

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

Mitteilung von FIAN Schweiz



Dezember 2020

INHALT

1	RÜCKBLICK.....	2
2	ABLAUF UND TEILNAHME	2
3	INHALTE	3
3.1	Eröffnung der Session und allgemeine Aussagen	3
3.2	Präambel, Artikel 1 «Definitionen» und 2 «Zweck»	4
3.3	Artikel 3 «Geltungsbereich» und 4 «Rechte der Opfer»	5
3.4	Artikel 5 «Schutz der Opfer», 6 «Prävention» und 7 «Zugang zu Abhilfe»	5
3.5	Artikel 8 «Haftung».....	5
3.6	Artikel 9 «Gerichtliche Zuständigkeit», 10 «Verjährung» und 11 «Anwendbares Recht»	6
3.7	Artikel 12 «Gegenseitige Rechtshilfe», 13 «Internationale Zusammenarbeit» und 14 «Konsistenz mit Völkerrecht»	6
3.8	Artikel 15 «Institutionelle Regelungen»	7
3.9	Artikel 16 «Umsetzung» und 17 bis 24 (Schlussbestimmungen)	7
4	BEWERTUNG UND FAZIT.....	7
4.1	Prozess.....	7
4.2	Inhalte	9
4.3	Aktivität und Haltung der Schweiz	9
4.4	Fazit.....	10
5	AUSBLICK.....	10
5.1	Allgemein.....	10
5.2	Erwartungen an die Schweiz	11



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 2019 fanden die ersten fünf Sessionen der Arbeitsgruppe statt, wobei die ersten drei zur Vorbereitung des Abkommensentwurfs dienten. In der vierten und fünften Session wurde über konkrete Entwürfe diskutiert, den «Zero Draft» und den «Revised Draft». Darüber informieren detailliert die offiziellen Berichte ([Bericht zur 1. Session](#) / [Bericht zur 2. Session](#) / [Bericht zur 3. Session](#) / [Bericht zur 4. Session](#) / [Bericht zur 5. 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](#) / [Bericht FIAN Schweiz zur 5. Session](#)).

Zwischen den Sessionen hielten die Vorsitzenden der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe, die ecuadorianischen Botschafter*innen bei der UNO in Genf, jeweils zahlreiche - meist 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, im Hinblick auf die fünfte Session der [Revidierte Entwurf](#) und im Hinblick auf die sechste Session der [Zweite Revidierte Entwurf](#).

Von Oktober 2017 bis Oktober 2020 organisierten FIAN Schweiz und das EDA fünf Mehrparteien-Austauschtreffen. An diesen nahmen Vertreter*innen verschiedener Bundesämter, zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Rechtswissenschaft teil sowie teilweise 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).

Die Schweiz blieb an den ersten drei Sessionen 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. Die Schweiz ergriff nach der einleitenden Allgemeinen Erklärung wiederum einige Male das Wort und stellte Fragen bzw. machte Hinweise, meist zum Verhältnis einzelner Bestimmungen zu den UNGPs.

2018 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?](#)» zum ersten Abkommensentwurf in Auftrag. Im Jahr 2019 erarbeitete das SKMR ein weiteres [Analysepapier](#), das den Revidierten Abkommensentwurf von 2019 untersucht. Im Jahr 2020 veröffentlichte das SKMR das [Analysepapier zum dritten Konventionsentwurf](#).

Im Herbst 2020 erarbeiteten FIAN Schweiz das [Assessment of the Second Revised Draft](#), die [Einschätzung des Second Revised Draft durch die Schweizerische Zivilgesellschaft](#) (zusammen mit Actares, Arbeitsgruppe Schweiz-Kolumbien, Gesellschaft für bedrohte Völker und Guatemalanetz Bern) und FIAN International die [Written contribution on the Second Revised Draft](#).

2 ABLAUF UND TEILNAHME

Bis wenige Wochen vor Sessionsbeginn war es unklar, ob die [sechste Session](#) vom 26. bis 30. Oktober 2020 überhaupt abgehalten wird, und wenn ja, in welcher Form. Sie fand dann pandemiebedingt in einer schwierigen hybriden Form statt: Sowohl in physischer Form vor Ort in Genf als auch in virtueller Form über Webex und mittels eingesandter Videobotschaften. Aus coronabedingter Vorsicht nahm ein Teil der staatlichen Delegationen virtuell aus den Missionen in Genf oder aus den Hauptstädten teil. Wegen der Quarantänebestimmungen konnten

keine zivilgesellschaftlichen Delegationen aus dem Ausland einreisen; die Teilnahme vor Ort war auf die in der Schweiz ansässigen Vertreter*innen beschränkt. Somit waren nur ein kleiner Teil der staatlichen Delegationen und nur wenige zivilgesellschaftliche Organisationen im Verhandlungssaal anwesend.

Die hybride Abhaltung stellte nicht nur hohe technische Anforderungen an alle Beteiligten, sondern erschwerte auch spontane Diskussionen und liess kaum einen informellen Austausch ausserhalb des Versammlungssaals zu.

Am Ende der letztjährigen Session hatten insbesondere Brasilien und Russland «staatengeführte direkte inhaltliche Verhandlungen» über den Abkommenstext gefordert, was in die Empfehlungen des Vorsitzenden für die 6. Session aufgenommen wurde. Auch das [Arbeitsprogramm](#) für die sechste Session führte zum ersten Mal explizit «Verhandlungen» zu den einzelnen Artikeln auf. Trotzdem leitete der Vorsitzende in dieser Session keine eigentlichen Verhandlungen über den Text ein (mit Diskussion und Änderung von am Bildschirm gezeigtem konkretem Wortlaut), sondern nahm weiterhin nur Kommentare und Fragen zu den einzelnen Artikeln entgegen. Dies führte zu erheblicher Irritation bei der Zivilgesellschaft und einzelnen Staaten. Auf entsprechende Fragen hin rechtfertigte der Vorsitzende diese Art der Abhaltung bloss mit den besonderen Umständen und Schwierigkeiten aufgrund der Corona-Pandemie. Wie sich jedoch am Ende der Session unter der Hand herausstellte, hatten ausgerechnet Brasilien und Russland, aber auch die EU und China, dem Vorsitzenden vor Sessionsbeginn mitgeteilt, dass sie nicht bereit seien, in konkrete textliche Verhandlungen einzutreten.

Zur Session liegt erst der [Entwurf des offiziellen Berichts](#) vor; die definitive Fassung folgt anfangs 2021. UN Web TV hielt die Session in einer [Videoserie \(Live Webcast\)](#) fest. Einen [Blog](#) – u.a. mit täglichen Zusammenfassungen – veröffentlichte das Business & Human Rights Resource Centre.

Gemäss [Entwurf des offiziellen Berichts](#) nahmen 66 Staaten (plus zwei Staaten mit Beobachterstatus) an der Session teil, doch ist nicht auszuschliessen, dass weitere Staaten virtuell unerkannt präsent waren (wir wissen dies zumindest von Liechtenstein). Nachdem die Anzahl der teilnehmenden Staaten von der ersten bis zur dritten Session von 60 über 80 auf 100 anstieg und sich bei der vierten und fünften Session bei gut 90 einpendelte, sieht es 2020 zumindest vordergründig nach einem markanten Rückgang aus. Wegen der pandemiebedingten Schwierigkeiten - auch bezüglich mangelnder Kapazitäten zur Vorbereitung auf die Session - ist die Teilnahme in diesem Jahr jedoch nicht wirklich mit den letzten Jahren vergleichbar.

Bei den europäischen Staaten ging die (dokumentierte) Teilnahme von 28 auf 21 Staaten zurück. Die Schweiz war an zwei Tagen vor Ort präsent und verfolgte die Verhandlungen an den übrigen Tagen online. Gegenüber 2019 waren 11 Staaten neu vertreten und 34 nahmen nicht mehr teil. Von den zwischenstaatlichen Organisationen nahm u.a. die EU teil; daneben waren die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) von Deutschland, Finnland, Frankreich und Marokko sowie die Globale Allianz der NMRI vertreten.

Die Zivilgesellschaft war mit ca. 80 Organisationen mit ECOSOC-Beraterstatus, darunter auch FIAN International mit verschiedenen Sektionen vertreten. Von FIAN nahmen VertreterInnen des Internationalen Sekretariats und von den FIAN-Sektionen Belgien, Indonesien und Schweiz teil. Zudem verfolgten mit Fastenopfer und Pro Natura zwei weitere schweizerische Organisationen tageweise die Verhandlungen.

Im Unterschied zu den bisherigen Sessions waren keine Expert*innen eingeladen, um Kurzreferate zu halten und auf die Voten der Staaten zu reagieren.

3 INHALTE

3.1 Eröffnung der Session und allgemeine Aussagen

Michelle Bachelet, die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, eröffnete die Session mit einer Ansprache. Sie erinnerte daran, dass die Arbeit ihres Büros zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht und des Zugangs zu effektiven Rechtsmitteln komplementär zu den Zielen der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe sei, wie dies auch die UNGPs seien. Auch der Vorsitzende betonte, dass das Abkommen und existierende Standards wie die UNGPs sich gegenseitig unterstützen und stärken sollen. Die in letzter Zeit und gegenwärtig ergriffenen gesetzgeberischen Initiativen seien ein klares Zeichen dafür, dass unverbindliche Standards im Bereich von Wirtschaft und Menschenrechten mit verbindlichen Regulierungen ergänzt werden können und müssen.

Auch manche Delegationen betonten, dass jegliches verbindliche Instrument auf bereits getaner Arbeit aufbauen und auf relevante internationale Standards wie die UNGPs abgestimmt sein müsse. Delegationen und Organisationen begrüßten die mit dem Zweiten revidierten Entwurf erreichte grössere Abstimmung mit den UNGPs und die verstärkte Gender-Perspektive.

Die Corona-Krise habe eine verstärkte Aufmerksamkeit für viele Menschenrechtsbeeinträchtigungen gebracht und Ungerechtigkeiten und Schwächen insbesondere bei globalen Lieferketten blossgelegt. Dies verstärke die Notwendigkeit eines verbindlichen Instruments, und der Prozess biete die Chance, verbindliche Menschenrechtsstandards u.a. für eine sozio-ökonomische Erholung zu entwickeln, die im Sinne der Agenda 2030 niemanden zurücklasse.

Manche Delegationen bekräftigten ihre Absicht, konstruktiv an der sechsten Session teilzunehmen, und gaben ihrer Unterstützung für den Prozess Ausdruck.

Die EU anerkannte, dass eines der Hauptanliegen der EU, der Geltungsbereich für alle Unternehmen, erfüllt sei, und dass der Entwurf seit Beginn inhaltliche und textliche Fortschritte gemacht habe. Der Prozess brauche Zugkraft von noch mehr Staaten; einige seien immer noch nicht für eine Beteiligung bereit. Die EU werde sich weiter an den Diskussionen beteiligen, aber sich angesichts des (nach sechs Jahren!) immer noch fehlenden Verhandlungsmandates auf Klärungsfragen beschränken.

Die Schweiz verlas ihre [«Allgemeine Erklärung»](#), die in weiten Teilen den letztjährigen glich, und kündigte an, Klärungsfragen juristischer Art zu stellen. Sie bemerkte mit Interesse, dass durch den ganzen Text Begriffe und Konzepte der UNGPs aufgenommen wurden. Sie wies interessanterweise darauf hin, dass der Abkommenstext zwar die Sorgfaltsprüfung in den Geschäftsbeziehungen behandle, die globalen Lieferketten und ihre Implikationen für die Menschenrechte jedoch bloss auf eine indirekte und breit auslegbare Weise. Dies sei angesichts entsprechender legislativer Entwicklungen erstaunlich, und es wäre wünschenswert, dieses Thema während der Session zu klären.

Ägypten und Senegal legten den Staaten nahe, sich über das Verstecken hinter den UNGPs hinaus zu bewegen (was man durchaus auch der Schweiz mitgeben darf).

Bereits jetzt liessen sich drei Hauptblöcke im Raum erkennen:

- Unterstützende Staaten, die mit den Fortschritten am Text zufrieden sind, aber noch spezifische Verbesserungen als nötig erachten (wie z.B. Ecuador)
- Staaten, die den Prozess unterstützen, jedoch über die Ausdehnung des Geltungsbereichs auf Unternehmen bzw. Aktivitäten ausserhalb der Resolution 26/9 enttäuscht sind bzw. davor warnen (wie Kuba, Mozambique, Pakistan, Philippinen und Venezuela)
- Staaten, die den Abkommensentwurf nicht als Grundlage für Verhandlungen anerkennen und den Prozess nicht unterstützen, mit Nuancen in der Opposition (wie China, die EU und Grossbritannien)

FIAN International gab im Namen mehrerer Organisationen eine [Allgemeine Erklärung](#) ab, von der folgende Punkte zitiert seien: «Wir anerkennen zwar die Bedeutung der Entwicklung nationaler und regionaler Gesetzgebungen in diesem Bereich, aber sie ersetzt nicht die globale Regulierung, die als einzige in der Lage ist, einen gemeinsamen und einheitlichen Regulierungsstandard zu gewährleisten, Doppelstandards zu vermeiden und zur globalen Rechtssicherheit beizutragen. Wir betonen, dass es unerlässlich ist, dass das verbindliche Instrument nicht bloss eine verbindliche Version der UNGPs ist. Um einen Mehrwert für das Völkerrecht zu schaffen, sollte es zur Klärung der Unklarheiten und Regelungslücken beitragen, die die UNGPs offen gelassen haben.»

3.2 Präambel, Artikel 1 «Definitionen» und 2 «Zweck»

Zur Präambel wurden von staatlicher und zivilgesellschaftlicher Seite zahlreiche Änderungs- und Ergänzungsanträge vorgebracht. Diese betrafen einerseits die Rechtsgrundlagen und andererseits Themen wie Menschenrechtsverteidiger*innen, konfliktbetroffene Gebiete, die Agenda 2030, Alters- und Genderaspekte und den Vorrang der Menschenrechte über Handels- und Investitionsabkommen.

Viel zu reden gaben die Definitionen in Artikel 1, insbesondere jener der Opfer, der Geschäftstätigkeiten und transnationaler Geschäftstätigkeiten, sowie der Verweis auf Umweltrechte.

3.3 Artikel 3 «Geltungsbereich» und 4 «Rechte der Opfer»

Ein weiterhin unversöhnlicher Gegensatz sowohl zwischen Staaten als auch zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen bestand in der Frage, ob sich der Geltungsbereich auf «alle Unternehmen» oder nur auf Transnationale Unternehmen bzw. Aktivitäten beziehen soll. Die im Jahr 2014 gefasste Resolution 26/9 des UN-Menschenrechtsrats richtete das Mandat der Arbeitsgruppe klar auf Transnationale Unternehmen bzw. Aktivitäten aus, währenddem mit dem Revidierten Entwurf von 2019 - v.a. auf massiven Druck der EU hin - der Geltungsbereich auf alle Unternehmen ausgedehnt wurde.

Diskussionen löste weiterhin der Geltungsbereich bezüglich der erfassten Menschenrechte aus, wo sowohl schlicht eine Löschung dieses Absatzes als auch weitere Klärungen gefordert wurden.

Artikel 4 zu den Rechten der Opfer wurde von einigen Delegationen und vielen Organisationen als einer der wichtigsten im Abkommen angesehen, während andere Delegationen den Artikel als unangemessen, zuwenig komplementär zu nationalem Recht oder als zu belastend für Staaten kritisierten. Es wurden manche Änderungs- und Ergänzungsvorschläge eingebracht, aber auch Anträge auf Streichung einzelner Absätze oder des ganzen Artikels.

Bemerkenswerterweise schlug der Vatikan vor, bei den Rechten der Opfer auch «das Recht, in einer sicheren, sauberen, gesunden und nachhaltigen Umwelt zu leben» aufzunehmen - womit eine Grundlage für die in Art. 1 in Frage gestellten Umweltrechte geschaffen wäre.

3.4 Artikel 5 «Schutz der Opfer», 6 «Prävention» und 7 «Zugang zu Abhilfe»

Diese drei entscheidenden Artikel boten den destruktiven Staaten Brasilien, Russland und China ein weites Feld, um für massive Verwässerungen und Abschwächungen (z.B. von Verpflichtungen zu Empfehlungen) bis hin zu Streichungen einzutreten mit dem Ziel, sich möglichst viel Handlungsspielraum und Unabhängigkeit zu bewahren. Die Artikel schrieben zuviel vor und würden die bestehenden nationalen Rechtssysteme zuwenig respektieren. Brasilien postulierte für Artikel 7 - wie auch für die Artikel 4 und 9 - das Prinzip der Subsidiarität, wonach die Bestimmungen des Abkommens nur ergänzend zum nationalen Recht oder nach dessen Ausschöpfung zur Anwendung kämen. Auf diesem Weg versuchte Brasilien sowohl die Entfernung der zahlreichen Vorbehalte von nationalem Recht aus dem letzten Entwurf rückgängig zu machen als auch die Wirkung des Abkommens insgesamt zu schwächen.

Bei Artikel 7 griffen einzelne Delegationen insbesondere das Verbot des «forum non conveniens» (Ablehnung der gerichtlichen Zuständigkeit) und die Beweislastumkehr an. Insbesondere zivilgesellschaftliche Organisationen verteidigten diese Bestimmungen als entscheidend für den Zugang zum Recht für Opfer.

FIAN International trat in einer [Stellungnahme](#) zu diesen Artikeln dafür ein, in Artikel 6 den Begriff der «Milderung» von Menschenrechtsbeeinträchtigungen zu streichen, da das Ziel die Verhinderung sein müsse, auch wenn dies Unternehmen teurer zu stehen käme. Konsultationen mit potentiell Betroffenen sollen nicht nur vor, sondern auch während den entsprechenden Unternehmensaktivitäten erfolgen, und zu den besonders gefährdeten Personengruppen sollen auch die Bäuerinnen und Bauern gezählt werden.

3.5 Artikel 8 «Haftung»

Bei diesem Artikel zeigte sich ein ähnliches Bild wie bei den vorangehenden (Artikel 4 bis 7): Ein Teil der Staaten und die zivilgesellschaftlichen Organisationen bezeichneten ihn als entscheidend für den Zugang zum Recht, während einige andere Staaten - v.a. China, Russland und in mindermem Ausmass auch Brasilien - manche Bestimmungen wiederum dahingehend kritisierten, dass sie unklar seien, zu stark vorschreiben und zu wenig auf die unterschiedlichen Rechtssysteme Rücksicht nähmen. Insbesondere lehnten verschiedene Staaten die strafrechtliche Haftbarkeit von Unternehmen ab, da eine solche in ihren Rechtssystemen nicht vorkomme. Russland bezeichnete dies offen als Grund, dem Abkommen nicht beizutreten. Der - im aktuellen Entwurf als Kompromiss vorgeschlagene - Ausdruck «oder funktionell gleichwertige Haftbarkeit» sei unklar und würde das Problem nicht adäquat angehen.

Von mancher Seite wurde die klarere Unterscheidung zwischen zivil-, straf- und verwaltungsrechtlicher Haftung gefordert.

Umstritten war u.a. Absatz 7 über die Haftbarkeit eines Unternehmens, wenn es ein kontrolliertes Unternehmen nicht davon abhält, einen Menschenrechtsverstoss zu begehen oder dazu beizutragen. Einige Delegationen

hielten die Bestimmung für zu weitgehend und unklar, während insbesondere zivilgesellschaftliche Organisationen für eine Beibehaltung und Stärkung eintraten.

Der neue Absatz 8, wonach Sorgfaltsprüfungen nicht automatisch von Haftung befreien sollen, wurde von einigen Delegationen und vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen begrüsst und als entscheidend bezeichnet. Andere Delegationen verlangten die Abschwächung oder Streichung dieses Absatzes u.a. mit dem Argument, dass die Bestimmung Anreize für Prävention schwäche.

FIAN International schlug in einer [Stellungnahme](#) zusammen mit anderen Organisationen Bestimmungen zu gesamtschuldnerischer Haftung, widerlegbaren Vermutungen zu Kontrollverhältnissen zwischen Firmen, verschuldensunabhängiger Haftung und die Streichung verschiedener Sätze zur Stärkung der Bestimmungen vor. Zumindest die gesamtschuldnerische Haftung fand die Unterstützung eines Staates.

3.6 Artikel 9 «Gerichtliche Zuständigkeit», 10 «Verjährung» und 11 «Anwendbares Recht»

Allgemein empfahlen mehrere Delegationen mehr Klarheit und Präzision im Text und eine klarere Unterscheidung, welche Bestimmungen auf zivil- und welche auf strafrechtliche Fälle anwendbar seien.

Brasilien, Russland und China wehrten sich gegen die breite Begründung von gerichtlicher Zuständigkeit und die Wahl des anwendbaren Rechts durch die Opfer. Einige andere Staaten und viele Organisationen hielten dies jedoch als völkerrechtlich angemessen und wünschbar hinsichtlich des Zugangs zum Recht. Sie plädierten zudem dafür, die gerichtliche Zuständigkeit und das anwendbare Recht auch auf die Staaten auszudehnen, wo die Opfer ihre Nationalität oder ihren Wohnsitz haben.

Trotz Bedenken einzelner Staaten fanden Artikel 9.3 mit dem Verbot des «forum non conveniens» (Ablehnung der gerichtlichen Zuständigkeit) und Artikel 9.5 mit dem «forum necessitatis» (gerichtliche Notzuständigkeit) Unterstützung bei anderen Staaten und starke Unterstützung bei vielen Organisationen.

Verschiedene Staaten äusserten Bedenken zu den Bestimmungen zur Verjährung, u.a. wegen unklaren Wortlauts. Andere Staaten traten dafür ein, alle Verstösse gegen Völkerrecht von der Verjährung auszunehmen.

FIAN International schlug in einer [Stellungnahme](#) zusammen mit anderen Organisationen vor, dass die gerichtliche Zuständigkeit auch dem Wohnsitzstaat von Opfern sowie einem Staat zukomme, wo ein beklagtes Unternehmen «wesentliche Geschäftsinteressen» habe, dass für bestimmte Verbrechen die universelle Gerichtsbarkeit eingeführt und die Bestimmungen zum Wegfall der Verjährung ausgedehnt werden.

3.7 Artikel 12 «Gegenseitige Rechtshilfe», 13 «Internationale Zusammenarbeit» und 14 «Konsistenz mit Völkerrecht»

Wiederum sekundierte sich die unselige Troika von Brasilien, Russland und China bei Attacken auf die gegenseitige Rechtshilfe. Brasilien behauptete, diese würde den Staaten eine unverhältnismässige Last aufbürden; Russland trat für die grösstmögliche Spanne an Gründen ein, um die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Urteile abzulehnen; und China wollte die Rechtshilfe nur auf bestehende Verträge abstützen. Demgegenüber wollte Ecuador ergänzend einen Mechanismus für provisorische Rechtshilfemassnahmen einführen, und Panama trat dafür ein, dass auch Nicht-Vertragsstaaten Rechtshilfe und gerichtliche Zusammenarbeit auf einer Ad hoc-Basis leisten sollen.

Die Globale Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen begrüsst die in Art. 13.2 vorgesehene Rolle (technische Zusammenarbeit und Ausbildung) und bekräftigte, dass sie gut in der Lage seien, als nationale Umsetzungsmechanismen zu dienen sowie die Umsetzung und Einhaltung zu überwachen.

Artikel 14.5 über die Kompatibilität von existierenden und künftigen Abkommen - explizit auch Handels- und Investitionsabkommen - mit vorliegendem Instrument löste erwartungsgemäss wiederum eine hitzige Debatte zwischen Delegationen aus. Brasilien und Russland stellten die explizite Erwähnung der Handels- und Investitionsabkommen in Frage. Staaten wie Palästina, Chile, Ecuador und Aserbaidschan sowie viele Organisationen verteidigten die Kompatibilität oder gar Vorrangstellung der Bestimmungen aus vorliegendem Instrument gegenüber Handels- und Investitionsabkommen. Eine ähnlich zusammengesetzte Staatengruppe schlug vor, den Artikel mit Bestimmungen von «ius cogens» (zwingendem Recht) zu ergänzen, um die Balance zwischen menschenrechtlichen Verpflichtungen und solchen aus anderen Rechtsbereichen zu stärken, was von den zivilgesellschaftlichen Organisationen begrüsst wurde.

Auf die Frage mehrerer Staaten, auf welcher Rechtsgrundlage Art. 14.5 beruhe, lieferte FIAN International mit Verweis auf Art. 103, 55 und 56 der UN-Charta die [Antwort](#).

3.8 Artikel 15 «Institutionelle Regelungen»

Der Abkommensentwurf sieht vor, einen Vertragsausschuss, eine Vertragsstaatenkonferenz sowie einen Internationalen Fonds für Opfer zu schaffen. Brasilien, Russland, China und Mexiko stellten die Notwendigkeit und Finanzierung sowie bestimmte Abläufe dieser Institutionen in Frage; Namibia und Panama verlangten mehr Klarheit über die Aufgaben des Ausschusses.

Manche zivilgesellschaftliche Organisationen - unter ihnen [FIAN International](#) - verlangten eine Stärkung der Kompetenzen des Ausschusses, die Wiederaufnahme des Fakultativprotokolls von 2018 (mit der Möglichkeit für Individualbeschwerden), die Schaffung eines Überwachungszentrums für Transnationale Konzerne und die Ausdehnung der Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs.

3.9 Artikel 16 «Umsetzung» und 17 bis 24 (Schlussbestimmungen)

Die Diskussion beschränkte sich hauptsächlich auf den Artikel zur Umsetzung. Chile wies darauf hin, dass für die Umsetzung des Abkommens einschliesslich der benötigten Mechanismen genügend Ressourcen bereitzustellen und ein Zeitplan vorzusehen seien.

Verschiedene Organisationen - unter ihnen [FIAN](#) - sprachen sich dafür aus, sowohl die Ausarbeitung des Abkommens als auch dessen Umsetzung und künftige Institutionen auf internationaler und nationaler Ebene vor Beeinflussung und Vereinnahmung durch die Wirtschaft («corporate capture») zu schützen. Sie schlugen Regelungen vor, die auf das Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs als Präzedenzfall zurückgehen. Der Hinweis, dass bereits die Ausarbeitung des Abkommens vor der Beeinflussung durch die Wirtschaft geschützt werden müsse, bezog sich u.a. darauf, dass mehrere internationale und ein nationaler Wirtschaftsverband ECOSOC-Status und damit direkten Zutritt zu den Verhandlungen haben, wo sie das Abkommen grundsätzlich bekämpfen und den Text abzuschwächen versuchen. Es ist die ganz klare Haltung von FIAN, dass es nicht zulässig ist, dass die zu regulierenden Subjekte an ihrer eigenen Regulierung mitverhandeln.

Eine weitere Anregung von FIAN betrifft die Aufnahme einer Bestimmung, wonach bei Verschleppung der nationalen Umsetzung durch die Legislative das Abkommen durch die Gerichte direkt anwendbar sei.

4 BEWERTUNG UND FAZIT

4.1 Prozess

Die Session wie auch schon die Vorbereitungen darauf litten stark unter den coronabedingten Schwierigkeiten und Einschränkungen. Manche Staaten erschienen - z.T. gemäss eigener Aussage - nicht ausreichend vorbereitet.

Leider zeigte sich eine neue Polarisierung bzw. ein klarer Zerfall in verschiedene Gruppen von Staaten:

- die «destruktiven» Staaten: Brasilien, Russland, China
- die unterstützenden Staaten mit Treue zum Mandat (Beschränkung auf transnationale Unternehmen)
- die unterstützenden Staaten mit Ausweitung des Mandats auf alle Unternehmen/Aktivitäten
- die schweigenden und abwesenden Staaten

Brasilien, Russland und China erschienen gut vorbereitet und wirkten während der ganzen Woche mit z.T. detaillierten Beiträgen darauf hin, das Abkommen in Frage zu stellen, die Rechte der Opfer zu vermindern, die Verpflichtungen der Staaten möglichst zu beschränken und Auswirkungen auf das eigene Rechtssystem abzuwehren - kurz: das Abkommen auszuhöhlen, zahnlos und wirkungslos zu machen. Bei Russland und China standen wohl die Vermeidung von «Einmischung» in innere Angelegenheiten und die uneingeschränkte Souveränität im Vordergrund, bei China wohl auch die Protegierung der staatseigenen Betriebe, die explizit in den Geltungsbereich des Abkommens aufgenommen worden waren.

Was taten in dieser Situation die westlichen Demokratien? Nichts. Sie sahen regungslos zu, wie die Diktatur China und die Halbdemokratien Russland und Brasilien den Abkommensentwurf zu demontieren versuchten. Die EU beschränkte sich auf ein paar Kommentare und Anträge zur Klärung einzelner Artikel, nachdem sie es den Mitgliedstaaten ein weiteres Mal nicht erlaubt hatte, sich zu äussern. Grossbritannien, nicht mehr an die EU gebunden, äusserte sich am ersten Verhandlungstag abschätzig zu Entwurf und Prozess. Ausser Frankreich, das ein weiteres Mal auf seine «loi de vigilance» hinwies, blieben die 11 teilnehmenden EU-Staaten stumm. Besonders stossend war die passive Haltung der EU, nachdem ihren langjährigen Einwänden gegen den Abkommensentwurf weitestgehend entsprochen wurde (Ausweitung des Geltungsbereichs - in Abweichung zur Resolution 26/9 - von den Transnationalen Konzernen auf alle Unternehmen, Ausräumung der Differenzen zu den UNGPs). Es waren Staaten wie Ägypten, Namibia, Ecuador, Kuba, Mexiko, Panama, Philippinen, Palästina und der Vatikan, die fundierte Vorschläge für die Weiterentwicklung des Abkommens einbrachten.

Die Auswertung der Teilnahme und der Haltung ergibt folgendes Bild:

Staatengruppe	unterstützend	neutral bis kritisch	ablehnend	schweigend
Afrikanische Gruppe	Ägypten, Äthiopien, Mozambique, Namibia, Senegal, Südafrika			Algerien, Äquatorialguinea, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Ghana, Kamerun, Kenya, Marokko, Sudan, Togo, Tunesien
Asiatisch-pazifische Gruppe	Indien, Indonesien, Iran, Pakistan, Philippinen		China	Afghanistan, Bangladesch, Fidschi, Irak, Katar, Malaysia, Nepal, Thailand
Lateinamerikanische und karibische Gruppe	Argentinien, Chile, Ecuador, Kuba, Mexiko, Panama, Venezuela		Brasilien	Bolivien, El Salvador, Guatemala, Haiti, Uruguay
Osteuropäische Gruppe	Armenien, Aserbaidschan		Russland	Albanien, Slowenien, Tschechien, Ukraine
Westeuropäische und andere Gruppe	Frankreich	EU, Schweiz	Grossbritannien	Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Griechenland, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Türkei
Beobachterstaaten	Palästina, Vatikan			
Total (ohne Beobachterstaaten und EU), Anzahl und Verteilung in %	21 32 %	1 2 %	4 6 %	40 60 %

Im Unterschied zur letzten Session müssen vier Staaten als Gegner des Abkommens bzw. seiner Zielsetzung bezeichnet werden. Der Anteil der schweigenden Staaten ist etwas zurückgegangen und der Anteil der unterstützenden etwas angestiegen.

Wie bei der letzten Session war die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten zwar die bestvertretene, jedoch passivste Gruppe, von der aus dieses Jahr die geringste Unterstützung kam. Die Gruppe der

lateinamerikanischen und karibischen Staaten war wiederum die aktivste Gruppe mit dem grössten Anteil an unterstützenden Staaten.

4.2 Inhalte

Zu vielen Themen bzw. Bestimmungen wurden mehr oder weniger dieselben Voten vorgebracht wie in der letzten Session. Da der Vorsitzende aufgrund externen Drucks keine direkten Verhandlungen über den konkreten Wortlaut einleitete, kamen bezüglich der umstrittenen Themen keine Weiterentwicklungen oder Kompromisse zustande. Diesbezüglich drehte sich die Verhandlung im Kreis, auch wenn der aktuelle Abkommensentwurf an manchen Stellen präziser und strukturierter ist als der letztjährige.

Die grössten Streitpunkte bleiben:

- Geltungsbereich: Soll das Abkommen «alle Unternehmen» erfassen (wie in den letzten beiden Entwurfsfassungen) oder nur Transnationale Konzerne (gemäss Mandat der Arbeitsgruppe) oder gibt es irgend eine abgestufte Kompromisslösung?
- Strafrechtliche Haftbarkeit für Unternehmen: Soll das Abkommen die Einführung dieser Haftungsform vorschreiben oder nur empfehlen bzw. Alternativen zulassen?

Abgesehen davon dürften die künftigen Diskussionen v.a. darum gehen, wie spezifisch und konkret viele Bestimmungen formuliert werden, wieweit gehende Rechte die potentiell und tatsächlich Betroffenen erhalten und wieweit gehende Verpflichtungen die Staaten auf sich nehmen.

4.3 Aktivität und Haltung der Schweiz

Die Schweiz verlas am ersten Tag eine «[Allgemeine Erklärung](#)», die in weiten Teilen den letztjährigen glich, und kündigte an, Klärungsfragen juristischer Art zu stellen. Immerhin bemerkte sie mit Interesse, dass durch den ganzen Text Begriffe und Konzepte der UNGPs aufgenommen wurden. Sie wies interessanterweise darauf hin, dass der Abkommenstext zwar die Sorgfaltsprüfung in den Geschäftsbeziehungen behandle, die globalen Lieferketten und ihre Implikationen für die Menschenrechte jedoch bloss auf eine indirekte und breit auslegbare Weise. Dies sei angesichts entsprechender legislativer Entwicklungen erstaunlich, und es wäre wünschenswert, dieses Thema während der Session zu klären. Leider verzichtete die Schweiz dann darauf, sich ein weiteres Mal zu äussern und insbesondere selbst zur gewünschten Klärung beizutragen. Dies, da der Vorsitzende konkrete Kommentare gewünscht und auch die Fragen der EU nicht wirklich beantwortet habe. Damit äusserte sich die Schweiz so wenig wie während der ersten Sessionen, nachdem sie in den letzten zwei Jahr doch je mehrere Interventionen gemacht hatte.

Für die Schweiz rächt es sich nun, dass der Bundesrat noch mit Didier Burkhalter als menschenrechtsfreundlichem Aussenminister kein Mandat für die Verhandlungsteilnahme erteilt hatte. Der Aussenminister erachtete die Ausarbeitung eines Abkommens als verfrüht und legte das Gewicht voll auf die Umsetzung der unverbindlichen UN-Leitprinzipien. Bis heute hat der Bundesrat nicht erkannt, dass das Abkommen den notwendigen verbindlichen Rahmen für die Leitprinzipien schaffen und damit ihre Umsetzung entscheidend unterstützen würde. Er hat bei der Ablehnung der Konzernverantwortungsinitiative (KVI) u.a. mit der Begründung, dass er auf ein international breit abgestütztes Vorgehen setze, auch nicht erkannt, dass das Abkommen genau diese internationale Einheitlichkeit garantieren würde. Ohne Verhandlungsmandat ist die Schweizer Delegation bei den Verhandlungen paralysiert und kann nichts mehr als Klärungsfragen stellen, so sie denn wirklich will. Die Schweiz überlässt es lateinamerikanischen, afrikanischen und asiatischen Staaten, sich für die Ausarbeitung eines guten Abkommens einzusetzen und den desaströsen Bemühungen Russlands, Chinas und Brasiliens entgegenzutreten.

Will die Schweiz ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung nachkommen, die Menschenrechte (auch im Ausland) zu schützen, muss sich diese Situation radikal ändern. Will die Schweiz, wie dauernd dargelegt, wirklich den UNGPs zum Erfolg verhelfen, muss sie mit dem von den UNGPs vorgesehenen «smart mix» von unverbindlichen und verbindlichen, nationalen und internationale Massnahmen endlich Ernst machen. Das Abkommen übernimmt die verbindliche und internationale Dimension des «smart mix». Ohne verbindlichen Rahmen und internationale Zusammenarbeit bei Strafverfolgung und Wiedergutmachung bleibt die Wirkung der auf Freiwilligkeit angelegten UNGPs sehr beschränkt. Es reicht nicht, wie in der «Allgemeinen Erklärung» zu Beginn der Session dargelegt, mit den in Risikokontext operierenden Unternehmen einen «engen Dialog» aufrechtzuerhalten.

Staatsaufgabe ist nicht Dialogführung, sondern Regulierung und, bei Zuwiderhandlung, Sanktionierung und Wiedergutmachung für die Opfer.

4.4 Fazit

Aus der sechsten Session ziehen wir folgendes Fazit:

- Die Entwicklung des Abkommens ist inhaltlich wenig weitergekommen. Die unterschiedlichen Positionen haben sich eher noch verhärtet.
- Bei der nächsten Entwurfsfassung muss die Aufnahme oder Nichtberücksichtigung der Inputs der Staaten und der Zivilgesellschaft transparent nachgewiesen werden.
- An der siebten Session müssen definitiv konkrete Verhandlungen am Text aufgenommen werden.
- Damit diese erfolgreich sein können, braucht es die gezielte intersessionale Vorbereitung von Kompromissvorschlägen zu den umstrittensten Themen (nicht nur informelle Konsultationen). Es wird an den unterstützenden Staaten liegen, in Absprache mit dem Vorsitzenden diese Vorbereitungsarbeit zu leisten.
- Dem aktiven menschenrechtsverachtenden Vorgehen Brasiliens, Russlands und Chinas muss eine starke, koordinierte Gegenbewegung gegenübergestellt werden. Die unterstützenden Staaten sollen den von Ägypten gemachten Vorschlag einer Staatengruppe der «Friends of the Treaty» aufgreifen und umsetzen.
- Auch die Schweiz muss endlich (und kann nach erfolgter Abstimmung über die KVI) eine klare inhaltliche Position entwickeln, mit einem Mandat aktiv an den Verhandlungen teilnehmen und die «Friends of the Treaty» mitaufbauen.
- Wichtig wäre, dass die EU ein Verhandlungsmandat verabschiedet (wozu sich der EU-Vertreter für die Zeit nach der Vorlage des EU-Gesetzesentwurfs für ein Lieferkettengesetz im Frühjahr 2021 optimistisch äusserte), die Verhandlungskompetenzen der Mitgliedstaaten fertig klärt und inhaltlich konkret und konstruktiv in die Verhandlungen eintritt.
- Wichtig wäre allgemein, dass die Beteiligung der Staaten am Prozess erhöht wird und insbesondere wichtige abwesende Industrienationen in den Prozess eintreten (wie z.B. Norwegen, Kanada und Australien; von den USA hingegen kann dies auch unter Präsident Biden kaum erwartet werden).

5 AUSBLICK

5.1 Allgemein

Am letzten Nachmittag fand unter den Staaten die Diskussion der Empfehlungen des Vorsitzenden und die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe statt. Dabei erreichte Panama - mit überraschend konstruktiver Unterstützung durch Brasilien und die EU -, dass die Weiterentwicklung des vorliegenden Abkommensentwurfs nun auf transparente Weise geschehen wird: Das Sekretariat der Arbeitsgruppe wird den bestehenden Text in zwei je zwispaltigen Tabellen (Matrizen) zirkulieren lassen, in die die Staaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu den einzelnen Artikeln konkrete Änderungsvorschläge bzw. Kommentare und Fragen eintragen können.

Das von der Arbeitsgruppe verabschiedete weitere Vorgehen ist nun folgendes:

- Bis Ende Dezember 2020: Das Sekretariat erstellt eine Zusammenstellung der Statements der Staaten und anderer Stakeholder zum Zweiten revidierten Entwurf während der sechsten Session, die dem Bericht als Anhang angefügt wird.
- Bis Februar 2021: Die Staaten und andere Stakeholder sind eingeladen, die [Matrix template I](#) (für konkrete textliche Vorschläge, Modifikationen, zusätzliche Formulierungen, Streichungsanträge und Unterstützungsbekundungen) und die [Matrix template II](#) (für allgemeine Kommentare und Klärungsfragen) auszufüllen.
- Bis Ende März 2021: Das Sekretariat wird die Matrizen zusammenführen und veröffentlichen.
- Februar/März 2021: Dem Menschenrechtsrat wird an seiner 46. Session der Bericht zur sechsten Session 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 Zweiten revidierten Entwurf auszutauschen.

- Der Vorsitzende wird eine Expertengruppe aus verschiedenen Regionen, Rechtssystemen und Erfahrungsbereichen einladen, unabhängiges Fachwissen und Beratung für die Vorbereitung des Dritten revidierten Entwurfs einzubringen.
- Bis Ende Juli 2021: Der Vorsitzende wird einen Dritten revidierten Entwurf auf der Basis der sechsten Session, des Anhangs zum Bericht und der informellen Konsultationen ausarbeiten.
- Vor der 7. Session: Der Vorsitzende wird umfassende und periodische Konsultationen mit Regierungen, regionalen und politischen Staatengruppen, zwischenstaatlichen Organisationen, der Zivilgesellschaft und anderen relevanten Interessengruppen abhalten. Zudem wird er ein Arbeitsprogramm für die siebte Session erstellen.
- Während der 7. Session: Der Vorsitzende wird «direkte inhaltliche zwischenstaatliche Verhandlungen über die Ausarbeitung eines vierten Abkommensentwurfs» fördern.

5.2 Erwartungen an die Schweiz

Nach der Klärung der rechtlichen Ausgangslage aufgrund der erfolgten KVI-Abstimmung bricht eine neue Phase im Verhältnis der Schweiz zum Abkommen an. Die Schweiz muss und kann sich neu orientieren.

Die Mehrheit des Schweizer Volkes befürwortet eine verbindliche Sorgfaltsprüfungspflicht und eine damit verbundene Haftung. Auch der nun in Kraft tretende [Gegenvorschlag](#) sieht eine - wenn auch sektoriell und thematisch eng beschränkte - verbindliche Sorgfaltsprüfungspflicht vor (die allerdings jederzeit per Gesetzesänderung erweitert werden kann). Diese bildet sowohl ein Herzstück der UNGPs als auch - analog - des Abkommens. Zudem hat EU-Justizkommissar Didier Reynders angekündigt, bis im Frühjahr 2021 einen EU-Gesetzesentwurf für ein europäisches Lieferkettengesetz vorzulegen. Auch dessen Herzstück wird die verbindliche Sorgfaltsprüfungspflicht, verbunden mit Durchsetzungsmechanismen und einem Sanktionssystem, sein.

In diesem Umfeld richtet FIAN Schweiz bezüglich des Abkommens folgende Erwartungen an die Schweiz:

1. Die Bundesverwaltung anerkennt die folgenden Chancen:
 - Das Abkommen ermöglicht die breite internationale Abstützung und das koordinierte Vorgehen auf internationaler Ebene, wegen deren Fehlen der Bundesrat die KVI abgelehnt hatte.
 - Das Abkommen übernimmt die internationale und verbindliche Dimension des in den UNGPs geforderten «smart mix» von «nationalen und internationalen, bindenden und freiwilligen Massnahmen».
 - Das Abkommen verhält sich zu den UNGPs komplementär und kohärent und wird ihre Umsetzung dank der Rechtsverbindlichkeit massiv unterstützen.
2. Das EDA füllt bis Ende Februar 2021 die [Matrix template I](#) und die [Matrix template II](#) auf der Grundlage der neusten [Analyse des SKMR](#) und der [Einschätzung der zivilgesellschaftlichen Organisationen](#) aus.
3. Die Bundesverwaltung entwickelt im Austausch mit dem SKMR und der Zivilgesellschaft bis im Sommer 2021 eine klare inhaltliche Position zu den wesentlichen Themen des Abkommens.
4. Der Bundesrat erteilt, basierend auf der erarbeiteten Position der Bundesverwaltung, bis im Spätsommer 2021 der Schweizer Delegation ein Verhandlungsmandat.
5. Die Schweizer Delegation nimmt gut vorbereitet und inhaltlich konkret an den Konsultationen des Arbeitsgruppen-Vorsitzenden vor der siebten Session teil.
6. Die Schweiz beteiligt sich aktiv an der Staatenkoalition der «Friends of the Treaty» bzw. trägt bereits zu deren Entstehung bei.
7. Die Schweizer Delegation nimmt gut vorbereitet und inhaltlich konkret an den textlichen Verhandlungen der siebten Session teil.

Das Schlusswort gehört Bundesrätin Karin Keller-Sutter mit ihren Aussagen in der SRF-Arena vom 30. Oktober 2020: «Die Schweiz arbeitet sehr stark mit in den internationalen Gremien und wirkt mit, wenn es um den Schutz der Menschenrechte geht [...] **Eine Wirkung hat man, wenn beispielsweise ein gesamter Raum wie z.B. die europäischen Staaten eine gleichlautende Gesetzgebung hat, dann hat man auch gleich lange Spiesse.**»
Frau Bundesrätin, wir nehmen Sie beim Wort!

Michael Nanz