

Nach dem EU-Lieferkettengesetz ist vor dem UN-Treaty

Ein EU-Mandat für die Verhandlungen über ein internationales
Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten

von Karolin Seitz

Die Europäische Union (EU) steht kurz davor, ein EU-Lieferkettengesetz einzuführen. Eine Einigung unter den beteiligten EU-Institutionen soll bis Ende des Jahres 2023 erzielt werden. Damit rückt auch eine aktive Beteiligung der EU an den Verhandlungen auf Ebene der Vereinten Nationen (UN) über ein international verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten, auch „UN-Treaty“ genannt, immer näher. Schließlich liegt es in ihrem Interesse, dass ähnliche Standards nicht nur für EU-ansässige Unternehmen gelten und gleiche Wettbewerbsbedingungen (sog. *level playing field*) weltweit geschaffen werden. Welche Rolle hat die EU bislang im UN-Treaty-Prozess gespielt? Wie läuft das Verfahren hin zu einem EU-Verhandlungsmandat ab und wie könnte ein solches Mandat aussehen?

Als im Juni 2014 im UN-Menschenrechtsrat über die Einsetzung einer **zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe** zur Formulierung eines internationalen verbindlichen Abkommens zu Wirtschaft und Menschenrechten erfolgreich abgestimmt wurde, stimmten alle Industrienationen, darunter auch die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, gegen die entsprechende Resolution (**HRC Res. 26/9**). Auch in den Folgejahren standen die EU-Mitgliedsstaaten dem Prozess skeptisch bis ablehnend gegenüber, brachten immer wieder Verfahrenseinwände vor und versuchten bei den Verhandlungen über das Budget der UN im Jahr 2019 gar, die vorgesehenen Mittel für die zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zu streichen.

Die EU-Mitgliedsstaaten lassen sich in dem Prozess vom Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) vertreten und stimmen sich in der Rats-Arbeitsgruppe zu Menschenrechten (COHOM) über ihre Positionierung ab. In Ermangelung eines Verhandlungsmandats nahm die EU-Vertretung bislang nur beobachtend an den Tagungen der zwischen-

staatlichen Arbeitsgruppe teil und brachte sich ausschließlich mit allgemeinen Stellungnahmen ein.

Nicht zuletzt aufgrund nationaler Gesetzesinitiativen in mehreren EU-Mitgliedsstaaten (u. a. Frankreich und Deutschland) zur Regulierung von Sorgfaltspflichten haben sich die Positionen einzelner EU-Mitgliedsstaaten nach und nach geändert. Frankreich brachte sich im Jahr 2016 erstmals mit einer eigenen Wortmeldung in die Diskussionen der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe mit ein. Deutschland meldete sich während der siebten Tagung im Oktober 2021 erstmals zu Wort.

Frankreich und Portugal haben 2022 schließlich sogar ihre Mitgliedschaft in der sogenannten „Friends-of-the-Chair“-Gruppe, einer Unterarbeitsgruppe zur Erarbeitung von Konsensvorschlägen, erklärt.

Während das Europäische Parlament (EP) bereits in mehreren Resolutionen den Eintritt der EU in die Verhandlungen über den UN-Treaty einfor-

derte, erklärte der EU-Rat im Jahr 2020 in seinen Schlussfolgerungen zu den Prioritäten der EU in den UN-Menschenrechtsgruppen für das Jahr, die „Beratungen über ein rechtsverbindliches Instrument“ lediglich „aufmerksam [zu] verfolgen“. Ein Jahr später kündigte er an, sich „aktiv in die Beratungen (...) ein[z]u bringen“. In den Rats-**Schlussfolgerungen** vom Februar 2023 heißt es nun:

„Die EU wird ihr Engagement in den VN-Gremien verstärken und sich aktiv in die Beratungen der VN über ein rechtsverbindliches Instrument für Wirtschaft und Menschenrechte einbringen; sie ist bereit, mit dem Vorsitz der offenen zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe und der Gruppe der Freunde des Vorsitzes sowie mit anderen Partnern zusammenzuarbeiten, um nach Lösungsmöglichkeiten für ein einvernehmliches Instrument zu suchen, mit dem der Schutz der Opfer effektiv verbessert und weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden können.“

Seit die EU-Kommission im Februar 2022 einen **Vorschlag für ein EU-Lieferkettengesetz** (EU-Richtlinie zu nachhaltigen Sorgfaltspflichten für Unternehmen, CSDDD) vorgelegt hat, ist klar, dass es auch auf Ebene der EU eine Regulierung von Wertschöpfungsketten geben wird. Nachdem sich der **EU-Rat** im Dezember 2022 und das **Europäische Parlament** im Juni 2023 zu dem Kommissionsvorschlag positioniert haben, ist eine Einigung über die EU-Richtlinie absehbar und wird bis zum Ende des Jahres 2023 erwartet. Ein EU-Verhandlungsmandat für den UN-Treaty-Prozess rückt damit in greifbare Nähe. Die EU hat im Frühjahr 2023 eine explizite Bereitschaft für ein solches Verhandlungsmandat erklärt. Schließlich liegt es im Interesse der EU-Mitgliedsstaaten, dass sich nicht nur in der EU-ansässige Unternehmen an entsprechende Standards halten müssen.

Komplementarität von CSDDD und UN-Treaty

Wie u.a. eine **Studie** von Nadia Bernaz, Markus Krajewski, Kinda Mohamadieh und Virginie Rouas deutlich macht, wäre das UN-Abkommen komplementär zur CSDDD. Durch die weltweite Etablierung von menschenrechtlichen, umwelt- und klimabezogenen Sorgfaltspflichten, würde das Abkommen nicht nur die Wirksamkeit der CSDDD global verstärken, sondern auch ähnlich

hohe Standards weltweit und damit gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen schaffen. Zudem ermöglichen multilateral verhandelte Regeln eine **größere globale Akzeptanz** als sie nationale und regionale Regelungen zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht bieten können.

Während die EU-Richtlinie vor allem Sorgfaltspflichten für Unternehmen etablieren wird, könnte der UN-Treaty wichtige Regelungen zu einem verbesserten Rechtsschutz Betroffener treffen und die EU-Richtlinie damit gut ergänzen (siehe hierzu „Mögliche Inhalte eines EU-Verhandlungsmandats“).¹

Kompetenzverteilung zwischen EU und EU-Mitgliedsstaaten in den Verhandlungen

Das zukünftige internationale Abkommen wird Bereiche beinhalten, die in der ausschließlichen Regelungskompetenz der EU liegen.² Das beinhaltet beispielsweise alle vorgesehenen Regelungen, die die europäische Handelspolitik oder Wettbewerbspolitik betreffen werden. Andere Bereiche, insbesondere wenn es um die Regulierung des europäischen Binnenmarkts geht, liegen in der geteilten Kompetenz von EU und EU-Mitgliedsstaaten. Mit der CSDDD wird die Regelungskompetenz der EU im Bereich der Sorgfaltspflichten erweitert. Einige im aktualisierten Abkommensentwurf vom August 2023 vorgesehene Regelungen, wie beispielsweise zum anwendbaren Recht und zur gerichtlichen Zuständigkeit, werden Auswirkungen auf weitere bestehende EU-Regelungen haben. Andere Regelungen, wie beispielsweise Bestimmungen die das Verfahrensrecht, die Verjährung oder die justizielle Zusammenarbeit betreffen, liegen im alleinigen Kompetenzbereich der Mitgliedsstaaten.

Da es sich um ein gemischtes Abkommen handelt, müssen sowohl die EU als auch alle einzelnen Mitgliedsstaaten das schlussendliche Abkommen unterzeichnen.

Verfahren für ein EU-Verhandlungsmandat

Das Verfahren für die Aushandlung von Übereinkommen der EU mit internationalen Organisationen ist in Artikel 218 des **Vertrags über die Arbeitsweise der EU** geregelt. Demzufolge muss die EU-Kommission eine Empfehlung für ein

¹ <https://www.cidse.org/wp-content/uploads/2022/10/Complementarity-study-on-EU-CSDDD-and-UN-LBI-October-2022.pdf>

² Ebd. (S. 9–12)

Verhandlungsmandat, begleitet von einer Folgenabschätzung, dem EU-Rat vorlegen. Eine Analyse der Kompetenzverteilung ist ebenfalls notwendig. In einem nächsten Schritt muss der Außenministerat, beraten durch die Rats-Arbeitsgruppe zu Menschenrechten (COHOM), die Empfehlung beschließen und der EU eine Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen erteilen. Der Rat legt in diesem Schritt ebenfalls die Verhandlungsrichtlinien (das sogenannte EU-Verhandlungsmandat) und den*die Verhandlungsführer*in oder die Leitung eines Verhandlungsteams fest. Da es sich beim UN-Treaty um ein gemischtes Abkommen handelt, werden voraussichtlich neben dem Europäischen Auswärtigen Dienst auch die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten Teil des Teams sein. Das Europäische Parlament wird in allen Phasen des Verfahrens informiert.

Andere bereits bestehende Mandate der EU für aktuelle internationale Verhandlungen, beispielsweise zu einem internationalen **Pandemieabkommen** und einem internationalen **Plastikabkommen**, sind eher allgemein gehalten und können im Laufe der Verhandlungen konkretisiert werden, wenn auch die Details des Geltungsbereichs und Inhalte der zukünftigen Abkommen absehbar sind. Im UN-Treaty-Prozess würde die EU anders als bei den genannten Prozessen nicht von Beginn an, sondern zu einem fortgeschrittenen Zeitpunkt des Prozesses in die Verhandlungen einsteigen. Nach rund 10-jähriger Existenz des Prozesses liegt seit dem 1. August 2023 ein aktualisierter Abkommensentwurf vor. Ein EU-Verhandlungsmandat müsste daher auch diesen Abkommensentwurf berücksichtigen.

Mögliche Inhalte eines EU-Verhandlungsmandats

Nachdem auch das Europäische Parlament am 1. Juni 2023 seine Positionierung zum Kommissionsentwurf für ein EU-Lieferkettengesetz beschlossen hat, haben die Trilog-Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem EU-Rat und der EU-Kommission begonnen. Eine Schnittmenge zwischen den Positionen der drei Institutionen über die Regelungen ist bereits jetzt absehbar. Die kommende EU-Richtlinie wird mindestens folgende Elemente beinhalten:

- » Sie wird für Unternehmen gelten, die mindestens 500 Mitarbeitende und einen weltweiten Jahresumsatz von mindestens 150 Millionen Euro haben. Bei diesen Schwellenwerten stim-

men EU-Kommission und EU-Rat überein. Das Europäische Parlament fordert einen Anwendungsbereich für Unternehmen ab 250 Mitarbeitenden und einem Jahresumsatz ab 40 Millionen Euro. Ggf. wird die Schwelle also in den Trilog-Verhandlungen noch nach unten verhandelt. Der Anwendungsbereich umfasst auch Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung.

- » Sie sieht Maßnahmen vor, die kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bei der Umsetzung der Vorgaben unterstützen sollen, darunter: Informationsportale- und Websites mit Handreichungen, finanzielle Unterstützungen sowie Vorlagen für Vertragsklauseln, die verhindern sollen, dass Verantwortlichkeiten an Zulieferer weiter unten in der Wertschöpfungskette abgeschoben werden.
- » Sie wird Sorgfaltspflichten für Unternehmen einführen, die sich an den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP) orientieren und deren Einhaltung durch eine behördliche Institution überwacht werden soll.
- » Die Sorgfaltspflichten werden Menschenrechte, Umwelt- und Klimaschutz umfassen.
- » Sie sollen ohne Abstufung auch für Zulieferer in der tieferen Wertschöpfungskette gelten.
- » Die Richtlinie wird zivilrechtliche und verwaltungsrechtliche Haftungsregelungen etablieren.

Diese absehbare Schnittmenge bildet somit bereits jetzt eine Grundlage für ein EU-Verhandlungsmandat für den UN-Treaty-Prozess. Das EU-Verhandlungsmandat muss aber über die Regelungen, die durch die CSDDD getroffen werden, hinausgehen.

Die CSDDD wird zivilrechtliche Haftungsregelungen für Verstöße durch Unternehmen schaffen. Diese sind ein wichtiger Schritt, um den Zugang zu Recht für Betroffene zu verbessern. Sie reichen aber nicht aus, da es zahlreiche weitere Hürden gibt, die es den Betroffenen derzeit nicht ermöglichen, ihre Rechte erfolgreich einzufordern. Unklare gerichtliche Zuständigkeiten und Rechtsanwendungsfragen, zu kurze Verjährungsfristen, fehlende kollektive Klagemöglichkeiten, fehlende Beweislastentlastungen zugunsten der Betroffenen sowie unzureichender Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen stellen einige solcher Hürden weltweit dar. Bis auf eine Eingriffsnorm, die das anzuwendende Recht im Schadensfall regelt,

wird die EU-Richtlinie voraussichtlich diese Problematik nicht adressieren. Ginge es nach der Position des EP, würden mit der CSDDD immerhin Verjährungsfristen von mindestens zehn Jahren eingeführt werden.

Vorschläge zu weiteren notwendigen Änderungen auf Ebene der EU-Mitgliedsstaaten und der EU haben u.a. die [europäische Grundrechteagentur](#) (FRA), das [European Law Institute](#), eine vom EP-Rechtausschuss beauftragte [Studie](#) sowie die [European Coalition for Corporate Justice](#) (ECCJ) gemacht.

Hürden zum Zugang zu Recht müssen allerdings global abgebaut, die justizielle Zusammenarbeit weltweit verbessert und Regelungen zur gerichtlichen Zuständigkeit und zum anzuwendenden Recht international geklärt werden. Konkrete [Empfehlungen](#) dazu hat das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte erarbeitet. Die EU sollte sich daher die Verbesserung des Zugangs zu Recht weltweit in ihrem Verhandlungsmandat zum wesentlichen Ziel setzen.

Darüber hinaus sollte die EU auf ein UN-Abkommen hinwirken, das die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, entsprechende Vorgaben auch für die öffentliche Beschaffung und Außenwirtschaftsförderung einzuführen, Maßnahmen zur Einhaltung der UN-Frauenrechtskonvention und Geschlechtergerechtigkeit entlang von Wertschöpfungsketten vorzunehmen, und den Regelungen des UN-Treaty Vorrangstellung vor Regelungen aus Investitionsschutz- und Handelsabkommen zu gewährleisten. Außerdem sollte die EU auf einen effektiven Monitoring-Mechanismus zur Überprüfung der Umsetzung des Abkommens in Form eines mit umfassenden Kompetenzen ausgestatteten Expert*innenkomitees hinwirken.

Die EU sollte sich darüber hinaus während der Verhandlungen an einigen wesentlichen Leitlinien und Prinzipien orientieren. Die Rechte und der Schutz von benachteiligten und gefährdeten Bevölkerungsgruppen, darunter u.a. Menschenrechts- und Umweltverteidiger*innen, sollten besondere Berücksichtigung finden.

Impressum

Nach dem EU-Lieferkettengesetz ist vor dem UN-Treaty

Ein EU-Mandat für die Verhandlungen über ein internationales Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten

Herausgeber:

Global Policy Forum Europe e.V.
Königstraße 37a
53115 Bonn
europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org
Kontakt: Jens Martens

Rosa-Luxemburg-Stiftung
Straße der Pariser Kommune 8a
10243 Berlin
info@rosalux.org
www.rosalux.de
Kontakt: Till Bender

Autorin: Karolin Seitz

Redaktionelle Mitarbeit: Till Bender

Layout: www.kalinski.media

Berlin/Bonn, August 2023

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