

DAS NEUE UN-ABKOMMEN ÜBER TRANSNATIONALE KONZERNE UND MENSCHENRECHTE: DIE FÜNFTE SESSION DER ZWISCHENSTAATLICHEN ARBEITSGRUPPE

Mitteilung von FIAN Schweiz / November 2019

1	RÜCKBLICK	2
2	ABLAUF UND TEILNAHME	2
3	INHALTE.....	3
3.1	Eröffnung der Session und allgemeine Aussagen	3
3.2	Präambel.....	4
3.3	Artikel 1: Definitionen	4
3.4	Artikel 3: Geltungsbereich	5
3.5	Artikel 4: Rechte der Opfer (Zugang zum Recht).....	5
3.6	Artikel 5: Prävention	6
3.7	Artikel 6: Haftbarkeit	8
3.8	Artikel 7: Gerichtliche Zuständigkeit.....	9
3.9	Artikel 8: Verjährung	10
3.10	Artikel 9: Anwendbares Recht.....	10
3.11	Artikel 10: Gegenseitige Rechtshilfe.....	10
3.12	Artikel 12: Völkerrechtliche Konsistenz	10
3.13	Artikel 13: Institutionelle Regelungen	11
3.14	Artikel 14: Umsetzung und 15 bis 22: Schlussbestimmungen.....	12
4	BEWERTUNG UND FAZIT	12
4.1	Prozess	12
4.2	Inhalte	14
4.3	Aktivität und Haltung der Schweiz	14
4.4	Fazit	14
5	AUSBLICK	15
5.1	Allgemein	15
5.2	Erwartungen an die Schweiz	15



1 RÜCKBLICK

Im Juli 2014 setzte der UN-Menschenrechtsrat mit der [Resolution 26/9](#) eine [Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe](#) mit dem Mandat ein, «ein internationales rechtlich verbindliches Instrument auszuarbeiten, um die Aktivitäten von transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen im Menschenrechts-Völkerrecht zu regulieren».

Von 2015 bis 2018 fanden die **ersten vier Sessionen** der Arbeitsgruppe statt, wobei die ersten zur Vorbereitung des Abkommensentwurfs dienten. In der vierten Session wurde zum ersten Mal über einen konkreten Entwurf diskutiert, den «Zero Draft». Darüber informieren detailliert die offiziellen Berichte ([Bericht zur 1. Session](#) / [Bericht zur 2. Session](#) / [Bericht zur 3. Session](#) / [Bericht zur 4. Session](#)) sowie die Berichte von FIAN Schweiz ([Bericht FIAN Schweiz zur 1. Session](#) / [Bericht FIAN Schweiz zur 2. Session](#) / [Bericht FIAN Schweiz zur 3. Session](#) / [Bericht FIAN Schweiz zur 4. Session](#)).

Zwischen den Sessionen hielten die Vorsitzenden der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe, die ecuadorianischen Botschafter*innen bei der UNO in Genf, jeweils weit über hundert Treffen, Veranstaltungen, Aktivitäten und Konsultationen mit Staaten und andern Beteiligten in verschiedenen Regionen der Welt ab. Daraus entstanden im Hinblick auf die dritte Session die «[Textelemente](#)», im Hinblick auf die vierte Session der [erste Abkommensentwurf](#) (der «Zero Draft») mit [Entwurf eines Fakultativprotokolls](#) zum Abkommen und im Hinblick auf die fünfte Session der [Revidierte Entwurf](#).

Von Oktober 2017 bis Oktober 2019 organisierten FIAN Schweiz und das EDA **vier Mehrparteien-Austauschtreffen**. An diesen nahmen Vertreter*innen verschiedener Bundesämter, zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Rechtswissenschaft teil sowie - ausser beim ersten - auch Vertreter*innen der Privatwirtschaft. Die Treffen dienten dem Austausch über Inhalte und Form des Abkommens, sein Verhältnis zu den [UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#) (UNGPs) sowie die mögliche Position und Vorgehensweise der Schweiz (s.a. die [Aktennotiz zum 1. Mehrparteien-Austausch](#) und die [Aktennotiz zum 2. Mehrparteien-Austausch](#) von FIAN Schweiz).

An den **ersten drei Sessionen** blieb die Schweiz weitgehend passiv und äusserte sich nur wenige Male in Erklärungen, die sich inhaltlich nicht mit dem Abkommen befassten und lediglich darauf verwiesen, dass die Schweiz die Priorität auf die Umsetzung der Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte lege. Als die Bundesverwaltung beim dritten Mehrparteien-Austausch ein weiteres Mal erklärte, dass sie nicht aktiv verhandeln werde, lancierte FIAN Schweiz einen [Aufruf der Zivilgesellschaft an die Schweiz](#), der von 11 entwicklungspolitischen, Menschenrechts-, Naturschutz- und gewerkschaftlichen Organisationen unterzeichnet wurde. An der **vierten Session** nahm die Schweiz dann mit einer allgemeinen Erklärung sowie täglich gestellten Fragen und Hinweisen teil. **Im Hinblick auf die fünfte Session** verfassten 10 zivilgesellschaftlichen Organisationen die «[Erwartungen der Zivilgesellschaft an die Schweiz für die 5. Session der UN-Arbeitsgruppe](#)» und übergaben sie dem EDA.

Vor der 4. Session gab das EDA beim Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR die Ausarbeitung des Analysepapiers «[Das verbindliche UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten und die UNGP: Komplementäre Instrumente?](#)» in Auftrag. Im Sommer 2019 erarbeitete das SKMR ein weiteres [Analysepapier](#), das den Revidierten Abkommensentwurf von 2019 untersucht.

2 ABLAUF UND TEILNAHME

Die [fünfte Session](#) fand **vom 14. bis 18. Oktober 2019** bei der UNO in Genf statt. Zur Session liegt erst der [Entwurf des offiziellen Berichts](#) vor; die definitive Fassung folgt anfangs 2020. UN Web TV hielt die Session in einer [Videoserie \(Live Webcast\)](#) fest. Einen [Blog](#) – u.a. mit Rückblicken auf die fünfte Session – veröffentlichte das Business & Human Rights Resource Centre.

Von der ersten bis zur dritten Session stieg die Anzahl der teilnehmenden Staaten von 60 über 80 auf 100 an. Mit **gut 90 teilnehmenden Staaten** pendelte sich die Anzahl bei der vierten und fünften Session auf diesen Wert ein. Auch bei den **europäischen Staaten** stabilisierte sich die Beteiligung bei **27 Staaten**. Die **Schweiz** war während der ganzen Session mit einer Delegation von ein bis drei Personen anwesend. Gegenüber 2018 waren 21 Staaten neu vertreten und 24 nahmen nicht mehr teil. Von den **zwischenstaatlichen Organisationen** nahm u.a. die EU teil; daneben waren verschiedene UN-Institutionen zugegen.

14 Expert*innen unterschiedlichster Herkunft waren eingeladen, zu den einzelnen Themenblöcken einleitende Statements abzugeben und auf die Voten der Staaten zu reagieren.

Die **Zivilgesellschaft** war auch dieses Mal mit ca. 50 Organisationen mit ECOSOC-Beraterstatus, darunter auch FIAN International mit verschiedenen Sektionen, sowie weiteren eingeladenen Organisationen, vertreten. Von **FIAN** nahmen VertreterInnen des Internationalen Sekretariats und von den FIAN-Sektionen Belgien und Schweiz teil.

3 INHALTE

3.1 Eröffnung der Session und allgemeine Aussagen

Über 20 Staaten aus allen Regionen der Welt brachten Eröffnungsstatements vor; die **grosse Mehrheit bekräftigte die Absicht, sich konstruktiv in die Session einzubringen**. Der Delegierte der EU kündigte allerdings an, die **EU werde nicht an den Verhandlungen teilnehmen**, da sie noch kein Mandat von der neuen Europäischen Kommission erhalten habe.

Die Stellvertretende UN-Hochkommissarin für Menschenrechte erinnerte daran, dass **die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGPs) und das neue Abkommen sich gegenseitig stärken und komplementär sein können und sollen**. Die UNGPs selbst hielten die Staaten dazu an, einen **«smart mix» von Massnahmen**, einschliesslich rechtlicher Entwicklungen auf internationaler und nationaler Ebene, in Betracht zu ziehen. Der Abkommensprozess solle nicht dazu verwendet werden, die Umsetzung der UNGPs zu untergraben oder zu beenden.

Auch manche Delegationen und Organisationen stellten wiederum fest, dass der **Entwurf mit den UNGPs kompatibel und zu ihnen komplementär** sei. Manche Delegationen, unter ihnen auch die EU, begrüsst die **bessere Abstimmung des Entwurfs mit Terminologie und Konzepten der UNGPs**. Argentinien wies auf die bessere Abstimmung mit der [OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct](#) hin. Andere Delegationen vertraten jedoch die Auffassung, dass **einige Teile des Entwurfs von den UNGPs abweichen** und noch Raum für eine engere Abstimmung bestehe. Das European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI) trat dafür ein, dass das Abkommen auch **über die UNGPs hinausgehen** soll. Ähnlich wies Südafrika darauf hin, dass die **UNGPs der tiefste Standard** seien, der im Abkommen erreicht werden soll.

Wie einem Beobachter auffiel, **«waren Kolumbien und die Schweiz die einzigen Staaten, die den Mehrwert des Abkommens gegenüber den UNGPs in Frage stellten»**. Die **Schweiz** sorgte mit ihrer [Allgemeinen Erklärung](#) sowohl bei einzelnen Staaten als auch bei zivilgesellschaftlichen Organisationen für Irritationen, insbesondere mit dem einleitenden Satz, **die Schweiz «bleibt skeptisch** in Bezug auf ein allfälliges Abkommen [...] **und nimmt nicht direkt an den Verhandlungen teil»** - es fielen die Stichworte «bleibt skeptisch» und «nimmt nicht teil» auf. Die Nuance, dass die Schweiz nicht «direkt» an den Verhandlungen teilnehme, blieb unbemerkt. Sie besagte, dass die Schweiz zwar nicht am Text mitverhandle, sich aber die Möglichkeit vorbehalte, Fragen zu stellen und auf Elemente hinzuweisen, die nicht mit den UNGPs kohärent sein könnten. Immerhin **bemerkte die Schweiz zwei positive Punkte am Abkommensentwurf**: die Würdigung der Rolle der UNGPs in der Präambel und die Ausdehnung des Geltungsbereichs auf Unternehmen von nationalem Charakter. Mit Recht wies sie zudem auf die **fehlende Differenzierung der Arten, wie Unternehmen an Menschenrechtsverstössen beteiligt sein können**, gemäss den UNGPs hin. Ansonsten wiederholte die Schweiz Aussagen aus früheren Allgemeinen Erklärungen.

Es wurden viele Forderungen nach **präziseren Formulierungen** und **konkreten Massnahmen** im ganzen Entwurf vorgebracht.

Insbesondere die Zivilgesellschaft begrüsst die Weiterentwicklungen bezüglich der Themen **Menschenrechtsverteidiger*innen, indigene Völker, Gender und konfliktbetroffene Gebiete**. Auf die **Notwendigkeit eines weitergehenden Gender-Ansatzes** im Abkommen wiesen auch Staaten wie z.B. Spanien hin. Der Experte Robert McCorquodale sorgte sich über die **mangelnde Gender-Perspektive** im Abkommensentwurf und schlug ausdrückliche Hinweise auf Frauen, geschlechterbasierte Gewalt, Diskriminierung und Belästigung vor.

Verschiedene Staaten stellten die Berücksichtigung von **Umweltrechten** in Frage, da zu deren Status nur ein beschränkter internationaler Konsens bestehe.

Die Haltung von FIAN:

- **Vorbehalt von nationalem Recht:** Manche Bestimmungen stehen unter dem Vorbehalt von nationalem Recht. Solche Vorbehalte untergraben die Wirksamkeit des Abkommens massiv und widersprechen der Zielsetzung von internationaler Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit. Diese Vorbehalte müssen aus dem Abkommensentwurf eliminiert und das Abkommen mit einem Artikel ergänzt werden, wonach die Staaten bei einem Widerspruch zwischen Abkommen und nationalem Recht verpflichtet sind, dieses so schnell wie möglich an jenes anzupassen.
- **Stärkere Bedeutung der Strafverfolgung:** Der Abkommensentwurf setzt mit Recht je einen Schwerpunkt auf Prävention und auf den Zugang zum Recht. Ein dritter wichtiger Schwerpunkt sollte die Strafverfolgung sein, um nicht nur der weitgehenden Straflosigkeit transnationaler Konzerne ein Ende zu setzen, sondern - zugunsten der Prävention - auch abschreckend zu wirken. Der transnationalen Strafverfolgung soll deshalb ein eigener Artikel gewidmet werden. In Artikel 2 «Zweck» soll die (transnationale) Strafverfolgung fehlbarer Unternehmen als eige-

ner Zweck aufgenommen werden. Von zentraler Bedeutung wäre auch die Schaffung eines internationalen Strafverfolgungsmechanismus, wie z.B. von Südafrika an der 4. Session vorgeschlagen.

- **Abstützung der Umweltaspekte:** Die verschiedenen Erwähnungen von Umweltaspekten - Verstösse gegen umweltbezogene Rechte, Behebung von Umweltschäden, Verteidigung der Umwelt, Umweltverträglichkeitsprüfungen, Umweltstandards - müssen rechtlich noch klar auf die Menschenrechte bezogen werden. In Art. 3 «Geltungsbereich» soll die Berücksichtigung von Umweltaspekten aufgrund ihrer engen Verbindung zu den Menschenrechten explizit statuiert werden.

3.2 Präambel

Verschiedene Staaten wie Indien, China und Honduras traten dafür ein, **das Abkommen mit der Nachhaltigkeitsagenda 2030 und den Nachhaltigen Entwicklungszielen (SDGs) zu verknüpfen**. Der Experte Robert McCorquodale trat dafür ein, dass auch die Auswirkungen der Wirtschaft auf den **Klimawandel** im Abkommen behandelt werden sollen.

Zu reden gab unter anderem die Frage, welche **Personengruppen** zusätzlich zu denjenigen gehören sollen, **die ausgeprägten und unverhältnismässigen Auswirkungen von Menschenrechtsverstössen ausgesetzt sind**. Einige Delegationen schlugen die Erwähnung binnenvertriebener Personen und den Schutz für sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität vor. Andere Delegationen empfahlen, die Aufzählung mit der Einfügung von «und andere» bewusst offen zu halten.

Insbesondere mehrere zivilgesellschaftliche Organisationen traten für eine stärkere Betonung der **Gender-Dimension** ein.

FIAN International wies in seinem [General Statement](#) auf einen an und für sich selbstverständlichen Grundsatz hin, der in der Präambel verankert werden sollte: den **Vorrang der Menschenrechte** über jegliche damit widersprechende Verpflichtungen aus internationalen Vereinbarungen, einschliesslich Handels- und Investitionsabkommen, basierend auf den Artikeln 55, 56 und 103 der UN-Charta. Im Weiteren sollen bei den exponierten Personengruppen insbesondere auch **Bauern und andere ländliche Gruppierungen** genannt werden.

Die Haltung von FIAN:

- Zusätzlich zu den beiden obengenannten Elementen tritt FIAN für die viel stärkere Berücksichtigung einer **differenzierten Genderperspektive** in der Präambel und im ganzen Abkommenstext ein.
- **Extraterritoriale Staatenpflichten:** Der Satz «States must protect against human rights abuse by third parties, including business enterprises, within their territory or otherwise under their jurisdiction or control» ist explizit um die Schutzpflicht im Ausland zu erweitern. (Dementsprechend ist die Auslandsdimension bei der Sorgfaltsprüfung explizit anzugeben, vgl. Kap. 3.6.)

3.3 Artikel 1: Definitionen

«**Opfer**»: Russland schlug vor, eine Subkategorie von «angeblichen Opfern» einzuführen, was von Brasilien in Frage gestellt wurde. Brasilien brachte die Definition als «geschädigte Partei» ein (wie auch von Expertin K. Mohamadih vorgeschlagen); ein weiterer Vorschlag war «betroffene Personen». Ein Experte und zivilgesellschaftliche Organisationen schlugen vor, anstelle von «Opfer» den Begriff der «Rechtsträger*innen» (rights holder) zu verwenden.

«**Menschenrechtsverletzungen oder -verstösse**»: Verschiedene Redner*innen traten dafür ein, die Definition dieser beiden Begriffe klarer zu trennen. Einige Staaten schlugen vor, im ganzen Text nur den Begriff «Verstösse» (von Firmen begangen) zu verwenden und die Bezugnahme auf «Verletzungen» (durch Staaten) wegzulassen, da sich das Abkommen auf Unternehmen beziehe. Eine Anzahl von Staaten schlug vor, den Verweis auf Umweltrechte zu streichen, wohingegen andere Klärung verlangten. Verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen bestanden darauf, dass der Verweis auf Umweltrechte beibehalten werde.

«**Vertragsverhältnisse**»: Zahlreiche Staaten, zivilgesellschaftliche Organisationen und Expert*innen drängten darauf, den Begriff «Vertragsverhältnisse» (contractual relationships) durch «Geschäftsverhältnisse» (business relationships) zu ersetzen, wie er auch in den UNGPS gebraucht wird, da der erstgenannte Begriff viel zu eng gefasst sei und dadurch wichtige Verhältnisse (z.B. kapitalbasierte Verhältnisse) zwischen Firmen ausser Acht lasse.

Die Haltung von FIAN zu den Definitionen:

- «**Opfer**»: Die Definition soll dahingehend erweitert werden, dass auch Personen dazugehören, die unter unmittelbarem Risiko oder unmittelbarer Bedrohung durch einen Menschenrechtsverstoss stehen. Damit können sie bereits die entsprechenden Rechte (Art. 4) in Anspruch nehmen, was ein entscheidendes Element der «Präventi-

on im letzten Moment» sein wird. Anstelle von «Opfer» könnte der Begriff «betroffene Rechtsträger*innen» verwendet werden.

- **«Menschenrechtsverletzungen / -verstösse»:** Das Abkommen soll diese Unterscheidung konsequent berücksichtigen und sich auf die Menschenrechtsverstösse durch Unternehmen konzentrieren.
- **Vertragsverhältnisse:** Der Begriff «Vertragsverhältnisse» muss auf jeden Fall im ganzen Abkommenstext durch «Geschäftsverhältnisse» ersetzt werden.

3.4 Artikel 3: Geltungsbereich

Einige Delegationen - z.B. jene von Südafrika und Kuba - vertraten die Ansicht, dass die **Ausdehnung des Geltungsbereichs auf alle Wirtschaftsaktivitäten das Mandat** von Resolution 26/9 **überschreite**, das sich nur auf die Regulierung transnationaler Firmen beziehe. Andere meinten, dies **vertrage sich mit der Resolution**, aber verlangten einen **stärkeren Fokus auf Transnationale Konzerne**. Die meisten Delegationen - insbesondere auch jene der EU - und Organisationen **begrüssten den ausgedehnten Geltungsbereich** mit der Begründung, dass damit bedeutende Lücken geschlossen und der Zugang der Rechtsträger*innen zum Recht gestärkt würde.

Russland gehörte zu einer kleinen Gruppe von Staaten, die dafür eintraten, dass die frühere Formulierung mit der Fokussierung auf transnationale Unternehmen aufrechterhalten werden solle.

Verschiedene Experten, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Staaten traten dafür ein, dass **auch staatseigene Unternehmen, internationale Organisationen, internationale Finanzinstitutionen, staatliche Beschaffungsstellen und Exportkreditagenturen** explizit dem Geltungsbereich unterstellt werden sollen.

Die Haltung von FIAN:

- Die Ausdehnung des Geltungsbereichs auf alle Wirtschaftsaktivitäten kann wider Willen akzeptiert werden, um dem Abkommen eine (entscheidende) grössere Chance für Akzeptanz und Ratifizierung zu geben. Zwingend ist aber der **primäre Fokus auf die transnationale Wirtschaft** wieder vollumfänglich herzustellen, um die spezifische Zielsetzung und Wirkung des Abkommens - insbesondere die internationale Kooperation bei Überwachung, Zugang zur Justiz, Strafverfolgung und Wiedergutmachung - nicht zu gefährden.
- Die **staatseigenen Unternehmen und weiteren obengenannten Institutionen** sollen explizit dem Geltungsbereich unterstellt werden.

3.5 Artikel 4: Rechte der Opfer (Zugang zum Recht)

Dieser Artikel gehört mit denjenigen zu Prävention (Art. 5) und Haftbarkeit (Art. 6) zum **Kerngehalt** des Abkommens. Neben den Rechten der Opfer behandelt er auch die **korrespondierenden Pflichten der Staaten**, um den hürdenfreien Zugang zu Recht und Wiedergutmachung zu garantieren. Nur mit letzterem funktioniert auch die Haftbarkeit.

Im Hinblick auf eine **klarere Strukturierung** schlug eine Delegation vor, den Artikel zu unterteilen in «Materielle Rechte der Opfer», «Verfahrensrechte der Opfer» und «Staatliche Pflichten zum Schutz der Rechte der Opfer».

Im Hinblick auf besonders gefährdete Gruppen schlugen verschiedene Delegationen und Organisationen vor, spezifischer auf die Herausforderungen einzugehen, mit denen **Kinder und Frauen** konfrontiert sind.

Um die verfahrensmässigen Hürden zu senken, soll das Abkommen gemäss Auffassung von Expert*innen klar zum Ausdruck bringen, dass Kläger*innen - auch bei erfolglosem Prozess - **nicht mit Kosten belastet** werden dürfen, ausser die Klage sei klar missbräuchlich gewesen. Hierzu erdreistete sich eine Unternehmerorganisation, vor missbräuchlichen Klagen zu warnen - obwohl es ja gerade zur bewährten Strategie von Konzernen gehört, Menschenrechtsverteidiger*innen mit missbräuchlichen Prozessen zum Schweigen zu bringen.

Ein Staat regte an, **einstweilige Massnahmen** in den Artikel aufzunehmen. Bei den Wiedergutmachungsmassnahmen schlug eine Organisation vor, auch die **Wiederanstellung** von Entlassenen aufzunehmen. Verschiedene Staaten zweifelten die Angemessenheit von **«Umweltsanierung und ökologischer Wiederherstellung»** an.

Verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen und die Expertin Ana Maria Suárez-Franco von FIAN International forderten, dass das **Recht auf Informationen** (Offenlegungspflicht für Unternehmen) gestärkt werden müsse, damit Opfer überhaupt eine Chance hätten, in einem Gerichtsverfahren ihre Klagen genügend beweisen zu können. Um mangelnden Informationen über Kontrollverhältnisse zwischen Firmen - insbesondere Mutter- und Tochterfirmen - entgegenzuwirken, wurde die Idee der **widerlegbaren Vermutung** zu solchen Kontrollverhältnissen ins Spiel gebracht. Eine solche Vermutung bliebe bestehen, bis das Gegenteil bewiesen wäre.

Bezüglich der **Beweislastumkehr** forderten mehrere Delegationen, Organisationen und ein Experte Klärung zu den Umständen, unter denen eine Beweislastumkehr als angemessen beurteilt würde. Die Beweislastumkehr würde gemäss Ana Maria Suárez-Franco die Schwierigkeiten beim Zugang zu benötigten Informationen lindern. Die Be-

weislastumkehr stiess allerdings auch auf Widerstand aufgrund des Widerspruchs mit der Unschuldsvermutung, mit nationalen Rechtssystemen und mit rechtsstaatlichen Verfahrensbestimmungen. Allerdings wurde auch klargemacht, dass bereits in zahlreichen Rechtssystemen die Beweislastumkehr unter bestimmten eingeschränkten Bedingungen vorkomme.

Das Recht auf Information, Offenlegungspflichten, die Möglichkeit der widerlegbaren Vermutung und die Beweislastumkehr müssen als **kohärente Gesamtheit** funktionieren.

Zahlreiche Staaten, Expert*innen und Organisationen waren besorgt über den **Wegfall der kollektiven Klagemöglichkeit** und traten dafür ein, diese wieder vorzusehen, da sie ein effektives Instrument zur Überwindung von Barrieren zur Justiz sei. Es wurde hervorgehoben, dass Sammelklagen in zahlreichen Rechtssystemen auf der ganzen Welt zulässig seien.

Gemäss dem Experten Richard Meeran wird Haftbarkeit nur funktionieren, wenn die **Hürden beim Zugang zum Recht vermindert werden**, wie jene bezüglich des Zugangs zu Informationen, Sammelklagen, Zeugenschutz und Prozesskosten.

Die Haltung von FIAN: Die Rechte der Opfer müssen noch entschieden gestärkt werden:

- Bedrohte Personen und Gemeinschaften müssen das Recht erhalten, **vorsorgliche Massnahmen** (einstweilige Verfügungen) zu verlangen, um unmittelbar bevorstehenden Schaden abzuwenden oder eingetretenen Schaden zu beenden.
- Das **Recht auf Information** soll sich auf alle Dokumente beziehen, die die Aufdeckung aller an einem Fall beteiligten juristischen Einheiten eines Konzerns oder einer Firmengruppe (einschliesslich Mutter- / Tochtergesellschaften, Auftraggeber und Unterauftragnehmer, Investoren und Kreditgeber) ermöglichen.
- Wo trotz dieses Rechts und der entsprechenden Offenlegungspflicht Informationen zurückgehalten werden, soll der Richter eine **«widerlegbare Vermutung»** über die Firmenzusammenhänge bzw. beteiligten Firmen treffen oder bestätigen können, die solange gilt, bis sie widerlegt ist.
- Um die Vorbehalte gegenüber dem wichtigen Instrument der **Beweislastumkehr** auszuräumen, sollen die Voraussetzungen definiert werden, unter denen sie angeordnet werden kann.
- Opfer müssen das Recht haben, jede an einer Konzerngruppe beteiligte Unternehmenseinheit auf der Grundlage einer **gesamtschuldnerischen Haftung** zu verklagen und Wiedergutmachung zu fordern.
- Das Recht auf **kollektive Klagemöglichkeiten** muss unbedingt wieder in den Entwurf aufgenommen werden.

3.6 Artikel 5: Prävention

Manche Delegationen und Organisationen betonten die **Wichtigkeit des Artikels** zur Prävention, umso mehr, nachdem Russland diesen grundsätzlich in Frage gestellt hatte. Nicht nur sei Prävention besser als Wiedergutmachung, sondern der Artikel setze ein Kernelement der UNGPs um, nämlich die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung.

Einzelne Staaten kritisierten, der Artikel **schreibe zu viel vor** und schaffe zu viele staatliche Pflichten, wobei die Spielräume für deren Umsetzung erst noch eingeschränkt würden. Andere Delegationen und Organisationen kritisierten hingegen, der Artikel **sei zu vage** und müsse präzisiert werden, gerade in Verbindung mit der strafrechtlichen Hartbarkeit.

Bezüglich des Verfahrens zur **Sorgfaltsprüfung** wurde angemerkt, dass Raum für eine **bessere Abstimmung mit den UNGPs** bestehe. Andererseits warnten eine regionale Organisation und eine Delegation davor, dass eine unbeachtete Übertragung von Konzepten aus den UNGPs in ein verbindliches Rechtsdokument den Sinn dieser Konzepte verändern könnte. Die Expertin Makbule Sahan vom Internationalen Gewerkschaftsbund betonte, dass bei den Massnahmen im Rahmen der Sorgfaltsprüfung auch die **Gewerkschaften**, die **Vereinigungsfreiheit** und das Recht auf **Kollektivverhandlungen** zu berücksichtigen seien. Insbesondere von zivilgesellschaftlicher Seite kam die Forderung, dass die erforderlichen **Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen** (human rights impact assessments) **geschlechterspezifisch** (gender-responsive) durchzuführen seien.

Die **Schweiz** wies in einer **Frage** bezüglich der Sorgfaltsprüfung auf **zwei Unstimmigkeiten gegenüber den UNGPs und den OECD-Leitlinien** hin: Es fehle die in UN-Leitprinzip 16 behandelte Grundsatzerklärung, und der Begriff der «Vertragsbeziehungen» trage den unterschiedlichen Formen der Beteiligung an Menschenrechtsverstössen, wie in UN-Leitprinzip 13 beschrieben, nicht Rechnung.

Verschiedene Delegationen und Organisationen traten für eine **klare Verbindung zwischen** dem vorliegenden Artikel über **Prävention** und dem folgenden über **Haftbarkeit** ein. Der Experte Olivier de Schutter, früherer UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, wies darauf hin, dass Unternehmen nicht automatisch von Haftbarkeit befreit werden sollen, wenn sie eine Sorgfaltsprüfung durchgeführt haben.

Für Firmen, die der Verpflichtung zur Durchführung von Sorgfaltsprüfungen nicht nachkommen, sollen angemessene **Sanktionen** vorgesehen werden, bemerkten einige Delegationen und manche Organisationen.

Einige Staaten traten dafür ein, dass die **Verpflichtung zur Regulierung** von Unternehmen dadurch gestärkt werden sollte, dass diese Verpflichtung **sowohl gegenüber Unternehmen in den Heimat- als auch in den Gaststaaten** gelten soll.

Mehrere Delegationen und viele Organisationen mahnten an, dass mit indigenen Völkern nicht bloss «freie vorgängige und informierte **Konsultationen**» durchzuführen, **sondern** gemäss anerkannten Vorgaben deren «freie vorgängige und informierte **Zustimmung**» einzuholen sei.

Die Haltung von FIAN:

- **Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte:** Gemäss bisherigem Völkerrecht hatten Unternehmen nur die «Verantwortung», die Menschenrechte zu achten. Neu sollen die Staaten gemäss Abkommensentwurf die Unternehmen rechtlich verbindlich verpflichten, die Menschenrechte zu achten und Menschenrechtsverstösse zu verhindern, was eine grundsätzlich andere Ausgangslage schafft und sehr zu begrüessen ist.
- **Wirtschaftsaktivitäten im Ausland:** Es soll, mindestens in Absatz 1, eindeutig festgehalten werden, dass die Regelungen, die Sorgfaltsprüfungspflicht und die Massnahmen auch für Wirtschaftsaktivitäten und deren Wirkungen im Ausland gelten, sei es für solche des Unternehmens selbst oder von geschäftlich verbundenen Firmen («business relationships»). (Entsprechend ist die Geltung der staatlichen Schutzpflicht explizit auch für das Ausland zu statuieren, vgl. Kap. 3.2.)
- **Abstimmung Sorgfaltsprüfung auf UNGPs:** Vorgehen und Terminologie zur Sorgfaltsprüfung und den daraus hervorgehenden Massnahmen, einschliesslich der Formen der Beteiligung an Menschenrechtsverstössen (verursachen / beitragen / verbunden sein), sollen vollständig auf die entsprechenden Prinzipien der UNGPs abgestimmt werden. Damit werden rechtliche Einheitlichkeit gewährleistet und unnötige Verunsicherungen und Diskussionen vermieden.
- **Beteiligung der Betroffenen:** Beim ersten Schritt der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung - der Ermittlung und Beurteilung von aktuellen oder potentiellen Menschenrechtsverstössen - soll die sinnvolle, substantielle und andauernde Beteiligung der betroffenen Gruppen und ihrer Vertreter*innen verlangt werden.
- **Unabhängige Verträglichkeitsprüfungen und Konsultationen:** Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen (MVPs) und Konsultationen mit betroffenen Gruppen sollen nicht durch die Unternehmen selbst, sondern auf unabhängiger und transparenter Basis durchgeführt werden. Nur auf diese Weise lassen sich objektive Einschätzungen und faire Konsultationen erreichen, die auch Sinn haben. Betroffenen Gruppen sollen Rechtsmittel zur Verfügung stehen, um Beschwerde wegen nicht oder nicht korrekt durchgeführter MVPs zu erheben.
- **Vorsorgliche Massnahmen:** So wie bedrohte Personen und Gruppen das Recht auf vorsorgliche Massnahmen erhalten sollen (s. Kap. 3.5), soll der Staat die Pflicht haben, solche Massnahmen anzuordnen, wenn ein unmittelbar bevorstehender Menschenrechtsverstoss durch ein Unternehmen abgewendet werden soll.
- **Berichterstattung:** Die Unternehmen sollen auch darlegen, mit welchen andern Unternehmen sie in wesentlichem Ausmass geschäftlich verbunden sind («business relationship») oder eine Unternehmensgruppe bilden, um bei der Strafverfolgung die Ermittlung der Haftbarkeit und den Zugang zum Recht zu erleichtern.
- **Präventionspflicht bei staatlichen Aktivitäten:** In vielen Fällen geschehen Menschenrechtsverletzungen im Kontext von (halb)staatlichen Unternehmen oder im Zusammenhang mit staatlichen Aktivitäten wie z.B. dem Abschluss von Handels- und Investitionsabkommen, der Gewährung von Minen-, Holzschlag- oder Landnutzungskonzessionen oder von Exportrisikogarantien. Das Abkommen soll deshalb die Verpflichtung beinhalten, die staatlichen Vorhaben und Aktivitäten mit Wirtschaftsbezug, insbesondere im transnationalen Kontext, mittels Menschenrechts-, Umwelt- und Genderverträglichkeitsprüfungen zu untersuchen und bei Bedarf anzupassen, zu beenden oder (bei Konzessionen/Garantien) zu verweigern. Solche Prüfungen haben vor und während der Ausführung bzw. vor und nach dem Entscheid zu erfolgen und sind von unabhängigen Stellen (z.B. universitären Institutionen) durchzuführen. Auch gegen diese Prüfungen sollen betroffenen Gruppen Rechtsmittel zur Verfügung stehen.
- **Schutz vor wirtschaftlicher Einflussnahme:** Absatz 5, wonach die Staaten die Massnahmen zur Umsetzung des Abkommens vor Einflussnahme durch wirtschaftliche Akteure («corporate capture») zu schützen haben, wird sehr begrüsst. Es soll jedoch ergänzt werden, dass neben den Massnahmen («policies») auch die gesetzgeberischen Prozesse und relevanten Verwaltungsstellen vor solcher Einflussnahme zu schützen sind.
- **Entlastung von KMUs:** Der Staat soll nicht «Anreize und andere Massnahmen» vorsehen, um ungebührliche zusätzliche Lasten für KMUs zu vermeiden (was so wohl nicht funktionieren wird). Er soll hingegen, wie in UN-Leitprinzip 17 angegeben, bei der Pflicht zu Sorgfaltsprüfungen die Grösse der Unternehmen, die Risiken menschenrechtlicher Auswirkungen sowie Art und Kontext der Geschäftstätigkeit berücksichtigen.

3.7 Artikel 6: Haftbarkeit

Viele Delegationen und Organisationen bezeichneten diesen Artikel als ein **Kernelement des Abkommens** und bemerkten Verbesserungen gegenüber der Fassung im ersten Abkommensentwurf.

Gemäss dem Experten Carlos López kann der Artikel in **drei Kategorien** eingeteilt werden: die Haftbarkeit für von Unternehmen selbst begangene Verstösse, die Haftbarkeit für die Beteiligung an Verstössen und die Haftbarkeit für die Begehung von im Völkerrecht definierten Straftaten. Von vielen wurde die Meinung geteilt, dass es eine **klare Trennung zwischen zivil- und strafrechtlichen Bestimmungen** brauche, die jetzt vermischt oder uneindeutig dargestellt würden.

Einige Staaten beurteilten den Artikel als **zu stark vorschreibend und unflexibel**, was die Freiheit in der Wahl der Umsetzung einschränke. Dies betraf insbesondere Themen, die die Einführung der strafrechtlichen Haftbarkeit für Unternehmen bedingen, was im Rechtssystem verschiedener Staaten nicht möglich sei. Einige Delegationen und Organisationen beurteilten den Artikel hingegen als **zu breit und zu wenig eindeutig** und beantragten eine grössere konzeptionelle und begriffliche Klarheit.

Zahlreiche Staaten (z.B. Frankreich), Expert*innen und Organisationen verlangten, dass eine **explizite Verbindung zwischen** den Artikeln 5 über **Prävention** und 6 über **Haftbarkeit** gemacht werde. Es sollen diesbezüglich zwei Arten von Haftbarkeit vorgesehen werden: für unterlassene oder ungenügende menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung (verwaltungsrechtlich konzipiert) und für die Verursachung von Schäden (zivil- oder deliktsrechtlich konzipiert).

Im Weiteren wurden eine stärkere Gender-Perspektive und ein kinderspezifischer Ansatz vorgeschlagen. Auch der Ruf nach **direkten Verpflichtungen** aus dem Abkommen für **Transnationale Konzerne** wurde in diesem Zusammenhang wieder vorgebracht, auch von der Expertin Jelena Aparac.

Einige Delegationen verlangten nach grösserer Klarheit zum Ausmass der **Haftbarkeit von Unternehmen, insbesondere in strafrechtlicher Hinsicht**. Staaten wie z.B. Frankreich und Ecuador kennen das Unternehmensstrafrecht, andere wie z.B. Russland hingegen nicht. Verschiedene Staaten traten deshalb dafür ein, dass die **strafrechtlichen Bestimmungen** in Rücksichtnahme auf die nationalen Rechtssysteme so flexibel wie möglich gehalten werden, um eine möglichst breite Akzeptanz zu erreichen.

Absatz 5, wonach die Staaten von Unternehmen verlangen können, **finanzielle Reserven für die Deckung allfälliger Entschädigungen** zu bilden, war umstritten. Der Experte Richard Meeran und Südafrika bezeichneten diesen Absatz als wesentlich, damit Unternehmen auch in der Lage sein werden, für die von ihnen verursachten Schäden aufzukommen, statt während eines Prozesses bankrott zu gehen und die Opfer ohne Wiedergutmachung zu lassen.

Einige Delegationen und Organisationen verlangten eine grössere Klarheit und einen stärkeren Wortlaut in Absatz 6, insbesondere bezüglich des **Verhältnisses zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften**. Zahlreiche Staaten bemerkten, dass der Begriff «Muttergesellschaft» im Text nicht vorkomme, jedoch explizit gebraucht werden sollte. Nur schon der Ersatz des Begriffs «Vertragsverhältnisse» durch «Geschäftsverhältnisse» könnte hilfreich sein. Mit dieser Anpassung sei diese Bestimmung entscheidend für die Haftbarmachung von Muttergesellschaften für Schäden ihrer Tochtergesellschaften, sagte der Experte Richard Meeran. Einige Delegationen sorgten sich hingegen, dass dieser Absatz eine unfaire Haftung für von entfernten Dritten verursachte Schäden einführen könnte.

Einige Staaten wie z.B. China verteidigten das **Prinzip der getrennten wirtschaftlichen Persönlichkeiten** und der beschränkten Haftbarkeit. In Reaktion darauf erklärten die Experten Richard Meeran und Carlos López, dass Muttergesellschaften direkt gegenüber Opfern in ihrer Lieferkette haftbar gemacht werden sollen und nicht für Handlungen einer Tochtergesellschaft. Muttergesellschaften können zudem für eigene Handlungen oder Unterlassungen gegenüber einer Tochtergesellschaft haftbar gemacht werden, z.B. für unsachgemässe, fahrlässige oder unterlassene Beratung.

Bezüglich des **Straftatenkatalogs** in Absatz 7 verlangten manche Delegationen und Organisationen, dass dieser Katalog nicht abschliessend sei. Einige Delegationen fragten sich, ob gewisse Straftatbestände überhaupt nicht-staatliche Akteure betreffen. Mehrere weitere Straftatbestände wurden vorgeschlagen, von denen **Umweltschäden** am meisten Unterstützung bekamen; verschiedene Organisationen schlugen die Aufnahmen von **Kinderarbeit** in den Katalog vor.

Brasilien begrüsst den **Wegfall der universellen Gerichtsbarkeit**, da diese zu kontrovers gewesen sei.

Die Haltung von FIAN:

- **Strafrechtliche Haftbarkeit von Unternehmen:** Für kriminelle Handlungen von Unternehmen sieht der Revidierte Entwurf die straf-, zivil- oder verwaltungsrechtliche Haftbarkeit vor, wobei es fraglich ist, ob strafbare Handlungen überhaupt zivilrechtlich verfolgt werden können. Es muss unbedingt weiter versucht werden, eine einheitliche und klare Basis für die weltweite Einführung der strafrechtlichen Haftbarkeit von Unternehmen zu schaffen.

- **Straftatbestände:** Es sollten weitere unternehmensbezogene Straftatbestände aufgenommen werden wie z.B. Verstösse gegen die Inhalte der ILO-Kernkonventionen und die Entlöhnung unterhalb des Existenzeinkommens.
- **Umfassende Prüfung des Haftbarkeitssystems:** Es bestehen erhebliche Zweifel, dass Artikel 6 - gerade auch in der vorliegenden unsystematischen Form - das nötige Haftbarkeitssystem ausreichend definiert. Es muss noch umfassend geprüft und allenfalls vervollständigt werden hinsichtlich:
 - Handlungsformen: Versuch / Begehung / Beteiligung / Mittäterschaft
 - Taten: Straftaten gemäss Art. 6.7 / weitere Straftaten gemäss nationalem Recht / Menschenrechtsverstösse, die keine Straftaten darstellen / Unterlassung der Verhinderung von Schäden durch kontrollierte Unternehmen / Unterlassung ausreichender Sorgfaltsprüfung (durch Unternehmen) / Unterlassung ausreichender Prävention bei staatlichen Aktivitäten (s. Kap. 3.6)
 - haftbare Personen: juristische / natürliche
 - Haftbarkeitsformen: zivil- / straf- / verwaltungsrechtlich
 - besondere Haftungsformen: verschuldensunabhängige Haftung, v.a. bei riskanten oder gefährlichen Kontexten / gesamtschuldnerische Haftung im Rahmen eines Konzerns oder einer Unternehmensgruppe
- **Sanktionen:** Art. 6.4 behandelt Sanktionen ohne weitere Spezifizierung. Es bietet sich im Kontext von Wirtschaft und Menschenrechten jedoch an, mögliche spezifische Sanktionen aufzuführen: z.B. Verweigerung oder Aufhebung von Aufträgen, Zusammenarbeitsverträgen, Lizenzen, Konzessionen, Exportrisikoversicherungen und -garantien u.a.

3.8 Artikel 7: Gerichtliche Zuständigkeit

Es herrschte breite Einigkeit, dass die vorliegende Definition dazu führen wird, dass Gerichte ihre **Zuständigkeit für im Ausland begangene Handlungen** geltend machen werden, auch wenn grosse Uneinigkeit über die Wünschbarkeit dieser «Extraterritorialität» bestand. Einzelne Delegationen befürchteten Verletzungen des Prinzips der souveränen Gleichheit und territorialen Integrität der Staaten. Der Experte David Bilchitz antwortete, dass die Lösung des Problems der Straflosigkeit für Konzerne gerade in dieser Extraterritorialität - wenn nicht gar in einem internationalen Gerichtshof - liege.

Einige Delegationen bemerkten, dass dies zu («positiven») **Zuständigkeitskonflikten** führen könne, indem sich Gerichte aus verschiedenen Staaten gleichzeitig für zuständig erklärten. Das Abkommen müsse klären, wie damit umzugehen sei.

Die **Schweiz** stellte eine **Frage** zur Bestimmung des Domizils eines Unternehmens, welches auch dort sein kann, wo es «**substantielle Geschäftsinteressen**» habe. Es stellten sich ungelöste Interpretationsfragen, und die zivil- und strafrechtliche Zuständigkeit beruhten auf verschiedenen Konzepten. Der Vorsitzende antwortete, dass dies z.B. dort sein könne, wo sich Vermögens- und Kapitalwerte oder ein Bürostandort befänden. Die Schweiz fragte insbesondere auch danach, in welchem Mass der Abkommensentwurf an internationale Übereinkünfte und bestehende Standards, insbesondere beim internationalen Privatrecht, angepasst werden müsse. Auch der Experte Markus Krajewski empfahl mehr **Abstimmung auf das internationale Privatrecht**.

Viele Delegationen, Organisationen und Expert*innen schlugen vor, das Prinzip des «**Forum necessitatis**» aufzunehmen, wonach Opfer notfalls jedes Gericht anrufen können, wenn ihnen ansonsten kein Zugang zum eigentlich zuständigen Gericht offen steht (was insbesondere in Konfliktsituationen der Fall sein kann).

Wie in den vorangegangenen Sessions forderten einmal mehr manche Delegationen, Organisationen und Expert*innen auf breiter Front, das Prinzip des «**Forum non conveniens**» (wonach ein Gericht seine Zuständigkeit in Abrede stellen kann) zu untersagen.

Nachdem der Revidierte Entwurf die **universelle Gerichtsbarkeit** nicht mehr enthält, forderten einige Delegationen, Organisationen und ein Experte deren Wiederaufnahme (nur schon darum, da im Völkerrecht für bestimmte Verbrechen die universelle Gerichtsbarkeit besteht).

Die Haltung von FIAN:

- Die Frage der gerichtlichen Zuständigkeit ist von zentraler Bedeutung für den Zugang zum Recht. In diesem Sinne soll das Prinzip des **Forum necessitatis** aufgenommen und dasjenige des **Forum non conveniens** untersagt werden; ebenso soll die **universelle Gerichtsbarkeit** für Menschenrechtsverstösse, die Straftaten darstellen, wieder aufgenommen werden.
- Der zuständige **Gerichtsstaat** soll im Rahmen der definierten Wahlmöglichkeit **von den Opfern gewählt** werden können.
- Bei den Kriterien für die gerichtliche Zuständigkeit soll **zwischen zivil- und strafrechtlichen Fällen unterschieden** werden.

3.9 Artikel 8: Verjährung

Bezüglich des Artikels verlangten verschiedene Delegationen Klärungen. Der Experte Richard Meeran empfahl, dass Verjährungsfristen erst dann beginnen sollen, wenn die Opfer den Schaden, seine Ursache und den Verursacher entdeckt hätten. Gerade gesundheitliche Schäden können erst Jahrzehnte nach deren Verursachung zu Tage treten.

Der Experte Markus Krajewski und einzelne Delegationen wiesen darauf hin, dass auch bei der Verjährung zwischen zivil- und strafrechtlichen Fällen unterschieden werden solle, insbesondere auch, um existierende Regelungen nicht zu verschlechtern.

Die Haltung von FIAN: FIAN unterstützt möglichst spät ansetzende und langdauernde Verjährungsfristen bzw. die Unverjährbarkeit bestimmter Verstösse und Verbrechen.

3.10 Artikel 9: Anwendbares Recht

Artikel 9 ermöglicht, dass beim zuständigen Gericht auch das Recht eines andern Staates zur Anwendung kommen kann, nämlich dasjenige des Domizilstaates des Opfers oder des Unternehmens. Nachdem aus dem Text nicht hervorgeht, wer die entsprechende Entscheidung trifft, forderten mehrere Delegationen, Organisationen und Expert*innen, dass dieses Recht den Opfern zufallen solle, so wie es im ersten Abkommensentwurf der Fall war (und wie auch in andern Regelungen und Gerichtsbarkeiten angewandt).

Die Haltung von FIAN: Die Wahl des anwendbaren Rechts soll den Opfern zufallen.

3.11 Artikel 10: Gegenseitige Rechtshilfe

Der Experte Surya Deva bezeichnete den **Mangel an gegenseitiger Rechtshilfe** als erhebliches Hindernis beim Zugang zum Recht und als massive Begünstigung der Straflosigkeit für Konzerne. Er kritisierte die im Entwurf aufgeführten Gründe, aufgrund derer die Anerkennung und Durchsetzung ausländischer Urteile abgelehnt werden können, als zu breit.

Mehrere Delegationen verlangten, dass auch bei den Bestimmungen zur gegenseitigen Rechtshilfe **klarer zwischen Zivil- und Strafverfahren unterschieden** werde.

Einige Delegationen riefen in Erinnerung, dass **bereits viele Instrumente und Mechanismen bestehen**, und dass Doppelspurigkeiten vermieden und Kohärenz sichergestellt werden sollten. Bezüglich der **Anerkennung und Durchsetzung ausländischer Urteile** wurde auf zwei Konventionen verwiesen, an denen sich der Abkommensentwurf orientieren könne.

Die Haltung von FIAN:

- Bei den **Gründen zur Verweigerung der Urteilsdurchsetzung** sollen Beeinträchtigung von Sicherheit, öffentlicher Ordnung oder anderer wesentlicher Interessen gestrichen werden. Die ersten beiden Fälle werden wohl nie zum Zug kommen, und insbesondere der letzte ist äusserst dehn- und missbrauchbar.
- **Gegenseitige Rechtshilfe** soll nicht verweigert werden können, wenn sie «konträr zum Rechtssystem» des angefragten Staates sei.
- Die Staaten sollen nicht aufgefordert werden, Rechtshilfeabkommen zu schliessen (Absatz 5), sondern das Abkommen selbst soll alle nötigen Bestimmungen enthalten, um als **globales Rechtshilfeabkommen** zu fungieren, einschliesslich grundsätzlicher Bestimmungen zum Umgang mit bestehenden Rechtshilfeabkommen. Müssen Staaten erst noch neue bi- und multilaterale Abkommen aushandeln, wird dies wohl kaum geschehen und damit wieder die Straflosigkeit der Konzerne und Rechtlosigkeit der Opfer begünstigen.

3.12 Artikel 12: Völkerrechtliche Konsistenz

Bei diesem Artikel gab fast nur Absatz 6 zu reden, dies dafür umso heftiger. Er drückt auf schwammige Art aus, dass jegliche Abkommen zu Themen, die für das vorliegende Abkommen relevant sind, mit diesem kompatibel sein sollen, und gemäss den Verpflichtungen aus vorliegendem Abkommen interpretiert werden sollen. Dieser Absatz ersetzt die Bestimmungen 13.6 und 13.7 aus dem ersten Entwurf, die noch klar zum Ausdruck brachten, dass jegliche künftigen **Handels- und Investitionsabkommen** keinerlei Bestimmungen enthalten sollen, die mit der Umsetzung des vorliegenden Abkommens in Konflikt stehen.

Gegenüber der früheren ist die aktuelle Fassung eine eindeutige Abschwächung und Verunklärung, da die Handels- und Investitionsabkommen (mit ihren hochproblematischen Schiedsgerichten) nicht mehr explizit erwähnt werden. Dementsprechend verlangten einige Delegationen Klärung zur Interpretation der aktuellen Fassung und ein Staat

schlug vor, zur früheren und eindeutigen Fassung zurückzukehren. Vor allem beharrten zahlreiche Organisationen darauf, dass die Bestimmung klar den **Vorrang der Menschenrechte** über Handels- und Investitionsabkommen festhalte, wie er sich aus der UN-Charta (Art. 55, 56 und 103) eigentlich selbstverständlich ergibt.

Die **Schweiz** intervenierte mit einer Frage und einem Hinweis: Ob sich die Arbeitsgruppe bewusst sei, dass die **Formulierung über die UNGPs hinausgehe**, wonach bei der Aushandlung neuer Abkommen darauf zu achten sei, dass sie keine Bestimmungen im Widerspruch zum vorliegenden Abkommen enthalten? Und es lasse sich nicht erkennen, ob sich diese Verpflichtung auch auf bestehende Abkommen beziehe, was klar über die UNGPs hinausginge.

Der Experte Surya Deva antwortete darauf, dass **Absatz 6 im grossen und ganzen mit UN-Leitprinzip 9 konsistent sei**, auch bezüglich bestehender Abkommen. Um diese anzupassen, gebe es mehrere Optionen, z.B. Neuverhandlung oder die Anfügung einer Interpretationsklausel. Gerichts- und Schiedsgerichtsverfahren sollten dabei überprüft werden, und der Zugang zum Recht solle auch betroffenen Gemeinschaften offenstehen.

Der Experte Joe Zhang bestätigte, dass sich Absatz 6 mit der Formulierung «any ... agreement» **auch auf bestehende Abkommen beziehe**. Für solche könne vorliegendes Abkommen eine Interpretationsgrundlage sein. Für die Interpretation des künftigen Abkommens würde ein unabhängiges Gremium hilfreich sein. Er schlug zudem vor, dass die Kompatibilität künftiger Abkommen mit dem vorliegendem anhand von **Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen** sichergestellt werden solle.

Die Haltung von FIAN:

- **Vorrang der Menschenrechte:** Um Unsicherheiten zu vermeiden, soll Absatz 6 nicht bloss von «Kompatibilität» sprechen, sondern explizit von Vorrang der Menschenrechte basierend auf Art. 55, 56 und 103 der UN-Charta, und er soll explizit auch Handels- und Investitionsabkommen nennen.
- **Anpassung bestehender Abkommen:** Die Vertragsstaaten sollen sich verpflichten, innerhalb einer bestimmten Zeitspanne bestehende Abkommen zu Themen, die für das vorliegende Abkommen relevant sind, mittels Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen zu untersuchen und allenfalls anzupassen.
- **Verhältnis zu den UNGPs:** FIAN unterstützt zwar die Haltung, dass das Abkommen nicht (unnötige) Widersprüche zu den UNGPs schaffen soll. Aber es kann nicht sein, dass das Abkommen nicht über die UNGPs hinausgehen darf, wie es die Schweiz zu verlangen scheint. Folgendes ist zu beachten:
 - Seit der Annahme der UNGPs im Jahr 2011 hat sich das Völkerrecht (im Bereich des Soft Law, z.B. Allgemeine Kommentare und Abschliessende Empfehlungen der UN-Vertragsorgane) weiterentwickelt und haben sich aus der Umsetzung der UNGPs und aus konkreten Fällen von Menschenrechtsverstössen neue Erkenntnisse ergeben.
 - Auch die Resolution 17/4, mit der die UN-Leitprinzipien angenommen wurden, postulierte in der Präambel klar, «weitere Bemühungen zur Schliessung von Regulierungslücken auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene sind nötig», was auch die Ansicht von John Ruggie, dem Verfasser der UNGPs, war.
 - Die UNGPs sind bei weitem nicht einzige Quelle und einziger Bezugsrahmen für das Abkommen (siehe [Up-dated non-exhaustive list of instruments and documents used as sources for the preparation of the revised draft legally binding instrument](#)) und dürfen deshalb in ihrer Bedeutung nicht verabsolutiert werden.

3.13 Artikel 13: Institutionelle Regelungen

Dieser Artikel behandelt den Vertragsausschuss, die Vertragsstaatenkonferenz und den Internationalen Fonds für Opfer, wobei vor allem **Zusammensetzung und Funktionen des Ausschusses** zu reden gaben. Der Experte Carlos Correa erinnerte daran, dass die Wirksamkeit von internationalen Abkommen entscheidend von deren Umsetzungsmechanismen abhängt.

Mindestens eine Delegation und verschiedene Organisationen empfahlen, dass der Ausschuss **Mitglieder von Minderheiten** (wie z.B. indigenen Völkern) **und der Zivilgesellschaft** enthalte, und dass die Zivilgesellschaft Mitglieder nominieren könne. Die Expertin Jelena Aparac hielt Artikel 13 für viel zu lang und schlug vor, dass der Ausschuss auf je ein Mitglied von jeder Weltregion beschränkt werde.

Zumeist von zivilgesellschaftlicher Seite kam der Ruf nach **Stärkung der Befugnisse** des Ausschusses. So solle er individuelle Beschwerden behandeln und allenfalls darüber urteilen, Anschuldigen, Fälle und das Geschäftsverhalten von Unternehmen untersuchen, Länderbesuche unternehmen und Staaten technische Unterstützung gewähren können. Der Experte Carlos Correa schlug vor, dass der Ausschuss auch zu Gesetzesentwürfen konsultiert werden und an der Streitschlichtung zwischen Staaten teilnehmen können solle.

Manche Organisationen schlugen die Einsetzung eines **internationalen Gerichtshofs** zur Untersuchung von und Urteilsfassung über Klagen gegen Transnationale Konzerne vor wie auch eines **internationalen Mechanismus zur Überwachung** ihrer Aktivitäten.

Einige Delegationen bemerkten, dass die Bestimmungen zur **Vertragsstaatenkonferenz** vage seien, und eine Delegation verlangte die Klärung ihrer Rolle.

Verschiedene Delegationen verlangten viel detailliertere Informationen zum **Internationalen Fonds für Opfer**.

Die Haltung von FIAN:

- **Finanzierung der Institutionen:** Um sicherzustellen, dass die durch das Abkommen geschaffenen Institutionen unabhängig von finanzierungsbedingten Interessenkonflikten und mit ausreichenden Mitteln arbeiten können, soll die Finanzierung bereits bei der Ausarbeitung des Abkommens durchdacht und geregelt werden. Es soll auch überlegt werden, ob und wie die Wirtschaft zur Finanzierung beigezogen werden könnte.
- **Vertragsausschuss:** Dem Ausschuss sollen möglichst weitreichende Kompetenzen bis hin zu verbindlichen Entscheiden eingeräumt werden. Staaten können diese Forderung nicht leichthin zurückweisen, nachdem sie in zahllosen Wirtschaftsabkommen Schiedsgerichten die Kompetenz zu verbindlichen Urteilen eingeräumt haben.
- **Vertragsstaatenkonferenz:** Diesem Organ soll eine zentrale und wichtige Rolle zukommen, vor allem bei der künftigen Weiterentwicklung des Abkommens und der Ausarbeitung von Zusatzprotokollen. Die entsprechenden Aufgaben sollen geklärt und in der nötigen Detaillierung beschrieben werden, wie auch das Verhältnis zum Ausschuss.

3.14 Artikel 14: Umsetzung und 15 bis 22: Schlussbestimmungen

Verschiedene Delegationen betonten (und einige bestritten) den Bedarf nach einem **effektiven Mechanismus, um die Umsetzung des Abkommens sicherzustellen**, wobei keine Einigkeit dazu herrschte, ob der in Artikel 13 genannte Ausschuss der beste Ansatz dazu sei. Weitere Diskussion drehten sich um die Berücksichtigung konflikt betroffener Gebiete und Gruppierungen unter erhöhtem Risiko von Menschenrechtsverstössen wie auch um das Streitbelegungsverfahren.

Die Haltung von FIAN: Abs. 1 umschreibt die Umsetzung sehr summarisch. Die **Verpflichtung zur Umsetzung in nationales Recht** soll expliziter und detaillierter geregelt werden. Die Staaten sollen sich verpflichten,

- die Bestimmungen des Abkommens, soweit nicht direkt anwendbar, in nationales Recht umzusetzen
- das nationale Recht an das Abkommen anzupassen
- die relevanten Bestimmungen des Abkommens in die Nationalen Aktionspläne zu Wirtschaft und Menschenrechten (NAPs) einfliessen zu lassen und diese entsprechend zu erweitern und anzupassen¹
- die erforderlichen Institutionen zu schaffen, um das Abkommen umsetzen und erfüllen zu können, bzw. die Aufgaben und Kompetenzen bestehender Institutionen wie z.B. Nationaler Menschenrechtsinstitutionen entsprechend zu erweitern.

4 BEWERTUNG UND FAZIT

4.1 Prozess

Ein Fortschritt gegenüber der 4. Session lag in der **weitgehenden Absenz grösserer Spannungen** und in einer weitestgehend **ruhigen, inhaltsorientierten, sachlichen Atmosphäre**.

Insbesondere die **Wandlung der EU** erstaunte und gibt zusätzlich zu Optimismus Anlass: Nach der anfänglichen Ankündigung, sich wiederum von den abschliessenden Empfehlungen und Folgerungen zu distanzieren, stimmte sie diesen am letzten Tag zum ersten Mal und ausdrücklich zu, was schon fast einem Verhandlungseintritt gleichkommt. Es scheint mittlerweile ein entspanntes Verhältnis zwischen der EU und dem ecuadorianischem Vorsitz eingetreten zu sein, den die EU-Delegation als «offen und transparent» bezeichnete. Ein Verhandlungsmandat von der EU-Kommission kann aufgrund verschiedener Entwicklungen in nicht allzu ferner Zukunft erwartet werden. Der absehbare Verhandlungseintritt der EU wird weitere nördliche Staaten zur aktiven Beteiligung motivieren. Für Staaten wie Kanada, Australien, Neuseeland und Japan wird es schwieriger sein, den Verhandlungen fernzubleiben.

Erfreulich war auch die entschiedene **Verteidigung der künftigen vollen Beteiligung der Zivilgesellschaft** an den Verhandlungen durch Ägypten, Kuba und Aserbaidschan.

¹ Den NAPs soll explizit eine solche Rolle zugewiesen werden, um Befürchtungen entgegenzutreten, Staaten sähen in Erwartung des Abkommens von deren Ausarbeitung ab.

Etwa **zwei Drittel** der - z.T. nicht über die ganze Sessionsdauer - anwesenden **Staaten meldeten sich nicht zu Wort**, was dem Anteil des letzten Jahres entspricht. **27 % der anwesenden Staaten** brachten ihre **explizite Unterstützung** für den Prozess und das Abkommen zum Ausdruck, was eine deutliche Zunahme gegenüber den 20 % der letzten Session ausmacht. **8 % der anwesenden Staaten** äusserten sich **neutral bis kritisch** gegenüber 14 % im letzten Jahr. Im Unterschied zu 2018 sprach sich jedoch **kein Staat** - auch nicht Russland oder China - **gegen das Abkommen** aus.

Von der **Gruppe der «westeuropäischen und andern Staaten»** waren über 60 % der Staaten anwesend, womit dies die **bestvertretene Staatengruppe** war. Allerdings ergriffen - neben der EU - nur Belgien, Frankreich, die Schweiz und Spanien das Wort, womit diese Staatengruppe zusammen mit der osteuropäischen zu den **passivsten** zählte. **Frankreich und Spanien** äusserten sich in **unterstützendem** Sinn, **Belgien und die Schweiz neutral bis kritisch**. Bei weitem am **aktivsten** war die Gruppe der **lateinamerikanischen und karibischen Staaten**, von denen sich zwei Drittel der anwesenden Delegationen äusserte. Mehr als die Hälfte davon brachte ihre **Unterstützung** zum Ausdruck, womit diese Staatengruppe ebenfalls **an der Spitze** lag. Damit ergibt sich folgendes Bild:

Staatengruppe	unterstützend	neutral bis kritisch	schweigend
Afrikanische Gruppe	Ägypten, Algerien, Angola, Äthiopien, Gambia, Moçambique, Namibia, Südafrika		Botswana, Burkina Faso, Burundi, Djibouti, Elfenbeinküste, Gabun, Ghana, Kenya, Kongo, Liberia, Marokko, Mauretanien, Niger, Nigeria, Sambia, Sierra Leone, Tansania, Togo, Uganda
Asiatisch-pazifische Gruppe	Afghanistan, Indien, Iran	China, Saudi-Arabien	Indonesien, Irak, Jordanien, Katar, Libanon, Myanmar, Nepal, Pakistan, Philippinen, Salomonen, Thailand
Lateinamerikanische und karibische Gruppe	Argentinien, Bolivien, Brasilien, Ecuador, Kuba, Mexiko, Nicaragua, Peru, Uruguay, Venezuela	Honduras, Kolumbien	Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panama, Paraguay
Osteuropäische Gruppe	Aserbaidshan	Russland	Montenegro, Polen, Serbien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ukraine, Ungarn
Westeuropäische und andere Gruppe	Frankreich, Spanien	Europäische Union, Belgien, Schweiz	Dänemark, Deutschland, Finnland, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Türkei
Beobachterstaaten	Palästina		Vatikan
Total (ohne Beobachterstaaten und EU), Anzahl und Verteilung in %	24 27 %	7 8 %	58 65 %

Bei Sessionsabschluss kam das Bestreben mancher Staaten zum Ausdruck, die **Verhandlungen zu intensivieren und zu beschleunigen** und das nächste Mal **direkt am Text** auf dem Bildschirm **zu verhandeln**.

Als **Risiken** verbleiben insbesondere **zwei Faktoren**. Erstens stehen China und Russland auf die Bremse. China möchte den Prozess verlangsamen oder zurückwerfen, insbesondere mit Anträgen zu zusätzlichen rechtlichen Untersuchungen und Dokumenten; Russland nimmt strikte und kompromisslose Haltung ein.

Zweitens ist die **aktive Teilnahme** an den Verhandlungen immer noch auf einen **relativ geringen Anteil der Staaten beschränkt** - bezogen auf die anwesenden Staaten und erst recht bezogen auf alle Staaten der Welt. Es dürfte somit vielen Staaten nicht klar sein, wieviel Zugkraft der Prozess aufnimmt, und sie zu **Skeptizismus und Zurückhaltung** veranlassen.

4.2 Inhalte

Mit der **Ausdehnung des Geltungsbereichs** auf alle Unternehmen wurde ein wichtiger Kompromiss eingegangen, der eine breitere Akzeptanz und Verhandlungsteilnahme ermöglicht. Die Bemühungen für eine **Abstimmung auf die UNGPs** wurden fortgesetzt, was wiederum zur breiteren Akzeptanz beiträgt.

Leider wurde nicht unmittelbar am Entwurfstext verhandelt, aber aus all den Stellungnahmen von Seiten Staaten, Zivilgesellschaft und Experten steht für die substantielle inhaltliche Weiterentwicklung des Entwurfs **viel Material zur Verfügung**. Wieviel inhaltlich erreicht werden konnte, lässt sich noch nicht beurteilen. Erst wenn der nächste Entwurf vorliegt, zeigt sich, welche Vorschläge in welcher Art aufgenommen wurden und den konkreten Textinhalt ausmachen. Gemäss den Diskussionen scheinen zumindest **keine unversöhnlichen Gegensätze mehr** vorzuliegen, aber für einen konsensfähigen Text müssen sicher noch **einige schmerzliche Kompromisse** in Kauf genommen werden.

4.3 Aktivität und Haltung der Schweiz

Ähnlich wie das letzte Jahr **ergriff die Schweiz** nach der einleitenden [Allgemeinen Erklärung](#) noch **einige Male das Wort** ([zu Artikel 5](#) / [zu Artikel 7](#) / [zu Artikel 12](#)) **und stellte Fragen bzw. machte Hinweise**, meist zum Verhältnis einzelner Bestimmungen zu den UNGPs. Damit **beteiligte sich die Schweiz wiederum inhaltlich** an den Verhandlungen, was sehr zu begrüssen ist.

Gleichwohl wurden **die beiden wichtigsten von der Zivilgesellschaften formulierten Erwartungen nicht erfüllt**, nämlich dass die Schweiz

- über die Formulierung von Fragen hinausgeht und **substantiell mit konkreten Vorschlägen** zur Weiterentwicklung des Abkommensentwurfs beiträgt,
- die thematische Beschränkung auf das Verhältnis zwischen Abkommensentwurf und UNGPs aufgibt und **zu allen relevanten Inhalten** konkrete Vorschläge einbringt.

Die Schweizer Delegation rechtfertigte ihre Haltung u.a. mit Verweis auf das **fehlende Verhandlungsmandat** von Seite des Bundesrats, mit der **Priorität auf der Umsetzung der UNGPs**, mit **unterschiedlichen Haltungen unter den Stakeholdern** (Bundesverwaltung / Zivilgesellschaft / Privatwirtschaft) und mit **knappen personellen Ressourcen**.

4.4 Fazit

Die **Ausgangslage** für die Weiterentwicklung des Prozesses und des Abkommensentwurfs erschien **nach keiner Session so gut** wie nach der jetzigen.

Mit den **UNGPs** hat sich eine «**Versöhnung**» angebahnt, eine weitere Abstimmung auf sie ist absehbar.

Trotzdem verbleiben **grosse Herausforderungen**, insbesondere die Aushandlung wichtiger inhaltlicher Kompromisse und die breitere und ausgewogenere Beteiligung der Staaten.

Die kommende (sechste) Session könnte für die konkreten textlichen Inhalte die **entscheidende Session** werden, an der sowohl grundsätzliche Entscheide fallen als auch bereits solche zu Details.

Alle Staaten, die den Menschenrechtsschutz ernst nehmen, sind gefordert, mit einem **höheren Einsatz an Ressourcen** am Prozess teilzunehmen und das Abkommen mitzuentwickeln.

5 AUSBLICK

5.1 Allgemein

Am letzten Nachmittag diskutierten die Staaten die **Empfehlungen des Vorsitzenden und die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe**, wobei eine konfuse und kuriose Diskussion losbrach. China, Brasilien und Russland verlangten für die kommende Session «private negotiations», worauf sofort Ägypten, Kuba und Aserbaidschan eintraten und dies - in der Annahme, dies bedeute den Ausschluss der Zivilgesellschaft - kategorisch ablehnten. Bei der geänderten Formulierung «state-led direct negotiations» war nicht klar, ob dies wiederum den Ausschluss der Zivilgesellschaft oder bloss Verhandlungen über den Text direkt auf dem Bildschirm meinte, und es war nicht klar, ob diese Unklarheit absichtlich oder unabsichtlich geschaffen wurde. Nach längerer Diskussion einigten sich die Staaten auf folgendes **Vorgehen**:

- Die Staaten und anderen Interessengruppen sind eingeladen, ihre **konkreten textlichen Vorschläge** zum Revidierten Entwurf **bis am 30. November 2019** einzureichen.
- Das Sekretariat wird **bis Ende Dezember 2019** eine **Zusammenstellung dieser konkreten textlichen Vorschläge** als Anhang zum Bericht zur Verfügung stellen. Als einen weiteren Anhang zum Bericht wird das Sekretariat ebenfalls bis Ende Dezember 2019 eine **Zusammenstellung der an der 5. Session abgegebenen Stellungnahmen der Staaten** zur Verfügung stellen.
- Die Staaten und anderen Interessengruppen sind eingeladen, **zusätzliche textliche Vorschläge** zum Revidierten Entwurf **bis Ende Februar 2020** einzureichen.
- Der fertiggestellte Bericht wird dem **Menschenrechtsrat zur Behandlung an seiner 43. Session** im Februar/März 2020 unterbreitet.
- Regionale und politische Staatengruppen, zwischenstaatliche Organisationen, nationale Menschenrechtsinstitutionen, zivilgesellschaftliche Organisationen und alle andern relevanten Interessengruppen sind eingeladen, **Konsultationen** auf allen Ebenen, insbesondere der weltregionalen und nationalen Ebene, zu organisieren, um Kommentare und Vorschläge zum Revidierten Entwurf auszutauschen.
- Der Vorsitzende wird eine **Expertengruppe** aus verschiedenen Regionen, Rechtssystemen und Erfahrungsbereichen einladen, unabhängiges Fachwissen und Beratung für die Vorbereitung des zweiten revidierten Entwurfs einzubringen.
- Der Vorsitzende wird einen **zweiten revidierten Entwurf** auf der Basis der 5. Session, der Anhänge zum Bericht, der anschliessenden Eingaben und der abzuhaltenden informellen Konsultationen **bis Ende Juni 2020** ausarbeiten.
- Der Vorsitzende wird ebenfalls **bis Ende Juni 2020** ein Dokument ausarbeiten, das einen **Überblick über die wichtigsten Themen und die Struktur** des revidierten Entwurfs enthält und als Instrument zur Unterstützung der direkten Verhandlungen dienen kann.
- Der Vorsitzende wird staatengeführte direkte inhaltliche zwischenstaatliche **Verhandlungen über die Ausarbeitung eines dritten Entwurfs** während der 6. Session auf der Grundlage des zweiten revidierten Entwurfs fördern. Das Format der 6. Session soll es verschiedenen Interessengruppen ermöglichen, ihre Ansichten vorzustellen.
- Der Vorsitzende wird **umfassende und periodische Konsultationen** mit Regierungen, regionalen und politischen Staatengruppen, zwischenstaatlichen Organisationen, UN-Mechanismen, der Zivilgesellschaft und anderen relevanten Interessengruppen **vor der 6. Session** abhalten.
- Der Vorsitzende wird ein **Arbeitsprogramm für die 6. Session** vorbereiten.

Damit fällt das **Programm** der bis zur nächsten Session anstehenden Aufgaben **bedeutend reichhaltiger aus als bisher**. Neu sind insbesondere die beratende Expertengruppe, die der nächsten Session vorausgehenden staatengeführten Verhandlungen und zusätzliche Dokumente. Dies widerspiegelt auch das bei Sessionsabschluss vorherrschende Bestreben, die Verhandlungen zu intensivieren und zu beschleunigen.

5.2 Erwartungen an die Schweiz

Die am Treaty-Prozess beteiligten schweizerischen **zivilgesellschaftlichen Organisationen**² richten folgende Erwartungen an die Schweiz:

² (unterstützende Organisationen gegenwärtig in Abklärung)

1. Massiv vergrößerter Ressourceneinsatz und lustvolleres Engagement:

Es wird nicht mehr viele Gelegenheiten zum Mitgestalten des Abkommens geben. Die nächste Session könnte die inhaltlich entscheidendste sein. Im Hinblick darauf erwarten wir, dass die Bundesverwaltung den finanziellen und personellen Ressourceneinsatz massiv vergrössert, damit eine fundierte Auseinandersetzung mit der Thematik und eine fundierte Beteiligung an der Abkommensausarbeitung möglich ist - und dies bereits während der intersessionalen Aktivitäten (s.u.).

Angesichts der enormen Bedeutung für den Menschenrechtsschutz erwarten wir, dass sich die Bundesverwaltung mit einem lustvolleren Engagement als bis anhin für das entstehende Instrument einsetzt.

2. Keine Fixierung mehr auf die Kohärenz mit den UNGPs:

Wir erwarten, dass die Bundesverwaltung anerkennt, dass es auch ohne explizites Verhandlungsmandat ein grosses Feld an Themen gibt, die nicht mit Interessen der Schweiz kollidieren und somit - ausgerichtet auf die Stärkung des Menschenrechtsschutzes - bearbeitet werden können. Damit kann die Bundesverwaltung definitiv die thematische Fixierung auf die Kohärenz des Abkommens mit den UNGPs aufgeben und zu weiteren wichtigen Themen inhaltliche Beiträge leisten - auch zu solchen, die bewusst über die UNGPs hinausgehen.

3. Unabhängigkeit von der Konzernverantwortungsinitiative:

Wir erwarten, dass die Bundesverwaltung Ausmass und Inhalt ihres Engagements nicht mehr vom Ausgang der Konzernverantwortungsinitiative abhängig macht. Der Bundesrat hat ohnehin den völkerrechtlichen Auftrag, die Menschenrechte auch im Ausland vor Beeinträchtigung durch Schweizer Firmen zu schützen, egal ob die Initiative angenommen wird oder nicht. Zudem muss sich die Schweiz bewusst sein: Auch wenn die Schweiz dem Abkommen nicht beitrifft, würde es Schweizer Firmen mit Aktivitäten in Ländern, die das Abkommen ratifiziert haben, erheblich betreffen, welche deshalb auf ein gutes Abkommen angewiesen sind.

4. Beteiligung zwischen den Sessionen:

Wir erwarten, dass die Bundesverwaltung - basierend auf den beiden Analysepapieren des SKMR von 2018 und 2019 und allenfalls unterstützt durch das SKMR - konkrete textliche Vorschläge zum Revidierten Entwurf bis Ende Februar 2020 einreicht.

Wir erwarten, dass die Bundesverwaltung an den angekündigten «umfassenden und periodischen Konsultationen» auf vorbereitete und aktive Weise teilnimmt.

Wir erwarten, dass das SKMR mit einer umgehenden fundierten Prüfung des bis Ende Juni 2020 erscheinenden zweiten revidierten Entwurfs beauftragt wird, einschliesslich der Ausarbeitung von Vorschlägen für Anpassungen, Ergänzungen und Weiterentwicklungen - dies auch als Grundlage für die nationale Konsultation (s.u.).

5. Nationale Konsultation:

Gemäss der Einladung des Arbeitsgruppen-Vorsitzes, nationale Konsultationen zum zweiten revidierten Entwurf abzuhalten, erwarten wir von der Bundesverwaltung, Ende September 2020 eine solche Konsultation als Vorbereitung auf die 6. Session im Oktober abzuhalten. Diese soll ein viel grösseres Format als die bisherigen zweistündigen Mehrparteien-Austauschtreffen aufweisen und sich mindestens über einen halben, wenn nicht einen ganzen Tag erstrecken. Allenfalls könnte das SKMR mit der Konzipierung, Vorbereitung und Moderation beauftragt werden. Die Konsultation könnte auch die Anhörung und Befragung von Expert*innen zu bestimmten Themen beinhalten. Der Anlass bzw. die Vorbereitung darauf soll auch dazu dienen, zwischen den beteiligten Bundesämtern (AMS, DV, SECO, BJ) einen möglichst grossen Konsens zu erarbeiten.

6. Verteidigung des Prozesses:

Auch wenn die Ausgangslage besser als je erscheint, ist der Prozess nicht vor unerwarteten Angriffen gefeit. Wir erwarten, dass die Schweizer UN-Vertreter*innen bei der Budgetdebatte im 5th Committee im Dezember 2019 und bei der Behandlung des Berichts im Menschenrechtsrat an der 43. Session im Februar/März 2020 diesbezüglich wachsam sind und den Prozess bei Bedarf verteidigen.

Die Zivilgesellschaft ist bereit, ihren Teil zur Vorbereitung und Durchführung einer nationalen Konsultation beizutragen und - zu gegebener Zeit - die Einholung eines Verhandlungsmandats über das Parlament zu unterstützen.