

# DIE ZEIT FÜR GLOBALE VERBINDLICHE KONZERNVERANTWORTUNG IST GEKOMMEN

Der nationale und internationale Rahmen, der UN-Treaty und das weitere Vorgehen für die Schweiz

Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte  
der NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz

21.04.2023

## INHALT

1	DER AKTUELLE NATIONALE UND INTERNATIONALE RAHMEN .....	3
1.1	Konzernverantwortung auf mehreren Ebenen .....	3
1.2	Rechtliche Ausgangslage in der Schweiz .....	3
1.3	Regulatorische Absichten des Bundesrats .....	4
1.3.1	Botschaft zur Konzernverantwortungsinitiative .....	4
1.3.2	Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte .....	5
1.3.3	Statements von Bundesrätin Karin Keller-Sutter .....	5
1.3.4	Strategie Nachhaltige Entwicklung .....	5
1.3.5	Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik des Bundesrats.....	5
1.3.6	Fazit .....	6
1.4	Die Entwicklungen in Europa .....	6
1.4.1	Entwicklungen in einzelnen Staaten.....	6
1.4.2	Entwicklungen auf der Ebene der EU .....	6
1.5	Der globale Rahmen .....	8
1.5.1	Unverbindliche Instrumente - Chancen und Grenzen.....	8
1.5.2	Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und die UN-Charta.....	10
1.5.3	Die Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten.....	10
1.5.4	Allgemeiner Kommentar Nr. 24 des CESCR .....	11
1.5.5	Wirtschaftsabkommen .....	12
1.6	Fazit.....	12
1.6.1	Ein neuer Trend auf allen Ebenen.....	12
1.6.2	Vorrangige Staatsaufgabe ist Regulierung, nicht Dialog.....	13
1.6.3	Nach der Globalisierung der Wirtschaft: Die Globalisierung der Justiz .....	13
1.6.4	Zusammenfassung.....	14
2	DAS UN-ABKOMMEN FÜR GLOBALE KONZERNVERANTWORTUNG .....	14
2.1	Bisherige Entwicklung im Rahmen der UNO.....	14
2.2	Zielsetzung und Inhalte.....	15
2.2.1	Zweck (Art. 2) und Ziele.....	15
2.2.2	Geltungsbereich (Art. 3) .....	15
2.2.3	Rechte und Schutz der Opfer, Zugang zu Abhilfe (Art. 4, 5 und 7) .....	16
2.2.4	Vorbeugung (Art. 6) .....	17
2.2.5	Haftung (Art. 8) .....	17
2.2.6	Gerichtliche Zuständigkeit, Verjährung und anwendbares Recht (Art. 9, 10 und 11) .....	17
2.2.7	Gegenseitige Rechtshilfe und internationale gerichtliche Zusammenarbeit (Art. 12) .....	18
2.2.8	Konsistenz mit dem Völkerrecht (Art. 14) .....	18
2.2.9	Institutionelle Regelungen (Art. 15) .....	19
2.2.10	Umsetzung (Art. 16).....	19
2.3	Einbettung in das Völkerrecht .....	20
2.4	Die Einschätzung durch das SKMR und Nationale Menschenrechtsinstitutionen.....	21
2.5	Probleme und Herausforderungen .....	22

2.6	Bedeutung und Chancen.....	23
2.7	Bisherige Entwicklung in der Schweiz .....	24
2.8	Bisherige Entwicklung in der EU .....	26
3	DAS WEITERE VORGEHEN FÜR DIE SCHWEIZ .....	26
3.1	Einleitung und Zielsetzung .....	26
3.2	Den Worten Taten folgen lassen: Dem effektiven Menschenrechtsschutz, den UNGPs und der Rechtsgleichheit verpflichtet.....	27
3.3	Keine Optionen: Weiter wie bisher .....	29
3.3.1	Die Verhandlungen bloss beobachten .....	29
3.3.2	Die UNGPs und das Schweizer Recht als das Mass aller Dinge: Bloss die Kohärenz sicherstellen .....	29
3.4	Zusammenfassung .....	30



Die 3. Session der Zwischenstaatlichen UN-Arbeitsgruppe für Transnationale Konzerne und Menschenrechte. © FIAN Schweiz

## 1 DER AKTUELLE NATIONALE UND INTERNATIONALE RAHMEN

### 1.1 Konzernverantwortung auf mehreren Ebenen

Die Frage der verbindlichen Konzernverantwortung gegenüber Menschenrechten und Umwelt hat in den letzten Jahren auf verschiedenen Ebenen **immer mehr Dringlichkeit** erfahren und Fahrt aufgenommen. Diese Ebenen sind:

- die **nationale Ebene** (Bestrebungen in der Schweiz und in manchen europäischen Staaten)
- die **kontinentale Ebene** (Bestrebungen in der EU und in der Afrikanischen Union)
- die **globale Ebene** (Bestrebungen im Rahmen der UNO, der OECD u.a.)

Im Hinblick auf eine sinnvolle und effektive Regulierung der Konzernverantwortung müssen die **Aktivitäten** auf all diesen Ebenen **gemeinsam gesehen und möglichst koordiniert entwickelt und aufeinander abgestimmt** werden. Sie sollen sich gegenseitig verstärken und die **bestmöglichen Lösungen** ermöglichen. Eine **regulatorische Fragmentierung** innerhalb und zwischen den Ebenen muss **vermieden werden**.

Diese **Ebenen können nicht voneinander getrennt werden**: Regulierungen in der EU oder auf globaler Ebene werden transnationale Schweizer Konzerne betreffen, auch wenn die Schweiz nicht Mitglied der EU ist oder eine globale Regulierung nicht ratifiziert.

### 1.2 Rechtliche Ausgangslage in der Schweiz

Mit der Abstimmung über die [Konzernverantwortungsinitiative](#) (KVI) am 29. November 2020 klärte sich nach Jahren der Ungewissheit die rechtliche Lage bezüglich Wirtschaft und Menschenrechte in der Schweiz: Nachdem die Initiative bloss am Ständemehr scheiterte, tritt der [indirekte Gegenvorschlag](#) in Kraft. Dessen Elemente sind:

- jährliche **Berichterstattungspflicht** für grössere Unternehmen zu den Themen Umwelt, Soziales, Arbeitnehmende, Menschenrechte und Bekämpfung der Korruption im In- und Ausland; mit Sanktion bei Unterlassung
- **Sorgfaltspflicht** für alle Unternehmen, jedoch beschränkt auf eine Auswahl von Konfliktmineralien und auf Kinderarbeit; ohne Sanktionen bei Nichteinhaltung.

Mit dem Gegenvorschlag ist der **erste Schritt für eine Regulierung mit extraterritorialer Reichweite** getan. Dieses Tabu in der schweizerischen Politik ist somit gebrochen und das Eingeständnis erfolgt, dass bloss «Erwartungen» des Bundesrats an Konzerne nicht ausreichen. Allerdings hat die [Umsetzungsverordnung](#) zum Gegenvorschlag das ohnehin schwache Gesetz noch weiter verwässert und dürfte kaum konkrete Wirkung zeigen.

Wie das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR in einem [Artikel](#) schrieb, lehnt sich die Schweiz mit dem Gegenvorschlag teilweise an bestehende Regulierungen in anderen Ländern und der EU an. Bereits jetzt ist **abzusehen, dass weitere Schritte auf Gesetzesstufe folgen müssen**, wenn die Schweiz mit internationalen Entwicklungen auf Dauer nachziehen will. So schreibt das SKMR auch in seinem [Jahresbericht 2020](#), «dass immer mehr Staaten eine verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungspflicht befürworten. Für eine offene Volkswirtschaft wie die Schweiz und ihre Unternehmen sind klare, auf das internationale Umfeld abgestimmte Rahmenbedingungen zentral. Der vom Parlament verabschiedete indirekte Gegenvorschlag ist deshalb nicht das Ende einer Diskussion, sondern erst deren Anfang. Auch in der Schweiz werden **weitere Schritte für verbindlichere menschenrechtliche Pflichten von Unternehmen folgen müssen**, um neuen internationalen Standards gerecht zu werden.»

Im November 2022 veröffentlichte das EJPD den [Bericht](#) «Analyse Vorschläge EU-Richtlinien über Sorgfaltspflichten und Berichterstattung zur Nachhaltigkeit und möglicher Anpassungsbedarf im Schweizer Recht». Die EU-Richtlinien sind die verbindlichen Grundlagen für die entsprechenden Gesetzgebungen in allen EU-Mitgliedstaaten (vgl. Kap. 1.4.2 «Entwicklungen auf der Ebene der EU»). Der Bericht kommt zum Schluss:

Insgesamt ergibt die Analyse, dass doch **erhebliche Unterschiede** zwischen den – nicht endgültigen – Fassungen der Richtlinienentwürfe und den am 1. Januar 2022 in Kraft getretenen Normen des Schweizer Rechts vorliegen und das **Schweizer Recht in verschiedener Hinsicht weniger strenge Anforderungen** stellt.

Im Bereich der **Sorgfaltspflichten** sind die wesentlichen Differenzen (s. Ziff. 6):

- Geographischer Anwendungsbereich: Drittstaatenregelung;
- Inhaltlicher Umfang der Sorgfaltspflichten: **Menschenrechte und Umwelt**;
- **Geltungsbereich im Unternehmen**: umfasst die eigene Geschäftstätigkeit, diejenige der Tochterunternehmen, etablierte **direkte oder indirekte Geschäftsbeziehungen in der vor- und nachgelagerten Wertschöpfungskette**;
- **Durchsetzungsmechanismen**: neue **Unternehmenshaftung**;
- **behördliche Aufsicht** (neue Aufsichtsbehörde, Netzwerk der Aufsichtsbehörden, bevollmächtigte Person in der EU).

Im Weiteren ist nicht zu vergessen, dass die **KVI** die Zustimmung der **Mehrheit der Bevölkerung** erhielt, welche im Sinne der Initiative für folgende Elemente votierte:

- **Sorgfaltspflicht** für grössere Unternehmen, ohne sektorielle oder zielgruppenspezifische Einschränkungen, einschliesslich **Berichterstattungspflicht**
- zivilrechtliche **Haftbarkeit** für Schädigung der Menschenrechte oder der Umwelt, auch durch kontrollierte Firmen
- **Zugang zum Recht in der Schweiz** auch für Opfer im Ausland

Da der Gegenvorschlag im Unterschied zur Initiative nicht auf Verfassungs-, sondern Gesetzesstufe umgesetzt wird, ist immerhin eine Weiterentwicklung der Bestimmungen relativ leicht möglich. Es braucht keine Volksinitiative, sondern das Parlament kann Änderungen beschliessen.

Es gilt nun in der Schweiz eine menschenrechtliche **Berichterstattungspflicht** und eine auf Konfliktmineralien und Kinderarbeit **begrenzte Sorgfaltspflicht**. Die Mehrheit der Bevölkerung befürwortet darüber hinaus eine uneingeschränkte Sorgfaltspflicht, eine zivilrechtliche Haftbarkeit und einen Zugang zu Schweizer Gerichten für Opfer im Ausland.

### 1.3 Regulatorische Absichten des Bundesrats

Aus verschiedenen Dokumenten lassen sich die bisherigen Haltungen des Bundesrats bezüglich einer (künftigen) internationalen Regulierung im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte erkennen:

#### 1.3.1 Botschaft zur Konzernverantwortungsinitiative

In der **Botschaft** zur KVI vom 15. September 2017 setzte der Bundesrat bei regulatorischen Massnahmen stark auf eine internationale breite Abstützung, auf internationale Koordination und Zusammenarbeit und erkannte sogar einen Handlungsbedarf:

Allerdings **besteht ein Handlungsbedarf in den Bereichen in Wirtschaft und Menschenrechte sowie Umweltschutz** sowohl auf nationaler wie auch **auf internationaler Ebene**. Um dem Handlungsbedarf nachzukommen, setzt der Bundesrat auf ein **international abgestimmtes Vorgehen** [...]. (Kap. 2.6)

Gleichzeitig verzichtet der Bund auf Alleingänge und **achtet darauf, dass mögliche Regelungen in diesem Bereich international breit abgestützt sind**, um eine Benachteiligung des Wirtschaftsstandorts Schweiz zu verhindern. (Kap. 4.1)

Sofern nicht **gleichzeitig weltweit vergleichbare Haftungsnormen** eingeführt werden, würde die Initiative den Geschädigten nur wenig bis gar nicht helfen. (Kap. 4.4.1)

Zudem hob der Bundesrat sogar die aktive Mitwirkung an der Erarbeitung von Instrumenten auf internationaler Ebene hervor:

[...] sieht es die Schweiz als ihre **Pflicht** an, **sich besonders für die Achtung der Menschenrechte durch die Privatwirtschaft einzusetzen**. (Kap. 2.4)

Auch **wirkt der Bund aktiv an der Erarbeitung**, Weiterentwicklung und Umsetzung **von international breit abgestützten** Initiativen, Leitlinien und **Instrumenten** v. a. im Rahmen der UNO, OECD und der IAO mit. (Kap. 2.4)

### 1.3.2 Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte

Im [Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte](#) (NAP) 2020-23 kündigt der Bundesrat in Kap. 2.1.2 «nötigenfalls» rechtsverbindliche Instrumente an: «Der Bund nutzt seine Einflussmöglichkeiten in Form von nicht rechtsverbindlichen und nötigenfalls **rechtsverbindlichen Instrumenten**, um die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen in einem den Risiken angemessenen Ausmass zu fördern und zu verlangen.» Und im gleichen Kapitel bekräftigt er: «der Bundesrat [...] setzt auf ein **koordiniertes Vorgehen auf internationaler Ebene**». Leitprinzip 10 hält fest: «Der Bund soll dazu beitragen, dass **multilaterale Institutionen das Thema Wirtschaft und Menschenrechte aktiv** und in kohärenter Art und Weise **bearbeiten**. [...] Der Bund setzt sich für ein **Level Playing Field** im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte ein.»

Ansonsten sind im NAP **keine regulatorischen Ansätze erkennbar**. Der Bundesrat beschränkt sich darauf, an die Unternehmen «Erwartungen» zu richten, sie zu «sensibilisieren», zu «ermutigen», zu «unterstützen» und «anzuhalten», «Anreize» zu setzen, «Dialog» und «Kommunikation» zu betreiben. Er ist ein an den Goodwill der Konzerne appellierendes, non-regulatorisches Instrument, das auf dem Prinzip Hoffnung aufbaut.

Die mit dem NAP verknüpften Bemühungen erreichen diejenigen Unternehmen, die willens sind, sich damit auseinanderzusetzen, und sie werden insoweit umgesetzt, als es die Unternehmen wollen. Der NAP ist jedoch klar **nicht darauf ausgerichtet und nicht in der Lage** sicherzustellen, dass **Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Schweizer Unternehmen im Ausland konsequent verhindert** bzw. eingetretene Verstösse verfolgt, sanktioniert und wiedergutmacht werden.

### 1.3.3 Statements von Bundesrätin Karin Keller-Sutter

Bundesrätin Karin Keller-Sutter sagte am 4. März 2020 im Parlament «Diese **Rahmenbedingungen sollen international möglichst einheitlich** sein» und verdeutlichte in der [SRF-Arena vom 30. Oktober 2020](#): «Wir wollen eine **international abgestimmte Lösung**» und «**Die Schweiz arbeitet sehr stark mit in den internationalen Gremien** und wirkt mit, wenn es um den **Schutz der Menschenrechte** geht [...] Eine Wirkung hat man, wenn beispielsweise ein **gesamter Raum** wie z.B. die europäischen Staaten eine **gleichlautende Gesetzgebung** hat, dann hat man auch **gleich lange Spiesse**».

### 1.3.4 Strategie Nachhaltige Entwicklung

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ist der Referenzrahmen, den sich die Staatengemeinschaft gesetzt hat, um die grossen Herausforderungen dieser Welt anzugehen. Alle UNO-Mitgliedstaaten haben sich politisch verpflichtet, die Agenda 2030 auf nationaler und internationaler Ebene umzusetzen, die darin enthaltenen 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung bis 2030 zu erreichen und dabei niemanden zurückzulassen.

Mit der [Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030](#) zeigt der Bundesrat auf, wie er beabsichtigt, dies in den nächsten zehn Jahren zu tun. In Kap. 4.1.2 «Wohlstand und Wohlergehen unter Schonung der natürlichen Ressourcen sichern» folgende Aussagen auf:

«Die Schweizer Volkswirtschaft braucht gute, **international wettbewerbsfähige und konsistente Rahmenbedingungen, Rechts- und Planungssicherheit**, eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik, eine effiziente und innovationsfreundliche **Regulierung** [...].», «**Die regulatorischen Vorgaben sind möglichst international abgestimmt**, [...].», «Die Schweiz setzt sich multilateral, regional und bilateral für verbesserte und **verbindliche Rahmenbedingungen** ein, [...].»

### 1.3.5 Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik des Bundesrats

In der 2021 verabschiedeten [Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik](#) lassen sich immerhin folgende Aussagen identifizieren:

- «**Globale Herausforderungen** sind primär mittels **internationaler Lösungsansätze** anzugehen. Der multilaterale Ansatz ist dabei prioritär. Dank der Vertretung in zahlreichen internationalen Organisationen und Allianzen, wie [...] der UNO, kann sich die Schweiz **aktiv einbringen**. Zudem [...] **bringt sich**



**bei multilateralen Abkommen ein.** Die Schweiz **fordert internationale Organisationen zu enger Zusammenarbeit auf.**» (S. 29)

- In internationalen Organisationen und Allianzen **bringt sich die Schweiz** bei offensiven und defensiven Interessen **aktiv in die internationale Regelgestaltung ein.** Um nicht als «Rule Taker» bereits ausgehandelte Lösungen übernehmen zu müssen, **initiiert und beteiligt sich die Schweiz** an entsprechenden Arbeiten und Prozessen. **Sie will als «Rule Shaper» Einfluss auf die Regelgestaltung ausüben.** (S. 30)
- «Die Schweiz [...] fördert [...] **globale Standards zum Schutz der Umwelt, der Menschenrechte** und der Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.» (S. 41)
- «Die Schweiz engagiert sich in ihrer nachhaltigen Aussenwirtschaftspolitik primär für **internationale oder multilaterale Lösungsansätze.**» (S. 42)
- «Zur Stärkung nachhaltiger Wertschöpfungsketten fördert die Schweiz die **Ausarbeitung internationaler Standards bezüglich verantwortungsvoller Unternehmensführung (CSR).** Sie erwartet, dass Unternehmen mit Sitz oder Tätigkeit in der Schweiz diese internationalen Standards überall, wo sie tätig sind, einhalten. Im Fokus stehen die Leitprinzipien der OECD und der UNO wie auch die schweizerischen Aktionspläne zu CSR und Menschenrechten. **Zentral sind Sorgfaltsprüfungen** und eine erhöhte Transparenz von Unternehmen» (S. 42)

### 1.3.6 Fazit

Der Bundesrat legt Wert auf **international breit abgestützte Regelungen, internationale Koordination und aktive internationale Zusammenarbeit statt eines Alleingangs** im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Er hat dabei auch das **Ziel internationaler Rechtssicherheit und Wettbewerbsgleichheit** vor Augen. Die Schweiz soll **als «Rule Shaper»** Einfluss auf die Regelgestaltung ausüben.

## 1.4 Die Entwicklungen in Europa

Sowohl die EU als auch verschiedene europäische Staaten haben **erkannt, dass bloss unverbindliche Massnahmen, Instrumente und Bemühungen nicht ausreichen**, um Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Unternehmen zu verhindern bzw. wiedergutzumachen und zu sanktionieren.

### 1.4.1 Entwicklungen in einzelnen Staaten

Einige Länder kennen bereits Gesetze im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Am weitesten geht die «Loi de vigilance» in **Frankreich**: Ähnlich wie die KVI verpflichtet das Gesetz die grossen Unternehmen, **Sorgfaltsprüfungen** durchzuführen, die sich auch auf kontrollierte Firmen erstrecken, und Massnahmen zur Beendigung von Menschenrechtsverstössen zu treffen. Opfer von Menschenrechtsverstössen im Ausland können in Frankreich **Klage führen**, was bereits mehrfach erfolgt ist.

**Deutschland** behielt sich vor, die Einführung einer verbindlichen Sorgfaltspflicht zu prüfen, sollte bis zum Jahr 2020 nicht die Hälfte aller Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitenden menschenrechtliche Sorgfaltspflichten in ihr Management integriert haben. Diese Bedingung erfüllte die Wirtschaft nicht, was einerseits zeigt, dass freiwillige Massnahmen nicht ausreichend umgesetzt werden, und andererseits die deutsche Regierung zwang, ein Gesetz auszuarbeiten. Anfangs 2023 trat das **Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz** in Kraft.

In **Norwegen** sieht das Transparenzgesetz eine Sorgfaltspflicht bezüglich Menschenrechten und Arbeitsbedingungen entlang der gesamten Lieferkette vor. Bei Verstössen kann die Konsumentenschutzbehörde Verbote, Unterlassungsanordnungen und Bussen erlassen.

In verschiedenen **weiteren Staaten** – **Österreich, Italien, Belgien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Spanien** – sind politische Prozesse für Konzernverantwortungsgesetze im Gang oder es besteht eine entsprechende Rechtsprechung (**Grossbritannien**).

### 1.4.2 Entwicklungen auf der Ebene der EU

Auf der Ebene der **Europäischen Union** zeigte eine Evaluation der CSR-Richtlinie, dass **Berichterstattungspflichten allein nicht ausreichen**. Im Bereich Sorgfaltspflichten zeigte zudem eine **Untersuchung** im Auftrag der EU, dass **nicht-verbindliche Sorgfaltspflichten die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen nicht nachhaltig verbessern**.

Im Februar 2022 veröffentlichte deshalb die Europäische Kommission einen **Richtlinienvorschlag für die unternehmerische Nachhaltigkeits-Sorgfaltspflicht** («[Proposal for a Directive on Corporate Sustainability Due Diligence](#)» mit [Anhang](#)). Er beinhaltet insbesondere

- die verbindliche, sektoriell und thematisch unbeschränkte **Sorgfaltspflicht** bezüglich Menschenrechten und Umwelt mit der Verpflichtung, tatsächliche und potentielle Beeinträchtigungen zu ermitteln und sie zu verhindern bzw. zu beenden, sowohl in der vor- als auch nachgelagerten Lieferkette, und die diesbezüglichen Massnahmen periodisch zu überprüfen
- die Einrichtung nationaler, europäisch vernetzter **Aufsichtsbehörden** mit mindestens der Kompetenz, Beschwerden Betroffener entgegenzunehmen, Untersuchungen durchzuführen, die Beendigung von Menschenrechtsbeeinträchtigungen und Abhilfemassnahmen anzuordnen, Geldstrafen zu verhängen und Sofortmassnahmen zur Vermeidung von Schäden zu treffen
- **Sanktionen** für Verstösse gegen nationale Vorschriften gemäss der Richtlinie
- zivilrechtliche **Haftung** für Schäden, die aus Verstössen gegen die Verpflichtungen zur Vorbeugung oder Beendigung negativer Auswirkungen entstanden sind
- Sorgfaltspflicht der Unternehmensleitung ('directors' **duty of care**)

Bezüglich der Inhalte **entspricht der Richtlinienvorschlag weitgehend der KVI** oder geht - z.B. bezüglich der Aufsichtsbehörden - gar darüber hinaus.

Nachdem der Europäische Rat im Dezember 2022 seine [Stellungnahme](#) zum Richtlinienentwurf abgegeben hat, ist der Entwurf bis Ende Mai 2023 in der parlamentarischen Beratung. Im Sommer/Herbst 2023 werden die Trilog-Verhandlungen zwischen Europäischer Kommission, Rat und Parlament zur Bereinigung stattfinden, wonach die Richtlinie vermutlich anfangs 2024 in Kraft treten wird. Sie wird die verbindliche Grundlage für die nationalen Gesetzgebungen sein.

Bemerkenswert sind die Gründe, die die EU-Kommission im Richtlinienvorschlag für dessen Ausarbeitung aufführt: «Neue und im Entstehen begriffene Rechtsvorschriften über die Sorgfaltspflicht sind in der EU sehr unterschiedlich, obwohl alle Mitgliedstaaten die Absicht haben, auf bestehenden internationalen Standards aufzubauen [...], was zu abweichenden Anforderungen führt. [...] Erheblich unterschiedliche Anforderungen in den Mitgliedstaaten führen somit zu einer **Fragmentierung** des Binnenmarktes. [...] Diese Fragmentierung birgt auch die Gefahr, dass sie zu **ungleichen Wettbewerbsbedingungen** für Unternehmen führt. [...] Es ist absehbar, dass diese Verzerrungen und Auswirkungen [...] sogar zu einem **Wettlauf nach unten bei den kommenden Sorgfaltspflichtgesetzen** führen können. **Verzerrungen sind auch für die zivilrechtliche Haftung** im Falle von Schäden in der Wertschöpfungskette eines Unternehmens relevant. Einige nationale Rechtsrahmen zur Sorgfaltspflicht enthalten eine ausdrückliche zivilrechtliche Haftungsregelung [...], während andere eine spezifische zivilrechtliche Haftungsregelung ausdrücklich ausschliessen. [...] Es ist **unwahrscheinlich**, dass die **Gesetzgebung der Mitgliedstaaten allein** in diesem Bereich **ausreichend und effizient** ist.» (S. 11ff.)

In Europa wurden und werden **sowohl auf Ebene der Staaten als auch der EU viele Initiativen zur gesetzlichen Regulierung der Wirtschaft** ergriffen. Die EU bringt mit ihrem Richtlinienvorschlag zum Ausdruck, dass eine **supranationale, verbindliche, thematisch und sektoriell unbeschränkte Regulierung mit Durchsetzungsmechanismus** unabdingbar für den ausreichenden Schutz von Menschenrechten und Umwelt ist. **In der Schweiz** steht nun im Hinblick auf internationale **Rechts- und Wettbewerbsgleichheit** - gerade auch nach den Aussagen von Bundesrätin Keller-Suter - der möglichst schnelle und konsequente **Gleichzug mit dieser künftigen Rechtslage** an.

Der **Nachteil** auf Ebene der Staaten und Staatengemeinschaften ist jedoch, **dass weltweit verschiedene Regulierungen nebeneinander entstehen**. Konzerne und ihre Aktivitäten sind unterschiedlich reguliert, je nach dem, in welchen Staaten und Staatengemeinschaften sie domiziliert und in welchen Ländern und Regionen sie aktiv sind. Die auch von weiten Teilen der Wirtschaft gewünschte **globale Wettbewerbsgleichheit, Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit entsteht dadurch nicht** - auch nicht für Schweizer Unternehmen. Es besteht die Gefahr, dass Unternehmen **regulatorische Schlupflöcher** nutzen und Firmensitze und Aktivitäten in Länder mit geringerer oder fehlender Regulierung verlagern.

Die von Menschenrechtsbeeinträchtigungen bedrohten oder betroffenen Personen und Gemeinschaften im globalen Süden sind je nach agierendem Konzern sehr **unterschiedlich geschützt** und haben sehr unterschiedliche Möglichkeiten für Wiedergutmachung.

## 1.5 Der globale Rahmen

### 1.5.1 Unverbindliche Instrumente - Chancen und Grenzen

Zur Thematik Wirtschaft und Menschenrechte existieren bereits zahlreiche Leitprinzipien, Richtlinien, Deklarationen und Standards - allgemeine wie die [UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#) (UNGPs) und die [OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen](#), oder sektorspezifische wie solche für den Tourismussektor, internationale Sportveranstaltungen, den Rohstoffhandel, Textilsektor, Landwirtschaft, Sicherheitsdienstleistungen, den Finanzsektor oder mit Bezug auf Konflikt- und Hochrisikogebiete.

Solche Instrumente sind rechtlich nicht verbindlich und gelten deshalb als «soft law». Trotzdem entfalten sie, vor allem für die Staaten, die ihnen zugestimmt haben, eine Selbstbindung und eine gewisse, zumindest «moralische», Verbindlichkeit.

Die **Stärken und Chancen** dieser Instrumente sind:

- Sie können **relativ zügig ausgearbeitet und verabschiedet** werden, da sie für Staaten wegen ihrer fehlenden Verbindlichkeit weniger problematisch sind, und da sie keinen Ratifikationsprozess benötigen.
- Sie setzen **international anerkannte Standards**, die bei ihrer konsequenten Umsetzung zu internationaler Einheitlichkeit führen können. Sie können zudem bei der Auslegung von rechtsverbindlichen Instrumenten, bei Mediationsverfahren oder bei juristischen Streitigkeiten beigezogen werden.
- Sie können **völkerrechtlich im Entstehen begriffene oder neue Elemente** enthalten, die in einem rechtsverbindlichen Instrument kaum eine Chance hätten. Sie können mit der Zeit zu Gewohnheitsrecht reifen und eine spätere Kodifizierung in einem verbindlichen Instrument vorbereiten.
- Sie können von der Zivilgesellschaft **als wertvolle rechtliche Argumentationsbasis genutzt werden**, um von den Staaten über deren Selbstbindung die Einhaltung oder Umsetzung der Instrumente einzufordern.

Die **Schwächen und Grenzen** dieser Instrumente sind:

- Wegen ihrer fehlenden Verbindlichkeit geschieht die **Umsetzung oder Berücksichtigung durch die Staaten teilweise gar nicht oder nur bruchstückhaft und z.T. nur schleppend**. Oftmals muss die Zivilgesellschaft Druck machen für eine zeitnahe, adäquate und vollständige Umsetzung.
- Bei einer nur teilweisen oder schleppenden Umsetzung vermögen sie **keine internationale Einheitlichkeit, Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit** zu erzeugen bzw. für Unternehmen kein «level playing field» (**Wettbewerbsgleichheit**) zu schaffen.
- Ihre Inhalte sind **nicht einklagbar und somit gerichtlich nicht durchsetzbar**. Gerade in harten juristischen Auseinandersetzungen, in grossen und schweren Fällen sind sie juristisch nicht verwertbar. Sie **eignen sich nicht für «harte» Aspekte wie z.B. Haftbarkeit, Strafverfolgung und Sanktionen**.
- Sie erreichen nur diejenigen Unternehmen, die willens sind, sich damit auseinanderzusetzen, und sie werden nur insoweit umgesetzt, als es die Unternehmen auch wollen. Damit **erreichen sie vor allem jene Konzerne nicht, denen Menschenrechte egal sind** - jene Konzerne, wegen deren menschenrechtsbeeinträchtigender Aktivitäten sie eigentlich geschaffen wurden.

Entsprechend hielt die Europäische Kommission im [Richtlinienvorschlag](#) für die unternehmerische Nachhaltigkeits-Sorgfaltspflicht fest: «**Freiwillige Massnahmen scheinen nicht zu weitreichenden Verbesserungen über alle Sektoren hinweg** geführt zu haben, so dass negative Auswirkungen von Produktion und Verbrauch in der EU sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Union zu beobachten sind.» Ebenso [erklärte](#) die CEO und Executive Director des UN Global Compact, Sanda Ojiambo, anlässlich des 9. Annual UN Forum on Business and Human Rights im November 2020: «**relying solely on voluntary measures simply will not get us where we need to be**», um die Verantwortung der Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte zu erfüllen, wie in den UNGPs beschrieben, und fügte hinzu, dass der UN Global Compact «**fully supports all efforts to develop legislation on mandatory human rights and environmental due diligence.**»

Die Schweiz hat sich im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte bis anhin stark auf die Umsetzung der **UNGPs** fokussiert. Angewendet auf diese bedeutet die obige Beurteilung:

- Die UNGPs haben international **breit anerkannte Standards im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte** gesetzt, nicht zuletzt dank ihrer einstimmigen Verabschiedung im UN-Menschenrechtsrat im Jahr 2011.
- Sie bieten Staaten und Wirtschaft **Anleitung in ihrem Handeln** und der Zivilgesellschaft eine **Argumentationsbasis** zur Einforderung der staatlichen Verpflichtungen und der unternehmerischen Verantwortung.



- Sie haben **keine völkerrechtlich im Entstehen begriffene Elemente aufgenommen**. Insbesondere bezüglich der extraterritorialen Staatenpflichten bedeuteten sie bereits bei ihrer Annahme einen Rückschritt gegenüber der Lehrmeinung z.B. von UN-Vertragsorganen.
- Ihre **Umsetzung** in den einzelnen Staaten, z.B. in Nationale Aktionspläne für Wirtschaft und Menschenrechte (NAPs), erfolgt im weltweiten Vergleich **sehr unterschiedlich** - teilweise zügig, teilweise schleppend und teilweise gar nicht.
- Die bis anhin entstandenen NAPs sind in Inhalten, Stossrichtungen und Verbindlichkeiten sehr unterschiedlich. Sie ermöglichen **keine internationale Einheitlichkeit, Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit und fördern kaum die internationale Kooperation**.
- Für die Wirtschaft **tragen sie somit nicht zu einem level playing field bei**.
- Die juristisch heiklen, aber entscheidenden Themen wie **Haftung, Strafverfolgung und Sanktionen** werden in den Prinzipien **nicht geregelt**, sondern nur in den Kommentaren erwähnt. Eine diesbezügliche internationale Vereinheitlichung und Zusammenarbeit wird nicht angestossen. Die Straflosigkeit transnationaler Konzerne kann so nicht beendet werden.
- Die Erfahrungen der Menschen und Gemeinschaften im globalen Süden zeigen, dass sich **seit Verabschiedung der UNGPs 2011 vielerorts kaum etwas bis nichts geändert hat**. Dies widerspiegelt sich in der **anhaltend hohen Zahl an Menschenrechtsverstössen, Klagen und Prozessen**, wie sie z.B. das [Business & Human Rights Resource Centre](#) laufend und eindrücklich dokumentiert.

Auch wenn sich Staaten verpflichten, die **UNGPs umzusetzen**, geschieht dies in **meist nicht rechtsverbindlicher Form**. Gemäss Kommentar zu Leitprinzip 3 sollten jedoch die Staaten «eine intelligente Mischung nationaler und internationaler, bindender und freiwilliger Massnahmen in Erwägung ziehen». Diese Erwägung läuft gerade **im Fall der Schweiz auf weitgehend freiwillige Massnahmen** hinaus, wie die beiden bisherigen NAPs und der Gegenvorschlag zur KVI bzw. dessen [Umsetzungsverordnung](#) mit den exzessiven Ausnahmen eindrücklich demonstrieren. Der Bundesrat beschränkt sich weitgehend darauf, «Erwartungen» an die Unternehmen zu formulieren.

Der Bericht «[Guiding Principles on Business and Human Rights at 10: taking stock of the first decade](#)» der UN vom April 2021 weist demgegenüber auf die **unerlässliche Komplementarität zwischen unverbindlichen und verbindlichen Massnahmen** hin (Übersetzungen und Hervorhebungen durch den Verfasser):

- «Das Fortbestehen der Beeinträchtigungen durch Unternehmen ist ein grosses Problem und eine Quelle tiefer Frustration [...]. Das letzte Jahrzehnt hat die Aussage der Leitprinzipien unterstrichen: **Freiwillige Massnahmen allein reichen nicht aus. Das Aufkommen verbindlicher Massnahmen wird zweifelsohne sowohl die Umsetzung als auch den Fortschritt beschleunigen**. Gleichzeitig hat die Erfahrung vieler Jahrzehnte gezeigt, dass rechtliche Massnahmen zwar wesentlich, aber nicht ausreichend sind [...]» (Ziff. 114)
- «Eine der bemerkenswertesten Entwicklungen der letzten zehn Jahre ist das wachsende Verständnis für die **Notwendigkeit rechtlicher Anforderungen auf der Grundlage der Leitprinzipien**. Eine solche 'Härtung' ist eine normale Entwicklung von Normen [...]» (Ziff. 33)
- «Angesichts der fortschreitenden Entwicklung hin zu verbindlichen Massnahmen, die sich an den Leitprinzipien orientieren, ist es entscheidend, dass **glaubwürdige Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen** entwickelt werden, um sicherzustellen, dass diese Vorschriften ernst genommen werden.» (Ziff. 40)

Zu den bisher entstandenen NAPs und der Haltung mancher Staaten äussert er sich eher desillusioniert:

- «Bis Anfang 2021 gab es 25 Länder mit solchen Plänen [...] und 18, die dabei sind, entsprechende Pläne zu entwickeln. [...] **relativ geringe Zahl nationaler Aktionspläne** [...] **relative Mangel an Qualität** im Inhalt vieler nationaler Aktionspläne und in verschiedenen Prozessen [...] auch wenn einige der jüngsten nationalen Aktionspläne deutliche Anzeichen für Verbesserungen aufweisen.» (Ziff. 41 und 43)
- «[...] der **freiwillige Charakter von Erwartungen** an die Wirtschaft bleibt **hinter den Grundsätzen der Leitprinzipien** zurück [...] Insgesamt [...] zögern viele Staaten noch weitgehend, die verfügbaren Instrumente voll auszuschöpfen, indem sie **freiwilligen Massnahmen** wie Sensibilisierung, Ausbildung, Forschung und Förderung bewährter Praktiken **zu viel Gewicht beimessen**.» (Ziff. 47 und 48)

**Unverbindliche Instrumente haben bestimmte Stärken und Vorteile**, aber ebenso sehr auch ihre Schwächen und Grenzen. Sie alleine reichen nicht aus, um den Schutz der Menschenrechte vor Beeinträchtigung durch Unternehmensaktivitäten und die Wiedergutmachung sicherzustellen. Wie verschiedene Staaten, die UN und die EU erkannt haben, **müssen unverbindliche Instrumente zwingend durch gesetzliche Regulierungen ergänzt bzw. überlagert werden**.

### 1.5.2 Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und die UN-Charta

Der von der Schweiz ratifizierte [Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte](#) (UN-Pakt I) verpflichtet die Staaten in Art. 2 zu internationaler Zusammenarbeit und nennt in Art. 23 den Abschluss von Übereinkommen als Massnahme zur Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte:

Art. 2

(1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch **internationale Hilfe und Zusammenarbeit**, [...] Massnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem **durch gesetzgeberische Massnahmen**, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.

Art. 23

Die Vertragsstaaten stimmen überein, dass **internationale Massnahmen** zur Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte u. a. folgendes einschliessen: den **Abschluss von Übereinkommen** [...].

Gemäss UN-Charta haben sich alle Mitgliedstaaten verpflichtet, «gemeinsam und jeder für sich **mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um die** in Artikel 55 dargelegten **Ziele zu erreichen.**» Diese sind u.a. «die Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher und verwandter Art» sowie «die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle».

Mit der Mitgliedschaft in der UNO und der Ratifizierung des Pakts haben sich die **Vertragsstaaten weltweit zur Verwirklichung der Menschenrechte u.a. mittels des Abschlusses von Übereinkommen verpflichtet.** Menschenrechte sollen nicht nur durch unverbindliche Standards, sondern auch durch verbindliche Regelwerke verwirklicht werden.

Der UN-Wirtschafts- und Sozialausschuss CESCR prüfte 2019 den vierten Staatenbericht der Schweiz zur Umsetzung dieses Paktes. In den «[Concluding Observations](#)» gab er der Schweiz zwei Empfehlungen (Nr. 11) zum Thema «Unternehmen und Menschenrechte» ab:

- **effiziente Rechtsmechanismen** zu schaffen, mit denen sich gewährleisten lässt, **dass die Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen** (einschliesslich in Bezug auf Lieferketten und Geschäftspartner);
- weitere Anstrengungen zu unternehmen, um den **Zugang zu Beschwerdemechanismen zu gewährleisten**, wenn Unternehmen in Menschenrechtsverletzungen im Ausland involviert sind.

Der Ausschuss verlangte von der Schweiz, innert zweier Jahren Informationen zur Umsetzung dieser Empfehlungen zu unterbreiten. Zudem verwies er auf seinen Allgemeinen Kommentar Nr. 24 (vgl. Kap. 1.5.4). Die Schweiz legte dem Ausschuss den [Zwischenbericht](#) im August 2021 vor. Die [Arbeitsgruppe UNO-Pakt I](#) der NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz verfasste im Dezember einen [zivilgesellschaftlichen Beitrag](#) zur Umsetzung der Empfehlungen. Nach der Prüfung dieser Berichte sandte der Ausschuss am 14. April 2022 ein [Schreiben](#) an die Schweizer Behörden, um ihnen seine Bewertung mitzuteilen. Diese stellt «keinen Fortschritt» bei der Empfehlung Nr. 11 fest.

Diese Bewertung zeigt, dass die Schweiz ihre **Verpflichtungen unter dem Pakt I noch nicht erfüllt.**

### 1.5.3 Die Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten

Die in vielen Pakten, Konventionen, Deklarationen, Fakultativprotokollen, General Comments, Grundprinzipien, Leitlinien, Resolutionen, Gerichtsurteilen etc. festgehaltenen Pflichten der Staaten, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auch im Ausland zu achten, zu schützen und umzusetzen, sind in den «[Maastrichter Prinzipien zu den Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte](#)» zusammengetragen und im [Commentary](#) erläutert worden.<sup>1</sup>

Zur internationalen Regulierung und Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte sind die Prinzipien 23, 24 und 27 unmittelbar relevant:

<sup>1</sup> 40 internationale Expert\*innen wirkten daran mit, womit die Prinzipien als «international expert opinion» zur juristischen Lehre (Doktrin) gehören und z.B. vom Internationalen Gerichtshof als subsidiäre Rechtsquelle anerkannt werden. Dieses Dokument wiedergibt den Stand des Völkerrechts von 2011, und dies ohne neue Rechte oder Pflichten einzuführen.

### 23. Allgemeine Verpflichtung

**Alle Staaten müssen** einzeln und **gemeinsam in internationaler Zusammenarbeit Massnahmen ergreifen**, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen **Rechte der Personen innerhalb und ausserhalb ihres Territoriums zu schützen**, wie in den Prinzipien 24 bis 27 festgehalten.

### 24. Verpflichtung zur Regulierung

Alle Staaten müssen die notwendigen Massnahmen ergreifen um sicherzustellen, dass nicht-staatliche Akteure, [...], wie [...] **transnationale Konzerne und andere Firmen**, den Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nicht unmöglich machen oder beeinträchtigen. Diese Massnahmen schliessen Verwaltungs-, **Gesetzgebungs-**, Untersuchungs-, Rechtssprechungs- und andere **Massnahmen** ein.

### 27. Verpflichtung zur Zusammenarbeit

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**.

Schon die 1997 veröffentlichten «Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights» (vom UN-Wirtschafts- und Sozialausschuss CESCR im Dokument [E/C.12/2000/13](#) neu veröffentlicht) bekräftigten: «Die Verpflichtungen der Staaten zum Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erstrecken sich auch auf ihre **Mitwirkung in internationalen Organisationen**, in denen sie kollektiv handeln» (Leitlinie 19). Dazu führt das 2022 erschienene Buch «[The Routledge Handbook on Extraterritorial Human Rights Obligations](#)» aus: «Während diese Leitlinien aus Soft-Law-Instrumenten stammen, hat das CESCR diesen Grundsatz in einer Reihe von Allgemeinen Kommentaren bestätigt. Ein Beispiel dafür, wie Staaten ihren globalen Schutzverpflichtungen nachkommen können, wäre die **aktive und konstruktive Beteiligung am** derzeit laufenden **Ausarbeitungsprozess des «Rechtsverbindlichen Instruments zur Regelung der Aktivitäten transnationaler Unternehmen** und anderer Wirtschaftsunternehmen im internationalen Menschenrechtsrecht.» (S. 32f.)

Aus diesen Prinzipien kommt klar hervor:

- Die Staaten müssen die Menschenrechte aktiv vor Beeinträchtigungen durch Transnationale Konzerne schützen.
- Sie sind hierzu erstens zur **Regulierung** – u.a. durch gesetzgeberische Massnahmen – verpflichtet.
- Sie sind hierzu zweitens zur **internationalen Zusammenarbeit** verpflichtet.

#### 1.5.4 Allgemeiner Kommentar Nr. 24 des CESCR

Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ([CESCR](#)) hat 2017 seinen [Allgemeinen Kommentar Nr. 24 zu den Staatenpflichten unter dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Kontext mit Unternehmenstätigkeiten](#) veröffentlicht.

Ziff. 35 spricht nicht nur die internationale Zusammenarbeit an, sondern heisst auch – zwar nicht explizit, doch unmissverständlich – den entstehenden Treaty (s. Kap. 2) willkommen (inoffizielle Übersetzung):

Verbesserte **internationale Zusammenarbeit** soll die Risiken positiver und negativer Zuständigkeitskonflikte verringern, die in Rechtsunsicherheit und in «forum-shopping»<sup>2</sup> durch Prozessparteien resultieren, oder in der Unmöglichkeit für Opfer, Wiedergutmachung zu erlangen. Der Ausschuss heisst diesbezüglich jegliche **Bemühungen für die Verabschiedung internationaler Instrumente** willkommen, **die die Pflicht der Staaten zur Zusammenarbeit stärken können**, um die Rechenschaftspflicht und den Zugang zu Rechtsmitteln für Opfer von Verletzungen von im Pakt niedergelegten Rechten **in transnationalen Fällen** zu verbessern.

Bereits Ziff. 34 weist auf die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit hin, auch wenn es vorliegend die grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gerichts- und Vollstreckungsbehörden betrifft:

<sup>2</sup> Unter Forum Shopping (wörtlich «Gerichts-Einkaufsbummel») versteht man das systematische Ausnutzen nebeneinander bestehender Zuständigkeiten um bestimmter rechtlicher oder tatsächlicher Vorteile willen.

Bei transnationalen Fällen verlangen effektive Rechenschaftlichkeit und Zugang zu Rechtsmitteln **internationale Zusammenarbeit**.

In Ziff. 18 warnt der Kommentar:

**Staaten verletzen ihre Pflicht zum Schutz** der im Pakt festgehaltenen Rechte z.B. dann, wenn sie es unterlassen, wirtschaftlichem Verhalten vorzubeugen oder entgegenzutreten, das tatsächlich oder voraussichtlich zum Verstoss gegen diese Rechte führt [...]

und nochmals in Ziff. 32 bezüglich konkreter Menschenrechtsverstöße:

[...] ein **Vertragsstaat bricht seine Verpflichtungen** unter dem Pakt, wenn die Verletzung ein Versagen des Staates darin aufdeckt, angemessene Massnahmen zu ergreifen, die das Eintreten des Ereignisses hätten verhindern können.

Damit Staaten ihre Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte gerade bei transnationalen Fällen nicht brechen, müssen sie **international zusammenarbeiten** und angemessene Massnahmen - wie die **Ausarbeitung internationaler Instrumente** - treffen.

### 1.5.5 Wirtschaftsabkommen

Weltweit bestehen **rund 400 bilaterale Freihandels- und rund 3'000 Investitionsschutzabkommen**, also rechtsverbindliche Instrumente. Auch die Schweiz hat knapp drei Dutzend [Freihandelsabkommen](#) und über 100 [Investitionsschutzabkommen](#) abgeschlossen. Der **Schutz der Menschenrechte** spielt dabei höchstens eine **marginale Rolle**.

Dafür räumen **Investitionsschutzabkommen** den **Investoren weitgehende Rechte gegenüber den Staaten** ein, die sie in Streitfällen wegen angeblich entgangener Gewinne über nicht-staatliche und nicht-öffentliche **Schiedsgerichte** mit aller Härte einfordern. Steht den Schadenersatzklagen der Investoren die Einhaltung von Menschenrechten durch die beklagten Staaten gegenüber, werden die Menschenrechte in aller Regel nicht berücksichtigt: Schiedsgerichte werden jeweils ad hoc mit Wirtschaftsanwälten besetzt und ihre Urteile sind nicht anfechtbar. Die durchgesetzten Schadenersatzzahlungen fügen Staaten oftmals immensen finanziellen Schaden zu, was einige auch schon an den Rand des Staatsbankrotts getrieben hat. Die Plünderung von Staatsbudgets für Schadenersatzzahlungen schränkt die finanziellen Kapazitäten für die Erfüllung von Menschenrechten ein - z.B. der Rechte auf Gesundheit und Bildung.

Auch **Freihandelsabkommen** können sich auf Länder im globalen Süden menschenrechtlich negativ auswirken. Gerade in diesen Ländern sind Zölle wichtige Einnahmequellen für den Staat. Der **Zollabbau** bei Industriegütern **führt zu Mindereinnahmen** und entzieht dem Staat dringend notwendige Mittel, um seinen Verpflichtungen im Menschenrechtsbereich nachzukommen. Regelungen zum Patentschutz bei Medikamenten können deren Preise hoch halten und die **Gesundheitsversorgung gefährden**. Die Einführung strenger Saatgut-Sortenschutzgesetze kann lokale bäuerliche Saatgutssysteme zerstören und das **Recht auf Nahrung gefährden**. Liberalisierungen im Agrarsektor können wirtschaftliche Umwälzungen mit verheerenden Menschenrechtsverletzungen - z.B. **Vertreibungen** von Gemeinschaften von ihrem Land - auslösen.

Tausende von Abkommen sichern Rechte für die Wirtschaft, aber kein einziges Abkommen sichert Rechte für die Menschen im wirtschaftlichen Kontext. Mit Wirtschaftsabkommen haben Staaten des globalen Südens viel Souveränität einschliesslich Fähigkeit zur Einhaltung oder Erfüllung von Menschenrechten abgegeben. Es braucht dringend ein **neues Regelwerk**, das den Staaten **Souveränität** zurückgibt, den **Vorrang von Menschenrechten über Wirtschaftsabkommen** klarstellt und den Staaten die für Achtung, Schutz und Erfüllung der Menschenrechte notwendigen **Spielräume** absichert.

## 1.6 Fazit

### 1.6.1 Ein starker Trend auf allen Ebenen

Mit der geklärten Rechtslage in der Schweiz und der regulatorischen Aufbruchstimmung in Europa ist das Tor offen, um **bisherige Haltungen weiterzuentwickeln** und sich auf Basis der völkerrechtlichen Verpflichtungen **neu zu orientieren** im Hinblick auf die globale Konzernverantwortung und die **globale Schutzpflicht der Staaten** bezüglich Menschenrechten und Umwelt.

**Auf allen Ebenen** - in der Schweiz, in europäischen Staaten, in der EU und auf globaler Ebene - geht der **Trend** eindeutig und unaufhaltsam in Richtung

- **Stärkung der Verbindlichkeit** sowohl für Staaten wie für Unternehmen
- **internationale Vereinheitlichung und Zusammenarbeit**
- **verbindliche Prävention:** uneingeschränkte Sorgfaltspflicht für Unternehmen (ohne thematische oder sektorielle Beschränkung, entlang der ganzen Lieferkette)
- **Haftbarkeit für und Sanktionierung von Menschenrechtsbeeinträchtigungen** durch Unternehmen (auch in Bezug auf kontrollierte Unternehmen)
- **verbesserter Zugang zu Recht und Wiedergutmachung** für Opfer, auch auf internationaler Ebene.

### 1.6.2 Vorrangige Staatsaufgabe ist Regulierung, nicht Dialog

Menschenrechtsverstöße durch Unternehmen - wie z.B. Vertreibungen, Entzug des Zugangs zu Land, Wasser und anderen Ressourcen, Gesundheitsschädigungen, Ausbeutung, Gewalt, Umwelterstörungen - brachten und bringen unendlich viel Leid über die betroffenen Menschen und Gemeinschaften. Die Folgen sind oftmals Armut, Krankheit und Tod - **es geht also um Leib und Leben.**

Trotzdem haben sich viele Staaten - und insbesondere **auch die Schweiz** - bis anhin **intensiv darum bemüht, die Instrumente und Massnahmen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte weitestmöglich im unverbindlichen, freiwilligen Rahmen zu halten.** Daran hat auch die bisherige Gesetzgebung in der Schweiz kaum etwas geändert.

**Auf diese Weise können die Staaten ihre völkerrechtliche Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte nicht erfüllen.** Und noch mehr: **Der bewusste Verzicht auf Regulierung** - zur Schonung von Konzernen und zulasten der Träger\*innen von Menschenrechten - stellt einen **Bruch der menschenrechtlichen Schutzverpflichtung der Staaten** dar.

**Wo es um Leib und Leben geht, sind nicht Sensibilisierung und Dialog die vorrangige Staatsaufgabe, sondern schlicht und einfach Regulierung: Erlass von Vorschriften, Strafverfolgung und Sanktionierung.** Auch im Strassenverkehr beschränken sich die Regierungen nicht auf Empfehlungen, die Ausarbeitung von Leitfäden und den Dialog mit den Autofahrenden, sondern haben klare Vorschriften erlassen, überwachen deren Einhaltung und sanktionieren deren Übertretung.

### 1.6.3 Nach der Globalisierung der Wirtschaft: Die Globalisierung der Justiz

Die Wirtschaft hat sich über die letzten Jahrzehnte globalisiert. Zahllose transnationale Konzerne verfügen oft über zahlreiche Tochterunternehmen, kontrollierte Firmen und Zulieferer in je vielen Ländern und mehreren Kontinenten. So lassen sich Standort«vorteile» wie billige Arbeitskraft, schwache arbeits- und umweltrechtliche Regulierungen, mangelnde Kontrollen, schwache oder korrupte Justizsysteme, tiefe Besteuerung, Bestechlichkeit und politische Unterdrückung ausnützen und Gewinne zwischen Ländern verschieben.

Bei trotzdem drohenden Rechtsfällen können Tochterfirmen aufgelöst, Vermögenswerte in ein anderes Land verschoben und/oder der «corporate veil»<sup>3</sup> beansprucht werden. **Transnationale Konzerne entziehen sich erfolgreich dem Zugriff nationaler Justizsysteme** und der Wiedergutmachung für die Opfer. Klagen Opfer von Tochterfirmen die Muttergesellschaft im Ausland an, erklären sich die Gerichte häufig als nicht zuständig. Die **Straflosigkeit** für viele transnationale Konzerne ist nicht nur ein schwerwiegendes Problem für die betroffenen Menschen und Gemeinschaften, sondern auch eine Schande für die nationalen Justizsysteme.

Es ist erstaunlich, dass sich - parallel zur wirtschaftlichen Globalisierung - **nicht auch die Justiz globalisiert** hat, obwohl die nationalen Justizsysteme gegenüber transnationalen Unternehmen und Straffällen überfordert sind und ungenügend zusammenarbeiten. **Globale Probleme erfordern globale Lösungen!**

Doch in letzter Zeit machen immerhin einige **spektakuläre Gerichtsfälle** Hoffnung auf einen neuen Trend, insbesondere die Prozesse gegen Shell wegen der massiven Ölverschmutzungen im Niger-Delta: Ein Trend, der die **Sorgfaltspflicht und Haftung auch für ausländische Tochtergesellschaften** und den **Zugang zum Recht auch in Heimatstaaten** transnationaler Konzerne anerkennt.

---

<sup>3</sup> die rechtliche Trennung zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften als juristisch je selbständige Einheiten, auch wenn die Mutter- die Tochtergesellschaften aufgrund der wirtschaftlichen Verhältnisse kontrolliert



#### 1.6.4 Zusammenfassung

Auf allen Ebenen - in der Schweiz, in europäischen Staaten, in der EU und auf globaler Ebene - geht der Trend eindeutig und unaufhaltsam in Richtung **Verbindlichkeit, internationale Vereinheitlichung und Zusammenarbeit, Prävention durch uneingeschränkte Sorgfaltspflicht, Haftbarkeit und Sanktionierung sowie verbessertem Zugang zu Recht** und Wiedergutmachung.

Wo es um Leib und Leben geht, sind **nicht Sensibilisierung und Dialog die vorrangige Staatsaufgabe, sondern Regulierung**. Mit dem Aufruf zu freiwilligen Massnahmen können die Staaten ihre völkerrechtliche Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte nicht erfüllen.

Angesichts der erfolgten Globalisierung der Wirtschaft ist die **Globalisierung der Justiz im Rahmen eines globalen Instruments überfällig** und eine **vorrangige Aufgabe der internationalen Staatengemeinschaft**.

Mit der geklärten Rechtslage in der Schweiz und der regulatorischen Aufbruchstimmung in Europa ist **auch in der Schweiz das Tor offen** dazu.

## 2 DAS UN-ABKOMMEN FÜR GLOBALE KONZERNVERANTWORTUNG

### 2.1 Bisherige Entwicklung im Rahmen der UNO

Der UN-Menschenrechtsrat setzte 2014 mit der [Resolution 26/9](#) die [Zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zu Transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen mit Bezug auf Menschenrechte](#) ein, mit dem Mandat, «ein internationales **rechtlich verbindliches Instrument auszuarbeiten, um die Aktivitäten von transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen** im Menschenrechts-Völkerrecht **zu regulieren**».<sup>4</sup>

**2015 bis 2017** fanden die **ersten drei Sessionen** mit einer steigenden Beteiligung von 60 über 80 bis zu 100 Staaten statt. Sie dienten, mit Expertenpanels, der Beratung von **Inhalt, Geltungsbereich, Natur und Form** des Instruments und erster [Textelemente](#).

**2018** wurde zum ersten Mal ein konkreter Text-Entwurf, der [Null-Entwurf](#), mit dem [Entwurf eines Fakultativprotokolls](#) vorgelegt und an der **4. Session** mit 90 teilnehmenden Staaten beraten. **2019** folgten der [Revidierte Entwurf](#) und die **5. Session** mit wiederum 90 teilnehmenden Staaten. Im Pandemie-Jahr **2020** musste der [Zweite revidierte Entwurf](#) an der **6. Session** in hybrider Form beraten werden mit knapp 70 vor Ort oder online anwesenden Staaten (wobei weitere Staaten online ohne Registrierung und deshalb unerkannt teilnahmen). Im Nachgang zur 6. Session konnten Staaten und zivilgesellschaftliche Organisationen in einer [Matrix 1](#) konkrete textlicher Vorschläge, Modifikationen, zusätzlichen Text, Streichungsanträge und Unterstützungsbekundungen zum Zweiten Revidierten Entwurf und in einer [Matrix 2](#) allgemeine Kommentare und Klärungsanträge eintragen.

**2021** wurde in der **7. Session** mit knapp 70 teilnehmenden Staaten direkt am Text des [Dritten revidierten Entwurfs](#) gearbeitet, mit konkreten Änderungsvorschlägen und darauffolgenden Stellungnahmen. Nach der Session lud der Vorsitzende die UN-Staatengruppen ein, Botschafter in Genf zu benennen, die ihn als **'Friends of the Chair'** unterstützen sollen. Frankreich, Portugal, Uruguay, Aserbaidshan und Indonesien leisteten diesem Aufruf Folge, aber noch kein afrikanischer Staat. Da der Prozess zur Auswahl der Botschafter und der Arbeit der «Friends» noch völlig intransparent war und ist, steht die internationale Zivilgesellschaft diesem Vorhaben noch sehr kritisch gegenüber und verlangt Klärungen.

Auch in der **8. Session 2022** mit Teilnahme von 67 Staaten sowie der EU wurde am Dritten revidierten Entwurf weitergearbeitet. 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

---

<sup>4</sup> Der Begriff «andere Unternehmen» wurde in der Präambel in der Fussnote 1 näher definiert: «'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».

auf eine Schwächung der bisher erreichten Inhalte hinaus. Mit Kamerun konnte die Gruppe der 'Friends of the Chair' vervollständigt werden.



Die 6. Session unter Corona-Bedingungen. © UN Web-TV

## 2.2 Zielsetzung und Inhalte

Die nachfolgenden Erläuterungen beziehen sich auf den Stand des Dritten revidierten Entwurfs. Verbesserungsbedarf aus Sicht der Zivilgesellschaft ist in grau hinterlegten Absätzen aufgeführt.

Gerade die Artikel zu Zugang zu Abhilfe, gerichtlicher Zuständigkeit, anwendbarem Recht, gegenseitiger Rechtshilfe und internationaler gerichtlicher Zusammenarbeit belegen, dass **das Abkommen komplexe transnationale Rechtsfragen lösen muss und nicht einfach ein allgemeines «Abkommen für Wirtschaft und Menschenrechte» sein oder bloss die UNGPs verbindlich machen kann.**

### 2.2.1 Zweck (Art. 2) und Ziele

Gemäss Entwurfstext hat das Abkommen den Zweck,

- die **Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten** im wirtschaftlichen Bereich zu klären und zu erleichtern, ebenso der diesbezüglichen **Verpflichtungen der Unternehmen**,
- **Menschenrechtsbeeinträchtigungen zu verhindern** und zu mildern,
- den **Zugang zu Recht und Wiedergutmachung** für die Opfer zu sichern, und
- gegenseitige **Rechtshilfe und internationale Zusammenarbeit** zu erleichtern.

Damit verbundene Ziele sind globale **Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Wettbewerbsgleichheit** («level playing field») und - insbesondere aus Sicht der Zivilgesellschaft - die **Beendigung der Straflosigkeit** für Transnationale Konzerne und ein **Ausgleich zu Handels- und Investitionsabkommen**.

#### Verbesserungsbedarf:

Es soll die Verpflichtung der Staaten aufgenommen werden, **Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Kontext staatlicher Tätigkeiten** mit Wirtschaftsbezug **zu verhindern**.

Der Begriff der «**Milderung**» von Menschenrechtsbeeinträchtigungen soll **wieder gestrichen werden**; Beeinträchtigungen sollten grundsätzlich vermieden oder dann wiedergutmacht werden.

### 2.2.2 Geltungsbereich (Art. 3)

Während der Null-Entwurf den Geltungsbereich bezüglich Unternehmen noch mandatsgemäss auf die **«Geschäftstätigkeiten von transnationalem Charakter»** bezog, dehnten ihn die folgenden Entwürfe auf «alle Unternehmen» bzw. **«alle Geschäftstätigkeiten»** aus. Dies war v.a. dem Druck der EU geschuldet, die diese Ausdehnung zur Vorbedingung für den Verhandlungseintritt machte. Diese Frage ist weiterhin sowohl zwischen Staaten als auch zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen umstritten. Bei der Erfassung «aller Unternehmen» ist es entscheidend, dass die ursprüngliche Zielsetzung - die **Lösung der komplexen transnationalen Probleme** bezüglich Zugang zum Recht, Haftbarkeit, Gerichtsbarkeit und anwendbarem

Recht, Urteilsdurchsetzung und Wiedergutmachung **im transnationalen Kontext - trotzdem prioritär und konsequent umgesetzt wird.**

Der sachliche Geltungsbereich bezieht sich auf «**alle international anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten**», wie sie sich aus verschiedenen Quellen ergeben.

#### Verbesserungsbedarf:

Die exklusive Ausrichtung auf Menschenrechtsverstöße durch (private oder öffentliche) *Unternehmen* schliesst Menschenrechtsverletzungen durch *staatliche Organe* im Bereich transnationaler Wirtschaftsaktivitäten aus, wie z.B. bei der Gewährung von Land-, Bergbau- und Holzschlagkonzessionen, von Exportkrediten oder -risikoversicherungen, bei der Aushandlung von Handels- und Investitionsabkommen, bei der öffentlichen Beschaffung oder - bei Internationalen Finanzinstitutionen - bei der Kreditvergabe an Konzerne.

**Staatliche Organe - auch zwischenstaatliche Organisationen**, einschliesslich der Internationalen Finanzinstitutionen - sind deshalb ebenfalls **in den Geltungsbereich aufzunehmen**. Ihre Tätigkeiten sind **entscheidend für die Prävention von Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Unternehmen**.

### 2.2.3 Rechte und Schutz der Opfer, Zugang zu Abhilfe (Art. 4, 5 und 7)

Zu den zentralen Rechten gehören der **Zugang zu Justiz, wirksamen Rechtsmitteln und Wiedergutmachung** sowie das Recht, **Klagen einzureichen, auch durch Vertreter\*innen** und im Rahmen von **Sammelklagen**. Opfer sollen **vor Einschüchterung und Vergeltung geschützt werden**, auch durch geschlechter- und altersgerechte Schutz- und Unterstützungsmechanismen. Der **Zugang zu Informationen und Rechtshilfe** wird garantiert und muss, auch über internationale Zusammenarbeit, aktiv ermöglicht werden. Die Rechtshilfe umfasst Informationen, das Recht auf Anhörung, Ermöglichung der Verfahrenseinleitung in anderen Staaten sowie die Beschränkung oder gar der Erlass von Kosten.

Die Staaten müssen die **Opfer, ihre Vertreter\*innen, Familien und Zeugen aktiv** vor Beeinträchtigung ihrer Rechte **schützen**. Im weiteren müssen sie Personen, Gruppen und Organisationen, **die Menschenrechte und die Umwelt verteidigen**, eine **sichere und förderliche Umgebung** gewähren.

Die Staaten haben die Verpflichtung, alle **Menschenrechtsbeeinträchtigungen** wirksam, schnell, gründlich und unparteiisch **zu untersuchen** und gegen die Verantwortlichen vorzugehen. Zentrale Elemente sind das **Verbot der Ablehnung der gerichtlichen Zuständigkeit** («forum non conveniens») und die Möglichkeit der **Beweislastumkehr** zur Linderung eines Informationsnotstandes. Die Staaten sollen für **wirksame Durchsetzung von Abhilfe** bei Menschenrechtsbeeinträchtigungen sorgen, einschliesslich der schnellen Umsetzung von in- und ausländischen Gerichtsurteilen.

#### Verbesserungsbedarf:

- Auch **potentiell betroffene Personen oder Gruppen** sollen in Art. 1 «Definitionen» *tatsächlichen* Opfern gleichgestellt und entsprechend in die Definition von «Opfern» aufgenommen werden, damit sie in den Genuss der entsprechenden Rechte, des Schutzes und des Zugangs zu Abhilfe kommen. Sie sollen zudem das Recht haben, **vorsorgliche Massnahmen** (einstweilige Verfügungen) zu verlangen, und der Staat soll das Recht und die Pflicht haben, solche zu erlassen, um eine unmittelbar bevorstehende Menschenrechtsbeeinträchtigung abzuwenden.
- Der Zugang zu Informationen soll alle Dokumente einschliessen, die die **Ermittlung aller Unternehmenseinheiten** eines Konzerns einschliesslich seiner Geldgeber ermöglichen. Wo trotzdem Informationen zurückgehalten werden, soll der Richter **widerlegbare Vermutungen** zur Konzernstruktur zulassen können. Opfer sollen das Recht haben, jede Konzerneinheit auf der Grundlage von **gesamtschuldnerischer Haftung** einzuklagen.
- In Art. 7 und anderswo soll der **Vorbehalt von nationalem Recht weggelassen** werden, um internationale Rechtsgleichheit sicherzustellen und nationale Willkür auszuschliessen.
- Als ein Element der rechtlichen Unterstützung von Betroffenen soll die **Unterstützung bei der Einleitung und Führung von Rechtsverfahren** im In- und Ausland wieder aufgenommen werden.

Rechte und Schutz der Opfer und der Zugang zu Abhilfe werden immer wieder **von einzelnen Staaten angegriffen**, die sie als zu weit gehend oder als zu belastend für den Staat ansehen. Entsprechend variieren Umfang und Differenziertheit der Bestimmungen von Entwurf zu Entwurf. Gegen diese Angriffe gilt es, **entschieden Widerstand zu leisten**.

#### 2.2.4 Vorbeugung (Art. 6)

Die Staaten werden verpflichtet, die **unternehmerischen Tätigkeiten wirksam zu regulieren** und sicherzustellen, dass die Unternehmen die Menschenrechte achten und Menschenrechtsbeeinträchtigungen in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit verhindern und mildern.

Hierzu sollen die Staaten die **Unternehmen verpflichten, Sorgfaltsprüfungen durchzuführen**: Tatsächliche und potentielle Menschenrechtsbeeinträchtigungen zu ermitteln und einzuschätzen, zu verhindern und zu lindern, die Wirksamkeit der Massnahmen zu überwachen und Bericht zu erstatten. Dazu gehören regelmässige Menschenrechts- und Umweltverträglichkeitsprüfungen, eine Gender-Perspektive, Konsultationen mit potentiell Betroffenen und die freie, vorgängige und informierte Zustimmung indigener Gemeinschaften. Die Nichtbeachtung dieser Pflichten soll in **Sanktionen** resultieren.

Bei der Umsetzung des Abkommens sollen die Staaten ihre Massnahmen **vor der Beeinflussung durch Wirtschaftsinteressen schützen**.

Die Bestimmungen zur Sorgfaltsprüfung bilden die **engsten Anknüpfungspunkte zu den UNGPs**. Entsprechend streng achteten verschiedene Staaten, auch die Schweiz, darauf, dass sich keine Abweichungen ergeben. Diese sind mittlerweile weitgehend behoben.

##### Verbesserungsbedarf:

- Der erste Schritt der Sorgfaltsprüfung - die Ermittlung und Bewertung von Menschenrechtsverstössen - soll unter **Beteiligung betroffener Gruppierungen**, einschliesslich von Belegschaften, erfolgen.
- Verträglichkeitsprüfungen und Konsultationen mit (potentiell) Betroffenen sollen nicht von den Unternehmen selbst, sondern **auf unabhängiger Basis und in transparenter Weise** durchgeführt werden. Konsultationen mit (potentiell) Betroffenen sollen nicht nur vor, sondern auch während der entsprechenden Unternehmenstätigkeiten in freier, informierter und rechtzeitiger Weise erfolgen.
- Der Begriff der «**Milderung**» von **Beeinträchtigungen soll gestrichen** werden, da er schon ein gewisses Mass an Beeinträchtigung akzeptiert, und durch «Beendigung» ersetzt werden.
- Die **Staaten** sollen verpflichtet werden, auch **in ihren eigenen wirtschaftsbezogenen Aktivitäten Menschenrechtsverletzungen** mit geeigneten Mitteln **vorzubeugen**. Solche Aktivitäten sind z.B. die Gewährung von Land-, Bergbau- und Holzschlagkonzessionen, die Aushandlung von Handels- und Investitionsabkommen und die Mitwirkung in Internationalen Finanzinstitutionen.

#### 2.2.5 Haftung (Art. 8)

Die Staaten müssen sicherstellen, dass sie über ein umfassendes und angemessenes **Haftungsrecht gegenüber Unternehmen und Personen** für Menschenrechtsbeeinträchtigungen **aus eigenen Aktivitäten oder aus ihren Geschäftsbeziehungen** verfügen. Haftung soll auch im Fall entstehen, dass ein Unternehmen ein kontrolliertes Unternehmen nicht davon abhält, Menschenrechtsbeeinträchtigungen zu begehen oder dazu beizutragen. Sorgfaltsprüfungen dürfen Unternehmen nicht automatisch von Haftung befreien. Die Staaten müssen für die **strafrechtliche** oder funktionell äquivalente **Haftung von Unternehmen** sorgen, auch für Versuch, Teilnahme oder Mittäterschaft bei Straftaten.

Für die Begehung von oder den Beitrag zu Straftaten, die zu Menschenrechtsbeeinträchtigungen führen, müssen **wirksame und abschreckende** straf- oder verwaltungsrechtliche **Sanktionen** verhängt werden.

Betroffene müssen schnelle, wirksame und geschlechtergerechte **Wiedergutmachung** erhalten.

Insbesondere die **strafrechtliche Haftbarkeit von Unternehmen** ist bei Staaten, die sie in ihrem Rechtssystem nicht kennen, ein seit Jahren **umstrittenes Thema**. Der als Kompromiss eingebrachte Begriff der «funktionell äquivalenten» Haftung trug noch nicht zur Lösung bei. Auch andere Bestimmungen waren das Ziel von **Abschwächungs- oder Streichungsversuchen** und mussten intensiv verteidigt werden.

##### Verbesserungsbedarf:

Zur Sicherung und Stärkung der Haftung sollten Bestimmungen zu **gesamtschuldnerischer Haftung für alle Konzerneinheiten, widerlegbaren Vermutungen** zu Kontrollverhältnissen zwischen Firmen und **verschuldensunabhängiger Haftung** aufgenommen werden.

#### 2.2.6 Gerichtliche Zuständigkeit, Verjährung und anwendbares Recht (Art. 9, 10 und 11)

Die gerichtliche **Zuständigkeit für Klagen** von Opfern soll im Staat liegen, wo die Menschenrechtsbeeinträchtigung erfolgte oder Wirkungen zeitigte, oder wo eine Handlung oder Unterlassung erfolgte, die zur Beeinträchtigung führte, oder wo das beschuldigte Unternehmen seinen Sitz oder die betroffene Person

ihre Nationalität oder Domizil hat. In solch einem Staat vorgebrachte Klagen dürfen nicht abgewiesen werden (**Verbot des «forum non conveniens»**). Die Bestimmung, wonach Gerichte auch für Klagen gegen nicht im Gerichtsstaat ansässige Firmen zuständig sind, wenn die Klage eng mit einer andern Klage gegen eine ansässige Firma verbunden ist, dürfte die **rechtliche Trennung zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften** (den «corporate veil») **aufheben**. Im Sinne einer **Notgerichtsbarkeit** («forum necessitatis») sind Gerichte auch für Klagen gegen im Ausland niedergelassene Unternehmen zuständig, wenn kein anderes funktionierendes Gericht verfügbar ist und ein genügend enger Zusammenhang besteht.

Grundsätzlich soll das **Recht des Gerichtsstaats** zur Anwendung kommen. Die Opfer sind jedoch berechtigt, das **Recht eines andern Staates** anwenden zu lassen, in dem die zur Menschenrechtsbeeinträchtigung führende Handlung oder Unterlassung erfolgte oder Wirkungen zeitigte, oder in dem das beschuldigte Unternehmen ansässig ist.

**Schwerste Menschenrechtsverbrechen** sollen **unverjährbar** sein, **übrige erst nach einer angemessenen Dauer** - insbesondere im Hinblick auf erst nach langer Zeit identifizierbare Schäden.

#### Verbesserungsbedarf:

- Die **gerichtliche Zuständigkeit und das anwendbare Recht** sollen auf diejenigen Staaten **ausgedehnt werden**, wo die Opfer ihre Nationalität oder ihren Wohnsitz haben, sowie die gerichtliche Zuständigkeit auf Staaten, wo ein beklagtes Unternehmen «wesentliche Geschäftsinteressen» hat.
- Die **universelle Gerichtsbarkeit** für bestimmte Verbrechen soll wieder - wie im Null-Entwurf - aufgenommen werden.
- Die **Verjährungsfristen** sollen erst dann zu laufen beginnen, wenn die Betroffenen oder die Staatsanwaltschaft den Schaden, die Ursache und den Verursacher ermittelt haben.
- Die Bestimmungen zum **Wegfall der Verjährung** sollen ausgedehnt werden.

#### 2.2.7 Gegenseitige Rechtshilfe und internationale gerichtliche Zusammenarbeit (Art. 12)

Die Vertragsstaaten sollen sich gegenseitig **weitestmögliche**, fallweise zu bestimmende **gegenseitige Rechtshilfe und internationale gerichtliche Zusammenarbeit** bei der Eröffnung und Durchführung von Ermittlungen, Strafverfolgungen und Verfahren gewähren. Die Staaten können dazu auch **Vereinbarungen** abschliessen und **gemeinsame Ermittlungsorgane** bilden. Rechtskräftige **Gerichtsurteile** sollen in jedem Vertragsstaat **anerkannt und durchgesetzt** werden. Rechtshilfe und gerichtliche Zusammenarbeit, Anerkennung und Durchsetzung von Urteilen dürfen **nur unter bestimmten Gründen verweigert** werden. Brasilien, Russland und China versuchten, auch diese Bestimmungen zu schwächen.

#### Verbesserungsbedarf:

- Das Abkommen soll als **umfassendes Rechtshilfeabkommen** ausgestaltet werden, sodass die Staaten keine weiteren Vereinbarungen mehr abschliessen müssen.
- Die Staaten sollen **bestehende Abkommen zu Rechtshilfe und gerichtlicher Zusammenarbeit so anpassen**, dass sie nicht im Widerspruch zu vorliegenden Bestimmungen stehen.
- Die **internationale Strafverfolgung** als dritte Säule soll neben Prävention und Zugang zum Recht mehr Gewicht erhalten, detaillierter geregelt und als eigener Zweck in Art. 2 aufgeführt werden, und es soll ein **internationaler Strafverfolgungsmechanismus** eingerichtet werden.

#### 2.2.8 Konsistenz mit dem Völkerrecht (Art. 14)

Die Prinzipien der **Souveränität** und **territorialen Integrität** der Staaten sind gewährleistet. Das Abkommen soll **keine nationale oder internationale Festlegungen schmälern**, die bezüglich Menschenrechtsschutz und Zugang zum Recht weiter gehen als das Abkommen selbst.

**Bestehende internationale Abkommen**, einschliesslich Handels- und Investitionsabkommen, sollen so ausgelegt und angewandt werden, dass die Fähigkeiten der Staaten zur Erfüllung der Verpflichtungen aus vorliegendem Abkommen nicht beschränkt werden. Alle **neuen Handels- und Investitionsabkommen** müssen **mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen aus vorliegendem Abkommen kompatibel** sein.

#### Verbesserungsbedarf:

- Handels-, Investitions- und andere Abkommen sollen nicht nur «kompatibel» mit den Menschenrechtsverpflichtungen der Staaten sein, sondern es soll der eindeutige **Vorrang der Menschenrechtsverpflichtungen** festgehalten werden.



- **Bestehende Abkommen** sollen dahingehend **überprüft, angepasst und umgesetzt werden**, dass sie die Verpflichtungen aus vorliegendem Abkommen nicht untergraben.
- **Schiedsgerichte** bei Handels- und Investitionsabkommen sollen **das vorliegende Abkommen ebenfalls berücksichtigen**.
- Es soll die Anwendung bestimmter Instrumente (wie z.B. von **Menschenrechts-, Umwelt- und Genderverträglichkeitsprüfungen**) vor dem Abschluss und die Aufnahme von **Menschenrechts-, Umwelt- und Arbeitsschutzklauseln** in neue Abkommen vorgeschrieben werden.

### 2.2.9 Institutionelle Regelungen (Art. 15)

Es wird ein **Vertragsausschuss**, eine **Vertragsstaatenkonferenz** sowie ein Internationaler **Fonds für Opfer** eingerichtet.

#### Verbesserungsbedarf:

- Stärkung des Mandats und der Befugnisse des **Ausschusses** (Untersuchung von Fällen, Entgegennahme und Entscheid über Beschwerden, Beratung, Länderbesuche u.a.)
- wichtigere Rolle für die **Vertragsstaatenkonferenz** (Weiterentwicklung des Abkommens, Ausarbeitung von Zusatzprotokollen, Einrichtung unterstützender Mechanismen)
- Wiederaufnahme des 2018 vorgelegten Entwurfs für ein **Fakultativprotokoll**
- Regelung der **Finanzierung** der Institutionen
- Einrichtung eines **internationalen Gerichtshofs** für Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Transnationale Konzerne oder Ausdehnung der Zuständigkeit des **Internationalen Strafgerichtshofs**
- Einrichtung eines **internationalen Rechtshilfemechanismus** zur Unterstützung der Staaten und Betroffenen bei transnationalen Rechtsfällen (Ermittlung, Strafverfolgung, Zugang zu Recht und Abhilfe)



- Staatenvertreter tauschen sich am Ende der 2. Session aus. © Victor Barro

### 2.2.10 Umsetzung (Art. 16)

Die Staaten sollen **alles Nötige** unternehmen, um das Abkommen wirksam umzusetzen. Die entsprechenden Gesetze und Regulierungen sollen über den UN-Generalsekretär **öffentlich gemacht** werden. Besondere Aufmerksamkeit ist der Umsetzung in **konfliktbetroffenen Gebieten** und gegenüber den **Gruppen mit erhöhtem Risiko** für Menschenrechtsbeeinträchtigungen geschuldet.

#### Verbesserungsbedarf:

Die sehr knapp formulierte Verpflichtung zur Umsetzung auf nationaler Ebene soll expliziter und detaillierter geregelt werden, u.a. mit folgenden Ergänzungen:

- **Schutz** der Ausarbeitung und der Umsetzung des Abkommens und der künftigen Institutionen auf internationaler und nationaler Ebene **vor Beeinflussung und Vereinnahmung durch wirtschaftliche Akteure**
- **direkte Anwendbarkeit** des Abkommens durch die Gerichte **bei Verschleppung der nationalen Umsetzung** durch die Legislative
- Aufnahme der relevanten Bestimmungen in die **Nationalen Aktionspläne** zu Wirtschaft und Menschenrechten (NAPs)
- **Schaffung der erforderlichen Institutionen** für die Umsetzung und Erfüllung des Abkommens

### 2.3 Einbettung in das Völkerrecht

Nur schon dadurch, dass das Abkommen im Rahmen der UNO ausgehandelt wird, wird es zum klassischen, **breit abgestützten und legitimierten Völkerrecht** gehören - dies im Unterschied zu Abkommen von Organisationen ausserhalb der UNO, wie z.B. der WTO.

Die Abkommensentwürfe stützen sich auf eine **grosse Zahl von Quellen**, wie in der [Updated non-exhaustive list of instruments and documents used as sources for the preparation of the revised draft \(2019\)](#) ausgewiesen wurde. Dazu gehören die UN-Charta, die UN-Pakte I und II, zahlreiche UN-Konventionen und Fakultativprotokolle, die UNGPs, Instrumente der ILO, der OECD und der EU, das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs sowie nationale Gesetze wie die französische Loi de vigilance und der UK Modern Slavery Act - und sogar die Konzernverantwortungsinitiative.

Das Verhältnis zum **UN-Pakt I** (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) und zum **Allgemeinen Kommentar Nr. 24** des UN-Wirtschafts- und Sozialausschusses haben bereits die Kap. 1.5.2 und 1.5.4 erläutert.

Bezüglich Sorgfaltspflichten der Unternehmen wurde der **Übereinstimmung mit den UNGPs** zunehmende Beachtung geschenkt. Die entsprechenden Differenzen sind von Entwurf zu Entwurf kleiner geworden, sodass mittlerweile weitestgehende Übereinstimmung besteht.

Umgekehrt verlangen auch die UNGPs weitere Instrumente zu ihrer Umsetzung. Insbesondere der Kommentar zum **Leitprinzip 3** spricht – neben anderen – internationale und bindende Massnahmen im Rahmen des berühmten ‘smart mix’ an:

3. Zur Wahrnehmung ihrer Schutzpflicht sollten Staaten:
  - (a) Rechtsvorschriften durchsetzen, deren Ziel oder Wirkung darin besteht, von Wirtschaftsunternehmen die Achtung der Menschenrechte einzufordern [...]

Kommentar

Staaten sollten nicht davon ausgehen, dass Unternehmen staatliches Nichthandeln grundsätzlich vorziehen oder davon profitieren. Sie sollten eine intelligente Mischung nationaler und internationaler, bindender und freiwilliger Massnahmen in Erwägung ziehen, um die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu fördern.

Auch wenn **Leitprinzip 10** gemäss Kommentar primär internationale Handels- und Finanzinstitutionen betrifft, kann auch die Zwischenstaatliche UN-Arbeitsgruppe zu Transnationalen Konzernen und Menschenrechten als «multilaterale Institution [...], die mit geschäftsbezogenen Fragen befasst» ist, aufgefasst werden. Dieses Leitprinzip ruft die Staaten zur internationalen Zusammenarbeit auf:

10. Staaten, welche als Mitglieder multilateraler Institutionen handeln, die mit geschäftsbezogenen Fragen befasst sind, sollten
  - [...]
  - (c) unter Anlehnung an diese Leitprinzipien ein gemeinsames Problemverständnis herbeiführen und die internationale Zusammenarbeit beim Umgang mit Herausforderungen in Bezug auf Wirtschaft und die Menschenrechte fördern.

Die Ausarbeitung des Abkommens kann somit ohne weiteres als **Umsetzung der UNGPs auf der internationalen und verbindlichen Achse des ‘smart mix’** angesehen werden. Mit dem Abkommen geht es jedoch keinesfalls bloss darum, nur die UNGPs in verbindliche Form überzuführen. Es sollen **weitere Themen** geregelt werden, die in den UNGPs nicht oder höchstens in den Kommentaren vorkommen, insbesondere die juristisch heiklen, aber entscheidenden Themen wie **Haftung, Strafverfolgung, Durchsetzung und Sanktionen**.

Damit wird auch das Verhältnis des Abkommens zu den UNGPs klar: Es wird ein **zu den unverbindlichen UNGPs komplementäres - und darüber hinaus gehendes! - Instrument** sein, was viele Staaten und UN-Organisationen im Laufe der Verhandlungen nicht nur gefordert, sondern auch bestätigt haben.

So richteten denn auch mehrere **UN-Menschenrechtsexperten** 2021 eine dringende Aufforderung an die Staaten ([gemeinsame Stellungnahme vom 19.10.2021](#)): «Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte erwarten von den Staaten, dass sie 'eine intelligente Mischung nationaler und internationaler, bindender und freiwilliger Massnahmen in Erwägung ziehen, um die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu fördern' [...]. **Die Aushandlung eines rechtsverbindlichen internationalen Instruments**, das auf den UN-Leitprinzipien aufbaut, sollte daher **als Teil dieser 'intelligenten Mischung' betrachtet werden**. [...] Opfer von Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Unternehmen haben es nach wie vor schwer, wirksame Rechtsbehelfe für unternehmensbezogene Menschenrechtsbeeinträchtigungen zu erhalten. Dies muss sich **dringend ändern**. Und **dieses Instrument könnte eine entscheidende Rolle dabei spielen, diesen Wandel herbeizuführen**.»

Der [EU-Richtlinienvorschlag](#) für die unternehmerische Nachhaltigkeits-Sorgfaltspflicht (s. Kap. 1.4.2 «Entwicklungen auf der Ebene der EU») gehört zwar nicht zum Völkerrecht, stellt aber doch supranationales Recht dar und wird zur künftigen internationalen Menschenrechtsarchitektur gehören. Der Richtlinienvorschlag und der aktuelle Abkommensentwurf haben **Gemeinsamkeiten bei den Kernthemen Vorbeugung und Sorgfaltspflicht, Zugang zum Recht, Haftung und Sanktionen**. Im Vergleich mit dem Richtlinienvorschlag befasst sich der Abkommensentwurf (mehr) mit Rechten und Schutz der Betroffenen, rechtlicher Unterstützung Betroffener, Haftung, gerichtlicher Zuständigkeit, Verjährung, anwendbarem Recht, gegenseitiger Rechtshilfe und gerichtlicher Zusammenarbeit, Konsistenz mit dem Völkerrecht und institutionellen Regelungen. Demgegenüber befasst sich der Richtlinienvorschlag (mehr) mit Beendigung nachteiliger Auswirkungen, unternehmenseigenen Beschwerdeverfahren, Aufsichtsbehörden und Sorgfaltspflicht der Unternehmensleitung ('directors' duty of care'). Die Unterschiede können allenfalls in der weiteren Entwicklung zu gegenseitiger Inspiration beitragen.

## 2.4 Die Einschätzung durch das SKMR und Nationale Menschenrechtsinstitutionen

Viermal schon - 2018, 2019, 2020 und 2021 - analysierte das **Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte** SKMR im Auftrag des Bundes die Abkommensentwürfe:

- Das Analysepapier [Das verbindliche UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten und die UNGP: Komplementäre Instrumente?](#) von 2018 enthält einen detaillierten Abgleich des Null-Entwurfs mit den UNGPs und kommt zum Schluss, dass die **beiden Instrumente grundsätzlich komplementär sind**, wobei eine engere Abstimmung noch möglich und wünschenswert wäre. Insbesondere stellte das SKMR fest: «Die UNGP plädieren für einen „smart mix“ von verbindlichen und nicht verbindlichen Massnahmen und überlassen die konkrete Umsetzung den Staaten. Die Konvention bietet die **Chance, dieses Konzept aufzugreifen** und zu definieren, welche Bereiche der UNGP innerhalb des „smart mix“ durch die Staaten verbindlich zu regeln sind.»
- Die [Einschätzung des bisherigen Prozesses und Analyse des Revised Draft](#) von 2019 kommt zum Fazit, «dass der neue Entwurf in Bezug auf die **Komplementarität zu den UNGP eine positive Entwicklung** mit sich bringt», weist aber auch auf ungelöste Fragen und Mängel hin.
- Das Fazit des Dokuments [Das verbindliche UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten. Analysepapier zum dritten Konventionsentwurf vom 8. August 2020](#) lautet «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**».
- Der unveröffentlichte Kurzkomentar zum vierten Konventionsentwurf von 2021 stellt den **Bezug zur neuen Rechtslage in der Schweiz mit dem Gegenvorschlag zur KVI** her, kritisiert die Vorbehalte zugunsten des nationalen Rechts, stellt erneut eine **stärkere Angleichung an die UNGPs** fest und weist auf verschiedene, z.T. neue Unklarheiten hin.

Das **Europäische Netzwerk Nationaler Menschenrechtsinstitute** (ENNHRI) äusserte sich ebenfalls mehrere Male:

- 2018 gab es in seinem [Statement](#) seiner Auffassung Ausdruck, «dass ein verbindlicher Vertrag einen **wesentlichen Beitrag** leisten könnte, um Regulierungslücken zu schliessen und die Prävention von Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Unternehmen zu stärken und gleichzeitig den Zugang zu



Rechtsmitteln für die Opfer solcher Beeinträchtigungen zu verbessern», und forderte die EU und alle EU-Mitgliedstaaten auf, sich aktiv am Ausarbeitungsprozess zu beteiligen.

- Das [Statement](#) von 2019 wies interessanterweise darauf hin, «das Abkommen kann und **sollte über die UNGPs hinausgehen**, wo es notwendig ist, um Schutzlücken zu schliessen», und forderte die EU und alle EU-Mitgliedsstaaten auf, so schnell wie möglich ein Verhandlungsmandat zu beschliessen.
- Das [Statement](#) von 2021 betonte u.a. angesichts der «Vervielfältigung der nationalen Rechtsvorschriften über die Sorgfaltspflicht», «der Prozess zur Aushandlung eines rechtlich bindenden Instruments bietet eine **einzigartige Gelegenheit, die Harmonie zwischen den Verpflichtungen in diesem Bereich zu gewährleisten** und weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen».

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** erklärte in einer [Stellungnahme](#) 2020: «Es gibt nun wirklich keine überzeugenden Sach-Argumente mehr, die dagegensprechen, sich an den weiteren Verhandlungen und dem Feinschliff des Textes zu beteiligen.» Bereits in der [Stellungnahme](#) «Die UN-Leitprinzipien als Grundlage für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten» von 2018 machte das Institut klar: «Gleichzeitig sind Staaten häufig nicht in der Lage, diese Konzerne wirksam zu überwachen und zu regulieren oder angemessene Abhilfemaßnahmen bei Menschenrechtsverletzungen einzuführen. Ebendiese Untätigkeit verursacht **große Schutz- und Rechenschaftslücken** [...] Für Heimatstaaten sind Rechtsvorschriften das letzte Mittel. Um zusätzliche Belastungen für Unternehmen zu umgehen, setzen sie fast ausschließlich auf **unverbindliche Erwartungen, Anreize oder Beratung** zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten. Die bisher eingeführten Nationalen Aktionspläne erfüllen den von den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vorhergesehenen „smart mix“ aus freiwilligen und verbindlichen Maßnahmen nicht. [...] Alle Staaten entlang der Lieferkette müssen Unternehmen verpflichten, ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten zu erfüllen. Angesichts dieser Lage wäre ein **übergeordneter internationaler Rechtsrahmen hilfreich und notwendig**, um die staatlichen Schutzpflichten in Bezug auf unternehmerische Tätigkeiten zu konkretisieren. **Nur so kann die Situation Betroffener spürbar verbessert werden**, insbesondere im Bereich des Zugangs zu wirksamer Abhilfe. Der bisherige Ansatz, der auf **unternehmerische Selbstverpflichtung** statt auf verbindliche Maßnahmen setzt, ist **eindeutig gescheitert. Die Zeit ist reif, diese freiwilligen Selbstverpflichtungen durch verbindliches Recht zu ersetzen.**»

Die **französische Menschenrechtsinstitution** veröffentlichte schon mehrere Stellungnahmen und betonte in der [Erklärung von 2021](#): «Die **Vielzahl nationaler Gesetze zur Sorgfaltspflicht** [...], gekoppelt mit der Existenz **zahlreicher internationaler und regionaler Instrumente** in diesem Bereich, verstärkt ebenfalls die **Notwendigkeit, einen gemeinsamen, auf internationaler Ebene festgelegten Rahmen** zu verabschieden.»

## 2.5 Probleme und Herausforderungen

Zu den Problemen und Schwächen des bisherigen Prozesses gehören die sehr **ungleiche Beteiligung und Aktivität** der geografischen Staatengruppen. Die **Staaten des Nordens** waren zwar gut vertreten, verhielten sich aber lange **sehr passiv**; wichtige Staaten wie Kanada waren nicht dabei, die USA und Japan erst seit der 7. Session. Angesichts dieser Situation riefen am Ende der 7. Session nicht nur verschiedene Staaten des globalen Südens, sondern auch die EU, die USA und Russland nach einer **stärkeren und regional ausgeglicheneren Beteiligung der Staaten** am Verhandlungsprozess.

Die **EU** blockierte während der ersten Sessionen und versuchte den Prozess zum Scheitern zu bringen. Seit einigen Jahren ist hingegen eine neutralere Haltung zu erkennen, wobei die EU-Delegation immer noch **kein Verhandlungsmandat** hat.

Es ist paradox, dass **die EU und die Schweiz** dem Prozess zwar «fehlende Zugkraft» oder eine «mangelnde kritische Masse» an teilnehmenden Staaten vorhalten, selbst aber nicht aktiv mit einem Verhandlungsmandat teilnehmen. Diese Staaten **hätten es in der Hand, selbst entscheidend zur Zugkraft und kritischen Masse beizutragen**. Und die Schweiz muss sich bewusst sein, dass sie selbst bezüglich transnationalen Konzernen und Rohstoffhandel **zu den «wichtigsten westlichen Volkswirtschaften» gehört**, deren Abwesenheit der Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellation Nr. [21.3259](#) «UNO-Abkommen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte» kritisch hervorhob.

Beunruhigend war in der 6. Session 2020, dass **Brasilien, Russland und China** konsequent darauf wirkten, **das Abkommen zu demontieren**, und sich die **westlichen Demokratien beschämenderweise mit keinem Wort** dagegen wehrten. Immerhin fielen in der 7. und 8. Session **mehrere konstruktive Wortmeldungen der EU sowie von Russland, China, Brasilien und den USA** auf. Die EU, Russland und China scheinen seit 2021 eine konstruktivere Haltung einzunehmen.

Gewichtige Staaten des globalen Nordens wie **die USA, Grossbritannien und Japan, aber auch die EU sowie die Schweiz** beteiligten sich über die ersten sechs Jahre nicht oder nicht materiell an den Beratungen und Verhandlungen. Erst in der 7. Session kritisierten sie den Abkommenstext konkret oder stellten ihn grundsätzlich in Frage. Dies stellt einen Affront gegenüber all jenen Staaten fast ausschliesslich aus dem globalen Süden dar, die sich über sechs Jahre intensiv an der Ausarbeitung des Abkommens beteiligt hatten. Bei der Zivilgesellschaft löste dies den Eindruck einer **überheblichen, eurozentrischen und spät-kolonialistischen Haltung** aus.

Leider droht dem Abkommen seit 2022 eine **Abschwächung aus dem innersten Kreis** heraus: Der Vorsitzende legte ohne Auftrag und Legitimation eigene **informelle Textvorschläge** vor, die auf eine Abschwächung hinauslaufen und von manchen Staaten dezidiert abgelehnt werden. Er setzte es auch durch, dass sie als offizielles Dokument in den Bericht zur 8. Session und in die Website der Arbeitsgruppe aufgenommen wurden und er sich bei der Ausarbeitung der nächsten Entwurfsfassung darauf beziehen kann.

Inhaltlich wird die grosse Herausforderung weiterhin darin bestehen, eine **Einigung in den umstrittenen Themen** (Geltungsbereich für nur transnationale oder auch nationale Unternehmen, strafrechtliche Haftbarkeit für Unternehmen, Verhältnis zu Wirtschaftsabkommen, etc.) herbeizuführen. Der Einsatz mehrerer Staaten des globalen Südens ermöglichte es 2021, bestimmte Themen und Bestimmungen, die vom Vorsitz in der Vergangenheit ausgelassen oder ausgeklammert worden waren, wieder aufzunehmen und zu integrieren. Ohne **innovative und ehrgeizige Bestimmungen** läuft das künftige Abkommen Gefahr, ein neues, nutzloses Instrument zu werden, das sich an die verschiedenen freiwilligen Instrumente anlehnt, die ihre Unwirksamkeit bereits bewiesen haben. Die **Verteidigung des Abkommens vor der Abschwächung** bis zur Wirkungslosigkeit wird zu einer der **wichtigsten Aufgaben der demokratischen Staaten** gehören.



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

## 2.6 Bedeutung und Chancen

Die Chancen und Stärken des bisherigen Prozesses lagen darin, dass sich die **Zivilgesellschaft aktiv beteiligen** konnte, dass - insbesondere über die Expert\*innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen - sehr **viel Material und Wissen** zusammengetragen und **viele Themen intensiv diskutiert** wurden, und dass progressive Staaten und die Zivilgesellschaft viele **wichtige Elemente im Entwurf durchsetzen** konnten.

Seit der 7. Session im Herbst 2021 zeichnen sich im Prozess einige **positive und hoffnungsvolle Entwicklungen** ab:

- Die **Anzahl Staaten**, die zumindest den Prozess, teilweise auch Inhalte **unterstützen, nimmt zu**, während gleichzeitig die **Anzahl abnehmender Staaten abnimmt**. Verschiedene gewichtige Staaten haben ihre Position von einer ablehnenden / kritischen Haltung zu einer kritischen / neutralen / unterstützenden Haltung verschoben.
- Die **USA** verhandeln aktiv und teilweise konstruktiv mit.



- Mit **Frankreich und Portugal** stellten sich (auch ohne Verhandlungsmandate!) zwei westliche Staaten für die Gruppe der 'Friends of the Chair' zur Verfügung, in der sie die Ausarbeitung des Abkommens aktiv unterstützen und mitkoordinieren werden.

Das Abkommen wird das **erste rechtsverbindliche internationale Instrument im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte** sein. Es wird internationale **Rechtsgleichheit für Betroffene und Unternehmen**, internationale **Wettbewerbsgleichheit** und **Rechtssicherheit für Unternehmen** ermöglichen.

Es gibt den Staaten die Chance, endlich der im UN-Pakt I festgehaltenen **Verpflichtung, die Menschenrechte mittels des Abschlusses von internationalen Übereinkommen zu verwirklichen**, auch im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte nachzukommen. Und es gibt den Staaten die Chance, den von den UNGPs erwarteten 'smart mix' an Massnahmen auf der internationalen und verbindlichen Ebene umzusetzen. Damit wird das Abkommen eine **entscheidende Ergänzung und Stärkung der UNGPs** darstellen.

Es wird rund **400 bilateralen Freihandels- und rund 3'000 Investitionsschutzabkommen gegenüberstehen**, die den Konzernen zu einer (über)mächtigen Stellung gegenüber den Staaten verhelfen. Es wird zu einem **Ausgleich zwischen Menschenrechten und wirtschaftlichen Rechten** führen und den Staaten wieder zu einer stärkeren Stellung in Menschenrechtsfragen verhelfen.

Es wird die internationale **Zusammenarbeit bei Strafverfolgung und Urteilsdurchsetzung** gegenüber fehlbaren Konzernen und **bei der Wiedergutmachung** für die Opfer erheblich verbessern: Nach der Globalisierung der Wirtschaft kann endlich auch die überfällige **Globalisierung der Justiz** stattfinden. Damit kann das Abkommen das **Ende der weitgehenden Straflosigkeit für transnationale Konzerne** und der weitgehenden **Rechtlosigkeit der Opfer transnationaler Menschenrechtsbeeinträchtigungen** bedeuten.

Aus all diesen Perspektiven **kann die Bedeutung des Abkommens in der internationalen Menschenrechtsarchitektur nicht hoch genug eingeschätzt werden**. Bloss haben dies vor allem Staaten des globalen Nordens - so auch die Schweiz - noch kaum erkannt.

Nach dem Inkrafttreten des Abkommens kann es bei Bedarf von der Vertragsstaatenkonferenz weiterentwickelt und mit Zusatzprotokollen ergänzt werden. Damit ist die **Anpassung an neue Erkenntnisse und Entwicklungen** möglich.

Eine Wirkung kann das Abkommen auch über Staaten entfalten, die es zwar nicht ratifizieren, aber in ihren Gesetzgebungen berücksichtigen, wie es bei ILO-Konventionen der Fall war.

## 2.7 Bisherige Entwicklung in der Schweiz

Der Prozess in der Schweiz wurde in den Jahren **2014 und 2015** mit einem **Briefwechsel zwischen FIAN Schweiz und Bundesrat Didier Burkhalter** initiiert. Der Briefwechsel betraf die Unterstützung der Resolution 26/9 und die aktive Teilnahme der Schweiz in der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe.

In den folgenden Jahren kam die Thematik des Abkommens an einigen **Besprechungen zwischen FIAN und dem EDA** (Abteilung Menschliche Sicherheit) sowie **zwischen FIAN und dem SKMR** (Themenbereich Menschenrechte und Wirtschaft) zur Sprache. Im Auftrag des Bundes erarbeitete das **SKMR** 2018 bis 2021 **vier Analysepapiere** zu den Abkommensentwürfen (s. Kap. 2.4).

Im ersten **Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP 2016 - 2019)** äusserte sich der Bundesrat in Politikinstrument 37 kritisch zum Abkommen und beschränkte die Aktivitäten darauf, dass die Schweiz den Verhandlungsprozess weiterhin beobachten und ihr Vorgehen mit gleichgesinnten Staaten abstimmen werde. Im aktuellen **NAP 2020 – 2023** beschreibt der Bundesrat in Massnahme 22 (interessanterweise unter dem Titel «Engagement der Schweiz für die UNO-Leitprinzipien auf multilateraler Ebene»!) das Abkommen neutral und besagt einmal mehr: «Die Schweiz konzentriert ihre Anstrengungen auf die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien. Sie wird den Prozess weiterhin beobachten und dabei der Kohärenz mit den UNO-Leitprinzipien besondere Aufmerksamkeit beimessen.»

**Seit 2017** fanden sieben **Mehrparteien-Austausch-Treffen zwischen Bundesverwaltung, Zivilgesellschaft, Rechtswissenschaft (SKMR) und teilweise Privatwirtschaft** statt. Gesprächsgegenstand waren jeweils der Abkommensprozess und der aktuelle Abkommensentwurf, die Vorstellung der aktuellen Analyse des SKMR, die Haltung und vorgesehene Aktivität der Schweiz und der Zivilgesellschaft an der kommenden Session u.a. Die Bundesverwaltung diskutierte inhaltlich wenig mit, äusserte vor allem Zweifel und erklärte jeweils, dass sie inhaltlich keine Position beziehe, an die Positionen des Bundesrats zur Konzernverantwortungsinitiative (KVI) gebunden sei und die Abstimmung bzw. danach ein Verhandlungsmandat abgewartet werden müsse. Sie erklärte jeweils auch, dass die Schweiz das Gewicht ausschliesslich auf die

Umsetzung der UNGPs und des NAP lege, keine Ressourcen habe und nur als Beobachterin an der Session teilnehmen oder (ab der 4. Session) punktuelle Interventionen machen werde.

Von **2015 bis 2022 nahm die Schweiz immerhin an allen acht Sessionen teil**. Sie gab jeweils eine Allgemeine Erklärung ab und wies erwartungsgemäss darauf hin, dass sie die Priorität auf die Umsetzung der UNGPs lege und nicht aktiv an den Verhandlungen teilnehmen werde. In der 4. und 5. Session beteiligte sie sich erfreulicherweise doch mit mehreren Interventionen (Fragen und Hinweise meist zum Verhältnis zu den UNGPs), worauf eingeladene Experten teilweise auch reagierten. Nach Russland war sie damit bereits der aktivste europäische Staat.

Bis 2020 agierten die **zivilgesellschaftlichen Organisationen** als informelle Koalition, koordiniert von FIAN Schweiz. 2018 lancierte sie einen [Aufruf](#) an die Schweiz im Hinblick auf die 4. Session, unterzeichnet von 11 Organisationen, und 2019 [Erwartungen](#) an die Schweiz im Hinblick auf die 5. Session, unterzeichnet von 10 Organisationen. 2021 formierten sich die Organisationen unter dem Dach der NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz als **Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte**, bestehend aus [Actares](#), [Arbeitsgruppe Schweiz-Kolumbien](#) (bis 2022), [CETIM](#), [Fastenaktion](#), [FIAN Schweiz](#), [Gesellschaft für bedrohte Völker GfbV](#), [Guatemalanetz Bern](#), [Helvetas](#), [humanrights.ch](#) und [Pro Natura](#).

Das **Parlament** wurde bis 2020 von der Zivilgesellschaft nicht involviert, um negative Wechselwirkungen mit der KVI zu vermeiden. In der **Frühjahrssession 2021** reichte Claudia Friedl (SP) im Nationalrat die Interpellation Nr. [21.3259](#) «UNO-Abkommen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte» (mit 15 Mitunterzeichnenden) ein, die vom Bundesrat im Mai beantwortet wurde. Die Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte reagierte darauf mit einer [Stellungnahme](#). In der **Sommersession 2021** folgten im Nationalrat die Interpellation [Nr. 21.3859](#) «Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in einem Abkommen stärken und erweitern» von Roland Fischer (GLP) mit 12 Mitunterzeichnenden, u.a. von der Mitte-Partei und der FDP, und die Interpellation Nr. [21.3934](#) «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). Im April 2022 beschäftigte sich die **Aussenpolitische Kommission des Nationalrats** vertieft mit dem Abkommen und führte Expertenanhörungen durch. Im Austausch mit Vertretern der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Verwaltung diskutierte die Kommission insbesondere den Stand der Arbeiten, die Rolle der Schweiz sowie die potenziellen Auswirkungen des Abkommens auf die Wirtschaft (s. [Medienmitteilung](#)).

Trotz dieser Bemühungen erteilte der Bundesrat auch für die 7. Session **kein Verhandlungsmandat**, und die Bundesverwaltung stellte dazu keine weiteren Informationen in Aussicht. Um trotzdem die Hintergründe auszuleuchten, reichte FIAN Schweiz Ende 2021 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) bereiteten im Herbst 2021 tatsächlich die **Einholung eines Verhandlungsmandats** beim Bundesrat vor. 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**».
- Der Gesamtbundesrat wurde bereits 2018 und 2019 anhand von Informationsnotizen über den Fortgang der Verhandlungen informiert.

Die im Mandatsantrag formulierte inhaltliche **Position der Schweiz** lässt sich folgendermassen zusammenfassen:

- **Bevorzugung nicht-verbindlicher Instrumente**; Bevorzugung der Umsetzung der UN-Leitprinzipien und der OECD-Instrumente anstelle des Abkommens
- Bevorzugung eines **konsensorientierten** Ansatzes, mit **Anerkennung vom Privatsektor**
- inhaltliche Beurteilung des Abkommensentwurfs: Viele **rechtliche Elemente** bleiben **unklar**, sind **umstritten** und würden der **Schweizerischen Rechtsordnung widersprechen**
- Schwerpunkte für die Verhandlungen:
  - Sicherstellung der **Übereinstimmung mit den UN-Leitprinzipien** und den OECD-Instrumenten
  - Sicherstellung der **Widerspruchsfreiheit zum Schweizerischen Recht**
  - **Vermeidung von Haftung**
  - Vertretung der **Interessen der Schweiz**

## 2.8 Bisherige Entwicklung in der EU

Gegen die Einleitung des Prozesses **wehrte sich die EU vehement**. 2014 stimmten alle im Menschenrechtsrat vertretenen EU-Mitgliedstaaten gegen die Resolution zur Einsetzung der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe. Die EU verhielt sich in den ersten Jahren denn auch verdeckt bis offen **obstruktiv** und knüpfte ihre Teilnahme an eigentlich unerfüllbare «Parameter». Ihre wichtigste Forderung, den **Einschluss auch nationaler Unternehmen** in das Abkommen, wurde zwar mit dem ersten revidierten Abkommensentwurf von 2019 erfüllt, aber trotzdem nahm sie auch an der 8. Session immer noch nicht auf der Basis eines Verhandlungsmandats teil. Immerhin **beteiligte sie sich ab der 3. Session inhaltlich konkret** an den Verhandlungen, wenn auch sehr unterschiedlich intensiv und wenig konstruktiv. 2020 blockierte sie zusammen mit Brasilien, Russland und China die Aufnahme konkreter Verhandlungen am Abkommenstext.

In der EU herrscht die schwierige Situation, dass sehr unterschiedliche – nicht nur ablehnende – Haltungen bestehen, die EU jedoch mit einer Stimme spricht und dadurch konstruktive Stimmen bis anhin unterdrückt. Aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Europäischem Auswärtigem Dienst und **den Mitgliedstaaten** ist es letzteren an den Sessionen **untersagt, sich inhaltlich zum Abkommen zu äussern**. Bereits für die 6. Session 2020 hatten sich **manche EU-Mitgliedsstaaten**, darunter Belgien, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, die Niederlande, Österreich, Polen und Spanien **eine aktivere Beteiligung der EU gewünscht**. Auch **75 Europaabgeordnete** hatten in einem **Brief ein EU-Verhandlungsmandat** für den Treaty-Prozess **gefordert**. Dies scheiterte jedoch vor allem am Europäischen Auswärtigen Dienst und der EU-Kommission.

Das EU-Parlament forderte in der **Entschliessung** vom 10. März 2021 an die EU-Kommission: «Das Europäische Parlament, [...] in der Erwägung, dass **die Union und die Mitgliedstaaten die laufenden Verhandlungen zur Schaffung eines rechtsverbindlichen Instruments** der Vereinten Nationen für transnationale Konzerne und andere Unternehmen in Bezug auf die Menschenrechte **unterstützen und sich daran beteiligen sollten**, und dass der Rat die Kommission beauftragen sollte, sich aktiv an den laufenden Verhandlungen zu beteiligen; [...] 30. fordert die Kommission auf, ein **Verhandlungsmandat für die Europäische Union** vorzuschlagen, damit sie sich konstruktiv an der Aushandlung eines völkerrechtlich verbindlichen Instruments [...] beteiligen kann».

Im Februar 2023 verkündete der **Rat der EU**<sup>5</sup> in den **Schlussfolgerungen des Rates zu den Prioritäten der EU in den UN-Menschenrechtsgruppen 2023**: «**Die EU wird [...] sich aktiv in die Beratungen der UN über ein rechtsverbindliches Instrument für Wirtschaft und Menschenrechte einbringen**; sie ist bereit, mit dem Vorsitz der offenen zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe und der Gruppe der Freunde des Vorsitzes sowie mit anderen Partnern zusammenzuarbeiten [...]».

Immerhin **unterstützt die deutsche Bundesregierung** gemäss **Mitteilung** des Bundestags von 2020 den Prozess offiziell. Auch **Frankreich** und **Portugal** sind als 'Friends of the Chair' zu aktiven Unterstützerinnen des Prozesses geworden.

## 3 DAS WEITERE VORGEHEN FÜR DIE SCHWEIZ

### 3.1 Einleitung und Zielsetzung

Seit der **Resolution 26/9** im UN-Menschenrechtsrat im Jahr 2014, die die Ausarbeitung des Abkommens in Gang gesetzt hatte, haben sich der **internationale und nationale Kontext erheblich verändert**.

Der bis zur Abstimmung über die KVI bestandene **regulatorische Stillstand in der Schweiz** ist mit der erfolgten Abstimmung **vorbei**. Der Bundesrat müsste seinen Worten nun Taten folgen lassen - über die Inkraftsetzung des parlamentarischen Gegenvorschlags hinaus.

**In manchen europäischen Staaten herrscht regulatorische Aufbruchstimmung**. In der **EU** wird etwa anfangs 2024 eine umfassende Richtlinie mit **supranationaler, verbindlicher Regulierung mit Aufsichts- und Durchsetzungsmechanismus** in Kraft treten. Diese Richtlinie müssen alle EU-Staaten in ihre nationalen Gesetze übernehmen.

---

<sup>5</sup> Der Rat der EU ist das Gremium, in dem die Mitglieder der nationalen Regierungen aller EU-Mitgliedstaaten zusammentreten, um Gesetze zu erlassen und politische Massnahmen zu koordinieren.

In diesem veränderten und offenen Umfeld ist es an der **Zeit, dass die Schweiz das angemessene Vorgehen für den Schutz der Menschenrechte im internationalen wirtschaftlichen Kontext findet.**

Die **Zielsetzung für eine entsprechende Strategie** könnte lauten:

Die Schweiz wählt eine Strategie, die

- auf Art. 54 Abs. 2 der **Bundesverfassung**<sup>6</sup> aufbaut
- auf der bestehenden **völkerrechtlichen Architektur** aufbaut und diese zweckentsprechend weiterentwickelt
- nicht hinter den **EU-Standard** zurückfällt
- die **menschenrechtlichen Achtungs-, Schutz- und Erfüllungspflichten** der Schweiz adäquat umsetzt
- von der **aktuellen nationalen und internationalen Ausgangslage** bezüglich Wirtschaft und Menschenrechten ausgeht
- diesbezügliche frühere **Aussagen des Bundesrats** zu Menschenrechten und Wirtschaft umsetzt
- **eigenständig, markant, mutig und aktiv** ist und das menschenrechtliche Engagement der Schweiz konsequent, vorbildlich und kompromisslos fortführt.

Vor dem Hintergrund einer solchen Strategie gilt es, das weitere Vorgehen für die Schweiz zu bestimmen.

### 3.2 Den Worten Taten folgen lassen: Dem effektiven Menschenrechtsschutz, den UNGPs und der Rechtsgleichheit verpflichtet

#### Vorgehen

Mit der geklärten rechtlichen Ausgangslage in der Schweiz und in der EU<sup>7</sup> kann der Bundesrat nun die Ankündigungen der letzten Jahren in die Tat umsetzen. Wie im entsprechenden Fazit (Kap. 1.3.6) festgehalten, legt der Bundesrat Wert auf **international breit abgestützte Regelungen, internationale Koordination und aktive internationale Zusammenarbeit statt eines Alleingangs** im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Er hat dabei auch das Ziel **internationaler Rechtssicherheit und Wettbewerbsgleichheit** vor Augen. Bezüglich der (sektoriell und thematisch) **uneingeschränkten Sorgfaltspflicht**, der zivilrechtlichen **Haftbarkeit** und des **Zugangs zu Schweizer Gerichten** für Opfer im Ausland hat er gemäss Abstimmung über die KVI die Volksmehrheit hinter sich und kann sich auf die EU-Richtlinie abstützen.

Zur Umsetzung dieser Zielsetzung stellt das entstehende **UN-Abkommen das einzige gegenwärtig verfügbare Instrument** dar.<sup>8</sup> Die Schweiz soll dementsprechend - im Unterschied zu bisher - **aktiv und inhaltlich konkret an dessen Ausarbeitung mitarbeiten**, sowohl während der Sessionen als auch bei den intersessionalen Aktivitäten.

Die inhaltlich konkrete Mitarbeit an einem völkerrechtlichen Vertrag bedingt die **Ausstellung eines Verhandlungsmandats** an die Schweizer Delegation. Dies ist der wichtigste Schritt, den der Bundesrat **im Hinblick auf die 9. Session** der Zwischenstaatlichen UN-Arbeitsgruppe **im Oktober 2023** vollziehen muss.

Die bisherige 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 jedoch entscheidend verändert:**

- Die **USA** als gewichtigster westlicher Staat sind **offiziell in die Verhandlungen eingetreten**.
- **Frankreich und Portugal** als weitere westliche Staaten wirken in der Gruppe der **'Friends of the Chair'** mit.

<sup>6</sup> «Der Bund [...] trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte [...] sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.»

<sup>7</sup> auch wenn die EU-Richtlinie für die unternehmerische Nachhaltigkeits-Sorgfaltspflicht noch nicht fertig ausgehandelt ist

<sup>8</sup> Die - oft als Alternative angesehenen - UNGPs zielen nicht auf Regulierung, internationale Rechtsgleichheit und Wettbewerbsgleichheit ab und klammern unverzichtbare Themen wie Haftung, Strafverfolgung und Sanktionen aus.

- Die **EU** wird sich in der 9. Session **wieder aktiv einbringen**, gestützt auf die EU-Richtlinie für die unternehmerische Nachhaltigkeits-Sorgfaltspflicht<sup>9</sup> - allenfalls bereits mit einem Verhandlungsmandat.

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.

Die Schweiz hat jetzt noch die (bald letzte) Möglichkeit, das Instrument **inhaltlich mitzuformen**. Gleichzeitig ist es Aufgabe aller teilnehmenden Staaten, aktiv dafür zu sorgen, dass das Abkommen eine **breite Abstützung**, d.h. eine breite Ratifizierung, erreichen wird.

Das Verhandlungsmandat und die inhaltliche Mitarbeit sollen auf den Prämissen aufbauen,

- dass Menschenrechtsschutz nur im **Verbund aller Ebenen** gelingen kann – von der nationalen (mit einem **Konzernverantwortungsgesetz**) über die kontinentale (mit der **EU-Richtlinie**) bis hin zur globalen Ebene (mit dem **UN-Abkommen**),
- dass das Abkommen u.a. die **Umsetzung der internationalen und verbindlichen Dimension des 'smart mix' gemäss UNGPs** ist,
- dass sich das Abkommen **komplementär zu den UNGPs** verhält und diese allgemein mit Rechtsverbindlichkeit und konkret mit Inhalten ergänzt, die in den UNGPs nicht oder ungenügend behandelt sind
- dass der **EU-Richtlinievorschlag**, mit dem die Schweiz gleichziehen dürfte, **Gemeinsamkeiten mit manchen Inhalte des Abkommensentwurfs** aufweist oder darüber hinausgeht.

Bezüglich inhaltlicher Analyse der Abkommensentwürfe kann sich der Bund **auf die soeben gegründete Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) abstützen**. Auch die schweizerische und internationale Zivilgesellschaft stellen Analysen und Empfehlungen bereit.

Dementsprechend ist auch der **Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) anzupassen**, der für die Periode 2020-23 unter Massnahme 22 - bezeichnenderweise mit dem Titel «Engagement der Schweiz für die UNO-Leitprinzipien auf multilateraler Ebene» - bezüglich des Abkommens festhält: «Die Schweiz konzentriert ihre Anstrengungen auf die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien. Sie wird den Prozess weiterhin beobachten und dabei der Kohärenz mit den UNO-Leitprinzipien besondere Aufmerksamkeit beimessen.»

### Beurteilung

Die aktive und inhaltlich konkrete Mitarbeit an der Ausarbeitung des UN-Abkommens

- setzt die bisherigen Ankündigungen des Bundesrats adäquat um,
- setzt die Verpflichtung aus dem UN-Pakt I, zur Verwirklichung der Menschenrechte u.a. mittels des Abschlusses von Übereinkommen beizutragen, adäquat um,
- nimmt die genuine Staatsaufgabe der Regulierung wahr und entspricht der regulatorischen Aufbruchstimmung in Europa,
- setzt die Erwartungen der Volksmehrheit gemäss KVI-Abstimmung auf internationaler Ebene um,
- erlaubt es der Schweiz dereinst, über die Ratifikation und innerstaatliche Umsetzung eines Instruments zu entscheiden, das sie selbst mitgeprägt hat.

Für die **Pflege der menschenrechtlichen Glaubwürdigkeit** ist ein Engagement dieser Art unabdingbar.

Um es in den Worten der Bundesverwaltung im Antrag für ein Verhandlungsmandat auszudrücken: «Es liegt jedoch **im Interesse der Schweiz und ihres Wirtschaftsstandorts**, dass die Schweiz an den Diskussionen teilnimmt».

---

<sup>9</sup> Diese Richtlinie, an die die Schweiz ihre Rechtslage angleichen will, dürfte im Herbst 2023 im Rahmen der Trilog-Verhandlungen zwischen Kommission, Rat und Parlament weitestgehend ausgehandelt sein.



### 3.3 Keine Optionen: Weiter wie bisher

#### 3.3.1 Die Verhandlungen bloss beobachten

##### Vorgehen

Das Generalsekretariat des EDA ordnete im Herbst 2021 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**».

##### Beurteilung

Die Zivilgesellschaft beurteilt diese Vorgehen als erschreckend **mutlos und unengagiert**. Damit orientiert sich die Schweiz nicht an ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen, sondern an **politischer Bequemlichkeit**. **Eigenständigkeit und Unabhängigkeit bleiben auf der Strecke**. Will die Schweiz bloss **Trittbrettfahrer des Westens** sein?

Dieses Vorgehen ist u.a. aus folgenden Gründen **keine Option**:

- Es **widerspricht der Verpflichtung aus dem UN-Pakt I**, Menschenrechte u.a. mittels des Abschlusses von Übereinkommen zu verwirklichen.
- Es **setzt mit der Verweigerung** einer internationalen Regulierung die menschenrechtlichen Achtungs-, Schutz- und Erfüllungspflichten der Schweiz ungenügend um.
- Es **widerspricht den mehrfach geäusserten Absichten des Bundesrats**.
- Es **erlaubt der Schweiz nicht, das Abkommen mitzugestalten**, von dem transnationale Schweizer Unternehmen betroffen sein werden, auch wenn es die Schweiz nicht ratifiziert.
- Es **fällt hinter den Ansatz der EU zurück**, eine verbindliche, supranationale Regulierung mit Aufsichts- und Durchsetzungsmechanismus zu schaffen.

#### 3.3.2 Die UNGPs und das Schweizer Recht als das Mass aller Dinge: Bloss die Kohärenz sicherstellen

##### Vorgehen

Im Antrag der Bundesverwaltung für ein Verhandlungsmandat vom Herbst 2021 lässt sich die inhaltliche Position der Schweiz folgendermassen zusammenfassen:

- **Bevorzugung nicht-verbindlicher Instrumente**; Bevorzugung der Umsetzung der UN-Leitprinzipien und der OECD-Instrumente anstelle des Abkommens
- Bevorzugung eines **konsensorientierten** Ansatzes, mit **Anerkennung vom Privatsektor**
- Schwerpunkte für die Verhandlungen:
  - Sicherstellung der **Übereinstimmung mit den UN-Leitprinzipien** und den OECD-Instrumenten
  - Sicherstellung der **Widerspruchsfreiheit zum Schweizerischen Recht**
  - **Vermeidung von Haftung**
  - Vertretung der **Interessen der Schweiz**

##### Beurteilung

Die vorgeschlagene inhaltliche Position wirkt **obsolet, thematisch beschränkt, wirtschaftsfreundlich statt völkerrechtsorientiert** und **weitgehend unengagiert**:

- Die **Notwendigkeit von umfassender verbindlicher Regulierung** wurde - trotz zahlreicher anderslautender Positionierungen von Staaten, UNO- und EU-Gremien - **immer noch nicht eingesehen**.
- Sie verkennt mit der Bevorzugung nicht-verbindlicher Instrumente, dass diese per se den **Menschenrechtsschutz nicht gewährleisten** und **nicht einmal die Zielvorstellung des Bundesrats** von internationaler Rechts- und Wettbewerbsgleichheit erfüllen.
- Sie verkennt, dass **mit dem blossen Abgleich auf die UNGPs nicht zwingend ein gutes Abkommen** entsteht. Das Abkommen wird noch manche Aspekte regeln, die nicht in den UNGPs enthalten sind - entscheidende Themen wie z.B. Haftung, Strafverfolgung und Sanktionen.
- Sie verkennt, dass wohl **alle Staaten bereit** sein müssen, **an ihrem Rechtssystem Änderungen** vorzunehmen, um internationale Rechts- und Wettbewerbsgleichheit herbeizuführen und ein griffiges, wirksames Abkommen zu ermöglichen.
- Es fällt **kein Wort zu den Interessen der** von Menschenrechtsbeeinträchtigungen **Betroffenen**. Bloss die «Interessen unseres Landes» zählen.

- Konsensorientierung - sowohl unter den Staaten als auch mit der Wirtschaft - würde bloss den **kleinsten gemeinsamen Nenner** erreichen, wohl ohne jeglichen Fortschritt gegenüber der heutigen Situation. Regulierung darf nicht konsensorientiert, sondern muss menschenrechtsorientiert sein.

### 3.4 Zusammenfassung

Die logische, nächstliegende und gerechtfertigte Vorgehensweise für die Schweiz ist die **aktive und inhaltlich konkrete Mitarbeit an der Ausarbeitung des UN-Abkommens**, basierend auf einem Verhandlungsmandat des Bundesrats für die 9. Session, das sich an **effektivem Menschenrechtsschutz** orientiert. «Weiter wie bisher» - sowohl bezüglich des Vorgehens als auch der inhaltlichen Position - ist definitiv keine Option mehr.

- ▶ weitere Informationen: [Webpage](#) der Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte

