



Konzernverantwortungsinitiative – was politisch in der Schweiz bisher geschah

Die Thematik Wirtschaft und Menschenrechte hat in letzter Zeit sowohl auf dem politischen Parkett wie auch in den Medien laufend an Dynamik und Relevanz gewonnen. Seit Jahrzehnten gibt es unzählige Beispiele dafür, wie multinationale Konzerne die Rechte von Menschen verletzen und die Umwelt schädigen. Viele haben auf den wachsenden gesellschaftlichen Druck reagiert und angefangen, sich mit ihrer Unternehmensverantwortung (Corporate Social Responsibility, CSR) auseinanderzusetzen. Die vielen Fälle von Schweizer Unternehmen, die in Menschenrechtsverletzungen involviert sind, zeigen aber, dass freiwillige Selbstverpflichtungen einzelner Firmen oder Branchen nicht ausreichen.

Auf internationaler Ebene wurde die Überwindung dieses unzulänglichen CSR-Ansatzes vor allem durch die einstimmige Annahme der «Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte» im UNO-Menschenrechtsrat 2011 vorangetrieben. Die UNO-Leitprinzipien gehen davon aus, dass eine freiwillige Selbstregulierung von Unternehmen und Branchen zwar nützlich sein kann, aber keinesfalls genügt: «Staaten (...) sollten eine intelligente Mischung (englisch: Smart Mix) nationaler und internationaler, rechtlich bindender und freiwilliger Massnahmen in Erwägung ziehen, um die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu fördern.»¹

Was macht die Schweiz?

Anders als viele andere Staaten verfügt die Schweiz bislang über kein Gesamtkonzept zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte, das den verschiedenen Bundesämtern, die mit der Privatwirtschaft zusammenarbeiten, als Referenzrahmen dienen könnte. Den globalen Entwicklungen kann sie sich aber dennoch nicht entziehen. Entsprechend wird auf Anstoss des Parlaments gegenwärtig ein Nationaler Aktionsplan für die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien erarbeitet (siehe unten: «Nationaler Aktionsplan für die Schweiz»).

Im Juni 2012 reichten über 50 Schweizer NGOs die von mehr als 135 000 Personen unterzeichnete Petition «Recht ohne Grenzen» ein. Diese forderte von Bundesrat und Parlament, dafür zu sorgen, dass (1) Firmen mit Sitz in der Schweiz die Menschenrechte und die Umwelt weltweit respektieren müssen und (2) allfällige Opfer von Verstössen hierzulande Zugang zu Rechtsmitteln erhalten. Die Petition sensibilisierte weite Kreise in der Politik und die breite Öffentlichkeit für die ungelösten Fragen rund um die Verantwortung von Schweizer Unternehmen. Eine ParlamentarierInnen-Gruppe mit VertreterInnen aus sieben Parteien (BDP, CVP, EVP, FDP, GLP, Grüne, SP) begleitete die Umsetzung der Petition durch das Parlament. Daraus resultierten mehr als 25 Vorstösse zum Themenkomplex Wirtschaft und Menschenrechte/Umwelt. Auch wenn das Parlament und die ausserpolitischen Kommissionen der beiden Räte die Forderungen von «Recht ohne Grenzen» mit der Begründung ablehnten, dass diese zu weit gehen, haben diese Kommissionen dennoch Vorstösse im Sinne der Petition verabschiedet.

Die Entwicklungen seit 2012

Sorgfaltsprüfungspflicht (Mandatory Human Rights Due Diligence)

Die ausserpolitische Kommission des Nationalrats forderte mit einem Postulat (12.3980) erfolgreich einen Bericht zur ersten Forderung der Petition «Recht ohne Grenzen» (Prävention). Am 28. Mai 2014 erfüllte der Bundesrat das Postulat und publizierte den rechtsvergleichenden Bericht «Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer



Konzernen». Der Bericht ist ein Meilenstein, denn der Bundesrat anerkennt darin das Problem sowie die Verantwortung der Schweiz und er stellt die richtige Frage nach einer Vorreiterrolle: «Die Schweiz als Standort zahlreicher international tätiger Unternehmen trägt für die Einhaltung der Menschenrechte und den Umweltschutz, namentlich auch in Ländern mit ungenügender Rechtsstaatlichkeit, eine grosse Verantwortung. Diese zeigt sich etwa bei Menschenrechtsverletzungen oder Umweltverschmutzungen durch Schweizer Unternehmen oder Konzerne. In diesen Fällen besteht zudem das Risiko von negativen Auswirkungen auf die Reputation der Schweiz. (...) Die Frage, ob die Schweiz bei der Umsetzung der UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte und anderer internationaler Standards im Bereich der Menschenrechte und des Umweltschutzes nicht eine Vorreiterrolle einnehmen sollte, ist deshalb berechtigt.» Der Bericht legt zudem verschiedene Möglichkeiten dar, wie eine Sorgfaltsprüfungspflicht im Schweizer Recht verankert werden könnte. Dieses präventive Instrument ist ein zentrales Element der UNO-Leitprinzipien. Bei der Sorgfaltsprüfung geht es darum, dass Firmen von vornherein (1) Risiken für Menschenrechte und Umwelt identifizieren, (2) entsprechende Massnahmen ergreifen und (3) darüber berichten.²

Am 1. September 2014 machte die aussenpolitische Kommission des Nationalrats den bisher bedeutendsten Schritt und forderte mit der Motion [14.3671](#) vom Bundesrat, den rechtsvergleichenden Bericht mit einer konkreten Gesetzesvorlage umzusetzen und eine Sorgfaltsprüfungspflicht einzuführen. Der Bundesrat empfahl die Motion zur Ablehnung, da sie «weiter als die EU-Regelung» gehe. Stattdessen wolle er zu gegebener Zeit die EU-Richtlinie für eine reine Berichtspflicht mit grosszügigen Ausnahmeregelungen autonom nachvollziehen. Am 11. März kam es im Nationalrat zu einer turbulenten und denkwürdigen Abstimmung über die Motion. Das Kernelement der Initiative, die Sorgfaltsprüfungspflicht, stellte sich als praktisch mehrheitsfähig heraus. Die Motion wurde mit 91 zu 90 Stimmen und Stichtentscheid des Präsidenten angenommen. Auf Drängen von Economieuisse, SVP und CVP kam es jedoch eineinhalb Stunden später zu einer Wiederholung der Abstimmung: Diesmal war das Resultat eine Ablehnung mit 95 zu 86 Stimmen.

Nationaler Aktionsplan (NAP) für die Schweiz

Das Postulat «Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz» ([12.3505](#)) wurde im Dezember 2012 auf Empfehlung des Bundesrats vom Nationalrat überwiesen. Demnach hätte der Bundesrat bis spätestens Ende 2014 einen Nationalen Aktionsplan (NAP) ausarbeiten sollen, wie die UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in der Schweiz umgesetzt werden sollen. Vier europäische Länder (Grossbritannien, Niederlande, Dänemark und Finnland) haben ihren NAP bereits in den letzten zwei Jahren vorgelegt. Da das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) jedoch der Ausarbeitung einer themenübergreifenden «CSR-Strategie» Priorität gab die dem NAP offensichtlich vorgehen soll, wurde diese Frist nicht eingehalten. Der Nationale Aktionsplan wird nun bis Juni 2015 erwartet. Die «CSR-Strategie» wurde am 1. April 2015 veröffentlicht. Wie erwartet setzt sie einseitig auf freiwilliges Engagement der Unternehmen und behandelt den NAP als eine untergeordnete Massnahme unter vielen.

Wiedergutmachung

Am 26. November 2014 stimmte der Ständerat einem Postulat ([14.3663](#)) zu, welches auch zur zweiten Forderung der Petition «Recht ohne Grenzen» (Zugang zu Wiedergutmachung) einen Bericht verlangt. Darin soll untersucht werden, mit welchen Massnahmen andere Länder gerichtliche und nichtgerichtliche Wiedergutmachung für Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen bieten und welche Massnahmen für die Schweiz angemessen wären. Der Bundesrat hat angekündigt, diese Studie in den Nationalen Aktionsplan zu integrieren (s. oben).

Die Annahme des Postulats ist ein weiteres wichtiges Signal, denn nach wie vor ist es für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen oder Umweltvergehen, gerade wenn diese in fragilen Staaten geschehen, fast unmöglich, rechtliche Wiedergutmachung zu erlangen. Gemäss den UNO-Leitprinzipien kommt in diesen Fällen auch den Sitzstaaten von Unternehmen eine Verantwortung zu. In einer Rede vom Juni 2014 vor der UNCTAD sagte Bundesrätin Simonetta Sommaruga, dass gerade in rohstoffreichen Entwicklungsländern keine Verbesserung der Lebensumstände für die Bevölkerung in Sicht sei, «solange für Opfer von schweren Menschenrechtsverletzungen kein Zugang zu Gerichten in Industrieländern besteht».

UNO-Ausschuss verlangt mehr

Trotz dieser Teilerfolge mangelt es an konkreten und überzeugenden Taten. Während die Probleme in den letzten Jahren anerkannt wurden, lassen Massnahmen auf sich warten. So sind Bundesrat und Parlament bisher nicht bereit, verbindliche Anforderungen an Unternehmen mit Sitz in der Schweiz zu formulieren. Im Februar 2015 kritisierte der UNO-Ausschuss für die Kinderrechte in seinen Empfehlungen an die Schweiz folgerichtig den alleinigen Fokus auf freiwillige Massnahmen: «Das Komitee ist besorgt, dass (die Schweiz) allein auf freiwillige Selbstregulierung setzt.» Der Ausschuss fordert von der Schweiz die Erarbeitung eines «klaren regulatorischen Rahmens», um sicherzustellen, dass Schweizer Unternehmen «die Menschenrechte nicht beeinträchtigen oder Umwelt-, Arbeits- und andere Standards gefährden». Explizit sollen Schweizer Unternehmen und ihre Tochtergesellschaften «rechtlich verantwortlich für alle Verletzungen der Kinder- und Menschenrechte» gemacht werden können.³ Ohne Kenntnis des Initiativtexts fordert dieser UNO-Ausschuss damit genau das, was die Konzernverantwortungsinitiative erreichen will.

1 Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, inoffizielle deutsche Übersetzung, S. 5.

2 Würdigung und Position von «Recht ohne Grenzen» zum rechtsvergleichenden Bericht sind hier zu finden: www.rechtohnegrenzen.ch/media/medialibrary/2014/07/rechtsvergleichender_bericht_analyse_public_de.pdf

3 Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Switzerland, S. 5.