



# NEUES UN-ABKOMMEN ÜBER TNCs UND MENSCHENRECHTE: DIE ERSTE SESSION DER ZWISCHENSTAATLICHEN ARBEITS- GRUPPE

Mitteilung von FIAN Schweiz / Oktober 2015

## 1 VORGESCHICHTE 2015 IN DER SCHWEIZ

Seit dem Jahr 2014 ist die Ausarbeitung eines neuen Instruments über Transnationale Konzerne (TNCs) und Menschenrechte ein Thema, als FIAN Schweiz den Bundesrat in einem offenen Brief zur Unterstützung der entsprechenden UN-Resolution aufrief. 2015 nun erklärte der offizielle Vertreter der Schweiz an einer Veranstaltung beim UN-Menschenrechtsrat in Genf am 19. März, **die Schweiz erachte die UN-Leitlinien zu Wirtschaft und Menschenrechten und das neue Abkommen als komplementäre Instrumente**. Wichtig sei die Ausarbeitung auf Konsensbasis, wozu auch zivilgesellschaftliche Organisationen und Wirtschaftsvertreter einbezogen werden sollen. FIAN Schweiz reagierte auf diese Aussagen mit einer teils zustimmenden, teils ablehnenden [Mitteilung](#).

Im Hinblick auf die Verhandlungsaufnahme veröffentlichte FIAN Schweiz im Juni ein [Argumentarium](#), das in 17 Fragen und Antworten über Gründe, mögliche Inhalte, Stärken und Vorteile des Abkommens, über Zweifel und über offene Fragen zum Ausarbeitungsprozess und die mögliche Rolle der Schweiz informiert.

Was die Teilnahme und die offizielle Position der Schweiz betraf, äusserten sich Vertreter des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA gegenüber FIAN Schweiz bis anhin zurückhaltend und vage. FIAN Schweiz gelangte deshalb Ende Juni mit einem [offenen Brief an Bundesrat Didier Burkhalter](#) mit dem Ersuchen, der Schweizer Vertretung in der Zwischenstaatlichen UN-Arbeitsgruppe ein bestimmtes Mandat zu erteilen.

Begleitend dazu versandte FIAN Schweiz Ende Juni eine [Medienmitteilung](#). Daraufhin publizierte die NZZ am 4. Juli 2015 einen [Artikel](#) mit dem Titel «Gegen neues Uno-Abkommen».

## 2 ABLAUF, INHALTE UND ERGEBNISSE

Zur [ersten Session](#) der [Intergovernmental Working Group](#) (IGWG) liegt erst der [Entwurf des Berichts](#) vor; die definitive Fassung folgt möglicherweise erst in einigen Monaten. UN Web TV hat die Session in einer [Videoserie \(Live Webcast\)](#) festgehalten. Einen informativen [Bericht](#) hat das South Centre abgefasst. Einen [Blog](#) – u.a. mit Rückblicken auf die erste Session – führt das Business & Human Rights Resource Centre.

### 2.1 Ablauf und Mandat

Die erste Session fand vom 6. bis 10. Juli 2015 in Genf statt. Die Plenumsdiskussionen waren in *General Statements* und acht thematisch unterschiedliche Panels aufgeteilt. Vorgesehen waren deren sieben, doch setzte die EU die Aufnahme eines weiteren Panels über die Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten durch.

Gemäss dem in [Resolution 26/9](#) festgehaltenen Mandat besteht die Aufgabe der ersten beiden Sessions darin, «konstruktive Beratungen über Inhalt, Umfang, Natur und Form des künftigen internationalen Instruments» zu führen, und hierzu bei der ersten Session «Inputs [...] über mögliche Grundsätze, Umfang und Elemente» zu sammeln.

## 2.2 Teilnehmende Staaten und Organisationen

60 Staaten waren anwesend; von den europäischen Staaten waren Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Liechtenstein, Luxemburg, die Republik Moldau, die Niederlande, Österreich, Russland, die Schweiz und die Ukraine – zumindest bei der Eröffnung - vertreten. Als weitere wirtschaftlich bedeutsamere Staaten sind Argentinien, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Kuwait, Singapur, Südafrika und Südkorea zu nennen. Von den zwischenstaatlichen Organisationen waren u.a. die EU, die OECD, der Europarat, die ILO und die UNCTAD vertreten. Nicht alle an der Eröffnungszeremonie vertretenen Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen blieben während der ganzen Session anwesend oder nahmen aktiv daran teil. Über 50 zivilgesellschaftliche Organisationen – darunter FIAN International, FIAN Kolumbien, FIAN Schweden und FIAN Schweiz – nahmen zumindest zeitweise an der Session teil.

## 2.3 Inhalte und Ergebnisse

Die Inhalte und Ergebnisse werden nachfolgend kurz gemäss dem Sessionsablauf zusammengefasst.

### 2.3.1 Eröffnung und General Statements

Der **UN-Hochkommissar für Menschenrechte**, Zeid Ra'ad Al Hussein, bemerkte in einer Videobotschaft, dass die UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten ein wichtiger Schritt seien, und hiess den anlaufenden zwischenstaatlichen Prozess als nächsten Schritt willkommen. Insbesondere betonte er, «es gibt **keinen Konflikt zwischen der Befürwortung der Umsetzung der UN-Leitprinzipien und der Unterstützung internationaler rechtlicher Entwicklungen** zur weiteren Stärkung von Schutz und Rechenschaft im Wirtschaftskontext» und «im Gegenteil, diese beiden Initiativen sollen als positive Schritte in der fortwährenden Entwicklung internationaler Menschenrechtsstandards gesehen werden». Verschiedene Delegationen betonten ebenfalls, dass sie keine Widerspruch zwischen diesen beiden Prozessen sähen, die sie **komplementär** angehen würden, und dass ein rechtsverbindliches Instrument den Umsetzungsprozess der UN-Leitprinzipien stärken würde. Ein Experte erklärte, wenn ein Staat nicht an der Ausarbeitung des Abkommens teilnehme, sei es ihm auch nicht ernst mit den UN-Leitprinzipien.

Die **UN-Sonderberichterstatterin für die Rechte indigener Völker** Victoria Tauli-Corpuz unterstrich, dass die UN-Leitprinzipien weiterhin als interimistischer Rahmen während der Ausarbeitung des neuen Instruments genutzt werden sollen. Sie wies darauf hin, dass Menschenrechtsverstösse durch transnationale Unternehmen oft die Justiz von mehreren Staaten betreffen. Das künftige Rechtsinstrument müsse die extraterritorialen Staatenpflichten im Hinblick auf die Gewährung von Rechtsmitteln in jeweils allen betroffenen Staaten klären. Glücklicherweise stehe in dieser Hinsicht mit den «[Maastrichter Prinzipien](#) zu den Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte» eine starke Grundlage für die Arbeitsgruppe zur Verfügung. Unternehmen, die bereits die Menschenrechte achten und sich in der Entwicklung bestmöglicher Praktiken engagieren, hätten ein klares Interesse darin, das Abkommen zu unterstützen.

Die **Schweiz** betonte in ihrer [Erklärung](#), dass sie gegenwärtig der Umsetzung der UN-Leitprinzipien und der Entwicklung der entsprechenden Nationalen Aktionspläne (NAPs) den Vorrang gebe. Sie unterstütze in der jetzigen Phase die Ausarbeitung eines internationalen Vertrages nicht, um eine exzessive Polarisierung der Debatte zu vermeiden. Sie betrachte jedoch den Dialog als wesentlich und glaube, dass die Umsetzung der UN-Leitprinzipien die Debatten in der IGWG befruchten könne. Deshalb werde die Schweiz als Beobachterin an den Treffen der Arbeitsgruppe teilnehmen.

**Indien** bemerkte, dass die UN-Leitprinzipien Beschränkungen hätten hinsichtlich ihrer Wirkung für Opfer von Menschenrechtsverstössen durch Unternehmen. **Südafrika** wies darauf hin, dass die NAPs eine Situation schaffen, in der Lücken fortbestehen. Einheitliche Standards, niedergelegt in einem Abkommen, könnten die NAPs ergänzen. Südafrika warnte auch, dass die Einflussnahme von TNCs auf die Entscheidungsfindung in UN-Gremien bereits im ganzen System wahrnehmbar sei.

**Pakistan** bemerkte, dass TNCs von hartem Recht geschützt werden, während die Opfer von Menschenrechtsverstössen durch TNCs im Hinblick auf die Wahrung ihrer Rechte mit unverbindlichem Recht vorlieb nehmen müssten.

Verschiedentlich wurde betont, dass das neue Instrument **die bestehenden internationalen und nationalen Normen, Leitlinien und Instrumente berücksichtigen** und darauf aufbauen soll, und dass dies in einem **Multistakeholder-Prozess** erfolgen soll.

Während verschiedene Staaten darauf hinwiesen, dass das neue Instrument auf die **Opfer von Menschenrechtsverstössen durch Unternehmen** ausgerichtet sein soll, ergänzten zivilgesellschaftliche Organisationen, dass Vertreter betroffener Gemeinschaften in den Debatten und allfälligen Arbeitsgruppen direkt teilnehmen können und sie nach jeder Etappe der Vertragsausarbeitung Rückmeldung erhalten sollen.

Die **Vorsitzende der Arbeitsgruppe**, Botschafterin María Fernanda Espinosa Garcés von Ecuador, betonte, dass das Ziel des Abkommens nicht darin bestehe, die Wirtschaft zu beeinträchtigen, sondern **klare und universelle Normen für Schutz und Förderung der Menschenrechte** im Zusammenhang mit transnationalen Aktivitäten zu schaffen sowie – auch für internationale Investitionen – eine **Umgebung von Gewissheit und Klarheit**.

### 2.3.2 Panel I: Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten: Eine durch alle Staaten erneuerte Verpflichtung

Verschiedene Teilnehmer hoben die Wichtigkeit der UN-Leitprinzipien und ihre Rolle als **Referenzebene für den Prozess der Vertragsausarbeitung** hervor. Die Arbeit der [UN-Arbeitsgruppe zu Menschenrechten und Transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen](#) könne bezüglich Rechtsmitteln zum Mandat der IGWG beitragen. Einmal mehr betonten verschiedene Teilnehmer, dass es keinen Widerspruch zwischen den UN-Leitprinzipien und dem auszuarbeitenden rechtsverbindlichen Instrument gäbe, da sie gegenseitig komplementär seien.

### 2.3.3 Panel II: Grundsätze für ein internationales rechtsverbindliches Instrument

Zu diesem Thema seien folgende Aussagen hervorgehoben:

- Das Abkommen werde ein **Set aus grundlegenden und standardmässigen Prinzipien** für alle TNCs schaffen, womit alle TNCs den gleichen Pflichten unterworfen seien.
- Aus andern Rechtsgebieten könnten verschiedene Grundsätze herbeigezogen werden wie z.B. die **Umkehr der Beweislast, das Verursacher- und das Vorsorgeprinzip**.
- **Auch internationale Finanzinstitutionen** wie der Internationale Währungsfonds und die Weltbank könnten durch den Geltungsbereich des Abkommens erfasst werden, was konsistent mit dem Völkerrecht sei.
- Der **Vorrang der Menschenrechte über andere Bereiche des internationalen Rechts**, insbesondere Handelsrecht, sei grundsätzlich anzuerkennen, waren sich insbesondere die zivilgesellschaftlichen Organisationen einig.
- Es seien bereits verschiedene rechtsverbindliche Instrumente entwickelt worden, gegen die sich die internationale Gemeinschaft ursprünglich wehrte, die jedoch **schlussendlich weiterhin Unterstützung** erreichten wegen der Erfüllung spezifischer Bedürfnisse für die Weiterentwicklung des Völkerrechts.

Im Rahmen der vorangegangenen *General Statements* wurden folgende Grundsätze als wichtig erachtet:

- Universalität, Unteilbarkeit und gegenseitige Abhängigkeit der Menschenrechte – und deswegen auch extraterritoriale Geltung
- Partizipation, Rechenschaft und Transparenz
- freie vorgängige und informierte Zustimmung

### 2.3.4 Panel III: Rahmen des Instruments: Transnationale Konzerne und andere Unternehmen: Konzepte und Rechtsnatur im Völkerrecht

Schon seit längerem sorgte die Frage, ob sich das Abkommen auf TNCs beschränken oder auch nationale Unternehmen einbeziehen solle, für Zündstoff. Die wichtigsten Aussagen hierzu waren nun:

- **Auch die nationalen Unternehmen** müssten erfasst werden, damit nicht ein Doppelstandard entstehe. TNCs wären fähig, sich mithilfe von Anwaltsfirmen in nationale Unternehmen zu verwandeln, um der Regulierung als transnationales Unternehmen zu entgehen.
- Es kümmere Opfer von Verstössen wenig, ob das entsprechende Unternehmen ein transnationales oder ein nationales sei.
- Da die Anforderungen an Menschenrechtsschutz und Strafverfolgung im **transnationalen Kontext** komplexer seien und diesbezüglich grössere Schutzlücken bestehen, soll sich die Vertragsausarbeitung **auf diese Thematik konzentrieren** und anschliessend die nationalen Aspekte ergänzen.
- Auf eine Definition von TNCs soll verzichtet werden, da jede Definition veralte und sich TNCs mit Anpassung ihrer Rechtsform der entsprechenden Definition entziehen könnten. Das Abkommen solle deswegen **nicht transnationale Unternehmen, sondern transnationale Aktivitäten** regulieren.

Es zeichnete sich eine wachsende Neigung für den Kompromiss ab, dass sich das **Abkommen auf TNCs fokussieren solle ohne andere Unternehmen auszuschliessen**.

### 2.3.5 Panel IV: Menschenrechte, die mit Bezug auf die Aktivitäten von TNCs und anderen Unternehmen abgedeckt werden sollen

Auch wenn verschiedene Delegationen und Organisationen bestimmte Menschenrechte hervorhoben, die im neuen Instrument zu berücksichtigen seien, wurde **weitgehende Einigkeit** erreicht, dass **alle Menschenrechte** zu berücksichtigen seien, insbesondere da

- die Menschenrechte unteilbar, untereinander abhängig und aufeinander bezogen sind
- TNCs potentiell gegen alle Menschenrechte verstossen können und die Opfer Rechtsmittel für alle Menschenrechtsverstösse bedürfen.

Ebenso bestand weitherum Einigkeit, dass sich das neue Instrument **nicht auf schwere Menschenrechtsverstösse beschränken** soll, da u.a.

- im Völkerrecht keine eindeutige Definition für solche besteht
- diese auf Verbrechen unter dem Völkerrecht beschränkt sein könnten, was die meisten Menschenrechtsverstösse durch Unternehmen nicht abdeckt
- das falsche Signal ausgesendet würde, dass andere Verstösse toleriert würden, da sie weniger schwer seien.

Auch sollen die zu berücksichtigenden Rechte **nicht allzu scharf im Sinne von *hard rights* und *soft rights* abgegrenzt** werden, da dann z.B. die nicht in *hard law* enthaltenen Indigenenrechte nicht als Menschenrechte akzeptiert wären. Ebenso sollen die **ILO-Konventionen** berücksichtigt werden sowie Umweltschäden, die zu Menschenrechtsverstösse führen.

Wichtig sei die Aufnahme der **Gender-Perspektive**, da die gleichen Verstösse von Frauen anders erfahren werden als von Männern, bzw. sie die Frauen anders betreffen als Männer.

### 2.3.6 Panel V: Verpflichtung der Staaten, die Achtung der Menschenrechte durch TNCs und andere Unternehmen zu garantieren, einschliesslich extraterritorialer Verpflichtungen

Experten und zivilgesellschaftliche Organisationen stimmten darin überein, dass **Lücken betreffend der extraterritorialen Staatenpflichten** bestehen, mit Bezug auf TNCs Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu erfüllen, insbesondere in Hinblick auf die Rechtsprechung. Staaten sollen ihren TNCs die **Achtung der Menschenrechte im Ausland auferlegen**. Verschiedene Experten stimmten weiter darin überein, dass Staaten für die **indirekte Ermöglichung von Menschenrechtsverstösse**n verantwortlich sein sollen sowie für die Unterlassung, private Aktivitäten zu unterbinden, die gegen Menschenrechte verstossen. Verschiedene Experten empfahlen, die Doktrin des **«Forum non conveniens»** (Ablehnung der gerichtlichen Zuständigkeit) aufzugeben. Experten und zivilgesellschaftliche Organisationen hoben die Notwendigkeit hervor, ein angemessenes **internationales gerichtliches Forum** für die Behandlung von Klagen von Opfern und für den Zugang zu Recht und Wiedergutmachung sicherzustellen. Nationale Gesetzgebung und Rechtsprechung reichen nicht aus, um Menschenrechtsverstösse durch TNCs zu begegnen. Die Staaten sollen einen **stabilen und vorhersehbaren rechtlichen Rahmen** schaffen. Die bestehenden Lücken sollen durch **internationale Zusammenarbeit** behoben werden. Insbesondere sollen Opfer von Menschenrechtsverstösse ihre Fälle **in den Heimatstaaten von TNCs vor Gericht** bringen können.

Die kommenden Diskussionen sollen klären, ob das Instrument **Rechtsmittel** vorsehen soll **für den Fall, dass Staaten ihre Verpflichtungen nicht erfüllen**, oder ob es lediglich die Rechtsprechung über Unternehmen behandeln soll, oder beides.

**Extraterritoriale Verpflichtungen** können durch die Schaffung von Präventions-, Aufdeckungs- und Berichterstattungsanforderungen, durch die Entfernung von Hindernissen für die Rechtsprechung und die Abschaffung der *Forum non conveniens*-Doktrin, die Ermöglichung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit bei Untersuchungen und die gegenseitige Anerkennung nationaler Urteile konkretisiert werden.

Eine **globale Partnerschaft zum Kampf gegen die Straflosigkeit** könnte die Unausgewogenheiten im internationalen Recht beseitigen und die Lücken schliessen; in dieser Hinsicht sind die [Maastrichter Prinzipien](#) zu den Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ein nützlicher Führer.

Verschiedene Delegationen bemerkten, dass es nötig sei, sich mit der **Haftungsbeschränkung** zu befassen sowie die **Offenlegungspflicht** und den **Zugang zu Dokumenten** zuzulassen, um die Straflosigkeit zu bekämpfen. Insbesondere gebe es bedeutsame Mängel, wenn eine Muttergesellschaft im eigenen Heimatstaat angeklagt werde.

Verschiedene Delegationen wiesen auf die Notwendigkeit hin, Investorenrechte mit der Gewährleistung der Menschenrechte aufzuwiegen. Staaten könnten Menschenrechte fördern, indem sie von den TNCs verlangen, darüber zu **berichten, wie sie mit Verstösse umgehen**, und indem sie sicherstellen, dass die Rechtssysteme **Klagemöglichkeiten für Fälle von ausserhalb ihrer Territoriums** enthalten. Staaten sollen Gesetze erlassen, die die **Sorgfaltsprüfung** verlangen.

### 2.3.7 Panel VI: Stärkung der Verantwortung von TNCs und anderer Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte, einschliesslich Vorbeugung, Linderung und Wiedergutmachung von Verstössen

Verschiedene Experten sprachen die **unterschiedlichen Bedeutungen von «Verantwortung»** an. Im Bereich von Corporate Social Responsibility sei Verantwortung freiwillig und müsse gegenüber verbindlichen Pflichten abgegrenzt werden. Verantwortung unter internationalen Menschenrechtsnormen ziehe rechtliche Pflichten und Rechenschaftspflichten nach sich, wobei der Begriff «Verantwortung», wie er im zweiten Pfeiler der UN-Leitprinzipien gebraucht werde, dieses Verständnis nicht widerspiegeln sollte. Deshalb sei es wichtig, den Begriff für die Verwendung im Abkommen anhand einer Definition zu klären, die ihn vom Gebrauch in den UN-Leitprinzipien unterscheide. Während die Staaten die primäre **Verpflichtung** hätten, die Menschenrechte zu schützen, hätten die Unternehmen eigenständige Verpflichtungen; diese seien unabhängig von und komplementär zu den Staatenpflichten und sollten nicht mit diesen vermischt werden. Die meisten Delegationen unterstrichen, dass das künftige Instrument klar die direkte Verpflichtung der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte festhalten sollte. Während Staaten die primäre Verantwortung zum Schutz der Menschenrechte hätten, ziehe die Verantwortung der Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte die direkte Verpflichtung zur Vorbeugung, Linderung und Wiedergutmachung von Menschenrechtsverstössen nach sich.

Ecuador meinte, TNCs und andere Unternehmen sollen Subjekte direkter menschenrechtlicher Verpflichtungen aus dem Abkommen sein. Verschiedene Experten betonten, dass es keine konzeptionellen oder rechtlichen Hindernisse gebe, in einem internationalen Abkommen **Pflichten und Haftbarkeiten von Unternehmen** zu begründen; den Staaten würde deren Durchsetzung obliegen.

Verschiedentlich wurde das Thema der **Rechtsmittel** für die Opfer von Menschenrechtsverstössen durch TNCs angesprochen. Diese sollen finanziell tragbar und zeitnah sein. Auch wenn aussergerichtliche Mechanismen wichtig seien, brauche es robuste gerichtliche Mechanismen.

Der Ansatz der ILO für die **Sorgfaltsprüfung** wurde hervorgehoben. Die aus den Konventionen hervorgehenden Verpflichtungen betreffen die Staaten, während die Rolle der Unternehmen darin besteht, die Befolgung der internationalen Arbeitsstandards sicherzustellen. Die Staaten hätten die Verantwortung, die Unternehmen in der Ausführung sinnvoller Sorgfaltsprüfungen zu unterstützen und sicherzustellen, dass ihre Tätigkeiten die Menschenrechte vollständig respektieren. Ein Abkommen könne zudem **Haftbarkeit** direkt den Unternehmen zuweisen, wie dies die *Maritime Labor Convention* zeige. Das neue Instrument sollte die Grundlage für die Haftbarkeit und Rechenschaftspflicht der Unternehmen legen.

Auch verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen unterstrichen die Wichtigkeit, Mechanismen für die **Sorgfaltsprüfung**, einschliesslich Vorbeugung, Linderung und Wiedergutmachung, einzurichten. Sorgfaltsprüfungsverfahren müssten eine sinnvolle Konsultation derjenigen einschliessen, die wahrscheinlich von Unternehmensaktivitäten betroffen werden. Die Staaten sollen politische und regulatorische Massnahmen treffen, um von den Unternehmen zu verlangen, dass sie menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungen für ihre einheimischen und ausländischen Aktivitäten durchführen, die auch ihre Geschäftspartner und Lieferketten einschliessen. Muttergesellschaften sollen verpflichtet sein sicherzustellen, dass ihre Tochtergesellschaften der Pflicht zur Sorgfaltsprüfung nachkommen. Die Staaten sollen verpflichtet werden, in der Gesetzgebung angemessene straf- und zivilrechtliche **Haftbarkeit** festzulegen, um Unternehmen zu sanktionieren, die Menschenrechtsverstösse begangen oder dazu beigetragen haben.

Ein Experte meinte, **alle Unternehmen** sollen in den Einsatz für den Schutz der Menschenrechte eingeschlossen werden, auch die kleinen und mittleren.

Ein Staat unterstrich, dass es von grösster Wichtigkeit sei, Bestimmungen zur Verhinderung von bzw. zum Umgang mit erhöhten Risiken der Verwicklung von Firmen in Menschenrechtsverstösse in **Konfliktsituationen** aufzunehmen. Besonders in Hinblick auf Konfliktgebiete müsse der Achtung des internationalen humanitären Rechts und des Rechts auf Selbstbestimmung, einschliesslich der permanenten Souveränität über natürliche Ressourcen, genügend Beachtung geschenkt werden.

### 2.3.8 Panel VII: Rechtliche Haftbarkeit von TNCs und anderen Unternehmen: Welcher Standard für Unternehmenshaftung und für welche Handlungen?

Experten wiesen u.a. auf folgende Punkte hin:

- Bei der Festlegung von Bestimmungen zur Haftung sollen verschiedene Grundsätze beachtet werden, unter anderem der **Fokus auf die Opfer**, die **Differenzierung zwischen verschiedenen Arten von Verantwortlichkeit**, einschliesslich straf-, zivil- und verwaltungsrechtlicher.
- Das Instrument könne den Staaten Flexibilität darin lassen, wie die Bestimmungen in den nationalen Systemen gelten würden.

- **Muttergesellschaften** müssten für Menschenrechtsverstöße ihrer **Tochtergesellschaften** zur Rechenschaft gezogen werden können.
- Der Ansatz der **Sorgfaltsprüfungspflicht** sei wesentlich, da er wichtig sei für die Lösung extraterritorialer Angelegenheiten und Streitfälle.
- Das Abkommen solle folgende Elemente aufnehmen: Die Verpflichtung für Staaten, **im Strafrecht die strafbaren Handlungen festzulegen**; **Sanktionen** für Menschenrechtsverstöße, die nicht als strafbare Handlungen definiert sind; Bestimmungen zu **Mittäterschaft** und Verschwörung; und die explizite Anerkennung der rechtlichen **Verantwortung eines Unternehmens als Rechtsperson**, was jedoch die **individuelle rechtliche Verantwortung** von Direktoren und Managern nicht ausschliessen solle.
- Verschiedene TNCs, die gegen Menschenrechte verstießen, nutzten **Staat-Investor-Streitschlichtungsmechanismen** zur Stützung ihrer Behauptung, dass das Einschreiten des Staates zum Schutz der Menschenrechte eine Verletzung der Investorenrechte darstellte. Dies führte dazu, dass die Staaten hohe Vergütungspakete an die TNCs zahlen mussten.
- Das enorme **Machtgefälle zwischen TNCs und Opfern** mache es für letztere schwierig, tatsächlich gegen TNCs zu prozessieren.
- Das Abkommen könnte in seiner Präambel erklären, dass die **Menschenrechte normative Vorherrschaft** geniessen.
- Das Abkommen könnte Staaten verpflichten, Menschen-, Arbeits- und Umweltrechte in **bilaterale Investitionsabkommen** aufzunehmen.
- Es ist eine Konvergenz mit den Resultaten des [Accountability and Remedy Project](#) des OHCHR anzustreben.

Delegationen brachten u.a. folgende Punkte vor:

- Eine **Liste von schädlichen Handlungen und Verstößen**, die im Völkerrecht anerkannt sind, könne in das Abkommen aufgenommen werden und mit dem nationalen Recht von Staaten in Verbindung gebracht werden.
- Die Arbeitsgruppe solle abklären, wie ein effektives Instrument **den Investitionsschutzabkommen gleichkommen** könne, und sich mit den Schlupflöchern befassen, welche Unternehmen zur Vermeidung von Haftbarkeit ausnützten.
- Das Instrument solle die **Verantwortung der Unternehmen** behandeln einschliesslich Handlungen von **Tochtergesellschaften, Lieferanten, Lizenznehmern** und andern Ebenen der Unternehmensstruktur, einschliesslich einer Klärung der jeweiligen Verantwortungszuweisung.

Anliegen der zivilgesellschaftlichen Organisationen betrafen u.a.

- die Frage, ob das Abkommen auch **Finanzinstitutionen** erfassen soll,
- die Klärung der strafrechtlichen **Haftbarkeit von juristischen Personen**,
- die Klärung und Bestätigung der **Haftbarkeit von Unternehmen**, einschliesslich kleiner und mittlerer, für Verstöße, auch wenn sie im Auftrag von Staaten oder der UNO tätig waren
- **Koordinationsmechanismen** zwischen verschiedenen nationalen Gerichtsbarkeiten

### 2.3.9 Panel VIII: Der Aufbau nationaler und internationaler Mechanismen für den Zugang zu Rechtsmitteln, einschliesslich internationaler gerichtlicher Zusammenarbeit / Das *Accountability and Remedy Project* des OHCHR

In der Expertendiskussion fielen u.a. folgende Aussagen:

- Die gegenwärtigen Systeme für den Zugang zu Rechtsmitteln im nationalen Recht seien ein inkonsistentes Flickwerk; die nationalen Rechtsmittelsysteme seien notwendig, jedoch nicht ausreichend. Es brauche einen **besseren Zugang zu** effektiven gerichtlichen wie aussergerichtlichen **Rechtsmitteln** und **einheitlichere Standards** in einem Abkommen.
- Das neue Instrument solle die **ganze Spanne an Rechtsmitteln** abdecken und klare Mechanismen für die Wiedergutmachung schaffen.
- Das *Accountability and Remedy Project* des OHCHR ziele auf eine Stärkung von Rechenschaft und Zugang zu Rechtsmitteln bei schweren Menschenrechtsverstößen ab. Es solle konzeptionelle, normative und praktische Klärungen von Schlüsselthemen erbringen und eine Handreichung für gute Praxis sein.
- Hindernisse in der zivilrechtlichen Prozessführung in Heimatstaaten seien insbesondere die **Doktrin des «Forum non conveniens»** und die Feststellung der **Haftbarkeit von Muttergesellschaften**. Die wichtigsten verfahrensmässigen Hürden seien der **Zugang zu Dokumenten** bzw. deren Offenlegung und die Möglichkeit zu **Sammelklagen**. Das vorrangige praktische Hindernis sei zweifelsohne die Verfügbarkeit von **Geldmitteln für die Rechtsvertretung**.
- Das vorgesehene Instrument solle die **Zusammenarbeit in internationaler Rechtshilfe** fördern und einen **Fonds** einrichten, der zugunsten der Opfer eingesetzt werden könnte.

Delegierte der Staaten äusserten sich in folgendem Sinne:

- Das gegenwärtige System für Rechtsmittel unter nationalem Recht sei **lückenhaft, unberechenbar und ineffektiv**.
- **Unterschiede zwischen nationalen Rechtssystemen** können zur Verschärfung von Ungleichheiten beitragen.
- Das Abkommen müsse durch einen robusten **Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismus** begleitet werden, der auch eine angemessene Rechtsvertretung für Opfer vorsehe.
- Das Abkommen müsse Bestimmungen enthalten die sicherstellen, dass betroffene Gemeinschaften **sowohl in den Gast- wie den Heimatstaaten von TNCs Zugang zur Justiz** erhalten.

Zivilgesellschaftliche Organisationen

- hoben die **rechtlichen und logistischen Hürden** hervor, denen Opfer **auf der Suche nach Wiedergutmachung** ausgesetzt sind, einschliesslich Zuständigkeitsablehnungen, fehlende Durchgriffshaftung, Behinderung der Dokumentenoffenlegung, Verjährung, Verfahrenskosten, fehlende Möglichkeit für Sammelklagen u.a.
- riefen nach **wirksamen Durchsetzungsgremien**, wie z.B. ein Ausschuss zur Überwachung der Rechteinholung oder ein öffentliches Zentrum zur Kontrolle der TNCs, und nach einem **Weltgerichtshof**, der – komplementär zu nationalen und regionalen Instrumenten - Klagen entgegennehmen, Urteile fällen und deren Durchsetzung begleiten könnte.

### 2.3.10 Annahme des Berichts und Abschluss

In der abschliessenden Sitzung bedauerte Pakistan, dass verschiedene Staaten beschlossen hatten, nicht an der Arbeitsgruppe teilzunehmen, und gab der Hoffnung Ausdruck, dass sie an künftigen Sessionen teilnehmen werden. Pakistan wies nochmals auf die Wichtigkeit folgender Aspekte hin:

- **extraterritoriale Gerichtsbarkeit** von Heimatstaaten von TNCs bei Verstössen in Drittstaaten, ohne deren Souveränität zu beeinträchtigen,
- freiwillige **Konsultationsmechanismen zwischen Gerichten von Heimat- und Gaststaaten** für bessere Koordination und Beweissammlung
- Bereitstellung angemessener **Finanzmittel für Opfer** von Verstössen zur Erleichterung der Wiedergutmachung
- Beratung zur **Kostentragungsregel zulasten der unterlegenen Partei**, was für Opfer verheerend sein kann im Fall einer Prozessniederlage.

Südafrika charakterisierte die Session als **historisch**. Die Vorsitzende der Arbeitsgruppe anerkannte die **Vielfalt der Meinungen** angesichts der komplexen Natur des Themas. Die teilnehmenden Staaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen hätten die Wichtigkeit der Vereinten Nationen als multilaterales Forum im Hinblick auf Unternehmen und Menschenrechte erneuert.

## 3 BEWERTUNG AUS SICHT DER ZIVILGESELLSCHAFT

Die Referate und Diskussionen haben einen **grossen Reichtum an Inputs, Ideen, Themen und Bedürfnissen** auf den Verhandlungstisch gebracht. Dies bildet eine **hervorragende Grundlage für die spätere Ausarbeitung eines ersten Textentwurfs**. Wie erwartet, zeigten sich auch manche Divergenzen und Konflikte, deren Lösung aber nicht unwahrscheinlich ist.

Zivilgesellschaftliche Organisationen bewerteten in der abschliessenden Sitzung den Prozess «als **historische Gelegenheit zur Beendigung der Straflosigkeit** von TNCs». Sie bedauerten insbesondere die «nicht-konstruktive Haltung der westlichen Länder, einschliesslich der Europäischen Union». Sie unterstrichen ihre **Irritation** darüber, dass die gleichen Staaten, die sich bei der Förderung der Interessen von TNCs durch die Aushandlung neuer Freihandels- und Investitionsschutzabkommen proaktiv verhalten, obstruktiv seien, wenn es darum geht, Menschenrechte zu schützen und TNCs zur Verantwortung zu ziehen. FIAN International insistiert darauf, dass die EU ihre Störtaktik durch einen **ehrlichen Dialog in guter Gesinnung** ersetzt.

Sehr bedauerlich und aus menschenrechtlicher Sicht zumindest fragwürdig war die meist gänzliche **Abwesenheit zahlreicher wichtiger Industriestaaten** wie der USA, Deutschlands, Grossbritanniens, Frankreichs, Japans usw. Angesichts der Tatsache, dass das neue Abkommen komplementär zu den UN-Leitprinzipien die gleiche übergeordnete Zielsetzung – Prävention von und Schutz vor Menschenrechtsverstössen durch Unternehmen sowie Wiedergutmachung für die Opfer – verfolgt, ist das Abseitsstehen vieler Staaten **nicht zu rechtfertigen** und wohl nur durch massiven Druck von Teilen der Wirtschaft zu erklären. (Es soll in diesem Zusammenhang jedoch nicht vergessen werden, dass manche Unternehmen eine internationale einheitliche Regulierung befürworten.)

Möglicherweise werden **manche Staaten an künftigen Sessionen teilnehmen**, wenn erste Entwürfe aufzeigen, dass das Abkommen tatsächlich die gleiche übergeordnete Zielsetzung wie die UN-Leitprinzipien verfolgt und wesentlich zu deren Stärkung beitragen kann. In verschiedenen Ländern dürfte der steigende Druck der Zivilgesellschaft für eine Verhandlungsteilnahme den Druck von Wirtschaftskreisen für ein Abseitsstehen mit der Zeit aufwiegen.

Eine passive Rolle kann auch nicht mehr mit der Verhinderung exzessiver Polarisierung gerechtfertigt werden. Passivität kann nichts verhindern. Die heraufbeschworene Polarisierung durch die Absenz mancher nördlicher Staaten muss mit der zunehmenden **Präsenz menschenrechtlich verantwortungsvoller Staaten des Nordens** aufgeweicht werden.

## 4 WIE WEITER BIS ZUR ZWEITEN SESSION?

### 4.1 Auf internationaler Ebene

Die Vorsitzende der Arbeitsgruppe wird den Bericht in die **definitive Fassung** überführen und dem Menschenrechtsrat zur Behandlung an seiner 31. Session im März 2016 einreichen. Sie wird **informelle Beratungen** mit Staaten, Staatengruppen, zwischenstaatlichen Organisationen, UN-Mechanismen, der Zivilgesellschaft und weiteren relevanten Beteiligten abhalten und ein **neues Arbeitsprogramm** ausarbeiten.

Die **zweite Session** der Arbeitsgruppe wird 2016 statt finden. Jeder Staat ist gemäss «Maastrichter Prinzipien» zu den Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte» zur aktiven Teilnahme angehalten: «Alle Staaten sind **zur Zusammenarbeit verpflichtet** um sicherzustellen, dass nicht-staatliche Akteure bei keiner Person den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beeinträchtigen» (Prinzip 27).

### 4.2 Auf nationaler Ebene

Mit Brief vom 31. Juli 2015 hat der **Bundesrat** auf den Brief von FIAN Schweiz vor der Session geantwortet. Die ziemlich unspezifische Antwort wiederholt die bekannte Position der Schweiz. Insbesondere fällt ein grundsätzliches **Missverständnis von Aufgabe und Inhalt des Abkommens** auf, und der Bundesrat redet weiterhin dem Multistakeholderismus das Wort statt sich klar zur staatlichen Aufgabe der Regulierung zu bekennen. FIAN Schweiz hat sich in einer detaillierten Stellungnahme mit den bundesrätlichen Argumenten auseinandergesetzt.

Mit der Aussage, «ein von wenigen Staaten unterzeichnetes Abkommen [...] würde auch nicht zu einer einheitlichen Lösung beitragen», gibt sich der Bundesrat eigentlich gerade selbst den Auftrag, **an der Ausarbeitung des Abkommens künftig aktiv und konstruktiv mitzuwirken und andere (nördliche) Staaten ebenfalls dazu zu bewegen** (wobei hierfür Frankreich ein Kandidat wäre, nachdem die Nationalversammlung im März in der ersten Lesung einen Gesetzesvorschlag zur Einführung einer Sorgfaltsprüfungspflicht angenommen hatte). Hoffnungsvoll stimmt die Aussage «La Suisse considère que **le dialogue est essentiel**» in der Erklärung der Schweiz vom 6. Juli in der UN-Arbeitsgruppe: Als blosser Beobachterin kann man ja keinen Dialog führen.

Die Schweiz ist **vertraglich zum Schutz der Menschenrechte verpflichtet**. Die ausschliessliche Ausrichtung auf die Umsetzung der freiwilligen UN-Leitprinzipien im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte kommt dieser Verpflichtung nur ungenügend nach. **Ein umfassender Schutz kann nur durch ein verbindliches Instrument**, und nicht bloss durch Empfehlungen und deren erhoffte Umsetzung **erreicht werden**. Dementsprechend hält FIAN International fest: «**Die Vermeidung rechtlicher Regulierung von transnationalen Konzernen** und die Abstützung auf moralische Pflichten und/oder Corporate Social Responsibility **bricht die menschenrechtliche Schutzpflicht von Staaten** und der internationalen Gemeinschaft».

Zur Unterstützung des Prozesses auf nationaler Ebene fasst FIAN Schweiz die **Lancierung einer Koalition von zivilgesellschaftlichen Organisationen** ins Auge.

Parallel zum internationalen Regulierungsprozess ist es wichtig, auch auf nationaler Ebene eine verbindliche Regulierung der Auslandaktivitäten von Schweizer Unternehmen voranzutreiben. Diesem Ziel ist die Konzernverantwortungsinitiative verpflichtet, die FIAN Schweiz vorbehaltlos unterstützt, und zu deren Unterzeichnung wir auch bei dieser Gelegenheit aufrufen.

---

file: Mitteilung UN-Abkommen TNCs und Menschenrechte Erste Session AGr  
save date: 04.10.2015 13:27:00  
print date: 04.10.2015 13:27:00