



REVISION VON POLITIKINSTRUMENT 37 IM NAP

1 DAS POLITIKINSTRUMENT 37

Der Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte führt folgendes Politikinstrument zum entstehenden UN-Abkommen zu Transnationalen Konzernen und Menschenrechten auf:

Pi37 Aushandlung eines internationalen rechtlich verbindlichen Abkommens über Menschenrechte und transnationale Unternehmen

Im Juni 2014 beschloss der UNO-Menschenrechtsrat, eine intergouvernementale Arbeitsgruppe für die Erarbeitung eines rechtlich verbindlichen Abkommens im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte ins Leben zu rufen. Die Arbeitsgruppe hat im Juli 2015 eine erste und im Oktober 2016 eine zweite Verhandlungsrunde durchgeführt.

Grundsätzlich setzt sich der Bundesrat dafür ein, echte Lücken im Völkerrecht zu schliessen und die Durchsetzung der Menschenrechte zu stärken. Er hinterfragt jedoch kritisch die steigende Normenkollision durch einen ungebremsten Ausbau völkerrechtlicher Regimes. Der Bundesrat bezweifelt, dass ein neues verbindliches Abkommen entlang der gegenwärtig diskutierten Parameter den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen wesentlich verbessern würde. Insbesondere ist er der Ansicht, dass die Beschränkung eines möglichen Vertrages auf international tätige Unternehmen nicht zielführend ist. Die Schweiz wird den Verhandlungsprozess jedoch weiterhin beobachten und ihr Vorgehen mit gleichgesinnten Staaten abstimmen.

2 GRÜNDE FÜR DIE ANPASSUNG

- Die durch das Politikinstrument vorgesehene Aktivität wird unnötigerweise auf «beobachten» und mit «gleichgesinnten Staaten abstimmen» beschränkt. Diese Ausrichtung widerspricht dem gesamthaften Geist von NAP, Außenpolitischer Strategie des Bundesrats und Menschenrechtsstrategie des EDA. Eine erhebliche Inkohärenz besteht z.B. zur folgenden Aussage im NAP selbst: «Die Schaffung und Förderung von internationalen Standards und damit eines internationalen Level Playing Fields in Sachen Wirtschaft und Menschenrechte hat für den Bundesrat hohe Priorität. Er setzt sich in multilateralen Institutionen aktiv dafür ein» (S. 34).
- Seit der Abfassung des NAP hat sich die Ausgangslage dahingehend geändert, dass der Prozess mit mittlerweile 100 teilnehmenden Staaten bedeutend an Fahrt aufgenommen hat und seit Sommer 2018 ein Abkommensentwurf vorliegt, welcher Diskussionen zu konkreten Inhalten ermöglicht und erfordert.
- Die Schweiz hat begonnen, sich aktiv mit dem Abkommen zu befassen: Sie hat seit Herbst 2017 mehrere Mehrparteien-Austauschtreffen mit Vertretern und Vertreterinnen der Zivilgesellschaft, der Rechtswissenschaft und der Privatwirtschaft durchgeführt, sie hat 2018 beim SKMR die Analyse des Verhältnisses zwischen Abkommensentwurf und UN-Leitprinzipien in Auftrag gegeben und an der 4. Session der UN-Arbeitsgruppe mit Fragen interveniert.
- Die bestehende Beurteilung verkennt die Bedeutung und das Potential des neuen Instruments für den Menschenrechtsschutz. Die Bemerkung zur steigenden Normenkollision ist kaum nachvollziehbar.
- Das Abkommen wird, wenn es von der Schweiz ratifiziert wird, auch die schweizerische Rechtsordnung und Rechtspraxis (z.B. internationale Strafverfolgung) beeinflussen. Selbst wenn es die Schweiz nicht ratifiziert, werden Schweizer Firmen vom Abkommen betroffen sein, wenn sie in Ländern tätig sind, die das Abkommen ratifiziert haben. Deshalb soll die Schweiz im eigenen Interesse den Inhalt des Instruments mitgestalten.

3 MÖGLICHE INHALTE FÜR EIN NEUES PI37

(1. Erklärung des Politikinstruments)

Im Juni 2014 beschloss der UNO-Menschenrechtsrat, eine intergouvernementale Arbeitsgruppe für die Erarbeitung eines Abkommens zu Transnationalen Konzernen und Menschenrechten ins Leben zu rufen. Die Arbeitsgruppe führte von 2015 bis 2018 jährlich je eine Verhandlungsrunde durch.

(2. Bestehende Aktivitäten im Rahmen des Politikinstruments)

Die Schweiz nahm an den ersten drei Sessionen als Beobachterin teil. An der vierten Session intervenierte sie verschiedentlich mit Fragen zu Elementen, die ihrer Ansicht nach nicht mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte im Einklang stehen. Die Bundesverwaltung führte 2017 und 2018 mehrere Konsultationen mit Vertretern und Vertreterinnen der Zivilgesellschaft, der Rechtswissenschaft und der Privatwirtschaft durch. 2018 gab sie beim SKMR die Ausarbeitung eines Analysepapiers¹ in Auftrag.

(3.a Beurteilung)

Das entstehende Instrument ermöglicht die internationale, breite Abstützung der entstehenden Regulierung. Es hat das Potential, die nationalen Rechtsordnungen in diesem Rechtsbereich zu harmonisieren, die globale Zusammenarbeit der Staaten bei der Prävention und Ahndung von Menschenrechtsverstössen zu stärken und den Opfern von Verstössen einen besseren Zugang zum Recht und wirksamere Wiedergutmachung zu gewähren. Dieses Potential gilt es bestmöglich zu verwirklichen.

Das entstehende Instrument soll sich einerseits komplementär zu den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechten verhalten und andererseits zu deren verbindlichen Umsetzung und inhaltlichen Weiterentwicklung beitragen. Das SKMR hat den ersten Entwurf in seinem Analysepapier als insgesamt komplementär mit den UN-Leitprinzipien beurteilt.

Die Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen schafft für die transnationale Wirtschaft Rechtssicherheit und Wettbewerbsgleichheit und damit ein level playing field.

(3.b geplante Aktivitäten)

Die Schweiz setzt sich aktiv für die Entwicklung eines zweckmässigen und wirksamen Abkommens ein. Sie beteiligt sich an den Sessionen der intergouvernementalen Arbeitsgruppe und an den intersessionalen Aktivitäten.

Sie unterstützt die Klärung schwieriger Fragen z.B. mittels eigener Expertise, Expertenseminaren und Forschungsaufträgen.

(Übrigens kann man den Titel des Politikinstruments von «Aushandlung eines internationalen rechtlich verbindlichen Abkommens über Menschenrechte und transnationale Unternehmen» anpassen auf «Aushandlung eines internationalen Abkommens über Menschenrechte und transnationale Unternehmen», da ein Abkommen per se rechtlich verbindlich ist.)

¹ SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Das verbindliche UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten und die UNGP: Komplementäre Instrumente?, Analysepapier, verfasst von Ghilmini Sabrina/Kaufmann Christine, Bern 2018.