



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

Mitteilung von FIAN Schweiz / November 2016

1	RÜCKBLICK .....	1
2	ABLAUF, INHALTE UND ERGEBNISSE.....	2
2.1	Ablauf und Mandat .....	2
2.2	Teilnehmende Staaten und Organisationen .....	2
2.3	Inhalte und Ergebnisse .....	2
2.4	Tendenzen.....	5
2.5	Bewertung aus Sicht von FIAN Schweiz.....	6
3	AUF DEM WEG ZUR DRITTEN SESSION: ERWARTUNGEN AN DIE SCHWEIZ .....	6
3.1	Bedeutung und Gewichtung des Abkommens .....	6
3.2	Einbettung in die Aussenpolitische Strategie des Bundesrates .....	7
3.3	Erwartungen an die Schweiz .....	8
3.4	Ausblick .....	10

## 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».

Im **Juli 2015** fand die **erste Session** der Arbeitsgruppe statt; auch FIAN nahm daran teil. Über diese Session und die Vorgeschichte informieren detailliert der offizielle [Bericht zur 1. Session](#) sowie der [Bericht von FIAN Schweiz](#).

**Nach der ersten Session** hielt die Vorsitzende der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe, die ecuadorianische Botschafterin bei der UNO in Genf, über Hundert Treffen, Veranstaltungen, Aktivitäten und Konsultationen mit Staaten und andern Beteiligten in verschiedenen Regionen der Welt ab und wertete über 70 eingegangene Beiträge aus, um das Arbeitsprogramm für die zweite Session vorzubereiten (s. ihre [Concept Note](#)).

Im Hinblick auf die zweite Session veröffentlichte FIAN Schweiz im **Oktober 2016** die [Online-Mitteilung](#) «Ein UN-Abkommen zu Transnationalen Konzernen und Menschenrechten „erscheint zunehmend realisierbar“».

## 2 ABLAUF, INHALTE UND ERGEBNISSE

Zur [zweiten Session](#) liegt erst der [Entwurf des offiziellen Berichts](#) vor; die definitive Fassung folgt in einigen Monaten. UN Web TV hat die Session in einer [Videoserie \(Live Webcast\)](#) festgehalten. Einen [Blog](#) – u.a. mit Rückblicken auf die zweite Session – führt das Business & Human Rights Resource Centre.

### 2.1 Ablauf und Mandat

Die zweite Session fand vom 24. bis 28. Oktober 2016 in Genf statt. Die Plenumsdiskussionen waren in *General Statements* und sechs thematisch unterschiedliche Panels aufgeteilt (siehe [Arbeitsprogramm](#)). Mit der Aufnahme von zwei Subthemen, die sich auf die [UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten](#) bezogen, konnte auch die Zustimmung der EU zum Arbeitsprogramm erreicht und die Session gestartet werden.

Gemäss dem in [Resolution 26/9](#) festgehaltenen Mandat besteht die Aufgabe der ersten beiden Sessionen darin, «konstruktive Beratungen über Inhalt, Umfang, Natur und Form des künftigen internationalen Instruments» zu führen.

### 2.2 Teilnehmende Staaten und Organisationen

**80 Staaten** waren anwesend und damit 20 mehr als an der 1. Session, was eine **deutliche Zunahme des Interesses** zeigt. Von den **europäischen Staaten** waren 20 (an der ersten Session: 13) Staaten, nämlich Belgien\*, Deutschland\*, Finnland\*, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien\*, Irland\*, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen\*, Österreich, Portugal\*, Rumänien\*, Russland, die Schweiz, Serbien\*, Slowakei\*, Spanien\*, die Tschechische Republik\*, die Ukraine und Weissrussland\* anwesend, haben sich jedoch – im Unterschied v.a. zu den latein-amerikanischen Staaten – kaum geäussert. Als **weitere Industriestaaten** waren Australien\*, Japan\*, Singapur und Südkorea vertreten; die USA fehlten wiederum. Die vielen mit \* markierten Staaten waren neu dabei, was eine **bedeutende Entwicklung** gegenüber der ersten Session darstellt.

Von den **zwischenstaatlichen Organisationen** waren u.a. wiederum die EU, der Europarat, die ILO und die UNCTAD vertreten; jedoch nicht mehr die OECD. Die EU war im Unterschied zur 1. Session, die sie nach wenigen Stunden verliess, während aller fünf Tage präsent und äusserte sich mehrfach. Gut 40 (1. Session: über 50) **zivilgesellschaftliche Organisationen** nahmen teil, darunter auch FIAN International, FIAN Kolumbien, FIAN Norwegen und (kurzzeitig) FIAN Schweiz. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen waren wiederum sehr aktiv und brachten die Mehrheit der schriftlichen und mündlichen Beiträge ein. Da sie ECOSOC-Beraterstatus haben, konnten auch die International Chamber of Commerce und die International Organisation of Employers teilnehmen und sich äussern.

### 2.3 Inhalte und Ergebnisse

An der zweiten Session wurden ähnliche und z.T. gleiche Themen behandelt wie an der ersten Session (siehe [Bericht von FIAN Schweiz](#)). Deshalb beschränken wir uns darauf, im folgenden einzelne wichtige Punkte hervorzuheben.

- Viele Delegationen anerkannten, dass die **Umsetzung der UN-Leitprinzipien und die Ausarbeitung des Abkommens sich gegenseitig verstärkende Prozesse** seien. Die meisten Delegationen stimmten darin überein, dass **freiwillige Standards ungenügend** seien und ein verbindliches Instrument im weiteren bekräftigen sollte, dass **menschenrechtliche Verpflichtungen über Freihandels- und Investitionsabkommen** stehen. Staaten hätten die **Verpflichtung zur Regulierung im öffentlichen Interesse**.
- Surya Deva, Mitglied der [UN-Experten-Arbeitsgruppe zu Menschenrechten und Transnationalen Konzernen](#), beleuchtete in einem [Beitrag](#) (den er in persönlicher Eigenschaft vorbrachte) das Verhältnis zwischen UN-Leitprinzipien und Abkommen: «Trotz öffentlicher Stellungnahmen verschiedener Vertreter über die komplementäre Natur dieser beiden Prozesse nehme ich eine tiefe Kluft zwischen ihnen wahr. Diese Kluft sollte überbrückt werden, da gegenseitige Vorteile bestehen. [...] **Das Abkommen soll auf den Leitprinzipien aufbauen**, statt zu

versuchen, das Rad neu zu erfinden. Der Ausarbeitungsprozess des Abkommens soll die Leitprinzipien als «Sprungbrett» benützen: **Die Leitprinzipien sollten der Startpunkt für das Abkommen sein**. Weiter zeigte er an konkreten Beispielen, **«wie ein internationales Abkommen die Umsetzung der Leitprinzipien stärken könnte»**:

- Das Abkommen sollte von den Staaten verlangen, Gesetze zu erlassen, um eine **verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungspflicht** zu institutionalisieren, was zur Umsetzung der Leitprinzipien 1 bis 3 beitragen und die Pfeiler I und II verbinden würde.
- Das Abkommen sollte von den Staaten verlangen, 1. explizite **menschenrechtliche Bestimmungen in Investitionsabkommen** aufzunehmen, 2. eine **Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung** vor der Unterzeichnung solcher Abkommen durchzuführen und 3. **Menschenrechtsnormen über Investorenschutzrechte** zu stellen, um die Umsetzung von Leitprinzip 9 zu unterstützen.
- Das Abkommen sollte den **Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln stärken**, indem bekannte Barrieren weggeräumt werden, um die Umsetzung von Leitprinzip 26 bzw. des Pfeilers III insgesamt zu unterstützen.

Surya Deva bestätigte zudem an einer Seitenveranstaltung, **dass die Experten-Arbeitsgruppe den Treaty-Prozess befürworte**.

- Zivilgesellschaftliche Organisationen anerkannten zwar in einer [gemeinsamen Erklärung](#), dass die **Leitprinzipien** und das Accountability and Remedy Project des OHCHR zwei der vielen relevanten Quellen seien, aber doch auch **Mängel** aufwiesen, die nicht auf mangelhafte Umsetzung zurückgehen, sondern in ihnen selbst begründet seien. Erstens blieben beide Instrumente **bezüglich der extraterritorialen Staatenpflichten** sehr vage und bezögen sich nicht auf den extensiven Bestand an diesbezüglicher Rechtsprechung. Zweitens seien die Leitprinzipien **schwach bezüglich des Rechts auf wirksame Rechtsmittel und Wiedergutmachung**, da sie die aussergerichtlichen Mittel überbetonten. Drittens würden die Nationalen Aktionspläne **unterschiedliche Bedingungen für unternehmerische Haftbarkeit** schaffen, was zu «Haftbarkeitsoasen» beitragen könne. Deshalb soll das Abkommen vorrangig die komplexen **transnationalen Geschäftsbeziehungen regulieren** und die **extraterritorialen Staatenpflichten berücksichtigen**, vorrangig für **Rechtsmittel in staatlicher Hand** sorgen und gemeinsame **internationale, zwingende Standards bezüglich Haftbarkeit** setzen.
- FIAN International wies in einem [Statement](#) aus eigener Erfahrung darauf hin, dass die Heimatstaaten von TNCs eine grosse Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte in den Gaststaaten dieser Firmen trügen. Die **Berücksichtigung der extraterritorialen Staatenpflichten**, wie sie die [«Maastrichter Prinzipien zu den Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte»](#) postulieren, sei ein **Schlüsselement in der Ausarbeitung des Abkommens**. Auch Staatsvertreter hoben das Thema der Extraterritorialität hervor und wiesen darauf hin, dass verschiedene UN-Vertragsorgane die **Pflicht der Staaten** anerkannt hätten, Massnahmen zu ergreifen, um **Menschenrechtsverstösse durch Dritte im Ausland zu verhindern**. Auch die Vorsitzende der Arbeitsgruppe meinte in ihrer [Concept Note](#), «eine globale Partnerschaft, die auf **extreterritorialen Staatenpflichten** beruht, könnte ein **Eckstein des verbindlichen Instruments** sein».
- Die International Commission of Jurists wies auf das **Paradox** hin, dass Staaten zwar Investitionsabkommen zum Schutz ihrer transnational tätigen Konzerne vorantrieben und unterzeichneten, gleichzeitig aber unwillig seien, die Konzerne auch extraterritorial zu regulieren.
- Verschiedene Delegationen merkten an, dass häufig die **Kooperation zwischen Heimat- und Gaststaaten von TNCs fehle**, was dazu führe, dass **Opfer keinen Zugang zum Recht** hätten. Das Abkommen müsse die Kooperation stärken und in den Gesetzgebungen von Heimatstaaten dafür sorgen, dass Klagen nicht aufgrund von Zuständigkeitsfragen abgewiesen würden. Ein weiteres Element, das zu behandeln sei, sei die **Nicht-Durchsetzung von Gerichtsentscheiden** zugunsten der Kläger. Die künftigen Vertragsstaaten sollten in deren Durchsetzung kooperieren. Die International Commission of Jurists wies darauf hin, dass bereits die [UN-Charta](#) in den Artikeln 55 und 56 und dann auch die **UN-Leitprinzipien** (z.B. Nr. 10) **die zwischenstaatliche Kooperation vorsehen**. Das bestehende internationale System für juristische Kooperation und Unterstützung sei nur ein partielles und fragmentiertes Regelwerk, das die Zusammenarbeit überhaupt nicht gefördert habe. Das neue Abkommen könnte die internationale Kooperation bei Rechtshilfe, Strafuntersuchung, Beweissammlung, Zeu-

geneinvernahme, Informationsaustausch und Vollstreckung der Urteile regeln. Bereits in der [Concept Note](#) für die 2. Session hatte die Vorsitzende der Arbeitsgruppe darauf hingewiesen, dass neuere Studien des OHCHR darlegten, dass der Mangel an Kooperation und Koordination zwischen den Staaten bei Untersuchung, Strafverfolgung und Urteilsdurchsetzung die Fähigkeit nationaler Justizsysteme untergraben, effektiv auf grenzüberschreitende Straffälle zu reagieren.

- Verschiedene Redner brachten wiederum die Idee der Schaffung eines **internationalen Gerichtshofs für Menschenrechtsverstöße durch Unternehmen** vor.
- Lene Wendland vom OHCHR [präsentierte](#) das «[OHCHR Accountability and Remedy Project](#)» vor und wies darauf hin, dass die Zwischenstaatliche Arbeitsgruppe dessen Wegleitung aufnehmen und verwenden könne. Es sei wichtig, dass das Abkommen ein **Durchsetzungsorgan** schaffe, das über Ressourcen und Expertise **zur Verfolgung von Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen** verfüge.
- Die **Schweiz bestätigte** übrigens in ihrer zweiten [Erklärung](#), dass sie die **Bemühungen der Experten-Arbeitsgruppe und des OHCHR Accountability and Remedy Project unterstütze**.
- Der [Menschenrechtskommissar des Europarats](#), Nils Muižniekis, brachte seine **Unterstützung für das Abkommen** zum Ausdruck und betonte dessen Wichtigkeit für die Verbesserung des Menschenrechtsschutzes.
- Danielle Auroi, **Mitglied der französischen Nationalversammlung**, stellte in ihrer [Präsentation](#) das aktuelle Gesetzesprojekt zur **Einführung einer verbindlichen menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungspflicht** für grössere transnationale Unternehmen in Frankreich vor (ähnlich der Konzernverantwortungsinitiative in der Schweiz). Zudem wies sie auf einen «**Green Card**»-Prozess **innerhalb der EU** hin, mit dem die Parlamente von neun Ländern die EU-Kommission auffordern, ein ambitioniertes **Gesetzgebungsprojekt zur Umsetzung verbindlicher Regeln zur Sorgfaltsprüfungspflicht** betreffend Menschenrechten und Umwelt vorzulegen.
- Eine staatliche Delegation schlug die Einführung eines **Mechanismus zur Beurteilung der von den Unternehmen angewandten Sorgfaltsprüfung** vor.
- Experte Richard Meeran erläuterte auf dem Panel die **Sorgfaltspflicht** (duty of care) und ihre Einforderung von Muttergesellschaften über die **zivilrechtliche Haftbarkeit** im englischen **Deliktsrecht**. Es kamen insbesondere auch Stärken und Grenzen der Abstützung im Deliktsrecht im Hinblick auf das neue Abkommen zur Sprache.
- Verschiedene Experten und Delegationen waren sich einig, dass Unternehmen künftig **sowohl zivil- wie straf- und verwaltungsrechtlicher Haftbarkeit** unterliegen sollen, und dass sowohl **Unternehmen** (als juristische Personen) als auch **Führungspersonal** (als natürliche Personen) haftbar sein sollen.
- Weitgehende Einigkeit auf Seiten der Staaten, Experten und zivilgesellschaftlichen Organisationen bestand in der Auffassung, dass der **entscheidende Faktor für Wirkung und Erfolg** des Abkommens der **Zugang zum Recht für die Opfer** sei: ein einfacher Zugang zu gerichtlichen Rechtsmitteln ohne verfahrensmässige, finanzielle, sprachliche, kulturelle u.a. Hürden sowohl in den Gast- wie Heimatstaaten der Konzerne; mit Möglichkeit zu Rechtsvertretung, finanzieller Unterstützung, Sammelklagen, Zugang zu Dokumenten, Beweislastumkehr, Haftungsdurchgriff auf Muttergesellschaften u.v.m. Die Rechtsmittel sollten auch gegen Staaten gerichtet werden können im Falle von Mittäterschaft oder Nichterfüllung ihrer Schutzpflicht.
- Sowohl Experten wie zivilgesellschaftliche Organisationen erinnerten an die Verantwortlichkeiten von internationalen Organisationen, Finanzinstitutionen und Banken, die TNCs finanzieren, und forderten, dass das neue Instrument **auch auf Finanzinstitutionen und Auslandsinvestitionen** (einschliesslich z.B. Pensionskassen mit Auslandsinvestitionen) sowie auf **staatseigene Unternehmen Anwendung finden** solle.
- Um künftige Entwicklungen – z.B. neuen Strategien von TNCs, um sich ihrer Pflichten zu entziehen – auffangen zu können, soll das neue Abkommen eine **flexible, anpassbare, weiterentwickelbare Form** aufweisen. Dies wäre z.B. möglich mit dem System der «Conference of the Parties» (COP, Vertragsstaatenkonferenz) wie z.B. bei der Klimarahmenkonvention.
- Zivilgesellschaftliche Organisationen betonten in einer [gemeinsamen Erklärung](#), dass der Ausarbeitungsprozess des Abkommens **in der Hand der Staaten bleiben** und die Zwischenstaatliche Arbeitsgruppe ihre Integrität **gegenüber ungebührlicher Einflussnahme durch Wirtschaftsinteressen bewahren** müsse. Es seien klare und transparente **Regeln für das Format der Konsultationen mit der Wirtschaft** festzulegen. Sowohl die Ausarbei-

Die Umsetzung des Abkommens wie dessen Umsetzung sollen analog Art. 5.3 des WHO-[Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs](#) vor ungebührlicher Beeinflussung geschützt werden.

Die Verabschiedung des Berichtsentwurfs am letzten Sessionstag löste eine kurze, jedoch heftige Diskussion zwischen Russland und EU auf der einen und Südafrika auf der andern Seite über das Mandat der Vorsitzenden zur Vorbereitung der dritten Session aus. Gemäss erreichtem Kompromiss wird die Vorsitzende «**Elemente für den Entwurf des rechtlich verbindlichen Instruments für inhaltliche Verhandlungen**» an der nächsten Session vorbereiten.



Delegierte einer zivilgesellschaftlichen Organisation bei einer mündlichen Erklärung. © FIAN Schweiz

## 2.4 Tendenzen

Nachdem bei der ersten Session verschiedene Seiten darauf hinwiesen, dass das neue Abkommen als komplementär zu den UN-Leitprinzipien zu verstehen sei, lag der Schwerpunkt nun eher darauf, dass das **neue Abkommen explizit auf diesen Prinzipien basieren, sie in verbindlicher Form umsetzen, ergänzen und erweitern** soll. FIAN Schweiz unterstützt diese Haltung. Das Abkommen wird damit mindestens **auf demselben Boden gründen wie die Nationalen Aktionspläne oder die Konzernverantwortungsinitiative** in der Schweiz. In diesem Sinne hatte schon die Vorsitzende der Arbeitsgruppe in ihrer [Concept Note](#) auf die gängige Praxis hingewiesen, den Entwurf eines neuen internationalen Instruments normalerweise auf der Grundlage bereits existierender Prinzipien im Völkerrecht in Angriff zu nehmen. Und vor allem ist **die Ausarbeitung des Abkommens eine Umsetzung der Leitprinzipien**, da diese internationale Zusammenarbeit verlangen (u.a. Leitprinzip 10c) und das Abkommen in den Leitprinzipien gründen soll. Im berühmten, von den Leitprinzipien angestrebten «**Smart mix**» leistet das Abkommen den regulatorischen Teil.

**Die EU und verschiedene ihrer Mitgliedstaaten** waren nun **während der ganzen Sessionsdauer anwesend** und haben sich einige Male [geäussert](#). Die EU hat die Ausarbeitung des Abkommens offensichtlich akzeptiert und dürfte sich nun auf dessen Mitgestaltung konzentrieren, auch wenn sie nach wie vor **dem Prozess sehr kritisch gegenübersteht und die engere Umsetzung der UN-Leitprinzipien stark in den Vordergrund stellt**.

Auch gewichtige **globale Wirtschaftsverbände scheinen sich mit der Ausarbeitung des Abkommens abzufinden** und verlegen sich nun darauf, dieses in ihrem Sinn zu beeinflussen. So liessen die International Organisation of Employers bzw. die International Chamber of Commerce z.B. verlauten, «es ist [...] ebenso klar, dass jegliches Instrument oder **Abkommen, das aus der Arbeit der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe resultiert**, sich gleichermaßen mit allen drei Pfeilern der UN-Leitprinzipien befassen muss», «um ein wirksames, international rechtsverbindliches Instrument zu haben, [...] ist es von grundlegender Wichtigkeit, dass der **Geltungsbereich dieses Ab-**

kommens alle Unternehmen einschliessen sollte», «**diese Verhandlungen über ein verbindliches Abkommen [...]** sollten die fortwährende Umsetzung der UN- Leitprinzipien unterstützen».

Bezüglich des **Geltungsbereichs** bzw. der umstrittenen Frage, ob das neue Abkommen nur TNCs und Unternehmen mit einem «transnationalen Charakter in ihrer Geschäftstätigkeit» oder auch nationale Unternehmen erfassen sollte, zeichnet sich viel Sympathie für die Haltung ab, dass sich die Ausarbeitung des Abkommens **auf transnationale Geschäftstätigkeiten und -beziehungen fokussieren** sollte und in zweiter Linie bzw. späterer Phase **auch die nur national tätigen, zumindest grösseren Unternehmen** erfassen sollte. Letzteres dürfte allerdings eine Anpassung des Mandats der Arbeitsgruppe erfordern.

Auf die Globalisierung der Wirtschaft mit den Transnationalen Konzernen als eminentestem Ausdruck brauchen die Staaten eine adäquate Antwort. Bei der vielbeschworenen Kooperation der Staaten geht es eigentlich um eine **Globalisierung der Justiz: Eine Globalisierung von Rechtsetzung, Strafverfolgung, Rechtsprechung und Strafvollzug!**

## 2.5 Bewertung aus Sicht von FIAN Schweiz

Der Prozess dürfte tatsächlich den Punkt erreicht haben, wo es **nicht mehr um die Frage geht, ob überhaupt ein Abkommen ausgearbeitet werden soll**, sondern darum, was seine Inhalte und seine Form sein sollen. Nicht überraschend liegen jedoch die **Ansichten zur Gestaltung des Verhandlungsprozesses und zum Inhalt des Abkommens z.T. noch erheblich auseinander**. Zumindest ist jedoch die **Polarisierung** zwischen Staaten des globalen Nordens und des globalen Südens, die der Mandatserteilung durch den Menschenrechtsrat noch in der ersten Session vorgeworfen wurde, mittlerweile **kein Thema mehr**.

**Die Schweiz hat ihre bisherige Rolle als blosser Beobachterin aufgegeben** (worauf FIAN Schweiz seit letztem Jahr gedrängt hatte) und **zwei Erklärungen abgegeben** (siehe [hier](#) und [hier](#)). Auch das **Seco** (Staatssekretariat für Wirtschaft) war **an einem Tag anwesend** und hat somit ein gewisses Interesse am Prozess signalisiert. FIAN Schweiz **begrüssst diese Entwicklung** der schweizerischen Haltung, da sie **einen Schritt hin zu einer aktiven Menschenrechtsausenpolitik** in diesem Verhandlungsrahmen darstellt.

Auch wenn die **Präsenz von EU und europäischen Staaten** ein wichtiger erster Schritt in die richtige Richtung ist, müssen sie weiterhin und verstärkt ihren **Willen, konstruktiv zum Verhandlungsprozess beizutragen, demonstrieren**. Ein ernsthafter **Fortschritt kann nicht ohne das Engagement von EU und europäischen Staaten** erfolgen. Gerade hierin könnte die **Schweiz** ihr menschenrechtliches Engagement unter Beweis stellen, indem sie **im europäischen Rahmen eine Vorreiterrolle** übernimmt. Dies müsste ihr, als unabhängigen, nicht an die EU gebundenen Staat, besonders leicht fallen. **Zusammen mit Norwegen**, ebenfalls nicht Mitglied der EU, wäre sie **prädestiniert** dafür.

## 3 AUF DEM WEG ZUR DRITTEN SESSION: ERWARTUNGEN AN DIE SCHWEIZ

### 3.1 Bedeutung und Gewichtung des Abkommens

Bis zur dritten Session im nächsten Jahr wird die Vorsitzende der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe Elemente eines **ersten Textentwurfs für das neue Abkommen** ausarbeiten und dazu viele Konsultationen vornehmen. Damit tritt der Prozess in die **entscheidende Phase**: Nach den bisherigen grundlegenden Beratungen wird ab der dritten Session über konkreten Vertragstext verhandelt.

Damit stellt sich definitiv die Frage, welche Bedeutung die Schweiz der Erarbeitung dieses Abkommens beimessen will. Die **Bewältigung der Globalisierung und ihrer negativen Auswirkungen** – Menschenrechtsverstöße, Umweltzerstörung, Verschärfung von Ungleichheiten, Verlust nationaler Souveränität usw. – **gehören weltweit zu den grössten und dringendsten Herausforderungen**. In diesem Kontext nimmt die Thematik Wirtschaft und Men-

schenrechte eine zentrale Stellung ein und steht auf nationaler und internationaler Ebene ganz weit oben auf der politischen Agenda.

Das vorgesehene Abkommen zur Regulierung transnationaler Geschäftstätigkeit ist **das erste internationale Abkommen, das eine global einheitliche, wirksame und kooperative Lösung dieser Problematik im Kontext der Globalisierung erreichen will**. Es bildet das überfällige Gegengewicht zu den Tausenden von bi- und multilateralen Freihandels- und Investitionsschutzabkommen weltweit, die den Unternehmen Rechte und Privilegien verleihen.

### 3.2 Einbettung in die Aussenpolitische Strategie des Bundesrates

Die [Aussenpolitische Strategie des Bundesrats 2016-2019](#) ruft geradezu nach einer aktiven und konstruktiven Teilnahme der Schweiz am Ausarbeitungsprozess des Abkommens. Die Unterstützung des Prozesses ist bestens in die Strategie eingebettet, wie folgende Zitate zeigen:

- «Die **Förderung der Menschenrechte** ist ein **grundlegender Pfeiler der schweizerischen Aussenpolitik**. [...] Die Schweiz engagiert sich für die weltweite Respektierung und Förderung der Menschenrechte und ihre **effektive Umsetzung**.»<sup>5</sup>
- «Daher sind Erhalt und Ausbau des Wohlstands direkt mit den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und den entsprechenden globalen Regelwerken und Normen verbunden. Die Schweiz hat ein existenzielles Interesse [...] an **transparenten, voraussehbaren und fairen Regelsystemen und Normen für die Weltwirtschaft**.»<sup>1</sup>
- «Die **Überwachung der effektiven Umsetzung der Menschenrechte** ist eine weitere Priorität der Schweiz. Die Schweiz engagiert sich [...] dort, wo sie einen **spezifischen, glaubwürdigen und substanziellen Beitrag** zu leisten vermag (z.B. [...] **Privatsektor und Menschenrechte**).»<sup>2</sup>
- Der dialogorientierte «Ansatz ermöglicht es der Schweiz, in **ihrem Menschenrechtsengagement eine Vorreiterrolle** zu spielen»<sup>2</sup>
- «Die Schweiz [...] gibt wesentliche **Impulse für eine** tragfähige und **gerechte internationale Ordnung**.»<sup>3</sup>
- «Die Schweiz **engagiert sich für das Völkerrecht**. Eine **regel- und normenbasierte Ordnung** ist **Voraussetzung für internationale Stabilität**.»<sup>4</sup>
- Die wirtschaftlichen Verflechtungen «ziehen eine dynamische internationale Regel- und Normensetzung nach sich. [...] Wohlstand nachhaltig bewahren, heisst für die Schweiz daher einerseits, international **auf die Ausgestaltung dieser Regeln und Normen einzuwirken** [...] wenn möglich und nötig **im Verbund mit Gleichgesinnten** und indem sie entsprechende **Allianzen schmiedet**.»<sup>1</sup>
- Das Engagement der Schweiz umfasst auch «die **Mitgestaltung gemeinsamer Antworten auf globale Herausforderungen**». Es sei wichtig, dass «der **längerfristig ausgerichteten Gestaltung der Globalisierung gebührend Aufmerksamkeit** geschenkt wird.»<sup>5</sup>
- «Als stark globalisiertes Land mit einer exportorientierten Wirtschaft ist die Schweiz für [...] ihren Wohlstand **auf ein stabiles Umfeld und eine tragfähige und gerechte internationale Ordnung angewiesen**. [...] ist es wichtig und im Sinne der Interessen und Werte der Schweiz, dass sie **mit einem umfassenden und kreativen Engagement ihr Umfeld mitgestaltet**.»<sup>3</sup>
- Die «globalen Herausforderungen kennen keine Grenzen. Sie bedingen mehr denn je **gemeinsames Handeln**.»<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> S. 30

<sup>2</sup> S. 23

<sup>3</sup> S. 21

<sup>4</sup> S. 25

<sup>5</sup> S. 22

<sup>6</sup> S. 27





- **Entwicklung einer** unterstützenden und konstruktiven **Position und Strategie** («Vorreiterrolle im Menschenrechtsengagement»)
- Entwicklung von Position und Strategie **in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen**
- **Beteiligung des Seco** an der Entwicklung einer departementsübergreifenden, kohärenten Position und Strategie
- **aktive Teilnahme** der schweizerischen Delegation auf der Grundlage der Strategie («umfassendes und kreatives Engagement, Impulse geben, mitgestalten, einwirken»)
- **Motivierung weiterer europäischer Staaten** zur aktiven Teilnahme und zur Einbringung ihrer nationalen Positionen (nicht der EU-Position) («gemeinsames Handeln, Brücken bauen, Allianzen schmieden»)
- **Unterstützung der zentralen Anliegen** («substanzieller Beitrag zu Privatsektor und Menschenrechte»):
  - **internationale Kooperation** bei Überwachung, Ermittlung, Strafverfolgung und Strafdurchsetzung gegen Transnationale Konzerne
  - Entwicklung **einheitlicher Vorgaben für die nationalen Rechtssysteme** (Verpflichtungen der Staaten, Pflichten von TNCs, Straftatbestände, Haftbarkeiten, Zugang zum Recht, Wiedergutmachung)
  - Präzisierung und Implementierung der **extraterritorialen Staatenpflichten** im Abkommen
  - einfacher **Zugang zu Rechtsmitteln für Opfer** in allen Staaten, die zum entsprechenden Konzern eine Beziehung haben, inkl. wirksamer Umsetzung und Wiedergutmachung
  - **Vorrang der Menschenrechtsabkommen** über Wirtschaftsabkommen

Im Hinblick auf die **Entwicklung einer kohärenten Schweizer Position**, die sich an den Zielen der Menschenrechtsausserpolitik orientiert, **laden wir das Seco ein**

- anzuerkennen, dass Wirtschaftsfreiheit nicht das einzige zu verteidigende Gut ist, sondern im Gegenzug **die Wirtschaft für ihre Freiheit in verbindliche Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte** und die **Wiedergutmachung bei Vertößen** zu nehmen ist<sup>7</sup>
- sich dazu zu bekennen, **im Interesse** des Staates bzw. **der Opfer** von Menschenrechtsverstößen **und damit im Interesse der Menschenrechte zu handeln**
- neben zahlreichen Abkommen zur Förderung des Aussenhandels sich auch an der Aushandlung eines **Abkommens zur Verhinderung und Wiedergutmachung von Menschenrechtsverstößen** durch Unternehmen zu beteiligen
- anzuerkennen, dass das geplante Abkommen **zugunsten der Unternehmen internationale Wettbewerbsgleichheit und Rechtssicherheit** fördern kann
- anzuerkennen, dass es Unternehmen in menschenrechtssensiblen Bereichen ebenso sehr **zumutbar ist, mittels Sorgfaltsprüfung für die Achtung der Menschenrechte zu sorgen**, wie es z.B. Fluggesellschaften zumutbar ist, mittels umfassender Sicherheitsvorkehrungen zu verhindern, dass Passagiere, Personal und Dritte ums Leben kommen
- den **Vorrang der Menschenrechte** vor allfälligen andern staatlichen Verpflichtungen aus internationalen Abkommen anzuerkennen, wie es sich aus den Art. 55, 56 und 103 der UN-Charta ergibt.

Nachdem sich die globalen Wirtschaftsverbände International Organisation of Employers und International Chamber of Commerce in die Beratungen eingebracht haben und die **Ausarbeitung eines Abkommens an sich nicht in Frage stellen**, sollte auch das Seco dieser Haltung folgen und **sich konstruktiv in die Formulierung der Schweizer Position einbringen** können.

---

<sup>7</sup> nicht direkt durch das Abkommen, sondern durch nationale Gesetzgebungen aufgrund des Abkommens

### 3.4 Ausblick

Die gegenwärtige Situation und Herausforderungen brachte wohl Professor Surya Deva von der City University of Hong Kong am besten auf den Punkt: «**Die Opfer von Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen werden zunehmend ungeduldiger** mit dem langsamen Fortschritt, den wir bis anhin in der Unterstellung des wirtschaftlichen Gewinnmaximierungsstrebens unter Menschenrechtsnormen gemacht haben. **Staaten müssen dringend alles tun**, was in ihrer Macht steht, um sicherzustellen, **dass Unternehmen ihre menschenrechtliche Verantwortung wahrnehmen und bei deren Bruch zur Verantwortung gezogen werden**. Dies verlangt nicht nur nach der wirksamen Umsetzung der UN-Leitprinzipien, sondern auch nach der **Entwicklung verbindlicher Regulierungen sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene.**»