



WARUM SICH DIE SCHWEIZ AKTIV AN DER AUSARBEITUNG DES UN-ABKOMMENS ZU TRANSNATIONALEN KONZERNEN UND MENSCHENRECHTEN BETEILIGEN MUSS

1 ZUSAMMENFASSUNG

Die Schweiz verhält sich im Prozess zur Ausarbeitung des ersten internationalen Abkommens zu Transnationalen Konzernen und Menschenrechten passiv. Mit ihrer Inaktivität bricht sie ihre menschenrechtliche Schutzpflicht. Sowohl internationale Instrumente wie die UN-Charta und der UN-Pakt I als auch nationale Instrumente wie die Ausenpolitische Strategie des Bundesrats, die Menschenrechtsstrategie des EDA, der NAP und die Botschaft zur Konzernverantwortungsinitiative verlangen eine aktive Beteiligung an einem Prozess dieser Art. Zwischen Verpflichtung und Umsetzung öffnet sich eine erhebliche Inkohärenz.

2 DIE BISHERIGE HALTUNG UND INAKTIVITÄT DER SCHWEIZ

Im Prozess der Ausarbeitung des verbindlichen [UN-Instruments zu Transnationalen Konzernen und Menschenrechten](#) hat die entsprechende Zwischenstaatliche UN-Arbeitsgruppe bis 2017 drei je einwöchige Sessions abgehalten.

An allen drei war die Schweiz die ganze Zeit vertreten, wobei sie sich während der ersten beiden explizit als «Beobachterin» bezeichnete. Die Schweiz gab insgesamt bloss vier Erklärungen ab. Diese befassen sich inhaltlich nicht einmal mit dem Abkommen, sondern verweisen auf die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ([UNGPs](#)) und die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte ([NAP](#)) der Schweiz.

Am ersten Mehrparteien-Austausch vom 9. Oktober 2017 zwischen verschiedenen Stellen der Bundesverwaltung, zivilgesellschaftlichen Organisationen und einer Rechtsdozentin erklärte die Bundesverwaltung:

- Die Bundesverwaltung hat **kein Mandat** vom Bundesrat. Es ist noch zu früh dafür, beim Bundesrat die Erteilung eines Verhandlungsmandats einzuholen. Im Moment orientiert sich die Verwaltung an den **Aussagen im NAP und der bundesrätlichen Botschaft zur Konzernverantwortungsinitiative**.
- Die Bundesverwaltung ist noch **nicht bereit für eine inhaltliche Mitwirkung**. Die Verwaltung wartet deshalb als Beobachterin ab, verfolgt aber die Entwicklung des Instruments genau.
- Für die Schweiz steht die **weitere Umsetzung der UNGPs** (einschliesslich Smart Mix) **und des NAPs im Vordergrund**, einschliesslich dessen Weiterentwicklung. Es besteht nicht nur kein Bedarf nach einem verbindlichen Instrument, sondern dieses würde die Entwicklungen und Wirkung der UNGPs und NAPs gefährden.
- Der Bund will zuerst einmal die kommende Revision des NAP, die Abstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative sowie die Ergebnisse von rechtswissenschaftlichen Studien und internationalen Entwicklungen **abwarten**.
- Zu den vorgelegten Textelementen bestehen verschiedene, z.T. erhebliche **Probleme, Zweifel und Fragen**.
- Die Schweiz anerkennt, dass bezüglich des **Zugangs zum Recht für Opfer ein Verbesserungsbedarf** besteht. Es besteht die Tendenz, dass internationale Regelungen der wirtschaftlichen Globalisierung hinten nachhinken.

Beim zweiten Mehrparteien-Austausch am 27. März 2018 wiesen Vertreter der Bundesverwaltung immerhin darauf hin, dass es im Interesse der Schweiz liege, ein gutes Abkommen auszuhandeln; dass die Schweiz hinter den Kulissen zur Verminderung der Polarisierung und zur Förderung von Konsens beitragen könnte; und dass es viele Zweifel und Fragen gebe, die im Rahmen der Arbeitsgruppe abgeklärt werden könnten. Diese Mitwirkung wurde beim dritten Austausch am 18. September 2018 nicht mehr angekündigt; es wurden lediglich «punktuelle Interventionen» mit Bezugnahme auf die UNGPs angedeutet.

Die Haltung und «Aktivität» der Schweiz lassen sich somit auf zwei Stichworte zusammenfassen: Beobachten und Abwarten.

3 RECHTLICHE AUSGANGSLAGE UND POLITISCHES UMFELD

Doch lässt sich die Haltung des «Beobachtens und Abwartens» mit den völkerrechtlichen und den relevanten nationalen Grundlagen vereinbaren? Besteht diesbezüglich Kohärenz? Dies wird anhand der folgenden Grundlagen untersucht (die Unterstreichungen wurden hinzugefügt).

3.1 Maastrichter Prinzipien zu den Extraterritorialen Staatenpflichten

Die «Maastrichter Prinzipien zu den Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte» stellen ein Expertendokument dar, das den aktuellen Stand (2011) der völkerrechtlichen Verpflichtungen zusammenfasst. Für die vorliegende Fragestellung unmittelbar relevant sind die Prinzipien 23, 24 und 27:

23. Allgemeine Verpflichtung

Alle Staaten müssen einzeln und gemeinsam in internationaler Zusammenarbeit Massnahmen ergreifen, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Personen innerhalb und ausserhalb ihres Territoriums zu schützen, wie in den Prinzipien 24 bis 27 festgehalten.

24. Verpflichtung zur Regulierung

Alle Staaten müssen die notwendigen Massnahmen ergreifen um sicherzustellen, dass nicht-staatliche Akteure, [...], wie [...] transnationale Konzerne und andere Firmen, den Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nicht unmöglich machen oder beeinträchtigen. Diese Massnahmen schliessen Verwaltungs-, gesetzgebungs-, Untersuchungs-, Rechtssprechungs- und andere Massnahmen ein.

27. Verpflichtung zur Zusammenarbeit

Alle Staaten sind zur Zusammenarbeit verpflichtet um sicherzustellen, dass nicht-staatliche Akteure bei keiner Person den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beeinträchtigen. Diese Verpflichtung schliesst Massnahmen ein, die Menschenrechtsverstösse durch nicht-staatliche Akteure verhindern, sie für solche Verstösse zur Verantwortung ziehen und den Betroffenen wirksamen Rechtsschutz gewährleisten.

Aus diesen Prinzipien kommt klar hervor:

- Die Staaten müssen die Menschenrechte aktiv vor Beeinträchtigungen durch Transnationale Konzerne schützen.
- Sie sind hierzu erstens zur Regulierung – u.a. durch gesetzgeberische Massnahmen – verpflichtet.
- Sie sind hierzu zweitens zur internationalen Zusammenarbeit verpflichtet.

Die Ausarbeitung des Abkommens ist ein internationales und regulatorisches Unterfangen zum aktiven Schutz der Menschenrechte. Die Schweiz darf sich diesem Unterfangen aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtungen gar nicht verweigern.

3.2 Charta der Vereinten Nationen

Bereits in der Charta der Vereinten Nationen (für die Schweiz in Kraft getreten am 10. September 2002) haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, mit «der Organisation» – wozu selbstredend auch die Zwischenstaatliche UN-Arbeitsgruppe zu Transnationalen Konzernen und Menschenrechten zählt – zusammenzuarbeiten:

Art. 56

Alle Mitgliedstaaten verpflichten sich, gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um die in Artikel 55 dargelegten Ziele zu erreichen.

Gemäss dem genannten **Art. 55**

fördern die Vereinten Nationen

[...]

- b) die Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher und verwandter Art sowie die internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten der Kultur und der Erziehung;
- c) die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle

Die Schweiz hat sich verpflichtet, mit der UNO u.a. zur Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher Art und zur Verwirklichung der Menschenrechte zusammenzuarbeiten.

3.3 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Der von der Schweiz ratifizierte [Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte](#) verpflichtet die Staaten in Art. 2 zu internationaler Zusammenarbeit und nennt in Art. 23 den Abschluss von Übereinkommen als Massnahme zur Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte:

Art. 2

(1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch [internationale Hilfe](#) und [Zusammenarbeit](#), [...] Massnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem [durch gesetzgeberische Massnahmen](#), die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.

Art. 23

Die Vertragsstaaten stimmen überein, dass [internationale Massnahmen](#) zur Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte u. a. folgendes einschliessen: den [Abschluss von Übereinkommen](#) [...].

Wenn der Pakt explizit den Abschluss von Übereinkommen als Massnahme zur Verwirklichung der Menschenrechte bezeichnet und sich die Schweiz zu internationaler Zusammenarbeit verpflichtet hat, kann sie sich nun nicht der aktiven Mitarbeit in der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zur Schaffung eines Übereinkommens entziehen.

3.4 Allgemeiner Kommentar Nr. 24 des CESCR

Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ([CESCR](#)) hat 2017 seinen [Allgemeinen Kommentar Nr. 24 zu den Staatenpflichten unter dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Kontext mit Unternehmenstätigkeiten](#) veröffentlicht.

Ziff. 35 spricht nicht nur die internationale Zusammenarbeit an, sondern heisst auch – zwar nicht explizit, doch unmissverständlich – das entstehende Abkommen willkommen (inoffizielle Übersetzung):

Verbesserte [internationale Zusammenarbeit](#) soll die Risiken positiver und negativer Zuständigkeitskonflikte verringern, die in Rechtsunsicherheit und in «forum-shopping»¹ durch Prozessparteien resultieren, oder in der Unmöglichkeit für Opfer, Wiedergutmachung zu erlangen. Der Ausschuss heisst diesbezüglich jegliche [Bemühungen für die Verabschiedung internationaler Instrumente](#) willkommen, [die die Pflicht der Staaten zur Zusammenarbeit stärken können](#), um die Rechenschaftspflicht und den Zugang zu Rechtsmitteln für Opfer von Verletzungen von im Pakt niedergelegten Rechten [in transnationalen Fällen](#) zu verbessern.

Bereits **Ziff. 34** weist auf die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit hin, auch wenn es vorliegend die grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gerichts- und Vollstreckungsbehörden betrifft:

Bei transnationalen Fällen verlangen effektive Rechenschaftlichkeit und Zugang zu Rechtsmitteln [internationale Zusammenarbeit](#).

In **Ziff. 18** warnt der Kommentar:

[Staaten verletzen ihre Pflicht zum Schutz](#) der im Pakt festgehaltenen Rechte z.B. dann, wenn sie es unterlassen, wirtschaftlichem Verhalten vorzubeugen oder entgegenzutreten, das tatsächlich oder voraussichtlich zum Verstoß gegen diese Rechte führt [...].

und nochmals in **Ziff. 32** bezüglich konkreter Menschenrechtsverstöße:

[...] ein [Vertragsstaat bricht seine Verpflichtungen](#) unter dem Pakt, wenn die Verletzung ein Versagen des Staates darin aufdeckt, angemessene Massnahmen zu ergreifen, die das Eintreten des Ereignisses hätten verhindern können.

Zivilgesellschaftlichen Organisationen haben, gerade auch im Zusammenhang mit der Konzernverantwortungsinitiative, zahlreiche Menschenrechtsverstöße durch transnationale Konzerne mit Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung in der Schweiz dokumentiert. Da der Bund diesem Verhalten weder mit angemessenen Massnahmen vorbeugt noch entgegentritt, bricht er ganz klar seine Verpflichtungen unter dem Pakt. Nur unverbindliche «Erwartungen» an die Wirtschaft zu richten, wie im NAP getan, stellt keine «angemessene Massnahme» dar.

¹ Unter Forum Shopping (wörtlich «Gerichts-Einkaufsbummel») versteht man das systematische Ausnutzen nebeneinander bestehender Zuständigkeiten um bestimmter rechtlicher oder tatsächlicher Vorteile willen.

Zur Umsetzung des Pakts mahnt auch der Kommentar internationale Zusammenarbeit an und heisst internationale Instrumente willkommen.

Eine aktive und konstruktive Mitarbeit in der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe könnte die bestehende Verletzung der Schutzpflicht aufgrund Unterlassung beenden.

3.5 UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Die 2011 vom UN-Menschenrechtsrat angenommenen Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte geben einige Hinweise auf internationale Zusammenarbeit. Insbesondere der Kommentar zum **Leitprinzip 3** spricht – neben anderen – internationale und bindende Massnahmen an:

3. Zur Wahrnehmung ihrer Schutzpflicht sollten Staaten:

- (a) Rechtsvorschriften durchsetzen, deren Ziel oder Wirkung darin besteht, von Wirtschaftsunternehmen die Achtung der Menschenrechte einzufordern [...]

Kommentar

Staaten sollten nicht davon ausgehen, dass Unternehmen staatliches Nichthandeln grundsätzlich vorziehen oder davon profitieren. Sie sollten eine intelligente Mischung nationaler und internationaler, bindender und freiwilliger Massnahmen in Erwägung ziehen, um die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu fördern.

Auch wenn **Leitprinzip 10** gemäss Kommentar primär internationale Handels- und Finanzinstitutionen betrifft, kann auch die Zwischenstaatliche UN-Arbeitsgruppe zu Transnationalen Konzernen und Menschenrechten als «multilaterale Institution [...], die mit geschäftsbezogenen Fragen befasst» ist, aufgefasst werden. Dieses Leitprinzip ruft die Staaten zur internationalen Zusammenarbeit auf:

10. Staaten, welche als Mitglieder multilateraler Institutionen handeln, die mit geschäftsbezogenen Fragen befasst sind, sollten

[...]

- (c) unter Anlehnung an diese Leitprinzipien ein gemeinsames Problemverständnis herbeiführen und die internationale Zusammenarbeit beim Umgang mit Herausforderungen in Bezug auf Wirtschaft und die Menschenrechte fördern.

Die von der Schweiz unterstützten und vorbehaltlos anerkannten Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte empfehlen u.a. internationale, bindende Massnahmen und die internationale Zusammenarbeit.

Wenn die Schweiz immer wieder die konsequente Umsetzung der Leitprinzipien hervorhebt, kann sie auch die Ausarbeitung des Abkommens als Teil der Umsetzung der Leitprinzipien auffassen.

3.6 Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte

Zwecks Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte auf nationaler Ebene hat der Bundesrat im Dezember 2016 den «Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)» veröffentlicht.

In Kap. 5.7.1 «Grundlegende Prinzipien» besagt der NAP zu **Leitprinzip 2** «Auslandaktivitäten von Unternehmen» anschliessend an die innerstaatlichen Massnahmen des Bundes:

Daneben fördert er internationale Vereinbarungen und Standards.

Zum **Politikinstrument (Pi) 1** «Sorgfaltsprüfung im Bereich der Menschenrechte» erklärt der NAP:

Die schweizerische Gesetzgebung kennt keine generelle, rechtlich verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung für Unternehmen. Mögliche Regelungen in diesem Bereich müssten international breit abgestützt werden, um eine Benachteiligung des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu verhindern.

Im Kommentar zum **Leitprinzip 10** bekennt sich der Bundesrat praktisch schon zum aktiven Einsatz in Sachen neues UN-Abkommen:

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.

In Pi37 geht der NAP auf das entstehende Abkommen zu Transnationalen Konzernen und Menschenrechten ein und stellt dieses insbesondere in Frage. Das einzige, wozu der NAP sich diesbezüglich aktiv bekennt, ist «Die Schweiz wird den Verhandlungsprozess jedoch weiterhin beobachten und ihr Vorgehen mit gleichgesinnten Staaten abstim-

men». Wie haltlos die Kritik des NAP am entstehenden Abkommen ist und wie sehr die Schweiz vor dem Hintergrund des NAP eigentlich die Ausarbeitung des Abkommens unterstützen müsste, hat FIAN Schweiz ausführlich in der Stellungnahme [«Der Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte: Inhaltsreich, doch mutlos und smart nix»](#) dargelegt.

In Pi41 «Die Standards und Kontrollmechanismen der IAO» äussert sich der Bundesrat schon fast begeistert zur Ausarbeitung neuer Normen und zur Ratifizierung von Übereinkommen:

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

Auch wenn die Aussage in Pi46 «Rechenschaftspflicht und Zugang zu Abhilfe Projekt des UNO Hochkommissariats für Menschenrechte» wahrscheinlich v.a. auf das genannte Projekt gemünzt ist, kann sie auch als allgemeiner Grundsatz verstanden werden:

Die Schweiz setzt sich in internationalen Gremien für die koordinierte Regelung der Zuständigkeit von Gerichten und für einen verbesserten Zugang zu Abhilfe ein.

Die Grundhaltung des NAP ist auf aktiven Einsatz in internationalen Gremien und die Förderung bzw. Schaffung von internationalen Standards ausgerichtet. Die Schaffung eines Level Playing Fields in Sachen Wirtschaft und Menschenrechte hat für den Bundesrat gar hohe Priorität. In diesem Kontext muss das Pi37 revidiert werden und kann nicht als Rechtfertigung für die Inaktivität des Bundes genommen werden. Die Grundhaltung des NAP verlangt statt dessen eine aktive Mitarbeit bei der Ausarbeitung des neuen UN-Instruments.

3.7 Aussenpolitische Strategie des Bundesrats

Die [Aussenpolitische Strategie des Bundesrats 2016-2019](#) ruft geradezu nach einer aktiven und konstruktiven Teilnahme am Ausarbeitungsprozess des Abkommens. Die Unterstützung des Prozesses ist bestens in die Strategie eingebettet, wie folgende Zitate zeigen:

«Daher sind Erhalt und Ausbau des Wohlstands direkt mit den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und den entsprechenden globalen Regelwerken und Normen verbunden. Die Schweiz hat ein existenzielles Interesse [...] an transparenten, vorsehbaren und fairen Regelsystemen und Normen für die Weltwirtschaft.»

«Die Überwachung der effektiven Umsetzung der Menschenrechte ist eine weitere Priorität der Schweiz. Die Schweiz engagiert sich [...] dort, wo sie einen spezifischen, glaubwürdigen und substanziellen Beitrag zu leisten vermag (z.B. [...] Privatsektor und Menschenrechte).»

«Die Schweiz [...] gibt wesentliche Impulse für eine tragfähige und gerechte internationale Ordnung.»

«Die Schweiz engagiert sich für das Völkerrecht. Eine regel- und normenbasierte Ordnung ist Voraussetzung für internationale Stabilität.»

Die wirtschaftlichen Verflechtungen «ziehen eine dynamische internationale Regel- und Normensetzung nach sich. [...] Wohlstand nachhaltig bewahren, heisst für die Schweiz daher einerseits, international auf die Ausgestaltung dieser Regeln und Normen einzuwirken [...]»

Das Engagement der Schweiz umfasst auch «die Mitgestaltung gemeinsamer Antworten auf globale Herausforderungen». Es sei wichtig, dass «der längerfristig ausgerichteten Gestaltung der Globalisierung gebührend Aufmerksamkeit geschenkt wird.»

«Als stark globalisiertes Land mit einer exportorientierten Wirtschaft ist die Schweiz für [...] ihren Wohlstand auf ein stabiles Umfeld und eine tragfähige und gerechte internationale Ordnung angewiesen. [...] ist es wichtig und im Sinne der Interessen und Werte der Schweiz, dass sie mit einem umfassenden und kreativen Engagement ihr Umfeld mitgestaltet.»

Die «globalen Herausforderungen kennen keine Grenzen. Sie bedingen mehr denn je gemeinsames Handeln.»

Die auf Engagement, gemeinsames Handeln und Mitgestaltung bei globalen wirtschaftlichen Regelwerken ausgerichtete Aussenpolitische Strategie lässt eigentlich nur ein aktives Mitwirken bei der Ausarbeitung des neuen UN-Instruments zu. Die gegenwärtige Verweigerung widerspricht der Strategie.

3.8 Menschenrechtsstrategie des EDA

In der [Menschenrechtsstrategie des EDA 2016 - 2019](#) erklärt das EDA in **Kap. 3** «Strategische Ziele» im «Handlungsbereich 4: Die Schweiz engagiert sich für die Stärkung der Menschenrechtsinstitutionen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene»:

Die UNO ist die weltweit massgebende Organisation, was den Schutz der Menschenrechte betrifft, vor allem aufgrund des universellen Charakters dieser Rechte. In diesem Rahmen engagiert sich die Schweiz namentlich im Menschenrechtsrat, der Generalversammlung und ihrem Dritten Ausschuss sowie in den Organen des Wirtschafts- und Sozialrates oder innerhalb der Sonderorganisationen. [...]

In diesen Foren nimmt die Schweiz aktiv an den Debatten zu Menschenrechtsfragen und an der Aushandlung von Resolutionen oder anderen politischen Erklärungen teil, um [...] einen Beitrag zur Förderung eines verstärkten Schutzes der Menschenrechte auf internationaler Ebene zu leisten.

In **Kap. 4** «Operationelle Umsetzung», Unterkap. II «Multilaterales Engagement» bekräftigt das EDA:

Die Schweiz ergreift Initiativen im Rahmen multilateraler Gremien und beteiligt sich aktiv an ihrer Arbeit.

Auch die Menschenrechtsstrategie ruft nach einer aktiven Beteiligung an der Ausarbeitung des neuen UN-Instruments zum verstärkten Schutz der Menschenrechte auf internationaler Ebene.

3.9 Botschaft zur Konzernverantwortungsinitiative

In seiner Botschaft zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» (Konzernverantwortungsinitiative) vom 15. September 2017 setzt der Bundesrat stark auf ein international abgestimmtes Vorgehen bei regulatorischen Massnahmen und erkennt sogar einen Handlungsbedarf:

Der Bundesrat setzt daher auf ein international abgestimmtes Vorgehen [...].

Allerdings besteht ein Handlungsbedarf in den Bereichen in Wirtschaft und Menschenrechte sowie Umweltschutz sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene. Um dem Handlungsbedarf nachzukommen, setzt der Bundesrat auf ein international abgestimmtes Vorgehen [...].

Rechtsverbindliche Massnahmen und eigenverantwortliches Unternehmensverhalten sollten nicht Alternativen darstellen, sondern zusammenwirkende Ansätze, mit denen Synergien genutzt werden können. Gleichzeitig verzichtet der Bund auf Alleingänge und achtet darauf, dass mögliche Regelungen in diesem Bereich international breit abgestützt sind, um eine Benachteiligung des Wirtschaftsstandorts Schweiz zu verhindern.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass mögliche Regelungen in diesem Bereich international breit abgestützt sein sollen, um eine Benachteiligung des Wirtschaftsstandorts Schweiz zu verhindern.

Sofern nicht gleichzeitig weltweit vergleichbare Haftungsnormen eingeführt werden, würde die Initiative den Geschädigten nur wenig bis gar nicht helfen.

Mögliche Regelungen im Bereich Sorgfaltsprüfung müssten international breit abgestützt werden, um eine Benachteiligung des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu verhindern und die Effizienz solcher Regelungen sicherzustellen.

Und wiederum hebt er die internationale Zusammenarbeit und sogar die aktive Mitwirkung an der Erarbeitung von international breit abgestützten Instrumenten hervor:

Zudem trägt die Schweiz mit Massnahmen der internationalen Zusammenarbeit auch auf internationaler Ebene zur Umsetzung der Kernanliegen der Initiative bei.

[...] sieht es die Schweiz als ihre Pflicht an, sich besonders für die Achtung der Menschenrechte durch die Privatwirtschaft einzusetzen.

Auch wirkt der Bund aktiv an der Erarbeitung, Weiterentwicklung und Umsetzung von international breit abgestützten Initiativen, Leitlinien und Instrumenten v. a. im Rahmen der UNO, OECD und der IAO mit.

Die Mitarbeit am internationalen Abkommen zu verweigern, weil dessen Entwurf die – durch den Bundesrat bisher abgelehnte – verbindliche Sorgfaltsprüfung als Vorgabe für die nationalen Rechtssysteme beinhaltet, kann kein Argument sein. Über das Abkommen würde ja die verbindliche Sorgfaltsprüfung international breit abgestützt eingeführt werden.

Der Bundesrat lehnt in seiner Botschaft die Konzernverantwortungsinitiative unter anderem mit dem Hinweis darauf ab, dass er bei möglichen Regulierungen auf ein international breit abgestütztes Vorgehen setzt. Jetzt, wo sich mit der Ausarbeitung des neuen UN-Instruments eine hervorragende Gelegenheit für ein solches Vorgehen bietet, ist es unverständlich, wenn sich die Bundesverwaltung einer aktiven Teilnahme widersetzt. Dies lässt den Bundesrat unglaubwürdig erscheinen.

3.10 Fazit

Sämtliche relevanten Instrumente und Unterlagen **verlangen nach einer aktiven Beteiligung der Schweiz** an der Ausarbeitung des ersten internationalen Abkommens zu Transnationalen Konzernen und Menschenrechten.

Es lässt sich **keinerlei Rechtfertigung für das Abwarten und Beobachten** ableiten. Diese Haltung steht sogar **direkt im Gegensatz zu diversen Instrumenten des Bundes**.

Die Unterlassung der aktiven Mitarbeit erweist sich als Fall **fehlender Kohärenz** und muss insbesondere als **Bruch der menschenrechtlichen Schutzpflicht** der Schweiz gewertet werden.

Die Bundesverwaltung kann **auch ohne bundesrätliches Mandat** aktiv werden. Sie ist durch die oben behandelten Instrumente genügend mandatiert. Die **Aussagen im NAP und in der Botschaft zur Konzernverantwortungsinitiative** setzen der Bundesverwaltung wie dargestellt **keine Grenzen**. Es geht auch nicht an, dass sich die Bundesverwaltung darauf beruft, vor einer inhaltlichen Mitwirkung die Revision des NAP, die Abstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative sowie die Ergebnisse von rechtswissenschaftlichen Studien und internationalen Entwicklungen abzuwarten. Dies sind keine zwingenden Voraussetzungen, und in einer solchen Verzögerungshaltung lassen sich immer wieder neue Ereignisse finden, die abgewartet werden «müssen».

Die **internationale Entwicklung** verläuft – sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene – zunehmend **in Richtung verbindlicher Regulierung** («Verbindlichung von soft law»), insbesondere bezüglich Sorgfaltsprüfungspflichten. Die Schweiz wird sich dieser Entwicklung **nicht entziehen** können, kann sie aber **frühzeitig mitgestalten**.