

Luthango, Sikho; Schulze, Meike

## Research Report

Verhandlungen über ein verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten: Die strategische Autonomie der EU durch multilaterale Zusammenarbeit stärken

SWP-Aktuell, No. 25/2023

## Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Luthango, Sikho; Schulze, Meike (2023) : Verhandlungen über ein verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten: Die strategische Autonomie der EU durch multilaterale Zusammenarbeit stärken, SWP-Aktuell, No. 25/2023, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, <https://doi.org/10.18449/2023A25>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/271552>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# SWP-Aktuell

NR. 25 APRIL 2023

## Verhandlungen über ein verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten

Die strategische Autonomie der EU durch multilaterale Zusammenarbeit stärken  
*Sikho Luthango / Meike Schulze*

Die Europäische Union (EU) bemüht sich zusehends darum, neue Partnerschaften zu etablieren und bestehende zu intensivieren, vor allem mit Ländern des Globalen Südens. Ziel der EU ist es dabei, die eigene strategische Autonomie zu stärken. Dazu gehört auch, eine resiliente Versorgung mit Rohstoffen sicherzustellen, die für die digitale und grüne Wirtschaftswende (twin transition) benötigt werden.

Zahlreiche Partnerländer im Globalen Süden setzen sich seit Jahren dafür ein, ein verbindliches internationales Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten (Binding Treaty) abzuschließen, dessen Bestimmungen über die Leitprinzipien der Vereinten Nationen (UNGPs) hinausgehen. Die EU sollte ein Verhandlungsmandat ausarbeiten und sich aktiv beteiligen, um ihr Image als Verfechterin der umwelt- und menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen auf internationaler Ebene zu festigen. Multilaterale Verhandlungen ermöglichen einen Dialog und internationale Zusammenarbeit, die regionale und nationale Gesetze zur Sorgfaltspflicht in Lieferketten nicht bieten, weshalb sie auch mit dem Risiko fehlender Akzeptanz behaftet sind. Multilaterale Zusammenarbeit ist notwendig, um die Rechenschaftspflicht transnationaler Unternehmen zu verstärken.

Das Governance-System für Wirtschaft und Menschenrechte wurde in den vergangenen zehn Jahren durch internationale, regionale und nationale Initiativen weiter konsolidiert. Die Verabschiedung der UNGPs durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UNHRC) im Jahr 2011 war dabei ein entscheidender Schritt. In einem Multi-Stakeholder-Prozess entwickelt, bilden sie heute einen international anerkannten politischen

Rahmen, der die Verantwortung und die Pflichten von Staaten und Unternehmen regelt; rechtlich sind sie jedoch unverbindlich. Bereits kurz nach Verabschiedung der UNGPs forderten daher einige Staaten, vor allem aus dem Globalen Süden, ein verbindliches Abkommen zu erarbeiten. Diese Forderung, die an zahlreiche Versuche der vergangenen Jahrzehnten anknüpft, auf internationaler Ebene verbindliche Rege-



lungen zu schaffen, fand international nur wenig Widerhall (»dünner Konsens«).

Im September 2013 schlug Ecuador im UNHRC die Einrichtung einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe (OEIGWG) vor, die ein verbindliches Abkommen für transnationale Unternehmen (TNCs) und andere Konzerne ausarbeiten sollte. In der 26. Sitzung des UNHRC im Juni 2014 wurde die von Ecuador initiierte und von Bolivien, Kuba, Südafrika und Venezuela unterstützte Resolution 29/6 angenommen. Allerdings votierte nur eine knappe Mehrheit für die Resolution (20 dafür, 14 dagegen, 13 Enthaltungen). Die EU-Mitgliedstaaten sprachen sich geschlossen gegen die Einrichtung der Arbeitsgruppe aus, mit der Begründung, die Gleichzeitigkeit der Prozesse gefährde die Umsetzung der UNGPs.

Trotz des Widerstands nahm die OEIGWG im Juli 2015 in Genf ihre Arbeit auf. In der ersten Sitzung wurde Ecuador als Vorsitz gewählt, den es bis heute innehat. Seitdem fanden sieben weitere Versammlungen statt. Im Rahmen der achten Sitzung im Oktober 2022 wurde ein Vertragstext erarbeitet, der mehrfach abgewandelt, von Staaten kommentiert wurde; momentan liegt er in der dritten Fassung (*Third Revised Draft*) vor. Die im Jahr 2021 etablierte »Friends of the Chair«-Gruppe soll den Entwurf in den Phasen zwischen den Verhandlungen weiterentwickeln. Die Gruppe, die aus Botschaftern und Botschafterinnen der Genfer UN-Ländervertretungen besteht, soll regional ausgeglichene, zwischenstaatliche Kompromisse fördern.

Der Prozess wurde bislang allerdings vorrangig von den Befürwortern der Resolution getragen. Doch der internationale Diskurs über die Verantwortung von Unternehmen in einer globalisierten Wirtschaft und deren menschenrechtliche Pflichten wird prominenter, und immer mehr Staaten nehmen aktiv an den Verhandlungen teil – darunter die Vereinigten Staaten, Japan und Großbritannien. Auch der Widerstand der EU gegen den Binding-Treaty-Prozess hat sich inzwischen abgeschwächt. Obwohl die EU bisher kein offizielles Verhandlungsmandat hat, könnte das Vorschreiten des Gesetzgebungsverfahrens, das

auf ein verbindliches EU-Lieferkettengesetz abzielt, den Weg für ein breiteres internationales Engagement der EU ebnen.

Die Corona-Pandemie, der Krieg Russlands gegen die Ukraine und die mit beidem einhergehenden Disruptionen globaler Lieferketten haben die EU-Staaten dazu veranlasst, die Abhängigkeiten in strategischen Sektoren neu zu bewerten. Dabei richtet sich der Blick auch auf China – und auf die Verschärfung der politischen und wirtschaftlichen Spannungen zwischen den USA und China seit 2022. Die EU hat sich infolgedessen das klare Ziel gesetzt, ihre strategische Autonomie zu stärken und widerstandsfähigere Lieferketten aufzubauen, um den Übergang zu einer digitalen und umweltfreundlichen Wirtschaft (*twin transition*) zu sichern. Hierzu sollen internationale Partnerschaften, die eine strategische Diversifizierung der Lieferketten ermöglichen, konsolidiert oder neu aufgebaut werden.

Dieses Ziel vor Augen, sollte die EU ein klares Signal an gleichgesinnte Partnerstaaten senden, welche Bedeutung sie Menschen- und Umweltstandards beimisst. Wenn die EU-Staaten die Tätigkeiten von Unternehmen durch regionale und nationale Sorgfaltspflichtengesetze regulieren, die extraterritoriale Auswirkungen haben werden, sich aber nicht an multilateralen Verhandlungen beteiligen, senden sie kein klares, einheitliches Signal an potentielle Partner. Aus diesem Grund sollte die EU den Binding-Treaty-Verhandlungen beitreten.

## Verbündete und Trennlinien bei den Verhandlungen

Wie auch bei früheren internationalen Verhandlungen zur Regulierung von TNCs waren die Positionen von Beginn an sehr heterogen. Obwohl der Prozess seit 2021 an Dynamik gewinnt, besteht nach wie vor große Uneinigkeit in einigen Kernfragen. Viele Länder des Globalen Südens setzen sich weiterhin für ein umfassendes und verbindliches Abkommen ein, das über die UNGPs hinausgeht. Der Widerstand des Globalen Nordens gegen den Prozess ist schwä-

cher geworden, doch ist die Überzeugung, der freiwillige Charakter der UNGPs reiche aus, noch immer weit verbreitet.

## Forderungen der Staaten des Globalen Südens

Staaten des Globalen Südens, häufig Gaststaaten von TNCs, sehen sich zunehmendem innerstaatlichem Druck ausgesetzt, gegen Menschen- und Umweltrechtsverletzungen vorzugehen. Zahlreiche Rohstoffprojekte stießen in den letzten Jahren auf viel Widerstand und wurden in der Folge teilweise gestoppt. So verhinderte beispielsweise in Südafrika eine lokale Gemeinde ein Explorationsprojekt von Shell zur Erkundung von Erdöl- und Erdgasvorkommen, indem die Gemeinde nachwies, dass das Verfahren zur Prüfung der Einhaltung von Menschenrechten Mängel hatte. Nicht selten sind fehlende staatliche Kapazitäten Ursache dafür, dass Betroffene ihre Rechte nicht angemessen geltend machen können. Umso notwendiger ist es dann in einigen Fällen, Verstöße stattdessen in den Ländern des Hauptsitzes von TNCs zu ahnden. Ein bekannter Fall ist das bahnbrechende Urteil eines Gerichts in Den Haag, das Shell für die Umweltverschmutzung durch eine undichte Ölpipeline in Nigeria haftbar machte.

Als langjähriger OEIGWG-Vorsitzender hält Ecuador die Binding-Treaty-Verhandlungen am Leben und gestaltet den Prozess maßgeblich mit. Staaten wie Südafrika, Kuba, Bolivien, Namibia, Algerien, Panama, Palästina und Kamerun, die Ecuador unterstützen, setzten sich ebenfalls von Beginn an für ein umfassendes internationales Abkommen ein. Sie argumentieren, dass der freiwillige Charakter der UNGPs unzureichend sei, und fordern ein umfassendes Rechtsinstrument auf internationaler Ebene – insbesondere angesichts der Häufigkeit, mit der TNCs Menschenrechtsverletzungen begehen, und der Herausforderung, Unternehmen zur Verantwortung zu ziehen und Betroffenen Zugang zu wirksamer Rechtsbeihilfe zu garantieren.

Eine Studie von Ullah et al. aus dem Jahr 2021 zeigt, dass die im Globalen Norden

gelisteten TNCs häufig in Menschen- und/oder Umweltrechtsverletzungen verwickelt sind, die sich meist in Entwicklungsländern ereignen und oft mit dem Rohstoffsektor in Verbindung stehen. Die überwiegende Mehrzahl dieser Unternehmen unterhält zwar Nachhaltigkeitskomitees und unterzeichnete den Global Compact, legt solche Verletzungen aber in aller Regel nicht offen und erschwert den Zugang zu Rechtsbeihilfe.

Ein anschauliches Beispiel ist das Marikana-Massaker 2012 in Südafrika, bei dem 34 in einer Platinmine tätige Arbeiter während eines Streiks getötet wurden. Über die Verantwortlichen für den Vorfall und über Entschädigungen wird bis heute verhandelt. Im Mittelpunkt steht nach wie vor die Frage, ob das damals in Südafrika tätige britische Bergbauunternehmen Lonmin haften muss, das überwiegend internationale Exportbeziehungen unterhielt, unter anderem mit BASF in Deutschland. Komplexe, undurchsichtige Unternehmensstrukturen (*corporate veils*) bedingen komplexe Haftungsfragen, und die derzeitigen Regelungen zur gerichtlichen Zuständigkeit bei gesetzlichen Streitigkeiten wirken sich oft negativ auf den Schutz von Menschenrechten aus. Einer Klage gegen die Muttergesellschaft im Heimatland eines TNCs oder des Hauptabnehmers stehen erhebliche Hindernisse entgegen.

Darüber hinaus wägen Staaten des Globalen Südens das Streben nach einem Binding Treaty häufig gegen die Sorge ab, ausländische Investoren zu verlieren. Würden mehr Staaten an den Verhandlungen teilnehmen, könnte sich das Kalkül jedoch ändern. Es ist zu erwarten, dass afrikanische Staaten (*African group*) sich künftig verstärkt einbringen werden. So könnte beispielsweise Ghana wieder an den Verhandlungstisch zurückkehren, nachdem es angekündigt hat, die UNGPs mittels eines Nationalen Aktionsplans (NAP) umzusetzen. Kamerun hat am Ende der Verhandlungen 2022 angekündigt, der »Friends of the Chair«-Gruppe als regionaler Vertretung des Kontinents beizutreten.

Im Zuge geopolitischer Veränderungen, die sich in den vergangenen zwei Jahren vollzogen haben, bemühen sich große Volks-

wirtschaften – wie die USA, die EU und China – um Partnerschaften mit Staaten des Globalen Südens. Ihr Interesse gilt insbesondere kritischen Mineralien, aber auch anderen Lieferketten strategisch wichtiger Güter. Das erhöht den Einfluss dieser Staaten, auch im Hinblick auf den Schutz von Menschenrechten.

### **Fragmentierte BRICS: Dialog stärken?**

Mit Ausnahme Brasiliens, das sich bei der Abstimmung über die Resolution 29/6 enthielt, stimmten im Jahr 2014 alle BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) dafür und nahmen seither an den jährlichen Verhandlungen teil. Die Unterscheidung zwischen Globalem Norden und Globalem Süden kann dazu beitragen, wichtige Machtdynamiken und Ressourcenverteilungen zwischen Unternehmen zu verschleiern, einschließlich deren Rechenschaftspflicht. Denn TNCs sind durchaus auch in Entwicklungs- und Schwellenländern angesiedelt, vor allem in den BRICS-Staaten. Ihr regionaler – und teilweise globaler – wirtschaftlicher Einfluss ist inzwischen stark ausgeprägt.

Weil die BRICS-Staaten an politischem Einfluss gewinnen und sie eine Alternative zur G7 bieten wollen, ist es wichtig, auch ihre Haltung zum Binding Treaty zu analysieren. Obwohl alle fünf Staaten den Schutz ihres Rechts auf sozioökonomische Entwicklung betonen, vertreten sie unterschiedliche Standpunkte zum dritten Vertragsentwurf.

Südafrika sprach sich von Beginn an nachdrücklich für ein internationales Abkommen aus und setzt sich weiterhin für dessen umfassende Ausgestaltung ein – ungeachtet der Unsicherheiten über die außenpolitische Ausrichtung des Landes unter Präsident Cyril Ramaphosa. Südafrika sieht extraterritoriale Verpflichtungen (ETOs) als Schlüssel für den Zugang zu Rechtsbeihilfe. ETOs garantieren von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen das Recht, in allen Phasen von Rechtsverfahren gehört zu werden, und beseitigen rechtliche Hindernisse wie die *forum non conveniens*-Klausel.

Diese Klausel nutzen TNCs häufig aus, um sich der Rechenschaftspflicht an Orten zu entziehen, an denen an sich zuständige ausländische Gerichte einen Fall einem anderen Gericht zuweisen können. Einige Wissenschaftler, wie beispielsweise De Schutter, argumentieren, die ETOs in den UNGP seien nur schwach formuliert und sollten im Binding Treaty gestärkt und präzisiert werden.

Südafrika, in dem einige TNCs angesiedelt sind, ist derzeit selbst mit einem Fall konfrontiert. Im Jahr 2020 reichten sam-bische Gemeinden eine Klage gegen das Bergbauunternehmen Anglo American ein, das sie für Bleivergiftungen aufgrund von Bergbauaktivitäten verantwortlich machten. Im Frühjahr 2023 wird ein südafrikanisches Gericht entscheiden, ob eine Sammelklage gegen das Unternehmen zugelassen wird.

Auch China, Russland und Brasilien nehmen mit Textvorschlägen aktiv an den Verhandlungen teil; im Gegensatz zu Südafrika lehnen sie jedoch mehrere Kernbestimmungen des Vertragsentwurfs ab, insbesondere jene, die sich auf ETOs beziehen. Alle drei pochen vehement auf den Schutz ihrer nationalen Souveränität und sind gegen die Abschaffung der *forum non conveniens*-Doktrin. China verfolgt dabei einen bereits seit längerem zu beobachtenden eigenen politischen Ansatz in den UN-Menschenrechts-gremien: Die Volksrepublik versucht, die Normen in ihrem Interesse umzudeuten.

In Brasilien wird sich die Wahl Lula da Silvas zum Präsidenten wahrscheinlich auf die Haltung der Regierung in den kommenden Verhandlungen auswirken. Lula sprach sich mehrfach für den Schutz des Amazonas-Regenwaldes aus und verspricht ein stärkeres politisches Engagement seines Landes für die Wahrung der Menschen- und Umweltrechte. Es wird sich zeigen, ob er in der Lage sein wird, den Spagat zu schaffen, den nationalen Entwicklungsbedürfnissen Brasiliens zu entsprechen und gleichzeitig für die Achtung der Menschen- und Umweltrechte zu sorgen.

Indien unter der Regierung von Präsident Narendra Modi unterstützt den UN-Prozess, im Einklang mit seiner Unterstützung des reformierten Multilateralismus – der Inte-

gration von Entwicklungsländern in die Institutionen globaler Governance. Indiens Vertreter betonen allerdings auch ihre nationalen Initiativen und die Notwendigkeit eines flexiblen Abkommens, das ihrem Recht auf Entwicklung Rechnung trägt. Würde die EU den Verhandlungen beitreten, hätte Indien gute Gründe, sich mit einer aktiven Verhandlungsrolle anzuschließen – basierend auf einem seit langem etablierten außenpolitischen Ansatz, der Werte wie Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in den Fokus rückt, und der Möglichkeit, sich in diesem Punkt von China abzugrenzen.

Gegenwärtig lässt sich die Mitarbeit der BRICS-Staaten am Vertragstext sowie ihre Positionen als fragmentiert beschreiben. Die EU sollte die Verhandlungen über einen Binding Treaty deshalb zum Anlass nehmen, den Dialog mit Ländern zu intensivieren, mit denen sie enge Partnerschaften anstrebt. Dazu gehören insbesondere Südafrika, Brasilien und Indien.

## **Konstellationen in Staaten des Globalen Nordens**

Seit der siebten Sitzung der OEIGWG im Jahr 2021 nehmen einige neue Staaten des Globalen Nordens an den Verhandlungen teil. Ihre Beteiligung ist insofern von Bedeutung, als sie globalen wirtschaftlichen Einfluss haben, Heimatstaaten vieler TNCs sind und die Fähigkeit besitzen, integrierte transnationale Lieferketten zu gestalten.

So kehrten beispielsweise Australien und Japan in den Jahren 2021 bzw. 2022 nach mehrjähriger Abwesenheit in die Verhandlungen zurück. Die USA nahmen im Rahmen der achten Sitzung 2022 zum zweiten Mal teil, nachdem sie den Prozess anfangs vehement abgelehnt hatten. Damit waren alle G7-Mitglieder (mit Ausnahme Kanadas) ebenso wie die EU in Genf vertreten – ein Zeichen dafür, dass viele Staaten des Globalen Nordens ihre Haltung verändert haben.

Doch lehnen beispielsweise Norwegen, Australien und Japan den derzeitigen Vertragsentwurf offen ab und beteiligen sich nicht aktiv an den Verhandlungen. Auch die USA sind nach wie vor gegen ein umfassen-

des Abkommen. Sie bevorzugen den freiwilligen Ansatz der UNGPs, regen ein Rahmenabkommen (*framework agreement*) an und ziehen den Begriff »Verantwortung« der Unternehmen dem der »Verpflichtungen« vor.

Doch auch die USA sind bestrebt, sich in ihrer Handelspolitik zu diversifizieren, und zielen klar auf größere Unabhängigkeit von China ab. Angesichts des zunehmenden innenpolitischen Drucks, sich für den Schutz von Menschenrechten starkzumachen, werden sich die USA aber wohl auch weiterhin am Binding-Treaty-Prozess beteiligen. Es ist allerdings unwahrscheinlich, dass sie ein umfassendes Abkommen ratifizieren würden.

Die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten hat sich bislang nicht auf eine eigene Position zum Binding Treaty festgelegt – sie agieren weiterhin als regionaler Block und warten auf ein EU-Mandat. Ihre anfängliche kategorische Ablehnung eines verbindlichen Instruments hat die EU jedoch abgeschwächt. Beispielsweise wurde eine ihrer langjährigen Forderungen – den Anwendungsbereich des Vertrags zu erweitern – nun in den Bestimmungen des *Third Revised Draft* erfüllt. Darüber hinaus spiegelt das aktivere Auftreten der EU die lebhafter gewordene internationale Debatte über die Verantwortung von Unternehmen und das geschärfte Bewusstsein der Verbraucher für die Problematik wider.

In Übereinstimmung mit anderen Staaten des Globalen Nordens kritisiert die EU den hohen Detailgrad und die mangelnde Klarheit diverser rechtlicher Begriffe und Formulierungen im derzeitigen Entwurf, einschließlich der Haftungsklauseln. Diese Einwände werden jedoch von anderen Staaten mit dem Hinweis zurückgewiesen, die Option, Einfluss auf den Text zu nehmen, stehe nur im Rahmen der Verhandlungen zur Verfügung – und dazu bräuchte die EU ein Verhandlungsmandat.

Einige EU-Mitgliedstaaten drängen denn auch auf ein solches Verhandlungsmandat. Hierzu müssten zunächst die Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten geklärt werden. Daraus würde sich ergeben, über welche Bestimmungen des Abkommens die EU oder die Mitgliedstaaten

verhandeln sollen. Der Binding Treaty würde verschiedene Aspekte betreffen, die in die Zuständigkeit der EU fallen, wie etwa den internationalen Handel. Mit der Verabschiedung eines EU-Lieferkettengesetzes – der Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) – würde dieser Zuständigkeitsbereich weiter ausgedehnt. Viele Aspekte verbleiben aber auch in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, wie etwa Bestimmungen zum Verfahrensrecht.

Frankreich und Portugal, die seit 2016 an den Verhandlungen teilnehmen, erklärten sich bereit, der »Friends of the Chair«-Gruppe beizutreten. Mit der Verabschiedung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) und der Unterstützung der geplanten EU-Richtlinie scheint auch in Deutschland der politische Wille zu wachsen, ein internationales Abkommen anzustreben. Allerdings scheint es unter den Ressorts bislang keine Einigung auf eine gemeinsame Regierungsposition zu geben. Zwar erklärte Arbeitsminister Hubertus Heil im Oktober 2022, dass die Verhandlungen im UN-Menschenrechtsrat konstruktiv begleitet werden sollten und ein EU-Mandat überfällig sei; das Auswärtige Amt hingegen zögert noch, ebenso das Justizministerium. Um den Prozess regional und international voranzubringen, ist eine ressortübergreifende deutsche Position unerlässlich.

Ein unachtsames Vorgehen in den Verhandlungen sollte indes vermieden werden: Ein Zusammengehen der EU mit den USA und/oder anderen G7-Staaten würde sich negativ auf die Partnerschaftsbemühungen der EU auswirken, solange die wichtigsten Forderungen des Globalen Südens nicht berücksichtigt wurden. Deshalb ist es notwendig, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten eine eigene, strategische Position beziehen.

## **Das EU-Lieferkettengesetz und seine Rolle bei den Verhandlungen**

Im Februar 2022 legte die EU-Kommission den Entwurf für ein EU-Lieferkettengesetz vor, die CSDDD. Über diesen Entwurf verhandeln derzeit Kommission, Parlament

und Rat der EU in sogenannten Trilog-Gesprächen. Ein endgültiger Gesetzentwurf wird für 2024 erwartet.

Die EU signalisiert damit ihre Bereitschaft, von freiwilligen Standards zu verbindlichen Regelungen für Unternehmen überzugehen. Allerdings fand diese Bereitschaft auf internationaler Ebene bisher keinen Ausdruck in der Praxis, da die EU an den Verhandlungen zum Binding Treaty noch nicht aktiv teilnimmt und dafür auch noch kein Mandat besitzt.

Regionale Gesetzgebungsprozesse wie jene in der EU werden auch dann extern wahrgenommen, wenn sich der betreffende Gesetzgeber nicht an multilateralen Verhandlungen beteiligt. Indem der Globale Norden Sorgfaltspflichtengesetze mit extraterritorialer Wirkung umsetzt, zwingt er dem Globalen Süden gewissermaßen Gesetze auf. Dabei haben zuvor Konsultationen mit internationalen Partnern meist nur in sehr begrenztem Umfang stattgefunden. Folgen können mangelnde Akzeptanz dieser Gesetze durch potenzielle und bestehende Partner sein sowie eine erschwerte multilaterale Zusammenarbeit.

Doch können regionale Initiativen wie der CSDDD den Prozess auf internationaler Ebene sehr wohl bereichern, indem sie beispielsweise eine Diskussion über die Erweiterung des Geltungsbereichs auf umweltbezogene Sorgfaltspflichten anstoßen. Wie jedoch bei der achten Sitzung der OEIGWG zu beobachten war, hat die EU bereits begonnen, die Bestimmungen des CSDDD-Vorschlags als Grundlage für die Verhandlungen zu nutzen. Allerdings sollten die Grenzen und Auswirkungen dieses Vorgehens bedacht werden. Dies ist insbesondere wichtig mit Blick auf die langjährigen Forderungen betroffener Individuen und Gemeinden – teilweise auch Staaten – im Globalen Süden nach einem angemessenen Rechtsschutz für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen.

Die Sicherstellung eines Zugangs zu Justiz bleibt in transnationalen Lieferketten eine große Herausforderung. Ein Bericht des Europäischen Rechtsinstituts (ELI) ergab, dass voraussichtlich weder die CSDDD

noch einschlägige französische oder deutsche Gesetze den Zugang zu Rechtsbeihilfe angemessen regeln und fördern. So kann eine zivilrechtliche Haftung, wie er im CSDDD-Kommissionsvorschlag vorgesehen ist, derzeit nur dann geltend gemacht werden, wenn ein direkter Zusammenhang zwischen der Verletzung der Sorgfaltspflicht des Unternehmens und dem Schaden besteht. Dieser Ansatz dürfte den Zugang der Opfer zur Justiz erschweren. Ein internationales Abkommen würde ein Haftungsregime etablieren, das über unternehmerische Sorgfaltspflichten hinausgeht.

Will die EU Partnerschaften aufbauen, muss sie bereit sein, auf ihre Partner zuzugehen. Die Diversifizierung ihrer Lieferketten verlangt von ihr einen Balanceakt zwischen widerstreitenden Bestrebungen: dem nach einem potenziellen Bündnis mit den USA und anderen Staaten des Globalen Nordens und jenem, Partnerschaften mit Staaten des Globalen Südens zu stärken.

## Der Vorschlag eines Rahmenabkommens

Bei der achten Sitzung der OEIGWG im Jahr 2022 argumentierten mehrere Staaten in ihren Eröffnungserklärungen, dass ein *Rahmenabkommen (framework agreement)* im Gegensatz zu einem *Vertrag (treaty)* ein praktikableres Format wäre.

Diese Staaten folgen weitestgehend der Argumentation der Wissenschaftler Jolyon Ford und Claire Methven O'Brien, die ein Rahmenabkommen bzw. ein deklaratorisches oder eng gefasstes Abkommen vorschlagen, da dies eine breite Beteiligung von Staaten verspräche. Das Format würde die Einigung über wesentliche Mindeststandards erleichtern und gleichzeitig eine größere Flexibilität bei der nationalen Umsetzung ermöglichen. Ein erfolgreiches Beispiel sei die Rahmenkonvention der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Eindämmung des Tabakgebrauchs: Wenige Verträge im UN-System wurden von so vielen Unterzeichnern ratifiziert (168).

Zunächst hatten die USA ein solches Rahmenabkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten vorgeschlagen; inzwischen unterstützen unter anderem Deutschland und Großbritannien diesen Vorschlag. Doch dieser Vorschlag stößt auch auf weitreichende Kritik bei einigen Staaten, vor allem bei den langjährigen Befürwortern eines Binding Treaty, bei Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften sowie einigen Wissenschaftlern.

Kern des Diskurses über ein Rahmenabkommen ist die Frage nach der Form und nicht die nach den Gründen, wegen denen eine Vereinbarung angestrebt werden sollte. Der nächste erreichbare Schritt auf dem Weg zu einem solchen Abkommen wäre – ausgehend von den UNGPs –, die Vertragsparteien zur Annahme und Umsetzung Nationaler Aktionspläne (NAPs) zu verpflichten. Ein umfassender Binding Treaty würde dagegen keine breite Beteiligung erwarten lassen, insbesondere nicht diejenige großer Volkswirtschaften, die TNCs beherbergen. Der internationale Diskurs und die verstärkte Beteiligung dieser Staaten lassen jedoch anderes vermuten.

Ein Rahmenabkommen, so deren Befürworter, sei außerdem effektiver als ein verpflichtendes Abkommen, da es Austausch und Zusammenarbeit zwischen Staaten gezielt fördern würde. Doch sieht auch der Binding-Treaty-Entwurf für die Umsetzung und Kommentierung institutionelle Vorkehrungen vor, die eine solche Zusammenarbeit stärken würden: etwa einen Expertenausschuss und regelmäßige Staatenkonferenzen, bei denen die Staaten auch Statusberichte austauschen. Diese Governance-Strukturen könnten in den Verhandlungen weiter gestärkt und an die UNGPs angeglichen werden.

Im Rahmen der OEIGWG wird über die Substanz der angestrebten Vereinbarung und über geeignete Formate beraten. Alle Versuche, die über die UNGPs nicht hinausgehen, werden voraussichtlich nicht zu den gewünschten Kompromissen führen und den Prozess nicht voranbringen. Vor allem der Zugang zu effektiven Rechtsmitteln und Abhilfe bei Schadensfällen bleibt eine Kern-



forderung zahlreicher Staaten im Globalen Süden.

## Fazit und Empfehlungen

Die rechtlich unverbindlichen UNGPs haben sich als zentraler normativer Rahmen für eine Vielzahl von Staaten, Unternehmen und anderen Stakeholdern etabliert. Das übergreifende System zur Governance von Wirtschaft und Menschenrechten hat auf internationaler Ebene aber immer noch Lücken.

Die Umsetzung der UNGPs durch regionale Initiativen wie die CSDDD ist sinnvoll, muss aber von kontinuierlichem multilateralem Engagement begleitet werden. Nur so lässt sich ein einheitliches Signal an bestehende und potenzielle Partner senden, dass die EU an Dialog und Zusammenarbeit interessiert ist. Der Entwurf des Binding Treaty steht nicht nur für Kontinuität, er bietet auch Komplementarität mit den UNGPs.

Da Diversifizierung und Ausweitung internationaler Partnerschaften politische Ziele auch der EU sind, sollte sie ein Mandat zur Sicherung dieser Zusammenarbeit etablieren. Dies würde die Position der EU als glaubwürdige Partnerin und Menschenrechtsverteidigerin stärken. Das Ziel strategischer Autonomie sollte dabei gegen mögliche Verhandlungsbündnisse mit anderen Staaten des Globalen Nordens abgewogen werden, die den Forderungen von Staaten des Globalen Südens möglicherweise weniger Beachtung schenken würden.

Die Erfahrungen mit der Erarbeitung nationaler und regionaler Lieferkettengesetze können in gewisser Hinsicht in die Verhandlungen über ein internationales Abkommen einfließen; die Bestimmungen der Gesetzesentwürfe sollten jedoch nicht als alleinige Grundlage der internationalen Verhandlungen dienen. Der CSDDD-Vorschlag ist in den für die Partner des Globalen Südens wichtigsten Belangen, wie dem Zugang zur Justiz und Haftungsfragen, nicht umfassend genug. Darüber hinaus kri-

tisieren viele Staaten des Globalen Südens die CSDDD wegen ihres nichtinklusive Ansatzes und ihrer extraterritorialen Wirkung. Das mangelnde Engagement der EU bei multilateralen Verhandlungen könnte die Akzeptanz ihrer Lieferkettenregelungen gefährden und Kooperationsbemühungen erschweren, die auf die Regulierung von Unternehmen abzielen.

Nachdem der Rat der EU und somit auch die Mitgliedstaaten Position zum CSDDD-Vorschlag bezogen haben, ist es nun an der Zeit, dass der Europäische Auswärtige Dienst in Koordination mit der EU-Kommission einen Verhandlungsmandat anstrebt. Dies erfordert eine Klärung der Zuständigkeiten, um eine kohärente, strategisch orientierte Vertretung der EU und ihrer Mitgliedstaaten in der OEIGWG zu gewährleisten.

Die Bundesregierung sollte sich im Rat der EU aktiv für ein internationales Abkommen einsetzen. Deutschland könnte auch eine Koalition der Willigen mit anderen EU-Staaten bilden, die sich für einen Binding Treaty einsetzen, beispielweise mit Frankreich und Portugal – und damit die Erteilung eines EU-Mandats unterstützen. Zunächst müssen sich die zuständigen Bundesministerien jedoch einvernehmlich auf eine deutsche Position einigen. Darauf sollte das federführende Auswärtige Amt hinwirken.

Der G20-Gipfel in Indien im September 2023 ließe sich nutzen, um eine breite, aktive internationale Beteiligung an den Verhandlungen zu fördern und den Dialog mit gleichgesinnten BRICS-Ländern zu intensivieren.

Um den Modus Operandi zu stärken – die zwischenstaatliche Zusammenarbeit und Kompromissfindung im Rahmen der Verhandlungen –, könnte die Bundesregierung auch erwägen, der »Friends of the Chair«-Group und ihren regionalen Vertretern größere technische und finanzielle Unterstützung anzubieten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2023

**Alle Rechte vorbehalten**

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors/der Autorin/der Autoren/der Autorinnen wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

### SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3 – 4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6364  
ISSN (Online) 2747-5018  
DOI: 10.18449/2023A25

(German version of  
SWP Comment 16/2023)

*Sikho Luthango ist Stipendiatin und Meike Schulze ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten der SWP. Beide arbeiten im Projekt »Transnationale Governance-Ansätze für Nachhaltige Rohstofflieferketten«, das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gefördert wird.*

SWP-Aktuell 25  
April 2023