

Zeit für die EU mitzumischen: Stellungnahme zum überarbeiteten Entwurf für ein verbindliches Menschenrechtsabkommen zu Transnationalen Konzernen und Sonstigen Unternehmen

Erstveröffentlichung / Primary Publication

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2023). *Zeit für die EU mitzumischen: Stellungnahme zum überarbeiteten Entwurf für ein verbindliches Menschenrechtsabkommen zu Transnationalen Konzernen und Sonstigen Unternehmen*. (Stellungnahme / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-91626-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Zeit für die EU mitzumischen

Stellungnahme zum überarbeiteten Entwurf für ein verbindliches Menschenrechtsabkommen zu Transnationalen Konzernen und Sonstigen Unternehmen

September 2023

Inhalt

1	Der politische Prozess	3
1.1	Genese	3
1.2	Aktuelle Lage	3
2	Zusammenfassende Bewertung des überarbeiteten Entwurfs	5
3	Bezüge zu Klima und Umwelt gestrichen (Art. 1)	6
4	Veränderungen der Sorgfaltspflichten (Art. 1, 6 und 8)	7
4.1	Abhilfe kein Teil der Sorgfaltspflichten	7
4.2	Keine Stakeholder-Einbindung	9
4.3	Unklare Verantwortung betreffend das Verhalten von Drittparteien	10
4.4	Prävention abgeschwächt	11
5	Weiter Anwendungsbereich (Art. 3)	12
5.1	Alle Unternehmen erfasst	12
5.2	Materieller Geltungsbereich weniger eindeutig	12
6	Rechte Betroffener (Art. 4)	13
6.1	Klarstellung zum Begriff „victim“ weiterhin notwendig	13
6.2	Ergänzung zu Klagerechten	13
7	Bezüge zu Konfliktkontexten gestrichen (Art. 6)	14
8	Zugang zu Recht (Art. 7, Art. 9–11)	14
8.1	Kollektiver Rechtsschutz	14
8.2	Vollstreckbarkeit ausländischer Urteile	15
8.3	Einschränkungen der gerichtlichen Zuständigkeit	15
8.4	Konkretisierung der Verjährung	16
8.5	Anwendbares Recht	16
9	Modifizierungen der Rechtshilfe (Art. 12)	16
10	Fazit und Ausblick	17

1 Der politische Prozess

Im Juni 2014 beschloss der UN-Menschenrechtsrat mit der Resolution 26/9 die Einrichtung der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zu Transnationalen Konzernen und Sonstigen Unternehmen (OEIGWG). Die Arbeitsgruppe soll ein internationales rechtsverbindliches Instrument zur Regelung der Aktivitäten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Bereich der Menschenrechte ausarbeiten. Vom 23. bis 27. Oktober 2023 wird die OEIGWG zur neunten Verhandlungsrunde zusammenkommen. Diskussionsgrundlage wird der überarbeitete Entwurf des ecuadorianischen Vorsitzes vom 31. Juli 2023 sein.

1.1 Genese

Damit das Abkommen seine gewünschte Wirkung – das Schließen von Schutz- und Rechenschaftslücken bei transnationalen Wirtschaftsaktivitäten – entfalten kann, müssen zumindest einige der relevanten Herkunftsstaaten transnationaler Unternehmen für das Abkommen gewonnen werden.

In den bisherigen Verhandlungen engagierten sich jedoch zur großen Mehrheit Gaststaaten transnationaler Unternehmen. Wichtige Industrieländer – wie die USA, Kanada, Australien, Schweiz, Großbritannien, Japan und Südkorea – unterstützen den Prozess nicht. Auch die Europäische Union (EU) machte bisher deutlich, dass sie noch nicht bereit sei, sich an den Verhandlungen zu beteiligen. Sie begründete dies in der Vergangenheit damit, dass EU-Vorschläge für mehr Konsensorientierung und zur Überwindung von Spaltungen seitens der Initiatoren der Resolution 26/9, Ecuador und Südafrika, nicht ausreichend berücksichtigt worden seien. Zudem fehle es an einem Verhandlungsmandat durch die Europäische Kommission. Die EU sieht jedoch keinen grundsätzlichen Widerspruch zwischen dem Vertragsprozess und dem globalen Konsens der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP), solange letztere die Grundlage für weitere internationale Rechtsentwicklungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte sind.

Es sind damit vor allem die Zivilgesellschaft und lateinamerikanische sowie afrikanische Staaten, die den Prozess in den vergangenen neun Jahren getragen haben. Im Zusammenhang mit der Entwicklung nationaler und regionaler Rechtsvorschriften, die auf die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen in ihren eigenen Betrieben und in den Lieferketten abzielen, haben Industriestaaten jedoch begonnen, die Verhandlungen engheriger zu beobachten und zu kommentieren. Die USA waren der erste Industriestaat des Globalen Nordens, der 2022 an den Verhandlungen teilnahm.

1.2 Aktuelle Lage

Achte Verhandlungsrunde (24.–28. Oktober 2022)

Verhandlungsgrundlage in der achten Sitzung der OEIGWG war wie bereits in der vorherigen Sitzung der dritte überarbeitete Vertragsentwurf.¹ Darüber hinaus lagen die Textvorschläge zur Verhandlung vor, die von den Staaten während der siebten Sitzung eingebracht wurden. Ein vierter überarbeiteter Entwurf wurde 2022 nicht vorgelegt, da der ecuadorianische Vorsitz für diese Arbeit die Einsetzung einer

¹ Sämtliche Unterlagen zur achten Sitzung finden sich unter <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/wg-trans-corp/session8> (Zugriff 12.09.2023).

Gruppe der Freunde des Vorsitzes (GoF) vorgesehen hatte. Die GoF nahm ihre Arbeit jedoch nicht wie geplant auf, da kein afrikanischer Staat die Region vertreten wollte. Folglich fanden keine unterjährigen Verhandlungen oder Konsultationen statt und der Prozess stockte. Die Staaten, die sich zur Teilnahme an der GoF bereit erklärten, waren Aserbaidschan, Frankreich, Indonesien, Uruguay und Portugal – somit waren alle anderen UN-Regionalgruppen vertreten, die westliche Regionalgruppe (WEOG) sogar überproportional.

Am 6. Oktober 2022 veröffentlichte der ecuadorianische Vorsitz zusätzlich zum dritten Entwurf informelle Alternativvorschläge für die Artikel 1 (Definitionen) und 6 bis 13 (Prävention, Zugang zu Rechtsmitteln, Haftung, gerichtliche Zuständigkeit, Verjährung, anwendbares Recht, Rechtshilfe, internationale justizielle Zusammenarbeit). Es blieb unklar, wer den Vorsitz bei der Ausarbeitung der informellen Vorschläge unterstützte und auf welcher Grundlage die jeweiligen Artikel ausgewählt und überarbeitet wurden. Infolgedessen waren zwei sehr unterschiedliche Dokumente mit widersprüchlichen Inhalten parallel Gegenstand der Verhandlungen: der dritte überarbeitete Entwurf, der das Ergebnis der vorangegangenen sieben Verhandlungsrunden widerspiegelte, und die informellen Vorschläge des Vorsitzes. Letztere überraschten die verhandelnden Staaten und die überwachenden nichtstaatlichen Akteure und wurden von ihnen weitgehend abgelehnt.

Staaten aus allen Regionen nahmen 2022 an der achten Sitzung teil. Eine zunehmende Anzahl von Industriestaaten gab allgemeine Erklärungen ab, wenn auch mit einem kritischen Ton (EU, Deutschland, Australien, Norwegen, Großbritannien, Schweiz, Japan, USA). Inhaltlich ähnelten die Beiträge denen früherer Sitzungen, konzentrierten sich auf Bedenken und formulierten Bedingungen für ein weitergehendes Engagement: Der Entwurf müsse dafür im Wesentlichen rechtlich solide und umsetzbar sein und auf einvernehmlichen Standards basieren. Wohlwollendere Einlassungen kamen von Portugal und Frankreich.

Die stetige Zunahme der Beteiligung von Industriestaaten zeigt, dass der Prozess, an dem sich diese Staaten ursprünglich nicht beteiligen wollten, und das Thema des Vertragsentwurfs selbst zu viel Zugkraft gewonnen haben, um weiterhin ignoriert zu werden.² Vor allem die EU kommentierte den Entwurf umfassender als in vergangenen Jahren und äußerte sich zu einer Reihe von Artikeln.

Die bemerkenswerteste Entwicklung war jedoch, dass mit den USA der erste Industriestaat des Globalen Nordens formell in die Verhandlungen eintrat. Zu vielen Artikeln sowohl des dritten überarbeiteten Entwurfs als auch der informellen Vorschläge des Vorsitzes machten die USA umfangreiche (kritische, aber konstruktive) Änderungsvorschläge. Dennoch bleiben die USA dem Prozess skeptisch gegenüber und favorisieren nach wie vor das Modell einer Rahmenkonvention.³

² S. Luthango, Sikho / Schulze, Meike (2023): Verhandlungen über ein verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten. SWP Aktuell, S. 5-6. https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2023A25_EU_Vertrag_WirtschaftMR_Web.pdf (Zugriff 12.09.2023).

³ S. dazu kurz Luthango / Schulze (2023), S. 7; Ausführlich: Methven O'Brien, Claire / Jolyon Ford (2017): Empty Rituals or Workable Models? Towards a Business and Human Rights Treaty. <https://ssrn.com/abstract=3206479>; Methven O'Brien, Claire (2020): Transcending the Binary: Linking Hard and Soft Law Through a UNGPS-Based Framework Convention. *American Journal of International Law* 114, S. 186-191.

Entwicklungen seit Ende der achten Verhandlungsrunde

Am Ende der achten Verhandlungsrunde erklärte sich Kamerun bereit, für die afrikanische Regionalgruppe an der GoF teilzunehmen. Das Gremium traf sich im ersten Halbjahr 2023 mehrfach mit dem ecuadorianischen Vorsitz, um die unterjährigen Verhandlungen in Form von Regionalkonsultationen zu koordinieren. Es war vorgesehen, dass jede UN-Regionalgruppe zwei Konsultationen durchführt, um Änderungsvorschläge aus der Region zu konsolidieren und eine Zusammenführung des dritten überarbeiteten Entwurfs mit den informellen Vorschlägen des Vorsitzes zu erreichen. Konsultationen (teilweise nur eine, teilweise zwei) fanden in allen Regionen mit Ausnahme von Afrika statt. Die Ergebnisse flossen in den überarbeiteten Entwurf ein, die der Vorsitz am 31. Juli 2023 veröffentlichte.

Parallel dazu fragte die EU im ersten Halbjahr 2023 die Haltung der Mitgliedstaaten zum Prozess ab, in dem sie drei Möglichkeiten des künftigen EU-Engagements zur Disposition stellte:

1. Weiterhin kritische Prozessbegleitung ohne ein EU-Verhandlungsmandat;
2. Verhandlungseintritt auf Basis des aktuellen Vertragsentwurfs⁴;
3. Verhandlungseintritt auf Basis eines von der EU vorzulegenden Alternativentwurfs.

Die Ergebnisse dieser Meinungsbildung sind nicht öffentlich zugänglich. Es zeichnete sich wohl aber ab, dass die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten einen Verhandlungseintritt befürwortete – mit uneindeutigen Mehrheitsverhältnissen bezüglich der Verhandlungsgrundlage (aktueller Vertragsentwurf oder Alternativentwurf der EU). Ein Verhandlungseintritt werde allerdings erst mit Verabschiedung der EU-Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (Corporate Sustainability Due Diligence Directive, kurz CSDDD) avisiert – also frühestens für die zehnte Verhandlungsrunde. Deutschland positionierte sich nach Kenntnisstand des Instituts bislang nicht in der Meinungsbildung zum künftigen EU-Engagement.

2 Zusammenfassende Bewertung des überarbeiteten Entwurfs

Der Ende Juli 2023 vorgelegte Entwurf ist im Wesentlichen eine Zusammenführung des dritten überarbeiteten Entwurfs und der informellen Vorschläge des Vorsitzes von Oktober 2022, der die Änderungsvorschläge aus der siebten und achten Verhandlungsrunde sowie der Regionalkonsultationen von 2023 berücksichtigt.

Mit dem aktuellen Entwurf geht der Vorsitz erneut einen substanziellen Schritt auf die Staaten des Globalen Nordens zu: Er geht auf viele Forderungen ein, die unter anderem die EU in den vergangenen Jahren vorgebracht hat. So baut der aktuelle Entwurf noch stärker als vorherige Entwürfe auf den UNLP auf – dem international einvernehmlichen Rahmenwerk im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Zudem ist der Entwurf deutlich gestrafft. Viele Formulierungen weisen einen höheren Bestimmtheitsgrad auf und sind damit rechtlich eindeutiger. Gleichzeitig räumt der Entwurf Vertragsstaaten an mehreren Stellen eine höhere Flexibilität ein – dies

⁴ Zum Zeitpunkt der Abfrage war dies der dritte überarbeitete Entwurf.

erleichtert Akzeptanz und fördert die Umsetzbarkeit. Dies gilt z.B. für die verhältnismäßige Abstufung des Anwendungsbereichs und der Wahl zwischen Implementierung einer zivil- oder strafrechtlichen Haftung oder eines verwaltungsrechtlichen Vorgehens.

Diese Konzessionen an Positionen der Industriestaaten des Globalen Nordens erfolgten größtenteils, ohne dass diese im Rahmen einer formellen Verhandlungsbeteiligung diese Änderungen gefordert hätten – mit Ausnahme der USA. Es ist daher anzunehmen, dass der Vorsitz bestmögliche Voraussetzungen für einen formellen Verhandlungseintritt seitens der Industriestaaten des Globalen Nordens schaffen wollte. Diese Chance sollten die EU und ihre Mitgliedsstaaten nicht ungenutzt verstreichen lassen und dem Vorsitz deutlich vermitteln, dass ein EU-Verhandlungsmandat konkret geplant ist und auf eine Verabschiedung der CSDDD folgen wird.

Die Zugeständnisse an Industriestaaten gehen allerdings teilweise mit erheblicher Reduzierung des Schutzniveaus für Rechteinhabende einher, die in den folgenden Kapiteln im Detail dargelegt werden. Diese Abschwächungen – zum Teil unter das Niveau der UNLP – sollten nicht ohne Weiteres hingenommen werden.

Sollte der Vorsitz ein solches Kalkül gehabt haben, wird es nur aufgehen, wenn die Industriestaaten anerkennen, dass die Änderungen ihren bisherigen Forderungen weitgehend entsprechen und sie im weiteren Prozess konstruktiv mitverhandeln, so dass es in den nächsten Jahren substanzielle Fortschritte gibt. Andernfalls würde der 2023 vorgelegte Entwurf mit Blick auf den Schutz von Rechteinhabenden grundlos hinter international etablierte Standards zurückfallen, obgleich er in der Vergangenheit als ein aus Sicht von Rechteinhabenden besonders vielversprechender Prozess galt.

3 Bezüge zu Klima und Umwelt gestrichen (Art. 1)

Im aktuellen Entwurf wird – anders als im dritten überarbeiteten Entwurf (3. Entwurf) – das relativ junge Menschenrecht auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt in Artikel 1 nicht mehr explizit genannt. Die Definition von „adverse human rights impact“ umfasst nur noch „a person’s ability to enjoy an internationally recognized human right“ (vgl. Art. 1.2., 3. Entwurf: „[...] enjoyment of internationally recognized human rights and fundamental freedoms, including the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment“).

Zwar war der 3. Entwurf Kritik ausgesetzt, da die vereinzelt enthaltenen umweltbezogenen Pflichten (Art. 1.2., 4.2.c., 6.4.a. und e., 3. Entwurf) nicht hinreichend bestimmt waren. Diese umweltbezogenen Pflichten nun aber, beginnend mit der Definition des „adverse human rights impact“ in Artikel 1 (ebenso in der Präambel und in Artikel 6) komplett zu streichen, schmälert den Anwendungsbereich der avisierten Konvention und dessen Wirksamkeit mit Blick auf die Wechselwirkungen zwischen umweltbezogenen und menschenrechtlichen Pflichten.

Warum der Bezug zu umweltbezogenen Pflichten gestrichen wurde, ist unklar: Es wurde in den Verhandlungen zwar von China gefordert, aber von mehreren Staaten

abgelehnt. Möglicherweise hielt der Vorsitz den Verzicht auf die explizite Nennung für folgerichtig, da im Oktober 2021 (also nach Veröffentlichung des 3. Entwurfs) die politische Anerkennung des Rechts auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt erfolgte und es somit von der neuen, gestrafften Formulierung („a person’s ability to enjoy an internationally recognized human right“) abgedeckt sein sollte. Die Anerkennung des Rechts auf Umwelt erfolgte bislang jedoch in Resolutionen, ist also lediglich politisch und nicht völkerrechtlich verbindlich.⁵ Der Vertrag zu Transnationalen Konzernen und Sonstigen Unternehmen könnte erstmals das Menschenrecht auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt völkerrechtlich verankern.⁶

Auch weitere Bezüge zu Klima und Umwelt wurden in dem aktuellen Entwurf gestrichen, so in der Präambel sowie in den Artikeln 4 und 6. Mit Blick auf das Ziel eines konkret umrissenen Regelungsgegenstands könnte man die Fokussierung auf menschenrechtliche Pflichten im jetzigen Stadium der Verhandlungen aber auch begrüßen, zumal umweltbezogene Sorgfaltspflichten erst im Begriff sind sich international zu etablieren und definiert zu werden. Es ist allerdings zu erwarten, dass umwelt- und klimabezogene unternehmerische Sorgfaltspflichten im Verlauf der nächsten Jahre kontinuierlich an Bedeutung gewinnen; der Vertragsprozess sollte nicht hinter diesen internationalen Entwicklungen in Folge des Paris-Abkommens zurückbleiben.

4 Veränderungen der Sorgfaltspflichten (Art. 1, 6 und 8)

Unternehmerische Sorgfaltspflichten werden im aktuellen Entwurf nicht länger in Artikel 6 (vgl. Artikel 6.3, 3. Entwurf), sondern in Artikel 1.8 definiert. Grundsätzlich ändert die Neuverortung der Regelung nichts an ihrer Verbindlichkeit. Dennoch ist es regelungstechnisch zumindest unüblich, den Inhalt der „human rights due diligence“ als einen zentralen Pfeiler des Vertragsentwurfs komplett auf die Definitionsebene vorzuziehen. Zudem ergeben aus dieser Neuverortung zwei Fragen: Wie spielen der definitorische Artikel 1.8 zu Sorgfaltspflichten und Artikel 6.4 zu den zu treffenden Maßnahmen zusammen? Und wie genau hängen Sorgfaltspflichten und Haftungsfragen (Artikel 8) zusammen?

4.1 Abhilfe kein Teil der Sorgfaltspflichten

Abhilfe für Rechteinhabende, die von negativen menschenrechtlichen Auswirkungen durch Unternehmenshandlungen betroffen sind, gehört im aktuellen Entwurf nach Artikel 1.8 nicht zu den Sorgfaltspflichten von Unternehmen. Dies gilt sowohl für ein Beschwerdemanagement auf Unternehmensebene als auch für Wiedergutmachung bei eingetretenem Schaden.

Möglicherweise ist das Fehlen dieses zentralen Aspekts auf eine sprachliche Annäherung an die UNLP zurückzuführen, die Abhilfe nicht in der zweiten, sondern in

⁵ S. Deutsches Institut für Menschenrechte (2021): Stellungnahme: Internationale Anerkennung eines Menschenrechts auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-75932-9>

⁶ Ähnliche Bemühungen, das Recht auf eine gesunde Umwelt völkerrechtlich zu verankern, gibt es in den Verhandlungen zu einem Vertrag zum Recht auf Entwicklung, s. dazu die Dokumentation der Sitzung der entsprechenden Arbeitsgruppe im Mai 2023: <https://www.ohchr.org/en/events/events/2023/24th-session-working-group-right-development> (Zugriff 24.09.2023).

der dritten Säule behandeln. Auch wenn eine Anlehnung an die UNLP grundsätzlich zu begrüßen ist, sollten Abhilfe- und Wiedergutmachungsbemühungen als ein zentraler Aspekt unternehmerischer Sorgfaltspflichten unbedingt wieder in den Entwurf aufgenommen werden.

Textvorschlag

Art. 1.8 „identify, prevent, mitigate, **REMEDIATE** and account for how they address [...]“

lit. b „taking appropriate measures to prevent and mitigate **AND REMEDIATE** such adverse human rights impacts“

Ergänzung um lit. e „(e) **WHERE BUSINESS ENTERPRISES IDENTIFY THAT THEY HAVE CAUSED OR CONTRIBUTED TO ADVERSE IMPACTS, THEY SHOULD PROVIDE FOR OR COOPERATE IN THEIR REMEDIATION THROUGH LEGITIMATE PROCESSES**“ (vgl. UNLP 22).

Auch das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) sieht in § 3 (1) Abhilfe als Bestandteil der Sorgfaltspflichten vor;⁷ eine ähnliche Regelung beinhaltet der Kommissionsentwurf der CSDDD.⁸ Der aktuelle Vertragsentwurf fällt also in einem aus Perspektive von Rechteinhabenden zentralen Bereich hinter in Deutschland bereits geltendes Recht und das avisierte EU-Ambitionsniveau zurück. Im weiteren Verhandlungsprozess sollten die Bundesregierung und die EU in diesem Punkt daher auf eine Angleichung an das Niveau des LkSG bzw. die CSDDD hinwirken.

Im aktuellen Entwurf definiert Artikel 1.9 „remedy“ als die Wiederherstellung des Status quo ante eines Opfers einer Menschenrechtsverletzung, zumindest so weit wie unter den gegebenen Umständen möglich, und „effective remedy“ als eine angemessene, wirksame und rasche Wiedergutmachung, die geschlechts- und altersgerecht ist, sich auf eine Reihe von Rechtsbehelfen (u.a. Entschädigung, Rehabilitation, Sanktionen), stützen kann und Garantien für die Nichtwiederholung beinhaltet. Diese Zweiteilung der Definition erschließt sich nicht, zumal die Begriffe im weiteren Entwurf nicht stringent verwendet werden. Die Definition sollte klarstellen, dass „remedy“ grundsätzlich auch „reparations“ und „compensation“ beinhaltet. Angesichts der Zentralität des Konzepts „remedy“ ergibt es durchaus Sinn, es in Artikel 1 einheitlich zu definieren.

Zudem sieht der aktuelle Entwurf in Artikel 8 eine weitere Schwächung der Bestimmung zu Wiedergutmachung vor. Die Formulierung in Artikel 8.4 des 3. Entwurfs „reparation to a victim“ wurde als eine weitere Komponente der Haftung gestrichen. Zwar wird „reparation“ in der aktuellen Version, wie oben erwähnt, in der Definition der „effective remedy“ in Artikel 1.9 genannt, Artikel 8 lit. 2 (a) des aktuellen Entwurfs enthält aber nur die Voraussetzung, dass „remedy“ sich an den Bedürfnissen der Geschädigten in Bezug auf Schadensersatz orientieren muss. Damit ist vor dem Hintergrund verschiedener Haftungsfolgen und nationaler Rechtsverständnisse nicht

⁷ LkSG, § 3 (1): „Sorgfaltspflichten enthalten: [...] 6. das Ergreifen von Abhilfemaßnahmen (§ 7 Absatz 1 bis 3), 7. die Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens (§ 8)“.

⁸ CSDDD, Art. 4(1): („c) [...] Behebung tatsächlicher negativer Auswirkungen und Minimierung ihres Ausmaßes nach den Artikeln 7 und 8; d) Einrichtung und Aufrechterhaltung eines Beschwerdeverfahrens nach Artikel 9.“

eindeutig klar, dass Haftung ein Element des Schadensersatzes für die Geschädigten enthalten muss.

Es ist nicht transparent, warum „reparation“ in Artikel 8 gestrichen wurde, und aus Betroffenensicht kann das eine deutliche, nicht nachvollziehbare Verschlechterung darstellen. Eine Haftungsregelung, die sicherstellt, dass neben Sanktionierungsmöglichkeiten gerichtet an Unternehmen (Art. 8.6 des aktuellen Entwurfs) auch Schadensersatz geleistet werden muss, sollte daher wieder aufgenommen werden.

4.2 Keine Stakeholder-Einbindung

Die Einbindung von Stakeholdern ist kein Teil der Sorgfaltspflichten-Definition im aktuellen Entwurf. Stakeholdern und Rechteinhabenden soll lediglich regelmäßig und verständlich kommuniziert werden, wie ein Unternehmen seine Risiken angeht (Art. 1.8 (d)). Die Berücksichtigung von Stakeholdern, insbesondere von (potentiell) Betroffenen, und ihre Einbindung sind allerdings essentiell, um wirkungsorientierte Sorgfaltspflichtenprozesse aufzusetzen und zu steuern – und sind daher in den UNLP entsprechend angelegt. Im weiteren Verhandlungsprozess sollte daher auf folgende (oder vergleichbare) Ergänzungen gemäß UNLP 18 und UNLP 20 hingewirkt werden.

Textvorschlag

1.8 (a) „identifying and assessing any adverse human rights impacts, **INCLUDING BY MEANINGFULLY CONSULTING POTENTIALLY AFFECTED RIGHTS-HOLDERS AND RELEVANT STAKEHOLDERS**, [...]

1.8 (c) monitoring the effectiveness of its measures to address such adverse human rights impacts, **THEREBY DRAWING ON FEEDBACK FROM BOTH INTERNAL AND EXTERNAL SOURCES, INCLUDING AFFECTED RIGHTS-HOLDERS AND RELEVANT STAKEHOLDERS**; ...“

Auch in diesem Punkt gehen das LkSG (§4 (4))⁹ und der Kommissionsentwurf der CSDDD (Art. 6 (4))¹⁰ über das Ambitionsniveau des aktuellen Entwurfs hinaus. Die Bundesregierung und die EU sollten daher mindestens auf eine Angleichung des Entwurfs an die in LkSG und CSDDD festgelegten Standards hinwirken.

Im aktuellen Entwurf sind in Artikel 6.2 (d) die Vertragsstaaten nur noch aufgefordert, durch Regulierung die sinnvolle Einbindung von Stakeholdern bei der Entwicklung und Implementierung von Gesetzen, Richtlinien und Maßnahmen zu fördern („promote“). Dies ist eine deutlich schwächere Formulierung als im 3. Entwurf (Artikel 6 lit. 4 (c) – (d)). Dieser verpflichtete Vertragsstaaten zur Sicherstellung, dass Unternehmen bei der Umsetzung ihrer Sorgfaltspflichten sowohl eine breite (potentielle)

⁹ LkSG § 4 (4) „Das Unternehmen hat bei der Errichtung und Umsetzung seines Risikomanagementsystems die Interessen seiner Beschäftigten, der Beschäftigten innerhalb seiner Lieferketten und derjenigen, die in sonstiger Weise durch das wirtschaftliche Handeln des Unternehmens oder durch das wirtschaftliche Handeln eines Unternehmens in seinen Lieferketten in einer geschützten Rechtsposition unmittelbar betroffen sein können, angemessen zu berücksichtigen.“

¹⁰ CSDDD Art. 6 (4) „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Unternehmen [...] berechtigt sind, auf angemessene Ressourcen zurückzugreifen, einschließlich unabhängiger Berichte und Informationen, die im Rahmen des Beschwerdeverfahrens nach Artikel 9 gesammelt werden. Die Unternehmen führen gegebenenfalls auch Konsultationen mit potenziell betroffenen Gruppen wie Arbeitnehmern und anderen einschlägigen Interessenträgern durch, um Informationen über tatsächliche oder potenzielle negative Auswirkungen zu sammeln.“

Betroffenengruppe (lit. 4 (c))¹¹ als auch explizit indigene Gruppen (lit. 4 (d))¹² nach geltenden internationalen Standards konsultieren. Eine entsprechende Regelung sollte erneut in den Entwurf aufgenommen werden.

4.3 Unklare Verantwortung betreffend das Verhalten von Drittparteien

Im aktuellen Entwurf ist nicht mehr klar definiert, welche Pflichten und Haftung bezüglich des Verhaltens von Drittparteien für Unternehmen bestehen. Der erste Bestandteil der Sorgfaltspflichtdefinition in Artikel 1.8 „identifying and assessing“ (lit. a) wurde dahingehend angepasst, dass diese Pflicht nicht mehr für „any actual or potential human rights abuses that may arise from their own business activities, or from their business relationships“ (vgl. Art. 6.3.a. 3. Entwurf) gilt, sondern für „any adverse human rights impacts with which the business enterprise may be involved through its own activities or as a result of its business relationships“.

Das neue Erfordernis des „to be involved with“ könnte als Beschränkung des Anwendungsbereichs der Norm ausgelegt werden, da es ein gewisses Näheverhältnis des Unternehmens zu den „adverse human rights impacts“ voraussetzen scheint, welches der 3. Entwurf so nicht kannte. Dortiges Tatbestandsmerkmal („may arise“) ist ein neutrales Tatbestandsmerkmal, das selbst kein Näheverhältnis voraussetzt – ein solches ergibt sich aber natürlich wiederum aus der Definition der „business relationship“ selbst. Die UNLP nutzen für die Beschreibung der verschiedenen Näheverhältnisse „caused, contributed to, or directly linked“, der letzte Fall scheint hier nicht mehr klar eingeschlossen.

Diese Änderung hat auch für den zweiten Bestandteil der Sorgfaltspflichtdefinition problematische Implikationen, da „prevent and mitigate“ (lit. b) sich nur noch auf „such adverse human rights impacts“ bezieht, also die in Art. 1.8 lit. a genannten. Im dritten Entwurf waren die Pflichten an dieser Stelle insbesondere betreffend Drittparteien deutlich stärker ausdifferenziert (siehe Art. 6.3.b. 3. Entwurf: „actual or potential human rights abuses which the business enterprise causes or contributes to through its own activities or through entities or activities which it controls or manages“).

Regelungstechnisch scheint es stringenter, zu Beginn einmal festzulegen, wo „adverse human rights impacts“ entstehen können und inwiefern hier auch das Verhalten von Drittparteien relevant sein kann, und anschließend nur noch auf „such adverse human rights impacts“ abzustellen. Zudem ist es auch wichtig, dass die Anforderungen hier innerhalb aller Sorgfaltspflichten-Schritte einheitlich sind, da diese aufeinander aufbauen. Die nun in lit. a enthaltene Definition („any adverse human rights impacts with which the business enterprise may be involved through its own activities or as a result of its business relationships“) ist allerdings mangels Tatbestandsmerkmale wie „controls or manages“ deutlich unbestimmter und es scheint, als würden gesellschaftsrechtliche Fragen nach Unternehmensstruktur, Kontrolle etc. nun bewusst außer Acht gelassen. Auch enthält die Definition nicht

¹¹ Entwurf, Artikel 6, lit. 4 (c) Conducting meaningful consultations with individuals or communities whose human rights can potentially be affected by business activities, and with other relevant stake holders including trade unions while giving special attention to those facing heightened risks of business related human rights abuses, such as women, children, persons with disabilities, indigenous peoples, people of African descent, older persons, migrants, refugees, internally displaced persons and protected populations under occupation or conflict areas;

¹² Entwurf, Artikel 6, lit. 4 (d) Ensuring that consultations with indigenous peoples are undertaken in accordance with the internationally agreed standards of free, prior and informed consent;

mehr das Konzept „contributes“, was wichtig sein dürfte, um zu zeigen, dass auch Mitursächlichkeit ausreichend sein kann – „involved“ ist eine in diesem Zusammenhang neue Formulierung, die nicht mit etablierten Standards wie den UNLP hinterlegt ist, und durch die daher nicht deutlich genug zum Ausdruck kommt, welcher Mitwirkungsgrad erforderlich ist.

Eine diesbezügliche Klarstellung erfolgt dann lediglich in Artikel 6.4 betreffend die Pflicht zur „prevention“ („to prevent human rights abuse by third parties where the enterprise controls, manages or supervises the third party“). Es erscheint regelungstechnisch jedoch weder nachvollziehbar noch ausreichend, warum diese Pflicht nur für den Bereich der Prävention gelten sollte.

Eine weitere Abschwächung der Bestimmungen zur Haftung betreffend das Verhalten Dritter (Artikel 8.6, 3. Entwurf) hat Eingang in den aktuellen Entwurf gefunden. Artikel 8.7 des aktuellen Entwurfs¹³ regelt nun die Haftung nur noch für die folgenden Fälle: „(a) there is a situation of control, managements or supervision over the legal or natural person or the relevant activity that caused or contributed to the human rights abuse at the time it happened; and (b) the human rights abuse was foreseeable, or in their business relationships, but adequate preventive measures were not adopted.“ Die Abschwächung gegenüber dem 3. Entwurf entsteht dadurch, dass die beiden in Artikel 8.7 lit. a und lit. b aufgelisteten Voraussetzungen nun kumulativ für eine Haftung vorliegen müssen – „and“ anstatt wie zuvor „or“.

Dies schränkt die Haftung erheblich ein, da über die Mehrheit der Lieferanten in der Lieferkette gerade keine „Kontrolle/Management/Supervision“ besteht und so die Haftung praktisch auf den eigenen Geschäftsbereich und sehr eng angebundene 1st-Tier-Zulieferer beschränkt bleibt. Diese Änderung sollte im weiteren Verhandlungsverlauf daher rückgängig gemacht werden.

4.4 Prävention abgeschwächt

Wie bereits unter 4.3 dargestellt, wurde Artikel 1.8 lit. a dahingehend angepasst, dass die Pflicht zur Identifizierung und Untersuchung nicht mehr für „any actual or potential human rights abuses that may arise from their own business activities, or from their business relationships“ (vgl. Art. 6.3.a, 3. Entwurf) gilt, sondern nur noch für „any adverse human rights impacts with which the business enterprise may be involved through its own activities or as a result of its business relationships“.

Die Streichung von „actual or potential“ (UNLP-Sprache) könnte dahingehend ausgelegt werden, dass nur noch tatsächlich vorliegende „adverse human rights impacts“, d.h. nur noch Situationen, in denen „a reduction in or removal of a person’s ability to enjoy an internationally recognized human right“ tatsächlich feststellbar ist, identifiziert und untersucht werden müssen.

¹³ Anmerkung: In der Version ohne Änderungsmodus des aktuellen Entwurfs (<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session9/igwg-9th-updated-draft-lbi-clean.pdf>) fehlt Artikel 8.7 gänzlich. Es ist jedoch anzunehmen, dass es sich hierbei um einen Übertragungsfehler handelt, da der Artikel in der Version im Änderungsmodus auftaucht (<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session9/igwg-9th-updated-draft-lbi-track-changes.pdf>, S. 48-49). Eine gänzliche Streichung von Artikel 8.7 wäre natürlich ein noch weitergehender Rückschritt.

Dies wäre ein substanzieller Rückschritt und lässt sich mit einem risikobasierten Ansatz nicht vereinbaren. Denn bei diesem geht es ja gerade darum, Risiken zu identifizieren und zu priorisieren, selbst wenn sich schlussendlich keine Beeinträchtigung von Menschenrechten herausstellt. Einen risikobasierten Regelungsansatz sehen auch das LkSG¹⁴ und der Kommissionsentwurf der CSDDD¹⁵ vor.

5 Weiter Anwendungsbereich (Art. 3)

Anders als vorherige Entwürfe sieht der aktuelle Entwurf einen weiten Anwendungsbereich vor, der grundsätzlich alle Unternehmen umfasst. Der in den ersten Jahren des Verhandlungsprozesses avisierte Anwendungsbereich hingegen umfasste lediglich transnational agierende Unternehmen, also in erster Linie jene Unternehmen, die ihren Hauptsitz in Industriestaaten haben und deren Liefer- und Wertschöpfungsketten sich international erstrecken. Dieser Ansatz wurde von Industriestaaten strikt abgelehnt und war ein wesentliches Argument gegen ihren Verhandlungseintritt.

5.1 Alle Unternehmen erfasst

Der Anwendungsbereich, der im aktuellen Entwurf alle Unternehmen umfasst, ist zu begrüßen. Der Anwendungsbereich geht insofern über den des LkSG und die CSDDD hinaus, als dass er keine Schwellenwerte bezüglich der Unternehmensgröße (Jahresumsätze oder Mitarbeiter*innenzahl) vorsieht. Dies ist sowohl in Bezug auf das „level playing field“ – also gleiche Wettbewerbsbedingungen – als auch aus Sicht der Rechteinhabenden wichtig.

Artikel 3.2 des aktuellen Entwurfs sieht zudem vor, dass Staaten unternehmerische Sorgfaltspflichten je nach Unternehmensgröße, Sektor, operativem Umfeld und Schwere menschenrechtlicher Auswirkungen abstufen können. Auch dies ist positiv zu sehen, da den Staaten so ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt wird, die Gesetzgebung nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anzupassen. Dies zeigt die Übereinstimmung mit den UNLP und ermöglicht eine Anpassung an das LkSG oder die CSDDD. Da den Vertragsstaaten eine gewisse Flexibilität bei der Umsetzung zugestanden wird, könnte der Vertrag eine breitere Unterstützung der Staaten finden. Gleichzeitig sollten die Vertragsstaaten bei der Umsetzung des Vertrags seine Ziele nicht aus dem Blick verlieren – ein Mindestschutzstandard für Rechteinhabende und gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen.

5.2 Materieller Geltungsbereich weniger eindeutig

Der materielle Geltungsbereich in Artikel 3.3 hingegen ist gegenüber dem 3. Entwurf nun weniger eindeutig definiert, da der Verweis auf spezifische Menschenrechtsverträge gestrichen wurde. In den UNLP werden die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der Zivilpakt, der Sozialpakt sowie die Grundprinzipien der ILO, die in der Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit niedergelegt sind, als Mindeststandards der „international anerkannten Menschenrechte“ definiert. Der Kommentar zu UNLP 12 empfiehlt

¹⁴ Vgl. LkSG § 3 (1) „Unternehmen sind dazu verpflichtet, in ihren Lieferketten die in diesem Abschnitt festgelegten menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten in angemessener Weise zu beachten mit dem Ziel, menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Risiken vorzubeugen [...]“

¹⁵ Vgl. CSDDD, Art. 1 (1) „Diese Richtlinie enthält Vorschriften über a) Verpflichtungen von Unternehmen in Bezug auf tatsächliche und potenzielle negative Auswirkungen [...]“

außerdem die kontextspezifische Berücksichtigung der Rechte von Personen, die bestimmten Gruppen angehören, zum Beispiel indigenen Völkern. Daher ist die im Entwurf vorgenommene Streichung jeglicher Referenz auf bestehende Menschenrechtsinstrumente problematisch und nicht im Einklang mit den UNLP. Es ist wichtig, dass der Vertrag klar festlegt, welche bestehenden Menschenrechte durch ihn geschützt werden.

Die in Artikel 3.3 vorgesehene Beschränkung auf Verträge „binding the State Parties“, knüpft den sachlichen Geltungsbereich an die Ratifikationssituation der künftigen Vertragsstaaten und war so bereits im 3. Entwurf vorgesehen. Diese Regelung führt dazu, dass sich für die Vertragsstaaten unterschiedliche Geltungsbereiche aus dem Vertrag ergeben. Das widerspricht dem Gedanken des „level playing fields“ und macht die Situation für Rechteinhabende unübersichtlich. Allerdings lässt sich dies kaum beheben: Potentielle Unterzeichnerstaaten werden sich aller Wahrscheinlichkeit nach nicht an Verträge binden, die sie bislang nicht ratifiziert haben. Die Bereitschaft betroffener Staaten, den Vertrag zu unterzeichnen, wäre ohne diese Formulierung vorhersehbar deutlich geschmälert.

6 Rechte Betroffener (Art. 4)

6.1 Klarstellung zum Begriff „victim“ weiterhin notwendig

Artikel 1.1 des aktuellen Entwurfs definiert einen Betroffenen (victim) als Person „who suffered a human rights abuse in the context of business activities ...“ Die Begrifflichkeit „victim“ lehnt sich an Artikel 24 der Konvention gegen das Gewalttätige Verschwindenlassen an¹⁶ und ist eine zentrale Errungenschaft dieser Konvention.

Im Kontext Wirtschaft und Menschenrechte sollte der Begriff „victim“ so verstanden werden, dass er eindeutig alle Rechteinhabenden einschließt, deren Menschenrechte aufgrund von Unternehmensaktivitäten potenziell oder tatsächlich gefährdet sind. Die Formulierung im aktuellen Entwurf birgt die Gefahr, dass ein Menschenrechtsverstoß bereits eingetreten sein muss, was den Gedanken der Prävention und Risikominderung untergraben würde – ein ganz zentrales Element der Sorgfaltspflichten und Grundgedanke der UNLP.

Die USA haben in der achten Verhandlungsrunde bereits die Ersetzung von „victim“ durch „rightsholder“ gefordert; auch Kamerun und die besetzten Palästinensischen Gebiete setzten sich für die Formulierung „victims or affected individuals and communities“ ein – bislang ohne Erfolg. Im weiteren Verhandlungsprozess sollten sich daher mehr Staaten dafür einsetzen, dass der Begriff „victim“ im gesamten Entwurf im Sinne der UNLP klargestellt wird.

6.2 Ergänzung zu Klagerechten

Zu begrüßen ist, dass die Rechte von Betroffenen, Klagen auch als Sammelklagen oder durch Repräsentanten bei Gericht und in außergerichtlichen Foren vorzubringen, erhalten geblieben sind (Artikel 4 lit. 2 (d)). Hier sollte zusätzlich die Möglichkeit eingeräumt werden, Fälle auch bei administrativen Umsetzungs- und Kontrollbehörden einzureichen.

¹⁶ CED, Art. 24 (1): “For the purposes of this Convention, “victim” means the disappeared person and any individual who has suffered harm as the direct result of an enforced disappearance.”

Textvorschlag

Art. 4 lit. 2 (d): „be guaranteed the right to submit claims, including by a representative or through class action in appropriate cases, to courts and non-judicial grievance mechanisms, **AND OTHER RELEVANT STATE AGENCIES** of the States Parties to this (Legally Binding Instrument)“.

Positiv ist die Ergänzung von Artikel 4.4 zum Recht Betroffener auf Beantragung vorläufigen Rechtsschutzes. Eine entsprechende Regelung fehlte in den Vorentwürfen. In den Fällen, in denen vorläufige Maßnahmen notwendig sind, um einen möglichen nicht wiedergutzumachenden Schaden für die Betroffenen der behaupteten Verletzung abzuwenden, müssen die Rechte dieser Personen bereits vor der Entscheidung eines Gerichts im Hauptsacheverfahren wirksam geschützt werden.¹⁷ Positiv ist auch, dass in Artikel 4.2 lit. (f) Informationsrechte nun konkretisiert werden und Betroffenen in einem neuen lit. (g) zusätzliche Rechte zugesprochen werden („be guaranteed full participation, transparency, and independence in reparation processes“).

7 Bezüge zu Konfliktkontexten gestrichen (Art. 6)

Artikel 6.4 lit. (g) des dritten Entwurfs sah vor, dass Unternehmen in besetzten oder von Konflikten betroffenen Gebieten eine erhöhte Sorgfalt walten lassen (vgl. UNLP 7). Diese Bestimmung wurde im aktuellen Entwurf gestrichen. Dass Konfliktkontexte einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen, ist lediglich – wie im Vorentwurf - in Artikel 16 lit. 3 geregelt, bezieht sich da jedoch auf die Vertragsumsetzung insgesamt und nicht mehr auf die notwendigen Maßnahmen zur Prävention.

Die Streichung in Artikel 6 ist nicht nachvollziehbar und aus Sicht von Rechteinhabenden auch nicht zu begrüßen. Konfliktkontexte führen grundsätzlich zu erhöhten menschenrechtlichen Risiken und bedürfen daher einer besonderen Sorgfaltspflicht seitens dort agierender Unternehmen.

8 Zugang zu Recht (Art. 7, Art. 9–11)

8.1 Kollektiver Rechtsschutz

Der aktuelle Entwurf enthält in Artikel 7 lit. 4 (f) eine aus Perspektive von Rechteinhabenden zu begrüßende Neuerung: Vertragsstaaten sind verpflichtet sicherzustellen, dass ihr Zivilprozessrecht kollektiven Rechtsschutz ermöglicht („possibility of group actions“).

In Deutschland wurde der kollektive Rechtsschutz traditionell kritisch gesehen. Hintergrund ist die Sorge vor sich häufenden Sammelklagen, ähnlich wie in den USA. In den letzten Jahren gibt es jedoch auch in Deutschland Tendenzen hin zu kollektiven Klagemöglichkeiten, wie z.B. die Einführung der zivilprozessualen

¹⁷ Deutsches Institut für Menschenrechte (2020) Stellungnahme: Wer setzt sich mit an den Verhandlungstisch? S. 5, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-72066-8>

Musterfeststellungsklage 2018 und der Umsetzung der EU-Richtlinie Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher. Vor diesem Hintergrund ist eine Zustimmung zu einer solchen Rechtsvorschrift seitens der Bundesregierung im weiteren Verhandlungsprozess zu empfehlen.

8.2 Vollstreckbarkeit ausländischer Urteile

Im aktuellen Entwurf ist die in Artikel 7 lit. 6 des dritten Entwurfs enthaltene Regelung zur Vollstreckbarkeit von ausländischen Urteilen nicht mehr enthalten. Der Grund für die Streichung ist unklar; sie sollte jedoch rückgängig gemacht werden, da gerade die Vollstreckung ausländischer Urteile mit besonderen Schwierigkeiten für Kläger*innen verbunden ist.¹⁸

8.3 Einschränkungen der gerichtlichen Zuständigkeit

Aus Perspektive von Rechteinhaber*innen ist wichtig, das gerichtliche Forum möglichst frei wählen zu können, um Zugang zu effektiver Abhilfe zu erhalten. Artikel 9 lit. 3 des dritten Entwurfs sah vor, dass zuständige Gerichte keine Hürden für Kläger*innen errichten und auch die im Common Law geltende Doktrin des *forum non conveniens* hier keine Anwendung findet. Nach dieser Doktrin darf ein Gericht seine Zuständigkeit für einen Fall verneinen, wenn es ein anderes Gericht für eher zuständig erachtet.¹⁹ Der aktuelle Entwurf enthält nunmehr nur noch die Pflicht, dass Zuständigkeitsentscheidungen die Rechte der Betroffenen wahren müssen, auch mit Blick auf „the discontinuation of legal proceedings on the grounds that there is another, more convenient or more appropriate forum with jurisdiction over the matter“ (Entwurf, Art. 9 lit 3 (a)).

Diese sprachliche Abschwächung ist insbesondere deshalb aus Sicht der Rechteinhabenden problematisch, weil die Doktrin *forum non conveniens* häufig genutzt wird, um grenzüberschreitende Fälle abzuweisen, und damit eine bedeutende prozessrechtliche Hürde für Kläger*innen darstellt. Die Bestimmung, auf die Anwendung der Doktrin zu verzichten, sollte daher im weiteren Verhandlungsprozess erneut Berücksichtigung finden.

Eine sowohl für Rechteinhabende als auch für die Wirksamkeit des Vertrages sinnvolle Neuerung hat dagegen in Artikel 9 lit. 4 des aktuellen Entwurfs Einzug gefunden; dort werden die zuständigen Stellen (z.B. Gerichte) eines Staates zur Koordinierung mit den zuständigen Stellen anderer Staaten verpflichtet, wenn Fälle, die denselben Menschenrechtsverstoß betreffen, in mehreren Staaten anhängig sind. Gleichzeitig wurde der Artikel 9 lit. 4 des 3. Entwurfes ersatzlos gestrichen. Dieser regelte, dass Gerichte auch dann zuständig sind, wenn zwar die Beklagten nicht in der jeweiligen Jurisdiktion ansässig sind, die Klage selbst aber in Verbindung mit einer Klage gegen eine natürliche oder juristische Person steht, die in dieser Jurisdiktion ansässig ist. Diese Bestimmung des 3. Entwurfs ermöglichte Kläger*innen, eine Klage an einem weiteren Gerichtsstand vorzubringen und so gegebenenfalls mehrere Foren zur Auswahl zu haben. Allerdings scheint die Streichung insofern nachvollziehbar, als dass Artikel 9 lit. 4 des 3. Entwurfs eine deutliche Erweiterung der gerichtlichen

¹⁸ Vgl. Texaco/Chevron Gerichtsverfahren (re Ecuador): <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/texacochevron-lawsuits-re-ecuador-1/> (aufgerufen am 29.9.2023).

¹⁹ Ibid., S. 10.

Zuständigkeit zur Folge gehabt hätte, die wohl keine breite Zustimmung unter Staaten gefunden hätte.

Eine weitere entscheidende Einschränkung bezüglich der gerichtlichen Zuständigkeit ergibt sich aus der Streichung von Artikel 9 lit. 5 (3. Entwurf). Dort war festgeschrieben, dass unter bestimmten Bedingungen Rechteinhabende ihre Ansprüche auch in anderen Staaten gerichtlich geltend machen können, wenn sie ansonsten kein faires Verfahren erwarten können (sog. *forum necessitatis*). Diese für den Rechtsschutz extrem bedeutsame Bestimmung sollte dringend wieder aufgenommen werden.

8.4 Konkretisierung der Verjährung

Artikel 10 des aktuellen Entwurfs konkretisiert die Regelungen bezüglich der Verjährung. Das ist zu begrüßen: Angemessene Verjährungsfristen sind ein wesentlicher Faktor für einen effektiven Rechtszugang. Staaten sollen drei Kriterien heranziehen, um Verjährungsfristen zu entwickeln:

1. Angemessenheit mit Blick auf die Schwere des Menschenrechtsverstoßes;
2. Berücksichtigung von Kontext und Umständen des Verstoßes und der notwendigen Zeit zur Ermittlung relevanter Auswirkungen;
3. Gewährleistung der Rechte der Betroffenen gemäß Artikel 4.

Die Bestimmungen in Artikel 10 sind zu begrüßen. Allerdings wäre über die aktuell vorgesehene Regelung hinaus eine Mindestverjährungsfrist wünschenswert (vgl. die Positionierung des Europäischen Parlaments zur CSDDD in Art. 22 Abs. 2 lit a: mindestens 10 Jahre).

8.5 Anwendbares Recht

Es ist für einen effektiven Rechtsschutz wichtig, Kläger*innen die Wahl des anwendbaren Rechts zu überlassen und diesen zu ermöglichen, die Klage auch auf das Recht des Staates zu stützen, dessen Gericht zuständig ist bzw. in dem das beklagte Unternehmen seinen Sitz hat. Die in den informellen Vorschlägen des Vorsitzes vorgeschlagene Streichung des entsprechenden Artikel 11 war daher aus Rechtsschutzsicht extrem problematisch. Im aktuellen Entwurf wurde Artikel 11 wieder aufgenommen, was folgerichtig und zu begrüßen ist.²⁰ Nach Artikel 11 lit. 2 können materiellrechtliche Fragen auf Antrag der*s Geschädigten immer dann dem Recht eines anderen Staates unterworfen werden, wenn dort entweder die Handlungen oder Unterlassungen stattgefunden oder sich ausgewirkt haben, oder dort die natürliche oder juristische Person ihren Wohnsitz hat, der die Handlungen oder Unterlassungen zur Last gelegt werden.

9 Modifizierungen der Rechtshilfe (Art. 12)

Die bereits im dritten Entwurf vorgesehenen und auch im aktuellen Entwurf enthaltenen Regelungen zur zwischenstaatlichen Rechtshilfe sind grundsätzlich zu begrüßen. Die im Entwurf aus den informellen Vorschlägen des Vorsitzes

²⁰ Dass eine Rechtswahlmöglichkeit entscheidend über den Ausgang eines Verfahrens sein kann, zeigte sich beispielsweise bei *Jabir et al vs. Kik*. Siehe dazu, Landgericht Dortmund (10.01.2019): Pressemitteilung: Landgericht Dortmund weist Klage gegen KIK wegen Verjährung ab. <https://www.lg-dortmund.nrw.de/behoerde/presse/Pressemitteilungen-aus-den-Vorjahren/PM-Urteil-KIK.pdf> (Zugriff 18.09.2023).

übernommenen Änderungen stellen im Grundsatz ebenfalls willkommene Klarstellungen dar. Es wurden gegenüber dem 3. Entwurf auch Streichungen vorgenommen, die keine Verbesserung darstellen.

Auch die beispielhafte Aufzählung von Maßnahmen in Artikel 12 lit. 5 des dritten Entwurfs war wichtig, da sie zur Bestimmtheit und Konkretisierung des Vertrags beigetragen hat. Die Streichung ist insofern nicht nachvollziehbar.

Und schließlich wurden die Regelungen zur Anerkennung und Umsetzung von Gerichtsurteilen in Artikel 12 lit. 10–11 gestrichen. Diese sollten wieder aufgenommen werden, da gerade die Durchsetzung von erstrittenen Urteilen häufig eine große Hürde für Kläger*innen darstellt. Diese Streichung ist zwar aus Betroffenenensicht problematisch, erhöht aber wohl gleichzeitig die Praktikabilität des Vertrags, da international sehr unterschiedliche Standards bestehen, was mit einer begrenzten Bereitschaft seitens vieler Staaten zur Anerkennung und Durchsetzung von ausländischen Gerichtsurteilen einhergeht.²¹

10 Fazit und Ausblick

Neben einigen aus Perspektive von Rechteinhabenden positiven Änderungen (z.B. zum kollektiven Rechtsschutz und einer Konkretisierung der Verjährungsfristen), enthält der Entwurf nun eine Reihe von Änderungen, die den Schutz von Rechteinhabenden gegenüber dem dritten Entwurf eher abschwächen. Die zugrundeliegende Intention dieser Abschwächungen ist allem Anschein nach, einen Entwurf vorzulegen, der von Industriestaaten des Globalen Nordens als geeignete Verhandlungsgrundlage wahrgenommen wird. Denn nur mit einem Verhandlungseintritt dieser Staaten kann der Verhandlungsprozess überhaupt die notwendige Dynamik entfalten, um Verbesserungen für Rechteinhabende zu bewirken. Damit birgt der aktuelle Entwurf aus Perspektive von Rechteinhabenden sowohl Chancen als auch Risiken. Damit die Chancen überwiegen, müssen Industriestaaten die gereichte Hand ergreifen.

Denn seit 2014 wird der Vertrag in Genf verhandelt – ohne Aussicht auf einen baldigen Abschluss und ohne die EU. Das passt nicht (mehr) zu den vielfältigen Bemühungen der EU, menschenrechtskonforme Lieferketten auf EU-Ebene sicherzustellen. Die EU hat ihre Abwesenheit vom Verhandlungsprozess in Genf damit begründet, dass der Prozess kaum von allen Staaten – insbesondere aus dem Globalen Norden – wahrgenommen werde und daher nicht erfolversprechend sei. Dieses Argument ist seit der achten Verhandlungsrunde nicht mehr gültig. Die USA, die größte Wirtschaftsmacht des Globalen Nordens, hat schon 2022 zum ersten Mal an den Verhandlungen teilgenommen. Damit erhält der Prozess die nötige Aufmerksamkeit, um auch für die EU relevant zu sein.

Ein weiteres Argument der EU ist, dass der dritte Vertragsentwurf in weiten Teilen nicht umsetzbar und konsensfähig gewesen sei. Der aktuelle Entwurf enthält jedoch eine Reihe von Änderungen, die aus Sicht der EU zu begrüßen sein sollten. Dies betrifft insbesondere:

²¹ Ibid., S. 16.

1. die Klarstellung, dass grundsätzlich alle Unternehmen in den Anwendungsbereich fallen – ausdrücklich nicht nur transnationale;
2. die weitreichende Eingliederung der informellen Vorschläge des Vorsitzes, die auf viele Kritikpunkte der EU eingegangen sind (gestrafft, besser strukturiert und in einer für Menschenrechtsverträge üblicheren Sprache verfasst);
3. die bessere Umsetzbarkeit, da Staaten mehr Flexibilität zur Integration in ihre Rechtssysteme eingeräumt wird.

Darüber hinaus kann die EU den aktuellen Entwurf nur dann nach ihren Vorstellungen verändern, wenn sie sich konstruktiv in die Verhandlungen einbringt. Ein derzeit „schlechter“ Entwurf sollte daher ein Argument für die Aufnahme von Verhandlungen sein, nicht dagegen. Neun Jahre nach Verhandlungsbeginn ist es an der Zeit, dass die EU durch ihr Engagement in Genf ihre Bemühungen auf regionaler Ebene widerspiegelt und die Verhandlungen konstruktiv voranbringt.

In Anbetracht des langwierigen und schwierigen Verhandlungsprozesses der letzten Jahre stellt sich die Frage, ob der Rahmen, in dem die Verhandlungen bisher stattgefunden haben, zum Ziel führen kann. Neben den offiziellen Verhandlungsrunden könnten zusätzliche informelle Gespräche und kleinere Formate den Prozess voranbringen. Ecuador allein wird diese zusätzliche Aufgabe wahrscheinlich nicht bewältigen können, aber die „Gruppe der Freunde des Vorsitzes“ sollte seine vermittelnde Arbeit zwischen den offiziellen Verhandlungsrunden intensivieren und regelmäßige regionale Vorbereitungsverhandlungen organisieren, die mehr Fortschritte in den kommenden Verhandlungsrunden ermöglichen würden.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Melanie Wüdsch

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

September 2023

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Das Institut wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.