



Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und
Forschung (WBF)
Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco)

Per Mail an:
afin@seco.admin.ch

Bern, 26. September 2022

**Sozialdemokratische Partei
der Schweiz**

Zentralsekretariat
Theaterplatz 4
3011 Berne

Tel. 031 329 69 69
Fax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Stellungnahme zum Investitionsschutzabkommen mit Indonesien

Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen.

Zusammenfassende Haltung der SP

Die SP befürwortet ein dichtes Netz an Investitionsschutzabkommen (ISA), wenn sie verbindliche soziale und ökologische Standards beinhalten. Solch bindende Standards fehlen im ISA mit Indonesien jedoch gänzlich, was inakzeptabel ist. Deshalb kann die SP dem ISA mit Indonesien in der vorliegenden Form nicht zustimmen.

Die SP ist überzeugt, dass soziale und ökologische Standards nicht in jedem Freihandelsabkommen (FHA) und ISA neu verhandelt werden sollen. Stattdessen braucht die Schweiz ein umfassendes Aussenwirtschaftsgesetz, welches u.a. solche Standards für alle zukünftigen FHA und ISA definiert.

1. Ausgangslage

1.1. Investitionsschutzabkommen sind notwendig – jedoch reformbedürftig

Zu den Voraussetzungen für das Funktionieren einer globalisierten Wirtschaft gehört, dass Staaten klare Rahmenbedingungen aufstellen und diese auch durchsetzen. Dies beinhaltet, dass die Rechtsicherheit für Investoren sichergestellt ist, diese sich jedoch im Gegenzug u.a. an nationale und internationale Sozial- und Umweltstandards halten. Das bestehende System der Investitionsschutzverträge führt jedoch zu einer Asymmetrie, die es Konzernen erlaubt, einseitig ihre Interessen durchzusetzen. Dies auch auf Kosten berechtigter Regulierungsinteressen der ökonomisch schwächeren Staaten – insbesondere zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt.

1.2. Es braucht griffige Konzernverantwortungsgesetze

Dieses System verlangt nach einer Korrektur: Die Heimatstaaten der global operierenden Konzerne müssen die Respektierung von Menschenrechten und internationalen Umweltstandards von ihren Konzernen mit ebensolchem Nachdruck einfordern, wie

sie auf die Rechte der Konzerne in den Gastländern pochen. Deshalb sind Konzernverantwortungsgesetze nötig, wie sie in zahlreichen europäischen Staaten bestehen und wie sie die EU einzuführen beabsichtigt.¹ Vorgesehen ist in der EU eine neue Richtlinie mit umfassenden Sorgfaltsprüfungspflichten, eine Kontrollbehörde sowie die Haftung für Tochterfirmen und Zulieferer. Die Schweiz soll sich an dieser progressiven EU-Richtlinie ein Vorbild nehmen.

1.3. Pflichten für Investoren in Investitionsschutzverträgen

In Ergänzung dazu muss die Verantwortung der globalen Konzerne, die international anerkannten Menschenrechte sowie Umweltstandards zu respektieren, auch in den Investitionsschutzverträgen klar adressiert werden. Dabei soll nicht von Fall zu Fall in jedem FHA und ISA neu definiert werden, welche sozialen und ökologischen Standards eingehalten werden sollen. Stattdessen muss dies vorgängig in einem umfassenden Aussenwirtschaftsgesetz definiert werden – mehr dazu in Kapitel 3 der vorliegenden SP-Stellungnahme. Die Rechte, die den Konzernen via Investitionsschutzabkommen garantiert werden, müssen direkt an die Einhaltung dieser Pflichten geknüpft werden – nur so werden diese Pflichten auch justiziabel. Dies trägt auch dazu bei, dass das Völkerrecht nicht weiter fragmentiert wird. Es soll nicht ein Handels-Völkerrecht, ein Investitionsschutz-Völkerrecht und ein Menschenrechts-Völkerrecht geben, sondern völkerrechtliche Abkommen, in denen diese Anliegen gemeinsam adressiert werden.²

1.4. Vorliegende Neuerungen sind ungenügend

Das vorliegende Abkommen zwischen der Schweiz und Indonesien ist der erste Investitionsschutzvertrag, der auf einer neuen Verhandlungsgrundlage der Schweiz basiert. Gemäss erläuterndem Bericht soll mit zusätzlichen bzw. detaillierteren Bestimmungen, der „Ermessensspielraum der Schiedsgerichte bei der Auslegung und Anwendung des Abkommens eingeschränkt“ werden. Zudem sind Bestimmungen vorgesehen, u.a. zum Regulierungsrecht der Staaten, die „die Vereinbarkeit der Ziele des Investitionsschutzes mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung gewährleisten“ sollen. Diese Neuerungen gehen zwar in die richtige Richtung, sind aber zu zaghaft und gerade im Bereich Menschenrechts- und Umweltschutz viel zu unverbindlich, um eine tatsächliche Verbesserung bewirken zu können.

1.5. Internationale Diskussion zur Reform von Investitionsschutzverträgen

Seit über zehn Jahren sprechen sich Staaten, Nichtregierungsorganisationen und internationale Institutionen für eine neue Generation von Investitionsschutzverträgen aus. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie die Regulierungsfreiheit der Staaten we-

¹ Vgl. Vorschlag der Europäischen Kommission für die Richtlinie über die Nachhaltigkeitspflichten von Konzernen, präsentiert am 23.02.22: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_1145

² Zum Problem der Fragmentierung im Völkerrecht, siehe *Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law : report of the Study Group of the International Law Commission, finalized by Martti Koskeniemi*: <https://digitallibrary.un.org/record/574810>

niger einschränken, die Verfahren transparenter gestalten sowie den Rechten der Investoren auch gewisse Pflichten, namentlich in den Bereichen Respektierung der Menschenrechten, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung gegenüberstellen.

Die UN-Arbeitsgruppe "Human rights and transnational corporations and other business enterprises" gibt in ihrem Bericht aus dem Jahr 2021 A/76/238: *Report on human rights-compatible international investment agreements* Empfehlungen ab, um in Investitionsschutzabkommen:

- die Verwirklichung der Menschenrechte als einen Hauptzweck von Investitionen zu definieren;
- den Raum für die Ausübung der Regulierungspflicht der Staaten zu bewahren;
- Menschenrechtsverpflichtungen von Investoren verbindlich einzubeziehen;
- betroffenen Gemeinschaften Zugang zu Rechtsmitteln zu verschaffen;

Insgesamt gilt es festzuhalten, dass das vorliegende Investitionsschutzabkommen zwischen der Schweiz und Indonesien diese Reformbestrebungen zwar im Ansatz aufnimmt, aber aufgrund vager Formulierungen oder fehlenden Durchsetzungsmechanismen das eigentliche Ziel nicht erreicht. Es bleibt bei unverbindlichen Absichtserklärungen, welche der bestehenden Asymmetrie zwischen Rechten und Pflichten der Investoren nichts entgegenzusetzen vermögen.

2. Forderungen der SP zur Anpassung des ISA mit Indonesien

Die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen muss im ISA mit Indonesien verbindlicher im Abkommen festgeschrieben werden.

Artikel 13 des Abkommens lautet folgendermassen:

«Art. 13 Gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen

Die Vertragsparteien ermutigen die in ihrem Hoheitsgebiet tätigen oder ihrer Rechtsprechung unterstehenden Unternehmen, die international anerkannten Standards, Richtlinien und Grundsätze der gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen, die von der jeweiligen Vertragspartei befürwortet oder unterstützt werden, auf freiwilliger Basis in ihre Unternehmenspolitik aufzunehmen.»

Dieser Artikel ist für die SP inakzeptabel, da die Formulierung viel zu schwach und somit einer angeblich neuen Generation von Investitionsschutzverträgen nicht würdig ist. Artikel 13 zur gesellschaftlichen Verantwortung der Konzerne ist in der vorliegenden Formulierung nicht mehr als ein Lippenbekenntnis, er enthält gleich eine mehrfache Abschwächung des Ziels, dass die Investoren internationale Standards der Konzernverantwortung einhalten:

- Die Vertragsstaaten werden nicht aufgefordert, die internationalen Standards zur Konzernverantwortung verbindlich in ihrer eigenen Gesetzgebung umzusetzen, sondern sind lediglich angehalten, die Investoren zu ermutigen diese zu respektieren.
- Ein Durchsetzungs- oder Sanktionsmechanismus fehlt komplett.

- Der Artikel beschränkt sich auf Standards und Richtlinien, die von der jeweiligen Vertragspartei befürwortet oder unterstützt werden, anstatt beispielsweise direkt auf die international anerkannten UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte zu referenzieren. Damit sind wichtige Menschenrechtskonventionen möglicherweise nicht adressiert, wenn ein Staat sie nicht ratifiziert hat.
- Investoren sollen ermutigt werden, diese Standards auf freiwilliger Basis aufzunehmen: Diese Formulierung ist derart unverbindlich und vage, dass sie den Artikel endgültig zur Makulatur verkommen lässt.

Ein so vage formulierter Artikel, der die Investoren nicht direkt als Träger der Pflichten adressiert, fließt nicht in die Beurteilung der Schiedsgerichte ein und bleibt damit wirkungslos. Das zeigen Beispiele vergangener Prozesse, zu nennen ist der Fall *Bear Creek vs. Peru*: Der kanadische Rohstoffkonzern Bear Creek reichte eine Klage aufgrund einer entzogenen Minenlizenz gegen Peru ein. In seiner Verteidigung machten Peru und die unter *Amicus Curiae* zugelassenen Vertreter:innen der betroffenen Gemeinschaften geltend, dass Bear Creek gegen verschiedene internationale Menschenrechte und Umweltstandards verstossen habe und dies zum Entzug der Lizenz führte. Bear Creek argumentierte dagegen indem der Konzern darauf hinwies, dass der entsprechende Artikel im Freihandelsabkommen zwischen Peru und Kanada einzig die Staaten verpflichte und nicht die Investoren direkt. Das Gericht liess in seinem Urteil den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt nicht als Rechtfertigung für den Entzug der Lizenz gelten und reduzierte aufgrund des Verhaltens des Konzerns auch nicht den Schadenersatz. Peru wurde zur Zahlung von 30.4 Millionen USD an Bear Creek verurteilt.³

Vor diesem Hintergrund fordert die SP die untenstehenden Anpassungen am ISA mit Indonesien.

2.1. Die Verpflichtung der Staaten, die Menschenrechte und die Umwelt zu schützen

Die 2011 im UNO-Menschenrechtsrat einstimmig verabschiedeten Leitprinzipien statuieren eine Pflicht der Staaten, die Menschenrechte zu schützen. Dies bedeutet auch, dass die Staaten die Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen durch Konzerne schützen und bei Verstössen einen Zugang zu Wiedergutmachung gewährleisten müssen. Dieses Prinzip sollte in Investitionsschutzverträgen für beide Vertragsparteien verbindlich festgehalten werden.⁴

³ <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=5aa93b75-5013-48fb-aded-05df7eddc346>

⁴ Beispiele: Art. 17 des Model Bilateral Investment Treaty der Southern African Development Community (SADC), <https://www.iisd.org/itn/wp-content/uploads/2012/10/sadc-model-bit-template-final.pdf> (22.08.2022); Art. 7 Abs. 4 des holländischen Modell-ISA, <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/5832/download> (22.08.2022); Art. 29 des ECOWAS-Zusatzgesetz über Investitionen von 2008, <https://edit.wti.org/app.php/document/show/9030e714-3be3-48f2-93a1-69b5ec76d8bb> (23.08.2022); Art. 20 des ISA Marokko-Nigeria von 2016, <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/5409/download> (23.08.22).

2.2. Die Pflicht der Investoren, Menschenrechte und Umweltstandards zu respektieren

2.2.1. Definition der Pflichten: Sorgfaltsprüfungspflicht

Im Abkommen sollte explizit verankert werden, dass die Investoren eine Sorgfaltsprüfung hinsichtlich der Respektierung der Menschenrechte sowie internationaler Umweltstandards, wie sie in den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen festgehalten ist, durchführen müssen.⁵

2.2.2. Durchsetzung der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Pflichten und Zugang zu Wiedergutmachung für Betroffene

Als Durchsetzungsmechanismus der menschenrechtlichen Pflichten der Investoren sollten die entsprechenden Klauseln so ausgestaltet werden, dass sie in Schiedsverfahren von den Gerichten berücksichtigt werden. Dafür muss der Vertrag klare Verbindungen zwischen den Verpflichtungen des Investors und seinen Rechten schaffen.

3. Es braucht ein umfassendes Aussenwirtschaftsgesetz

3.1. Ein umfassendes Aussenwirtschaftsgesetz ist die Antwort auf heutigen Herausforderungen von Handels- und Investitionsschutzabkommen

Es ineffizient und führt zu einem normativen Flickenteppich, wenn die Schweiz in jedem bilateralen FHA und ISA soziale und ökologische Standards neu definieren muss. Deshalb fordert die SP ein umfassendes Aussenwirtschaftsgesetz, das einen inklusiven politischen Prozess ermöglicht und die sozialen Rechte sowie die ökologische Nachhaltigkeit stärkt. Denn der starke Strukturwandel, dem „Freihandelsabkommen“ und auch Investitionsschutzabkommen in den letzten 20 Jahren unterworfen waren, führte zu drei grossen neuen Herausforderungen:

1) *Demokratiepolitische Herausforderung*: Ging es früher meist bloss um Zölle und – im Falle von ISA – um Schutz vor Verstaatlichungen, so greift der Regelungsbereich dieser Abkommen heute weit in Gebiete ein, die eigentlich dem Gesetzgeber vorbehalten sind. Liegt das Abkommen zur Genehmigung vor, bleibt dem nationalen Parlament in seiner gesetzgeberischen Arbeit kaum mehr Spielraum. Auch die Streitbeilegung ist

⁵ Beispiele: Art. 15 Model Bilateral Investment Treaty der Southern African Development Community (SADC), <https://www.iisd.org/itn/wp-content/uploads/2012/10/sadc-model-bit-template-final.pdf> (22.08.2022); Art. 7 Abs. 3 des holländischen Modell-ISA, <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/5832/download> (22.08.2022); Kapitel 3 des ECOWAS-Zusatzgesetz über Investitionen von 2008, <https://edit.wti.org/app.php/document/show/9030e714-3be3-48f2-93a1-69b5ec76d8bb> (23.08.2022).

unbefriedigend gelöst. Arbeitsschutz und andere Nachhaltigkeitsanliegen sind gerichtlich nicht durchsetzbar, aber via ISA angebliche „indirekte Enteignungen“ aufgrund neuer Regulierungen (siehe Art. 7 im vorliegenden ISA mit Indonesien). Auch dies schränkt die regulatorische Freiheit der Parlamente ein, wenn ihre Arbeit dazu führt, dass private Investoren direkt gegen Staaten Entschädigungsklagen führen können. Kaum regulierte Schiedsgerichte urteilen. Genfer Anwaltskanzleien treten sowohl als Kläger, Verteidiger als auch als Richter auf. Trotz dieser tiefen Eingriffe in die Zuständigkeiten des parlamentarischen Gesetzgebers, ist die Erarbeitung solcher Abkommen heute äusserst exekutivlastig ausgestaltet: Art. 101 BV gibt dem Bundesrat *plein pouvoir*, noch verstärkt durch das Recht auf vorläufige Anwendung vor der parlamentarischen Genehmigung.

2) *Nachhaltigkeitsherausforderungen*: Institutionelle Mängel prägen auch die Nachhaltigkeitsfrage. Die meisten FHA und ISA enthalten Nachhaltigkeitskapitel. In den allermeisten Abkommen fehlen jedoch ein griffiges Monitoring und Reporting, verbindliche soziale und ökologische Standards und insbesondere Mechanismen zu deren Durchsetzung. Die vom Bundesrat angebotenen Auffanglösungen sind ungenügend: Das Monitoring und Reporting beschränkt sich auf ein paar dürre Zeilen im jährlichen Aussenwirtschaftsbericht. Auch das vorliegende ISA stellt bei den sozialen und ökologischen Standards keinen Fortschritt dar.

3) Neben der Demokratie- und Nachhaltigkeitsherausforderung ist als drittes die *politische Herausforderung* zu betonen. Weltweit wachsende rechtspopulistische Bewegungen können nicht einfach ignoriert werden, auch nicht die links erstarkte Opposition gegen „TTIP, CETA, TISA & Co.“. Argumentierten rechtsnationalistische Parteien lange, sie wollten weniger Europa und mehr Abkommen mit Wachstumsmärkten in Schwellenländern, so ist das vorbei. Heute lehnen sie alle internationalen Abkommen ab, die den nationalen regulatorischen Spielraum einschränken. Die SP ihrerseits war und ist öffenungsfreundlich, aber nie blind. Die Öffnung muss allen und nicht bloss einigen Wenigen zugutekommen. So wie die Personenfreizügigkeit ohne flankierende Schutzmassnahmen am Arbeitsmarkt links keine Unterstützung hat, braucht es auch bei FHA und ISA wirksame flankierende Schutzmassnahmen. Sonst lehnt die SP diese ab.

Als Antwort auf diese dreifache Herausforderung bietet sich der Erlass eines umfassenden Aussenwirtschaftsgesetzes an, das einen inklusiven politischen Prozess garantiert. Will die Schweiz neue multilaterale, plurilaterale oder bilaterale aussenwirtschaftliche Verpflichtungen eingehen, so müssen der Gesetzgeber und die Zivilgesellschaft frühzeitig einbezogen werden. Denn die Verhandlungen greifen tief in den Gesetzgebungsprozess ein. Was fehlt, sind Verfahren, die eine geordnete politische Diskussion und demokratische Entscheidung über grundlegende Fragen ermöglichen, die klar in die Kompetenz des verfassungsmässigen Gesetzgebers gehören.

3.2. Der Inhalt eines umfassenden Aussenwirtschaftsgesetzes

Ein umfassendes Aussenwirtschaftsgesetz könnte folgendermassen ausgestaltet sein:

Das Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen (SR 946.201) und die einschlägigen Gesetze sind dahingehend zu ändern, dass materielle und prozessuale

Grundsätze und Prinzipien für die Aufnahme von Verhandlungen und den Abschluss von Abkommen definiert werden.

Dabei ist insbesondere

1) festzulegen, welche Grundsätze im Bereich der Menschen- und Arbeitsrechte sowie der Umweltstandards beim Abschluss von Abkommen zu beachten sind;

2) festzulegen, welche Grundsätze in den Bereichen der Eigentumsrechte, des Patenschutzes und der sonstigen Nicht-Diskriminierung von Schweizer Unternehmungen beim Abschluss von Abkommen zu beachten sind;

3) der Bundesrat dazu zu verpflichten, seine Verhandlungsziele im Voraus den Aussenpolitischen Kommissionen offenzulegen und zu erläutern, inwiefern diese Ziele im Einklang mit den gemäss Punkt 1) und 2) definierten Grundsätzen stehen;

4) zu regeln, dass die Aussenpolitischen Kommissionen frühzeitig zu informieren sind, sobald eine Verhandlungslösung als im Rahmen von bestehenden Verhandlungsmandaten und im Hinblick auf die Verhandlungsziele des Bundesrats schwer erreichbar einzuschätzen ist;

5) ein Vernehmlassungsverfahren für Abkommen von wichtiger rechtssetzender Bedeutung einzuführen;

6) zu präzisieren, wie die Auswirkungen von Abkommen in den bundesrätlichen Bottschaften umfassend dargestellt werden;

7) das fakultative Referendum für Abkommen mit wichtiger rechtssetzender Bedeutung festzuschreiben;

8) die Durchführung von Abkommen zu vereinheitlichen und die Berichterstattung und unabhängige Überprüfung der ökonomischen, sozialen und ökologischen Auswirkung zu verbessern.

Das vorliegende ISA mit Indonesien ist ein gutes Beispiel, weshalb es ein umfassendes Aussenwirtschaftsgesetz braucht: Das Verhandlungsmandat wurde nicht mit den Aussenpolitischen Kommissionen konsultiert, was gesetzeswidrig ist, und nun wird das Parlament vor vollendete Tatsachen gestellt: Es kann nur noch JA oder NEIN sagen zu einem Abkommen, welches keinerlei verbindliche soziale und ökologische Standards enthält. Deshalb sagt die SP klar NEIN zum vorliegenden Abkommen.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Severin Meier
Politischer Fachsekretär