

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

Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte
der NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz

17.01.2023

1	RÜCKBLICK.....	2
1.1	Allgemein	2
1.2	Schweiz	2
2	ABLAUF UND TEILNAHME	3
3	INHALTE	4
3.1	Eröffnung der Session, allgemeine Aussagen und Paneldiskussion	4
3.2	Diskussion der einzelnen Artikel	5
3.3	Empfehlungen des Vorsitzenden und Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe	6
4	BEWERTUNG UND FAZIT	6
4.1	Prozess.....	6
4.2	Inhalte.....	8
4.3	Aktivität und Haltung der Schweiz.....	8
4.4	Fazit.....	8
5	AUSBLICK	8
5.1	Allgemein	8
5.2	Auf Ebene der EU	9
5.3	Erwartungen an die Schweiz.....	9
5.4	Schlusswort	10



Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte der NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz: Actares, CETIM, Fastenaktion, FIAN Schweiz, Gesellschaft für bedrohte Völker GfBV, Guatemalanetz Bern, Helvetas, humanrights.ch, Pro Natura (humanrights.ch/de/ngo-plattform/arbeitsschwerpunkte/konzerne-menschenrechte/)
c/o FIAN Schweiz (kontakt@fian-ch.org) und Fastenaktion (mercier@fastenaktion.ch)

1 RÜCKBLICK

1.1 Allgemein

Im **Juli 2014** setzte der UN-Menschenrechtsrat mit der [Resolution 26/9](#) eine [Zwischenstaatliche 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».

Von 2015 bis 2022 fanden **acht Sessionen** der Arbeitsgruppe statt, wobei die ersten drei zur Vorbereitung des Abkommensentwurfs dienten. In der vierten bis achten Session wurde über konkrete Entwürfe diskutiert, den «Zero Draft», den «Revised Draft», den «Second Revised Draft» und den «Third Revised Draft». Darüber informieren detailliert die offiziellen Berichte ([Bericht zur 1. Session](#) / [Bericht zur 2. Session](#) / [Bericht zur 3. Session](#) / [Bericht zur 4. Session](#) / [Bericht zur 5. Session](#) / [Bericht zur 6. Session](#) / [Bericht zur 7. Session](#)) sowie die Berichte von FIAN Schweiz ([Bericht FIAN Schweiz zur 1. Session](#) / [Bericht FIAN Schweiz zu 2. Session](#) / [Bericht FIAN Schweiz zur 3. Session](#) / [Bericht FIAN Schweiz zur 4. Session](#) / [Bericht FIAN Schweiz zur 5. Session](#) / [Bericht FIAN Schweiz zur 6. Session](#)) und der schweizerischen zivilgesellschaftlichen Arbeitsgruppe 'Transnationale Konzerne und Menschenrechte' ([Bericht zur 7. Session](#)).

Zwischen den Sessionen hielten die Vorsitzenden der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe, die ecuadorianischen Botschafter:innen bei der UNO in Genf, meist zahlreiche Treffen, Veranstaltungen, Aktivitäten und Konsultationen mit Staaten und andern Beteiligten in verschiedenen Regionen der Welt ab. Daraus entstanden im Hinblick auf die dritte Session die «[Textelemente](#)», im Hinblick auf die vierte der [erste Abkommensentwurf](#) (der «Zero Draft») mit [Entwurf eines Fakultativprotokolls](#), im Hinblick auf die fünfte Session der [Revidierte Entwurf](#), im Hinblick auf die sechste der [Zweite Revidierte Entwurf](#) und im Hinblick auf die siebte der [Dritte revidierte Entwurf](#), an dem auch in der achten Session weitergearbeitet wurde. Kurz vor dieser legte der Vorsitzende überraschenderweise eigene [informelle Vorschläge](#) für eine Reihe wichtiger Artikel vor. Allerdings war er nicht von den Staaten dazu beauftragt worden, und sie beruhten nicht auf den vorangegangenen Verhandlungen und Kommentaren der Staaten. Somit wurden sie von der Zivilgesellschaft und manchen Staaten als illegitim abgelehnt. Zudem liefen sie auf eine Schwächung der bisher erreichten Inhalte hinaus.

Zwischen der siebten und achten Session lud der Vorsitzende Botschafter:innen in Genf ein, der Gruppe der '**Friends of the Chair**' beizutreten. Das Fehlen eines Vertreters Afrikas nahm der Vorsitzende zum Vorwand, die Gruppe bei der Weiterentwicklung des Abkommensentwurfs noch nicht in Funktion treten zu lassen. In der achten Session erfolgte die vollständige Besetzung, sodass mit **Aserbaidshan, Frankreich, Indonesien, Kamerun, Portugal und Uruguay** nun alle Weltregionen vertreten sind.

1.2 Schweiz

Von Oktober 2017 bis Oktober 2021 organisierten FIAN Schweiz und das EDA **sieben Mehrparteien-Austauschtreffen**. An diesen nahmen Vertreter:innen verschiedener Bundesämter, zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Rechtswissenschaft teil sowie teilweise auch Vertreter:innen der Privatwirtschaft. Die Treffen dienten dem Austausch über Inhalte und Form des Abkommens, sein Verhältnis zu den [UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#) (UNGPs) sowie die mögliche Position und Vorgehensweise der Schweiz.

Die **Schweiz** blieb an den **ersten drei Sessionen** weitgehend passiv und äusserte sich nur wenige Male in Allgemeinen Erklärungen, die sich inhaltlich nicht mit dem Abkommen befassten und lediglich darauf verwiesen, dass die Schweiz die Priorität auf die Umsetzung der Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte lege. Als die Bundesverwaltung beim dritten Mehrparteien-Austausch ein weiteres Mal erklärte, dass sie nicht aktiv verhandeln werde, lancierte FIAN Schweiz einen [Aufruf der Zivilgesellschaft an die Schweiz](#), der von 11 entwicklungspolitischen, Menschenrechts-, Naturschutz- und gewerkschaftlichen Organisationen unterzeichnet wurde. An der **vierten Session** nahm die Schweiz dann mit einer Allgemeinen Erklärung sowie täglich gestellten Fragen und Hinweisen teil. Im Hinblick auf die **fünfte Session** verfassten 10 zivilgesellschaftliche Organisationen die «[Erwartungen der Zivilgesellschaft an die Schweiz für die 5. Session der UN-Arbeitsgruppe](#)» und übergaben sie dem EDA. Die Schweiz ergriff nach

der einleitenden Allgemeinen Erklärung wiederum einige Male das Wort und stellte Fragen bzw. machte Hinweise. In der **sechsten Session** verlas die Schweiz wiederum bloss eine Allgemeine Erklärung.

2018 gab das EDA beim **Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte** SKMR die Ausarbeitung des Analysepapiers «[Das verbindliche UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten und die UNGP: Komplemen-täre Instrumente?](#)» zum ersten Abkommensentwurf in Auftrag. Im Jahr 2019 erarbeitete das SKMR ein weiteres [Analyse-papier](#), das den Revidierten Abkommensentwurf von 2019 untersucht. Im Jahr 2020 veröffentlichte das SKMR das [Analysepapier zum dritten Konventionsentwurf](#). 2021 erstellte das SKMR wiederum eine umfangreiche Analyse zum neuen Abkommensentwurf, die jedoch nicht publiziert wurde.

Anfangs 2021 formierte sich die bis anhin informelle Koalition zivilgesellschaftlicher Organisationen in der [Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte](#) der [NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz](#). Diese erarbeitete das Grundlegendokument [Die Zeit für globale verbindliche Konzernverantwortung ist gekommen. Der nationale und internationale Rahmen, der UN-Treaty und das weitere Vorgehen für die Schweiz](#) (mit [Zusammenfassung](#)), den [Vorschlag für ein Verhandlungsmandat für die 7. Session](#) sowie konkrete Änderungsvorschläge für den Abkommensentwurf im Dokument [Proposed changes and comments to the 3rd Revised Draft](#).

2021 wurden im Nationalrat drei **Interpellationen** eingereicht, die sich mit dem Abkommen befassten, und vom Bundesrat beantwortet: Die Interpellation [UNO-Abkommen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte](#) von Claudia Friedl, SP (mit 15 Mitunterzeichnenden aus der SP), die Interpellation [Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in einem Abkommen stärken und erweitern](#) von Roland Fischer, GLP (mit 12 Mitunterzeichnenden aus FDP, GLP, GP, Die Mitte und SP) und [Règlementation globale de la responsabilité des entreprises dans le cadre de la convention de l'ONU sur les sociétés transnationales et les droits humains](#) von Nicolas Walder, GP. Auf die Antwort des Bundesrats zur Interpellation Friedl reagierte die Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte mit einer [Stellungnahme](#).

Kurz vor der siebten Session orientierte das EDA die Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte darüber, dass der Bundesrat der Schweizer Delegation kein Verhandlungsmandat erteilt habe. Um trotzdem die Hintergründe auszuleuchten, reichte FIAN Schweiz gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz ein Zugangsgesuch zu amtlichen Dokumenten ein. Die erhaltenen Dokumente führten zu brisanten Erkenntnissen: Die relevanten Stellen der Bundesverwaltung aus drei Departementen (EDA, WBF, EJPD) hatten im Herbst 2021 tatsächlich die **Einholung eines Verhandlungsmandats** beim Bundesrat vorbereitet. Doch die Übermittlung des Antrags an Bundesrat Ignazio Cassis wurde von höchster Stelle - dem stellvertretenden Generalsekretär und der Staatssekretärin des EDA - gestoppt. Das Generalsekretariat ordnete stattdessen an, dass die Schweiz «die gleiche Strategie wie die anderen westlichen Staaten verfolgen soll, d.h. sie soll die Diskussionen wie bislang weiterverfolgen, ohne sich formell im Verhandlungsprozess einzubringen».

2 ABLAUF UND TEILNAHME

Die [8. Session](#) fand vom 24. bis 28. Oktober 2022 in Genf statt.

Mangels eines weiterbearbeiteten Entwurfstexts wurde **am Text der 7. Session** mit den damaligen Änderungsvorschlägen der Staaten **weitergearbeitet**. Änderungsvorschläge, Zustimmungen, Vorbehalte und Ablehnungen der Delegationen wurden zwar laufend erfasst, aber es fanden wiederum **keine eigentlichen Verhandlungen** über kontroverse Inhalte statt. Für wiederholte Verwirrung und mehrere längere Diskussionen bis zum letzten Tag über Status und Behandlung sorgten die kurz vor der Session vorgelegten [informellen Vorschläge](#) des Vorsitzenden.

Zur Session liegt erst der [Entwurf des offiziellen Berichts](#) vor, die definitive Fassung folgt anfangs 2023. UN Web TV zeichnete die ganze Session in einer [Videoserie](#) auf. [Tägliche Updates](#) veröffentlichte das Business & Human Rights Resource Centre. Einen sehr guten Einblick bietet der Bericht [Kein Nebenschauplatz mehr](#) vom Global Policy Forum.

Mit **67 Staaten** sowie der EU war die Beteiligung ähnlich gross wie bei letzten zwei Sessionen. Bei den **europäischen Staaten** verblieb die Teilnahme weiterhin bei 20 Staaten. Die Schweiz war meist präsent, etwa zur Hälfte vor Ort und zur Hälfte online. Erstmals nahmen Australien und Norwegen teil. Daneben waren die **Nationalen Menschenrechtsinstitutionen** (NMRI) von Deutschland und Frankreich vertreten.

Die **Zivilgesellschaft** war mit gut 60 Organisationen mit ECOSOC-Beraterstatus vertreten, darunter auch CIDSE, FIAN International und Friends of the Earth International. Von der **Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte** verfolgten Vertreter:innen von Actares, CETIM, Fastenaktion, FIAN Schweiz, Helvetas und Pro Natura die Verhandlungen über die ganze Dauer.

3 INHALTE

3.1 Eröffnung der Session, allgemeine Aussagen und Paneldiskussion

Der neue **UN-Hochkommissar für Menschenrechte** Volker Türk eröffnete die Session mit einer Rede, in der er u.a. anerkannte, dass die Bemühungen der Arbeitsgruppe komplementär zu den UNGPs seien und dem von ihnen geforderten 'smart mix' von Massnahmen – zu denen auch verbindliche, internationale Massnahmen zählen – entsprechen. Er rief alle Staaten dazu auf, sich konstruktiv in den Prozess einzubringen.

Der **Vorsitzende** wies darauf hin, dass eine stärkere Beteiligung der Staaten der einzige Weg sei, um Fortschritte zu erreichen, und dass es in diesem demokratischen Prozess keine Gründe für das Abseitsstehen gebe. Auch eine oberflächliche Teilnahme würde nicht zum Vorankommen des Prozesses beitragen.

Die **EU** versicherte, dass sie sich stark in dieser Thematik engagiere und an das Potential eines rechtsverbindlichen Instruments glaube. Sie wiederholte, dass ein internationales Instrument nur dann zu globalen Standards führen könne, wenn es auf einvernehmlichen Rahmenbedingungen aufbaue, rechtlich solide und realistisch umsetzbar sei und von einer kritischen Masse von UN-Mitgliederstaaten aus allen Weltregionen unterstützt werde. Während der vorliegende Entwurf positive Aspekte beinhalte, bleibe die EU besorgt hinsichtlich des Prozesses und des Entwurfstexts. So zweifle sie an der praktischen Umsetzbarkeit, und der Entwurf sei teilweise zu detailliert und vorschreibend und teilweise zu vage. Auch wenn die EU kein Verhandlungsmandat habe, werde sie Elemente in die Diskussion einbringen, insbesondere auf der Grundlage der gegenwärtigen gesetzgeberischen Vorschläge in der EU.

Gerade diese Haltung hob die EU klar von der **Schweiz** ab, die zwar ebenfalls ohne Verhandlungsmandat teilnahm, aber abgesehen von der alljährlichen [Allgemeinen Erklärung](#) beharrlich – oder gleichgültig – schwieg. Unmittelbar nachdem die EU alle Staaten aufgefordert hatte, sich in der Session positiv zu engagieren, verkündete die Schweiz dem Plenum, «sie werde die Arbeiten beobachten, aber nicht aktiv an den Verhandlungen teilnehmen». Die Delegation hob die neue Rechtslage in der Schweiz hervor (Sorgfaltspflicht bezüglich Konfliktmineralien und Kinderarbeit), was sich angesichts der Grösse und Tragweite des UNO-Projekts geradezu kümmerlich anhörte.

Währenddem sich die **Staaten des globalen Südens** zum Vorhaben positiv äusserten (Ägypten, Algerien, Äthiopien, Bolivien, Ecuador, Elfenbeinküste im Namen der Afrikanischen Staatengruppe, Indien, Indonesien, Iran, Kolumbien, Kuba, Namibia, Pakistan, Palästina, Philippinen, Südafrika, Uruguay Venezuela und dieses Mal sogar Brasilien) oder zumindest neutral (Mexiko und Peru), waren die Statements der westlichen Staaten sehr unterschiedlich.

[Frankreich](#) und [Portugal](#) lehnten sich an die Haltung der EU an, aber sicherten als 'Friends of the Chair' ihre Unterstützung zu. **Deutschland** schloss sich voll der Haltung der EU an und votierte für die Struktur eines Rahmenabkommens mit opt in-/opt out-Optionen und den Einsatz von Textbearbeitungsausschüssen im Verhandlungsprozess. **Norwegen** ergriff zum ersten Mal das Wort und erklärte, dass der vorliegende Entwurf sehr geschätzt werde, das Land aber noch nicht in der Lage sei, in die Verhandlungen einzutreten. Die [USA](#) erklärten, dass sie sich konstruktiv engagieren und in redlicher Absicht verhandeln wollten. Sie hielten den Entwurf teilweise als zu vorschreibend, schlugen jedoch vor, solche Elemente in Zusatzprotokolle zum Abkommen auszulagern. Der Text solle kollaborativ mit einem Multistakeholder-Ansatz weiterentwickelt werden. [Japan](#) erklärte, dass der Text noch fundamentale Schwächen enthalte, es jedoch hoffe, dass mehr Einigkeit im Hinblick auf ein Ergebnis erreicht werde, dem so viele Staaten wie möglich zustimmen könnten.

Australien äusserte Bedenken an Prozess und Inhalten und meinte, alternative Wege, die auf den UNGPs aufbauten, sollten geprüft werden. **Grossbritannien** erklärte, den Dritten revidierten Entwurf nicht unterstützen zu können, da vorangehende Bedenken nicht berücksichtigt worden seien, und schlug die Form eines Rahmenabkommens vor.

China äusserte sich überraschend positiv. Es unterstütze die Verhandlungen und werde die Arbeit des Vorsitzenden aktiv mittragen. **Russland** erklärte, seine Position habe sich nicht geändert.

Beim abschliessenden Runden Tisch mit zwei Experten, beides Mitglieder der [UN-Experten-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte](#), brachte Robert McCorquodale die Auffassung der Arbeitsgruppe vor, dass das **Abkommen als Teil des 'smart mix' der UNGPs benötigt** werde. Surya Deva erklärte, dass eine **blasse Übersetzung der UNGPs in das Abkommen nicht funktionieren** würde. Die zweite Säule der UNGPs, die Verantwortung der Unternehmen, sei nicht rechtsverbindlich gedacht und der Text dementsprechend nicht geeignet für ein Abkommen. Die UNGPs seien nicht perfekt, und das Abkommen könne diese Lücken füllen, wie z.B. bezüglich Klimawandel, Umwelt und des Prinzips der freien, vorgängigen und informierten Zustimmung indigener Völker. Die **'Friends of the Chair'** sollten den **Prozess der Konsensbildung nun aktiv anführen**, und sie sollten **von einer Gruppe von Expert:innen, zivilgesellschaftlicher und gewerkschaftlicher Vertreter:innen unterstützt** werden. Staaten mit genügend Ressourcen sollen den Prozess **finanziell unterstützen**. Es soll ein klarer Zeitplan für die weiteren Verhandlungen aufgestellt werden. Wenn Staaten den politischen Willen zeigten und in redlicher Absicht verhandelten, sollte es möglich sein, die **Verhandlungen 2025 abzuschliessen**.

3.2 Diskussion der einzelnen Artikel

Die Weiterarbeit am Dritten revidierten Entwurf brachte **nicht viele Änderungsvorschläge**. Die Staaten konzentrierten sich darauf, zu früheren und aktuellen Änderungsvorschlägen ihre **Zustimmungen, Vorbehalte und Ablehnungen** kundzutun. Deshalb geht der Bericht – abweichend zu den früheren Berichten – nicht auf die einzelnen Artikel ein, sondern fasst die Diskussionen thematisch zusammen. Die textbezogenen Stellungnahmen der Staaten sind im [Document of real-time updates to the third revised draft text during the eighth session](#) (dunkelgelb gekennzeichnet gegenüber denjenigen aus der 7. Session) vollständig wiedergegeben.

Einige Staaten, darunter Kuba, Palästina, Panama, Südafrika und die Philippinen, forderten an verschiedenen Stellen, dass das Abkommen stärker die Rolle von Unternehmen bezüglich **Klimakrise** und **Umweltschäden** behandeln solle.

Einige Staaten, darunter Bolivien, Costa Rica, Kenia und Namibia, bekräftigten die Forderung, dass bei den durch das Abkommen geregelten Massnahmen eine **Gender-Perspektive** eingenommen werden müsse. Zudem forderten Brasilien, Kenia, Mexiko, Palästina, Panama und Uruguay für **Kinder** und Bolivien, Namibia und Südafrika für **Bäuer:innen** besondere Berücksichtigung.

Brasilien, Costa Rica, Mexiko, Palästina, Panama und Uruguay wehrten sich dagegen, dass, wie in der 7. Session beantragt, die explizite Nennung der Rechte der **Menschenrechtsverteidiger:innen** aus dem Entwurf gestrichen werden solle.

Die USA machten den interessanten Vorschlag, im ganzen Text den Begriff **«Opfer»** durch «Rechtsträger:innen» (rights holders) zu ersetzen. Brasilien bemängelte zurecht, dass der Begriff «Opfer» immer mit passiver Sprache verbunden sei. Es solle jedoch mittels aktiver Sprache klar ausgedrückt werden, wer wofür verantwortlich sei, z.B. bezüglich Informationsvermittlung in ihrer Sprache.

Bei verschiedenen Artikeln gaben erneut die Meinungsverschiedenheiten zur Frage, welche Unternehmen durch das Abkommen reguliert werden sollen, Anlass zu Interventionen. So schlossen sich Bolivien und die Philippinen der Forderung von Ägypten, China, Kuba, Indonesien, Iran und Pakistan an, dass das Abkommen **ausschliesslich für transnationale Konzerne** und andere Unternehmen mit transnationalem Charakter gelten solle, so wie dies in der Resolution 26/9 vorgesehen sei. Kenia, Mexiko, Namibia, Palästina und Panama hingegen forderten, dass das Abkommen für **alle Unternehmen** gelten solle, insbesondere aber für Wirtschaftstätigkeiten mit transnationalem Charakter.

Die USA unterstrichen immer wieder ihre Auffassung, dass **Unternehmen keine «Verpflichtung», sondern ausschliesslich eine «Verantwortung»** hätten, Menschenrechte zu achten, und daher auch keine «Menschenrechtsverstösse» begehen, sondern nur «nachteilige Auswirkungen» auf die Menschenrechte haben könnten. Sie sollten sich daher lediglich darum «bemühen», solche Auswirkungen zu vermeiden oder zu mildern.

Mehrere Staaten betonten, dass die **Sorgfaltsprüfung** nicht vor **Haftbarkeit** schützen könne. Südafrika und Namibia brachten Vorschläge zur stärkeren und umfassenderen Berücksichtigung von **Arbeitsrechten** in der Sorgfaltspflicht ein.

Manche Staaten verteidigten das explizite **Verbot der Ablehnung der gerichtlichen Zuständigkeit** («forum non conveniens») und die Beibehaltung von Artikel 11 zum **anwendbaren Recht**, den der Vorsitzende zur Streichung vorschlug.

Mit **grossem Engagement und zahlreichen Beiträgen** setzte sich die **Zivilgesellschaft** für Bewahrung und Stärkung der Rechte und des Schutzes der Opfer, des Zugangs zu Recht und Wiedergutmachung sowie der Prävention und Haftung ein.

3.3 Empfehlungen des Vorsitzenden und Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe

Der vorab veröffentlichte Entwurf der Empfehlungen und Schlussfolgerungen löste bei den informellen Verhandlungen hinter verschlossenen Türen stundenlange Diskussionen unter den Staaten aus, insbesondere auch wegen des Status der informellen Vorschläge des Vorsitzenden. Schliesslich einigten sich die Staaten darauf, letztere bloss als Konferenzraumpapier auf der Website der Arbeitsgruppe zu veröffentlichen.

Die verabschiedeten Empfehlungen und Schlussfolgerungen werden im Kapitel 5 «AUSBLICK» erläutert.

4 BEWERTUNG UND FAZIT

4.1 Prozess

Das Jahr zwischen der 7. und 8. Session war geprägt von der **Passivität des Vorsitzenden**, der die am Ende der 7. Session vereinbarten Schritte teilweise nicht umsetzte. Insbesondere liess er die **Gruppe der ‘Friends of the Chair’ nicht in Aktion** treten, womit für die 8. Session auch **keine neue Entwurfsfassung** entstand. Der Prozess wurde von ersten Staaten schon für tot erklärt.

Nichtsdestoweniger ging der **Prozess überraschenderweise gestärkt** aus dieser ungünstigen Lage hervor: Viele Staaten bekräftigten den offiziellen **Dritten revidierten Entwurf** mit den Änderungsvorschlägen aus der 7. Session als **einziges legitimes Verhandlungsdokument**. Die informellen Vorschläge des Vorsitzenden, die die bisherigen Ergebnisse abgeschwächt hätten, wurden nur als Konferenzraumpapier klassiert. Ausserdem wurde die konkurrierende Idee einer blutleeren **‘Framework convention’** nur noch von wenigen Staaten erwähnt und **nicht mehr weiterverfolgt**. Somit erhielt das **offizielle Entwurfsdokument eine starke Stellung** für die Zukunft. Zudem ist die **Gruppe der ‘Friends of the Chair’** nun vollständig und **einsatzbereit**. Der Prozess ist nicht tot, sondern geht – gestärkt – weiter!

Die Auswertung der Teilnahme und der Haltungen ergibt folgendes Bild:

Staatengruppe	unterstützend	neutral bis kritisch	kritisch bis ablehnend	schweigend
Afrikanische Gruppe	Ägypten, Äthiopien, Algerien, Elfenbeinküste, Kenia, Namibia, Südafrika			Angola, Burkina Faso, Kamerun, Mali, Moçambique, Sambia, Senegal, Togo
Asiatisch-pazifische Gruppe	China, Indien, Indonesien, Iran, Pakistan, Philippinen	Japan		Brunei, Irak, Katar, Korea, Malaysia, Saudi Arabien
Lateinamerikanische und karibische Gruppe	Argentinien, Bolivien, Brasilien, Costa Rica, Ecuador, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Panama, Peru, Uruguay, Venezuela			Chile, El Salvador, Guatemala, Paraguay
Osteuropäische Gruppe	Aserbajdschan	Russland		Tschechien, Litauen

Staatengruppe	unterstützend	neutral bis kritisch	kritisch bis ablehnend	schweigend
Gruppe westeuropäischer und anderer Staaten	Frankreich, Norwegen, Portugal	EU, Deutschland, Schweiz, USA	Australien, Grossbritannien	Belgien, Finnland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden, Spanien, Türkei
Beobachterstaaten	Palästina			
Total (ohne Beobachterstaaten und EU), Anzahl und Verteilung in %	29 44 %	5 8 %	2 3 %	30 45 %

Bei den unterstützenden Staaten **variiert die Unterstützung erheblich**, und es ist zwischen Unterstützung für den Prozess und Unterstützung für Inhalte zu unterscheiden. Bezüglich der Inhalte reichen die Positionen von Verwässerung bis zur konsequenten Umsetzung der Vorstellungen der sozialen Bewegungen und betroffenen Gemeinschaften.

Gegenüber 2021 zeigen sich bedeutende Verschiebungen:

- Die **Anzahl unterstützender Staaten hat von 22 auf 29 zugenommen**, was zwischen einem Drittel und der Hälfte der anwesenden Staaten liegt.
- Die **Anzahl ablehnender Staaten hat von 7 auf 2 abgenommen**.

Folgende Wechsel fallen auf, die alle politisch wichtige Staaten betreffen:

- von einer kritischen / ablehnenden zu einer unterstützenden Haltung: Brasilien, China
- von einer kritischen / ablehnenden zu einer neutralen / kritischen Haltung: Japan, Russland, USA

In die Gegenrichtung haben sich keine Verschiebungen ergeben. Somit kann klar festgehalten werden: **Die Unterstützung für das Abkommen nimmt zu, gerade auch von wichtigen Staaten.**

Die **Beteiligung der aktiven Staaten** präsentiert sich gemäss Anzahl Interventionen am Entwurfstext folgendermassen:

Staat	Anzahl Interventionen
Brasilien	25
Mexiko, Namibia, Palästina	16
Südafrika, USA	13
Bolivien, Kenia, Panama	10
Uruguay	7
Ägypten	6
Costa Rica	4
Ecuador, Philippinen	3
Äthiopien, China	2
Iran	1

Mit total 157 Interventionen liegt die **diesjährige Bearbeitungsintensität massiv tiefer** als im Vorjahr mit 440 Interventionen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass keine neue Entwurfsfassung vorgelegt wurde.

Bemerkenswerterweise haben sich **Frankreich und Portugal als 'Friends of the Chair'** zur Verfügung gestellt, obwohl beide Staaten nach unserem Wissensstand **keine Verhandlungsmandate** ausgestellt haben (was ja wegen der verschleppten Kompetenzklärung zwischen EU und Mitgliedstaaten auch kaum möglich wäre). An diesem Engagement könnte sich die Schweiz ein Beispiel nehmen.

4.2 Inhalte

Mit dem Fehlen einer neuen Entwurfsfassung und dem Ausbleiben aktiver Konsensfindung (z.B. mittels Entwurfsausschüssen) ergaben sich **keine wichtigen Änderungen am Text**, hingegen **manche eher auf Details gerichtete Änderungsvorschläge**. Zu den bisherigen Änderungsvorschlägen wurden viele Zustimmung und nur wenig Opposition vorgebracht.

Der krasseste Änderungsvorschlag war wohl der Antrag der USA, den ganzen Art. 12 zu gegenseitiger Rechtshilfe und internationaler gerichtlicher Zusammenarbeit zu streichen. **Brasilien** trat mit einigen **Ab schwächungsvorschlägen** auf, verschiedene andere **Staaten des globalen Südens** hingegen mit **Ver schärfungsvorschlägen**.

Da die informellen Vorschläge des Vorsitzenden in die abschliessenden Empfehlungen und Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe aufgenommen wurden und sich der Vorsitzende bei der Aktualisierung des Abkommensentwurfs darauf beziehen kann, ist die **Gefahr der abschwächenden Wirkung** dieser Vorschläge noch nicht gebannt.

4.3 Aktivität und Haltung der Schweiz

Es ist den verantwortlichen Stellen in der Bundesverwaltung hoch anzurechnen, dass sie vor der 7. Session um ein Verhandlungsmandat ersuchten, um endlich die Passivität der Schweiz brechen zu können (auch wenn das Mandat voraussichtlich sehr zweifelhaft ausgefallen wäre). Leider blockierte die oberste Verwaltungsebene im EDA das Mandatsgesuch, womit die **Schweizer Delegation an den letzten beiden Sessi onen in ihrer Handlungsfähigkeit sehr eingeschränkt** blieb. Trotzdem wundert es weiterhin, dass sich die Delegation nicht zu Inhalten äusserte, die mit bekannten Schweizer Positionen übereinstimmen und deswegen keines Verhandlungsmandats bedürfen, z.B. bezüglich des Schutzes von Menschenrechtsverteidiger:innen.

Wie sich im Laufe des Jahres und an der 8. Session zeigte, hat sich nun die **Ausgangslage gegenüber 2021 erheblich verändert**, sodass das **Abseitsstehen der Schweiz noch unverständlicher und inakzeptabler** wird.

4.4 Fazit

Inhaltlich wurden **kaum Fortschritte** erzielt, doch hat das **offizielle Entwurfsdokument** nun eine **starke Stellung für die Zukunft** bekommen. Die definitive Fassung dürfte auf dieser Grundlage entstehen.

Die **Unterstützung des Prozesses** durch die Staaten **hat zugenommen** und dürfte weiter zunehmen. Die früheren Opponenten USA und EU haben eingesehen, dass sie den Prozess nicht stoppen können. Sie arbeiten nun mit, werden aber darauf hinarbeiten, dass das Resultat ihren Interessen entspricht.

Mit dem offiziellen Verhandlungseintritt der USA ist **möglicherweise** der Weg bereitet, dass **auch Grossbritannien, Kanada, Australien und Japan** gelegentlich aktiv in die Verhandlungen eintreten werden.

Das **Vorantreiben des Prozesses** wird nun wesentlich von den 'Friends of the Chair' und weiteren ein satzwilligen Staaten abhängen. Entscheidend werden **intersessionale Aktivitäten und neue Methoden** sein wie z.B. themenbezogene Konsultationen und Entwurfsausschüsse.

Die **Schweiz** wird aufgrund der neuen Ausgangslage eine **neue Haltung** finden müssen.

5 AUSBLICK

5.1 Allgemein

Gemäss den vom Plenum verabschiedeten **Empfehlungen des Vorsitzenden** sind die nächsten Schritte:

- Das Sekretariat wird den **Entwurfstext und die informellen Vorschläge des Vorsitzenden** mit den Änderungsvorschlägen der Staaten und die **Statements der Staaten und übrigen Beteiligten** bis Ende 2022 auf der Website der Arbeitsgruppe **veröffentlichen**.
- Der Vorsitzende wird sobald wie möglich **Treffen der 'Friends of the Chair'** einberufen, um sich auf ein gangbares **weiteres Vorgehen** zu einigen.

- Während der intersessionalen Zeit wird der Vorsitzende **Konsultationen** vermitteln. Unter seiner Leitung «könnten» die 'Friends of the Chair' gebeten werden, Konsultationen zwischen den Staaten einzuberufen und zu leiten. Die **Arbeitsgruppe** wird **über die Modalitäten** und regelmässig **über den Fortschritt der Konsultationen informiert** werden.
- Der Vorsitzende wird die von den **nicht-staatlichen Beteiligten** eingebrachten textlichen Vorschläge für die Weiterarbeit am Entwurfstext während der intersessionalen Zeit zur Verfügung stellen. Die 'Friends of the Chair' werden diese Beteiligten **konsultieren und zu schriftlichen Eingaben einladen**.
- Basierend auf den bisherigen textlichen Vorschlägen und Kommentaren der Staaten sowie auf den Ergebnissen der Konsultationen wird der Vorsitzende die **Entwurfssfassung aktualisieren und bis Ende 2023 veröffentlichen**.
- Im Herbst 2023 wird die **9. Session** abgehalten.

5.2 Auf Ebene der EU

Im September 2022 erklärte der **deutsche Arbeitsminister** Hubertus Heil: «Wenn wir das [eine verbindliche Regulierung] auf europäischer Ebene gut hinbekommen, dann ist das auch eine gute Grundlage für internationale Regeln. Und die brauchen wir. Denn eine globale Wirtschaft braucht eben auch globale Regeln [...]. So ist es aus meiner Sicht **überfällig, dass die Europäische Union** [...] jetzt endlich **ein Verhandlungsmandat beschliesst**, um auch diesen internationalen Prozess konstruktiv nicht nur begleiten zu können, sondern daran mitarbeiten zu können.»

In bilateralen Gesprächen mit der Zivilgesellschaft erklärte die EU-Vertretung, vor einem offiziellen Verhandlungseintritt die gemeinsame Positionierung im Rat der EU zur kommenden EU-Richtlinie zu nachhaltiger Unternehmensführung abwarten zu wollen. Dies ist am 1. Dezember 2022 erfolgt, womit **einem Verhandlungsmandat für die neunte Session im Herbst 2023 nichts mehr im Wege stehen** sollte. Bereits mehr als die Hälfte der EU-Mitgliedsstaaten wie auch der deutsche Arbeitsminister haben den Europäischen Auswärtigen Dienst dazu aufgefordert.

5.3 Erwartungen an die Schweiz

Die Haltung der Schweiz beruht noch auf der Anordnung des Generalsekretariats des EDA vom Herbst 2022, wonach die Schweiz «die gleiche Strategie wie die anderen westlichen Staaten verfolgen soll, d.h. sie soll die Diskussionen wie bislang weiterverfolgen, ohne sich formell im Verhandlungsprozess einzubringen».

Gegenüber damals hat sich die **Ausgangslage entscheidend verändert**:

- Die **USA** als gewichtigster westlicher Staat sind **offiziell in die Verhandlungen eingetreten**.
- **Frankreich und Portugal** als weitere westliche Staaten werden in der Gruppe der 'Friends of the Chair' mitwirken.
- Die **EU** wird höchstwahrscheinlich auf die 9. Session hin ein **Verhandlungsmandat** erlassen, das sich auf den dannzumaligen Stand der EU-Richtlinie zu nachhaltiger Unternehmensführung abstützen dürfte.
- Die **EU-Richtlinie**, an die die Schweiz ihre Rechtslage angleichen will, dürfte im Sommer 2023 im Rahmen der Trilog-Verhandlungen zwischen Kommission, Rat und Parlament schon weitgehend ausgearbeitet sein.

Gemäss dem Ansatz des EDA, dass die Schweiz «die gleiche Strategie wie die anderen westlichen Staaten verfolgen soll», würde dies einen **offiziellen Verhandlungseintritt der Schweiz**, basierend auf einem Verhandlungsmandat, nahelegen. Auch die Begründung des Abseitsstehens mit dem «Fernbleiben der wichtigsten westlichen Volkswirtschaften von den Verhandlungen» (bundesrätliche Antwort auf die bisherigen Interpellationen) zieht nicht mehr.

Grundlage für das Mandat könnte die Anerkennung sein, dass

- die UNGPs und die (unterschiedlichen und unkoordinierten) Nationalen Aktionspläne für Wirtschaft und Menschenrechte nicht genügen, um die Menschenrechte ausreichend zu schützen,
- sich das Abkommen komplementär zu den UNGPs verhält, Lücken der UNGPs füllt und die internationale verbindliche Dimension des von den UNGPs geforderten 'smart mix' ausmacht,

- und das Abkommen die Ziele des Bundesrats – Vermeidung eines Alleingangs, internationale breite Abstützung, ein 'level playing field' für die transnationale Wirtschaft – bestmöglich erfüllt.

Inhaltlich könnte sich das Mandat neben anderem auf die EU-Richtlinie abstützen, mit welcher die Schweiz gleichziehen will. Entsprechende Vorarbeiten sind ja im Gang (s. [Bericht](#) des EJPD «Analyse Vorschläge EU-Richtlinien über Sorgfaltspflichten und Berichterstattung zur Nachhaltigkeit und möglicher Anpassungsbedarf im Schweizer Recht» vom 25.11.2022).

5.4 Schlusswort

Menschenrechtsschutz kann nur im **Verbund aller Ebenen** gelingen – von der nationalen (mit einem **Konzernverantwortungsgesetz**) über die kontinentale (mit der **EU-Richtlinie**) bis hin zur globalen Ebene (mit dem **UN-Abkommen**).

Die **Zivilgesellschaft** wird, spätestens nach der Ausstellung eines EU-Verhandlungsmandats, auf allen Ebenen auf eine umgehende **Erteilung eines konstruktiven Verhandlungsmandats durch den Bundesrat** hinwirken.

Auch vom **Parlament** wird erwartet, dass es für einen inhaltlich konstruktiven **Verhandlungseintritt der Schweiz aktiv wird**.

Mit einer aktiven Beteiligung kann die Schweiz ihrer eigenen **Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik gerecht werden**: «In internationalen Organisationen und Allianzen **bringt sich die Schweiz [...] aktiv in die internationale Regelgestaltung ein**. Um nicht als «Rule Taker» bereits ausgehandelte Lösungen übernehmen zu müssen, [...] beteiligt sich die Schweiz an entsprechenden Arbeiten und Prozessen. Sie will als «Rule Shaper» Einfluss auf die Regelgestaltung ausüben.»

Es sind **Spielregeln, die kommen werden!**
