

Sachdokumentation:

Signatur: DS 454

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/454



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

EIN NEUES UN-ABKOMMEN ZU TRANSNATIONALEN UNTERNEHMEN UND MENSCHENRECHTEN



Fragen und Antworten

FIAN Suisse/Schweiz

Version 1.1 / 26. Juni 2015 / Michael Nanz

INHALT

1	ZUSAMMENFASSUNG	1
2	EINFÜHRUNG	3
3	WAS SIND MÖGLICHE INHALTE DES NEUEN ABKOMMENS?	3
4	SOLL DAS ABKOMMEN NICHT AUCH DIE NATIONALEN UNTERNEHMEN ERFASSEN?	4
5	WARUM BRAUCHT ES EIN ABKOMMEN NEBEN DEN LEITPRINZIPIEN?	5
6	WAS SIND DIE STÄRKEN DES ABKOMMENS?	5
7	WIE VERTRÄGT SICH DAS ABKOMMEN MIT DEN LEITPRINZIPIEN?	6
8	IST ES NICHT ZU FRÜH FÜR EIN ABKOMMEN?	7
9	DROHT DEM ABKOMMEN NICHT EIN SCHEITERN WIE BEI DEN DRAFT NORMS?	8
10	VERSTÄRKT DIE AUSHANDLUNG DES ABKOMMENS DIE POLARISIERUNG NICHT NOCH WEITER?	8
11	WÄRE EIN MULTISTAKEHOLDER-ANSATZ NICHT BESSER?	9
12	SOLL DAS ABKOMMEN IM KONSENSPRINZIP ERARBEITET WERDEN?	10
13	WIE VERHÄLT SICH DAS ABKOMMEN ZUR KONZERNVERANTWORTUNGSINITIATIVE?	10
14	WAS SIND DIE VORTEILE FÜR UNTERNEHMEN?	11
15	WAS SIND DIE VORTEILE FÜR DIE VERTRAGSSTAATEN?	11
16	WER UNTERSTÜTZT IN DER SCHWEIZ DAS ABKOMMEN?	11
17	WAS KÖNNTE DIE ROLLE DER SCHWEIZ SEIN?	11

1 ZUSAMMENFASSUNG

Was sind mögliche Inhalte des neuen Abkommens?

Das Abkommen dürfte Regelungen in den Bereichen Prävention, Rechenschaft und Strafverfolgung, Zugang zum Recht, Überwachung, internationale Zusammenarbeit und Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen treffen. ► mehr in Kap. 3

Soll das Abkommen nicht auch die nationalen Unternehmen erfassen?

Die Resolution sieht dies zwar nicht vor, doch kann die Regulierung nationaler Unternehmen nach Verhandlungsabschluss über die transnationalen Unternehmen unterstützt werden. ► mehr in Kap. 4

Warum braucht es ein Abkommen neben den Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten?

Die bestehenden, rechtlich unverbindlichen Instrumente bewirken keine ausreichende Verhinderung und Verfolgung von Menschenrechtsverstössen durch Unternehmen. Das Abkommen könnte die Leitprinzipien entscheidend stärken. ► mehr in Kap. 5

Was sind die Stärken des Abkommens?

Das Abkommen wird eine internationale, einheitliche und rechtsverbindliche Lösung für die Schliessung der gravierenden Lücken im Menschenrechtsschutz darstellen. Damit wird es insbesondere den Zugang zum Recht, die Strafverfolgung und Wiedergutmachung von Verstössen ermöglichen bzw. stärken. ► mehr in Kap. 6

Wie verträgt sich das Abkommen mit den Leitprinzipien?

Das Abkommen wird sich zu den Leitprinzipien komplementär verhalten, auf ihnen aufbauen und eine Fortsetzung bilden. Es wird nicht Konkurrenz oder Ersatz für die Leitprinzipien sein. Auch John Ruggie schlug eine Fortsetzung des Prozesses vor. ► mehr in Kap. 7

Ist es nicht zu früh für ein Abkommen?

Nein. Da die Leitprinzipien und das Abkommen unterschiedliche Instrumente sind, besteht keine zeitliche Abhängigkeit. Für die Opfer von Menschenrechtsverstössen ist das Abkommen überfällig. ► mehr in Kap. 8

Droht dem Abkommen nicht ein Scheitern wie bei den *Draft Norms*?

Nein. Da es keine Parallelen zwischen *Draft Norms* und Abkommen gibt und die Ausgangslage eine völlig andere ist, kann das damalige Scheitern nicht auf das Abkommen projiziert werden. ► mehr in Kap. 9

Verstärkt die Aushandlung des Abkommens die Polarisierung nicht noch weiter?

Nein. Die eigentliche Polarisierung war ja auch nicht die Teilung in befürwortende und ablehnende Staaten, sondern die Weigerung der EU, ohne Vorbedingungen an den Vertragsverhandlungen teilzunehmen. Die aktive, bedingungslose und konstruktive Teilnahme vieler Staaten wird die «Polarisierung» überwinden. ► mehr in Kap. 10

Wäre ein Multistakeholder-Ansatz nicht besser?

Nein. Bei der Ausarbeitung von internationalen Verträgen im Rahmen der UNO sind nur die Staaten und zivilgesellschaftliche Organisationen mit Beraterstatus legitimiert, an den Verhandlungen teilzunehmen. Die Privatwirtschaft vertritt im Gegensatz dazu keine öffentlichen Interessen. ► mehr in Kap. 11

Soll das Abkommen im Konsensprinzip erarbeitet werden?

Nein. Mit dem Konsensprinzip wird nur der kleinste gemeinsame Nenner erreicht, da die Staaten faktisch ein - undemokratisches - Vetorecht haben. Im Bereich der Rechtsetzung ist das Mehrheitsprinzip das übliche und demokratische Verfahren. ► mehr in Kap. 12

Wie verhält sich das Abkommen zur Konzernverantwortungsinitiative?

Die Initiative nimmt erste Bausteine aus dem möglichen Umfang des Abkommens auf. Da das Abkommen eine internationale Lösung mit Zusammenarbeit der Staaten ermöglichen sollte, wird es einen stärkeren Menschenrechtsschutz gewähren. ► mehr in Kap. 13

Was sind die Vorteile für Unternehmen?

Die international einheitliche Lösung schafft Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit für transnational operierende Unternehmen. Sie vermeidet Wettbewerbsnachteile und juristische Risiken. ► mehr in Kap. 14

Was sind die Vorteile für die Vertragsstaaten?

Das Abkommen wird sie im Menschenrechtsschutz und in ihrer Position gegenüber transnationalen Unternehmen entscheidend stärken und die Ausarbeitung der nationalen Gesetzgebung erheblich erleichtern. ► mehr in Kap. 15

Was könnte die Rolle der Schweiz sein?

Wir ersuchen die Schweiz, sich für eine bedingungslose Verhandlungsaufnahme durch alle Staaten, einen klassischen und sauberen UN-Vertragsausarbeitungsprozess mit Mehrheitsprinzip und eine etappierte Behandlung der transnationalen und nationalen Unternehmen einzusetzen. ► mehr in Kap. 17

Die Übersetzung von Zitaten auf Deutsch und die Hervorhebungen darin stammen vom Verfasser.

[x]: Endnoten (Literaturangaben)

x: Fussnoten (Hinweise)

2 EINFÜHRUNG

Im Juni 2014 setzte der UN-Menschenrechtsrat mit der [Resolution 26/9](#)^[1] eine [Zwischenstaatliche Arbeitsgruppe](#) mit dem Auftrag ein, ein internationales rechtlich verbindliches Instrument zur Regulierung der Aktivitäten transnationaler Unternehmen bezüglich Menschenrechten auszuarbeiten. Die Arbeitsgruppe wird vom 6. bis 10. Juli 2015 die erste Session abhalten.

Die Einsetzung der Arbeitsgruppe und die Aufnahme der Verhandlungen traf und trifft auf heftigen Widerstand der EU und anderer nördlicher Staaten. Die Schweiz äusserte sich letztes Jahr noch ablehnend, wird aber an der ersten Arbeitsgruppen-Session immerhin anwesend sein. Wichtige Diskussionspunkte im Vorfeld der Verhandlungsaufnahme betreffen u.a. das Verhältnis zu den [UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#)^[2], die Art der Entscheidung – ob im Konsens oder per Mehrheit – und den Einbezug der Wirtschaft in den Ausarbeitungsprozess.

3 WAS SIND MÖGLICHE INHALTE DES NEUEN ABKOMMENS?

Die internationale Zivilgesellschaft hat sich schon eingehend mit möglichen Inhalten des Abkommens befasst. Angaben dazu sind z.B. in der [Zweiten Gemeinsamen Erklärung](#)^[3] der [Treaty Alliance](#) und im Bericht [«Needs and Options for a New International Instrument In the Field of Business and Human Rights»](#)^[6] der [International Commission of Jurists](#) zu finden:

- **Prävention:** Verpflichtung der Vertragsstaaten, basierend auf den Leitprinzipien die Geschäftstätigkeit der Unternehmen in menschenrechtlicher Hinsicht zu regulieren und insbesondere eine Sorgfaltsprüfungspflicht für Unternehmen einzuführen (Ermittlung, Beendigung, Wiedergutmachung und Verhinderung von Menschenrechtsverstössen oder der Mitwirkung oder Mittäterschaft daran, u.a. mittels Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen); dieser Pflicht könnten auch Auslandsinvestitionen unterstellt werden.
- **Rechenschaft und Strafverfolgung:**
 - Bestimmungen zur rechtlichen Haftbarkeit von Unternehmen, einschliesslich bei Mitwirkung, Mittäterschaft oder anderen Formen von akzessorischer Haftung, und in diesem Zusammenhang insbesondere zur Haftung bei Menschenrechtsverstössen durch Tochtergesellschaften oder kontrollierten Unternehmen inkl. Zulieferern, sowie im Fall von internationalen Beteiligungen
 - Definition der Tatbestände (straf-, zivil- und verwaltungsrechtliche Verstösse) bzw. des Verhaltens, das zu gesetzlicher Haftung führt
 - Verpflichtung der Vertragsstaaten, die rechtliche Haftung der Unternehmen oder allgemeiner von juristischen Personen und die Straftatbestände gesetzlich zu verankern (ohne die Haftbarkeit natürlicher Personen, z.B. von Unternehmensführern, auszuschliessen) und durchzusetzen
 - Bestimmungen zur Zuständigkeit nationaler Gerichte, einschliesslich für strafbare Handlungen ausserhalb des Staatsterritoriums; Bestimmungen zur Rechtsprechung über Menschenrechtsverstösse; die Möglichkeit für Gerichte verschiedener Staaten, bestimmte Fälle gemeinsam zu behandeln; ergänzende internationale Gerichtsbarkeit; Unterstellung bestimmter Verstösse unter das Prinzip der universalen Gerichtsbarkeit
 - Bestimmungen über Mechanismen zur Durchsetzung des Abkommens inkl. angemessener, wirksamer und abschreckender Strafen
- **Zugang zum Recht:** Sicherstellung eines einfachen, direkten Zugangs zu wirksamen gerichtlichen und aussergerichtlichen Rechtsmitteln für die Opfer von Verstössen, insbesondere mit der Möglichkeit, Unternehmen in allen Staaten, in deren Zuständigkeitsbereich das entsprechende Unternehmen fällt – Heimatstaat oder Gaststaat des Unternehmens oder Drittstaat mit hinreichender Verbindung zum Unternehmen – und allenfalls auf internationaler Ebene einklagen zu können. Opferfreundliche Bestimmungen zur Beweislast und zur Offenlegungspflicht von Informationen. Details können auch ausserhalb des Abkommens, z.B. in Leitlinien oder einem Zusatzprotokoll, geregelt werden.
- **Überwachung:** Schaffung eines internationalen Mechanismus für Aufsicht und Überwachung, einschliesslich Länderbesuchen zur Überprüfung und Förderung der Einhaltung der Vertragsbestimmungen. Eine spezialisierte Einheit innerhalb der UNO könnte die internationale Kapazität für Erforschung, Analyse und Überwachung der Geschäftspraktiken transnationaler Unternehmen stärken. Verpflichtung zur Schaffung analoger nationaler Mechanismen.
- **Internationale Zusammenarbeit:** bei Informationsaustausch, Untersuchung, Beweissammlung, Anklageerhebung, gerichtlicher Beurteilung, Anerkennung und Durchsetzung von zivil-, straf- und verwaltungsrechtlichen Ur-

teilen, basierend auf dem Prinzip der geteilten Verantwortlichkeit¹. Eventuell Einrichtung einer Konferenz der Vertragsstaaten zur Behandlung von Fragen der Vertragsumsetzung und von Anpassungsvorschlägen, sowie als Forum zu gegenseitigen Konsultationen zwischen Heimat- und Gaststaaten zu Gesetzgebung und Gerichtsverfahren oder Ergreifung von Massnahmen.

- **Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen:** Bestimmungen, wonach Staaten die Arbeit von MenschenrechtsverteidigerInnen und Whistleblowern achten, schützen und erleichtern müssen; Gewährleistung des Rechts auf Zugang zu Informationen, die von öffentlicher Bedeutung und für Verstösse durch Unternehmen relevant sind.
- **Menschenrechtliche Verpflichtungen für Unternehmen?** Verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen schlagen vor, dass das Abkommen neu nicht nur den Staaten, sondern auch den Unternehmen menschenrechtliche Verpflichtungen zuweisen soll. Ecuador und Südafrika als Urheber der Resolution sehen dies nicht vor. Auch FIAN und andere Organisationen lehnen dies aus grundsätzlichen Überlegungen ab: Die menschenrechtlichen Verpflichtungen sollen im Sinne einer sauberen Aufgabenteilung bei den Staaten bleiben, und diese sollen sie in nationales und internationales Recht umsetzen, dem die nichtstaatlichen Akteure unterworfen sind.

Das Abkommen wird über diese Regelungsbereiche die **extraterritorialen Staatenpflichten**, wie sie in den «Maastrichter Prinzipien zu den Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte»^[4] festgehalten sind, im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte präzisieren und umsetzen.

Auch wenn die Zivilgesellschaft die obigen Themen vorgeschlagen hat, sind Umfang und Inhalt des Abkommens noch völlig offen, da die Verhandlungen noch nicht begonnen haben. Es kann somit noch keine genauere Aussage gemacht werden, wie sich Umfang und Inhalt zu denjenigen der Leitprinzipien verhalten werden.

Das Abkommen wird wesentlich darauf ausgerichtet sein, die zahlreichen bestehenden **Lücken im Schutz der Menschenrechte vor Verstössen durch Unternehmen** zu schliessen. Es wird selbst nicht die vollständige Lösung für die Beseitigung aller Lücken bieten. Aber es kann die Basis für Zusatzprotokolle, Modellgesetze, Verhaltenskodizes u.a. sein.^([6], S. 37)

4 **SOLL DAS ABKOMMEN NICHT AUCH DIE NATIONALEN UNTERNEHMEN ERFASSEN?**

Die Resolution 26/9^[1] richtet das Mandat gemäss Titel auf «transnationale Konzerne und andere Unternehmen», wobei Fussnote 1 präzisiert, «“andere Unternehmen“ bezeichnet alle Unternehmen, die einen transnationalen Charakter in ihrer Geschäftstätigkeit aufweisen und gilt nicht für lokale Unternehmen, die gemäss einschlägigem innerstaatlichem Recht registriert sind».

Die EU verlangt als eine ihrer «Parameter» für die Beteiligung an den Verhandlungen, dass die Fussnote 1 aufgehoben werde. Der Hintergrund dürfte nicht die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sein,² sondern die Schaffung erheblicher zusätzlicher Schwierigkeiten, um die Aushandlung des unerwünschten Abkommens in die Länge zu ziehen bzw. zu gefährden (s.a. Kap. 10).

Auch die Zivilgesellschaft hat sich eingehend mit dieser Frage befasst. Für den Einbezug nationaler Unternehmen spricht z.B. die Tatsache, dass es für die Opfer unerheblich ist, ob Verstösse von transnational oder national operierenden Unternehmen herrühren. Würde das Abkommen die Regulierung nationaler Unternehmen ausschliessen, könnte dies erhebliche Lücken im Menschenrechtsschutz auf nationaler Ebene hinterlassen.

Gegen den Einbezug nationaler Unternehmen spricht, dass die Tätigkeit transnationaler Unternehmen oftmals grössere Gefahren und schwerwiegendere Auswirkungen zeitigt und viel höhere Anforderungen z.B. bezüglich Überwachung, Zugang zu Recht und Strafverfolgung stellt. Die Vertragsausarbeitung solle sich darauf konzentrieren und nicht auch noch mit der Problematik der nationalen Unternehmen überladen.

Die *Treaty Alliance* ist zur Ansicht gekommen, dass während der Arbeitsgruppensitzungen der Umgang mit Unternehmen, die in einem einzigen Staat operieren, eingehend diskutiert werden soll.^[3] Eine mögliche Lösung könnte die Aufstellung eines Verhandlungsfahrplans sein: Zuerst wird die Regulierung der transnationalen Unternehmen ver-

¹ Allenfalls auch kompensatorische Rechtsprechung: Wo ein Gaststaat bei einem Verstoß untätig bleibt, übernimmt der Heimatstaat extraterritoriale Rechtsprechung über das fehlbare Unternehmen. ^([6], S. 37)

² Diese Bedenken müssten dann auch auf Handels- und Investitionsschutzabkommen angewandt werden, die international tätige Unternehmen gegenüber nationalen dadurch privilegieren, dass sie Zugang zu internationalen Schiedsgerichten gewähren, bei denen sie Staaten einklagen können.

handelt und abgeschlossen, anschliessend die Regulierung der nationalen Unternehmen. Damit könnten beide Bereiche behandelt werden, ohne dass der Prozess und das Resultat durch Überladung gefährdet werden.

Diese Anpassung kann an der ersten Session der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe beschlossen werden, was jedoch eine konstruktive Beteiligung der Staaten - insbesondere auch der EU – bedingt.

5 WARUM BRAUCHT ES EIN ABKOMMEN NEBEN DEN LEITPRINZIPIEN?

Der UN-Rahmen «Protect, Respect and Remedy» und die Leitprinzipien stellen wichtige Beiträge zum internationalen Rahmen bezüglich Wirtschaft und Menschenrechten dar. Trotzdem sprechen sie nicht alle Themen an noch vermitteln sie Lösungen für alle Probleme. Menschenrechtsverteidiger haben fortwährend auf die Grenzen der aktuellen Ansätze und die fortdauernden Probleme hingewiesen, die unangemessen behandelt werden.^([6], S. 10)

Dies stellt den Wert der bestehenden Standards nicht in Frage, unterstreicht jedoch die Notwendigkeit eines neuen und spezifischeren Instruments. Insbesondere gibt es bis anhin im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte kein rechtsverbindliches spezifisches Instrument. Die meist bittere Erfahrung der letzten Jahre und Jahrzehnte hat gezeigt, dass rechtlich unverbindliche Standards Menschenrechtsverstösse durch Unternehmen nicht ausreichend verhindern können, und dass dies auch nie der Fall sein dürfte.

Bereits die Resolution 17/4 des Menschenrechtsrats, mit welcher die Leitprinzipien angenommen wurden, wies darauf hin, «dass weitere Bemühungen zur Schliessung der Regelungslücken auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene notwendig sind».^([5], Präambel)

Zu den drängendsten Problemen, die einer Lösung oder zumindest Klärung bedürfen, gehören:

- die Rechenschaft und Haftung von transnationalen Unternehmen
- der Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln für Opfer von Verstössen
- die extraterritoriale Dimension der staatlichen Schutzpflicht, einschliesslich präventiver Massnahmen
- die internationale Überwachung der innerstaatlichen Anwendung internationaler Standards und der Bereitstellung von Rechtsmitteln
- die internationale Zusammenarbeit in Untersuchung, Rechtsprechung und Durchsetzung von Gerichtsentscheidungen.^([6], S. 15)

Die Erfahrung mit der Vertragsausarbeitung im Rahmen der UNO zeigt, dass Menschenrechtsverträge, die als Folge der Annahme eines nicht-bindenden Instruments abgeschlossen wurden, darauf ausgerichtet waren, die bestehenden Standards zu stärken und einen Mehrwert dazuzufügen. Die Beziehung zwischen einem neuen rechtsverbindlichen Instrument und den Leitprinzipien – wie auch den Nationalen Aktionsplänen – sollte dementsprechend als komplementär und sich gegenseitig verstärkend und nicht als gegensätzlich betrachtet werden.^([6], S. 9)

Das Abkommen wird auf dem Pfad, der von den Leitprinzipien eröffnet wurde, einen Schritt vorwärts darstellen und kann auf diesen und deren Errungenschaften aufbauen. Das Abkommen kann verschiedene Leitprinzipien stärken und die Staaten mit den Mitteln für eine bessere Umsetzung ausstatten.^([6], S. 39)

6 WAS SIND DIE STÄRKEN DES ABKOMMENS?

Als Mehrwert gegenüber den Leitprinzipien wird das Abkommen folgende entscheidenden Vorteile aufweisen:

- **Internationale Lösung:** Bei den transnational tätigen Konzernen, die gegen Menschenrechte verstossen, handelt es sich um eine internationale Problematik. Ein internationales Problem braucht eine internationale Lösung, die sowohl einheitlich als auch zusammenhängend ist, und Menschenrechte als universale Rechte brauchen universale Pflichten - unmittelbar für die Vertragsstaaten und mittelbar³ für die Unternehmen. Eine solche Lösung wird zudem die bereits von einigen Staaten geäusserte Position abfangen, dass sie aus Wettbewerbsgründen keine nationalen gesetzgeberischen Massnahmen treffen könnten, solange andere Staaten dies nicht auch tun.

Für die Umsetzung der Leitprinzipien in nationale Politik und Gesetzgebung sollen die Staaten Nationale Aktionspläne (NAPs) ausarbeiten. Damit entstehen auf die einzelnen Staaten beschränkte Lösungen. Straffälligen Konzernen wird es weiterhin gelingen, sich den einzelnen gerichtlichen Zuständigkeiten zu entziehen, und wird die Justiz der einzelnen Staaten ihre Zuständigkeit weiterhin ablehnen können. Die NAPs werden kaum eine

³ über die Umsetzung des Abkommens in nationales Recht

wirksame internationale Zusammenarbeit vorsehen. Dementsprechend erklärte bereits der Bundesrat in seinem [Brief vom 11. Juni 2014 an FIAN Schweiz](#), «der Mehrwert eines internationalen Abkommens bestünde vor allem in Bezug auf die extraterritoriale Umsetzung der UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte».

- **Einheitliche Lösung:** Die einzelstaatlichen NAPs werden von Staat zu Staat unterschiedliche Ansätze – z.B. bezüglich Regulierung der Geschäftstätigkeit, Zugang der Opfer zu Rechtsmitteln, Strafverfolgung und Wiedergutmachung - schaffen. Diese Unterschiede werden eine wirksame internationale Zusammenarbeit erschweren, was die Straflosigkeit für Menschenrechtsverstösse fördert. Ein internationales Abkommen wird die unterschiedlichen NAPs mit international gemeinsamen Regeln ergänzen.
- **Rechtsverbindlichkeit und tatsächliche Regulierung:** Als rechtlich unverbindliche Empfehlungen stellen die Leitprinzipien keine Regulierung dar, es kann ihnen keine Regulierungsfunktion zugesprochen werden.⁴ Da sie vom Menschenrechtsrat einstimmig verabschiedet wurden, erhalten sie immerhin eine hohe politische und moralische Verbindlichkeit für die Staaten. Dies erleichtert es der Zivilgesellschaft, die Beachtung und Umsetzung der Leitprinzipien einzufordern. Trotzdem bleibt es dem Willen der Staaten und der Konzerne überlassen, ob und wie sie die Leitprinzipien umsetzen bzw. befolgen. Die bisher entstandenen NAPs sind überwiegend zahnlos ausgefallen, womit sie wenig präventive Wirkung entfalten und wenig zur Verfolgung von Menschenrechtsverstösse beitragen werden. Die Erfahrung der letzten Jahrzehnte hat gezeigt, dass die insbesondere von der Wirtschaft beschworenen freiwilligen Massnahmen relativ wenig Wirkung zeigen und bei Weitem ungenügend sind, um Menschenrechtsverstösse zu vermeiden, Opfern den Zugang zum Recht zu gewähren und Verstösse zu ahnden.

Das rechtsverbindliche Abkommen wird die Staaten verpflichten, gerade zu diesen Problempunkten bestimmte Regulierungen vorzunehmen. Auf dieser Basis werden Staaten, betroffene Personen und Gemeinschaften Konzerne tatsächlich zur Verantwortung ziehen können. Es wird sich ein internationales Rechtssystem für die Behandlung von Menschenrechtsverstösse entwickeln.

Ein weiterer Vorteil ist der **Ausgleich zwischen Menschenrechten und wirtschaftlichen Rechten:** Das internationale Handels- und Investitionsrecht hat den Konzernen zu einer mächtigen Stellung gegenüber den Staaten verholfen. Sie können Staaten vor Schiedsgerichten einklagen und über aufwändige Prozesse erheblichen Druck auf Staaten ausüben. Auch wenn die Menschenrechtsnormen anderem Recht vorgehen, wird das Handels- und Investitionsrecht härter und oft zum Schaden der Menschenrechte durchgesetzt. Dagegen haben Individuen und Gemeinschaften kein Klagerecht vor Schiedsgerichten gegen Unternehmen, die ihre Umwelt oder Rechte schädigen. Das Abkommen kann den Staaten wieder zu einer stärkeren Stellung in Menschenrechtsfragen verhelfen.

Übrigens: Es gibt Hunderte von bi- und multilateralen Handels- und Investitionsschutzabkommen. Angesichts dessen ist es nichts als angemessen, wenn nun ein einziges Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten ausgehandelt wird.

7 WIE VERTRÄGT SICH DAS ABKOMMEN MIT DEN LEITPRINZIPIEN?

Von Funktion und Inhalten her wird sich das Abkommen komplementär zu den Leitprinzipien verhalten. Es wird auf ihnen aufbauen können und eine Fortsetzung dieser Initiative bilden. Es wird nicht Konkurrenz oder Ersatz für die Leitprinzipien sein.

John Ruggie, der *Special Representative of the Secretary-General* (SRSG) und Verfasser der Leitprinzipien, schlug selbst verschiedentlich eine Fortsetzung seiner Bemühungen über die Leitprinzipien hinaus vor:

- In seinen [Recommendations on Follow-up to the Mandate](#)^[7] hat er nicht nur die Ausarbeitung eines neuen Rechtsinstruments vorgeschlagen, sondern gleich auch erste zentrale Inhalte skizziert: «Der SRSG hat bemerkt, dass nationale Rechtsprechungen unterschiedliche Interpretationen der Anwendbarkeit von internationalen Standards, die schwere Menschenrechtsverstösse verbieten, auf Unternehmen haben [...] Die Konsultationen des SRSG mit allen teilhabenden Gruppen haben eine breite Anerkennung ergeben, dass dies ein Bereich ist, in dem grössere Konsistenz im rechtlichen Schutz höchst erwünscht ist, und dass dies am besten mittels eines multilateralen Ansatzes angegangen werden könnte. Jegliche solche Bemühung sollte helfen, Standards mit Bezug auf angemessene Untersuchung, Bestrafung und Wiedergutmachung zu klären [...] wie auch wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen [...] und die Ausdehnung der Gerichtsbarkeit ins Ausland [...]. Sie könnte

⁴ Die Initiative für die Ausarbeitung des Abkommens und die seinerzeitige Ausarbeitung der [Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights](#) stellen die einzigen bisherigen echten Bemühungen um Regulierung im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte auf internationaler Ebene dar.

auch internationale Zusammenarbeit fördern [...] Mitgliedstaaten könnten die Einsetzung entweder eines individuellen Expertenmandats oder einer Expertenarbeitsgruppe in Betracht ziehen [...] Eine andere Möglichkeit wäre ein zwischenstaatlicher Prozess für die Ausarbeitung eines neuen internationalen Rechtsinstruments, um die spezifischen Herausforderungen anzugehen, die durch diese Schutzlücke gestellt werden. [...] Die obigen Empfehlungen [...] und] die unter dem Mandat des SRSG erreichten wesentlichen Errungenschaften [...] unterstützen und ergänzen sich gegenseitig. Und es gäbe eine beträchtliche Synergie zwischen ihnen. Als ein umfassendes Paket zusammengenommen, würden sie am wirksamsten auf Umfang und Komplexität der Herausforderungen antworten, die durch die Überschneidung von Wirtschaft und Menschenrechten gestellt werden.»

- In seinem Abschlussbericht^[8] führte er aus, «die Annahme der Leitprinzipien durch den Menschenrechtsrat wird durch sich selbst die Herausforderungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte nicht zu einem Ende bringen. Aber sie wird das Ende des Anfangs markieren: durch die Einrichtung einer gemeinsamen globalen Aktionsplattform, auf der kumulativer Fortschritt aufgebaut werden kann, Schritt für Schritt, ohne irgendwelche anderen vielversprechenden längerfristigen Entwicklungen auszuschliessen».

Die Resolution 17/4^[5] schloss im Absatz 4 weitere Entwicklungen ebenfalls nicht aus: «[...] anerkennt die Rolle der Leitprinzipien, [...] ohne irgendeine andere langfristige Entwicklung auszuschliessen, einschliesslich weiterer Stärkung von Standards» und postulierte in der Präambel klar, «weitere Bemühungen zur Schliessung von Regulierungslücken auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene sind nötig».

Auch das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte sagt, «grundsätzlich wäre ein derartiges Instrument ohne weiteres kompatibel zu den UNO-Leitprinzipien». ^(10), S. 7) Ebenso hat der offizielle Vertreter der Schweiz an der Veranstaltung «*Legally binding instrument on Business and Human Rights – European perspectives*» beim UN-Menschenrechtsrat in Genf am 19. März 2015 erklärt, die Schweiz erachte die Leitprinzipien und das neue Abkommen als komplementäre Instrumente. Die aus den Leitprinzipien hervorgehenden Nationalen Aktionspläne könnten die Verhandlungen über das neue Abkommen gar bereichern.

Die aus fünf Experten bestehende UN-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten soll weiterhin ihre Aufgabe erfüllen, die Umsetzung der Leitprinzipien zu fördern. Übrigens ist es gemäss Resolution 17/4^[5] eine ihrer Aufgaben, «weiterhin Möglichkeiten zu erkunden und Empfehlungen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene zur Stärkung des Zugangs zu Rechtsmitteln abzugeben» - was einen gewissen Mangel der Leitprinzipien in dieser Hinsicht ausdrückt. Die neue, auf der Ebene der Staaten angesiedelte und aus den teilnehmenden Staaten bestehende Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung des Abkommens wird parallel dazu ihre zwar separate, doch zur anderen Arbeitsgruppe ergänzende Arbeit aufnehmen. Diese Arbeitsteilung ist sinnvoll und bringt komplementäre Bemühungen um die Entwicklung und Umsetzung von Menschenrechts-Standards voran.

Da es sich um zwei grundsätzlich verschiedene, jedoch sich ergänzende Instrumente und Prozesse handelt, kann nicht von einer drohenden Beeinträchtigung der Umsetzung der Leitprinzipien durch die Ausarbeitung des neuen Abkommens die Rede sein. Diese Argumentation dürfte auf Wirtschaftskreise zurückgehen mit dem Ziel, das Abkommen zu verhindern.

8 IST ES NICHT ZU FRÜH FÜR EIN ABKOMMEN?

Diese Frage stellte sich im Hinblick auf die Umsetzung der Leitprinzipien – insbesondere dahingehend, ob man der Umsetzung nicht mehr Zeit und Chancen einräumen solle, bevor ein rechtsverbindliches Instrument ausgearbeitet werde. Befürchtet wird ein nachlassendes Engagement sowohl von staatlicher wie von wirtschaftlicher Seite bei der Umsetzung der Leitprinzipien.

Wegen der funktionalen und inhaltlichen Unterschiedlichkeit der Instrumente besteht keine zeitliche Abhängigkeit zwischen ihnen, und kann die Umsetzung der Leitprinzipien – wie erfolgreich sie immer auch sei - nicht die Ausarbeitung eines Abkommens überflüssig machen. Eine zeitliche Überlappung kann sich hingegen für beide Prozesse förderlich auswirken: Aus der Umsetzung der Leitprinzipien liegen erste Erfahrungen und Erfolge vor, auf die das Abkommen aufbauen kann, und die Ausarbeitung des Abkommens kann die Inhalte der NAPs tendenziell befruchten und vereinheitlichen.

Hinter der Argumentation gegen die jetzige Aufnahme der Vertragsverhandlungen muss vielmehr die Absicht der transnationalen Wirtschaft vermutet werden, noch weitere Jahre mit schwacher Regulierung herauszuholen.

Der Prozess bis zum Inkrafttreten des Abkommens dauert ohnehin viele Jahre. Aus Sicht der Opfer und Bedrohten ist die Ausarbeitung des Abkommens sicher nicht zu früh, es ist nicht einmal höchste Zeit, sondern überfällig!

9 DROHT DEM ABKOMMEN NICHT EIN SCHEITERN WIE BEI DEN DRAFT NORMS?

Zwischen den *Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*^{9]} und dem vorgesehenen Abkommen bestehen keine Parallelen. Die *Draft Norms* gingen auf eine Initiative der *Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights* der *Human Rights Commission* zurück und entstammten damit dem Expertenbereich, während das Abkommen auf der Ebene der Staaten entwickelt wird. Ein fundamentaler Unterschied besteht darin, dass die *Draft Norms* den Unternehmen menschenrechtliche Verpflichtungen zuweisen wollten (was ein wesentlicher Grund für ihr Scheitern gewesen sein dürfte), währenddem das Abkommen menschenrechtliche Pflichten der Staaten umsetzen will. Zudem ist die heutige Ausgangslage mit der Annahme und angelaufenen Umsetzung der Leitprinzipien eine völlig andere als damals.

Das damalige Scheitern der *Draft Norms* kann somit nicht auf den Ausgang der Vertragsausarbeitung projiziert werden.

10 VERSTÄRKT DIE AUSHANDLUNG DES ABKOMMENS DIE POLARISIERUNG NICHT NOCH WEITER?

Von verschiedenen Regierungen – so auch vom Bundesrat - und von zivilgesellschaftlichen und akademischen Kreisen wurde oder wird befürchtet, dass die Aufnahme der Vertragsaushandlung die Polarisierung zwischen nördlichen und südlichen Staaten im Menschenrechtsrat verstärken könnte.

Die Polarisierung ist bereits vor der Einbringung und während der Behandlung des Resolutionsentwurfs eingetreten, als nördliche Staaten versuchten, nur schon die Einbringung abzuwenden – als wäre es nicht das Recht jedes Staats, eine Resolution vorzuschlagen. Die bei der Abstimmung aufgetretene Teilung in südliche befürwortende und nördliche ablehnende Staaten⁵ darf aber nicht über Gebühr als «Polarisierung» aufgebauscht werden, da insbesondere vier der fünf BRICS-Staaten – Länder mit einer laufend zunehmenden Anzahl an eigenen transnationalen Unternehmen – die Resolution unterstützten. Die Erfahrung zeigt auch, dass bei der Ausarbeitung neuer UN-Abkommen Staaten, die zuerst opponierten, sich später aktiv daran beteiligten und das Abkommen schlussendlich auch unterstützten.

Eine Teilung in Befürworter und Gegner liegt ja häufig in der Natur der Sache, aber nach der Annahme der Resolution haben die USA und insbesondere die EU die Polarisierung massiv verschärft, indem die EU vier Vorbedingungen⁶ für die eigene Teilnahme, aber auch für die Teilnahme anderer Staaten in der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe aufstellte – ein in der internationalen Zusammenarbeit im Rahmen der UNO mehr als fragwürdiger Vorgang, der die Grenze zur Erpressung überschreitet. Diese Weigerung, am Prozess ohne Vorbedingungen teilzunehmen, stellt die eigentliche Polarisierung dar. Demgegenüber hat das Europäische Parlament in seiner [Resolution vom 12. März 2015 über die Prioritäten der EU für den Menschenrechtsrat im Jahr 2015 \(2015/2572\(RSP\)\)](#) die EU und ihre Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, in der aufkommenden Debatte zu einem rechtlich verbindlichen internationalen Instrument zu Wirtschaft und Menschenrechten im UN-System mitzuwirken.

Nach der Annahme der Resolution ist es die selbstverständliche Aufgabe der Staaten, an den Verhandlungen der Arbeitsgruppe teilzunehmen, auf jegliche Vorbedingungen zu verzichten und auf konstruktive Weise zu einem guten

⁵ **Zustimmung:** Algerien, Benin, Burkina Faso, *China*, Kongo, Elfenbeinküste, Kuba, Äthiopien, *Indien*, Indonesien, Kasachstan, Kenia, Marokko, Namibia, Pakistan, Philippinen, *Russische Föderation*, *Südafrika*, Venezuela, Vietnam (BRICS-Staaten *kursiv* hervorgehoben)

Ablehnung: Österreich, Tschechische Republik, Estland, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, Japan, Montenegro, Südkorea, Rumänien, Mazedonien, Grossbritannien, USA

Enthaltung: Argentinien, Botswana, Brasilien, Chile, Costa Rica, Gabun, Kuwait, Malediven, Mexiko, Peru, Saudi Arabien, Sierra Leone, Vereinigte Arabische Emirate

⁶ 1. «Neutraler» Vorsitz statt Staatsvertreter (Bemerkung: Auch in andern Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppen liegt der Vorsitz bei einem Staat; der Vorsitz wird zu Beginn der Session gewählt.)
2. Streichung der Fussnote in der Resolution (Bemerkung: s. Kap. 4)
3. Beteiligung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft (Bemerkung: s. Kap. 11)
4. An der Arbeitsgruppe teilnehmende Staaten müssen ihren NAP erstellt haben (Bemerkung: Dies richtet sich gegen Ecuador und Südafrika, welche Priorität auf rechtsverbindliche Massnahmen legen, und stellt eine unhaltbare Vorbedingung dar)

Ergebnis beizutragen, das für die grosse Mehrheit der Staaten akzeptabel ist. Dies wird die «Polarisierung» überwinden.

Das Argument der Polarisierung erscheint zumindest von bestimmten Seiten vorgeschoben, um zugunsten der globalisierten Wirtschaft die Verhandlungsaufnahme hinauszuzögern.

11 WÄRE EIN MULTISTAKEHOLDER-ANSATZ NICHT BESSER?

Allgemein

Bei der Entwicklung der Leitprinzipien kam als «Innovation und Stärke» der Multistakeholder-Ansatz zur Anwendung, bei dem die betroffenen Interessengruppen (Staaten, Unternehmen, Zivilgesellschaft) beteiligt wurden; Unternehmen waren dabei gar «mitgestaltende Akteure». ^{(10), S. 6} Multistakeholder-Initiativen haben hingegen nicht die Absicht, ein Ersatz für internationale oder nationale Rechtsetzung oder Regulierung zu sein, sondern sollten im Gegenteil als Ergänzung zu diesen gesehen werden. ^(16), S. 9f.)

Was bei einem unverbindlichen Instrument wie den Leitprinzipien vertretbar sein kann, ist es keinesfalls bei der Aushandlung von Verträgen zwischen Staaten, d.h. bei internationaler Rechtsetzung. Die Verhandlungen sind von denjenigen zu führen, die dazu auch den Auftrag haben: Das sind die Staaten. Die Beteiligung von Unternehmen wäre illegitim gemäss UN-Charta, die ausschliesslich Staaten legitimiert. Wie es doch im Grundgesetz von Deutschland heisst: «Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus» (Art. 20 Abs. 2) - und eben nicht von Unternehmen!

Keinesfalls kann vom Verhandlungsprozess behauptet werden, «Durch die Absage an einen Multistakeholder-Ansatz leidet das Verfahren von vornherein an einem erheblichen Legitimationsdefizit». ^{(10), S. 7} Ein klassisches UN-Verfahren zur Ausarbeitung eines neuen Abkommens ist nicht dann legitimiert, wenn es dem Multistakeholder-Ansatz entspricht, sondern wenn – in vorliegendem Fall – der Menschenrechtsrat das Verfahren durch die Annahme der Resolution rechtsgültig eingeleitet hat. Im Bereich der UN-Vertragsausarbeitung und der internationalen Rechtsetzung hätte vielmehr der Multistakeholder-Ansatz mit direkter Beteiligung der Wirtschaft ein erhebliches Legitimationsdefizit.

Die Vertragsausarbeitung im Rahmen der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe bezieht insoweit weitere Stakeholder mit ein, als auch zivilgesellschaftliche Organisationen mit Beraterstatus beim ECOSOC mitwirken können. Es soll darüber hinaus auch eine Form gefunden werden, dass Organisationen, die Opfer von Menschenrechtsverstössen vertreten und keinen Beraterstatus haben, Zutritt zu den Verhandlungen erhalten. Es ist entscheidend, dass die Opfer bzw. ihre Vertreter in den Verhandlungen unmittelbar gehört werden. Auch UN-Organisationen, insbesondere die ILO, sollen eng involviert werden.

Beteiligung der Wirtschaft

Die EU hat gefordert, dass neben Menschenrechtsverteidigern auch Wirtschaftsvertreter in die Ausarbeitung einbezogen werden; dieser Haltung haben sich auch Vertreter des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA angeschlossen. Auch akademische und zivilgesellschaftliche Kreise in der Schweiz haben dies schon als sinnvoll erachtet, u.a. um eine Blockade der Verhandlungen durch Industriestaaten zu vermeiden.

Aus rechtsstaatlichen Gründen kann es grundsätzlich nicht sein, dass Wirtschaftsvertreter direkt zur Ausarbeitung des Entwurfs und zu den Verhandlungen zugelassen werden und Konzerne ihre eigene menschenrechtliche Regulierung mitverfassen. Dafür gibt es im Rahmen der UNO keine Legitimationsbasis. Es handelt sich hier um einen (zwischen)staatlichen Prozess, d.h. um einen Prozess in grundsätzlich öffentlichem Interesse. Die Wirtschaft verfolgt jedoch ihrer Natur nach Privatinteressen, auch wenn es zuweilen anders dargestellt wird. In diesem Sinn sind Wirtschaftsorganisationen und zivilgesellschaftliche Organisationen, die ihrer Natur nach in gemeinnützigem und damit öffentlichem Interesse handeln, nicht vergleichbar und können nicht in einem Atemzug genannt werden. Der legitime Ort für Wirtschaftsvertreter, um sich zu äussern, sind Hearings oder öffentliche Konsultationen zu ganz spezifischen Themen durch die Zwischenstaatliche Arbeitsgruppe.

Deswegen sollen die Staaten und die Zwischenstaatliche Arbeitsgruppe ihre Integrität vor ungebührlicher Beeinflussung durch Akteure der Privatwirtschaft schützen. ^[3]

Der Versuch, Zugang zur Vertragsausarbeitung zu erhalten, muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass die globale Wirtschaft derzeit – leider mit Erfolg - versucht, Einfluss und Macht in Staaten, UN- und anderen internationalen Organisationen sowie in politischen Prozessen zu übernehmen und die demokratische Kontrolle auszuschliessen («corporate capture», Machtergreifung durch die Wirtschaft). Die Öffnung der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe für die direkte Beteiligung von Unternehmen wäre ein hochgefährlicher Präzedenzfall, der nicht nur der weiteren

Machtergreifung durch den Privatsektor in die Hände spielen, sondern zu einer Bedrohung für die UNO und deren Charta werden würde.

12 SOLL DAS ABKOMMEN IM KONSENSPRINZIP ERARBEITET WERDEN?

Von verschiedener Seite – auch von Vertretern des EDA - wurde und wird gefordert, dass das Abkommen im Konsens ausgearbeitet und angenommen werden soll. In verschiedenen Fällen war dieses Vorgehen möglich, so z.B. bei den Leitprinzipien sowie bei den Freiwilligen Leitlinien für das Recht auf Nahrung und den Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regelung der Nutzung von Land, Fischgründen und Wald – allesamt unverbindliche Instrumente.

Ein bedeutender Nachteil des Konsensprinzips liegt darin, dass unter ihm nur der kleinste gemeinsame Nenner erreicht werden kann. Und dieser kann auch einen Rückschritt bedeuten, wie dies z.B. bei den Leitprinzipien im Bereich der extraterritorialen Staatenpflichten der Fall ist, die hinter bestehende Standards zurückfallen. Was das Konsensprinzip undemokratisch macht, ist das in ihm enthaltene Vetorecht: Ein einziger Staat kann die Aufnahme oder bestimmte Ausformulierung einer Bestimmung durch die Verweigerung der Zustimmung verhindern. Was dies im Fall des Abkommens über transnationale Konzerne bedeuten würde, wo gewisse Regierungen durch ebensolche Konzerne massiv beeinflusst, wenn nicht dominiert sind, lässt sich unschwer vorstellen ...

Wenn Konsens bei unverbindlichen Instrumenten angemessen sein kann, ist im Bereich der Rechtsetzung das Mehrheitsprinzip das übliche Verfahren: Parlamente verhandeln und entscheiden nicht im Konsens und mit Vetorecht, sondern ganz demokratisch nach Mehrheit. Das Volk entscheidet in Abstimmungen und Wahlen nach Mehrheit: Es ist ein urdemokratisches und bewährtes Prinzip.

Auch die Schweiz hat am kombinierten Treffen der Basler, Rotterdamer und Stockholmer Konvention im Mai eine Abstimmung vorgeschlagen, nachdem der Verhandlungsabschluss am Zwang zum Konsens zu scheitern drohte – worauf mit einem Stimmenverhältnis von 94:2 bei 8 Enthaltungen Pentachlorphenol weltweit verboten wurde.

13 WIE VERHÄLT SICH DAS ABKOMMEN ZUR KONZERNVERANTWORTUNGSINITIATIVE?

Die Konzernverantwortungsinitiative greift folgende Anliegen auf, die mögliche Bestandteile des Abkommens sein werden:

- die Verpflichtung für den Staat, Massnahmen zur Stärkung der Achtung der Menschenrechte durch die Wirtschaft zu treffen
- die Verpflichtung für Unternehmen, auch im Ausland die Menschenrechte zu achten und dafür zu sorgen, dass dies auch die durch sie kontrollierten Unternehmen tun
- die Verpflichtung für Unternehmen zu einer Sorgfaltsprüfung ihrer gesamten Geschäftstätigkeit, inklusive kontrollierter Unternehmen, hinsichtlich Menschenrechten
- die Einführung der Schadenshaftung auch für die Tätigkeit von kontrollierten Unternehmen

Die Umsetzung der Initiative wird zu einer nationalen gesetzgeberischen Lösung führen, die an und für sich sehr wertvoll sein dürfte. Das Abkommen wird darüber hinaus zu einer international einheitlichen Lösung führen und insbesondere die internationale Zusammenarbeit in Überwachung transnationaler Geschäftstätigkeit sowie Untersuchung, Verfolgung und Wiedergutmachung von Straffällen ermöglichen. Das Abkommen dürfte den Zugang zu Rechtsmitteln auf verschiedenen Wegen und nicht nur demjenigen der Schadenshaftung ermöglichen.

Die Initiative wird somit erste Bausteine des möglichen Umfangs des Abkommens verankern (vgl. Kap. 3), aber noch keinen umfassenden Menschenrechtsschutz gewährleisten können. Hierfür braucht es ergänzender Regulierung und Zusammenarbeit auf internationaler Ebene.

Die Initiative kann im Ausarbeitungsprozess des Abkommens ein konkretes Beispiel für die Regulierung der entsprechenden Punkte abgeben. Umgekehrt dürfte das heraufziehende viel umfassendere Abkommen die Initiative innenpolitisch unter einem ganz anderen Horizont erscheinen lassen und die Schärfe der Regulierung deutlich relativieren, was die Akzeptanz entsprechend erhöhen dürfte.

14 WAS SIND DIE VORTEILE FÜR UNTERNEHMEN?

Die Unternehmen profitieren von einem universalen Regelsatz, der einheitlich auf alle Unternehmen in allen Vertragsstaaten angewandt wird: Die international einheitliche Lösung schafft Rechtsgleichheit und damit Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen. Existieren nicht zahlreiche unterschiedliche nationale Regulierungen, vermeidet dies juristische Risiken im transnationalen Geschäft und schafft Rechtssicherheit.

In Norwegen hat eine Umfrage unter Unternehmen ergeben, dass sogar 80 % der befragten Firmen aus diesen Gründen eine internationale rechtsverbindliche Lösung unterstützen.

Unternehmen, die ihre Sorgfaltspflicht bereits ausreichend wahrnehmen, haben vom neuen Abkommen nichts zu befürchten.

15 WAS SIND DIE VORTEILE FÜR DIE VERTRAGSSTAATEN?

Das Abkommen wird den Vertragsstaaten verschiedene gewichtige Vorteile bringen, u.a.:

- Das Abkommen wird die extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte klären und umsetzen.
- Das Abkommen wird die internationale Zusammenarbeit in Untersuchung von Verstössen, Strafverfolgung, Urteilsdurchsetzung und Wiedergutmachung erleichtern bzw. ermöglichen. Dies trägt zur Stärkung des Rechtsstaats bei.
- Das Abkommen wird die Machtposition der Vertragsstaaten gegenüber transnationalen Unternehmen wieder stärken, die u.a. durch Bestimmungen in Handels- und Investitionsabkommen untergraben worden ist.
- Das Abkommen wird den Vertragsstaaten, im Hinblick auf die Anwerbung ausländischer Investitionen bzw. Firmen, einen «race to the bottom» in Gesetzgebung und Durchsetzung von Gesetzen ersparen.
- Das Abkommen wird den Vertragsstaaten den Aufwand für die grundsätzliche Ausarbeitung einer nationalen Lösung ersparen. Es wird die Vertragsstaaten befähigen, in ihrer Gesetzgebung die Verantwortlichkeiten und die Haftung der Unternehmen, die Klagegegenstände, die Rechtswege u.a. zu definieren. ^(16), S. 36)

16 WER UNTERSTÜTZT IN DER SCHWEIZ DAS ABKOMMEN?

Neben FIAN Schweiz unterstützen bis anhin (Stand 26. Juni 2015) folgende Organisationen die Ausarbeitung des Abkommens (Unterzeichnung der Zweiten Gemeinsamen Erklärung^[3] der Treaty Alliance):

- Arbeitsgruppe Schweiz Kolumbien
- Association Genevoise pour l'Alimentation Infantile (GIFA)
- Erklärung von Bern
- Fastenopfer
- Guatemalanetz Bern
- humanrights.ch
- Solifonds

Dieser Kreis soll laufend erweitert und aktualisiert werden.

17 WAS KÖNNTE DIE ROLLE DER SCHWEIZ SEIN?

Es entspricht der menschenrechtsausserpolitischen Tradition der Schweiz, sich aktiv und konstruktiv für gute Prozesse und Lösungen im Rahmen internationaler Organisationen einzusetzen. Wir ersuchen die Schweiz, diese Tradition in vorliegendem Prozess u.a. mit folgenden Stossrichtungen fortzusetzen:

- Einsatz für eine bedingungslose Verhandlungsaufnahme durch alle Staaten, d.h. ohne Vorbedingungen wie z.B. von Seiten der EU
- Einsatz für einen klassischen und sauberen UN-Vertragsausarbeitungsprozess, d.h. ohne die direkte Zulassung von Wirtschaftsvertretern zu den Verhandlungen
- Einsatz für die Anwendung des demokratischen Mehrheitsprinzips
- Einsatz für ein zweistufiges Vorgehen bei der Behandlung der transnationalen und nationalen Unternehmen (Aufstellung eines Verhandlungsfahrplans)
- Ermutigung der EU-Staaten, der eigenen, innerstaatlich gebildeten Position und nicht der Blockposition zu folgen

Die Schweiz kann mit einer aktiven und konstruktiven Teilnahme entlang der Linien ihrer Menschenrechtsausserpolitik ihre Interessen wahren und darauf hinwirken, dass ein guter Verhandlungsprozess ein gutes Resultat erbringt. Mit einer aktiven Teilnahme erfüllt die Schweiz eine völkerrechtliche Pflicht, wie dies die Maastrichter Prinzipien darlegen: «Alle Staaten sind zur Zusammenarbeit verpflichtet um sicherzustellen, dass nicht-staatliche Akteure bei keiner Person den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beeinträchtigen. Diese Verpflichtung schliesst Massnahmen ein, die Menschenrechtsverstösse durch nicht-staatliche Akteure verhindern, sie für solche Verstösse zur Verantwortung ziehen und den Betroffenen wirksamen Rechtsschutz gewährleisten.»⁽⁴⁾, Prinzip 27⁷⁾ Ein hervorragender Pfad, um dieser Schutzpflicht nachzukommen, ist die Aushandlung des neuen Abkommens.

-
- [1] Human Rights Council, 2014: Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights. Resolution A/HRC/RES/26/9.
- [2] Geschäftsstelle Deutsches Global Compact Netzwerk (Herausgeber der deutschen Version), 2014: Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“.
- [3] Treaty Alliance, 2015: Enhance the International Legal Framework to Protect Human Rights from Corporate Abuse.
- [4] ETO Consortium, 2011: Maastrichter Prinzipien zu den Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.
- [5] Human Rights Council, 2011: Human rights and transnational corporations and other business enterprises. Resolution A/HRC/RES/17/4.
- [6] International Commission of Jurists, 2014: Needs and Options for a New International Instrument In the Field of Business and Human Rights.
- [7] John Ruggie, 2011: Recommendations on Follow-up to the Mandate.
- [8] John Ruggie, 2011: Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie / Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. A/HRC/17/31.
- [9] Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, 2003: Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights. U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2.
- [10] Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte, 2014: UNO-Menschenrechtsrat beschliesst Erarbeitung einer Konvention zur menschenrechtlichen Verantwortlichkeit von transnationalen Unternehmen. SKMR-Newsletter Nr. 15 vom 12. Aug. 2014.