

DIE ZEIT FÜR GLOBALE VERBINDLICHE KONZERN- VERANTWORTUNG IST GEKOMMEN

Zusammenfassung

Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte
der NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz

13.07.2021

DER AKTUELLE NATIONALE UND INTERNATIONALE RAHMEN

Nach der Abstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative (KVI) gilt in der Schweiz eine menschenrechtliche Berichterstattungspflicht und eine auf Konfliktmineralien und Kinderarbeit begrenzte Sorgfaltspflicht. Die Mehrheit der Bevölkerung befürwortet indessen eine uneingeschränkte Sorgfaltspflicht, eine zivilrechtliche Haftbarkeit und den Zugang zu Schweizer Gerichten für Opfer im Ausland.

Im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte legt der Bundesrat gemäss verschiedenen Quellen Wert auf international breit abgestützte Regelungen, internationale Koordination und aktive internationale Zusammenarbeit. Er unterstützt menschenrechtliche Sorgfaltspflichten zumindest für bestimmte Sektoren und hat das Ziel internationaler Rechtssicherheit und Wettbewerbsgleichheit vor Augen.

In Europa wurden und werden sowohl auf Ebene der Staaten wie der EU unterschiedliche Initiativen zur Regulierung der Wirtschaft bezüglich Menschenrechten ergriffen. Diese Dynamik ist einerseits für den Menschenrechtsschutz äusserst positiv. Andererseits entstehen mit den verschiedenen Regulierungen noch nicht die auch von weiten Teilen der Wirtschaft gewünschte globale Wettbewerbsgleichheit, Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit.

Gemäss Völkerrecht müssen Staaten die Menschenrechte aktiv vor Beeinträchtigungen durch Transnationale Konzerne schützen, die notwendige Regulierung vornehmen und international zusammenarbeiten. Mit dem UN-Wirtschafts- und Sozialpakt haben sich die Vertragsstaaten weltweit zur Verwirklichung der Menschenrechte u. a. mittels des Abschlusses von Übereinkommen verpflichtet. Während noch kein einziges Abkommen Rechte für die Menschen im wirtschaftlichen Kontext schützt, sichern Tausende von Freihandels- und Investitionsschutzabkommen Rechte für die Wirtschaft.

Unverbindliche Instrumente wie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGPs) haben neben bestimmten Stärken und Vorteilen auch ihre Schwächen und Grenzen. Sie reichen nicht aus, um den Schutz der Menschenrechte vor Beeinträchtigung durch Unternehmen und die Wiedergutmachung sicherzustellen.

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

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 Sorgfaltspflicht, Haftbarkeit und Sanktionierung sowie verbessertem Zugang zu Recht und Wiedergutmachung.

Mit der erfolgten Abstimmung über die KVI und der regulatorischen Aufbruchstimmung in Europa ist auch in der Schweiz das Tor weit offen dazu.

DAS UN-ABKOMMEN FÜR GLOBALE KONZERNVERANTWORTUNG («TREATY»)

Mit der Resolution 26/9 im UN-Menschenrechtsrat im Jahr 2014 wurde die Ausarbeitung des Abkommens in Gang gesetzt. Dieses will die Umsetzung der menschenrechtlichen Staatenpflichten im wirtschaftlichen Bereich erleichtern, Menschenrechtsverstösse verhindern, Zugang zu Recht und Wiedergutmachung für Opfer sichern, gegenseitige Rechtshilfe und internationale Zusammenarbeit erleichtern, globale Rechts- und Wettbewerbs-

gleichheit («level playing field») schaffen, Straflosigkeit für Transnationale Konzerne beenden und einen Ausgleich zu Handels- und Investitionsabkommen schaffen. Es enthält zudem Regelungen zum Schutz der Opfer, zu Haftung, gerichtlicher Zuständigkeit und anwendbarem Recht sowie zur Umsetzung auf nationaler Ebene.

Das Abkommen verfolgt die gleiche übergeordnete Zielsetzung wie die UNGPs. Es steht zu diesen in einem komplementären Verhältnis bzw. übernimmt die verbindliche und internationale Dimension des «smart mix» gemäss UNGPs.

Von 2015 bis 2020 haben sechs Sessions der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe stattgefunden, an denen die Schweiz immer teilgenommen hat. Seit 2020 liegt der zweite revidierte Entwurf vor. Bei vielen Punkten besteht noch Verbesserungsbedarf. Es muss nicht nur eine Einigung unter den Staaten zu strittigen Punkten erreicht werden, sondern der Entwurf muss auch vor einer massiven Abschwächung durch bestimmte Staaten geschützt werden. Dafür kann es, nach der Globalisierung der Wirtschaft, endlich auch zur überfälligen Globalisierung der Justiz beitragen.

Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR hat die bisherigen Abkommensentwürfe im Auftrag des Bundes analysiert und eine zunehmende Komplementarität mit den UNGPs festgestellt. Europäische Menschenrechtsinstitutionen unterstützen das Abkommen und rufen ihre Regierungen zu aktiver Beteiligung an den Verhandlungen auf.

In der Schweiz findet seit 2016 ein regelmässiger Austausch zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, der Bundesverwaltung und dem SKMR statt. 2021 ist auch das Parlament mit mehreren Vorstössen aktiv geworden.

DAS WEITERE VORGEHEN FÜR DIE SCHWEIZ

Seit 2014 haben sich der internationale und nationale Kontext erheblich verändert. Mit der geklärten rechtlichen Ausgangslage in der Schweiz kann der Bundesrat nun die Ankündigungen der letzten Jahren in die Tat umsetzen: In internationaler Koordination und Zusammenarbeit statt mittels eines Alleingangs eine international breit abgestützte Regelung erreichen, die auch für internationale Rechts- und Wettbewerbsgleichheit sorgt.

Zur Umsetzung dieser Zielsetzung stellt das entstehende UN-Abkommen das einzige gegenwärtig verfügbare Instrument dar. Die Schweiz soll dementsprechend aktiv und inhaltlich konkret an dessen Ausarbeitung mitarbeiten, basierend auf einem zwingend erforderlichen Verhandlungsmandat des Bundesrats.

Dieses Vorgehen unterstützt ein Instrument, das sich - mit der Kohärenz und der Komplementarität zu den UNGPs - in die bestehende völkerrechtliche Architektur einbettet und diese weiterentwickelt. Es nimmt die genuine Staatsaufgabe der Regulierung wahr, setzt die Erwartungen der Volksmehrheit gemäss KVI-Abstimmung auf internationaler Ebene um und erlaubt es der Schweiz, über die Ratifikation und innerstaatliche Umsetzung eines Instruments zu entscheiden, das sie selbst mitgeprägt hat.

Keine Optionen bezüglich des UN-Abkommens wären:

- «Weiter wie bisher: Beobachten und sich auf Freiwilligkeit beschränken»
- «Die UNGPs und das Schweizer Recht als das Mass aller Dinge: Bloss die Kohärenz sicherstellen»
- «Weiter warten und sich (nur) auf die EU abstimmen»
- «Mit einer Framework Convention den bestehenden Abkommensentwurf ersetzen»

Diese Optionen würden die Zielsetzungen des Bundesrats und die menschenrechtlichen Achtungs-, Schutz und Erfüllungspflichten der Schweiz nicht oder ungenügend umsetzen.

► zum langen Text (24 S.): bit.ly/gvKv