

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

Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte
der NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz

26.01.2024

1	RÜCKBLICK	2
1.1	Allgemein	2
1.2	Schweiz	2
2	ABLAUF UND TEILNAHME	3
3	INHALTE	4
3.1	Eröffnung der Session und allgemeine Verlautbarungen	4
3.2	Diskussion von Präambel und Artikel 1 bis 3	6
3.3	Überlegungen zum weiteren Vorgehen	6
3.4	Empfehlungen des Vorsitzenden und Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe	7
4	BEWERTUNG UND FAZIT	7
4.1	Prozess und Positionen	7
4.2	Aktivität und Haltung der Schweiz	9
4.3	Fazit	9
5	AUSBLICK	10
5.1	Auf Ebene der UNO	10
5.2	Auf Ebene der EU	10
5.3	Erwartungen an die Schweiz	10



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

1 RÜCKBLICK

1.1 Allgemein

Im **Juli 2014** setzte der UN-Menschenrechtsrat mit der [Resolution 26/9](#) eine [Zwischenstaatliche Arbeitsgruppe](#) mit dem Mandat ein, «ein internationales rechtlich verbindliches Instrument auszuarbeiten, um die Aktivitäten von transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen im Menschenrechts-Völkerrecht zu regulieren».

Von 2015 bis 2023 fanden **neun Sessionen** der Arbeitsgruppe statt, wobei die ersten drei zur Vorbereitung des Abkommensentwurfs dienten. In der vierten bis neunten Session wurde über konkrete Entwürfe diskutiert, den «[Zero Draft](#)», den «[Revised Draft](#)», den «[Second Revised Draft](#)», den «[Third Revised Draft](#)» und das «Updated draft legally binding instrument» ([version in track changes](#) / [clean version](#)). Darüber informieren detailliert die offiziellen Berichte ([Bericht zur 1. Session](#) / [Bericht zur 2. Session](#) / [Bericht zur 3. Session](#) / [Bericht zur 4. Session](#) / [Bericht zur 5. Session](#) / [Bericht zur 6. Session](#) / [Bericht zur 7. Session](#) / [Bericht zur 8. Session](#) / [Bericht zur 9. Session \(Entwurf\)](#)) sowie die Berichte von FIAN Schweiz ([Bericht zur 1. Session](#) / [Bericht zur 2. Session](#) / [Bericht zur 3. Session](#) / [Bericht zur 4. Session](#) / [Bericht zur 5. Session](#) / [Bericht zur 6. Session](#)) und der schweizerischen zivilgesellschaftlichen Arbeitsgruppe 'Transnationale Konzerne und Menschenrechte' ([Bericht zur 7. Session](#) / [Bericht zur 8. Session](#)).

Zwischen den Sessionen hielten die Vorsitzenden der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe, die ecuadorianischen Botschafter:innen bei der UNO in Genf, meist zahlreiche Treffen, Veranstaltungen, Aktivitäten und Konsultationen mit Staaten und andern Beteiligten in verschiedenen Regionen der Welt ab. Seit der achten Session besteht die Gruppe der '**Friends of the Chair**' zur Unterstützung des Vorsitzenden, zusammengesetzt aus Botschafter:innen der UN-Staatengruppen in Genf. Aktuell handelt es sich um diejenigen von **Aserbaidschan, Frankreich, Indonesien, Kamerun, Portugal und Uruguay**.

1.2 Schweiz

Von Oktober 2017 bis Oktober 2021 organisierten FIAN Schweiz und das EDA **sieben Mehrparteien-Austauschtreffen**. An diesen nahmen Vertreter:innen verschiedener Bundesämter, zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Rechtswissenschaft teil sowie teilweise auch Vertreter:innen der Privatwirtschaft. Die Treffen dienten dem Austausch über Inhalte und Form des Abkommens, sein Verhältnis zu den [UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#) (UNGPs) sowie die mögliche Position und Vorgehensweise der Schweiz. 2022 und 2023 kam es wegen ausbleibender Entwicklungen nur noch zu sporadischem schriftlichem und mündlichem Austausch zwischen der Arbeitsgruppe '[Transnationale Konzerne und Menschenrechte](#)' und dem EDA.

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

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

Anfangs 2021 formierte sich die bis anhin informelle Koalition zivilgesellschaftlicher Organisationen in der [Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte](#) der [NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz](#). Diese erarbeitete das Grundlagendokument [Die Zeit für globale verbindliche Konzernverantwortung ist gekommen. Der nationale und internationale Rahmen, der UN-Treaty und das weitere Vorgehen für die Schweiz](#)¹ (mit [Zusammenfassung](#)), den [Vorschlag für ein Verhandlungsmandat für die 7. Session](#) sowie konkrete Änderungsvorschläge für den Abkommensentwurf im Dokument [Proposed changes and comments to the 3rd Revised Draft](#).

Im Nationalrat wurden 2021 drei **Interpellationen** eingereicht, die sich mit dem Abkommen befassten, und vom Bundesrat beantwortet: Die Interpellation [UNO-Abkommen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte](#) von Claudia Friedl, SP (mit 15 Mitunterzeichnenden aus der SP), die Interpellation [Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in einem Abkommen stärken und erweitern](#) von Roland Fischer, GLP (mit 12 Mitunterzeichnenden aus FDP, GLP, GP, Die Mitte und SP) und [Règlementation globale de la responsabilité des entreprises dans le cadre de la convention de l'ONU sur les sociétés transnationales et les droits humains](#) von Nicolas Walder, GP. Auf die Antwort des Bundesrats zur Interpellation Friedl reagierte die Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte mit einer [Stellungnahme](#). 2023 reichten Nationalrätin Claudia Friedl (SP) die **Frage UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten: Wann wird die Schweiz aktiv mitgestalten?** und Nationalrat Roland Fischer (GLP) die **Frage UN-Abkommen zu Transnationalen Konzernen und Menschenrechten: Beteiligung an den Verhandlungen gemäss der Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik?** in der Fragestunde des Nationalrats ein, die der Bundesrat undifferenziert mit einer identischen Antwort bedachte.

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

2 ABLAUF UND TEILNAHME

Die [neunte Session](#) fand vom 23. bis 27. Oktober 2023 in Genf statt.

Als **Verhandlungsgrundlage** diente ein Entwurf, der auf dem Stand der achten Session beruhte, jedoch vom Vorsitzenden eigenmächtig 'aktualisiert' wurde. Diese Aktualisierungen waren deshalb äusserst fragwürdig, da sie sich nicht auf die bisherigen Verhandlungen und die intersessionalen Konsultationen abstützten, sondern vom Vorsitzenden nach persönlichem Belieben vorgenommen wurden. Da dieser Fassung die von der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe verliehene Legitimität fehlte, debattierten die Staaten am ersten Verhandlungstag stundenlang darüber, ob diese Fassung als Verhandlungsgrundlage akzeptiert werde oder auf den Entwurfsstand am Ende der letzten Session zurückzukehren sei. Schliesslich wurde entschieden, dass beide Texte parallel projiziert werden.

Da die Verhandlungen am Text somit erst am Dienstag Mittag begannen und wegen der Sondersitzung «Consideration of the way forward» bereits am Donnerstag Mittag endeten, verblieben nur zwei eigentliche Verhandlungstage. Deswegen konnten nur die Präambel und die Artikel 1 bis 3 behandelt werden, dafür aber mit der gebotenen Gründlichkeit. Die eingebrachten Änderungsvorschläge sind im [Verhandlungsdokument](#) ersichtlich, das den aktuellen Verhandlungsstand wiedergibt. Die verlesenen und dem Sekretariat abgegebenen Stellungnahmen sind in der entsprechenden [Webpage](#) abrufbar.

Zur Session liegt erst der [Entwurf des offiziellen Berichts](#) vor, die definitive Fassung folgt anfangs 2024. UN Web TV zeichnete die ganze Session in einer [Videoserie](#) auf. Das Business & Human Rights Resource

¹ welches jährlich aktualisiert wird

Centre veröffentlichte [Daily updates](#). Zudem haben das Global Policy Forum und die Rosa Luxemburg Stiftung einen aufschlussreichen [Bericht über die 9. Session](#) veröffentlicht, aus dem vorliegend insbesondere für die Kapitel 3.1 und 3.2 längere Passagen verwendet wurden.

Mit **77 Staaten** einschliesslich der EU lag die Beteiligung um 10 Staaten höher als im Vorjahr. Bei den **europäischen Staaten** blieb die Anzahl weiterhin stabil bei ca. 20 teilnehmenden Staaten. Daneben waren die **Nationalen Menschenrechtsinstitutionen** von Deutschland, Frankreich und der Demokratischen Republik Kongo vertreten.

Die **Zivilgesellschaft** nahm mit gut 50 Organisationen mit ECOSOC-Beraterstatus teil, darunter auch CIDSE, FIAN International und Friends of the Earth International. Von der **Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte** verfolgten Vertreter:innen von CETIM, Fastenaktion, FIAN Schweiz und Pro Natura die Verhandlungen über die ganze Dauer.

3 INHALTE

3.1 Eröffnung der Session und allgemeine Verlautbarungen

Der **UN-Hochkommissar für Menschenrechte** Volker Türk eröffnete die Session mit einer Rede, in der er u.a. auf die bedeutenden Bemühungen seit der Verabschiedung der UNGPs im Jahr 2011 hinwies, jedoch auch anerkannte, dass mehr getan werden müsse und die Ausarbeitung des Abkommens dieser Notwendigkeit entspreche.

Nach der langen Debatte über den zu verwendenden Text kam der **Vorsitzende** zu seinen einführenden Bemerkungen. Er hob einmal mehr hervor, dass die breite Teilnahme aller Akteure, insbesondere der Staaten, für das Vorankommen des Prozesses nötig sei. Die aktive, konstruktive und substantielle Beteiligung an den Sessions sei der beste Weg für die Staaten, ihre Interessen und Positionen einzubringen und dadurch Konsens aufzubauen und zu erreichen. Einmal mehr wurde damit klar, dass die Schweiz mit ihrer beharrlichen Passivität zur Infragestellung, ja Schwächung des Prozesses beiträgt. Ausserdem wies er darauf hin, dass existierende Standards zum Schutz der Menschenrechte, die Opfer ohne Zugang zum Recht lassen, durch verbindliche internationale Standards gestärkt werden müssen, was dem Aufruf zu einem «smart mix» von Massnahmen – nationalen und internationalen, verbindlichen und freiwilligen - in den UNGPs entspreche.

Manche Delegationen und Organisationen erinnerten an die Verbindungen zwischen **Umweltschäden und Menschenrechten**, und wie Unternehmen oft der Rechenschaft für ihre Auswirkungen auf Klima, Biodiversität und Umweltschäden entgehen. Dies geschah als Reaktion darauf, dass der Vorsitzende in seinem aktualisierten Entwurf alle Hinweise auf das Klima und praktisch alle auf die Umwelt gestrichen hatte.

Viele Delegationen und Organisationen äusserten Bedenken und Ablehnung zum **Geltungsbereich für alle Unternehmen**, der im Widerspruch zum Mandat gemäss Resolution 26/9 stehe. Verschiedene Organisationen kritisierten, dass die aktualisierte Fassung verschiedener Artikel den **Menschenrechtsschutz schwäche**. Delegationen und Organisationen fragten, wieso Bezugnahmen auf **Umwelt, Kleinbauern und -bäuerinnen und Haftbarkeit** an verschiedenen Stellen entfernt wurden.

Die **EU** begrüsst den aktualisierten Abkommensentwurf. Positiv bemerkte sie die Orientierung an den UNGPs, insbesondere den Geltungsbereich, welcher alle Unternehmen umfasst. Ein Schritt in die richtige Richtung sei auch, dass der Text den Staaten mehr Flexibilität bei der Umsetzung ermögliche. Sie unterstützte insbesondere die Regelung, verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen einzuführen, und begrüsst die Wiedereinführung der Einforderung von unternehmerischen Berichtspflichten über nichtfinanzielle Aspekte. Hingegen vermisste sie die gelöschte Erwähnung des Rechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt. Zudem wunderte sie sich über die Streichung der Haftung für die Verletzung der Sorgfaltspflicht, aus welcher kausal ein Schaden erfolgt. Ausserdem sei der Entwurf zu detailliert und vorschreibend und nicht mit EU-Recht vereinbar, wenn es um den Zugang zu Abhilfe und um zivilrechtliche Regelungen gehe, an einigen Stellen aber auch zu vage. Erfreulich an dieser Erklärung ist, dass sich die EU-Delegation auch ohne Verhandlungsmandat substantiell zum Abkommensentwurf äusserte – etwas, das die Schweizer Delegation seit Jahren nicht mehr tat.

Von den westlichen Staaten meldeten sich anschliessend die **USA, Australien, Portugal, Japan, Norwegen, Frankreich, Deutschland, die Schweiz und Grossbritannien** zu Wort.

Die **USA** anerkannten, dass insbesondere im Bereich Zugang zu Recht mehr getan werden müsse. Dies solle jedoch Konsens- und Multi-Stakeholder-basiert erfolgen und auf den UNGPs aufbauen. Diese seien – bemerkenswerterweise! – das Ausgangsniveau, nicht die Obergrenze. Der aktualisierte Entwurf enthalte einige Verbesserungen, darunter mehr Flexibilität bei der Umsetzung. Hingegen seien viele Stellen unklar oder zu vorschreibend. Der Entwurf enthalte u.a. zu weit gefasste Zuständigkeitsregelungen, unklare Haftungsbestimmungen und sei an manchen Stellen mit dem Völkerrecht unvereinbar. Mit dem Hinweis, manche nördliche Staaten hätten bis anhin nur beschränkt teilgenommen, erhielt auch die Schweiz einen Tritt ans Bein.

Australien begrüßte die Verbesserungen im aktualisierten Entwurf, insbesondere die stärkere Orientierung an den UNGPs und den Versuch, bei der nationalen Umsetzung den Staaten mehr Flexibilität einzuräumen. Gleichzeitig hätte der Text jedoch einen zu weiten Anwendungsbereich beispielsweise hinsichtlich der gerichtlichen Zuständigkeit und sei an vielen Stellen zu ungenau. In seiner gegenwärtigen Fassung sei der Entwurf nicht geeignet, negative Effekte des Wirtschaftens zu vermeiden und einen breiten Konsens unter den Staaten zu finden.

Portugal anerkannte den Fortschritt seit der letzten Verhandlungsrunde. Wichtig sei jedoch, Umweltrechte, die Rechte indigener Gruppen und von Frauen stärker zu berücksichtigen, eine erhöhte Aufmerksamkeit in Konfliktregionen einzufordern, die Sorgfaltspflicht verbindlich einzuführen und den Zugang zum Recht zu stärken.

Japan erklärte, das Abkommen könne nur dann erfolgreich sein, wenn es auf einem Konsens unter möglichst vielen Staaten und Stakeholdern aufbaue, wie das bei den UNGPs der Fall gewesen sei. Der gegenwärtige Entwurf erfülle dieses Kriterium noch nicht.

Norwegen erklärte, der vorliegende Abkommenstext würde zu weitreichende Verpflichtungen enthalten und es sei noch nicht erkennbar, dass das Abkommen in seiner gegenwärtigen Form gegenüber den UNGPs einen Mehrwert biete und mit ihnen komplementär sei.

Frankreich unterstützte das EU-Statement begrüßte insbesondere die Änderungen in Artikel 6 zur Prävention, der nun klarer formuliert sei und Rechte von Frauen und Menschenrechtsverteidiger:innen stärke. Wichtig sei, dass das Abkommen alle Unternehmen betreffe und sich an den bestehenden Vereinbarungen der UNO und der OECD orientiere. Frankreich sicherte die volle Unterstützung für den Prozess zu.

Deutschland erklärte, dass angesichts der nationalen und kontinentalen Initiativen für verbindliche Regeln nun der geeignete Moment sei, über die Form eines zukünftigen rechtlich verbindlichen Instruments auf UN-Ebene nachzudenken. Die Kombination von verbindlichen Sorgfaltspflichten und Regelungen zum Zugang zu Abhilfe und Wiedergutmachung wären denkbar. Allerdings könne ein UN-Abkommen nur dann erfolgreich sein, wenn es so wenig wie möglich in die nationalen Rechtssysteme eingreife. Daher solle den Staaten eine möglichst grosse Flexibilität bei der Umsetzung eingeräumt werden, beispielsweise durch Wahlmöglichkeiten (oder Staatenvorbehalte) oder ein Stufensystem mit Opt-in-Optionen.

Die **Schweiz** erklärte zum neunten Mal, dass sie mangels eines Verhandlungsmandats die Arbeiten nur beobachten und sich nicht an den inhaltlichen Diskussionen beteiligen werde. Sie erläuterte die laufenden nationalen Bemühungen und den Stand der Gesetzgebung. Aufhorchen liess immerhin die Aussage «Die Schweizer Regierung strebt weiterhin international harmonisierte Regeln für eine nachhaltige Unternehmensführung an, um insbesondere den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt zu gewährleisten.» Dieses Bestreben wäre ja schon seit langem ein Grund, aktiv auf Basis eines Mandats an den Verhandlungen teilzunehmen – bis dann bleibt die Aussage ein blosses Lippenbekenntnis.

Grossbritannien machte deutlich, dass der Entwurfstext grossen Überarbeitungsbedarf habe. Eine noch stärkere Orientierung an den UNGPs sei notwendig und der gegenwärtig zu starke Fokus auf transnationale Geschäftstätigkeiten müsse ausbalanciert werden. Schliesslich sei Grossbritannien nicht davon überzeugt, dass die staatliche Pflicht zur Einführung verbindlicher unternehmerischer Sorgfaltspflichten notwendig sei.

Die **Weltgesundheitsorganisation WHO** wies darauf hin, dass der Prozess vor unzulässiger politischer Einflussnahme von Unternehmensseite und vor Interessenkonflikten geschützt werden müsse, weswegen für das Abkommen Regelungen wie bei der Tabakrahmenkonvention vorzusehen seien.

Ein Vertreter **mehrerer globaler Gewerkschaftsvereinigungen** kritisierte, dass wesentliche Regelungen in den Artikeln 6 bis 9 abgeschwächt worden seien. Bedauerlich sei auch, dass die Bezüge zur Klimakrise und zur Pflicht von Unternehmen, Umweltschäden zu vermeiden und zu entschädigen, gestrichen worden seien. Gleichzeitig gebe es einige Verbesserungen, vor allem in Bezug auf den Zugang zu Informationen, die Prozesskostenhilfe und die Konsultation von Interessengruppen.

Die Mitgliedsorganisationen der **Global Campaign** to Reclaim Peoples Sovereignty, Dismantle Corporate Power and Stop Impunity erklärten ihre entschiedene Ablehnung gegenüber dem aktualisierten Entwurf nicht nur mit Blick auf den Inhalt, sondern auch hinsichtlich seiner Entstehung. So übernehme der Entwurf willkürlich Elemente aus den sehr problematischen Vorschlägen, die der Vorsitzende zusätzlich zum Dritten überarbeiteten Entwurf im Jahr 2022 vorgelegt hatte. Gleichzeitig seien viele relevante Vorschläge ignoriert worden, die während der achten Session von Staaten und Organisationen eingebracht worden waren.

Weitere **zivilgesellschaftliche Organisationen** anerkannten die Straffung des aktualisierten Entwurfs und die Aufnahme einiger positiver Elemente. Zugleich kritisierten sie die Abschwächung des Rechtsschutzes für Betroffene, insbesondere in den Artikeln zu Prävention, Haftung und Gerichtsbarkeit. Problematisch sei an einigen Stellen die Ergänzung, dass die vorgesehenen Regelungen (insbesondere zur staatlichen Verpflichtung zur Einführung eines Haftungssystems) nur bei Vereinbarkeit mit dem innerstaatlichen Rechtssystem gelten. Viele kritisierten die Streichung jeglicher Referenz zu Umwelt- und Klimaabkommen sowie der staatlichen Verpflichtung für die Einführung einer umwelt- und klimabezogenen Sorgfaltspflicht für Unternehmen.

3.2 Diskussion von Präambel und Artikel 1 bis 3

Mit besonders vielen Beiträgen brachten sich erneut vor allem **Länder aus dem Globalen Süden**, aber auch **Grossbritannien** und die **USA**, in die Verhandlungen ein. Die Verhandlungen können im [«Aktualisierten Entwurf mit konkreten, von den Staaten an der 9. Session vorgebrachten Textvorschlägen»](#) nachvollzogen werden.

Die Delegierten befassten sich lange mit der **Präambel**. Dabei ging es u.a. darum, welche **UN-Übereinkommen und Erklärungen** explizit genannt werden sollten. Bolivien, Südafrika, Malawi, Kolumbien und Ägypten forderten beispielsweise, die **UN-Erklärung über die Rechte von Bäuer:innen** zu nennen. Grossbritannien, Chile, Panama, Honduras, Ecuador, Südafrika und Malawi forderten eine stärkere Hervorhebung von **Arbeitsrechten**. Andere forderten eine stärkere Berücksichtigung von **Kinderrechten** und **Menschen mit Behinderung** sowie eine besondere Aufmerksamkeit in **Konfliktgebieten**.

Während China, Ägypten, Malawi, Brasilien, Honduras, Kuba und Kolumbien die Umformulierung von «Unternehmenspflichten» zu **«Unternehmensverantwortung»** im vorliegenden Entwurf wieder rückgängig machen wollten, sprachen sich Grossbritannien, die USA, Panama und Peru dagegen und für eine Orientierung an der Sprache der UNGPs aus.

Beim **Artikel 1** ging es um die Definition von **«Opfern»**, die Frage, ob von **«Menschenrechtsverletzungen»** oder **«Menschenrechtsverstößen»** im Wirtschaftskontext gesprochen werden sollte, und wie diese dann zu definieren seien. Auch die Definitionen von menschenrechtlicher **Sorgfaltspflicht, Geschäftstätigkeit und -beziehung** sowie **Abhilfe** wurden diskutiert.

Artikel 2 zu den Zielen des Abkommens und **Artikel 3** über den **Geltungsbereich** waren weiterhin hochumstritten. Es ging insbesondere um die Frage, ob das Abkommen alle Unternehmensaktivitäten oder nur transnationale Konzerne und Geschäftstätigkeiten mit transnationalem Charakter regulieren sollte. Die Positionen können anhand der Wortmeldungen in drei Kategorien unterschieden werden:

- alle Unternehmen, unabhängig von ihrem Charakter (EU, Chile, Mexiko, Panama, Peru, USA)
- nur Transnationale Unternehmen und andere mit transnationalem Charakter (Algerien, China, Ghana, Honduras, Kolumbien, Indonesien, Iran, Malawi, Pakistan, Russland, Südafrika)
- alle Unternehmen, aber mit einem besonderen Fokus auf Transnationale Konzerne (Brasilien)

3.3 Überlegungen zum weiteren Vorgehen

Am zweitletzten Tag der Session fand eine Sondersitzung zum Thema «Überlegungen zum weiteren Vorgehen» statt. Der Vorsitzende wies darauf hin, dass zahlreiche Abkommensinhalte weit von einem Konsens entfernt und die Positionen über die Jahre unverändert geblieben seien. Er schlug vor, für die weitere Arbeit der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe eine **neue Resolution** beim Menschenrechtsrat einzuholen, um neuen Wind hineinzubringen und weitere Staaten für die aktive Teilnahme zu motivieren. Die Resolution solle klare Definitionen von Schlüsselbestimmungen, u.a. des Geltungsbereichs, und einen Zeitrahmen bis zur Vorlage an die UN-Generalversammlung enthalten sowie zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen für zusätzliche intersessionale Aktivitäten und für Expert:innen vorsehen. Ein Zeitrahmen bis zum Abschluss sei wegen der Dringlichkeit der Thematik unerlässlich, etwas anders wäre für die Opfer von Menschenrechtsverstößen unfair.

Nachdem die Delegationen von diesem unerwarteten Vorschlag richtiggehend überrumpelt worden waren und sich zuerst fassen mussten, schälten sich folgende wichtigen Punkte in der Diskussion, an der auch die Zivilgesellschaft teilnahm, heraus:

- Das in der Gründungsresolution 26/9 der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe enthaltene **Mandat**, insbesondere hinsichtlich Geltungsbereich, **soll nicht geändert werden**.
- Es soll **keine neue Resolution** eingeholt werden, da die Gefahr von Änderungen am Mandat zu gross und für zusätzliche Ressourcen eine Resolution auch nicht nötig ist. Eine **«procedural decision» des Menschenrechtsrats** reicht hierzu aus.
- Für das Voranbringen des Prozesses sind **die Methodik und die Ressourcenfrage zentral**; eine erweiterte Methodik braucht zwingend erweiterte Mittel. Auch Staaten sollen direkt Mittel beisteuern.
- Es sollen **mehr intersessionale Aktivitäten** stattfinden, insbesondere **thematische** (eher als regionale) **Konsultationen**, auch mithilfe von (auch zivilgesellschaftlichen) **Expert:innen** u.a. aus verschiedenen Rechtssystemen, ausgewählt anhand klarer Regeln und in einem transparentem Vorgehen. Bei solchen Konsultationen kann auch eine neue Methodik für die 10. Session entwickelt werden.
- Die **'Friends of the Chair'** sollen mehr eingesetzt werden.

3.4 Empfehlungen des Vorsitzenden und Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe

Am Ende der Session wurden die zuvor schon ausgehandelten Empfehlungen und Schlussfolgerungen ohne weitere Wortmeldungen angenommen. Die Empfehlungen werden im Kapitel 5 «Ausblick» vorgestellt. Der Vorsitzende schloss die Session mit den Bemerkungen, dass die kommende 10. Session bedeutende Fortschritte erbringen solle, und dass das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte sehr an diesem Prozess interessiert sei.

4 BEWERTUNG UND FAZIT

4.1 Prozess und Positionen

Im Jahr zwischen der 8. und 9. Session traten die 'Friends of the Chair' zum ersten Mal in Aktion, indem sie **je ein bis zwei regionale Konsultationen** abhielten. Leider schaffte es die Afrikanische Gruppe nicht, diese zu organisieren. Die lateinamerikanisch-karibische Gruppe befasste sich intensiv mit den zur Diskussion gestellten Artikeln, die andern Staatengruppen auf eher oberflächliche und allgemeine Art. Zuvor hatte die briefliche und eigenmächtige **Anweisung des Vorsitzenden**, dass die Staaten akzeptieren sollen, dass der Geltungsbereich des Abkommens **alle Unternehmen und Geschäftsaktivitäten** einschliesse (und nicht nur transnationale, wie in Resolution 26/9 bestimmt), bei einem Teil der Staaten und in der Zivilgesellschaft für erhebliche Verärgerung gesorgt.

Für viel weiteren Unmut unter Staaten und in der Zivilgesellschaft sorgte dann, wie in Kap. 2 beschrieben, der **'Aktualisierte Entwurf' des Vorsitzenden** aufgrund der fragwürdigen Änderungen.

Da im Vergleich zu den Vorjahren einerseits ein beschränkterer Zeitrahmen zur Verfügung stand und andererseits die Delegationen intensiver verhandelten und aufeinander reagierten, konnten **lediglich die Präambel und die Artikel 1 bis 3 behandelt** werden. Die **ernsthaften und detaillierten Verhandlungen** zeigten auch, dass sich der Text in einem weit fortgeschrittenen Stadium befindet. Zudem waren Bemühungen erkennbar, wichtige Elemente in den Text zurückzubringen, die der Vorsitzende im 'Aktualisierten Entwurf' herausgekippt hatte.

Weiterhin **ungelöst bleibt die grundlegende Frage des Geltungsbereichs**, wobei hier Kompromissbemühungen einsetzten. Die Frage wird auch nur über einen Kompromiss zu lösen sein, der die Forderungen beider Lager vereinigt. Aus Sicht der Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte ist z.B. denkbar, dass das Abkommen im ersten Durchgang für die Lösung der transnationalen Fragestellungen (mindestens Prävention, Zugang zu Abhilfe, Haftung, gerichtliche Zuständigkeit, anwendbares Recht, gegenseitige Rechtshilfe, internationale Zusammenarbeit, institutionelle Regelungen, Beilegung von Streitigkeiten) fertig ausgehandelt wird und in einem zweiten Durchgang die allfälligen Ergänzungen vorgenommen werden, die zur Berücksichtigung der nur nationalen Unternehmen und Geschäftstätigkeiten notwendig

sind. Entsprechend könnte das Instrument dann z.B. «Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten mit besonderem Fokus auf transnationalen Aktivitäten» heissen.

Insgesamt sind im Rahmen der wenigen behandelten Artikel **keine grösseren inhaltlichen Änderungen oder Neuerungen** erkennbar. Allerdings scheint die **Gefahr** zu bestehen, dass einzelne Staaten den **Text zu sehr auf die UNGPs abstimmen** wollen in Verkennung dessen, dass diese ein grundsätzlich anderes Instrument und «das Ausgangsniveau, nicht die Obergrenze» sind, wie es selbst die USA formulierten. Die UNGPs enthalten z.B. kaum oder keine Regelungen zu Haftung, Strafverfolgung und diesbezüglicher internationaler Zusammenarbeit und klammern extraterritoriale Staatenpflichten bewusst aus. Das Abkommen soll zwar keine Widersprüche zu den UNGPs generieren, aber es darf und muss seiner Natur und Zweckbestimmung nach inhaltlich weit über die UNGPs hinausgehen.

Auch wenn die **Absicht des Vorsitzenden, eine neue Resolution einzuholen**, irritierte, ist doch seine Absicht, den Prozess zu beschleunigen, mehr finanzielle und menschliche Ressourcen freizusetzen und einen klaren Zeitrahmen für einen baldigen Abschluss vorzugeben, sehr zu begrüßen. Die Schockwelle unter den Delegationen dürfte für den weiteren Prozessverlauf heilsam gewesen sein.

Die (subjektive) Auswertung der Teilnahme und der Haltungen ergibt folgendes Bild:

Position ▶ Staatengruppe ▼	unterstützend	neutral bis kritisch	kritisch bis ablehnend	schweigend
Afrikanische Gruppe	Ägypten, Algerien, Elfenbeinküste, Ghana, Kamerun, Malawi, Namibia, Nigeria, Sierra Leone, Südafrika			Angola, Äthiopien, Demokratische Republik Kongo, Djibouti, Kenia, Madagaskar, Moçambique, Senegal, Tunisia
Asiatisch-pazifische Gruppe	China, Indien, Indonesien, Iran, Pakistan, Philippinen, Saudi Arabien	Japan		Irak, Katar, Korea, Malaysia, Mongolei, Nepal, Sri Lanka, Vietnam
Lateinamerikanische und karibische Gruppe	Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, Honduras, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Panama, Peru, Uruguay, Venezuela			Dominikanische Republik, Jamaica, Paraguay, Trinidad und Tobago
Osteuropäische Gruppe	Russland			Albanien, Aserbaidshan, Tschechien, Rumänien
Gruppe westeuropäischer und anderer Staaten	EU, Deutschland, Frankreich, Portugal	Australien, Grossbritannien, Norwegen, Schweiz, USA		Belgien, Dänemark, Finnland, Irland, Israel, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden, Spanien, Türkei
Beobachterstaaten	Palästina			
Total und Verteilung in %	34 45 %	6 8 %	0 0 %	36 47 %
obere Zeile: 2023				
untere Zeile: 2022 (ohne Beobachterstaaten und EU)	29 44 %	5 8 %	2 3 %	30 45 %

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

Gegenüber 2022 zeigt sich:

- Die **Anteile an den Positionen** sind **sehr ähnlich** geblieben.
- Es gibt **keine öffentlich ablehnenden Staaten mehr**.
- Die **Verschiebung von Positionen** erfolgte **grösstenteils in unterstützende Richtung**, bloss ein Staat bewegte sich in Gegenrichtung:
 - von «neutral bis kritisch» zu «unterstützend»: **EU, Deutschland, Russland**
 - von «kritisch bis ablehnend» zu «neutral bis kritisch»: **Australien, Grossbritannien**
 - von «unterstützend» zu «neutral bis kritisch»: **Norwegen**
- Der **Zuwachs um 10 teilehmende Staaten** schlägt sich etwa je hälftig bei den unterstützenden und den schweigenden Staaten nieder.

Mit der Zunahme an teilnehmenden Staaten um 10 und an unterstützenden Staaten um 5 sowie der Bewegung von mehreren wichtigen Staaten in unterstützender Richtung ergibt sich ein **klar positives Bild der Entwicklung**.

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

Staat	Interventionen	Staat	Interventionen
Panama	48	USA	14
Mexiko	36	Bolivien	12
Kolumbien	34	Ecuador	11
Ägypten	33	Russland	10
Chile	31	Argentinien	9
Kuba	29	Algerien	8
China	27	Uruguay	7
Brasilien	25	Kamerun	5
Peru, Südafrika	je 22	Indonesien	3
Ghana	21	Namibia, Pakistan, Saudi Arabien	je 2
Grossbritannien	19	Afrikanische Gruppe, Palästina	je 1
Honduras, Iran, Malawi	je 18	Total	488

Mit total 488 Interventionen liegt die **diesjährige Bearbeitungsintensität um ein Mehrfaches höher** als im Vorjahr mit 157 Interventionen und auch etwas höher als 2021 mit 440 Interventionen.

4.2 Aktivität und Haltung der Schweiz

Die Schweiz nahm an der einen **intersessionalen Konsultation** der westeuropäischen Staatengruppe sowie an der **9. Session** teil. Bei letzterer beschränkte sie sich, wie in den letzten Jahren üblich, auf die Verlesung einer allgemeinen Erklärung, die sich nicht zum Abkommen äusserte, und auf ihre **selbstaufgelegte Rolle als blosser Beobachterin**.

Leider kam die Bundesverwaltung vor der 9. Session zum Schluss, dass nicht genügend neue Elemente bestünden, die den erneuten Versuch rechtfertigen würden, erneut ein Verhandlungsmandat beim Bundesrat zu beantragen. Trotzdem wundert es weiterhin, dass sich die Delegation nicht zu Inhalten äusserte, die mit etablierten Schweizer Positionen übereinstimmen und deswegen keines Verhandlungsmandats bedürfen.

4.3 Fazit

Da die Zeit nur für die Präambel und Artikel 1 bis 3 Zeit reichte, **erreichten die Verhandlungen inhaltlich wenig**. Dieser erste Teil wurden zwar **intensiv, detailliert und engagiert verhandelt**, doch eine **Konsensfindung** bei der umstrittensten Frage des Geltungsbereichs **kam kaum voran**.

Die 9. Session führte somit eindringlich die **mangelnde Tauglichkeit des bisherigen Prozessformats** hinsichtlich Konsensfindung und Vorankommen vor Augen. Dem soll nun ein Entscheidenantrag beim Menschenrechtsrat für **mehr finanzielle und personelle Mittel und eine intensiviertere und erweiterte Methodik** einschliesslich eines Zeitplans Abhilfe schaffen.

Erfreulich ist die **weiter angewachsene Unterstützung** für das Abkommen durch mehr teilnehmende Staaten und eine positivere Haltung mehrerer wichtiger Staaten.

5 AUSBLICK

5.1 Auf Ebene der UNO

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

- Das Sekretariat **veröffentlicht** bis Ende Dezember 2023 den **Entwurfstext mit den konkreten Änderungsvorschlägen** der Staaten sowie die **allgemeinen und spezifischen Statements** der Staaten und Organisationen an der 9. Session auf der [Website](#) der Arbeitsgruppe.
- Dem Menschenrechtsrat wird (voraussichtlich an der Session im Frühling 2024) eine **‘procedural decision’** unterbreitet, um **zusätzliche personelle und finanzielle Mittel** zu beantragen, die für das Voranbringen des Prozesses und die Stärkung von Unterstützungskapazitäten im Hochkommissariat für Menschenrechte nötig sind.
- Der Vorsitzende wird, mit Unterstützung der ‘Friends of the Chair’, **Konsultationen** abhalten zur **Methodik, um den Prozess effektiver voranzutreiben**.
- Der Vorsitzende wird **regionenübergreifende thematische Konsultationen** zur Erörterung des Entwurfs einberufen, und zwar **mit Unterstützung von mindestens fünf Rechtsexpert:innen**, die vom Hochkommissariat für Menschenrechte vorgeschlagen werden, wobei die Vertretung verschiedener Rechtssysteme und eine geografisch und geschlechtsmässig ausgewogene Vertretung angestrebt werden.
- Der Vorsitzende wird ein **Arbeitsprogramm** vorbereiten und eine **Methodik für die zehnte Session** im Oktober 2024 vorstellen.
- Bei Annahme der ‘procedural decision’ im Menschenrechtsrat wird der Verwaltungs- und Haushaltsausschuss der UNO im Dezember 2024 in New York über die **Erhöhung des Budgets** für die Zwischenstaatliche Arbeitsgruppe entscheiden.

5.2 Auf Ebene der EU

Nachdem die EU die Richtlinie für die unternehmerische Nachhaltigkeits-Sorgfaltspflicht (CSDDD) Ende 2023 grundsätzlich verabschiedet hat und bis im Frühjahr 2024 finalisieren und in Kraft setzen wird, ist zu erwarten, dass sie ab jetzt **inhaltlich auf der Basis der Richtlinie verhandeln** und insbesondere auf **grösstmögliche Übereinstimmung des Abkommens mit der Richtlinie** hinarbeiten wird.

Es ist anzunehmen, dass die Delegation der EU hierzu auf die zehnte Session hin ein **Verhandlungsmandat** erhalten wird. Im Hinblick darauf verabschiedete das Europäische Parlament im Januar 2024 eine [Entschliessung](#), in der es den Rat der EU auffordert, ein Verhandlungsmandat zu erteilen. Das Parlament «begrüßt die Zusage des Rates, dass die EU [...] sich aktiv an der OEIGWG beteiligen wird; ist jedoch der Ansicht, dass die **einzige sinnvolle und greifbare Möglichkeit** zur Umsetzung dieser konkreten Zusage in der Annahme eines EU-Mandats für Verhandlungen besteht».

5.3 Erwartungen an die Schweiz

Angesichts der weit fortgeschrittenen Ausarbeitung des Abkommenstextes, der angestrebten Beschleunigung des Prozesses, der erwarteten Ausstellung eines EU-Verhandlungsmandats und der bisherigen Lippenbekenntnisse zur Anstrengung «international harmonisierter Regeln für eine nachhaltige Unternehmensführung» besteht die zentrale Erwartung an die Schweiz weiter und ist bereits überfällig: Sich endlich **auf der Basis eines Verhandlungsmandats substantiell an der Ausarbeitung des Abkommens zu beteiligen**, was auch ganz im Sinne der UNGPs wäre. Dabei muss das Mandat jedoch weit über die bis anhin beschworene Kompatibilität mit den UNGPs hinausgehen. Das Mandat ist möglichst bald zu erteilen, damit die Schweiz bereits an den **intersessionalen Konsultationen** substantiell teilnehmen kann. Die aktive Teilnahme am Abkommensprozess ist dann auch im gegenwärtig in Revision stehenden Nationalen Aktion für Wirtschaft und Menschenrechte zu berücksichtigen.

Im Weiteren bestehen folgende Erwartungen:

- **Unterstützung der 'procedural decision'** in der 55. Session des Menschenrechtsrats im Frühling 2024 (was auch ohne Mandat möglich sein dürfte)
- **Unterstützung der Budgeterhöhung** für die Zwischenstaatliche Arbeitsgruppe im Verwaltungs- und Haushaltsausschuss der UNO im Dezember 2024 in New York.