeace-lieferkettengesetz-stellungnahme-20200818.pdf>

**Treaty Alliance Deutschland (2020): Wichtiger Schritt für die menschliche und ökologische Ausrichtung der Weltwirtschaft.** Stellungnahme der Treaty Alliance Deutschland zum zweiten überarbeiteten Entwurf für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten (»Second Revised Draft«).

[https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/TreatyAllianz-D-Stellungnahme\\_2ndRevisedDraft\\_Sept-2020.pdf](https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/TreatyAllianz-D-Stellungnahme_2ndRevisedDraft_Sept-2020.pdf)

### Impressum

#### Das UN-Abkommen für Wirtschaft und Menschenrechte

Wie kommen wir weltweit zu ökologisch und sozial nachhaltigen Lieferketten?  
Bericht über das digitale Fachgespräch vom 20. Oktober 2020

#### Herausgeber:

##### Global Policy Forum Europe e.V.

Königstraße 37a

53115 Bonn

Tel. 0228 96 50 510

europa@globalpolicy.org

www.globalpolicy.org

Kontakt: Karolin Seitz

##### Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.

– Friends of the Earth Germany

Kaiserin-Augusta-Allee 5

10553 Berlin

Tel. 0302 758640

lia.polotzek@bund.net

www.bund.net

Kontakt: Lia Polotzek

**Autorin:** Kathrin Hartmann

**Redaktion:** Lia Polotzek und Karolin Seitz

**Gestaltung:** www.kalinski.media

Berlin/Bonn, Oktober 2020