economiesuisse

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

SwissHoldings
Verband der Industrie- und Dienstleistungskonzerne in der Schweiz
Fédération des groupes industriels et de services en Suisse
Federation of Industrial and Service Groups in Switzerland

4. Juli 2016

Herr
Botschafter Jean-Jacques Elmiger
Leiter Internationale Arbeitsfragen
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Effingerstrasse 31
3003 Bern

Frau
Véronique Haller
Chefin Sektion Menschenrechtspolitik MRP
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
Bundesgasse 32
3003 Bern

Konsultation: Nationaler Aktionsplan (NAP) zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Sehr geehrter Herr Botschafter Elmiger, sehr geehrte Frau Haller

Die Wirtschaft hat bereits in der ersten Konsultation bundesexterner Stakeholder zum Nationalen Aktionsplan (NAP) im Jahr 2015 eine umfassende Stellungnahme abgegeben, da wir unmittelbar von der entsprechenden Strategiesetzung betroffen sind. Wir danken Ihnen deshalb für die Möglichkeit, auch den zweiten Entwurf des NAP kommentieren zu können.

Die Wirtschaft anerkennt die UNO-Leitprinzipien „Wirtschaft und Menschenrechte" als schlüssiges Konzept zur besseren Durchsetzung der Menschenrechte an. Schweizer Unternehmen nehmen bei der Verbesserung der weltweiten Respektierung der Menschenrechte eine aktive und wichtige Rolle ein. Im Rahmen ihrer Aktivitäten schaffen sie Produkte und Dienstleistungen zum Nutzen der Menschen, bieten Arbeitsplätze und ermöglichen höhere Sozialstandards, mehr Umweltschutz, bessere Bildung und damit insgesamt eine Erhöhung des Lebensniveaus der Menschen. Sodann mehren sie den Wohlstand. Dies fördert zugleich die demokratische Entwicklung

und damit auch die Menschenrechte in der Schweiz und in den jeweiligen Ländern. Traditionell setzen die Schweizer Unternehmen an die Art ihrer Tätigkeit sehr hohe Ansprüche.

Auch die ***Schweiz als Land engagiert sich traditionell sehr stark für die Förderung der Menschenrechte und gilt als Vorbild bezüglich der Art und Weise, wie sie ihre Menschenrechtsverpflichtungen wahrnimmt.*** Die UNO-Leitprinzipien haben in der Schweiz die Diskussionen zum Thema „Wirtschaft und Menschenrechte“ stimuliert. Der NAP ist für die weitere Begleitung der Schweiz des Themas „Wirtschaft und Menschenrechte“ denn auch zentral, stellt er doch die Referenz dar, wie die grundlegenden Prinzipien in diesem Themenbereich künftig in unserem Land gelebt werden.

Gerne nehmen wir wie folgt Stellung zum vorliegenden Entwurf, wobei wir zusätzlich zu den unten folgenden Ausführungen unsere Anliegen auch direkt mit Detailkommentaren in das Dokument des NAP eingearbeitet haben.

Generelle Einschätzung

Wir sind erfreut, dass ***einigen unserer vorgetragenen Bedenken inzwischen Rechnung getragen wurde. Dies betrifft insbesondere unserem Ansinnen nach einem einheitlichen Ansatz bei der Umsetzung der einzelnen Bestimmungen der UNO-Leitprinzipien.*** Der jetzt vorliegende Entwurf enthält zudem weniger Detailvorgaben und nimmt damit Rücksicht auf die hohe Komplexität und die vielschichtigen Wechselbeziehungen des Themas „Wirtschaft und Menschenrechte“. Die Wahrung der Menschenrechte ist so auch nicht isoliert zu verstehen, sondern sollte gesamthaft angegangen werden.

Wir bedauern jedoch, dass ***wichtige Grundanliegen, welche wir in der Konsultation zum ersten Entwurf zum Ausdruck gebracht haben, auch in der derzeitigen Fassung unberücksichtigt bleiben.*** Dies betrifft insbesondere unsere Forderungen nach einer klaren Definition und korrekten Anwendung des Prinzips „Smart Mix“, nach einer Einordnung des NAP in den Gesamtrahmen der CSR-Position des Bundesrates sowie eines stärkeren Einbezugs und einer besseren Abstimmung des Aktionsplanes mit den Vorgaben des zweiten Pfeilers der UN-Leitprinzipen. Wir haben diese Positionen umfassend in unserer ersten Stellungnahme beschrieben. Da diese in der Zwischenzeit nicht an Aktualität eingebüsst haben, verweisen wir an dieser Stelle auf die entsprechenden Textpassagen unserer Eingabe vom Mai 2015.

Für die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien ist es wichtig und begrüssenswert, dass der ***Bundesrat die internationalen Entwicklungen beobachtet und berücksichtigt und politische Instrumente möglichst in Abstimmung mit internationalen Regulierungen umsetzt, nicht zuletzt auch um den Wirtschaftsstandort Schweiz nicht zu benachteiligen.*** Es ist uns aufgefallen, dass der vorliegende Aktionsplan jedoch auf zentrale neuere Initiativen und Projekte im Bereich von „Wirtschaft und

Menschenrechte“ nur wenig Bezug nimmt. So werden die Entwicklungsagenda 2030 der UNO (Sustainable Development Goals, SDGs) und der Paradigmenwechsel, den die SDGs eingeleitet haben, nur am Rande erwähnt. Zudem wird nicht auf die aktuellen Bemühungen der OECD zur Entwicklung eines generellen „Due Diligence“-Leitfaden eingegangen. Der NAP sollte dahin entsprechend ergänzt werden. Es ist nötig, dass der Aktionsplan von den massgebenden aktuellen Entwicklungen ausgeht, damit er darauf aufbauend seine Wirkung entfalten kann.

Im direkten Vergleich zum ersten Entwurf scheint ***die derzeitige Fassung weniger stark auf das breite Verständnis des UN-Sonderbeauftragten und Verfasser der Leitprinzipien John Ruggie ausgerichtet zu sein.*** Unter dem Leitgedanken – dass wir wegkommen müssen von «naming and shaming» indem wir uns dem «knowing and showing» zuwenden – setzte sich der UN-Sonderbeauftragte für eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Akteuren Staat, Unternehmen und NGOs ein. Der ***NAP soll Ruggie’s Forderung nach diesem vielversprechenden neuen Ansatz in der Menschenrechtsdiskussion unbedingt Rechnung tragen.*** Dies ist gerade auch im Hinblick auf die derzeitigen Bemühungen einzelner Organisationen in der Schweiz, einseitig Klagerechte und eine äusserst weitgehende Haftung für die Aktivitäten hiesiger Unternehmen im Ausland einzuführen, von grosser Bedeutung. Denn dieser Konfrontationskurs gegen die Unternehmen droht die bereits jetzt bestehenden vielversprechenden Ansätze einer fruchtbaren Zusammenarbeit zwischen den Stakeholdern zu unterlaufen. Das für einen konstruktiven Dialog wichtige Vertrauen unter allen Interessengruppen ist gefährdet, wenn Klagen und Gerichtsprozesse im Vordergrund stehen.

Bezeichnend für den ***breiten Ansatz von Ruggie ist auch, dass er den essenziellen Beitrag von Unternehmen zur Förderung des Menschenrechtsschutzes weltweit stark würdigt.*** Das Grundziel des NAP soll deshalb nicht nur eine Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen sein. Vielmehr sollen auch Strategien im Vordergrund stehen, um den positiven Effekt der Unternehmensaktivitäten insbesondere auch in den weltweit vernetzten Wertschöpfungsketten zu stärken. Die Zielsetzung des NAPs ist deshalb um diesen Aspekt zu ergänzen.

Im aktuellen Entwurf wird die Einhaltung von Menschenrechten durch die Unternehmen vor allem unter dem Aspekt der Regulierung und den „Regulierungsfolgen“ für die Unternehmen diskutiert. Die Bedeutung einer richtig verstandenen CSR für ein Unternehmen geht jedoch um einiges weiter: CSR ist von strategischer Bedeutung und im ureigenen Interesse der Unternehmen. ***Es wäre wünschenswert, wenn der Schweizer NAP – wie dies auch die Basis des dänischen und englischen NAP ist – von einem zeitgemässen Verständnis von Corporate Social Responsibilty (CSR) ausgeht.***

Zuletzt möchten wir darauf hinweisen, dass wir es als ***problematisch erachten, wenn im NAP Wertungen zu aktuellen Verhältnissen vorgenommen werden, ohne dass diese mit entsprechenden Studien oder Analysen belegt sind.*** Wir fordern, dass in diesen Fällen eine neutrale Ausdruckweise gewählt wird. Beispielsweise soll die

Textpassage *„der Bundesrat setzt sich für einen verbesserten Zugang zu Wiedergutmachung ein“* mit *„der Bundesrat stellt einen guten Zugang zu Wiedergutmachung sicher*“ ersetzt werden.

Zusätzlich zu diesen einführenden Bemerkungen nehmen wir zu den einzelnen Kapiteln des Berichts wie folgt Stellung:

Bemerkungen zu Abschnitt 4.7. des Berichts „Säule 1: Staatliche Schutzpflicht“

Der ***NAP soll klare Leitplanken für den künftigen strategischen Ansatz des Bundesrates im Bereich der Politik zur Förderung der Menschenrechte und der hierzu stattfindenden Zusammenarbeit mit Unternehmen setzen.*** Insbesondere die international akzeptierten Rahmenwerke mit ihrem flexiblen und nicht-intrusiven Ansatz haben sich in dieser Hinsicht bewährt. Mit ihren klaren Vorgaben zur Umsetzung und Offenlegung bieten sie den Unternehmen die nötige Sicherheit in der Gestaltung ihres eigenen Engagements.

Ferner regen wir an, dass ***die klare Unterscheidung zwischen „Sensibilisierungsaktivitäten“ und „Regulierungstätigkeit“, welche bei der Beschreibung der Massnahmen des Staates im ersten Entwurf vorgenommen wurde und in der jetzigen Version nicht mehr verfolgt wird, beibehalten wird.*** Denn eine solch differenzierte Vorgehensweise unterstützt die Verankerung des breiten Verständnisses von Ruggie im NAP.

Wir stellen fest, dass die ***Darstellung der aktuellen Schweizer Rechtslage im NAP auch in der jetzigen Fassung nicht ganz korrekt ist und fordern mit Nachdruck, dass dies entsprechend berichtigt wird: Menschen- und Umweltrechte sind auf nationaler Ebene in der Schweiz in einem breiten Netzwerk von Gesetzen umgesetzt.*** Die Durchsetzung erfolgt mit den gängigen Mitteln des Zivil-, Verwaltungs- und Strafrechts. Die von den UNO-Leitprinzipien geforderte „Due Diligence“ im Bereich der Menschenrechte ist im Gesellschaftsrecht mit – im Vergleich auch zu anderen Jurisdiktionen – grosser Strenge bereits verwirklicht. Es besteht eine Verpflichtung der Unternehmensleitung, nicht nur auf lokaler, sondern auch auf Konzernebene:

(i) dem vom Bundesgericht gesetzten, strengen Sorgfaltsstandard gemäss Art. 717 OR nachzuleben;
(ii) durch die Eingriffspflicht (BGE 97 II 411) bei Menschenrechts- und das heisst Gesetzesverletzungen in konkreten Fällen ohne Verzug Gegenmassnahmen zu treffen;
(iii) Risiken von Gesetzesverletzungen zu identifizieren und ein konzernweites Internes Kontrollsystem (IKS) einzurichten;
(iv) die konkrete Führung der Geschäfte konzernweit zu überwachen (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 5 OR).
Die Unternehmen haben damit einhergehend eine Pflicht zu einer entsprechenden Compliance (vgl dazu auch Ziff. 19 des Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance).

Nicht zuletzt erachten wir es als wenig hilfreich, wenn im NAP detailliert beschrieben wird, weshalb sich das Parlament in den letzten Jahren gegen bestimmte Gesetzesvorhaben entschieden hat. Der Aktionsplan soll zukunftsgerichtet sein. Die Chronologie vergangener Ereignisse in diesem Abschnitt des NAP ist zu streichen. Des weiteren können wir nicht nachvollziehen, weshalb an dieser Stelle im Aktionsplan prominent auf Initiativen einzelner Stakeholders in der Schweiz verwiesen wird. Zumal zum Beispiel die so genannte Konzernverantwortungsinitiative zum jetzigen Zeitpunkt nicht einmal offiziell eingereicht worden ist. Wir möchten Sie bitten, diese Referenzen zu streichen.

Bemerkungen zu Abschnitt 4.8. des Berichts „Säule III: Zugang zu Wiedergutmachung“

Einleitend haltend wir fest, dass wir es als problematisch erachten***, wenn man die Bezeichnung Remedy der dritten Säule der UNO-Leitprinzipien auf Deutsch mit Wiedergutmachung gleichsetzt. Ruggie versteht unseres Erachtens „Remedy“ als breiteren Begriff als nur Entschädigungen.*** Es geht Ruggie nicht nur um den Blick in die Vergangenheit, sondern die Erarbeitung von tragfähigen Lösungen für die Zukunft. Ein wichtiger Mechanismus zur Umsetzung der dritten Säule sind deshalb die im Rahmen der OECD-Leitsätze einzurichtenden Nationalen Kontaktpunkte, welche als vom Staat eingesetzte Plattformen über Dialog und Vermittlung die beteiligten Parteien bei der Lösung eines Konflikts unterstützen.

Zudem möchten wir darauf hinweisen, dass ***die im NAP vorgenommene direkte und ausschliessliche Anwendung des Smart Mix auf Situationen von Beteiligungen an Menschenrechtsverletzungen durch in der Schweiz ansässige Unternehmen im Ausland nicht korrekt ist.*** Der Zugang zu schweizerischen gerichtlichen Mechanismen für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen ausserhalb des schweizerischen Hoheitsgebietes lässt sich nicht von Leitprinzip 25 ableiten und sollte deshalb relativiert werden. Generell erachten wir die starke Gewichtung des extraterritorialen Aspektes beim Zugang zu Wiedergutmachung im Vergleich zu möglichen Bemühungen der Schweiz zur Förderung und Aufbau entsprechender institutioneller Strukturen in Drittstaaten als ungünstig.

Bemerkungen zu Abschnitt 5 des Berichts: „Umsetzung, Begleitung und Überarbeitung des Aktionsplans“

Gemäss NAP ist vorgesehen, dass das EDA und das WBF in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Interessengruppen eine sechsköpfige Begleitgruppe einsetzen. Im Rahmen dieser Begleitgruppe sollen die Fortschritte bei der Umsetzung des Nationalen Aktionsplanes regelmässig besprochen werden. Zudem soll jeweils per Ende Jahr ein gemeinsamer Kurzbericht veröffentlicht werden, zu dem die Begleitgruppe Stellung nehmen kann.

Der Bundesrat hat am 1. April 2015 mit der Verabschiedung seiner CSR-Position ebenfalls einen konkreten Aktionsplan mit spezifischen Massnahmen und Aktivitäten beschlossen. Dieser Aktionsplan soll – wie es auch für den NAP vorgesehen ist – basierend auf enger Konsultation mit externen Parteien umgesetzt werden. ***Aus Sicht der Wirtschaft würde es zu einer Duplizierung der Prozesse führen, wenn zusätzlich zum Aktionsplan des Bundesrates eine separate Begleitgruppe für die Umsetzung des NAP gebildet würde.*** Zumal bereits eine solche Begleitgruppe mit Vertretern von Interessengruppen existiert (der NKP-Beirat), welche die aktuellen Entwicklungen auf politischer Ebene im Bereich Corporate Social Responsibility analysiert und je nach Handlungsbedarf Follow-Up Aktivitäten einleitet.

Angesichts der nicht unbegrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen insbesondere bei unseren Mitgliedfirmen, ***appellieren wir, dass die Weiterentwicklung des NAP eng mit den Umsetzungsarbeiten des CSR-Positionspapiers koordiniert wird. Denkbar wäre hier die Organisation einer öffentlichen gemeinsamen Sitzung pro Jahr, um die Stakeholders konsolidiert über den Stand der Arbeiten der Bundesverwaltung zu informieren.*** Eine solche Vorgehensweise hätte auch den Vorteil, dass sich eine breite Vertretung von Interessengruppen mit dem NAP identifizieren und aktiv einen Beitrag zur Umsetzung der Strategie leisten würde.

Zudem ist es aus ***unserer Sicht ausreichend, wenn zwei Mal pro Legislaturperiode ein Kurzbericht über die Umsetzung des NAP veröffentlicht würde*** – insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass viele Programme und Massnahmen eine Laufzeit von über einem Jahr aufweisen.

Im Übrigen möchten wir darauf hinweisen, dass ***im Rahmen des Global Compact Netzwerkes Schweiz ein Forum existiert, welches allen Stakeholdern auf nationaler Ebene Raum für Begegnung und Austausch bietet.*** Dieses Projekt wird über eine Public-Private-Partnership (PPP) vom Bund mitfinanziert. Aus Sicht der Wirtschaft soll für den Austausch zwischen den Stakeholdern zum Themenbereich „Unternehmen und Menschenrechte“ auch besonders auf diese Vorrichtung des Global Compact Netzwerk zurückgegriffen werden.

Für die Berücksichtigung unserer Kommentare danken wir Ihnen bereits jetzt bestens und stehen gerne für die Weiterführung der Diskussion zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

SwissHoldings

Christian Stiefel
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Denise Laufer
Bereichsleiterin

economiesuisse

Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung

Erich Herzog
Stv. Leiter Wettbewerb & Regulatorisches

Schweizerischer Arbeitgeberverband

Marco Taddei
Ressortleiter Internationales