



# DAS NEUE UN-ABKOMMEN ÜBER TRANSNATIONALE KONZERNE UND MENSCHENRECHTE: DIE VIERTE SESSION DER ZWISCHEN-STAATLICHEN ARBEITSGRUPPE

Mitteilung von FIAN Schweiz / November 2018

1	RÜCKBLICK.....	1
2	ABLAUF UND TEILNAHME .....	2
3	INHALTE .....	2
3.1	Allgemeine Aussagen.....	2
3.2	Artikel 1: Präambel.....	4
3.3	Artikel 2: Zweck.....	4
3.4	Artikel 3: Geltungsbereich und Artikel 4: Definitionen.....	4
3.5	Artikel 5: Gerichtliche Zuständigkeit.....	5
3.6	Artikel 6: Verjährung .....	6
3.7	Artikel 7: Anwendbares Recht .....	6
3.8	Artikel 8: Rechte der Opfer.....	6
3.9	Artikel 9: Prävention .....	7
3.10	Artikel 10: Haftbarkeit .....	8
3.11	Artikel 11: Gegenseitige Rechtshilfe .....	8
3.12	Artikel 12: Internationale Zusammenarbeit .....	9
3.13	Artikel 13: Konsistenz mit internationalem Recht .....	9
3.14	Artikel 14: Institutionelle Regelungen .....	9
3.15	Artikel 15: Schlussbestimmungen.....	10
4	BEWERTUNG UND FAZIT .....	10
4.1	Allgemein .....	10
4.2	Aktivität und Haltung der Schweiz .....	11
5	AUSBLICK.....	11
5.1	Allgemein .....	11
5.2	Erwartungen an die Schweiz .....	12

## 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».

**2015, 2016 und 2017** fanden die **ersten drei Sessionen** der Arbeitsgruppe statt, welche zur Vorbereitung des Abkommensentwurfs dienten. Darüber informieren detailliert die offiziellen Berichte ([Bericht zur 1. Session](#) / [Bericht zur 2. Session](#) / [Bericht zur 3. 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](#)).

**Zwischen den Sessionen** hielten die Vorsitzenden der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe, die bzw. der ecuadorianische Botschafter/in bei der UNO in Genf, jeweils weit über hundert Treffen, Veranstaltungen, Aktivitäten und Kon-

sultationen mit Staaten und andern Beteiligten in verschiedenen Regionen der Welt ab. Daraus entstanden im Hinblick auf die dritte Session die «[Textelemente](#)» und im Hinblick auf die vierte Session der [erste Abkommensentwurf](#) (der «Zero Draft») sowie der [Entwurf eines Fakultativprotokolls](#) zum Abkommen.

Von Oktober 2017 bis Oktober 2018 organisierten FIAN Schweiz und/oder das EDA **drei Mehrparteien-Austauschtreffen** sowie ein viertes informelles Treffen. An diesen nahmen VertreterInnen verschiedener Bundesämter, zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Rechtswissenschaft teil; am zweiten und dritten Austausch auch VertreterInnen 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 an der dritten und vierten Session (siehe 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 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.

## 2 ABLAUF UND TEILNAHME

Die [vierte Session](#) fand **vom 15. bis 19. Oktober 2018** bei der UNO in Genf statt. Zur Session liegt erst der [Entwurf des offiziellen Berichts](#) vor; die definitive Fassung folgt anfangs 2019. UN Web TV hielt die Session in einer [Videoserie \(Live Webcast\)](#) fest. Einen [Blog](#) – u.a. mit Rückblicken auf die vierte Session – führt 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 **93 teilnehmenden Staaten** ging die Anzahl an der vierten Session wieder etwas zurück. Dies ist mindestens teilweise damit zu erklären, dass gleichzeitig eine Versammlung der Interparlamentarischen Union statt fand, welche das Botschaftspersonal zahlreicher kleinerer Staaten in Anspruch nahm. Damit dürften nach Einschätzung des Arbeitsgruppen-Vorsitzenden mehrere Dutzend Staaten gefehlt haben. Auch bei den **europäischen Staaten** ging die Beteiligung von 32 auf **27 Staaten** etwas zurück. Die **Schweiz** war während der ganzen Session mit einer Delegation von zwei bis vier Personen vertreten.

Von den **zwischenstaatlichen Organisationen** nahmen u.a. die EU und die OECD teil; daneben waren verschiedene UN-Institutionen und -Experten zugegen.

Besonders stark war dieses Mal die **Zivilgesellschaft** mit über 50 Organisationen mit ECOSOC-Beraterstatus, darunter auch FIAN International mit verschiedenen Sektionen, sowie Dutzenden weiteren eingeladenen Organisationen, vertreten. Von **FIAN** nahmen VertreterInnen des Internationalen Sekretariats und von den FIAN-Sektionen Belgien, Brasilien, Burkina Faso, Ecuador und Schweiz teil.

Zum ersten Mal störte die **EU** die Eröffnung der Versammlung nicht. Hingegen verlas sie bloss zu Beginn der Versammlung eine Erklärung, schwieg dann die folgenden Tage und liess sich erst bei der Annahme des Berichts am letzten Tag wieder vernehmen. Den EU-Mitgliedstaaten war es gemäss üblichem Prozedere nicht erlaubt, sich direkt zum Abkommensentwurf zu äussern.

## 3 INHALTE

### 3.1 Allgemeine Aussagen

Verschiedene Staaten bekräftigten ihre **Unterstützung** für den Prozess der Abkommensausarbeitung bzw. ihre **aktive und konstruktive Teilnahme**, so die **Gruppe Afrikanischer Staaten, Südafrika, Bolivien, Peru, Brasilien, Chile, Mexiko, Philippinen, Aserbajdschan, Ägypten, Ecuador, Indonesien, Indien, Uruguay, Moçambique, Venezuela, Namibia** sowie der **Vatikan** als beobachtender Staat. Der Vatikan hob u.a. die Klärung der extraterritorialen Staatenpflichten hervor und forderte den Vorrang der Menschenrechte über Handels- und Investitionsabkommen.

Einen breiten Raum nahmen die Aussagen zum **Verhältnis zwischen Abkommensentwurf und UNGPs und anderen Instrumenten**<sup>1</sup> ein. Gleich zu Beginn betonte die Vize-Hochkommissarin für Menschenrechte, Kate Gilmore, dass es **keinen inhärenten Konflikt zwischen den UNGPs und der Entwicklung eines rechtsverbindlichen Instruments** gebe. Der Prozess zur Entwicklung des Abkommens werde als mutigen Schritt vorwärts benötigt und solle die Anwendung der UNGPs voranbringen.

Manche Delegationen und Organisationen bekräftigten die Wichtigkeit der UNGPs und betonten, dass das Abkommen darauf aufbauen und sich auf sie beziehen müsse. Während verschiedene Delegationen den Einfluss der UNGPs auf den Abkommensentwurf anerkannten, beklagten andere, einschliesslich der EU, die fehlende explizite Bezugnahme auf die UNGPs.

Die Delegationen hiessen besonders willkommen, dass der Entwurf die **primäre Verantwortung für Achtung, Schutz und Erfüllung der Menschenrechte** den Staaten zuschreibt (und nicht auch den Unternehmen). Dementsprechend begrüsst es manche Delegationen, dass der Entwurf nur den Staaten **direkte Verpflichtungen** auferlegt. Demgegenüber forderten einige Delegationen und manche Vertreter der Zivilgesellschaft wiederholt, dass auch den Unternehmen direkte Verpflichtungen aufzuerlegen seien.

Von manchen Delegationen und Organisationen gingen zahlreiche Begehren für **genauere Definitionen, inhaltliche Klärungen, Präzisierungen und Ergänzungen** bei vielen Textstellen ein.

In der Ansicht vieler Organisationen und des Europäischen Netzwerks Nationaler Menschenrechtsinstitutionen könnte das Abkommen die Rolle und den Schutz der **MenschenrechtsverteidigerInnen** und anderer gefährdeter Gruppen klarer behandeln. Besonders hervorgehoben wurden die **indigenen Gemeinschaften** und das Prinzip der freien, vorgängigen und informierten Zustimmung («FPIC»).

Die **EU** beklagte sich darüber, dass bisher ihre Vorschläge für eine Konsensfindung nicht aufgenommen wurden, einschliesslich einer neuer Resolution im Menschenrechtsrat über das Mandat und den weiteren Prozess. Die EU bedauerte weiterhin, dass in der zweiten Session das Arbeitsprogramm nicht dahingehend erweitert wurde, dass Diskussionen über alle – also auch bloss nationale – Unternehmen zulässig wären (was eine klare Abweichung vom Mandat der Arbeitsgruppe bedeuten würde). Die EU verwies dann ausführlich auf laufende Bestrebungen zum Schutz der Menschenrechte im Rahmen der EU und der UNO und stellte die Frage, wieso der Abkommensentwurf nicht explizit auf die UNGPs Bezug nehme. In Erwartung eines transparenten und inklusiven Prozesses erklärte die EU-Delegation, dass sie noch nicht am Punkt sei, um ein formelles Verhandlungsmandat einzuholen.

**Neuseeland** war nur an der Eröffnung zugegen und meldete sich mit einem kurzen und kritischen bis ablehnenden Statement, das sich an dasjenige der EU anlehnte.

**Russland** hatte sich intensiv mit dem Abkommensentwurf befasst und erklärte sich bereit zur Diskussion; in den folgenden Tagen brachte die Delegation immer wieder detaillierte und fundierte Kritik vor. Auch **China** trug bei der Eröffnung und in den folgenden Tagen zahlreiche Voten vor, ohne sich explizit für oder gegen den Abkommensprozess zu äussern.

Die **Schweiz** sagte in ihrer [allgemeinen Erklärung](#), dass sie skeptisch bleibe und nicht an der Verhandlung teilnehme. Immerhin bemerke sie im Entwurf einige Verbesserungen gegenüber den Textelementen von letztem Jahr. Während die Bekräftigung der dem Staat zukommenden menschenrechtlichen Schutzpflicht Unklarheiten ausgeräumt habe, blieben andere Aspekte problematisch wie z.B. die Auslassung von Unternehmen von nationalem Charakter, einschliesslich staatseigener Unternehmen. Wie schon an früheren Sessionen erklärt, konzentriere die Schweiz ihre Bemühungen auf die Umsetzung des [Nationalen Aktionsplans](#) für Wirtschaft und Menschenrechte. Der Abkommensentwurf müsse den Referenzrahmen der UNGPs und weiterer Instrumente ([OECD-Leitsätze](#) für multinationale Unternehmen, OECD-Instrumente zur Sorgfaltsprüfung) berücksichtigen. Die Schweiz befürchte, dass der laufende Prozess - mit den grundsätzlichen juristischen Fragen und den Risiken zur Polarisierung - die Bemühungen zur Umsetzung der UNGPs bremse. Dazu gehören auch gesetzgeberische Massnahmen im Rahmen des «smart mix» der UNGPs. Es sei jedoch nötiger denn je, Lücken zu stopfen, indem die Anwendung bestehender Sorgfaltsprüfungsinstrumente und die Mechanismen des Zugangs zum Recht gestärkt werden. Die Schweiz behalte sich vor, während der Session Fragen insbesondere zu Elementen zu stellen, die nicht mit den UNGPs im Einklang stünden.

Die **OECD** als Beobachterin bot ihre Unterstützung an, um das Abkommen auf das Verständnis von Sorgfaltsprüfung gemäss Anleitung der OECD auszurichten.

Der Vorsitzende erläuterte anlässlich seiner Einführung in den Abkommensentwurf, dass dieser auf **vier Pfeilern** beruhe: **Prävention, Rechte der Opfer, internationale Zusammenarbeit und Überwachungsmechanismen.**

---

<sup>1</sup> OECD-Leitlinien für Multinationale Unternehmen, Konventionen der ILO, Accountability and Remedy Project des OHCHR

### Die Haltung von FIAN:

- Der Abkommensentwurf bietet eine **gute Grundlage** für die Verhandlungen an der 4. Session. Er braucht aber noch zahlreiche Präzisierungen, Änderungen und Ergänzungen.
- Seine **Stärken** liegen u.a. im Fokus auf die Prävention, die Rechte der Opfer, die internationale Rechtshilfe und die gerichtlichen Rechtswege.
- Im Interesse der globalen Rechtsgleichheit sollen die **Vorbehalte von nationalem Recht** weitestmöglich **eliminiert werden**. Nationales Recht soll an das Abkommen angepasst werden und nicht umgekehrt.
- In den letzten Jahren ergriffene gesetzgeberische Massnahmen in Frankreich, den Niederlanden und Grossbritannien sowie auf Ebene der EU zeigen, dass die Abkommensausarbeitung wohl kaum bremsend auf solche Bemühungen wirkt, wie die Schweiz befürchtet.

### 3.2 Artikel 1: Präambel

Verschiedene Delegationen regten an, die Präambel – wie üblich – aus dem operativen Teil des Abkommens herauszunehmen. Sowohl von Delegationen wie von Organisationen gingen viele Vorschläge zu **inhaltlichen Ergänzungen** ein, so z.B. bezüglich direkter Pflichten für TNCs, Geschlechtergleichheit, Vorrang der Menschenrechte über Wirtschaftsabkommen und Bezugnahme auf die UNGPs.

**Die Haltung von FIAN:** In der Präambel soll der **Vorrang der Menschenrechte über Wirtschaftsabkommen** klar zum Ausdruck kommen. Die Präambel soll anerkennen, dass **Frauen** besonders stark von den Aktivitäten der Transnationalen Konzerne betroffen sind und besonders grossen Schwierigkeiten und Risiken gegenüberstehen, wenn sie Gerechtigkeit suchen. Diese Thematik soll im ganzen Abkommenstext berücksichtigt werden.

### 3.3 Artikel 2: Zweck

Der Artikel umschreibt den Zweck mit **Stärkung der Menschenrechte, Vorbeugung von Menschenrechtsverstößen, Zugang zu Recht und Wiedergutmachung** sowie **Förderung internationaler Zusammenarbeit**.

Verschiedene Delegationen schlugen Ergänzungen vor, so z.B. die **Bezugnahme auf die UNGPs**. Verschiedene Organisationen verlangten einen expliziten Verweis auf den **Vorrang der Menschenrechte über Wirtschaftsabkommen**.

### 3.4 Artikel 3: Geltungsbereich und Artikel 4: Definitionen

Gemäss Artikel 3 umfasst der Geltungsbereich **Menschenrechtsverletzungen im Kontext transnationaler Wirtschaftsaktivitäten** und **alle internationalen sowie national anerkannten Menschenrechte**.

Es konnte weiterhin – sowohl auf staatlicher als auch auf zivilgesellschaftlicher Seite – keine Annäherung in der Frage erzielt werden, ob das Abkommen **nur für transnationale Unternehmen bzw. Aktivitäten oder auch für nationale Unternehmen und inländische Aktivitäten** gelten solle. Insbesondere für die Opfer sei die Struktur oder Tätigkeitsart eines Unternehmens irrelevant, und auch die UNGPs trafen keine solche Unterscheidung. Es seien jedoch gerade die transnationalen Unternehmen, die der Regulierung entgingen, deshalb solle sich das Abkommen auf diese fokussieren. Eine Panel-Expertin bemerkte, dass die Staaten bereits jetzt verpflichtet seien, die nationalen Unternehmen zu regulieren, und nun spezifisch die Regulierung der transnationalen Unternehmen anstünde. Verschiedene Delegationen hielten den Fokus auf «Wirtschaftsaktivitäten von transnationalem Charakter», der mehr als nur transnationale Unternehmen abdeckt, für einen fairen und dem Arbeitsgruppen-Mandat entsprechenden Kompromiss. Eine Panel-Expertin schlug vor, dass das Abkommen grundsätzlich für transnationale Aktivitäten gelten solle, ausser es sei anders angegeben, und dass bestimmte Artikel auf nationale Unternehmen anwendbar erklärt werden sollen (wie z.B. strafrechtliche Sanktionen). Ein Panel-Experte wies darauf hin, dass die Definition der erfassten Wirtschaftsaktivitäten unklar sei und z.B. die Aktivitäten von Tochter- und Schwestergesellschaften, Subunternehmen und Zulieferern, die für sich selbst keine transnationalen Aktivitäten ausüben, nicht automatisch erfasse. Eine Organisation trat für eine klare Definition von globalen Wertschöpfungsketten ein, um den komplexen Strukturen von TNCs gerecht zu werden. Nationale Unternehmen, die Teil solcher Wertschöpfungsketten sind, wären dann vom Abkommen erfasst. Ein Panel-Experte schlug vor, dass unter «Wirtschaftsaktivitäten von transnationalem Charakter» sowohl die Aktivitäten eines Konzerns wie diejenigen der Tochtergesellschaften, mit denen vertragliche Beziehungen bestehen, verstanden werden sollen. Organisationen unterstrichen die Notwendigkeit von Definitionen für Muttergesellschaft, Tochtergesellschaft, Zulieferer usw., um bezüglich Geltungsbereich mehr Klarheit zu schaffen.

Es zeichnet sich somit die Möglichkeit ab, dass das Abkommen (mandatskonform) diejenigen **nationalen Unternehmen** erfasst, die **transnationale Aktivitäten** ausführen oder **Teil einer internationalen Wertschöpfungskette** oder **Tochtergesellschaften eines ausländischen Konzerns** sind.

Auch an dieser Stelle thematisierte ein Panel-Experte **direkte Verpflichtungen für Unternehmen** und schlug vor, im Abkommen solche vorzusehen für Fälle, wo die nationale Gesetzgebung diesbezüglich ungenügend sei oder fehle.

Oft und von vielen Seiten wurde die Beschränkung des Geltungsbereichs auf **profitorientierte Aktivitäten** abgelehnt, unter anderem in der Annahme, dass **staatseigene Betriebe** nicht darunterfallen. Diese sollen explizit aufgeführt werden. Der Vorsitzende bekräftigte, dass es nicht die Absicht war, öffentliche Unternehmen auszuschliessen.

Bezüglich der **Definition der berücksichtigten Menschenrechte** verlangten manche Delegationen mehr Klarheit, unter ihnen auch die **Schweiz**<sup>2</sup>. Verschiedene Delegationen stellten in Frage, dass auch unter nationalem Recht anerkannte Menschenrechte zum Geltungsbereich des Abkommens gehören sollen, da diese von Staat zu Staat variieren können. Einige Delegationen schlugen vor, dass auch das humanitäre Völkerrecht zum Geltungsbereich gehören solle; einige Organisationen schlugen auch die Berücksichtigung von Umweltrechten, von Geschlechtergleichheit und der kollektiven Rechte der indigenen Bevölkerung vor.

Auch bezüglich der **Definition der «Opfer»** verlangten manche Delegationen mehr Klarheit. Insbesondere wurde gefragt, ob bereits die Behauptung, ein Opfer zu sein, für die Qualifikation als Opfer im Sinne des Abkommens ausreiche, oder erst die gerichtliche Bestätigung dieses Status. Anstelle des Begriffes des «Opfers» wurden die Begriffe «Person» oder «Rechtsträger» als angemessener vorgeschlagen, dies auch darum, um MenschenrechtsverteidigerInnen und GewerkschafterInnen einzuschliessen.

#### Die Haltung von FIAN:

- Das Abkommen muss den Fokus klar auf **transnationale Wirtschaftsaktivitäten** legen, da in diesem Kontext die grössten Regelungslücken bestehen und am schwierigsten zu schliessen sind. Die Aufnahme auch nationaler Unternehmen bzw. Wirtschaftsaktivitäten in den Geltungsbereich würde gegen das Mandat der Arbeitsgruppe verstossen. Um dennoch die Opfer von nationalen Wirtschaftsaktivitäten nicht schlechter zu stellen, könnte das Abkommen eine **Klausel** enthalten, wonach die Verpflichtungen unter den Artikeln 9 (Sorgfaltsprüfung), 10.8 (strafrechtliche Haftbarkeit) und 8 (Rechte der Opfer) auch auf **Wirtschaftsaktivitäten von nationalem Charakter** anwendbar sind.
- Der **Geltungsbereich bezüglich Menschenrechten** muss **klar definiert** werden. National anerkannte Menschenrechte sollen im Interesse der globalen Rechtsgleichheit nicht aufgenommen werden.
- Das Abkommen soll nur den Staaten, aber **nicht den Unternehmen direkte Verpflichtungen auferlegen**, um die Unternehmen nicht in den Rang der Staaten zu erheben.
- **Auch staatseigene Betriebe** mit transnationalen Aktivitäten, **internationale Finanzinstitutionen** und **philanthropische Institutionen** mit Verbindungen zu Konzernen sollen explizit zum Geltungsbereich gehören.
- Die **Definition der Opfer** muss noch weiter entwickelt werden. Es sollen z.B. auch Personen und Gruppen dazu gehören, die von Menschenrechtsverstössen erst bedroht sind, sowie explizit MenschenrechtsverteidigerInnen.

### 3.5 Artikel 5: Gerichtliche Zuständigkeit

Dieser Artikel erklärt sowohl denjenigen Staat als gerichtlich zuständig, wo der Menschenrechtsverstoss erfolgt ist, als auch denjenigen Staat, wo das betreffende Unternehmen domiziliert ist; er hält im Weiteren fest, was unter «domiziliert» zu verstehen ist.

Panel-Experten erklärten, der Artikel widergebe bloss **existierende völkerrechtliche Regeln**. Er begründe eine Pflicht und nicht nur eine Erlaubnis zur Ausübung der Rechtsprechung.

Die gerichtliche Zuständigkeit des Staats, wo der Menschenrechtsverstoss erfolgt ist, fand erwartungsgemäss breite Zustimmung. Für viele Diskussionen sorgte hingegen die **extraterritoriale Gerichtsbarkeit**, d.h. die Rechtsprechung in Fällen, die im Ausland geschehen sind. Dies tritt dann ein, wenn ein Unternehmen in einem Staat z.B. seinen Sitz oder seine Hauptverwaltung hat, jedoch in einem andern Staat – allenfalls mittels Tochtergesellschaften – gegen Menschenrechte verstösst. Auf der einen Seite schätzten manche Delegationen und Organisationen die ge-

<sup>2</sup> « - Dans l'article 3 alinéa 2, il n'est pas clair si le champ d'application « tout le droit international des droits de l'homme » est le même que celui couvert par le Principe directeur n° 12, c'est-à-dire les droits de l'homme figurant dans la Charte internationale des droits de l'homme et les principes concernant les droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de l'Organisation internationale du Travail, ainsi que le droit international humanitaire.

- En ce qui concerne les 'droits reconnus sous la loi domestique' ce concept est relativement nouveau et mérite d'être clarifié par rapport aux Principes directeurs, d'une part, et aux éventuelles contradictions avec les standards internationaux, d'autre part. »

richtliche Zuständigkeit des Heimatstaats eines Unternehmens als entscheidend ein, um Straflosigkeit bei Vergehen in Gaststaaten zu verhindern. Auf der andern Seite wurden Bedenken wegen der Verletzung staatlicher Souveränität und des Missbrauchs durch Staaten geäussert. Viele Organisationen wandten sich gegen diese Bedenken mit dem Hinweis, dass gemäss Völkerrecht Staaten das Recht haben, die Handlungen ihrer Staatsangehörigen im Ausland zu regulieren.

Eine Organisation schlug die Aufnahme der **universellen Gerichtsbarkeit** (jedes Gericht der Welt kann sich zuständig erklären) vor.

Verschiedene Staaten und Organisationen verlangten Klärungen zur **Bestimmung bezüglich Domizilierung**. Auch die **Schweiz** ersuchte um Klärung des «wesentlichen Geschäftsinteresses» als Anknüpfungspunkt. Verschiedene Delegationen bestanden darauf, dass die Bestimmung so gestärkt werde, dass sie **Rechtsprechung über Muttergesellschaften** und andere Unternehmen, die mit dem schadenverursachenden wirtschaftlich verbunden sind, zulasse.

Ein Panel-Experte, mehrere Delegationen und viele Organisationen traten dafür ein, dass die Doktrin des «**forum non conveniens**» (Ablehnung der gerichtlichen Zuständigkeit) klar ausgeschlossen werden solle. In diesem Zusammenhang schlugen verschiedene Organisationen die Ermöglichung des «forum necessitatis», der **gerichtlichen Notzuständigkeit**, vor. Verschiedene Delegationen verlangten, dass der Artikel auch **gerichtliche Zuständigkeitskonflikte** regle. Ein Panel-Experte forderte, dass klarer zum Ausdruck kommen solle, dass Gerichte in Heimatstaaten von TNCs auch über die **gerichtliche Zuständigkeit über Tochtergesellschaften** im Ausland verfügten. Ein Panel-Experte trat für eine Anpassung des dritten Absatzes ein, sodass **Sammelklagen** mit Austrittsmöglichkeit leichter möglich seien. Staaten, die dieses Instrument in ihrem Rechtssystem nicht kennen, z.B. Russland, wandten sich dagegen.

#### Die Haltung von FIAN:

- Für die Rechte der Opfer und für die Strafverfolgung ist es entscheidend, dass die **gerichtliche Zuständigkeit so breit wie möglich** gefasst wird. Der Entwurf bietet hierfür eine gute Grundlage, doch muss der Artikel noch präzisiert und ergänzt werden.
- U.a. muss sich die **gerichtliche Zuständigkeit auf alle Unternehmen einer Unternehmensgruppe** beziehen (insbesondere auf kontrollierte und kontrollierende Unternehmen, entsprechend der Haftbarkeit für kontrollierte Unternehmen gemäss Artikel 10.6).
- Die Doktrin des «forum non conveniens» muss ausgeschlossen und die Option des «**forum necessitatis**» **grundsätzlich zugelassen werden**, wie auch das Instrument der **Sammelklage**.

### 3.6 Artikel 6: Verjährung

Zur Verjährung vertraten die Delegationen sehr unterschiedliche Meinungen und wiesen auf verschiedene Unklarheiten hin.

**Die Haltung von FIAN:** Der Artikel soll nicht vage Zeitbegriffe verwenden, sondern im Interesse der globalen Einheitlichkeit **präzise Fristen** angeben.

### 3.7 Artikel 7: Anwendbares Recht

Die Möglichkeit, dass Opfer vor einem Gericht im Ausland verlangen können, dass das Recht ihres Heimatlandes angewendet werde, wurde von einige Delegationen und Organisationen als entscheidend angesehen. Andere Delegationen warnten davor, dass Gerichte überfordert sein könnten, ausländisches Recht anzuwenden.

**Die Haltung von FIAN:** Die Wahl des anwendbaren Rechts wird begrüsst, da dies den Schutz der Opfer stärkt.

### 3.8 Artikel 8: Rechte der Opfer

Dieser Artikel ist eine der zentralen Säulen des Abkommens. Er regelt den **Zugang zum Recht**, die Arten von **Abhilfe**, den **Zugang zu Informationen**, die **rechtliche Unterstützung**, **Durchsetzungsmechanismen** und den **Opferschutz**.

Der Artikel bekam insgesamt die Unterstützung von vielen Delegationen und Organisationen.

Einige Delegationen – darunter die **Schweiz**<sup>3</sup> - äusserten Bedenken gegenüber der Erwähnung von «**Umweltsanierung**» und «**ökologischer Wiederherstellung**», da diese Begriffe nicht definiert seien, über die UNGPs hinausgehen und ausserhalb des Geltungsbereichs lägen.

Während vereinzelte Delegationen die Möglichkeit für **Sammelklagen** ablehnten, da ihr nationales Recht diese nicht vorsieht, setzten sich Panel-Experten gerade dafür ein, da Einzelpersonen unmöglich alleine gewichtige Fällen von Menschenrechtsverstössen angehen können.

Einige Delegationen opponierten heftig gegen die Bestimmung, wonach Opfer in keinem Fall die **Rechtskosten anderer Prozessparteien** zu entschädigen hätten. Auch sollten Bestimmungen gegen **missbräuchliche Prozessführung** aufgenommen werden.

Während mehrere Delegationen einen **Internationalen Fonds für Opfer** begrüssteten, meldeten einige Delegationen Vorbehalte dagegen an, dass Staaten für die Schäden von Unternehmen zahlen sollten. Ein Panel-Experte schlug vor, dass TNCs den Fonds für Opfer alimentieren als Gegenleistung dafür, dass sie von Freihandelsabkommen profitieren, die mit öffentlichen Geldern ausgehandelt wurden.

Verschiedene Delegationen, Organisationen und Panel-Experten verlangten zahlreiche Ergänzungen zum Artikel, z.B. eine ausgeprägtere **Gender-Perspektive** und einen stärkeren **Schutz der MenschenrechtsverteidigerInnen**.

Südafrika schlug vor abzuklären, wie ein **Strafverfolgungsmechanismus auf internationaler Ebene** in das Abkommen integriert werden könnte.

**Die Haltung von FIAN:** Es sollen insbesondere folgende Elemente eingefügt werden:

- das Recht der Opfer auf **Information** darüber, welche Unternehmen zur **Konzerngruppe** gehören und welche darüber hinaus an den **Wertschöpfungsketten** beteiligt sind, um damit eher zu ihrem Recht zu kommen
- das Recht der Opfer, **jede beteiligte Unternehmenseinheit** auf der Grundlage einer gesamtschuldnerischen Haftung **zu verklagen** und Wiedergutmachung zu fordern
- das Recht der Opfer, **vorsorgliche Massnahmen** (einstweilige Verfügungen) zu verlangen und zu erhalten, um unmittelbar bevorstehenden Schaden abzuwenden oder eingetretenen Schaden zu beenden.

### 3.9 Artikel 9: Prävention

Dieser Artikel, ein Kernelement des Abkommens, handelt von der Einführung der **Sorgfaltsprüfungspflicht** und der Wahrnehmung der Sorgfaltsprüfung. Zu den für den Entwurf konsultierten Texten gehören wesentlich die UNGPs. **Viele Staaten begrüssteten den Artikel** und betrachteten ihn als **Schlüsselement** des Abkommens.

Ein Panel-Experte und manche Staaten regten an, den Text inhaltlich **besser auf Konzepte, Geist und Terminologie der UNGPs und der OECD-Leitlinien abzustimmen**. Der Ablauf der Sorgfaltsprüfung soll strikte gemäss UNGPs erfolgen; neue Elemente sollen nur wenn nötig dazugefügt werden. Einige Delegationen regten an, dass klarer auf die verschiedenen Formen der Beteiligung von Firmen an Menschenrechtsverstössen Bezug genommen werden solle. Verschiedene Staaten kritisierten den resultate- statt verhaltensorientierten Ansatz.

Die **Schweiz** wies in ihrer **Stellungnahme** darauf hin, dass der Abkommensentwurf zwar den Ansatz der Sorgfaltsprüfung aus den UNGPs übernehme, in Konzept und Terminologie jedoch nicht mit diesen sowie den OECD-Leitlinien übereinstimme. Auch die Kategorien der Beteiligung von Firmen an Menschenrechtsverstössen entspreche nicht der Differenzierung gemäss UNGPs, nämlich «verursachen», «beitragen» oder «verbunden sein».

Verschiedene Organisationen forderten, dass der Artikel **direkte Verpflichtungen für Transnationale Unternehmen** einschliesse. Demgegenüber warnten einige Staaten, dass der Artikel dabei unangemessenerweise bestimmte Staatenpflichten auf die Wirtschaft übertragen würde.

Einige Delegationen regten an, Bestimmungen zu **Konfliktsituationen** und verstärkter Sorgfaltsprüfung in diesem Kontext aufzunehmen. Verschiedene Organisationen wiesen darauf hin, dass die Menschenrechtsauswirkungen von Unternehmen nicht durch die Unternehmen selbst, sondern durch **unabhängige Gremien** identifiziert, eingeschätzt und überwacht werden sollen. Frankreich wies darauf hin, dass Firmen ihre Überwachungspläne **auch auf Sub-Unternehmer und Zulieferer** beziehen müssten. Weiter forderten Organisationen eine stärkere Berücksichtigung von **Gender-Anliegen** (z.B. durch Gender Impact Assessments) und machten Vorschläge für Präventionsformen

<sup>3</sup> « Au sujet de l'article 8, paragraphe 1, lettre. b du projet de traité, la Suisse souhaite faire le commentaire suivant : La disposition va au-delà des Principes directeurs de l'ONU de notre point de vue. En effet, cette disposition établit des droits en lien avec l'environnement. Par conséquent, cette disposition dépasse également le cadre du projet de traité tel que défini à l'article 3. La Suisse souhaiterait connaître les bases ayant servi à la formulation de la disposition en question. »

neben der Sorgfaltsprüfung, wie z.B. verbessertem **Zugang zu Informationen**, **Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen** und das Instrument des **Unterlassungsanspruchs**. Bezüglich der Konsultationen potentiell gefährdeter Gruppen regten Staaten wie Organisationen die Bezugnahme auf das Prinzip der freien, vorgängigen und informierten Zustimmung («**FPIC**») an.

Die Möglichkeit, bestimmte **KMUs** von gewissen Verpflichtungen auszunehmen, wurde von Seiten Experten und Delegationen überwiegend kritisiert und zur Streichung empfohlen.

**Die Haltung von FIAN:** Dieser Artikel stellt eine gute Grundlage dar, muss aber drastisch gestärkt werden:

- **Menschenrechtliche Folgeabschätzungen und Konsultationen** mit betroffenen Gruppen sollen nicht durch die Unternehmen, sondern **auf unabhängiger und transparenter Basis** durchgeführt werden.
- Die **Konsultationen mit betroffenen Gruppen** sollen nicht bloss «sinnvoll» sein, sondern dem Konzept der freien, vorgängigen und informierten Entscheidung entsprechen und die Garantie beinhalten, dass die Entscheidung respektiert werden.
- Die Unternehmen sollen auch **über die Unternehmensgruppen Bericht erstatten**, mit denen sie verbunden sind, um die Ermittlung der Haftbarkeit und den Zugang zum Recht zu erleichtern.

### 3.10 Artikel 10: Haftbarkeit

Die Bestimmungen zur Haftbarkeit erwiesen sich als **sehr komplexes Feld**. Insbesondere die **strafrechtliche Haftbarkeit von Unternehmen** stiess bei denjenigen Staaten auf Ablehnung, die diese Haftungsform nicht kennen.

Die *UN Working Group on Business and Human Rights* begrüsse den Abkommensentwurf, erklärte ihr Vertreter, da er sich auf einige Aspekte der UNGPs beziehe, auch wenn Raum für mehr Entsprechungen bliebe.

Panel-Experten, Organisationen und die meisten Sprechenden von staatlicher Seite hiessen die Möglichkeit für eine **Beweislastumkehr** explizit willkommen. Mehrere Staaten kritisierten sie aus verschiedenen Gründen. Eine Panel-Expertin trat dafür ein, den Entscheid über eine Beweislastumkehr nicht den Gerichten zu überlassen, sondern verbindlich im Abkommen vorzusehen.

Verschiedene Panel-Experten und Organisationen wiesen darauf hin, dass die **zivilrechtliche Haftbarkeit** gemäss Artikel 10 Abs. 6 explizit **mit Artikel 8 (Rechte der Opfer) und Artikel 9 zur Sorgfaltsprüfung verbunden** werden müsse. Verschiedene Delegationen fragten nach genaueren Definitionen bezüglich Verbindungen mit der Lieferkette («*control*», «*sufficiently close relation*» etc.).

Manche Organisationen und ein Panel-Experte verlangten auch unter dem Gesichtspunkt der Haftbarkeit **direkte Pflichten für Transnationale Unternehmen**. Zahlreiche Organisationen verlangten klarere Bestimmungen zum **Haftungsdurchgriff** von Tochter- auf Muttergesellschaft («*piercing the corporate veil*»).

Bei der **strafrechtlichen Haftbarkeit** gab die Definition der Straftaten, der Widerspruch zu abweichenden nationalen Rechtssystemen und die **universelle Gerichtsbarkeit** Anlass zu Diskussionen. Bezüglich letzterer wiesen manche Staaten auf die mangelnde Klarheit der entsprechenden Bestimmung hin.

**Die Haltung von FIAN:**

- Auch dieser Artikel bietet eine gute Grundlage, braucht jedoch Präzisierungen und Ergänzungen.
- Die **strafrechtliche Haftbarkeit von Unternehmen** muss – auch wenn dies extrem schwierig ist – weltweit eingeführt werden, weswegen der Artikel kein Schlupfloch mit dem Ersatz durch nicht-strafrechtliche Sanktionen lassen darf.
- Die zivilrechtliche Haftbarkeit soll mit dem **Instrument der «widerlegbaren Vermutung»** für die Kontrollverhältnisse zwischen Firmen ergänzt werden.

### 3.11 Artikel 11: Gegenseitige Rechtshilfe

Der Artikel beschreibt mögliche **Arten von Rechtshilfe** (Beweisaufnahme, Einvernahmen, Nachforschungen und Beschlagnahmungen, Unterstützung für und Schutz von Opfern und Zeugen) und insbesondere die Lieferung von Informationen, sowie **Verfahrensfragen**, Anerkennung und Durchsetzung von **Urteilen anderer Staaten** u.a.

Im allgemeinen stimmten die Delegationen dem Artikel zu, auch wenn einige Bedenken wegen des bindenden Charakters und allfälliger Schwierigkeiten von Entwicklungsländern in der Umsetzung hatten.

**Die Haltung von FIAN:** Die Regeln sind klar und brauchen nur in einem Punkt eine entscheidende Verbesserung: Die Staaten sollen nicht aufgefordert werden, Rechtshilfeabkommen zu schliessen (Art. 11.5), sondern das Abkommen selbst soll alle nötigen Bestimmungen enthalten, um als **globales Rechtshilfeabkommen** anwendbar zu sein.

### 3.12 Artikel 12: Internationale Zusammenarbeit

Der Artikel unterstreicht die Wichtigkeit internationaler Zusammenarbeit, z.B. in **Ausbildung, Forschung und Erfahrungsaustausch**.

Im allgemeinen stimmten die Delegationen diesem Artikel zu. Ein Panel-Experte merkte an, dass für die internationale Zusammenarbeit auch Nationale Menschenrechtsinstitutionen beigezogen werden könnten.

**Die Haltung von FIAN:** Der Anstoss zu und die Koordination von internationaler Zusammenarbeit könnte eine **Aufgabe für den Vertrags-Ausschuss** sein.

### 3.13 Artikel 13: Konsistenz mit internationalem Recht

Bei diesem Artikel gab fast nur das **Verhältnis zwischen Menschenrechten und Wirtschaftsabkommen** Anlass zu intensiven Diskussionen. Gewisse Staaten hoben die Wichtigkeit der einzelstaatlichen **Souveränität, der territorialen Integrität** und der **Nicht-Einmischung** hervor.

Die meisten der auf dem Panel vertretenen Experten traten dafür ein, dass der **Vorrang der Menschenrechte vor Handels- und Investitionsabkommen** klar festgeschrieben werde. Ein Experte wies bezüglich der Bestimmung, dass Staaten solche Abkommen möglichst menschenrechtsfreundlich auslegen sollen, darauf hin, dass im Streitfall nicht Staaten, sondern Schiedsgerichte die Abkommen auslegen.

Mehrere Delegation und viele Organisationen betonten die Wichtigkeit, den Vorrang der Menschenrechte über Wirtschaftsabkommen explizit festzuhalten. Demgegenüber äusserten verschiedene Delegationen Bedenken, dass solch eine Bekräftigung einen Bereich von internationalem Recht gegenüber einem andern priorisieren und die Entwicklung gefährden könnte. Verschiedene Organisationen forderten, dass **Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen** vor dem Abschluss solcher Abkommen verlangt werden. Eine Organisation wies darauf hin, dass die Sustainable Development Goals den Vorrang der Menschenrechte über Handels- und Investitionsrecht bestätigen.

Die **Schweiz** bemerkte, dass die Bestimmungen bezüglich Verhältnis zu Handels- und Investitionsabkommen wohl auf dem Leitprinzip 9 der UNGPs beruhen. Die Bestimmung bezüglich Interpretation bestehender Abkommen gehe jedoch über die UNGPs hinaus, die sich nur mit künftigen Abkommen befassen. Die Schweiz fragte auch, was passieren würde, wenn von zwei Vertragsparteien eines Handels- oder Investitionsabkommens nur eine auch das vorliegend ausgehandelte Abkommen unterzeichnet habe.<sup>4</sup>

Verschiedene Delegationen bemerkten, dass ein Abkommen keine nachteilige Auswirkung auf Investitionen haben und eher ein **«ausgeglichenes Spielfeld»** schaffen werde.

**Die Haltung von FIAN:**

- Der **Vorrang der Menschenrechte vor Handels- und Investitionsabkommen** soll, basierend auf der UN-Charta, explizit festgeschrieben werden.
- Damit ist auch die Bestimmung aufzuheben, wonach vorliegendes Abkommen kein **Präjudiz für die Verpflichtungen aus anderen Abkommen** darstelle.
- Das Abkommen soll die Staaten verpflichten, innerhalb einer bestimmten Zeitspanne **bestehende Wirtschaftsabkommen mittels Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen zu untersuchen** und allenfalls anzupassen.

### 3.14 Artikel 14: Institutionelle Regelungen

Dieser Artikel behandelt die beiden vorgesehenen Organe, nämlich einen Ausschuss zur Überwachung und Unterstützung der Abkommensumsetzung und eine Vertragsstaatenkonferenz insbesondere zur künftigen Weiterentwicklung des Abkommens.

Ein Panel-Experte schlug vor, beim vorgesehenen **Ausschuss** die **Partizipation der Zivilgesellschaft** und von UN-Organen sicherzustellen. Die Funktionen der **Vertragsstaatenkonferenz** sollen geklärt und ausgedehnt werden. Verschiedene Delegationen und Organisationen begrüsst die Errichtung eines Ausschusses und schlugen **zusätz-**

<sup>4</sup> « [...] Ces deux dispositions reposent probablement sur le Principe directeur numéro 9, qui stipule que les États doivent disposer d'un pouvoir suffisant pour négocier de tels accords tout en respectant leurs obligations en matière de droits de l'homme. Toutefois, le Principe directeur numéro 9 fait référence à la négociation d'accords futurs tandis que l'article 13 paragraphe 7 va plus loin et traite de l'interprétation des accords existants. Monsieur le Président, la Suisse vous demande si cela est possible en vertu du droit international ? Que se passe-t-il quand les deux parties à un accord n'ont pas également adhéré à la convention dont nous discutons actuellement, mais uniquement une partie ? »

liche Kompetenzen für diesen vor, so z.B. die Entgegennahme und Beurteilung von Beschwerden und die Fassung verbindlicher Beschlüsse. Um Fragmentierung und Doppelspurigkeiten zu vermeiden, wollten andere Delegationen auf einen Ausschuss verzichten und stattdessen auf **bestehende Mechanismen** für die Umsetzung und Auslegung des Abkommens abstützen.

Manche Organisationen traten vehement dafür ein, dass der Artikel **stärkere internationale Institutionen** schaffe, wie z.B. einen Gerichtshof oder ein Überwachungszentrum.

#### Die Haltung von FIAN:

- Damit der **Ausschuss** nicht ähnlich zahnlos sein wird wie andere UN-Vertragsorgane, sollen seine **Entscheidungen verbindlich** sein oder zumindest von einem **Monitoring-Mechanismus** zur Sicherstellung der Umsetzung begleitet sein.
- Die **Aufgaben der Vertragsstaatenkonferenz** sollen erweitert und detaillierter beschrieben werden.

### 3.15 Artikel 15: Schlussbestimmungen

Neben vielen verfahrensmässigen Bestimmungen mahnt dieser Artikel zu besonderer Achtsamkeit in **Konfliktgebieten** und gegenüber **besonders gefährdeten Gruppen**. Er enthält die wichtige Bestimmung, dass die Staaten die Umsetzung des Abkommens **vor ungebührlicher Einflussnahme der Wirtschaft schützen** sollen.

Einige Delegationen und zahlreiche Organisationen begrüsst die letztgenannte Bestimmung. Andere Delegationen meinten, es wäre besser, die Ansichten aller Beteiligten, also auch der Wirtschaft, einzubeziehen.

Verschiedene Delegationen und Organisationen traten dafür ein, dass die Bestimmung über **Wirtschaftsaktivitäten in Konfliktgebieten** gestärkt werde und dieses Thema in einem eigenen Artikel behandelt werde.

#### Die Haltung von FIAN:

- Die Bestimmung zum **Schutz vor Vereinnahmung durch die Wirtschaft** ist extrem wichtig. Sie soll die von den Staaten zu treffenden Massnahmen aufführen und sich auch in den Artikeln 8 und 9 niederschlagen.
- Der Absatz zu **Konfliktgebieten** soll in verbindlicher Weise formuliert werden.
- Es soll eine Bestimmung angefügt werden, wonach **Gerichte das Abkommen direkt anwenden** können, wenn das nationale Parlament nicht rechtzeitig eine Gesetzgebung zur Umsetzung des Abkommens erlassen hat.

## 4 BEWERTUNG UND FAZIT

### 4.1 Allgemein

Mit dem Abkommensentwurf und den zahlreichen Stellungnahmen und Diskussionen dazu hat der Treaty-Prozess massiv an **konkreter Substanz** gewonnen. Es ist eine **reichhaltige, aber z.T. auch sehr disperse Grundlage** vorhanden, um den nächsten Entwurf auszuarbeiten.

Zu vielen Fragen zeichnet sich **Konsens** ab; **zu verschiedenen Grundsatzfragen aber noch gar nicht**. Es wird ein hohes juristisches und diplomatisches Geschick erforderlich sein, um Lösungen zu finden, die von grossen Mehrheiten unterstützt werden. Der ecuadorianische Vorsitz steht vor der immensen Herausforderung, all die Stellungnahmen zu den einzelnen Artikeln und zum Entwurf insgesamt auszuwerten und daraus den nächsten Entwurf in einer mehrheitsfähigen Form herauszuarbeiten. Ecuador wird hierzu auf externe fachliche bzw. finanzielle Unterstützung durch Experten und Staaten angewiesen sein.

Jetzt, da konkreter Text vorliegt und weiterentwickelt wird, wird die Frage der **expliziten Unterstützung** entscheidend. Ein **Grossteil der Staaten gab sich noch bedeckt**, was darin zum Ausdruck kam, dass sich zwei Drittel der an der 4. Session anwesenden Staaten nicht äusserte. Nur **ein Fünftel** der anwesenden Delegationen gab offen die **Unterstützung** für das Abkommen bekannt, **ein weiteres Siebtel** äusserte sich **neutral bis kritisch**, aber nicht ablehnend. Die **aktivste Beteiligung** und die **stärkste Unterstützung** kam von der Gruppe der **lateinamerikanischen und karibischen Staaten**. Die **geringste Beteiligung** und **keine explizite Unterstützung** kam von den **westlichen Staaten**. Allerdings wurde bekannt, dass die USA und die EU verschiedene von ihnen abhängige Staaten telefonisch unter Druck setzten, das Abkommen nicht zu unterstützen. Der Internationale Arbeitgeberverband IOE drohte in einer Publikation verschiedenen unterstützenden Staaten offen damit, ihre Exporte – in Grafiken explizit dargestellt – zu torpedieren, sollten sie das Abkommen unterstützen. Dies ist ein klarer Fall von **«corporate capture»**, der Beschlagnahmung politischer Prozesse durch die Wirtschaft, und führte an der Session zu heftigen Protesten nicht nur von Seiten der Zivilgesellschaft, sondern auch von Panel-Experten.

Die **Situation zwischen der EU und dem ecuadorianischen Vorsitz** blieb verfahren und angespannt. Aus unserer Sicht könnte der Vorsitz bestimmten Forderungen der EU nachgeben, z.B. der Namensnennung der Staaten bei den einzelnen Aussagen im Bericht<sup>5</sup> oder bei der Einladung von John Ruggie als *keynote speaker*. Es bleibt jedoch zu befürchten, dass die EU andere Forderungen oder Vorwände finden wird, um den Prozess anzugreifen oder zu blockieren.

Eine der grössten Herausforderungen, derer sich insbesondere auch die Zivilgesellschaft annehmen wird, wird die **ausgeglichere Beteiligung der Staaten** und eine bedeutend **grössere explizite Unterstützung** an der 5. Session sein. **Insbesondere von den Staaten des globalen Nordens** sollte eine stärkere verbale Beteiligung erreicht werden, und von allen Staatengruppen ausser der lateinamerikanisch-karibischen mehr explizite Zustimmung. In der EU besteht die schwierige Situation, dass anscheinend sehr unterschiedliche – nicht nur ablehnende – Haltungen bestehen, die EU jedoch mit einer Stimme spricht und dadurch konstruktive Stimmen unterdrückt.

## 4.2 Aktivität und Haltung der Schweiz

Die Schweiz **ergriff** nach der einleitenden allgemeinen Erklärung **verschiedentlich das Wort und stellte Fragen bzw. machte Hinweise**, insbesondere zum Verhältnis einzelner Bestimmungen zu den UNGPs. Damit **beteiligte sich die Schweiz erstmals inhaltlich** an den Diskussionen. Neben den fast ausnahmslos schweigenden EU-Staaten gehörte damit die Schweiz zusammen mit Russland und Albanien zu den wenigen aktiven europäischen Staaten, was von der anwesenden Zivilgesellschaft positiv aufgenommen wurde.

Die Schweiz stützte sich in ihren Fragen und Hinweisen offensichtlich auf das Analysepapier «[Das verbindliche UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten und die UNGP: Komplementäre Instrumente?](#)» des SKMR, das der Bundesverwaltung bereits vorlag. Gemäss ihrer allgemeinen Erklärung **bleibt die Schweiz zwar gegenüber dem Abkommen skeptisch**, doch ist ihr die **Komplementarität der beiden Instrumente** bzw. die Vermeidung von Widersprüchen ein **Anliegen**, was von einer **konstruktiven Grundhaltung** zeugt.

**FIAN Schweiz begrüsst die aktive und inhaltsorientierte Teilnahme der Schweiz an der 4. Session sehr.** Der mit der Bundesverwaltung geführte Mehrparteien-Austausch hat offensichtlich Früchte getragen.

## 5 AUSBLICK

### 5.1 Allgemein

Am letzten Nachmittag diskutierten die Staaten die Empfehlungen des Vorsitzenden und die Schlussfolgerungen des Plenums. Nach längerer Diskussion einigte man sich auf folgendes **Vorgehen**:

- **Bis Ende Dezember 2018** fertigt das Sekretariat eine **Zusammenstellung der Stellungnahmen der Staaten** als Anhang zum Bericht an.
- Die Staaten und anderen Beteiligten sind eingeladen, ihre **Kommentare und Vorschläge zum Abkommensentwurf bis Ende Februar 2019** einzureichen.
- Der Vorsitzende wird den **Bericht zur 4. Session** fertigstellen und dem **Menschenrechtsrat zur Beratung** an der 40. Session **im März 2019 vorlegen**.
- Der Vorsitzende wird **bis Mitte 2019 informelle Konsultationen** mit Staaten, UN-Organen, der Zivilgesellschaft und anderen Beteiligten abhalten.
- Der Vorsitzende wird bis spätestens **Ende Juni 2019** einen **revidierten Abkommensentwurf** ausarbeiten und vorlegen, basierend auf den Diskussionen und Stellungnahmen an der 4. Session, den nachgereichten Kommentaren und Vorschlägen der Staaten und den informellen Konsultationen.
- Der Vorsitzende wird im Hinblick auf die 5. Session ein **aktualisiertes Arbeitsprogramm** veröffentlichen.
- An der **5. Session im Herbst 2019** werden eigentliche inhaltliche **Verhandlungen über den revidierten Abkommensentwurf** geführt (im Unterschied zur 4. Session, an der gemäss Auffassung von verschiedenen Staaten bloss «Diskussionen» geführt wurden).

Ein Vorschlag, den die Zivilgesellschaft für die Empfehlungen und Schlussfolgerungen verteilt hatte, beinhaltete insbesondere noch folgende Elemente:

- eine sinnvolle **Beteiligung der Zivilgesellschaft** an den informellen Konsultationen

---

<sup>5</sup> was allenfalls mit der Zusammenstellung der Stellungnahmen der Staaten im Anhang zum Bericht erfüllt werden wird

- **nationale Konsultationen** mit Beteiligung der Zivilgesellschaft im Hinblick auf die 5. Session

Die **EU** beteiligte sich nicht an der Diskussion der Empfehlungen und Schlussfolgerungen und an der Annahme des Berichts. In ihrem Schlusswort erklärte sie, dass sie den Prozess nicht blockieren wolle, aber sich von den Empfehlungen und Schlussfolgerungen distanzieren und sich nicht durch sie gebunden fühle. Offensichtlich will sich die EU alle Optionen offen halten, um bei kommenden Gelegenheiten den Prozess in ihrem Sinne abzuändern, wenn nicht doch zu blockieren.

Die **Schweiz** erklärte subtil, sie bedanke sich für die Empfehlungen und Schlussfolgerungen, sie freue sich auf den definitiven Bericht, der die verschiedenen Positionen wiedergeben werde, und sie hätte keine anderen Bemerkungen.

Die **positive Seite an der Ausgangslage** nach der 4. Session ist:

- Die **Abhaltung einer 5. Session** einschliesslich vorangehender informeller Konsultationen wurde vereinbart – der Prozess kann also weiter gehen.
- Für die Ausarbeitung des **nächsten Entwurfs** steht viel Material aus all den Stellungnahmen von Seiten Staaten, Zivilgesellschaft und Experten zur Verfügung, sodass eine **substantielle inhaltliche Weiterentwicklung** möglich sein sollte. Dazu wird auch beitragen, dass sich **zu manchen Fragen Konsens** abzeichnet.

Die **schwierige Seite an der Ausgangslage** ist:

- Für verschiedene **umstrittene Grundsatzfragen** – Einbezug der nationalen Wirtschaftsaktivitäten bzw. Unternehmen, Vorrang der Menschenrechte über Wirtschaftsabkommen, Strafbarkeit von Unternehmen, direkte Pflichten für Unternehmen etc. – müssen mandatskompatible und **mehrheitsfähige Lösungen** gefunden werden.
- Es müssen **mehr Staaten zur Teilnahme und zu Stellungnahmen** an der 5. Session **und zur expliziten Unterstützung des Abkommens** gewonnen werden, und dies in einer ausgeglicheneren Zusammensetzung, d.h. vor allem die Staatengruppen neben der lateinamerikanisch-karibischen und die Staaten des globalen Nordens.
- Die **Konzernwirtschaft** wird massives Lobbying gegen das Abkommen betreiben und Regierungen diesbezüglich massiv unter Druck setzen. Dies kann sich in Position und (In-)aktivität mancher Regierungen auswirken.
- Es ist unklar, ob die **EU** den Prozess über offene Vorgänge (wie z.B. die Durchsetzung einer neuen Resolution im Menschenrechtsrat) oder verdeckte Operationen aktiv behindern oder grundsätzlich umformen will (anderer Vorsitzstaat, Einbezug der nationalen Unternehmen bzw. Wirtschaftsaktivitäten, andere rechtliche Optionen als ein Abkommen etc.).

Wenn die Staaten sich nicht nur vordergründig zum Schutz der Menschenrechte bekennen und sich nicht dem Druck und der Vereinnahmung durch die globalisierte Wirtschaft öffnen, sondern ihren Menschenrechtsverpflichtungen tatsächlich nachkommen, **lässt sich ein Abkommen auf konstruktiver Basis ausarbeiten**. Auf inhaltlicher Ebene sind die **Chancen intakt, dass auch schwierige Grundsatzfragen gelöst werden können**, allenfalls über Zusatzprotokolle.

## 5.2 Erwartungen an die Schweiz

FIAN Schweiz geht davon aus, dass die an den Tag gelegte Bereitschaft zu konstruktiver Beteiligung die Grundlage für die weiteren Schritte im Prozess sein wird. FIAN Schweiz hegt auf dieser Basis folgende Erwartungen an die Bundesverwaltung bis zur 5. Session im Oktober 2019:

- **Eingabe weiterer Fragen, Kommentare und Vorschläge** an den Vorsitz bis Februar 2019
- bei einem allfälligen Angriff auf den Prozess im Menschenrechtsrat im März 2019: **Verteidigung des legitimen Prozesses** auf der Grundlage der Resolution 26/9
- aktive und inhaltlich fundierte **Teilnahme an den informellen Konsultationen** im Frühling 2019
- fundierte **Prüfung des revidierten Abkommensentwurfs** im Sommer 2019
- Abhaltung eines weiteren **Mehrparteien-Austauschs mit Einbezug der Zivilgesellschaft und des SKMR** (im Sinne einer nationalen Konsultation) im Frühherbst 2019
- aktive und inhaltlich fundierte **Teilnahme an der 5. Session** im Oktober 2019
- konstruktive **Aktualisierung des Politikinstrumentes 37** bei der Revision des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte im Jahr 2019 (siehe [Vorschlag](#))