

8. Mai 2015

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

Herr
Botschafter Claude Wild
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 geehrter Herr Botschafter Wild

Sie haben am 14. April 2015 die interessierten Kreise eingeladen, zum Entwurf des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte Stellung zu nehmen. Gerne unterbreiten wir Ihnen nachfolgend die Einschätzung der Wirtschaft zur vorgeschlagenen Strategie.

Als erstes möchten wir uns für die gewährte Fristerstreckung für unsere Vernehmlassungsantwort bedanken. Für zukünftige Fälle möchten wir darauf hinweisen, dass für komplexe Projekte wie dem vorliegenden Nationalen Aktionsplan (NAP), dessen Vorberatung auf Ebene Bundesverwaltung immerhin drei Jahre in Anspruch nahm, von allem Anfang an ausreichende Fristen eingeräumt werden sollten. **Wenn keine besonderen Gründe vorliegen, sollten für solche Konsultationen mindestens 30 Tage angesetzt werden.** Nur so ist es möglich, dass die Stakeholder sich vertieft mit den Vorlagen auseinandersetzen und ihre Anliegen reflektiert einbringen können. Letztlich müssen insbesondere die Unternehmen konkret mit den neu an sie gestellten Erwartungen umgehen können.

Wir waren **seit Beginn an nicht sehr glücklich mit der Art und Weise, wie der Prozess der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien in der Schweiz gestaltet und angegangen** worden ist. Insbesondere vermissten wir beim so genannten „Mehrparteiendialog zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und

Menschenrechte“ eine klare Führung und ein echter Einbezug der involvierten Kreise.

Als weitere Vorbemerkung möchten wir anbringen, dass **die aktuelle Form und Aufmachung des NAP seiner Bedeutung im internationalen Vergleich und im Rahmen der CSR-Strategie des Bundes nicht gerecht wird**. So besteht in sprachlicher Hinsicht grundsätzlicher Überarbeitungsbedarf. Die Struktur des Berichts ist ebenfalls noch nicht schlüssig. Zudem erscheint uns die Gewichtung des Textes an einzelnen Stellen als nicht adäquat.

Zum Bericht selbst nehmen wir gerne wie folgt Stellung:

A] Bemerkungen zu „Einleitung“ des Berichts

Die Wirtschaft hat das Konzept der UNO-Leitprinzipien zur besseren Durchsetzung der Menschenrechte anerkannt. Sie hat sich auch an deren Erarbeitung aktiv beteiligt. Dass die Schweiz im Rahmen des NAP die Positionierung des Bundes in Bezug auf die Anforderungen gemäss der Leitlinien evaluiert, ist folgerichtig.

Rolle des Staates

Richtigerweise stehen im NAP die bisherigen Massnahmen des Bundes zur Förderung der Einhaltung der Menschenrechte im Vordergrund („Inventar“ der laufenden Aktivitäten). Die Schweiz setzt sich traditionell stark für die Menschenrechte ein und gilt diesbezüglich international als Vorbild. Dass sich der NAP in diesen Kontext einreicht und von diesem Hintergrund aus entwickelt wird, begrüßen wir.

Zudem unterstützen wir grundsätzlich, dass sich der NAP auf die Funktion der Schweiz als Staat in diesem Themenbereich konzentriert. **Im Aktionsplan wird jedoch das bestehende Engagement der Wirtschaft und der übrigen nicht-staatlichen Akteure zu wenig anerkannt**. Nur wenn in der Strategie auch diese Aktivitäten einbezogen und berücksichtigt werden, kann das vielschichtige Wechselspiel unter allen Akteuren zum Tragen kommen. Prof. John Ruggie hat stets betont, wie wichtig das ausbalancierte Zusammenspiel aller Akteure zur wirkungsvollen Durchsetzung der Menschenrechte ist. Eine solche Einbettung des NAP in das bestehende Engagement aller Stakeholder in der Schweiz ist auch eine Voraussetzung dafür, dass der Bund **keinen eigenen Aktivismus entwickelt**, sondern nur dort tätig wird, wo ein **klarer Handlungsbedarf ausgewiesen ist**.

„Level Playing Field“

Aus Sicht der Wirtschaft soll den Unternehmen bezüglich Menschenrechte künftig weltweit vergleichbare Rahmenbedingungen gegeben werden können („Level Playing Field“). Dass gegenwärtig viele Staaten Strategien zur Implementierung der UNO-Leitprinzipien entwickeln, stellt eine Chance dar. Denn dieser Prozess führt

dazu, dass die jeweils auf nationaler Ebene ergriffenen Strategien und Massnahmen transparent gemacht werden und damit einfacher zu vergleichen sind.

Im **Schweizer NAP soll ein solches „Level Playing Field“ ausdrücklich angestrebt werden.** Ansatzweise ist dies schon berücksichtigt, indem die Stossrichtung im jetzigen Dokument „bei der Einführung von Regulierungen möglichst darauf zu achten ist, dass sie international abgestimmt sind, damit für Schweizer Unternehmen keine nachteiligen Rahmenbedingungen im Vergleich zu anderen relevanten Standorten geschaffen werden“ festgehalten ist (vgl. dazu auch das „Handlungsfeld Regulierungs- und Politikmassnahmen“ auf Seite 12). Die Relativierung mit „möglichst“ scheint uns allerdings nicht angebracht.

Was fehlt, ist das klar formulierte Ziel, dass die **Schweiz auch direkt auf internationaler Ebene darauf hinwirkt, dass diese Entwicklung vorangetrieben wird.** Einerseits bedingt dies eine aktive Mitarbeit in den entsprechenden Gremien der internationalen Organisationen wie die UNO und OECD. Andererseits soll dieses Anliegen direkt auch im Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit verfolgt werden. Denn angesichts der zunehmenden Bedeutung der Schwellenländer als Direktinvestoren soll **das „Level Playing Field“ nicht nur bezüglich Europa (und insbesondere der direkten Konkurrenzstandorten wie Irland und Singapur), sondern auch weltweit gewahrt werden** können.

„Smart Mix“ als konzeptionelle Grundlage

Im Bericht wird dargelegt, dass der Fokus des NAP auf die Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen im Ausland gerichtet wird. Aus Sicht der Wirtschaft ist gegen diesen Schwerpunkt grundsätzlich nichts einzuwenden. Der Schweizer Rechtsstaat kennt in seinem Zuständigkeitsbereich einen allumfassenden Schutz vor Menschenrechtsbeeinträchtigungen. **Die Schweiz erfüllt damit ihre staatliche Schutzpflicht im innenstaatlichen Bereich bereits heute.**

Gleichzeitig sieht der NAP vor, dass dem NAP das „Smart-Mix“-Konzept zugrunde liegen soll. Der „Smart Mix“, welcher rechtlich nicht-verbindliche Massnahmen und nötigenfalls ergänzende gesetzliche Vorschriften kombiniert, muss aus Sicht der Wirtschaft in den richtigen Kontext gesetzt werden. Aus den zwei oben genannten Grundsätzen könnte abgeleitet werden, dass **im NAP der Smart Mix unmittelbar auf das Aussenverhältnis angewendet wird. Dies ist nicht korrekt und es ist eine Richtigstellung erforderlich.** Der UNO-Referenzrahmen lässt die Frage nach rechtlich verbindlicher Regulierung im Aussenverhältnis weitgehend offen. Die UNO-Leitprinzipien sehen bezüglich der staatlichen Schutzpflicht für Aktivitäten der Staatsbürger ausserhalb des eigenen Rechtsraums lediglich das Prinzip vor, dass der Heimatstaat an seine Unternehmen die klare Erwartung richten soll, dass sie im Rahmen ihrer weltweiten Aktivitäten die Menschenrechte respektieren.

Im Allgemeinen ist gerade auch bei der Anwendung des „Smart Mix“ auf staatliche Eingriffe zu verzichten, wenn im Sinne der Subsidiarität andere Massnahmen

greifen. In jedem Fall muss für jeden Schritt der Handlungsbedarf zwingend begründet und dargelegt werden.

Verhältnis zum CSR-Positionspapier des Bundes

Das Engagement des Bundes ist im kürzlich vom Bundesrat verabschiedeten Positionspapier zu Corporate Social Responsibility (CSR) dargelegt. CSR ist ein breites Themenfeld und behandelt nicht nur die Thematik Menschenrechte, sondern eine Reihe weiterer Themen wie Umwelt, Korruption, Verbraucherschutz etc. Aus Sicht der Wirtschaft ist es nicht sachgerecht, wenn der NAP dem Positionspapier des Bundes gleich gestellt wird. Da der NAP sich direkt auf einen Teilaspekt von CSR bezieht, ***drängt sich eine Einordnung des Aktionsplans in das CSR-Positionspapier auf.***

Generell ***erachtet es die Wirtschaft als nicht zweckmässig***, wenn auf Bundesverwaltungsebene ***zwei thematisch derart ähnlich gelagerte Projekte unabhängig voneinander vorangetrieben werden.*** Anderweitig besteht das Risiko, dass aufgrund der inhaltlichen Überlappungen Inkonsistenzen entstehen. Ein solch doppelspuriges Vorgehen bindet im Übrigen auch unnötig Ressourcen und erschwert die Orientierung für die Stakeholder.

B] Bemerkungen zu Abschnitt 1 des Berichts „Grundsätzliche Schutzpflicht des Staates“

Für die ***staatliche Schutzpflicht soll der Grundsatz gelten, dass diese im Rahmen der eigenen Staatsgrenzen garantiert und durchgesetzt werden soll.*** Als „Weak Governance Zones“ werden diejenigen Staaten verstanden, welche ihre Rolle zur Durchsetzung der Rechtsordnung nur eingeschränkt wahrnehmen können. Bezüglich einer besseren Durchsetzung der Menschenrechte kommt diesen Regionen ein besonders hoher Stellenwert zu. Wir begrüßen deshalb, dass im NAP in Abschnitt 1 der Fokus auf die Verbesserung der institutionellen Strukturen direkt vor Ort durch technische Entwicklungszusammenarbeit und weitere staatliche Programme gelegt wird.

Ebenfalls unterstützen wir, dass ***die Schutzpflicht des Staates im NAP ganzheitlich umgesetzt wird.*** Es ist richtig, dass Programmen ein grosser Stellenwert eingeräumt wird, welche die multinationalen Unternehmen in Form von Sensibilisierung und Information bei ihren Aktivitäten auf Drittmärkten unterstützen.

Für unsere Anliegen zu „Extraterritorialität“ und „Staatliche Regulierungs- und Politikmassnahmen“ verweisen wir auf unsere Anmerkungen in Abschnitt A] und Abschnitt C].

Bezüglich ***„Politikkohärenz“ plädieren wir dafür, dass an der bisherigen bundesrätlichen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung festgehalten wird.*** Dies sollte im Text klar zum Ausdruck gebracht werden. Denn der Bundesrat setzt

sich bereits heute für menschenrechtspolitische Anliegen im Rahmen seiner Aussenwirtschaftspolitik ein und thematisiert diese u.a. bei bilateralen offiziellen Arbeitsbesuchen sowie im Rahmen etablierter Dialoge (wie zum Beispiel der Menschenrechtsdialog zwischen der Schweiz und China). Zudem achtet der Bund auch bei Freihandels- und Investitionsschutzabkommen darauf, dass Anliegen zum Schutz von Mensch und Umwelt berücksichtigt werden.

C] Bemerkungen zu Abschnitt 2 des Berichts “Verantwortung des Unternehmens“

Einleitend möchten wir festhalten, dass **Schweizer Unternehmen bestrebt sind, die Verwirklichung der Menschenrechte im Rahmen ihrer Möglichkeiten aktiv zu fördern**. Basierend auf internationalen Standards, branchenspezifischen Initiativen und eigenen Programmen setzen sie sich bei ihren Geschäftsaktivitäten auf den internationalen Märkten im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Einhaltung der Menschenrechte ein.

Der Abschnitt **vermittelt zu Unrecht den Eindruck, Menschen- und Umweltrechte seien für die Unternehmen kaum von Bedeutung und seien für sie nicht verbindlich**. Diesen Eindruck gilt es zu korrigieren. Richtigerweise verweist etwa der kürzlich in der NZZ vom 24.4.2015 erschienene Artikel „Haftung der Konzernzentrale“ darauf, dass die im Schweizer Aktienrecht vorgesehene Aufsichts- und Sorgfaltspflichten des Verwaltungsrats die Unternehmen selbstverständlich auch dazu verpflichten, verbindliche Menschen- und Umweltrechte einzuhalten.

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“ ist im Gesellschaftsrecht mit – im Vergleich zu anderen Jurisdiktionen – grosser Stenage 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).

Im letzten Abschnitt des Unterkapitels „Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechte“ heisst es, der Bundesrat fordere die einzelnen Unternehmen auf im Rahmen der Wirtschaft zur Einhaltung der Menschenrechte beizutragen. Was mit „im Rahmen der Wirtschaft“ gemeint scheint nicht klar. **Einer Sorgfaltsprüfung in der Lieferkette sind naturgemäss Grenzen gesetzt. Ein Unternehmen wird nie die vollständige Kontrolle über eine Lieferkette haben**, ausser es habe diese selber vollständig in sein Unternehmen integriert. Dies ist jedoch in den wenigsten Fällen gegeben. Die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten der Unternehmen auf ihre Geschäftspartner variieren je nach Struktur, Komplexität der Zulieferkette sowie der Marktposition des Unternehmens. Die **Erwartung des Bundesrats soll im NAP dementsprechend mit der nötigen Zurückhaltung und Vorsicht formuliert werden.**

Des weiteren soll unter Punkt 2 der „Massnahmen zur Förderung der verantwortungsvollen Unternehmensführung“ (Seite 31) präzisiert werden, was mit „gezielter Instrumente zur gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen“ gemeint ist. Aus Sicht der Wirtschaft drängt sich auf, dass hier **direkt auf die durch die internationalen Organisationen (wie zum Beispiel UNO und OECD) entwickelten Leitlinien Bezug** genommen wird. Diese Instrumente in der Einleitung zu Abschnitt 2 lediglich summarisch vorzustellen, genügt in dieser Hinsicht nicht. Uns ist zudem nicht klar, wie das Ziel „der Bund setzt Anreize für eine proaktive und konsequente Wahrung der Menschenrechte durch Unternehmen“ konkret einzuordnen ist.

Generell **soll im NAP besser zum Ausdruck kommen, dass Unternehmen sich stets nur komplementär zum Staat für die Einhaltung der Menschenrechte einsetzen können.** Es ist damit allein in der Pflicht der Staaten, die Menschenrechte umfassend zu schützen. In Fällen, in denen Staaten dieser Pflicht nur unzureichend nachkommen, kann es nicht die Aufgabe der Wirtschaft sein, stellvertretend diesen umfassenden Schutz zu gewährleisten

Dass im NAP die Unternehmen aufgefordert werden, bestehende Instrumente wie der Global Compact anzuwenden, unterstützen wir grundsätzlich. Es ist **in unserem Interesse, dass solche „Verhaltenskodizes“ möglichst breit in der Wirtschaft angewendet werden.** Wir verstehen jedoch nicht, weshalb in dieser Forderung selektiv gewissen Initiativen der Vorrang gegeben wird (Punkt 4 der „Massnahmen zur Förderung der verantwortungsvollen Unternehmensführung“ auf Seite 31). Diese **Forderung soll offen und nicht abschliessend formuliert werden**, damit auch der Vielzahl weiterer Standards, welche zur Förderung verantwortungsvoller Unternehmensführung existieren, das ihnen zustehende Gewicht eingeräumt wird.

D] Bemerkungen zu Abschnitt 3 des Berichts „Beschwerde- und Wiedergutmachungsmechanismen“

Die Darstellung der geltenden Rechtslage erscheint uns richtig. Sie zeigt auch, dass die **Schweiz in keinerlei Weise und Hinsicht von dem abweicht, was international gängiger Standard** ist und dass eine gerichtliche Durchsetzung von Ansprüchen in der Schweiz immer dann möglich ist, wenn genügend Anknüpfungspunkte mit dem „Gerichtsstand Schweiz“ gegeben sind.

Bei „Massnahmen im Bereich Wiedergutmachung“ (Seite 34) sollte **als weiterer Punkt aufgeführt werden**, dass dem so genannten **Nationalen Kontaktpunkt (NKP) für das Anliegen der Wiedergutmachung eine zentrale Funktion zukommt**. Diese im Rahmen der OECD-Leitsätze einzurichtenden Verfahren haben sich bewährt. Die NKP-Verfahren haben in der Vergangenheit in vielen Fällen dazu beigetragen, Auseinandersetzungen zwischen Konfliktparteien zu lösen. Im Vergleich zu rein juristischen Instrumenten sind sie ohne finanzielle Risiken oder umfangreiche Expertise für die Betroffenen anwendbar.

Zudem möchten wir darauf hinweisen, dass eine **vom UNO-Menschenrechtsrat beauftragte Arbeitsgruppe** auf Basis einer Resolution von Norwegen (A/HRC/26/L.1) **gegenwärtig einen Bericht bezüglich der in den einzelnen Ländern eingesetzten Massnahmen zur „gerichtlichen“ und „nicht gerichtlichen“ Wiedergutmachung** erstellt. Auf Ebene der UNO wird damit derzeit eine analoge Untersuchung zur Studie vorgenommen, welche der Bund in Umsetzung von Postulat 14.3663 jüngst in Auftrag gegeben hat. Von der Tatsache abgesehen, dass wir davon ausgehen, dass die Schweiz die Vorgaben im Bereich „Zugang zu Wiedergutmachung“ bereits erfüllt, ist ein **weiterer Handlungsbedarf erst angezeigt, wenn der Bericht der UNO-Arbeitsgruppe vorliegt**. Dies nicht zuletzt auch zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten und Widersprüchen.

Wir warnen vor der Schaffung von parallelen Mechanismen zur Rechtsdurchsetzung. Das Abstützen auf das anwendbare geltende Recht, die Beachtung der entsprechenden juristischen Verfahren und auch die Rechtsbeständigkeit von Urteilen und Entscheiden sind Kennzeichen einer guten Governance und damit letztlich fundamentaler Bestandteil der Beachtung der Menschenrechte.

E] Bemerkungen zu Abschnitt 4 des Berichts „Umsetzung und Aktualisierung des Nationalen Aktionsplans“

Für die Umsetzung des NAP ist die Errichtung eines Mehrparteiendialogs (MPD) als permanentes Gremium vorgesehen. Gestützt auf ein Positionspapier entschied der Bundesrat am 1. April 2015, einen (separaten) Prozess zur Umsetzung konkreter Massnahmen im Bereich CSR aufzubauen (Aktionsplan). Dieser Aktionsplan soll –

wie es auch für den MPD vorgesehen wäre – 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 auch der MPD implementiert und geführt würde. **Wir plädieren deshalb dafür, dass auf den MPD verzichtet wird.** Die Weiterentwicklung des NAP soll im Rahmen bereits etablierter Kanäle und insbesondere der Umsetzungsarbeiten des CSR-Positionspapiers erfolgen.

Im Übrigen möchten wir darauf hinweisen, dass im Rahmen des **Global Compact Netzwerkes Schweiz derzeit ein Forum aufgebaut wird, welches allen Stakeholder auf nationaler Ebene Raum für Begegnung und Austausch bieten soll.** Dieses Projekt wird über eine Public-Private-Partnership (PPP) vom Bund mitfinanziert. Mit den Arbeiten zum Ausbau des Netzwerkes wurde dieses Jahr begonnen. Auch vor diesem Hintergrund würde die Errichtung des MPD zu einer Duplikation bestehender Anstrengungen führen. Aus Sicht der Wirtschaft soll für den **Austausch zwischen den Stakeholder zum Themenbereich „Unternehmen und Menschenrechte“ auf diese Vorrichtung des Global Compact Netzwerk** zurückgegriffen werden.

Wir verzichten an dieser Stelle auf die konkrete Einarbeitung der Kommentare in den Text des vorliegenden NAP, da dieser aus unserer Sicht bezüglich Struktur und Sprache grundlegend zu überarbeiten ist. Wir sind jedoch gerne bereit, Ihnen mit unseren Experten zur sprachlichen Konkretisierung unserer Anliegen unterstützend zur Seite zu stehen.

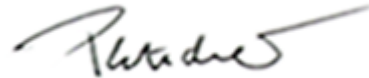
Für die Berücksichtigung unserer Kommentare danken wir Ihnen bereits jetzt bestens und stehen gerne für die Weiterführung der Diskussion zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

economiesuisse



Monika Rühl
Vorsitzende der Geschäftsleitung



Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung

Schweizerischer Arbeitgeberverband

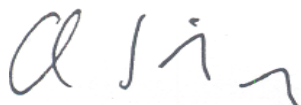


Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor

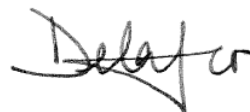


Marco Taddei
Ressortleiter Internationales

SwissHoldings



Christian Stiefel
Vorsitzender der Geschäftsleitung



Denise Laufer
Bereichsleiterin