

„Staatliche Schutzpflichten sind nicht durch gutes Zureden zu erfüllen“

Der UN-Sozialausschuss hat einen Entwurf für einen Rechtskommentar zur Geschäftstätigkeit transnationaler Unternehmen vorgelegt (General Comment 24). FIAN hat sich in die Diskussion des Entwurfs intensiv eingebracht. FoodFirst sprach hierüber mit Dr. Rolf Künnemann, Human Rights Director von FIAN International.

Lieber Rolf, wie schätzt Du die Bedeutung des General Comments ein? Welche Vorgeschichte hat dieser Rechtskommentar?

Unter dem UN-Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte haben die Mitgliedsstaaten Berichtspflichten. Die Staatenberichte werden vom UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beurteilt. Er ist auch Anlaufstelle für Beschwerden wegen möglicher Verletzung des Paktes. In den General Comments (GC) teilt der Ausschuss mit, wie er den Pakt interpretiert. Beispielsweise hat der Ausschuss im Zusammenhang mit dem General Comment 12 zum Recht auf Nahrung die drei Typen von Staatenpflichten ausbuchstabiert: Staaten müssen die in den Menschenrechten beschriebenen Rechtsgüter respektieren, schützen und gewährleisten. Menschenrechte dienen letztlich dazu, Rechtsmittel bereitzustellen, um Verletzungen dieser Staatenpflichten zu stoppen.

Die Schutzpflicht ist insbesondere dort wichtig, wo Dritte, also zum Beispiel Firmen, dem Menschenrechtsgut – und damit den Menschenrechten – Schaden zufügen. Auf solche Situationen hat sich der Ausschuss in seinen GCs zu verschiedenen Rechten wiederholt bezogen. Aber es gab bislang keinen Rechtskommentar, der sich speziell mit solchen Verletzungen befasste. Das soll sich mit dem jetzt anstehenden GC24 ändern. Dabei geht es natürlich auch um die Regulierung transnationaler Unternehmen. Wir halten den GC24 daher für sehr wichtig.

Wie bewertet FIAN International den bisherigen Entwurf? Und wie geht der Prozess weiter?

Unsere Bewertung ist alles in allem positiv. Der Entwurf enthält Passagen zu extraterritorialen Staatenpflichten (ETOs), die es in dieser Ausführlichkeit im Vertragssystem der UN noch nicht gegeben hat. Wir schätzen das sehr, weil es uns in Zukunft die Arbeit mit diesen „ETOs“ erleichtern könnte. Der vom Ausschuss organisierte Diskussionstag am 21. Februar war sehr gut besucht, auch von Delegationen der Staaten. Die ETOs waren dabei ein wichtiger Punkt. Einige Staaten – vor allem in Europa – haben noch Mühe, das Konzept zu verstehen bzw. es proaktiver umzusetzen. Der Ausschuss ist aber kein Staaten-gremium, sondern ein Expertengremium und ist allein seinem Gewissen verantwortlich.

Wir haben auch zu den Teilen des Entwurfs, die uns nicht so gut gefallen, Stellung genommen. So wünschen wir uns eine präzisere Formulierung der Staatenpflichten und eine klarere Abgrenzung dieser Pflichten von der daraus folgenden Regulierung von Firmen – sonst entstehen Missverständnisse. Auch den Abschnitt zur rechtlichen Abhilfe fanden wir zu schwach. Momentan wird der Entwurf überarbeitet. Wir gehen davon aus, dass der Ausschuss den Kommentar im Sommer verabschiedet wird.



FIAN-Mitgründer Rolf Künnemann

Welchen Zusammenhang gibt es zwischen dem General Comment und den sogenannten „Treaty“-Verhandlungen im Menschenrechtsrat? Warum gibt es parallel zwei Prozesse zu diesem Thema?

Das internationale Menschenrechtssystem besteht aus zwei „Säulen“: der UN-Menschenrechtsrat ist ein politisches Gremium, in dem Staatenvertreter sitzen (erste Säule). Diese können z.B. neue Menschenrechtsverträge zwischen Staaten anregen – wie jetzt zum Thema „Transnationale Konzerne und andere Unternehmen“, den sogenannten Treaty. Für die Überwachung bestehender Verträge ist der Rat aber nicht zuständig. Das ist die Aufgabe von unabhängigen Ausschüssen.

Dieses Vertragssystem ist die zweite Säule.

2011 hat der Menschenrechtsrat die Ruggie-Prinzipien zu „Wirtschaft und Menschenrechten“ verabschiedet. Außerdem entstanden 2011 im Expertenbereich die Maastrichter ETO-Prinzipien. Der Ausschuss reagiert hierauf nun mit GC24, in dem diese Entwicklungen für die laufende Ausschussarbeit verwertet werden sollen.

GC24 hat zunächst einmal nichts mit den Treaty-Verhandlungen zu tun. Diese werden im Entwurf noch nicht einmal erwähnt. Trotzdem wird GC24 inhaltlichen Einfluss auf die Verhandlungen zum Treaty nehmen. Und auch deshalb ist er wichtig.

Wie ist der Verhandlungsstand beim Treaty?

Kompliziert. Bislang verhandeln die europäischen Länder nicht mit, die USA, Kanada und Australien ebenfalls nicht. Die Europäer hatten ihre Teilnahme anfangs an Bedingungen geknüpft, von denen einige unannehmbar waren. Inzwischen ist etwas mehr Bewegung drin – so hat sich das Europaparlament für eine Teilnahme an den Verhandlungen ausgesprochen.

Natürlich ist auch bei diesem Vertrag aller Anfang schwer. Es gibt noch ein erhebliches Misstrauen bei Regierungen (nicht nur im globalen Norden), dass ihnen etwas abverlangt wird, das sie nicht leisten können oder wollen. Dabei ist ein solcher Vertrag auch vor dem Hintergrund ihrer staatlichen Schutzpflichten nötig: denn auch die Verletzung von Schutzpflichten ist eine Menschenrechtsverletzung! Da haben wir also eine Menge zu tun.

Und die Zeit ist knapp. Die dritte Sitzungswoche der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe wird vom 24. bis 27. Oktober stattfinden. Ecuador als Verhandlungsführer soll dabei Elemente eines ersten Entwurfs vorlegen. Damit wird diese erste Phase abgeschlossen sein. Der Menschenrechtsrat wird den Stand der Verhandlungen dann wohl im Juni 2018 auswerten und entscheiden, ob und wie es weitergeht. Die Oktobersitzung und dann vor allem die Ratssitzung im Juni 2018 sind somit entscheidend für den weiteren Fortgang der Verhandlungen.