



Nationaler Aktionsplan Wirtschaft & Menschenrechte

Bericht über die Schweizer Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in Erfüllung des Postulates 12.3503, Alec von Graffenried, 14. Dezember 2012 vom 9. Dezember 2016

Analyse und Kommentare des Vereins Konzernverantwortungsinitiative

«The End of the Beginning»

2011 verabschiedete der UNO-Menschenrechtsrat einstimmig die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und legte damit den Grundstein für einen Paradigmenwechsel: Konzerne haben eine unabhängige Verantwortung, die Menschenrechte zu respektieren. Die Erwartungen an Unternehmen sind in den UNO-Leitprinzipien klar definiert. Die Zeit der Hochglanz-Prospekte über philanthropische Projekte in Entwicklungsländern ist vorbei. Unternehmen müssen heute in der Gestaltung ihrer globalen Geschäftstätigkeit aktiv sicherstellen, dass die Menschenrechte aller respektiert werden. Weder die naive Annahme, es werde niemand geschädigt, so lange man gute Absichten verfolge, noch die Kompensation von Mängeln im profitorientierten Kerngeschäft mit sozialen Projekten ist gefragt. Der Anspruch der Weltgemeinschaft heisst heute: Konsequente Integration der Menschenrechte und der Nachhaltigkeit in die eigenen Geschäftsabläufe und proaktive Suche nach entsprechenden Risiken.

Dieses Ziel ist noch längst nicht erreicht. Der Vater der UNO-Leitprinzipien, Professor John Ruggie, nannte den neuen Konsens 2011 «The End of the Beginning». Nach mehr als fünf Jahren muss nüchtern festgestellt werden, dass «the Beginning» andauert. Zwar haben einige Staaten nationale Aktionspläne veröffentlicht, doch diese lesen sich meist wie Bestandesaufnahmen aktueller Politiken. Gleichwohl ist eine gesteigerte internationale Dynamik spürbar: Zunehmend setzt sich die Erkenntnis durch, dass neben übergeordneten Prinzipien klare Anforderungen und verbindliche Gesetze notwendig sind, um sicherzustellen, dass alle Unternehmen ihre Verantwortung wahrnehmen.

Die Schweiz veröffentlichte am 9. Dezember 2016 ihren Nationalen Aktionsplan zu Wirtschaft und Menschenrechten (in der Folge NAP), dessen Erarbeitung durch das Postulat 12.3503, Alec von Graffenried, ausgelöst worden ist. Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen, die sich im Verein Konzernverantwortungsinitiative zusammengeschlossen haben, verfolgten die Entwicklung des Plans aktiv und beteiligten sich wo möglich an dessen Ausarbeitung. Gemeinsam haben sie das Endresultat in vorliegendem Papier analysiert und kommentiert.

Inhalt

1.	Internationaler Kontext	3
1.1.	Entstehung & Verabschiedung der UNO-Leitprinzipien	3
1.2.	Stand der Umsetzung in anderen Staaten	4
1.3.	Internationaler Trend in Richtung Sorgfaltsprüfungspflicht	4
2.	Die UNO-Leitprinzipien in der Schweiz	6
2.1.	Erarbeitungsprozess des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte	7
2.2.	Hintergrund: Zivilgesellschaftliche Initiativen und parlamentarische Prozesse	8
3.	Würdigung des Vereins Konzernverantwortungsinitiative	9
3.1.	Einleitung / Struktur	9
3.2.	Fehlen eines Baseline Assessment (Ausgangsanalyse)	9
3.3.	Materiell nichts Neues, namentlich nicht in Bezug auf verpflichtende Regulierungen	10
3.4.	Der Schweizer «smart mix»: Ist er wirklich smart?	11
3.5.	NAP: ein kontinuierlicher Prozess, ungenügend kontrolliert und aktualisiert	12
3.6.	Wiedergutmachung: der Weg ist noch lang	12
4.	Kommentare zu einzelnen Themen	14
4.1.	Sorgfaltsprüfung	14
4.2.	Sorgfaltsprüfungspflicht für bundesnahe Betriebe	15
4.3.	Politikkohärenz	15
4.4.	Kohärenz in Wirtschaftsvereinbarungen	16
4.5.	Rohstoffe: Zahlungstransparenz, Gold und andere Konfliktminerale	17
5.	Fazit	18

1. Internationaler Kontext

«Die Wurzel des heutigen Dilemmas im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte liegt in der durch die Globalisierung verursachte "Governance Gap" (...).»

John Ruggie, UN Protect - Respect and Remedy Framework 2008

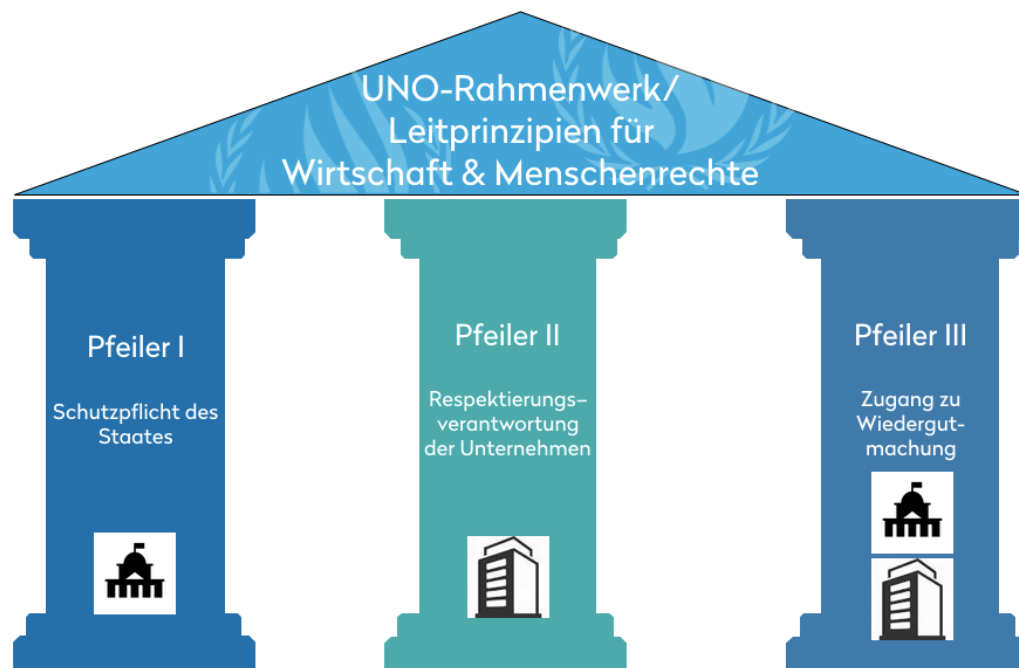
1.1. Entstehung & Verabschiedung der UNO-Leitprinzipien

In den letzten drei Jahrzehnten hat sich eine wachsende Kluft aufgetan zwischen den Möglichkeiten von Unternehmen rund um die Welt tätig zu sein und den Möglichkeiten von Nationalstaaten diese Tätigkeiten zu kontrollieren. Verschiedene Versuche der Weltgemeinschaft diese Herausforderung anzugehen scheiterten an mangelndem Konsens. Nachdem ein ambitionierter Versuch 2003 am Widerstand von Wirtschaft und Industrienationen gescheitert war, setzte Kofi Annan einen Sonderbeauftragten ein, um die Scherben zu kitten. Der Harvard-Politologe John Ruggie entwickelte, mit tatkräftiger finanzieller und personeller Unterstützung der Schweiz, innerhalb von sechs Jahren ein Rahmenwerk und ein Set von 31 Umsetzungsprinzipien. 2011 wurden diese UNO-Leitprinzipien ([UN Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGP](#))¹ im Menschenrechtsrat einstimmig verabschiedet und von Staaten, Unternehmen und Zivilgesellschaft als kleinster gemeinsamer Nenner anerkannt.

Das UNO-Rahmenwerk «Protect, Respect and Remedy» und die UNO-Leitprinzipien beruhen auf drei Säulen:

Abb. 1 UNO-Rahmenwerk und Leitprinzipien

- **Schutzpflicht:** Pflicht der Staaten, die Menschenrechte (auch gegen Bedrohung durch wirtschaftliche Akteure) zu schützen,
- **Respektierungsverantwortung:** Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu respektieren
- **Zugang zu Wiedergutmachung:** Recht auf Wiedergutmachung bei Menschenrechtsverletzungen durch wirtschaftliche Akteure.



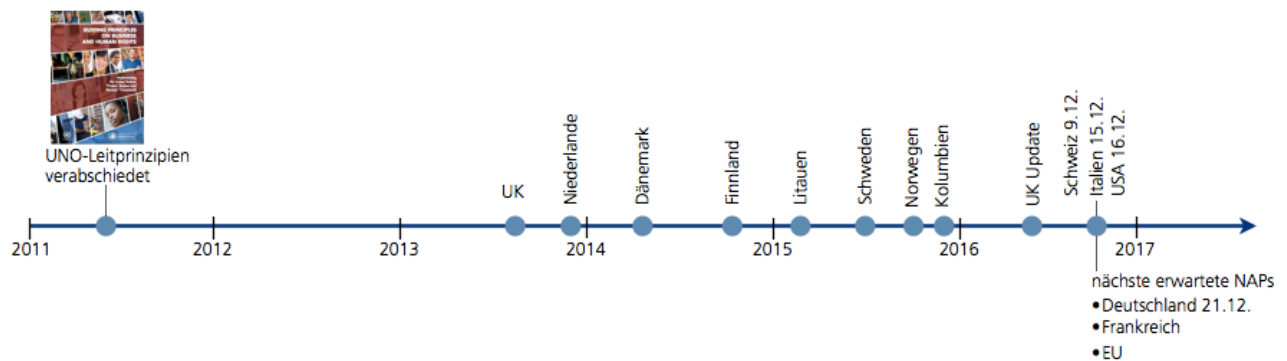
¹ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

Danach wurden die Staaten aufgerufen, Nationale Aktionspläne (NAPs) zur Umsetzung der Leitprinzipien zu entwickeln.

1.2. Stand der Umsetzung in anderen Staaten

Die Schweiz publiziert als 9. Land einen finalen Nationalen Aktionsplan. Bisher haben vor allem europäische Länder NAPs veröffentlicht, aber zwei Dutzend Länder sind an der Erarbeitung, darunter insbesondere Länder in Lateinamerika und Afrika. Grossbritannien veröffentlichte dieses Jahr eine überarbeitete Version ihres NAP. Wie die Schweiz haben Italien, Deutschland und die USA diese Tage ihren ersten NAP publiziert, Frankreich folgt in Kürze.

Abb. 2 Timeline Nationale Aktionspläne



Insgesamt haben Nationale Aktionspläne bisher nur in Ausnahmefällen die politische Kraft entwickelt, um neue Massnahmen anzustossen. Die interessantesten politischen Innovationen der letzten Jahre (siehe nächster Abschnitt) fanden ausserhalb der NAP-Prozesse statt. Nationale Aktionspläne dienen damit bisher mehr als Schaufenster, um eine Übersicht über den Stand der Debatte in einem Land zu bieten, denn als Aktionspläne im eigentlichen Sinne.

1.3. Internationaler Trend in Richtung Sorgfaltsprüfungspflicht

Im Rahmen seiner Schutzpflicht (Pfeiler 1) ist der Staat gemäss UNO-Leitprinzipien zu einem «smart mix» von freiwilligen und verbindlichen Massnahmen angehalten. Zudem soll er periodisch überprüfen, ob es Lücken im gesetzlichen Rahmen gibt, der Unternehmen zur Respektierung der Menschenrechte verpflichtet. Kernstück der Respektierungsverantwortung von Unternehmen (Pfeiler 2) ist die Verankerung von Sorgfaltsprüfungsprozessen (Human Rights Due Diligence) in den internen Geschäftsabläufen, um Menschenrechtsrisiken proaktiv zu identifizieren und zu vermeiden. Der Staat soll die Respektierungsverantwortung von Unternehmen durch verschiedene Massnahmen fördern und einfordern (vgl. Abb. 3). Die UNO-Leitprinzipien empfehlen namentlich für Geschäfte in Konfliktgebieten und Geschäfte von staatsnahen Unternehmen mit signifikanten Risiken, staatliche Vorschriften für Sorgfaltsprüfungen zu machen. 2016 verabschiedete der Europarat Empfehlungen zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien, welche die Einführung einer generellen Pflicht zur menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung anraten, insbesondere wo negative Einflüsse schwerwiegend sein können.²

Zu den Themenbereichen, die unter dem Dach der UNO-Leitprinzipien vereint sind (für eine Übersicht siehe Abb. 3), sind jeweils eigenständige politische Prozesse im Gang. Zu den prägendsten Trends gehört, dass Sorgfaltsprüfungen zunehmend verbindlich werden und von «Soft Law» zu nationalen gesetzlichen Anforderungen werden (siehe Abb. 4). In einem ersten Schritt haben z.B. die USA und Grossbritannien spezifische Berichtspflichten zu moderner Sklaverei in Lieferketten eingeführt, die EU hat das Element des Reportings über die durchgeführten Sorgfaltsprüfungen für grosse Unternehmen

² Recommendation CM/Rec(2016)3 of the Committee of Ministers to member States on human rights and business, para. 20 and Explanatory Memorandum para. 36.

generell verbindlich gemacht. Doch der Trend geht in die Richtung Sorgfaltsprüfungen als ganzes Paket verbindlich zu machen: «Es gibt eine klare Bewegung von einer Logik des Berichtens – mit 'comply or explain' ohne irgendwelche reale Verpflichtung bezüglich Mittel oder Resultat – hin zu einer Logik der Compliance, welche eine Überwachungsfunktion der Judikative beinhaltet und manchmal zivil- oder strafrechtliche Haftung der Firma für den verursachten Schaden.»³ Die USA und die EU haben in den letzten Jahren mit verschiedenen Regulierungen umfassende Sorgfaltsprüfungspflichten für spezifische Themenbereiche (Mineralien aus Hochrisikogebieten, illegal geschlagene Hölzer, Menschenhandel) eingeführt. Frankreich finalisiert zurzeit einen Gesetzesvorschlag der sektorübergreifend eine allgemeine Sorgfaltspflicht für grosse Unternehmen einführen würde. Entsprechend hat die OECD kürzlich festgestellt, dass «Erwartungen bezüglich Sorgfaltsprüfungen von menschenrechtlichen und ökologischen Auswirkungen zunehmend in nationale Gesetzgebungen integriert werden»⁴. Hier reiht sich auch die hängige Konzernverantwortungsinitiative ein, welche eine Verankerung der Sorgfaltsprüfung im Schweizer Recht anstrebt. Die Schweiz kennt (mit Ausnahme von Bestimmungen für private Sicherheitsfirmen) noch keine solchen Pflichten.

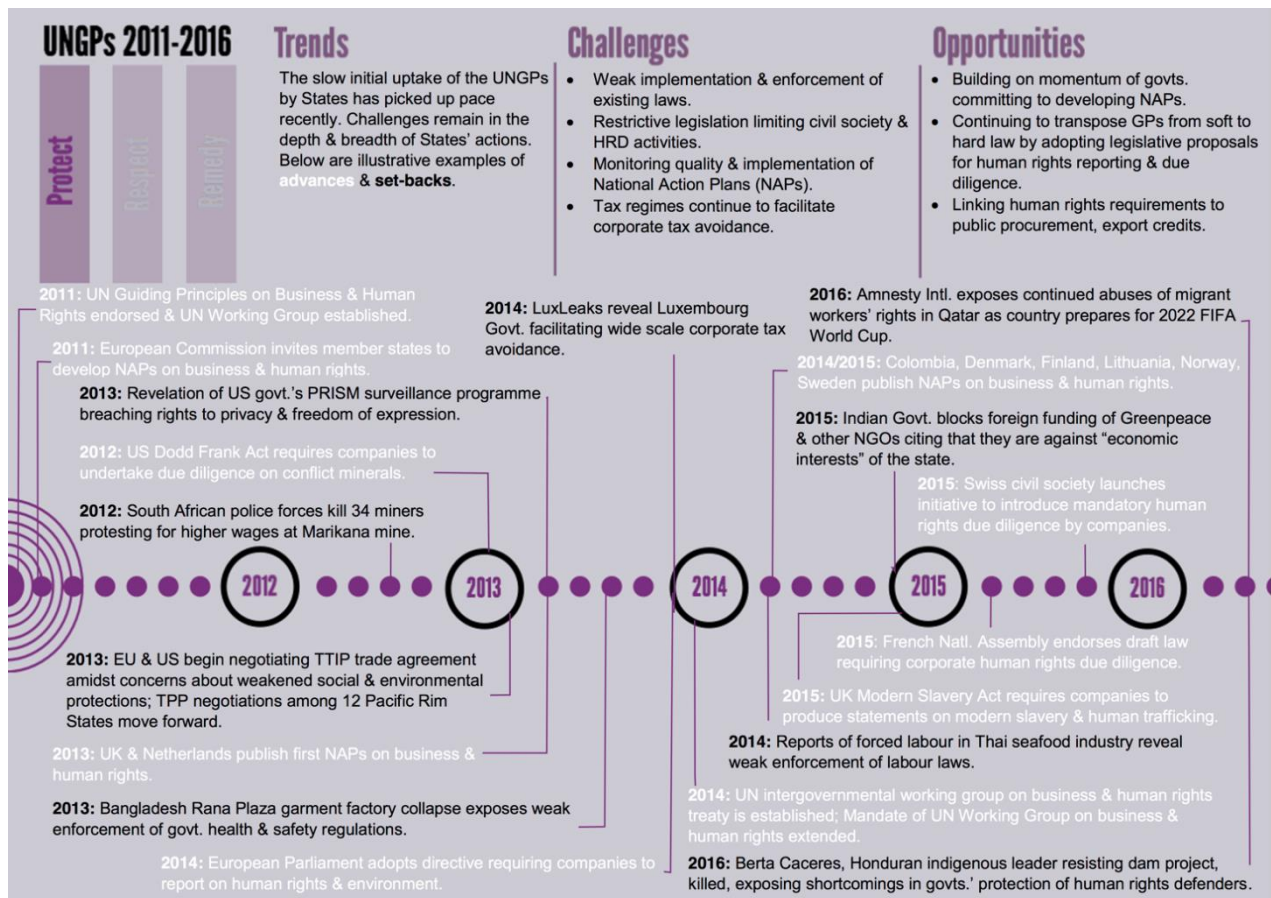
Abb. 3: Von den UNO-Leitprinzipien abgedeckte Themenfelder



³ «The Rise of mandatory human rights due diligence», in: UN OPS, *Future Proofing Procurement*, 2016.

⁴ [OECD Concept Note](#), 26.11.15

Abb. 4: 5 Jahre UNO-Leitprinzipien – Bilanz zum 1. Pfeiler (Quelle BHRRC 2016)



2. Die UNO-Leitprinzipien in der Schweiz

Die Schweiz hat die Erarbeitung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte finanziell und personell unterstützt. Der Umsetzungsprozess in der Schweiz wurde hingegen entscheidend durch Zivilgesellschaft und Parlament angestossen. Zwar lancierte der Bund ein Jahr nach Verabschiedung der UNO-Leitprinzipien unter Federführung von EDA und SECO einen «Mehrparteiendialog Wirtschaft & Menschenrechte», dieser wurde jedoch im Nachhinein von verschiedenen Stakeholdergruppen als unbefriedigend bewertet, da Ziel und Zweck des Dialogs unklar blieben. Es fehlte ein grundlegender Konsens, die Spitzenverbände der Wirtschaft und das SECO vermochten keinen eindeutigen staatlichen Handlungsbedarf zu erkennen.⁵ Die offizielle Stakeholderkonsultation kam hierzu zum Schluss: «(...) die Mehrheit der Unternehmen [beurteilt] den Status quo wesentlich kritischer als dies die Wirtschaftsverbände tun.»⁶

⁵ «Auf Bundesebene (insbesondere EDA / SECO) wird gegenwärtig die Bedeutung der UN-Leitlinien von Ruggie für die Schweiz diskutiert. (...) die UN-Leitlinien von Ruggie [sind] primär ein Instrument zur Sensibilisierung und Förderung des Bewusstseins (...). Es können keine oder nur wenige konkrete Handlungsanweisungen aus den UN-Leitlinien abgeleitet werden. Bevor die „Ruggie-Kompatibilität“ (Stichwort Gap-Analyse) der Schweiz eruiert wird, ist es deshalb entscheidend, dass ein gemeinsames Verständnis der UN-Leitlinien für die Schweiz vorliegt.» (Stellungnahme 30.9.2012, Economiesuisse, Arbeitgeberverband, Swissholdings)

⁶ Zusammenfassender Bericht Stakeholderkonsultationen zum NAP, März 2014, S. 7. Interviewt wurden u.a. 10 grosse Unternehmen und 5 Verbände, sowie weitere Stakeholder.

2.1. Erarbeitungsprozess des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte

[Postulat 12.3503, Alec von Graffenried, Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz⁷](#)

Nachdem die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien in der Schweiz kaum vorankam, war es am Nationalrat am 14. Dezember 2012 den Prozess mit der Verabschiedung von [Postulat 12.3503⁸](#) in Gang zu setzen. Dieses Postulat verlangte die Erarbeitung einer «Ruggie-Strategie», also eines Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte. Namentlich sollte diese Strategie den Paradigmenwechsel, der sich aus dem UN Rahmenwerk «Protect – Respect – Remedy» ergibt, umsetzen; Massnahmen aufführen, um die Menschenrechte zu schützen und den Zugang zur Justiz für Opfer zu verbessern und Massnahmen benennen, um die Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik zu erhöhen. Ein gleichlautendes Postulat wurde im Ständerat ([12.4100 Raphaël Comte⁹](#)) eingereicht und nach der Zustimmung im Nationalrat zurückgezogen.

Der Annahme des Postulates folgte ein langer Prozess:

- Swisspeace führte im Auftrag des Bundes einen Stakeholderkonsultationsprozess hinsichtlich der Erarbeitung einer Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechte durch. Der daraus resultierende [Bericht¹⁰](#) setzte sich aus (1) den Beurteilungen der Stakeholder des aktuellen Stands der Implementierung der UNO-Leitprinzipien, sowie (2) den Erwartungen an den NAP zusammen. Er sollte der mit der Ausarbeitung des NAP betrauten interdepartementalen Arbeitsgruppe als eine der Grundlagen für die Formulierung des Aktionsplans dienen.
- Obwohl die «Mehrheit der Interviewpartner/innen aller Stakeholdergruppen» dies vermissten¹¹ und der Bundesrat es zu einem früheren Zeitpunkt angekündigt hatte¹², verzichtete er anscheinend auf eine systematische Analyse der bestehenden Lücken in Schweizer Recht und Praxis für die Umsetzung der Leitprinzipien.
- Die zweijährige Frist zur Erfüllung des Postulats (Ende 2014) verstrich ohne Publikation der Strategie, begründet wurde dies mit personellen Engpässen im Staatssekretariat für Wirtschaft (vgl. Fragen [14.5649¹³](#) und [14.5591¹⁴](#) sowie offizielle Information der Stakeholder vom 28. Januar 2015).
- Am 1. April 2015 wurde das [Positionspapier zur gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen \(CSR-Positionspapier\)¹⁵](#) des Bundes verabschiedet. Das Papier setzt inhaltlich vollständig auf Selbstregulierung und freiwillige Initiativen der Unternehmen, allerdings fehlt eine Wirksamkeitsanalyse der bisherigen CSR-Massnahmen von Schweizer Unternehmen vollständig. Die Ansätze der UNO-Leitprinzipien, die zu diesem Zeitpunkt bereits vier Jahre alt waren, sind nicht in das Papier eingeflossen.
- Am 14. April 2015 verschickte die Bundesverwaltung einen ersten Entwurf des Nationalen Aktionsplans der Schweiz an verschiedene Stakeholder mit der Aufforderung, Kommentare innerhalb von 10 Tagen einzureichen. Die Frist wurde nach Protest verschiedener Stakeholder um einige Tage verlängert.

⁷ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20123503>

⁸ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20123503>

⁹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20124100>

¹⁰ http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Schlussbericht_StakeholderkonsultationenNAP_DE.pdf

¹¹ Zusammenfassender Bericht Stakeholderkonsultationen zum NAP, März 2014, S. 9

¹² Brief des Bundesrates an eine Gruppe von ParlamentarierInnen vom 28.03.2014: «Auf der Grundlage der verwaltungsinternen Bestandesaufnahme sowie des Resultats der Konsultationen der bundesexternen Interessensvertreter wird die Bundesverwaltung allfällige Lücken und entsprechenden Handlungsbedarf identifizieren, sowie geeignete Massnahmen definieren und in eine Strategie fassen. Wir gehen mit Ihnen also einig, dass die Definition von Lücken und Handlungsbedarf eine notwendige und unumgängliche Etappe zwischen der Bestandesaufnahme und der Formulierung einer Strategie mit konkreten Massnahmen ist. Diese Gap Analysis wird verwaltungsintern durchgeführt werden, um bei den betroffenen Stellen eine möglichst breite Sensibilisierung für die Uno-Leitlinien zu bewirken.»

¹³ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20145649>

¹⁴ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20145591>

¹⁵ https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Gesellschaftliche_Verantwortung_der_Unternehmen/Positionspapier_und_Aktionsplan_BR.html

- Auf Grund der breiten Kritik verschiedener Stakeholdergruppen wurde der Aktionsplan komplett überarbeitet und erst im Juni 2016 erhielten die Stakeholder eine neue Fassung des Plans, dessen Struktur nunmehr den Empfehlungen der UN Working Group angepasst wurde.

2.2. Hintergrund: Zivilgesellschaftliche Initiativen und parlamentarische Prozesse

Petition «Recht ohne Grenzen»

Im November 2011 lancierte eine Koalition von rund 50 Schweizer Nichtregierungsorganisationen die Petition [«Recht ohne Grenzen»](#)¹⁶. Darin wurden Bundesrat und Parlament aufgefordert, «dafür zu sorgen, dass Firmen mit Sitz in der Schweiz die Menschenrechte und die Umwelt weltweit respektieren müssen.» Breite mediale Resonanz und grosses internationales Interesse führten zu einer neuen Debatte über Unternehmensverantwortung in der Schweiz. Insbesondere gelang es der Kampagne «Recht ohne Grenzen» diese Diskussion, die bis anhin in der Zivilgesellschaft und in Konzernen geführt wurde, auf die politische Ebene zu bringen. Die Petition wurde nach nur 7 Monaten im Juni 2012 mit 135'000 Unterschriften eingereicht.

Parlamentarische Vorstösse

Auch durch das zunehmende öffentliche Interesse an einer politischen Reaktion auf die Vorwürfe gegen Schweizer Konzerne, wurden ab 2012 verschiedene politische Vorstösse deponiert. 2012 und 2013 wurden 9 Interpellationen zu Fragen der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien, zu einer sinnvollen Kombination von verbindlichen und freiwilligen Massnahmen in diesem Bereich, sowie zur Einordnung internationaler Regulierungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte eingereicht und diskutiert. Gleichzeitig diskutierten die Aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat über die Petition «Recht ohne Grenzen», was mehrere Kommissionsvorstösse zur Folge hatte.

Das [Postulat 12.3980](#)¹⁷ der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates (APK-N) führte zum [«Rechtsvergleichende Bericht - Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen»](#)¹⁸, der im Mai 2014 begleitet von einer Studie des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung erschien. Der Bericht hielt fest: «Die Dichte internationaler Unternehmen mit Sitz in der Schweiz ist ausgesprochen hoch. Die Frage, ob die Schweiz bei der Umsetzung der UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte und anderer internationaler Standards im Bereich der Menschenrechte und des Umweltschutzes nicht eine Vorreiterrolle einnehmen sollte, ist deshalb berechtigt.»¹⁹

Der [Kommissionsmotion 14.3671](#)²⁰, die aufgrund des Berichts eine Vernehmlassungsvorlage forderte, wurde im März 2015 mit 91:90 Stimmen mit Stichentscheid des Präsidenten stattgegeben. Auf Druck der SVP und der Wirtschaftsverbände wurde jedoch später ein Rückkommensantrag gestellt und angenommen. Wenige Minuten vor Ende der Sitzung stimmte der Nationalrat erneut ab, diesmal wurde die Motion mit 95 zu 86 Stimmen abgelehnt.²¹

Konzernverantwortungsinitiative

Im April 2015 hat eine Koalition aus über 80 Schweizer Nichtregierungsorganisationen die [Konzernverantwortungsinitiative](#)²² lanciert. Die zentrale Forderung der Initiative ist eine Sorgfaltsprüfungspflicht in Bezug auf Menschenrechte und international anerkannte Umweltstandards

¹⁶ www.rechtohnegrenzen.ch

¹⁷ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20123980>

¹⁸ <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/bj/aktuell/news/2014/2014-05-28/ber-apk-nr-d.pdf>

¹⁹ Ebd. S. 9.

²⁰ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20143671>

²¹ Amtliches Bulletin 11.03.2015: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=35080>, vgl. auch [Handelszeitung 20.3.15](#), «Kurioses Politikarussel um mehr soziale Verantwortung»

²² www.konzern-initiative.ch

für Schweizer Unternehmen, sie orientiert sich damit eng an den UNO-Leitprinzipien. Zur Durchsetzung der Sorgfaltspflichten sieht die Initiative einen zivilrechtlichen Haftungsmechanismus vor. Die Initiative ist im Herbst 2016 mit über 120'000 gültigen Unterschriften zustande gekommen.

3. Würdigung des Vereins Konzernverantwortungsinitiative

3.1. Einleitung / Struktur

Zur Erarbeitung ihres NAP hat die Schweiz vier Jahre benötigt. Er ist das erste konsolidierte «strategische» Dokument, das versucht, alle bereits verabschiedeten Instrumente zu integrieren und diese in Zusammenhang mit den UNO-Leitprinzipien für Unternehmen und Menschenrechte zu stellen.²³ Der NAP folgt der Struktur der Leitprinzipien und richtete sich in der Erarbeitung in weiten Teilen nach der «Guidance on National Action Plans on Business and Human rights» (UNWG Guidance).²⁴

3.2. Fehlen eines Baseline Assessment (Ausgangsanalyse)

Im Erarbeitungsprozess des NAP gibt es ein wichtiges Versäumnis. Die Vorgaben für die Erarbeitung von Nationalen Aktionsplänen (UNWG Guidance) – deren Entwicklung von der Schweiz finanziell unterstützt wurde – sehen eine «detaillierte Ausgangsanalyse» (Baseline Assessment) vor, welche auch die Schweiz hätte vornehmen müssen.

Die UNO-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte (UNWG) empfiehlt den Staaten, zuerst eine Analyse der aktuellen und potentiellen negativen Auswirkungen der ansässigen Unternehmen auf die Menschenrechte vorzunehmen (Risikoanalyse). Dieses Mapping sollte in Konsultation mit nationalen und lokalen NGOs vorgenommen werden. In einem zweiten Schritt sollen die bestehenden staatlichen Gesetze und Politiken erhoben werden (National Baseline Assessment, NBA) und mittels eines systematischen Abgleichs der zuvor erhobenen Risiken die Lücken identifiziert werden (Gap Analysis).²⁵ Hierfür sollte die Regierung Gesetze, Regulierungen und Politiken benennen, die mit den in Pfeiler I und III der Leitprinzipien festgelegten Verpflichtungen der Staaten zu tun haben und feststellen, wo sich Lücken beim Schutz der Menschenrechte auftun. Das Danish Institute for Human Rights (DIHR) und der International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) haben gemeinsam ein Werkzeug zur Formulierung eines NAP entwickelt (Toolkit). Es enthält eine detaillierte Matrix für Regierungen, um «National Baseline Assessments» (NBA) zu erstellen, diese wurde von der UNO-Arbeitsgruppe ausdrücklich zur Anwendung empfohlen. Deutschland und Chile haben ihre NAP auf dieser Basis formuliert und systematisch die Lücken in ihrer bisherigen Gesetzgebung aufgezeichnet.

Die Schweiz hat darauf verzichtet. Das hat zur Folge, dass der Schweizer NAP in erster Linie eine Bestandesaufnahme der staatlichen Massnahmen ist, die bereits in Kraft sind.

Dasselbe Vorgehen sollte von den Unternehmen bezüglich ihrer Verantwortung zur Umsetzung der Pfeiler II und III angewendet werden. Es müsste sich auf die Fragen erstrecken, inwieweit Firmen ihre Sorgfaltspflicht bezüglich der Einhaltung der Menschenrechte (HRDD) wahrnehmen und inwiefern sie

²³ Der NAP ist «das erste Strategiedokument des Bundes, das die spezifische Thematik Wirtschaft und Menschenrechte zum Inhalt hat». NAP, S.30.

²⁴ http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf

²⁵ The first step for an evidence-based prioritization is the identification of adverse corporate-related human rights impacts. This includes impacts occurring on the State's territory as well as abroad with the involvement of a company domiciled in the country. Moreover, it comprises impacts occurring at the time of assessment as well as potential future impacts. (...) In any case, relevant stakeholders should be invited to participate and provide input. For impacts occurring extraterritorially, this might mean engaging with local NHRIs or civil society organizations. The Government should make the results of the assessment publicly available. UNWG Guidance, S. 7

Mechanismen eingeführt haben, damit auf operationeller Ebene Wiedergutmachung eingefordert werden kann (*operational-level grievance mechanisms*). Interessenvertretungen, darunter Nichtregierungsorganisationen, müssten an der Erarbeitung dieser Analyse beteiligt werden. Und schliesslich müsste das Ergebnis dieser Analyse – darunter die Prioritäten und konkreten Massnahmen, die der NAP vorsieht – den verschiedensten Interessengruppen, darunter den NGO, zur Diskussion vorgelegt werden.²⁶

Der Bundesrat hat entschieden, für die Schweiz auf eine konsolidierte Analyse der Lücken zu verzichten. Zu Beginn der Erarbeitung des NAP wurde eine Vernehmlassung bei Nichtregierungsorganisationen und Firmen durchgeführt, ohne dass dabei klar geworden wäre, wie deren Informationen und Überlegungen verwendet und gewichtet würden. Auf die Frage einer Gruppe von Parlamentarierinnen und Parlamentarier im November 2013 hatte der Bundesrat bekräftigt,²⁷ eine Analyse *eventueller Lücken und benötigter Massnahmen* vornehmen zu wollen, dies im Hinblick auf die Formulierung einer Strategie mit konkreten Massnahmen.²⁸ Es macht jedoch den Anschein als hätte der Bundesrat nie eine Zusammenstellung dessen gemacht, was aus diesen internen und externen Konsultationen hervorgegangen ist und nie die entsprechende Analyse benötigter Massnahmen erstellt.

Nichtsdestotrotz ist eine externe Analyse und die Identifizierung eventueller Lücken bei der Umsetzung der Leitprinzipien durch die Schweiz im Jahr 2020 vorgesehen, dann wenn der NAP erstmals nachgeführt und revidiert werden soll. Offen bleibt, welche Institution nach welchen Modalitäten mit dieser Analyse beauftragt werden soll.

Fazit:

*Es ist bedauerlich und schwer nachvollziehbar, dass während der vier Jahre, welche die Erarbeitung des NAP gedauert hat, kein Baseline Assessment durchgeführt wurde.*²⁹

3.3. Materiell nichts Neues, namentlich nicht in Bezug auf verpflichtende Regulierungen

Materiell gesehen ist der Inhalt des NAP enttäuschend. Analysiert man die Gesamtheit der – auf den ersten Blick eindrücklichen – fünfzig im NAP aufgeführten «politischen Instrumente», so stellt man fest, dass nur deren dreizehn neu sind, alle anderen beziehen sich auf Aktivitäten, welche die Schweiz schon früher eingeführt hat. Unter den dreizehn neuen Instrumenten wurden sieben vom Bundesrat schon im Rahmen des im April 2015 verabschiedeten *Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrates zur Verantwortung der Unternehmen für Gesellschaft und Umwelt* (CSR-Positionspapier) vorgestellt.³⁰ Der Plan sieht also keine (neuen) Gesetze vor, mit denen die Regierung ihre «Erwartungen» an die Unternehmen umreissen würde. Vielmehr weigert sich der Bundesrat, verpflichtende Regulierungen an die Hand zu nehmen und stellt denn auch im allerersten Abschnitt fest: «Der NAP schafft keine neuen, rechtlich verbindlichen Massnahmen.»³¹

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der UNO-Ausschuss für die Rechte des Kindes in seinen Beobachtungen vom 4. Februar 2015 seiner Beunruhigung Ausdruck gab, dass in der Schweiz Gesetze fehlen, die explizit die Verpflichtungen der im Ausland tätigen Unternehmen in Bezug auf die

²⁶ Das von ICAR und dem Dänischen Menschenrechtsinstitut entwickelte Toolkit hätte auch hierfür als Referenz dienen können. <http://icar.ngo/analysis/napsreport/>

²⁷ Der Brief wurde von folgenden Parlamentariern mitunterzeichnet: von Graffenried, Haller, Moser, Ingold, Sommaruga, Seydoux, Comte

²⁸ 17.3.2014 / Rapport Swisspeace: «Die Mehrheit der Interviewpartner/innen aller Stakeholdergruppen vermisst eine unabhängige und systematische Bestandsaufnahme und Analyse der bestehenden Lücken.»

²⁹ Die zur Vernehmlassung vorgelegte Version des NAP enthielt den folgenden Satz: « Néanmoins, contrairement aux recommandations du UNWG, il a été renoncé pour l'instant à faire une analyse des lacunes existantes». Dieser Satz ist in der vom Bundesrat verabschiedeten Fassung vom 9. Dezember 2016 nicht mehr enthalten.

³⁰ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/38880.pdf>

³¹ NAP, S. 4.

Wahrung der Kinderrechte definieren. Der Ausschuss empfahl der Schweiz, den entsprechenden gesetzlichen Rahmen einzuführen.³²

Die sechs wirklich neuen Massnahmen beschränken sich auf Promotionsmassnahmen zur Unternehmensverantwortung. In diesem Zusammenhang will der Bundesrat «gute Praxis fördern», in dem er einen Preis schafft, den «*Swiss Business and Human Rights Champion*». Damit sollen «Unternehmen ausgezeichnet werden, die einen herausragenden Beitrag im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte leisten.».³³

Zu den neuen Massnahmen gehören ausserdem die Verstärkung bestehender Aktivitäten des EDA, in Form von Sensibilisierungs- und Unterstützungsleistungen für im Ausland tätige Firmen³⁴ sowie Sensibilisierungs- und Ausbildungsprogramme für die Bundesverwaltung.³⁵

Eine 2012 lancierte Kampagne, deren Ziel es ist, das Publikum für das Problem der sexuellen Ausbeutung von Kindern und Minderjährigen durch Touristen zu sensibilisieren, wird als Massnahme aufgeführt, obwohl der Bund die Finanzierung ab 2017 gestrichen hat.³⁶

Fazit: Der NAP enthält nur eine beschränkte Zahl neuer Massnahmen. Diese haben eine beschränkte Reichweite und sind nicht verpflichtender Art.

3.4. Der Schweizer «smart mix»: Ist er wirklich smart?

Als konzeptionelle Basis erwähnt der NAP den «smart mix» mit dem die Schweiz ihren Verpflichtungen in Bezug auf den Schutz der Menschenrechte nachkommen könne. Dies, indem «der Bund seine Schutzpflicht mit einem Smart Mix von rechtlich nicht verbindlichen und nötigenfalls ergänzenden gesetzlichen Vorschriften sowie von nationalen und internationalen Massnahmen umsetzt.»³⁷

Der Bundesrat anerkennt «die in den UNO-Leitprinzipien verankerte Pflicht des Staates, die Menschenrechte auch in Zusammenhang mit in der Schweiz ansässigen und/oder tätigen Unternehmen zu schützen»³⁸, er besteht gleichzeitig aber darauf, die administrative Belastung für die Firmen auf ein Minimum zu beschränken. Dabei beruft er sich auf die Verfassungsprinzipien der Verhältnismässigkeit und der Wirtschaftsfreiheit.

So wie der Bundesrat den «smart mix» umschreibt, kommt er zum Schluss, dass keine zwingenden gesetzgeberischen Massnahmen nötig seien. Allerdings fehlen Abklärungen über die Effektivität der unterschiedlichen Massnahmen: Der Verzicht auf gesetzgeberische Massnahmen ist kaum begründet.

Eine seriöse Analyse, wo die Risiken von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen liegen, hätte nur eine sektoriell durchgeführte Erhebung ergeben können, so wie es ein Baseline Assessment (s. oben) vorgesehen hätte. Fehlt diese Analyse, so ist es unmöglich abzuschätzen, welche Wirksamkeit

³² The UN Committee on the Rights of the Child « is concerned that the State party (Switzerland) solely relies on voluntary self-regulation and does not provide a regulatory framework which explicitly lays down the obligations of companies acting under the State party's jurisdiction or control to respect the rights of the child in operations carried out outside of the State party's territory. (...) the Committee recommends that the State party: (a) Establish a clear regulatory framework for the industries operating in the State party, including through expediting the adoption of the Ruggie Strategy for Switzerland, to ensure that their activities do not negatively affect human rights or endanger environmental, labour and other standards, especially those relating to children's rights, and ensure its effective implementation; » vgl. https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/Empfehlungen-Ausschusses-Bericht-Uebereinkommens-Rechte-Kindes-2015_EN.pdf

³³ Pj9.

³⁴ Pi23: «Der Bund wird die Vertretungen verstärkt in seine *Sensibilisierungs- und Unterstützungsleistungen* zur Achtung von Menschenrechten durch Unternehmen miteinbeziehen. Dies beinhaltet unter anderem die Ausbildung und Sensibilisierung des Botschaftspersonals, einen verbesserten Erfahrungsaustausch unter den Vertretungen sowie mit relevanten Bundesstellen in Bern und eine aktivere Kommunikation über die Aktivitäten der Vertretungen.»

³⁵ Pi31: « Der Bund bietet im Rahmen des jährlichen Menschenrechtskurses für Angestellte der Bundesverwaltung und im Rahmen der Menschenrechtsausbildung der angehenden Diplomat/-innen ein en Blockkurs zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte an.»

³⁶ Pj14.

³⁷ NAP, S. 11.

³⁸ Ebd.

die vom Bundesrat angepriesenen freiwilligen Massnahmen entfalten können, um die Respektierung der Menschenrechte durch die Firmen voranzubringen.

Insgesamt bleibt der Eindruck, dass die Erwartungen des Bundesrats gegenüber den Unternehmen sehr diffus und wenig spezifisch sind.

Fazit:

Der Gebrauch, den die Schweiz vom «smart mix» macht, ist extrem light. Der Mehrwert des NAP als Umsetzungsinstrument der UNO-Leitprinzipien auf nationaler Ebene ist dadurch stark eingeschränkt.

3.5. NAP: ein kontinuierlicher Prozess, ungenügend kontrolliert und aktualisiert

Es ist zu begrüßen, dass der Bundesrat «die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien als kontinuierlichen Prozess (sieht), der sich den verändernden Herausforderungen anpassen muss»³⁹. Die Mechanismen der Weiterverfolgung und Aktualisierung des NAP sind hingegen ungenügend und sollten korrigiert und/oder präzisiert zu werden.

Konkret sollen «jeweils per Ende Legislaturperiode das EDA und das WBF einen gemeinsamen Kurzbericht über den Stand der Arbeiten veröffentlichen»⁴⁰. Dieser soll von einer «Begleitgruppe» kommentiert werden, die aus je zwei Vertretern folgender Interessengruppen besteht: Zwei Wirtschaftsvertreter (multinationale Firmen und KMZ), Zivilgesellschaft (akademisch und NGOs) sowie der Verwaltung (EDA und WBF). Dieser Bericht soll jeweils zum Ende einer Legislaturperiode publiziert werden.

In einer früheren Version des NAP war vorgesehen gewesen, jährlich einen Fortschrittsbericht zu veröffentlichen. Die Wirtschaftsverbände empfahlen einen Zweijahresrhythmus. Das vierjährige Intervall zur Überarbeitung des NAP – das erste Mal also im Jahr 2020 – ist zu lang. Um mit der rasanten internationalen Entwicklung Schritt zu halten, namentlich im Bereich der Transparenz, der Sorgfaltsprüfungspflicht und dem Zugang zu Wiedergutmachung, sollte eine Neubeurteilung alle zwei Jahre stattfinden. Darüber hinaus erlaubt es ein Vierjahres-Intervall der Öffentlichkeit nicht, erzielte Fortschritte zu verfolgen.

Kommt dazu, dass die fünfzig Punkte umfassende Massnahmenliste im NAP nicht von Indikatoren für die Realisierung und die Evaluation begleitet ist. Tatsächlich gibt es bezüglich der Resultate – wie der Schutz der Menschenrechte konkret verbessert werden soll – keine klaren Erwartungen im NAP. Der NAP enthält überdies weder eine Roadmap noch einen Zeitplan, wie die Massnahmen umgesetzt werden sollen.

Fazit:

Eine Überarbeitung des NAP alle vier Jahre ist ungenügend. Ein Bericht über erzielte Fortschritte und dessen Umsetzung sollte dem Parlament und der Öffentlichkeit jedes Jahr unterbreitet werden. Eine präzise Roadmap mit den Indikatoren zur Messung der Fortschritte muss Teil davon sein.

3.6. Wiedergutmachung: der Weg ist noch lang

Mit dem NAP setzt sich der Bundesrat das Ziel «die Mittel zu benennen, (um) den Opfern von Menschenrechtsverletzungen einen verbesserten Zugang zur Justiz (zu) ermöglichen, um Klage (zu) erheben und Wiedergutmachung einfordern zu können».⁴¹

Im Teil, der sich mit Pfeiler III (Zugang zur Wiedergutmachung) befasst, anerkennt der Bundesrat seine Verantwortung, von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Personen in der Schweiz Zugang zu

³⁹ NAP, S. 10.

⁴⁰ NAP, S. 43.

⁴¹ NAP, Einleitung, S.4.

Wiedergutmachung zu ermöglichen. Und zwar dann, wenn Firmen mit Sitz in der Schweiz an im Ausland verursachten Menschenrechtsverletzungen beteiligt waren und es für die Opfer im betreffenden Land keinen wirksamen Zugang zur Justiz mit entsprechender Aussicht auf Wiedergutmachung gibt. Er zieht für diesen Fall «im Sinne eines *Smart Mix* gerichtliche und aussergerichtliche Mechanismen in Betracht».⁴²

Konkreter wird der NAP in dieser Sache allerdings nicht. Er nimmt Bezug auf das Postulat 14.3663⁴³ «Zugang zu Wiedergutmachung» der aussenpolitischen Kommission des Ständerats vom August 2014, welches einen Bericht verlangt, der die juristischen und ausserjuristischen Massnahmen anderer Staaten analysiert, wie Opfer von Menschenrechtsverletzungen Wiedergutmachung im Land erlangen können, in welchem die verantwortliche Firma ihren Sitz hat. Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) und das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) erarbeiten zurzeit in Erfüllung dieses Postulats gemeinsam eine Studie, die «bis Ende 2016»⁴⁴ fertiggestellt sein sollte.

Es ist bedauerlich, dass die Ergebnisse dieser Studie nicht mehr im NAP Platz gefunden haben, obwohl dies der Bundesrat früher so in Aussicht gestellt hatte.⁴⁵ Umso wichtiger wird es sein, «die Umsetzung allfälliger Massnahmen im Schweizer Kontext»⁴⁶, die der Bundesrat zu prüfen verspricht, im Hinblick auf die Überarbeitung des NAP bis 2020 sehr genau zu untersuchen.

Rätselhaft bleibt der NAP in Bezug auf die konkrete Umsetzung der [Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats über Menschenrechte und Unternehmen vom 2. März 2016](#)⁴⁷, namentlich deren Kapitel VI, «Zugang zur Wiedergutmachung». Die Empfehlungen des Europarats erstrecken sich vor allem auf Massnahmen mit dem Ziel, dass Opfer auf einfachere Weise Wiedergutmachung erlangen können. Dies soll namentlich über die Einführung einer zivilrechtlichen Verantwortung für Unternehmen geschehen, falls diese für die Verletzung der Menschenrechte verantwortlich sind.

Der Bundesrat beschränkt sich darauf festzuhalten, mit dem NAP erfülle er «eines der Kernanliegen der Empfehlungen des Europarates über Unternehmen und Menschenrechte» und «mit der Umsetzung des NAP setzt die Schweiz auch entsprechende Empfehlungen des Europarats um».⁴⁸

Der Bundesrat scheint der Ansicht zu sein, dass sämtliche Empfehlungen des Europarats mit der Verabschiedung des NAP umgesetzt seien, ohne dass er jedoch ausführt, welche Massnahmen dafür getroffen wurden.

Fazit:

In Bezug auf den Zugang zur Justiz für Opfer von Menschenrechtsverletzungen bringt der NAP keine Verbesserung. Es gilt die kommende Studie zu Wiedergutmachung abzuwarten und zu analysieren. Offen bleibt zudem die Umsetzung der Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats über die Menschenrechte und die Unternehmen.

⁴² NAP, Leitprinzip 25, S.3.

⁴³ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?t=AffairId=20143663>

⁴⁴ NAP, S. 39.

⁴⁵ Vgl. Antwort des Bundesrats vom 15. Juni 2016 auf die Frage von Rosemarie Quadranti (15.5314) vom 10. Juni 2016.

⁴⁶ NAP, S. 39.

⁴⁷ Recommendation CM/Rec(2016)3 of the Committee of Ministers to member States on human rights and business

⁴⁸ NAP, Pi43, S. 36.

4. Kommentare zu einzelnen Themen

4.1. Sorgfaltsprüfung

Pi1 Sorgfaltsprüfung im Bereich der Menschenrechte

Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung («Human Rights Due Diligence») ist das Kernelement des zweiten Pfeilers der UNO-Leitprinzipien. Im vorliegenden NAP der Schweiz finden sich verschiedene und teilweise widersprüchliche Bezugnahmen auf die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung.

Der Bundesrat hält im NAP zwar fest, dass die menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen das Kernelement zur Umsetzung der Verantwortung der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte seien.⁴⁹ Die Erwartungen des Bundesrats an die Unternehmen bleiben aber unklar: Er schreibt, dass sich Unternehmen an Säule 2 der UNO-Leitprinzipien und an den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen orientieren *können* und zählt im Anschluss menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungen als mögliches Instrument auf gleicher Ebene wie «Grundsatzverpflichtung», «Wiedergutmachung» und «Konsultation der Interessengruppen» auf. Das entspricht keinesfalls dem Sinn und Geist der UNO-Leitprinzipien, die klar festhalten, dass Grundsatzverpflichtung, Sorgfaltsprüfungen, Stakeholder-Konsultation, Wirksamkeits-Monitoring, Berichterstattung und Wiedergutmachungsmechanismen kumulative – und einander bedingende – operative Elemente des zweiten Pfeilers der UNO-Leitprinzipien sind.⁵⁰

Es finden sich aber auch andere Referenzen: Am klarsten werden die Erwartungen des Bundesrats in den Fussnoten 13 und 14 festgehalten: Der «Massstab für die Erwartung des Bundesrats an die Unternehmen» seien Pfeiler II der UNO-Leitprinzipien sowie Kapitel 4 der OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen. Zu berücksichtigen seien zudem die Ausführungen im «Interpretive Guide» der UNO, beispielsweise, dass «in der Schweiz ansässige Unternehmen auch die Achtung der Menschenrechte durch ihre Tochterfirmen sicherstellen» sollten.

Der NAP hält weiter fest, dass in der Schweiz heute keine generelle, rechtlich verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung für Unternehmen kennt. Der Bundesrat unterstütze hingegen eine Sorgfaltsprüfung auf freiwilliger Basis⁵¹ und setze sich dafür ein.⁵²

Italien hat in seinem NAP soeben angekündigt eine entsprechende legislative Reform für eine Sorgfaltsprüfungspflicht zu prüfen⁵³. Deutschland will die Implementierung von Sorgfaltsprüfungen in deutschen Unternehmen ab 2018 regelmässig evaluieren. Haben bis 2020 nicht mindestens 50% der grossen Unternehmen robuste Sorgfaltsprüfungen implementiert, kündigt die Bundesregierung die Prüfung weiterer Massnahmen bis hin zu gesetzlichen Verpflichtungen an.⁵⁴

Angesichts der internationalen Entwicklungen im Bereich verbindliche Sorgfaltsprüfung⁵⁵ und des wachsenden Interesses der Zivilgesellschaft⁵⁶ ist das Lavieren des Bundesrates hier unverständlich. Eine rechtliche Verpflichtung zu menschenrechtlicher Sorgfaltsprüfung für Schweizer Unternehmen hätte die Erwartungen klar gemacht und internationale Standards einfach nutzbar gemacht.

⁴⁹ NAP, S. 11.

⁵⁰ Leitprinzipien 16 – 24

⁵¹ NAP, Pi 1.

⁵² NAP, S. 7.

⁵³ «Planned measures: Conduct a comprehensive review of the existing commercial and civil law to assess and evaluate legislative reform introducing provisions such as the 'duty of care' or due diligence for companies;», [NAP Italien](#), S. 17

⁵⁴ [NAP Deutschland](#), 21.12.2016, S. 12 und 40.

⁵⁵ Vgl. Kapitel 1.3.

⁵⁶ Kernelement der Konzernverantwortungsinitiative ist eine verbindliche menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltsprüfung, vgl. Kapitel 2.2.

4.2. Sorgfaltsprüfungspflicht für bundesnahe Betriebe

Pi17 Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung durch Bundesbetriebe und bundesnahe Unternehmen

Wenn ein Unternehmen in staatlichem Besitz ist oder unter staatlicher Kontrolle steht, stellt sich die Frage nach der Umsetzung der Leitprinzipien besonders dringlich. Diese Unternehmen operieren unter der Glaubwürdigkeit und Reputation der Regierung, sie können Steuergelder erhalten und müssen deshalb bezüglich Governance, Nachhaltigkeit und der Respektierung von Menschenrechten besonders vorbildlich handeln. Diese besondere Verantwortung der bundesnahen Betriebe wird in den Leitprinzipien verschiedentlich unterstrichen. (GP4). Sie gilt sogar dann, wenn Dienstleistungen, für die der Staat zuständig ist, wie Gesundheit, Bildung oder auch Verteidigung, ausgegliedert oder privatisiert werden (GP5).

Im Rahmen der Empfehlungen an die Regierungen unterstreicht die Arbeitsgruppe der UNO die Bedeutung dieses Bereichs. Sie rät den Regierungen sicherzustellen, dass von den bundesnahen Betrieben eine effektive Sorgfaltsprüfung durchgeführt wird. Sie empfiehlt die Einführung von strengen Reporting- und Kontrollmechanismen, um zu garantieren, dass bundesnahe Betriebe die Menschenrechte respektieren. Sie unterstreicht zudem die Notwendigkeit genügend Ressourcen für die Überwachung der bundesnahen Betriebe vorzusehen.

In der Schweiz werden die Beziehungen zwischen dem Bund und den bundesnahen Betrieben im Corporate-Governance-Bericht geregelt, der im September 2006 verabschiedet wurde.

Im NAP stellt der Bundesrat fest, dass dieser Bericht kein Kriterium bezüglich Wirtschaft und Menschenrechte enthält. Aus dieser Feststellung zieht er allerdings keine Schlüsse. Der Bundesrat sieht nicht vor, diesen Bericht mit einem Abschnitt zu ergänzen, der von den Unternehmen eine menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung verlangt. Er sieht auch nicht vor, eine Sorgfaltsprüfungspflicht in den strategischen Zielen für bundesnahe Unternehmen zu verankern, die alle vier Jahre überarbeitet werden. Das ist eine verpasste Chance. Während andere Länder wie Schweden oder Finnland Massnahmen in diese Richtung ergriffen haben, gibt sich die Schweiz mit vagen Formulierungen ohne Wirkung zufrieden. Dies ist umso enttäuschender, als in einer früheren Version des NAPs aus dem Juni 2016, eine Sorgfaltsprüfungspflicht für bundesnahe Betriebe vorgesehen war.

4.3. Politikkohärenz

Zu Pi28 Kohärenz der verschiedenen Politiken, Strategien und Aktionspläne

Das Verständnis des Begriffs «Kohärenz» im Nationalen Aktionsplan legt die Vermutung nahe, dass es sich dabei nicht um eine inhaltlich definierte Kohärenz, sondern um die formelle Kohärenz im Sinne des Wortlauts unterschiedlicher strategischer Papiere handelt. Das bedeutet auch, dass kein politischer Aushandlungsprozess gesucht und initiiert wird. Die Frage nach Interessenskonflikten zwischen den Zielen der Wirtschaftsförderung und den Zielen der Menschenrechtspolitik wird im Plan nicht angesprochen. Der NAP präzisiert nicht, mit welchem Prozess mögliche Spannungen oder Widersprüche zwischen den Strategien der verschiedenen Departemente oder innerhalb desselben Departments gelöst werden sollen.

So bleibt unklar, wie der Bundesrat sicherstellt, dass eine inhaltliche Kohärenz in Bezug auf die menschenrechtlichen Verpflichtungen erreicht wird. Notwendig wären 1) eine Stelle in der Bundesverwaltung, die Interessenskonflikte benennt und für die Strukturierung einer politischen Diskussion zu einer kohärenten Lösung derselben zuständig ist; 2) eine Menschenrechtsstrategie des Gesamtbundesrates (nicht nur eine EDA-Menschenrechtsstrategie) und 3) eine klar definierte Mitsprache für Nichtregierungsorganisationen in Kohärenzfragen.

Zu Pi29 Überprüfen von Gesetzen auf Konformität mit den UNO-Leitprinzipien

Die Konformität von Gesetzen mit den UNO-Leitprinzipien wird so interpretiert, dass Landesrecht die Beachtung der Menschenrechte begünstigen und nicht behindern soll. Dies ist allerdings eine stark abschwächende Interpretation von Leitprinzip 8, das verlangt, dass alle staatlichen Stellen die staatlichen Menschenrechtsverpflichtungen beachten sollen.

War in der NAP-Version von Juni 2016 noch vorgesehen, dass der Bund alle neuen oder sich in Diskussion befindlichen Gesetze vom Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) überprüfen lässt, ist heute eine schwache «kann»-Formulierung gewählt. Damit bleibt völlig unklar, wann und auf Basis welcher Kriterien der Bundesrat eine solche Überprüfung anordnen wird.

Damit fällt der Bundesrat auch hinter die Empfehlungen der UN Working Group zurück, die rät: «Tasking an independent institution, such as the NHRI, to assess new laws for their effect on business and human rights issues and define formal processes through which such concerns can be raised.»⁵⁷

Zu Pi32 Nationale Menschenrechtsinstitution

Es besteht zurzeit immer noch die reale Gefahr, dass eine Gesetzesvorlage zur nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) ausgearbeitet wird, welche die Unabhängigkeit der künftigen NMRI ungenügend absichert. Sollte dies der Fall sein, so wären die Pariser Prinzipien nicht erfüllt und die Schweiz hätte immer noch keine international anerkannte NMRI mit dem A-Status. Diese aktuelle Problematik wird im NAP ausgeblendet.

Da die UNO-Leitprinzipien den NMRIs eine wichtige Rolle zur Umsetzung der Leitprinzipien zuschreiben, müsste im NAP explizit auf einer NMRI gemäss der Pariser Prinzipien beharrt werden.

4.4. Kohärenz in Wirtschaftsvereinbarungen

Pi33 Kohärenz zwischen Freihandelsabkommen und Schutz der Menschenrechte

Leitprinzip 9 der UNO-Leitprinzipien besagt, dass die Staaten «ausreichenden innerstaatlichen Politikspielraum zur Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen bewahren» müssen, «wenn sie mit anderen Staaten oder mit Wirtschaftsunternehmen geschäftsbezogene Politikziele verfolgen, wie etwa Investitionsabkommen oder Investitionsverträgen.»

Der Bundesrat weist darauf hin, dass sich die Schweiz in Verhandlungen über Freihandelsabkommen dafür einsetze, dass Kohärenzbestimmungen für Menschenrechts-, Arbeits-, und Umweltstandards aufgenommen werden. Diese erscheinen in den Freihandelsverträgen in der Praxis in der Präambel sowie im Nachhaltigkeitskapitel, beide Teile sind im Gegensatz zu den wirtschaftlichen Bestimmungen in den Abkommen nicht dem Sanktionierungsmechanismus unterworfen.

Zudem sind die für die Menschenrechte relevanten UNO-Pakte I und II und die acht ILO-Pakte oft nicht gesamthaft aufgeführt, in dem Freihandelsabkommen mit China fehlt sogar der Verweis auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Die erwähnten Bestimmungen sind demnach unverbindlich und ungenügend.

Auch die erwähnte Klausel, die vorsieht, dass «die Abkommen bestehende völkerrechtliche und damit auch menschenrechtliche Verpflichtungen nicht beeinträchtigen oder in Frage stellen dürfen»⁵⁸, ist in der Praxis wertlos, da sie in keiner Form überprüft wird.

Für eine effektive Kontrolle dieser Klausel, müssten zwingend vor Abschluss eines Freihandelsabkommen Menschenrechtsanalysen (sog. Human Rights Impact Assessments) durchgeführt werden. Schon 2010 hat das CESCR (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) die Schweiz im Rahmen des Staatenüberprüfungsverfahrens aufgefordert, solche Impact Assessments durchzuführen.

⁵⁷ «Guidance on National action Plans on Business and Human Rights», S.22.

⁵⁸ NAP, S. 32.

4.5. Rohstoffe: Zahlungstransparenz, Gold und andere Konfliktmineralien

Die Rohstoffbranche nimmt in der hiesigen politischen Diskussion einen besonderen Stellenwert ein. Die Schweiz ist der global wichtigste Rohstoffhandelsplatz und zudem der führende Standort von Goldraffinerien.

Pi15 Offenlegungspflicht für Zahlungen an Regierungen

2013 hat der Bundesrat mit einem «Grundlagenbericht Rohstoffe» die Risiken der Rohstoffbranche analysiert. Allerdings wurde damals als einzige neue verbindliche Massnahme ein Gesetz zur Offenlegung von Zahlungen an Regierungen angekündigt, um damit die Veruntreuung von Rohstoffeinnahmen in rohstoffreichen Ländern zu erschweren. Die Verfügbarkeit staatlicher Einnahmen hat einen erheblichen Einfluss auf die Kapazitäten dieser Länder, die Menschenrechte zu schützen. In der EU und den USA sind entsprechende Transparenzgesetze für Zahlungen aus der Rohstoff-Förderung bereits in Kraft und decken – durch ausländische Kotierungen oder Registrierungen – auch die grossen Schweizer Firmen ab. Die echte Lücke bezüglich Transparenz besteht im *Handel* mit Rohstoffen. Doch obwohl ein bundesrätlicher Bericht 2014 festhielt «als international führender Rohstoffhandelsplatz trägt die Schweiz eine besondere Verantwortung, die internationalen Bemühungen für mehr Transparenz zu unterstützen»⁵⁹, hat der Bundesrat im November 2016 in der Botschaft zur Aktienrechtsrevision überraschend beschlossen, just den Rohstoff*handel* mit keinem Wort zu erwähnen. Diese im NAP aufgenommene Massnahme wurde damit leider ihrer Substanz beraubt⁶⁰.

Gold und andere Mineralien aus potentiellen Hochrisiko-Gebieten (Pi 16, Pi 22, Pi 25)

Der NAP verweist einerseits auf den pendenten bundesrätlichen Bericht über menschenrechtliche Risiken im Goldsektor. Andererseits wird die *Better Gold Initiative* angeführt, mit der seit 2013 rund 1 Tonne Gold aus zertifizierten Minen in die Schweiz eingeführt worden sei. Das kann allerdings den Handlungsbedarf nicht wesentlich mindern, denn allein 2013 hat die Schweiz 3080 Tonnen Rohgold importiert. Es braucht also Massnahmen die in die Breite wirken. Bisher hat die Schweiz keinerlei Massnahmen ergriffen, um die Anwendung der von ihr miterarbeiteten thematischen OECD Guidance⁶¹ sicherzustellen und verspricht auch im NAP lediglich die «Erwägung» gesetzlicher Massnahmen. Die USA hingegen haben schon 2010 Sorgfaltsprüfungen verbindlich gemacht und in der EU steht der finale Text einer Regulierung, die anfangs 2017 definitiv verabschiedet wird. In beiden Fällen wird explizit auf die OECD Guidance verwiesen und damit «soft law» national verbindlich umgesetzt. Eine OECD-Evaluation stellte fest: «Regulatorische Massnahmen hatten den grössten Einfluss (...) gut gemachte regulatorische Ansätze waren für Unternehmen der stärkste Antrieb zu Veränderungen»⁶².

Es ist festzustellen, dass die aktuelle Politik des Bundesrats selbst in exemplarischen Bereichen in denen a.) die Schweiz globale Leaderin in Risikosektoren ist und b.) ein Regulierungsgefälle bereits besteht oder unmittelbar absehbar ist, nicht auf einen proaktiven und sachgerechten Ansatz setzt, sondern auf Abwarten und späten Nachvollzug im «copy-paste»-Modus.

⁵⁹ [Bericht in Erfüllung der Empfehlung 8 des Grundlagenberichts Rohstoffe und des Postulats 13.3365 «Mehr Transparenz im Schweizer Rohstoffsektor»](#), S. 13.

⁶⁰ Vgl. [Medienmitteilung von Swissaid/ Public Eye](#), 23.11.16

⁶¹ <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/OECD-Due-Diligence-Guidance-Minerals-Edition3.pdf>

⁶² OECD 28.4.16, [Report of the Implementation of the Responsible Supply Chain of Minerals Guidance](#)

5. Fazit

Fünfeinhalb Jahre nach Verabschiedung der UNO-Leitprinzipien und vier Jahre nach Annahme des Postulats 12.3503 «Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz» hat der Bundesrat den Nationalen Aktionsplan der Schweiz verabschiedet. Ein Meilenstein! Die Schweiz reiht sich mit dem vorliegenden NAP zwar in den Reigen der ersten Länder ein, die einen NAP erarbeitet haben, beschränkt sich inhaltlich aber auf eine Bestandsaufnahme bestehender Regulierungen und Politiken. Die neuesten NAPs anderer Länder (Italien, USA, Deutschland) gehen einen Schritt weiter: Sie basieren auf einem ausführlichen Baseline Assessment und/oder sehen vor, rechtlich verbindliche Massnahmen zu prüfen. Um ihrer Verantwortung angesichts der hohen Dichte an transnational tätigen Konzernen in der Schweiz gerecht zu werden, hätte die Schweiz mit ihrem NAP beispielhaft vorangehen können. Der vorliegende Ansatz, der nur auf Freiwilligkeit setzt, bietet hingegen keine Garantie für den Erhalt der guten Reputation unseres Landes.

Inhaltlich ist der vorliegende NAP kein Meilenstein. Von 50 Massnahmen sind nur 6 neu und selbst diese beschränken sich auf Promotion oder die Verbesserung bestehender Instrumente aus dem EDA. Der Bundesrat betont zwar, er wolle seine Erwartungen an die Schweizer Unternehmen besser kommunizieren, doch der konkrete Inhalt dieser Erwartungen bleibt in weiten Teilen unklar.

Das Schweizer Verständnis des «smart mix» sieht zurzeit vor, auf verbindliche Schritte auch in offensichtlichen Risikobereichen zu verzichten (z.B. Conflict Minerals). Der internationale Trend in Richtung Sorgfaltsprüfungspflicht ist in der Schweiz noch nicht angekommen: Auch in Fällen der erhöhten Verantwortung des Staates, z.B. für bundesnahe Betriebe, ist keine verbindliche Sorgfaltsprüfung vorgesehen. Die Analyse der Wiedergutmachungsmechanismen bietet zwar eine gute Übersicht, bleibt ohne politische Konsequenzen. Es ist zu hoffen, dass der erwartete Bericht als Antwort auf das Postulat 14.3663 hier neue Erkenntnisse bringt.

Die Struktur des NAP orientiert sich vorbildlich an der Guidance der zuständigen UNO-Arbeitsgruppe, der Erarbeitungsprozess entspricht jedoch nicht vollständig den Empfehlungen: Eine systematische Gap-Analyse wurde offenbar nicht durchgeführt und der kommende Implementierungsprozess ist mit einer Massnahmenliste ohne Indikatoren und Fristen sowie angesichts des langen Überarbeitungsrhythmus mangelhaft.

Der Verein Konzernverantwortungsinitiative hofft, dass die bestehenden Mängel in Erarbeitungsprozess und Inhalt in der Überarbeitung verbessert werden und wird sich auch zukünftig wo möglich an den Arbeiten beteiligen.

Kontakt:

Verein Konzernverantwortungsinitiative

Monbijoustrasse 31

Postfach

3001 Bern

031 390 93 36

info@konzern-initiative.ch

www.konzern-initiative.ch