

INTERPELLATION NR. 21.3259 VON CLAUDIA FRIEDL UND ANTWORT DES BUNDESRATS

Stellungnahme der Arbeitsgruppe

Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte
der NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz

4. Juni 2021

Am 18. März 2021 reichte Nationalrätin Claudia Friedl die [Interpellation Nr. 21.3259](#) «UNO-Abkommen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte» ein. Der Bundesrat nahm am 19. Mai 2021 Stellung dazu. Die Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte nimmt im Folgenden Stellung zur Antwort des Bundesrats.

Der eingereichte Text und die Stellungnahmen sind folgendermassen zu erkennen:

CF: Eingereichter Text

BR: Stellungnahme des Bundesrats

AG: Stellungnahme der Arbeitsgruppe

CF: 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. In einem ersten Entwurf vom Juli 2018 wurden die Ziele und die Tragweite eines künftigen Abkommens, die Verantwortung der Staaten und Unternehmen und der Zugang der Opfer zur Justiz festgelegt. Gemäss dem Nationalen Aktionsplan der Schweiz 2020-2023 zu den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vom 15. Januar 2020 will die Schweiz diesen Prozess beobachten und der Kohärenz mit den UNO-Leitprinzipien besondere Aufmerksamkeit beimessen.

1. Wie beurteilt der Bundesrat inzwischen den Stand für die Erarbeitung eines rechtlich verbindlichen Abkommens im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte?

BR: 1. Der ecuadorianische Vorsitz der Arbeitsgruppe hat im Sommer 2020 einen zweiten Entwurf vorgelegt. Die Schweiz hält die Chancen jedoch für gering, dass der aktuelle Prozess zu einem rechtlich verbindlichen internationalen Abkommen führt. Dies zum einen, weil die wichtigsten westlichen Volkswirtschaften nicht an den Verhandlungen teilnehmen, und zum anderen, weil die grossen Staaten, die an den Verhandlungen teilnehmen, eine sehr kritische Haltung vertreten.

AG: Es ist gegenwärtig schwierig, die Chancen realistisch zu beurteilen. Die Chancen können jedoch kein Kriterium dafür sein, ob die Ausarbeitung eines Abkommens zu einer Thematik mit grossen Rechtslücken sinnvoll ist oder nicht, oder ob die Schweiz sich daran beteiligen soll oder nicht.

Von den «wichtigsten westlichen Volkswirtschaften» nehmen tatsächlich nur die EU und Frankreich regelmässig an den Sessionen teil - und die Schweiz. Bezüglich der Transnationalen Konzerne (TNCs) ist die Schweiz ebenfalls zu den wichtigsten Volkswirtschaften zu zählen, da unser Land eine überproportional grosse Anzahl an TNCs beherbergt und ein beträchtlicher Teil des globalen Rohstoffhandels über die Schweiz läuft. Selbst der Bundesrat hat diesbezüglich schon einmal eine besondere Verantwortung anerkannt.

Das Fehlen wichtiger westlicher Volkswirtschaften am Verhandlungstisch sollte für die Schweiz gerade ein Argument sein, um selbst daran teilzunehmen und den Kreis dieser Volkswirtschaften zu vergrössern.

Mit den «grossen Staaten, die [...] eine sehr kritische Haltung vertreten», dürften Brasilien, Russland und China gemeint sein. Diese setzten in der Session 2020 viel daran, den Entwurfstext auszuhöhlen und den Menschenrechtsschutz weitestgehend zu demontieren. Nachdem sich keine westliche Demokratie dagegen wehrte, stünde es der Schweiz gut an, bei den Verhandlungen minimale Standards des Menschenrechtsschutzes aktiv zu verteidigen.

CF: 2. Lange galt die hängige Volksabstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative als ein Hindernis, damit sich die Schweiz an den Verhandlungen über ein verbindliches Abkommen der UNO für Wirtschaft und Menschenrechte beteiligt. Inzwischen hat sich das Volksmehr für die Initiative ausgesprochen, nicht aber die Stände. Wird nun die Schweiz in Zukunft verstärkt an der Erarbeitung dieses Abkommens mitwirken? Wo stehen wir heute und welche Ziele setzt sich der Bundesrat?

BR: 2. Die Schweiz beobachtet den Prozess aufmerksam, nimmt aber nicht an den Verhandlungen teil. Sie legt den Schwerpunkt auf die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und den entsprechenden revidierten Nationalen Aktionsplan, den der Bundesrat am 15. Januar 2020 verabschiedet hat.

Das Ergebnis der Abstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative ändert nichts an der Einschätzung der Schweiz zum Prozess der Erarbeitung eines rechtlich verbindlichen Abkommens, da diesbezüglich keine neue Entwicklung zu verzeichnen ist.

Der Vorsitz der Arbeitsgruppe wird im Sommer 2021 einen dritten Textentwurf vorlegen. Die Diskussion darüber soll im Oktober stattfinden. Der Bundesrat verfolgt diese Entwicklungen und wird zu gegebener Zeit entscheiden, ob er der Schweizer Delegation ein Verhandlungsmandat erteilt.

AG: Mit der Abstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative (KVI) ist sehr wohl eine neue Entwicklung zu verzeichnen: In der schweizerischen Rechtsordnung ist mit dem Gegenvorschlag zur KVI nun eine Sorgfaltsprüfungspflicht zumindest bezüglich Kinderarbeit und Konfliktmineralien verankert. Die Mehrheit der Abstimmenden steht darüber hinaus hinter einer unbeschränkten Sorgfaltsprüfungspflicht, einer zivilrechtlichen Haftung und dem Zugang zu Schweizer Gerichten für Opfer im Ausland. Dies gibt dem Bundesrat die Legitimität, auch diese Themen in ein Verhandlungsmandat miteinzubeziehen; dem Ständemehr fehlt bezüglich dieser Themen inhaltlich die Relevanz. Zudem ist zu berücksichtigen, dass im für den Spätsommer 2021 erwarteten Rechtsrahmen-Entwurf der EU-Kommission ebenfalls eine unbeschränkte Sorgfaltsprüfungspflicht enthalten sein dürfte, und dass sich der Bundesrat für den Nachvollzug von EU-Bestimmungen ausgesprochen hat.

CF: 3. Für die Schweiz hatten die UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte von 2011 zunächst Priorität vor einem Abkommen. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit sich die beiden Prozesse - die Anwendung der UNO-Leitprinzipien und die Arbeit an einem verbindlichen Abkommen - gegenseitig verstärken und sich das Abkommen nahtlos in das Konzept der UN-Leitprinzipien einfügt?

BR: 3. Die Schweiz räumt der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte weiterhin Vorrang ein, und sie ermutigt und unterstützt andere Staaten bei der Entwicklung von nationalen Aktionsplänen zu deren Umsetzung. Die Leitlinien stehen zwar der möglichen Erarbeitung ergänzender verbindlicher internationaler Instrumente nicht im Wege, aber der derzeitige Prozess geht nicht in diese Richtung. Zum jetzigen Zeitpunkt bestehen noch erhebliche Unstimmigkeiten mit den UNO-Leitprinzipien.

AG: Die UN-Leitprinzipien (UNGPs) und das Abkommen sollen und können nicht als Alternativen angesehen werden, sondern als Instrumente, die beide unerlässlich und sinnvoll sind und sich gegenseitig ergänzen. Auch wenn der Bund der Umsetzung der UNGPs immer noch den Vorrang einräumt, soll er deswegen nicht von der Beteiligung an der Ausarbeitung des Abkommens absehen.

Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR hat im Auftrag des Bundes die bisherigen Abkommensentwürfe analysiert und eine zunehmende Übereinstimmung und verbesserte Komplementarität mit den UN-Leitprinzipien (UNGPs) festgestellt. Im [Analysepapier zum dritten Entwurf](#) von 2020 schreibt das SKMR im Fazit: «Insgesamt ist es zu begrüßen, dass zahlreiche Detailanpassungen vorgenommen wurden, die dazu führen, dass sich der Entwurf von 2020 stärker an die UNGP und die OECD-Leitsätze anlehnt und sich besser in das aktuelle regulatorische Umfeld einfügt.» Auch aus Sicht der Arbeitsgruppe sind die verbleibenden Unstimmigkeiten mit den UNGPs nicht als «erheblich», sondern als gering und lösbar zu bezeichnen.

Zudem haben die UNGPs nach 10 Jahren ihres Bestehens den Zugang zur Justiz für Opfer von Menschenrechtsverletzungen nicht wesentlich verbessert. Das Abkommen bietet die Möglichkeit, dieses Problem anzugehen.

CF: 4. Ein Streitpunkt bildete lange die Frage, ob das Abkommen allein auf transnational tätige Unternehmen anwendbar sein soll oder auch auf Unternehmen, die allein national tätig sind. Wo steht die Schweiz in dieser Frage?

BR: 4. Dieser Punkt ist im aktuellen Abkommensentwurf noch nicht geklärt. Da die Schweiz bis anhin nicht an den Verhandlungen teilgenommen hat, nimmt der Bundesrat zu dieser Frage keine Stellung.

AG: Dieser Punkt ist im aktuellen Abkommensentwurf geklärt: Art. 3 Abs. 1 besagt «Sofern nicht anders angegeben, gilt dieses (rechtsverbindliche Instrument) für alle Unternehmen, einschliesslich, aber nicht beschränkt auf transnationale Konzerne und andere Unternehmen, die Geschäftstätigkeiten mit transnationalem Charakter ausüben.»

CF: 5. Stimmt sich die Schweiz inhaltlich mit der EU ab? Sieht der Bundesrat Vorteile darin, wenn sich Europa mit einer Stimme äussert?

BR: 5. Die Schweiz tauscht sich regelmässig mit der EU, den europäischen Ländern und anderen gleichgesinnten Staaten aus. Diese stehen dem Prozess skeptisch gegenüber, und einige Länder haben sich ganz aus den Verhandlungen zurückgezogen.

AG: Bei jeder Verhandlungsrunde gibt es Staaten, die nicht mehr oder neu oder wieder dabei sind, auch bei den europäischen Staaten. Die EU-Mitgliedstaaten konnten sich bis anhin wegen der - allerdings unklaren - Kompetenzregelung noch kaum äussern, im Unterschied zum Europäischen Auswärtigen Dienst. Immerhin hatten sich Frankreich 2019 und 2020 sowie Spanien 2019 in positivem Sinne geäussert. Zudem könnte aufgrund der dynamischen Entwicklungen in der EU und in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten die teilweise vorhandene Skepsis eher abnehmen.

Die Schweiz verkennt zudem, dass in der EU bereits schärfere Regeln zur Unternehmensverantwortung, inklusive eine zivilrechtliche Haftung, zur Diskussion stehen. Im März 2021 hat sich das EU-Parlament für einen weitgehenden Vorschlag mit Sorgfaltspflichten und Haftungsregeln ausgesprochen, der den Forderungen der Konzernverantwortungsinitiative (KVI) nahe liegt.

CF: 6. Welche Möglichkeiten sieht er, damit sich wichtige Akteure wie die USA, Kanada, Japan, Australien und Norwegen noch intensiver als bisher an den Arbeiten für ein UNO-Abkommen für Wirtschaft und Menschenrechte beteiligen?

7. Wie schätzt der Bundesrat die Rolle von Russland, China, Iran, Ägypten und Venezuela im Prozess zur Erarbeitung des Abkommens ein?

BR: 6. und 7. Der Bundesrat äussert sich nicht zu den Stellungnahmen anderer Länder, zumal die Schweiz selbst nicht an den Verhandlungen beteiligt ist.