



DER NATIONALE AKTIONSPLAN FÜR WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE: INHALTSREICH, DOCH MUTLOS UND «SMART NIX»

1	EINSCHÄTZUNG DES NATIONALEN AKTIONSPLANS	1
1.1	Der NAP: Umfassend, und doch ein Stückwerk?	2
1.2	Schutz und Achtung der Menschenrechte: Alles OK?	2
1.3	Die Zielsetzung des NAP und die Haltung des Bundesrats: Unambitioniert und schwächlich	2
1.4	Das Kreuz mit der Rechtsverbindlichkeit und Regulierung	3
1.5	Sorgfaltsprüfungspflicht: Ein arg gespaltenes Verhältnis	3
1.6	Öffentliche Betriebe: Auch nix mit Sorgfaltsprüfung.....	4
1.7	Extraterritoriale Massnahmen: Ein Thema für das neue UN-Abkommen	4
1.8	Leitprinzip 10: Ausblendung der kritischen Institutionen	5
1.9	Zugang zu Abhilfe für Opfer: Komplex und hürdenreich?	5
1.10	Fazit: Der Bund erfüllt seine menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht.....	6
2	DER NAP UND DIE KONZERNVERANTWORTUNGSINITIATIVE	6
3	DER NAP UND DAS UNO-ABKOMMEN ZU TRANSNATIONALEN KONZERNEN UND MENSCHENRECHTEN	6
4	KERNPUNKTE FÜR DIE REVISION DES NAP	8
4.1	Zielsetzung und Lückenanalyse	8
4.2	Sorgfaltsprüfungspflicht und Staatsebenen	8
4.3	Menschenrechtlich kritische Institutionen.....	8
4.4	Wirksamer Zugang zum Recht	8
4.5	Entschiedene Unterstützung des UN-Abkommens.....	8

1 EINSCHÄTZUNG DES NATIONALEN AKTIONSPLANS

Im Dezember 2016 hat der Bundesrat den [Bericht über die Schweizer Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#) veröffentlicht, der auch den Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) enthält.

Kurz darauf hat der [Verein Konzernverantwortungsinitiative](#), dem auch FIAN Schweiz angehört, eine [Analyse und Kommentare](#) dazu veröffentlicht. FIAN Schweiz stellt sich vollumfänglich hinter diese Analyse. Mit vorliegendem Dokument möchten wir verschiedene Punkte aus der Sicht von FIAN Schweiz vertiefend oder ergänzend anführen.

Einleitend möchten wir festhalten, dass der Bericht und der NAP gut und übersichtlich strukturiert und inhaltsreich ausgefallen sind. Im weiteren anerkennen wir, dass sich der Bund bereits an zahlreichen (freiwilligen) Initiativen zur Förderung der Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen auf internationaler Ebene beteiligt. Die folgenden Kapitel konzentrieren sich auf die Aspekte des NAP, die aus unserer – menschenrechtlichen – Sicht ungenügend sind. Daraus erklärt sich auch der **Zweck des vorliegenden Dokuments**: Einerseits **die Chancen für eine wesentliche Verbesserung des NAP anlässlich seiner Revision** bis ins Jahr 2020 und für vorbereitende Arbeiten dazu **aufzuzeigen**, und andererseits den Bogen zur Konzernverantwortungsinitiative und zum neuen UN-Abkommen zu schlagen.

1.1 Der NAP: Umfassend, und doch ein Stückwerk?

Entgegen der [Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights](#) der UNO hat die Bundesverwaltung darauf verzichtet, eine systematische Analyse der Lücken (gap analysis) im Menschenrechtsschutz – basierend auf einer menschenrechtlichen Risikoanalyse und einer Erhebung der relevanten Gesetze und Politiken (baseline assessment) – vorzunehmen. Der NAP beschränkt sich weitgehend auf eine Bestandesaufnahme bestehender Instrumente und Aktivitäten. Diese sind zum Teil sektoriell zersplittert bzw. zusammenhangslos und unterscheiden sich stark in Spezifität und Konkretisierung. Ohne systematische Grundlage **kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass der NAP einen systematischen, umfassenden Menschenrechtsschutz gewährleistet**. Damit dürfte der NAP seine Zielsetzung nicht erfüllen, wonach die Gesamtheit der Massnahmen des Bundes «einen wirkungsvollen Schutz vor Menschenrechtsverletzungen [...] gewährleisten» soll¹.

1.2 Schutz und Achtung der Menschenrechte: Alles OK?

Von den fünfzig aufgelisteten Politikinstrumenten sind bloss sechs wirklich neu, und diese beschränken sich auf Promotionsmassnahmen zur Unternehmensverantwortung, die Verstärkung bestehender Aktivitäten des Aussendepartements sowie Sensibilisierungs- und Ausbildungsprogramme für die Bundesverwaltung. Damit vermittelt der NAP die **trägerische Botschaft, dass die Schweiz die UN-Leitprinzipien weitgehend schon umsetze und nur noch marginale zusätzliche Massnahmen nötig seien**. Ohne die oben angesprochene systematische Lückenanalyse kann dies jedoch keinesfalls behauptet werden. Die vielen und schwerwiegenden Menschenrechtsverstösse durch Schweizer Unternehmen, die zivilgesellschaftliche Organisationen aufdecken, vermitteln auch ein anderes Bild.

1.3 Die Zielsetzung des NAP und die Haltung des Bundesrats: Unambitioniert und schwächlich

Das Ziel des NAP² ist die «Verbesserung» des Menschenrechtsschutzes und die «Verbesserung» der Kohärenz staatlicher Aktivitäten; die Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen solle «besser» eingefordert werden können³: Eine überaus **vage, unüberprüfbare und wenig ambitionierte Zielsetzung!** Angemessen wäre eine *Sicherstellung* des Menschenrechtsschutzes und der Kohärenz und eine *uneingeschränkte* Einforderbarkeit der Wiedergutmachung.

Gegenüber Unternehmen soll der NAP gemäss seiner Zielsetzung nur der «Kommunikation», «Aufklärung/Sensibilisierung» und «Zusammenarbeit» dienen – nicht aber griffigen Massnahmen im Sinne gesetzlicher Regulierung. Damit fehlt ein zentrales und unerlässliches Element im Menschenrechtsschutz!

Ohne neue Regulierung verbleibt dem Bund nur noch, Unternehmen «anzuhalten» und zu «unterstützen», «Anreize zu setzen», der gebührenden Sorgfalt «Förderung» angedeihen lassen⁴ und «Erwartungen»⁵ gegenüber den Unternehmen (selbst bundeseigenen und bundesnahen) zu äussern: Ist der Bund angesichts all der Menschenrechtsverstösse und ungelösten Probleme nicht nur übermässig wirtschaftsfreundlich, sondern schlicht blauäugig? **Verkennt er die eigentliche Staatsaufgabe in diesem hochriskanten Bereich**, die konsequente **Regulierung der kritischen Unternehmensaktivitäten** bedeuten würde? Den ausgeprägten Unwillen gegenüber Regulierung verraten insbesondere Sätze wie «Bei der Erfüllung seiner Schutzpflicht kann der Staat [...] insbesondere unternehmerische Initiativen unterstützen und fördern»⁶ und «setzt der Bund seine Schutzpflicht mit einem Smart Mix von rechtlich nicht verbindlichen und *nötigenfalls ergänzenden* gesetzlichen Vorschriften» um⁷.

Viel alarmierender ist die Relativierung in der Aussage «Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Wirtschaftsfreiheit und nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsprinzips setzt der Bund seine Schutzpflicht [...] um»⁸. **Menschenrechte und damit auch deren Schutz** gelten jedoch bedingungslos und uneingeschränkt: Sie **ertragen keine Relativierung** durch Prinzipien wie Wirtschaftsfreiheit oder ähnliches.

¹ Bericht Kap. 5.4; Hervorhebung durch den Verf.

² Bericht Kap. 5.1

³ Bericht S. 4

⁴ Bericht Kap. 5.3

⁵ Bericht Kap. 4.3, 5.1 und 5.7.3, Pi6 u.a.

⁶ Bericht Kap. 5.3; Hervorhebung durch den Verf.

⁷ Bericht Kap. 5.4; Hervorhebung durch den Verf.

⁸ Bericht Kap. 5.4

1.4 Das Kreuz mit der Rechtsverbindlichkeit und Regulierung

Leitprinzip 3 fordert unmissverständlich:

«Zur Wahrnehmung ihrer Schutzpflicht sollten Staaten: (a) Rechtsvorschriften durchsetzen, deren Ziel oder Wirkung darin besteht, von Wirtschaftsunternehmen die Achtung der Menschenrechte einzufordern».

Der NAP hält dazu immerhin fest: «Der Bund nutzt seine Einflussmöglichkeiten in Form von [...] *rechtsverbindlichen* Instrumenten, um die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen [...] zu *verlangen*»⁹ und bemerkt: «Leitprinzip 3a und 3b fokussiert auf rechtlich verbindliche Massnahmen»¹⁰. Und doch, in Widerspruch dazu, gibt der Bundesrat offen zu: «**Der NAP schafft keine neuen, rechtlich verbindlichen Massnahmen**»¹¹.

Damit wird aus dem angestrebten «Smart Mix» von unverbindlichen und verbindlichen Massnahmen schlicht ein «**Smart Nix**» **bezüglich Rechtsverbindlichkeit**.

Andererseits legt der NAP in Politikinstrument Pi2 dar, wie die **privaten Sicherheitsanbieter** bezüglich ihrer im Ausland erbrachten Dienstleistungen reguliert werden. So steht die Frage im Raum: **Wenn es möglich ist, diese Branche zu regulieren, wieso dann nicht auch andere Branchen** bzw. die gesamte transnationale Geschäftstätigkeit der Wirtschaft?

Mit den drei Politikinstrumenten Pi3 «Regulierung von Kriegsmaterial», Pi4 «Regulierung von Gütern zur Internet- und Mobilfunküberwachung» und Pi5 «Regulierung der Herstellung und Import von erneuerbaren Rohstoffen (biogene Treibstoffe)» **täuscht der NAP vor, dass diese Wirtschaftszweige reguliert werden**. Tatsächlich regeln die entsprechenden Erlasse nur, in welchen Fällen eine Bewilligung¹² erteilt oder verweigert wird bzw. biogene Treibstoffe eine Steuerbefreiung erhalten oder nicht. Die Erlasse **regulieren also nicht die entsprechenden Branchen, sondern die Bewilligungspraxis der Behörden**.

Immerhin wagt es der Bundesrat, zwei (minime) Regulierungsmassnahmen in Aussicht zu stellen: Er «beabsichtigt eine Vernehmlassungsvorlage zur Nachhaltigkeitsberichterstattung auszuarbeiten, welche sich an der Regelung in der EU orientiert» (Pi13) und schlägt bei der Revision des Aktienrechts vor, «dass börsennotierte sowie grosse in der Rohstoffförderung tätige Unternehmen ihre Zahlungen an Regierungen offenlegen müssen» (Pi15, allerdings unter Ausschluss des gewichtigen Rohstoffhandels). Das sind bescheidene Anfänge, die eine entschiedene Fortsetzung verdienen!

1.5 Sorgfaltsprüfungspflicht: Ein arg gespaltenes Verhältnis

Mittels Sorgfaltsprüfungen sollen Unternehmen die nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer Tätigkeiten und Geschäftsbeziehungen ermitteln und die Auswirkungen, auf der Analyse aufbauend, verhüten oder mildern (Leitprinzip 17). Sorgfaltsprüfungen stellen ein **Kernelement von Pfeiler II der Leitprinzipien** (Verantwortung der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte) dar. Der internationale Trend geht klar in die Richtung, zumindest für bestimmte Branchen verbindliche Sorgfaltsprüfungen vorzuschreiben.

Der Bundesrat scheint jedoch ein **gespaltenes Verhältnis zu diesem Instrument** zu haben: Einerseits hebt er verschiedentlich dessen Wichtigkeit hervor¹³, drückt sich aber davor, eine Rechtsverbindlichkeit vorzusehen. Das Politikinstrument Pi1 «Sorgfaltsprüfung im Bereich der Menschenrechte» gaukelt zwar vor, dass sich der NAP damit beschäftigt; in Tat und Wahrheit **führt Pi1 jedoch keine einzige Massnahme auf, sondern lediglich Beschriebe**.

Der Bundesrat rechtfertigt seine Passivität mit dem Hinweis: «Mögliche Regelungen in diesem Bereich müssten international breit abgestützt werden, um eine Benachteiligung des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu verhindern». Dies offenbart einen Mangel der unverbindlichen Leitprinzipien: Sie führen nicht zu international einheitlichen Regelungen, sondern zu einer **globalen Sammlung unkoordinierter, unterschiedlichster NAPs und Massnahmenpa-**

⁹ Bericht S. 14; Hervorhebung durch den Verf.

¹⁰ Bericht Fussnote 35; Hervorhebung durch den Verf.

¹¹ Bericht Kap. 1

¹² für Herstellung, Vermittlung, Durchfuhr oder Ausfuhr der entsprechenden Güter

¹³ So z.B. in der Aussage «Diese Leitprinzipien beschreiben den Umfang der Verantwortung der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte, insbesondere durch menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungen als Kernelement zur Umsetzung ihrer Verantwortung» (Bericht Kap. 5.3); dann aber auch mit der Einbettung von Sorgfaltsprüfungen in den vorgesehenen Leitlinien für den Rohstoffhandel, im Pilotprojekt zur Vergabe von grossen Sportveranstaltungen, in der OECD-Anleitung zur Sorgfaltsprüfung im Finanzsektor und im OECD/FAO-Leitfaden für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Lieferketten, deren Ausarbeitung der Bund unterstützt (Pi8 «Leitlinien für Unternehmen zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien»).

nete. Diese werden weit davon entfernt sein, «zu einem internationalen Level Playing Field für die Unternehmen»¹⁴ beizutragen, wie dies der Bundesrat meint.

Für eine internationale breite Abstützung ist vielmehr ein internationales rechtsverbindliches Abkommen notwendig, wie es die UNO derzeit vorbereitet (s. Kap. 3). Mit dem Ruf nach breiter Abstützung anerkennt der Bundesrat immerhin die **Notwendigkeit eines übergeordneten, einheitlichen Vorgehens.**

Eine wichtige und brisante Aussage wird bloss verschämt in einer Fussnote angeführt: «In Übereinstimmung mit den UNO-Leitprinzipien **sollten in der Schweiz ansässige Unternehmen auch die Achtung der Menschenrechte durch ihre Tochterfirmen sicherstellen**»¹⁵. Dies betrifft direkt die umstrittene Frage, ob und inwieweit Muttergesellschaften auch für ihre (oft im Ausland niedergelassenen) Tochterfirmen Verantwortung und Haftung zu übernehmen haben, die Fragen nach dem «corporate veil» und dem «Haftungsdurchgriff» – Fragen, die auch die Konzernverantwortungsinitiative einer Lösung zuführen will. Aber immerhin: Der Bundesrat anerkennt mit dieser Aussage eine bestimmte **Verantwortung der Mutter- für die Tochtergesellschaften.**

1.6 Öffentliche Betriebe: Auch nix mit Sorgfaltsprüfung

Was besonders stossend ist: **Nicht einmal für die bundeseigenen und bundesnahen Betriebe wagt der Bundesrat die verbindliche Einführung von Sorgfaltsprüfungen.** Leitprinzip 4 besagt:

«Die Staaten sollten zusätzliche Massnahmen zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Wirtschaftsunternehmen ergreifen, die sich in staatlichem Eigentum befinden oder unter staatlicher Kontrolle stehen [...], unter anderem, indem sie ihnen gegebenenfalls die Wahrnehmung der Sorgfaltpflicht in Bezug auf die Menschenrechte zur Auflage machen.»

Obwohl der Bundesrat dann ausführt, er «anerkennt seine besondere Verantwortung, sich um die Achtung der Menschenrechte durch bundesnahe Unternehmen zu bemühen» und «Bundesnahe Unternehmen sollen eine Vorbildfunktion wahrnehmen», täuscht und enttäuscht **Pi17** «Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung durch Bundesbetriebe und bundesnahe Unternehmen» auf der ganzen Linie: Es **handelt mit keinem Wort von Sorgfaltsprüfungen!**

Somit ist der Bundesrat **weit davon entfernt**, in seinem «Menschenrechtsengagement **eine Vorreiterrolle zu spielen**», wie er in seiner [Aussenpolitischen Strategie 2016 – 2019](#)¹⁶ in Anspruch nimmt. Und insbesondere hier, aber auch andernorts, **schwächt sich der NAP an seiner eigenen Widersprüchlichkeit.**

Eine wichtige Frage bleibt bleibt noch zu beantworten: Leitprinzip 4 betrifft Unternehmen in staatlichem Eigentum oder unter staatlicher Kontrolle, wobei der Text nicht nach Staatsebenen unterscheidet. Der NAP behandelt die bundeseigenen und bundesnahen Betriebe. Was ist jedoch mit den **öffentlichen Betrieben auf kantonaler und kommunaler Ebene?** Der Staat besteht ja nicht nur aus dem Bund, sondern auch aus den Kantonen und Gemeinden. Auch deren Betriebe können zumindest zu Menschenrechtsverstössen beitragen oder mit solchen verbunden sein; und den Opfern von Verstössen ist es egal, ob diese von Bundes-, kantonalen oder kommunalen Betrieben ausgehen.

1.7 Extraterritoriale Massnahmen: Ein Thema für das neue UN-Abkommen

Zum Leitprinzip 2 «Auslandaktivitäten von Unternehmen» schreibt der Bundesrat, «aufgrund der politischen, juristischen und praktischen Hindernisse einer extraterritorialen Politik und Rechtsanwendung bzw. -durchsetzung konzentriert sich der Bund aber auf innerstaatliche Massnahmen», die jedoch immerhin eine «Reichweite auf Partnerstaaten und Auslandaktivitäten von Unternehmen»¹⁷ haben. Diese **Zurückhaltung** ist nicht verwunderlich, da bereits die **Leitprinzipien beim Thema Extraterritorialität vage bleiben und hinter den gegenwärtigen Stand im Völkerrecht zurückfallen:** Zwar führt Leitprinzip 2 aus, dass Unternehmen «bei ihrer gesamten Geschäftstätigkeit die Menschenrechte achten» sollen (wozu die Auslandaktivitäten zählen), doch relativiert der Kommentar dazu: «Gegenwärtig verpflichten die Menschenrechte Staaten grundsätzlich nicht, die extraterritorialen Tätigkeiten in ihrem Hoheitsgebiet ansässiger und/oder ihrer Jurisdiktion unterstehender Unternehmen zu regulieren. Andererseits ist ihnen dies auch nicht generell untersagt, sofern dafür eine anerkannte Rechtsgrundlage vorhanden ist.»

¹⁴ Bericht Kap. 4.1

¹⁵ Bericht Fussnote 14

¹⁶ S. 23

¹⁷ Bericht Kap. 5.7.1

Weiter schreibt der Bundesrat: «In diesem Zusammenhang gilt es auch die extraterritoriale Dimension allfälliger gerichtlicher Mechanismen zu klären. Er unterstützt dabei Bestrebungen für ein besseres Verständnis der entsprechenden Grundlagen in verschiedenen Ländern und fördert internationale Prozesse.»¹⁸

Die «[Maastrichter Prinzipien zu den Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte](#)» wiedergeben in konzentrierter Form den Stand des Völkerrechts zu dieser Thematik. Extraterritoriale Mechanismen, die stark auf internationale Kooperation angewiesen sind, lassen sich am besten über eine international einheitliche Art und Regelung umsetzen. Hierfür wird das in Ausarbeitung befindliche **UN-Abkommen zu Transnationalen Konzernen und Menschenrechten das geeignete Gefäss** sein (s. Kap. 3).

1.8 Leitprinzip 10: Ausblendung der kritischen Institutionen

Leitprinzip 10 handelt von multilateralen Institutionen, «die mit geschäftsbezogenen Fragen befasst sind» und die Gefahr laufen, «die Fähigkeit ihrer Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer Schutzpflicht (zu) beschränken», was der Kommentar mit «wie etwa internationale Handels- und Finanzinstitutionen» erläutert. Worauf richten sich nun die Politikinstrumente 36 bis 44? Auf die UNO-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte, das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte, die Zwischenstaatliche UN-Arbeitsgruppe für die Erarbeitung eines rechtlich verbindlichen Abkommens im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte, den Universal Periodic Review im UNO-Menschenrechtsrat und weitere völkerrechtliche Überprüfungsverfahren, die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), die UN-Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO), die UNO-Sonderberichterstellerin gegen Menschenhandel, den Europarat und die Weltorganisation für Tourismus (UNWTO) – lauter Institutionen, die Menschen- und Arbeitsrechte fördern.

Leitprinzip 10 meint seinem Sinn nach jedoch Institutionen wie z.B. die Weltbankgruppe, Regionale Entwicklungsbanken und -fonds, die Welthandelsorganisation (WTO), den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Staatengruppe der «Really Good Friends of Services», die das Dienstleistungsabkommen TISA¹⁹ aushandeln. Der NAP erwähnt die WTO nur kurz bezüglich des Engagements der Schweiz «für den Beobachterstatus der IAO» bei der WTO.

Es ist unverständlich und **erfüllt den Inhalt von Leitprinzip 10 nicht, wenn der NAP die für Menschenrechte kritischen Institutionen wie Weltbankgruppe, Regionale Entwicklungsbanken und -fonds, WTO, IWF und TISA völlig ausblendet** und dafür – Missverständnis oder nicht – die Politik in Institutionen breitschlägt, die für Menschenrechte überhaupt nicht kritisch sind. **Die Politikinstrumente 36 bis 44 haben somit nichts mit Leitprinzip 10 zu tun.**

1.9 Zugang zu Abhilfe für Opfer: Komplex und hürdenreich?

Leitprinzip 26 fordert den Abbau von «rechtlichen, praktischen und anderen relevanten Schranken [...], die zur Verweigerung des Zugangs zu Abhilfe führen könnten». Ob dies anhand der skizzierten Politikinstrumente gelingen wird, erscheint fraglich. Der NAP lässt den **entschiedenen Willen nicht nur zum Abbau von Schranken, sondern auch zum Aufbau von einfach und über Staatsgrenzen hinweg zugänglichen Mechanismen vermissen.**

Aus der unter Pi 45 genannten Studie zum Thema der Gerichtsbarkeit bei Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch transnationale Unternehmen werden z.B. keine Schlüsse gezogen und keine Massnahmen abgeleitet. Ob die gegenwärtig erarbeiteten «Gesetzesvorschläge, welche die gemeinsame Rechtsdurchsetzung durch eine Vielzahl von Geschädigten in Fällen von sog. Streu- und Massenschäden in der Schweiz erleichtern», sich auch auf im Ausland eingetretene Schäden beziehen, ist unklar.

Die Schaffung wirksamer Rechtsmittel- und Wiedergutmachungsverfahren²⁰ für Menschenrechtsverstösse in transnationalem Kontext erfordert **globale Kooperation und Einheitlichkeit**. Diese konnten und können die Leitprinzipien nicht anstossen und können die unkoordinierten NAPs ebenso wenig gewährleisten. Die Umsetzung der dritten Säule der Leitprinzipien – des Zugangs zu Abhilfe – ist somit ebenfalls **auf ein verbindliches internationales Instrument angewiesen**, wie es mit dem UN-Abkommen zu Transnationalen Konzernen und Menschenrechten (vgl. Kap. 3) in Entstehung begriffen ist.

¹⁸ Bericht S. 38

¹⁹ siehe hierzu die ausführliche Kritik in der Website von FIAN Schweiz (Unser Einsatz > Themen > [TISA und das Recht auf Nahrung](#))

²⁰ die u.a. auch Leitprinzip 31 entsprechen

1.10 Fazit: Der Bund erfüllt seine menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht

Mit dem vorliegenden NAP erfüllt der Bundesrat weder die menschenrechtliche Schutzpflicht (bezüglich der privaten Unternehmen) noch die menschenrechtliche Achtungspflicht (bezüglich der bundeseigenen und bundesnahen Betriebe). Der angestrebte «wirkungsvolle Schutz vor Menschenrechtsverletzungen» wird mit Sicherheit nicht erreicht werden.

Der NAP bedarf im Rahmen der ersten, auf das Jahr 2020 hin vorgesehenen Revision dringend verschiedener Verbesserungen (s. Kap. 4).

2 DER NAP UND DIE KONZERNVERANTWORTUNGSINITIATIVE

Der NAP gibt nur einen kurzen Hinweis auf die [Konzernverantwortungsinitiative](#),²¹ ohne zu ihr Stellung zu nehmen oder auf die weitere Behandlung einzugehen. Er nimmt insbesondere das erste Kernelement der Initiative – die verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungspflicht für Unternehmen – nicht auf und geht auf das zweite Kernelement – die Haftung von Unternehmen für die Verfehlungen ihrer Tochterfirmen und der von ihnen kontrollierten Unternehmen im Ausland²² – nicht explizit ein.

Dies erstaunt, nachdem der Inhalt der Initiative spätestens seit der Vorprüfung durch die Bundeskanzlei im Frühling 2015 bekannt war und die Initiative von einer ausserordentlich breiten Koalition der Zivilgesellschaft getragen wird. Vom NAP bzw. von Bundesrat und Bundesverwaltung hätte man eine wertschätzendere Haltung gegenüber dem Volksbegehren erwarten können.

Von grundsätzlicher Wichtigkeit ist jedoch die Tatsache, dass sowohl der NAP als auch die Konzernverantwortungsinitiative im gleichen Boden gründen, nämlich den UN-Leitprinzipien. Beide Instrumente haben das Ziel, zur Umsetzung der Leitprinzipien beizutragen. Somit ist prinzipiell kein Gegensatz zwischen diesen Instrumenten anzunehmen, sondern sind sie zumindest als sich gegenseitig ergänzend zu betrachten.

Über die Konzernverantwortungsinitiative wird je nach parlamentarischer Behandlung etwa zwischen Ende 2018 und Anfang 2020 abgestimmt. Das Resultat dürfte somit auf den Abschluss der ersten NAP-Revision hin bekannt sein. Bei einer Zustimmung zur Initiative müssen Bundesrat und Parlament die verbindliche Sorgfaltsprüfungspflicht und den entsprechenden Haftungsmechanismus einführen, womit im NAP automatisch das Pi1 «Sorgfaltsprüfung im Bereich der Menschenrechte» entsprechend zu revidieren ist. Bei einer Ablehnung der Initiative wäre es dem Bundesrat nicht mehr möglich, im Rahmen der NAP-Revision eine allgemeine verbindliche Sorgfaltsprüfungspflicht in Aussicht zu nehmen (ausser die Initiative würde nur von der Mehrheit der Stände, aber nicht der Stimmenden abgelehnt). In jedem Fall bliebe die Möglichkeit offen, eine solche Pflicht für die staatseigenen und staatsnahen Unternehmen vorzusehen.

3 DER NAP UND DAS UNO-ABKOMMEN ZU TRANSNATIONALEN KONZERNEN UND MENSCHENRECHTEN

Der NAP geht mit dem Politikinstrument 37 auf die gegenwärtig im Rahmen der UNO stattfindende Ausarbeitung eines internationalen [Abkommens zu Transnationalen Konzernen und Menschenrechten](#) ein. Folgende Aussagen bedürfen jedoch einer Klarstellungen von unserer Seite:

- Der Bundesrat «hinterfragt jedoch kritisch die steigende Normenkollision durch einen ungebremsen Ausbau völkerrechtlicher Regimes.» Diese Aussage erstaunt in zweierlei Hinsicht: Erstens deutet der Bundesrat an, das neue Abkommen könne zur «steigenden Normenkollision» beitragen, obwohl dessen Inhalt erst in Form einer grossen Zahl von Vorschlägen v.a. von Seiten der Zivilgesellschaft erahnt werden kann. Ob einzelne Inhalte tatsächlich zu Normenkollisionen führen, kann erst bei der konkreten Vertragsausarbeitung abgeschätzt werden, und auch dann ist zu fragen, ob solche Kollisionen (wohl mit Freihandels- und Investitionsschutzabkommen?) nicht sogar zu Recht angesteuert werden. Zweitens tragen die Tausende von bi- und multilateralen Freihandels- und Investitionsschutzabkommen, die in den letzten Jahrzehnten entstanden sind, wohl viel mehr zum «ungebremsen Ausbau völkerrechtlicher Regimes» bei als die überblickbare Anzahl von Abkommen zum Schutz der Menschen- und Arbeitsrechte, die im gleichen Zeitraum entstanden sind. (Und handkehrum geht der Bundesrat begeistert neue Abkommen ein, wie er in Pi41 «Die Standards und Kontrollmechanismen der

²¹ in Pi1

²² womit Opfer von Menschenrechtsverletzungen in der Schweiz klagen können

IAO» bezeugt: «Der Bundesrat agiert proaktiv bei der Erarbeitung und Annahme internationaler Arbeitsnormen: Er prüft laufend die Möglichkeit zur Ratifizierung von Übereinkommen.»)

- «Der Bundesrat bezweifelt, dass ein neues verbindliches Abkommen entlang der gegenwärtig diskutierten Parameter den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen wesentlich verbessern würde»: Was auch immer mit den Parametern gemeint ist, das Abkommen soll gemäss bisherigen Diskussionen den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen u.a. durch folgende Mechanismen **entscheidend verbessern**:
 - **internationale Vereinheitlichung der nationalen Rechtsordnungen** bezüglich Wirtschaft und Menschenrechten, z.B. bezüglich der Straftatbestände und Haftbarkeitsnormen (Vermeidung von «Haftbarkeitsoasen»)
 - **geregelter internationale Zusammenarbeit** bei Überwachung, Strafverfolgung, Rechtsprechung und Urteilsdurchsetzung gegenüber Transnationalen Konzernen
 - **international abgestützte Verbesserung des Zugangs zu Justiz und Wiedergutmachung** für Opfer von Menschenrechtsverletzungen sowohl in Gast- wie in Heimatstaaten von Transnationalen UnternehmenDies werden Mechanismen bzw. Errungenschaften sein, die die Leitprinzipien und die NAPs wohl nur teilweise bis gar nicht erreichen können.
- «Insbesondere ist er der Ansicht, dass die Beschränkung eines möglichen Vertrages auf international tätige Unternehmen nicht zielführend ist»: Diese Beschränkung ist nicht mehr aktuell. In der 2. Session der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zeichnete sich viel Sympathie für die Haltung ab, dass sich die Ausarbeitung des Abkommens zwar auf transnationale Geschäftstätigkeiten und -beziehungen fokussieren, jedoch **in zweiter Linie bzw. späterer Phase auch die nur national tätigen, zumindest grösseren Unternehmen erfassen solle** (auch wenn letzteres eine Anpassung des Mandats der Arbeitsgruppe erfordern dürfte).

Nur ein internationales Abkommen kann zur dringend benötigten «**Globalisierung der Justiz**» als Antwort auf die Globalisierung der Wirtschaft und zur Beendigung der weitgehenden Straffreiheit für Menschenrechtsverstösse durch Unternehmen führen.

Zu Leitprinzip 10 erklärt der Bundesrat selbst: «Die Schaffung und Förderung von internationalen Standards und damit eines internationalen Level Playing Fields in Sachen Wirtschaft und Menschenrechte hat für den Bundesrat hohe Priorität. Er setzt sich in multilateralen Institutionen aktiv dafür ein.»²³ Nachdem die entstehende Kollektion unterschiedlichster NAPs keine «internationalen Standards» setzen wird, kann nur das entstehende UN-Abkommen **international einheitliche Regelungen und damit tatsächlich ein internationales Level Playing Field für die Unternehmen** schaffen.

Das neue Abkommen soll gemäss weitgehender Einigkeit an der 2. Session der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe **explizit auf den UN-Leitprinzipien basieren, sie in verbindlicher Form umsetzen, ergänzen und erweitern**. Somit wird auch das Abkommen mindestens teilweise **auf demselben Boden gründen wie der Nationale Aktionsplan oder die Konzernverantwortungsinitiative**. Und vor allem stellt die Ausarbeitung des Abkommens eine **Umsetzung der Leitprinzipien** dar. Im berühmten, von den Leitprinzipien angestrebten «**Smart mix**» leistet das Abkommen den regulatorischen Teil.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es **keinen Grund gibt, das UN-Abkommen aus der Optik des schweizerischen NAP zu diffamieren**. Vielmehr **soll auf die relativen Stärken der beiden** in den UN-Leitprinzipien gründenden **Instrumente abgestellt werden**:

- Der **NAP** kann – v.a. nach Berücksichtigung der in Kap. 4 vorgeschlagenen Verbesserungen – zu einer **kurz- bis mittelfristig erreichbaren Verbesserung** des Menschenrechtsschutzes im Rahmen der Möglichkeiten der **Schweiz** beitragen.
- Das **Abkommen** kann – wenn es im Sinne der angestrebten Mechanismen ausgearbeitet wird – zu einer **mittel- bis langfristig erreichbaren massiven Verbesserung** des Menschenrechtsschutzes in **globalem Massstab** beitragen.

Aus dieser Position heraus müsste Pi 37 des NAP eine entschiedene Unterstützung des Abkommens vorsehen.

²³ S. 34

4 KERNPUNKTE FÜR DIE REVISION DES NAP

Aufgrund der vorangehenden Beurteilung erachten wir die folgenden Anliegen als Kernpunkte für die Revision des NAP bis 2020:

4.1 Zielsetzung und Lückenanalyse

Als Zielsetzung des NAP soll die **Sicherstellung des Menschenrechtsschutzes** im Kontext wirtschaftlicher Aktivitäten und die **Sicherstellung der Kohärenz staatlicher Aktivitäten** sowie die **uneingeschränkte Einforderbarkeit der Wiedergutmachung** formuliert werden.

Die **systematische Analyse der Lücken (gap analysis) im Menschenrechtsschutz** – basierend auf einer menschenrechtlichen Risikoanalyse und einer Erhebung der relevanten Gesetze und Politiken (baseline assessment) – soll **unter Beteiligung der Zivilgesellschaft nachgeholt** werden. Damit diese Grundlage für die Revision rechtzeitig zur Verfügung steht, soll sie **so bald wie möglich in Auftrag gegeben** werden.

Basierend auf der Analyse der Lücken soll ermittelt werden, **welche Branchen oder Tätigkeiten auf welche Art rechtsverbindlich reguliert** werden sollen.

4.2 Sorgfaltsprüfungspflicht und Staatsebenen

(Leitprinzipien 3 und 4 bzw. Politikinstrumente 1 und 17)

Der NAP soll die **verbindliche Einführung von menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen** für Unternehmen vorsehen. Je nach Ausgang der Abstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative (vgl. Kap. 2) soll dies für alle transnational tätigen Unternehmen gelten oder zumindest für die staatseigenen und staatsnahen Unternehmen.

Auch die öffentlichen Betriebe **auf kantonaler und kommunaler Stufe** mit transnationalen Bezügen sollen einbezogen werden.

4.3 Menschenrechtlich kritische Institutionen

(Leitprinzip 10)

Der NAP soll Politikinstrumente definieren, die sich in Umsetzung von Leitprinzip 10 mit den **für Menschenrechte kritischen Institutionen** wie der Weltbankgruppe, den Regionalen Entwicklungsbanken und -fonds, der Welt handelsorganisation (WTO), dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und allfälligen weiteren Institutionen (z.B. im Bereich von Freihandelsabkommen oder Schutz geistiger Eigentumsrechte) befassen.

4.4 Wirksamer Zugang zum Recht

(Leitprinzipien 25, 26 und 31)

Der NAP soll klar und konkret darlegen, wie der Bund Opfern von im Ausland erfolgten Menschenrechtsverstössen durch Unternehmen mit Bezug zur Schweiz einen **einfachen und wirksamen Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung** gewährleisten will.

4.5 Entschiedene Unterstützung des UN-Abkommens

(Pi 37)

Aufgrund des klaren Mehrwerts für den Menschenrechtsschutz, den das UN-Abkommen zu Transnationalen Konzernen und Menschenrechten ergänzend zum NAP beisteuern kann, erwarten wir, dass das Abkommen als **essentielles Instrumentarium zur Umsetzung der Leitprinzipien** wahrgenommen und dementsprechend in Pi37 behandelt wird.

Konkret erwarten wir vom EDA, unter Einbezug des Seco und der Zivilgesellschaft, die Entwicklung einer **unterstützenden und konstruktiven Position und Strategie gegenüber dem Abkommen** und die **aktive und konstruktive Teilnahme an den Verhandlungen** (s.a. [Bericht von FIAN Schweiz zur 2. Session](#) der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe). Der revidierte NAP soll dieses Vorgehen in Pi37 abbilden.