

## UNTERNEHMEN UND MENSCHENRECHTE: EIN LÜCKENHAFTER NEUER SCHWEIZER AKTIONSPLAN (NAP)

Das Dokument «UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Nationaler Aktionsplan der Schweiz 2020-2023» wurde vom Bundesrat am 16. Januar 2020 verabschiedet. Der neue NAP folgt auf den ersten für den Zeitraum 2016-2019, den der Bundesrat im Dezember 2016 in Erfüllung eines parlamentarischen Postulats veröffentlicht hatte.

Für das Verfassen des neuen NAP stützte sich der Bundesrat auf eine verwaltungsextern in Auftrag gegebene Studie mit dem Titel: «Bestandsaufnahme über die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch den Bund und durch Schweizer Unternehmen<sup>1</sup>». Sie enthält neben einer Bestandsaufnahme eine Reihe von Empfehlungen, die im revidierten NAP aber nur teilweise übernommen wurden. Akteure der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft waren im August 2019 eingeladen, eigene Inputs zu geben und einen ersten NAP-Entwurf zu kommentieren.

Der neue Aktionsplan enthält zwar einige Verbesserungen, aber er bietet in den Augen der Zivilgesellschaft keine solide Grundlage um zu garantieren, dass die Schweizer Unternehmen bei ihren Aktivitäten und Beziehungen mit Handelspartnern im Ausland die Menschenrechte respektieren.

### 1. Wirtschaft und Menschenrechte: Wie steht es um Interessenkonflikte?

Die Strategie des Bundesrats fusst auf der vereinfachenden Annahme, Wirtschaftsinteressen und Menschenrechte würden sich gegenseitig stärken. Zwar kann dies vorkommen, die Erfahrung von Nichtregierungsorganisationen vor Ort zeigt aber, dass es hier keinen Automatismus gibt. Im Gegenteil: Die zahlreichen Berichte und Medienbeiträge über Menschenrechtsverletzungen durch Schweizer Unternehmen im Ausland zeigen, dass es viele Probleme gibt. Und sie zeigen, dass es klare politische Rahmenbedingungen braucht, damit die Schweizer Unternehmen die Menschenrechte einhalten – auch dann, wenn dies mit Kosten verbunden ist oder diese darin kein wirtschaftliches Interesse erkennen. Von solchen potenziellen Interessenkonflikten und insbesondere von politischen Lösungen, um diese anzugehen, ist im Schweizer NAP jedoch keine Rede.

### 2. NAP: Ein Aktionsplan ohne klare Ziele und Indikatoren

Im Aktionsplan schreibt der Bundesrat, er erwarte «von den in der Schweiz ansässigen und/oder tätigen Unternehmen, dass sie überall, wo sie tätig sind, ihre menschenrechtliche Verantwortung wahrnehmen und dass sie eine menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung einführen. Schweizer Unternehmen müssen somit jegliche negativen Auswirkungen auf die

---

<sup>1</sup> «Bestandsaufnahme über die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch den Bund und durch Schweizer Unternehmen», twentyfifty ltd, 2018.

Menschenrechte vermeiden.<sup>2</sup>» Der Bundesrat unterstreicht gleichzeitig, dass sich seine Pflicht, die Menschenrechte zu schützen, auch auf die Tätigkeit von Unternehmen bezieht, und er deshalb verpflichtet ist, proaktive Massnahmen zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen durch Schweizer Unternehmen zu ergreifen<sup>3</sup>.

Wenn es allerdings darum geht, die Wirkung der Massnahmen des ersten NAP 2016-2019 zu evaluieren, bleibt der Bundesrat vage. Und auch bei den Zielen für die neue Vierjahresperiode vermeidet der Bundesrat Quantifizierungen. Er begnügt sich mit der Feststellung, das Ziel sei bis 2023 erreicht, wenn «mehr Unternehmen die UNO-Leitprinzipien kennen und einhalten<sup>4</sup>». Doch was ist mit «mehr Unternehmen» gemeint? Wie viele Unternehmen, insbesondere grosse multinationale, müssen bis 2023 über eine Politik der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht verfügen, damit der Bundesrat zufrieden ist? Der NAP gibt auf diese Fragen keine Antwort, selbst für die Wirtschaftssektoren mit besonders hohen Risiken nicht, wie zum Beispiel Rohstoffabbau und Goldhandel-. Auch hier begnügt er sich mit dem vagen Ziel, «Menschenrechtsrisiken im Zusammenhang mit der Förderung und dem Handel von Gold vorzubeugen.<sup>5</sup>» Um wie viel soll dieses Risiko vermindert werden? Welche besonders schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen sollen auf null reduziert werden? Und was sind die Erwartungen des Bundesrates hinsichtlich der Entschädigung von Opfern? Auch hier fehlt jede Präzisierung.

Der Mangel an klaren Vorgaben steht im Gegensatz zu den Aktionsplänen anderer Länder, zum Beispiel Deutschlands. Die deutsche Regierung hatte schon 2016 einen klaren Zielwert formuliert, um den Erfolg ihres Aktionsplans zu messen: Nach vier Jahren, also bis 2020, sollten 50 Prozent der grossen Unternehmen eine Politik der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht eingeführt haben. Der Koalitionsvertrag der aktuellen deutschen Regierung hält sodann fest: «Falls die wirksame und umfassende Überprüfung des NAP 2020 zu dem Ergebnis kommt, dass die freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen nicht ausreicht, werden wir national gesetzlich tätig und uns für eine EU-weite Regelung einsetzen.<sup>6</sup>»

### **3. Smart Mix: Die Vorschläge entsprechen nicht der Menschenrechtsproblematik der Schweizer Wirtschaft**

Die Uno-Leitprinzipien (UNGP) präzisieren, die Staaten sollten eine Mischung (Smart Mix) aus freiwilligen und verbindlichen Massnahmen anwenden, um ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht nachzukommen. Sie formulieren klare Erwartungen:

«Zur Wahrnehmung ihrer Schutzpflicht sollen die Staaten:

a) Rechtsvorschriften durchsetzen, deren Ziel oder Wirkung darin besteht, von Wirtschaftsunternehmen die Achtung der Menschenrechte einzufordern und in regelmässigen Abständen die Hinlänglichkeit dieser Rechtsvorschriften zu bewerten und etwaige Lücken zu schliessen;

---

<sup>2</sup> Siehe NAP, Punkt 1.2.

<sup>3</sup> Siehe NAP, Punkt 2.1.1. «Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Prävention von Menschenrechtsverletzungen durch Schweizer Unternehmen im Ausland und der Rechtsmittelzugang integrierender Bestandteil dieser Schutzverpflichtung sind.»

<sup>4</sup> Indikator der Massnahme 3, S.10.

<sup>5</sup> Ziel der Massnahme 7, S.12.

<sup>6</sup> Siehe «Monitoring des Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte», <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussepolitik/themen/aussewirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/monitoring-nap/2124010>

- b) Sicherstellen, dass sonstige Rechtsvorschriften und Politiken zur Gründung und laufenden Geschäftstätigkeit von Wirtschaftsunternehmen, so etwa das Gesellschaftsrecht, Unternehmen nicht daran hindern, sondern vielmehr dazu befähigen, die Menschenrechte zu achten;
- c) Wirtschaftsunternehmen wirksame Handlungsanleitungen zur Achtung der Menschenrechte in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit bereitstellen;
- d) Wirtschaftsunternehmen dazu anhalten und es ihnen gegebenenfalls zur Auflage machen, zu kommunizieren, wie sie ihren menschenrechtlichen Auswirkungen begegnen.<sup>7</sup>».

Der Schweizer NAP anerkennt den Grundsatz eines Smart Mix, hält aber gleichzeitig fest, für den Bund sei ausschlaggebend, dass daraus «keine Nachteile für die Schweiz im internationalen Vergleich»<sup>8</sup> resultierten. Oder anders ausgedrückt: Schutz der Menschenrechte ja, aber nur wenn es sich nicht negativ auf die Schweizer Wirtschaft auswirkt.

Während im Entwurf des neuen NAP noch im August 2019 bekräftigt wurde, der Bundesrat stelle der Konzernverantwortungsinitiative keinen Gegenvorschlag entgegen, enthält die im Januar 2020 verabschiedete Endversion die neuen Vorschläge, die von Bundesrätin Karin Keller-Sutter im Rahmen der Parlamentsdebatte über die Initiative eingebracht wurden. Es erstaunt, dass diese integriert wurden, obwohl die Parlamentsdebatte noch nicht zu Ende ist.

Dabei geht es um drei Elemente:

- Die nichtfinanzielle Berichterstattung: diese Massnahme greift die EU-Richtlinien über nichtfinanzielle Berichterstattung aus dem Jahr 2014 auf
- Konfliktmineralien: der Fokus liegt auf vier Konfliktmineralien: Wolfram, Tantal, Zinn und Gold. Dazu ist zu bemerken, dass zu diesen Mineralien bereits 2017 eine EU-Verordnung mit viel höherem Detaillierungsgrad verabschiedet wurde.
- Die Sorgfaltspflicht bezüglich Kinderarbeit, angelehnt an das von den Niederlanden angewandte Modell, allerdings in abgeschwächter Form. Der bundesrätliche Vorschlag enthält im Gegensatz zum niederländischen Gesetz keine Regelung zur Überwachung und Sanktionierung.

Die Organisationen der Zivilgesellschaft halten diese Vorschläge für ein Flickwerk, bei dem willkürlich unterschiedliche Elemente aus ausländischen Rechtsvorschriften zusammengewürfelt werden. Statt sich auf eine kohärente Umsetzung der OECD- bzw. UNO-Standards zu stützen, werden thematische (Kinderarbeit) und sektorielle (Kriegsmineralien) Fragen vermischt. Es sind unausgelegene Vorschläge, um auf eine politische Dringlichkeit zu reagieren. Angebracht wäre vielmehr ein kohärentes Gesetz, das auf einer Analyse der Schweizer Wirtschaft und den daraus entstehenden Menschenrechtsrisiken basiert.

Zwei Beispiele:

- Kobalt ist ein Mineral, dessen Gewinnung mit zahlreichen schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen verbunden ist. Schweizer Unternehmen nehmen im weltweiten Kobaltmarkt eine führende Position ein. Doch dieses Mineral wird mit den neuen Gesetzesvorschlägen nicht erfasst; die betreffenden Unternehmen wären nicht verpflichtet, eine Sorgfaltspflicht einzuführen.
- Die Schweiz ist eine Drehscheibe des Goldhandels: 70 Prozent werden über unser Land abgewickelt. Doch die grossen Goldraffinerien in unserem Land müssten nur bei Gold aus Konfliktgebieten eine Sorgfaltspflicht einführen, bei Gold aus anderen Regionen nicht.

---

<sup>7</sup> UNGP, Prinzip 3.

<sup>8</sup> NAP, S.8.

#### 4. Bundesnahe Betriebe: mit dem gutem Beispiel voran?

Der von der Bundesverwaltung in Auftrag gegebene, oben erwähnte Bericht<sup>9</sup> verwies 2018 auf die fehlende Umsetzung der UNGP in den bundesnahen Betrieben. Diese verfügen im Allgemeinen über klare Vorschriften, da ihre Angestellten in der Schweiz beschäftigt sind. Die grosse Mehrheit dieser Betriebe kennt allerdings keine menschenrechtsspezifischen Regelungen bezüglich ihrer ausländischen Lieferanten und Handelspartner. Es sind keine internen Verantwortlichkeiten festgelegt, es gibt keine Schulungen zum Thema Menschenrechte, es existieren keine Sorgfaltspflichtverfahren und es wird nicht öffentlich zum Thema kommuniziert. Dies stellt für die Schweizer Regierung ein beachtliches Reputationsrisiko dar. Bereits im Dezember 2016 war dies in einer parlamentarischen Interpellation von Viola Amherd thematisiert worden<sup>10</sup>.

Trotz dieser Problematik begnügt sich der Bundesrat auch im neuen NAP damit, Sensibilisierungsmassnahmen und den Austausch von Good Practices zwischen bundesnahen Betrieben zu fördern. Obwohl diese Unternehmen mit gutem Beispiel vorangehen müssten, schlägt er keine klaren Anreize und keine politischen Begleitmassnahmen vor, um dies auch sicherzustellen.

Dabei betonen die OECD-Leitsätzen zur Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen die Notwendigkeit, klare Richtlinien für ein verantwortungsbewusstes Handeln zu erlassen: *«Staatseigene Unternehmen haben sich an strenge Normen bezüglich der verantwortungsvollen Unternehmensführung zu halten. Die diesbezüglichen Erwartungen des Staates sind öffentlich darzustellen und die Umsetzungsmechanismen müssen ausdrücklich festgeschrieben sein<sup>11</sup>.»*

Die Organisationen der Schweizer Zivilgesellschaft sind der Ansicht, dass in diesem Bereich klare und wirksame Massnahmen notwendig sind. Damit die bundesnahen Betriebe mit gutem Beispiel vorangehen, bräuchte es folgende Schritte:

- a. Ergänzung des «Corporate Governance-Berichts» um einen Passus, der die Einführung einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht für die bundesnahen Betriebe verlangt.
- b. Einforderung der Sorgfaltspflicht im Rahmen der strategischen Ziele für die bundesnahen Betriebe, die alle vier Jahre festgelegt werden.
- c. Organisation von Schulungen für die Mitglieder der Verwaltungsräte und Geschäftsleitungen der bundesnahen Betriebe über die UNGP und die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht<sup>12</sup>.

Diese Massnahmen sind insbesondere für Unternehmen wie Swisscom, Post, SBB, Ruag sowie SERV und SUVA unerlässlich. Auch die öffentlichen Pensionskassen sollten einbezogen werden.

---

<sup>9</sup> «Bestandsaufnahme über die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch den Bund und durch Schweizer Unternehmen», twentyfifty ltd, 2018.

<sup>10</sup> 16.4052 Interpellation V. Amherd – Bundesnahe Betriebe. Vorbildfunktion im Bereich Menschenrechte sicherstellen

<sup>11</sup> «OECD-Leitsätze zur Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen. Erläuterungen Kapitel V, D», 2015.

<sup>12</sup> Solche Schulungen gibt es beispielsweise in Schweden.

## 5. Kohärenz: ein erster vorsichtiger Schritt

In der Einleitung zum NAP kündigt der Bundesrat an, die politische Kohärenz werde einer der drei Schwerpunkte seiner Politik bis 2023 sein. Damit diese Kohärenz gewährleistet werden kann, sollen die «für diese Aktionspläne zuständigen Bundesämter sich regelmässig über die jeweiligen Aktivitäten austauschen und diese koordinieren. Die interdepartementale Gruppe untersucht die Interessenkonflikte und strukturiert die politische Diskussion, um eine kohärente Anwendung der UNO-Leitprinzipien innerhalb der Verwaltung zu erreichen<sup>13</sup>». Der NAP hält weiter fest, dass eine interdepartementale Gruppe des Bundes, bestehend aus

VertreterInnen verschiedener, für Menschenrechtsübereinkommen zuständiger Bundesämter, als Austauschplattform dienen soll. Darin sollen die im Rahmen des NAP durchgeführten Aktivitäten regelmässig vorgestellt werden<sup>14</sup>».

Ein solches interdepartementales Forum ist zu begrüessen. Andere Länder wie Dänemark oder Deutschland haben dies Schritt bereits vollzogen. Die Aufgabe dieser Arbeitsgruppe sollte allerdings präzisiert und die Entscheidungsfindungsprozesse transparent erklärt werden. Die Gruppe wird im NAP, wie oben beschrieben, als Plattform zum Informationsaustausch bezeichnet. Es wird aber nicht explizit erklärt, wie Interessenskonflikte, die im Spannungsfeld von Förderung von Wirtschaftsinteressen und Achtung der Menschenrechte entstehen können, thematisiert und behoben werden sollen. Der NAP beschreibt nicht, mit welchen Mechanismen Spannungen oder Widersprüche zwischen den Politiken verschiedener Departemente oder sogar innerhalb eines Departements angegangen und aufgelöst werden können.

Aus Sicht der Organisationen der Zivilgesellschaft wäre es notwendig:

- zu präzisieren, wie die Verwaltung beabsichtigt, Interessenkonflikte zwischen Wirtschaftsförderung und Förderung der Menschenrechte zu lösen.
- systematisch einen Absatz über die Anwendung der UNGP in die verschiedenen Strategien und Berichte des Bundesrats an das Parlament zu integrieren, insbesondere in die Berichte zur Aussenwirtschaftspolitik und in die Ziele der nachhaltigen Entwicklung.
- dass das Schweizer Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) systematisch neue, die Wirtschaftspolitik tangierende Gesetze auf ihre Konformität mit den UNGP zu überprüfen.
- Schulungen für die Mitglieder der öffentlichen Verwaltung über die Bedeutung und Anwendung der UNGP zu organisieren.<sup>15</sup>
- Folgenabschätzungen vorzunehmen, bevor neue bilaterale oder multilaterale Handelsabkommen abgeschlossen werden.

## 6. Zugang zu Rechtsmitteln: ein zentrales Anliegen der UNGP

Die Einführung von wirksamen Politiken und Gesetzesvorschriften, um Opfern von Menschenrechtsverletzungen den Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung zu garantieren, ist ein zentrales Element des NAP. Dazu bräuchte es spezifische Massnahmen. Der 2018 in Auftrag gegebene Bericht zum NAP 2016-2019 kritisierte, dass dieser nicht auf die Frage einging, wie ein wirksamer Rechtsmittelzugang ausschliesslich durch freiwillige

<sup>13</sup> siehe NAP, Massnahme 16, Seite 19

<sup>14</sup> siehe NAP, Massnahme 16, Seite 19

<sup>15</sup> Solche Schulungen gibt es zum Beispiel in Deutschland, Italien oder den Niederlanden.

Massnahmen zu erreichen sei<sup>16</sup>». Das hat sich auch im revidierten NAP 2020-2023 nicht geändert.

Begrüssenswert sind indessen die Massnahmen, die der Bundesrat neu zur Verbesserung des Rechtsmittelzugangs vorsieht, insbesondere die Möglichkeit von kollektiven Beschwerdemöglichkeiten. In diesem Kontext wäre es wichtig, im Rahmen der Revision der Zivilprozessordnung (ZPO) zusätzliche Massnahmen zu erwägen, so etwa eine Reduktion der Gerichtskosten für Opfer.

Was die Einführung von nichtgerichtlichen Beschwerdemechanismen betrifft, spezifiziert der NAP nirgends die Erwartungen des Bundesrates an die Schweizer Unternehmen. Damit solche Mechanismen Wirkung zeigen, müssten sie legitim, zugänglich, berechenbar, ausgewogen, transparent und rechtskompatibel sein, ein kontinuierliches Lernen fördern und auf Austausch und Dialog aufbauen<sup>17</sup>. Es ist wichtig, im Rahmen des NAP daran zu erinnern.

Lausanne/Bern, Januar 2020

---

<sup>16</sup> «Bestandsaufnahme über die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch den Bund und durch Schweizer Unternehmen», twentyfifty ltd, 2018.

<sup>17</sup> siehe UNGP 31.