

Botschaft des Bundesrates zur Konzernverantwortungsinitiative

Einschätzungen des Vereins Konzernverantwortungsinitiative, 15.9.2017

Handlungsbedarf und Instrumente sind unumstritten – Bundesrat setzt weiterhin auf Freiwilligkeit

Der Bundesrat teilt die Ansicht der Initiantinnen und Initianten, dass Menschenrechtsverletzungen durch Konzerne mit Sitz in der Schweiz ein Problem darstellen: «Wie bei den Menschenrechtsfragen sind auch im Umweltbereich die Herausforderungen gross. Sie können von lokal begrenzten Verschmutzungen durch Abfälle und Emissionen bis zur grossflächigen Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen von Mensch und Tier reichen (z. B. Böden, Wasser, Luft, Wald).»¹ Er hält fest, dass «ein Handlungsbedarf in den Bereichen Wirtschaft, Menschenrechte und Umweltschutz sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene»² bestehe. Der Bundesrat anerkennt zudem, dass die Schweiz besonders gefordert ist: «Als Standort einiger der wichtigsten multinationalen Unternehmen und Sportverbände der Welt sieht es die Schweiz als ihre Pflicht an, sich besonders für die Achtung der Menschenrechte durch die Privatwirtschaft einzusetzen.»³

Der Bundesrat anerkennt, dass das Instrument der Sorgfaltsprüfung, das Kernstück der Konzernverantwortungsinitiative, Gebot der Stunde ist. Er schreibt: «Demnach unterstützt der Bundesrat das Anliegen der Initiantinnen und Initianten bezüglich der Sorgfaltsprüfung grundsätzlich. Er erwartet von den Unternehmen, dass sie auch ohne gesetzliche Verpflichtung eine Sorgfaltsprüfung gemäss den UNO-Leitprinzipien durchführen. Eine solche Sorgfaltsprüfung ermöglicht es den Unternehmen, ihre menschenrechtliche Verantwortung gebührend wahrzunehmen. Sie sollen ihre Selbstverpflichtung zur Achtung der Menschenrechte auch kommunizieren.»⁴

Kurz: Der Bundesrat anerkennt das Problem, sieht den Handlungsbedarf und unterstützt den von der Initiative gewählten Lösungsansatz, die Sorgfaltsprüfung. Wieso der Bundesrat in der Folge nicht auch bereit ist, seine Erwartungen an die Konzerne mit Sitz in der Schweiz verbindlich zu formulieren, bleibt für die Initiantinnen und Initianten unverständlich. Der Bundesrat behält sich zwar vor, «Massnahmen bis hin zu rechtlich bindenden Instrumenten in Erwägung zu ziehen»⁵ doch anstatt die Gelegenheit zu nutzen, setzt er weiterhin auf fromme Wünsche an die Unternehmen.

Der Bundesrat unterschlägt gewichtige internationale Entwicklungen

Die Beschreibung der «internationalen Entwicklungen» in der Botschaft des Bundesrates ist äusserst lückenhaft: Zwar werden internationale Vereinbarungen und Instrumente wie UNO-Leitprinzipien, OECD-Leitsätze und die EU-Richtlinie über nichtfinanzielle Berichterstattung erwähnt, auf darüber hinausgehende Regulierungen in anderen Ländern geht der Bundesrat jedoch nicht ein. Das wäre im Kontext der Konzernverantwortungsinitiative und ihren Forderungen aber notwendig. So wird das

¹ Botschaft zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt», 15. September 2017, 2.1. Menschenrechte und Umweltrisiken: Kontext und Herausforderungen.

² a.a.O., 2.6 Fazit.

³ a.a.O., 2.4 Die Politik der Schweiz im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte.

⁴ a.a.O., 5.1.3 Sorgfaltsprüfung im Bereich Menschenrechte.

⁵ a.a.O., Übersicht.

umfassende Gesetz, das Frankreich 2017 verabschiedet hat, und das wie die Initiative eine Sorgfaltsprüfungspflicht in Verbindung mit einer Haftungsregelung vorsieht, in einem Nebensatz unter «Nachhaltigkeitsberichterstattung nach EU-Richtlinie» abgehandelt.⁶

Auch weitere wichtige Entwicklungen werden nicht erwähnt: So hat der UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte kürzlich den «General Comment Nr. 24» veröffentlicht. Darin hält der Ausschuss unter anderem fest, dass die Staaten verpflichtet sind, von Unternehmen menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung rechtsverbindlich zu verlangen. Zudem empfiehlt der Ausschuss die Einführung einer Konzernhaftungsregelung.⁷ Ähnliche Empfehlungen verabschiedete der Europarat bereits 2016.⁸

In der letzten Ausgabe der Zeitschrift «Aktuelle Juristische Praxis» legt Prof. Dr. Christine Kaufmann, Rechtsprofessorin an der Universität Zürich und Leiterin des Bereichs Wirtschaft und Menschenrechte am Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR eine andere Sicht dar als der Bundesrat. Sie schreibt: «International finden sich zunehmend verbindliche Sorgfaltspflichten, meistens zu spezifischen Aspekten unternehmerischen Handelns. (...) Daraus resultiert eine «Verbindlichkeit» und damit *Transformation* von *soft law* zu *hard law*.»⁹ Anders als der Bundesrat geht Kaufmann folgerichtig auch auf verschiedene Regulierungen ein: Den britischen «Modern Slavery Act 2015», das französische «Loi sur le devoir de vigilance 2017»; das niederländische «Child Labour Due Diligence Law 2017» und die EU-Verordnung zu Konfliktmineralien.

Wenn der Bundesrat also zum Schluss kommt, dass keine andere Rechtsordnung eine vergleichbare Regelung kennt, stellt er sich damit einschlägiger Expertise entgegen.

Schwache Argumente gegen die Initiative

Die in der Botschaft aufgeführten «Mängel der Initiative» überzeugen nicht. So wird vor einem Alleingang der Schweiz und einem damit verbunden Wegzug von Konzernen gewarnt. Wäre die Zusammenstellung der internationalen Entwicklungen nicht derart lückenhaft, könnte ein stringenter Text wohl kaum zum Schluss kommen, dass Konzerne bei Annahme der Initiative ihren Sitz ins Ausland zu verlegen drohen. Im Gegenteil: Angesichts der zunehmenden Regulierungen im Ausland droht die Schweiz zum Anziehungspunkt für dubiose Geschäfte zu werden.

Zudem ist nicht nachvollziehbar, wieso der Bundesrat zwar menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungen von Konzernen erwartet und betont, dass viele solche schon durchführten – aber dann plötzlich vor hohen Kosten für Konzerne und grossen Gefahren bei der Implementierung warnt.

Ähnlich verhält es sich mit den abstrusen rechtspolitischen Interpretationen der Wirtschaftsverbände: In der Botschaft steht zwar richtigerweise: «Nach den Grundsätzen des internationalen Privatrechts sind für Klagen aus unerlaubter Handlung die Gerichte am Wohnsitz des Beklagten oder die Gerichte am Handlungs- bzw. Erfolgsort zuständig.» Entsprechend ist in der Initiative als Gerichtsstand der Sitz des Beklagten vorgesehen. Dass der Bundesrat im Nachsatz schreibt «Die Initiative will eine Verschiebung der Zuständigkeit auf Schweizer Gerichte herbeiführen.»¹⁰, ist irreführend.

⁶ a.a.O., 2.2.8 Nachhaltigkeitsberichterstattung nach EU-Richtlinie.

⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment Nr. 24, 23.6.2017, E/C.12/GC/24, § 16, [Weblink](#), insbesondere Para 16, 33, 42, 44. Solche General Comments der UNO-Ausschüsse sind gemäss dem Bundesgericht wichtige Erkenntnisquellen für die Auslegung der Menschenrechtsabkommen (BGE 137 I 305, 325).

⁸ Recommendation CM/Rec(2016)3 of the Committee of Ministers to member States on human rights and business, 2. März 2016: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c1ad4 (Zugriff 3.8.2017)

⁹ Kaufmann, Christine, Menschen- und umweltrechtliche Sorgfaltsprüfung im internationalen Vergleich, in: AJP/PJA 8/2017, S. 967- 977.

¹⁰ a.a.O., 4.4.3 Eingriff in die Souveränität anderer Länder.

Bundesrat anerkennt: Haftungsregelung ist nicht exotisch – KMU sind ausgenommen

Der Verein Konzernverantwortungsinitiative begrüsst, dass der Bundesrat wichtige Passagen der Initiative korrekt auslegt und damit den falschen Behauptungen der Konzernlobby entgegentritt.

So schreibt der Bundesrat richtig, dass die Haftungsregelung in der Initiative der Geschäftsherrenhaftung nachgebildet ist und damit nichts Exotisches darstellt. Während die Konzernlobby in irreführender Weise behauptet, mit der Initiative «haftet das Unternehmen faktisch immer und für alles»¹¹, schreibt der Bundesrat korrekt, dass sich die Haftung nur auf kontrollierte Unternehmen erstreckt: «Die Haftungsregelung beschränkt sich somit (im Gegensatz zur Sorgfaltsprüfungspflicht) nur auf kontrollierte Unternehmen. Sie bezieht sich jedoch grundsätzlich nicht auf die Geschäftsbeziehungen bzw. die Lieferkette.»¹²

Ebenso ist zu begrüessen, dass der Bundesrat die Ausnahmen für KMU in der Initiative richtig wiedergibt. Gemäss Initiativtext sind KMU nämlich ausgenommen, ausser sie sind in einem Hochrisikosektor tätig (z.B. im Diamantenhandel). Während die Konzernlobby das in Zweifel zieht, schreibt der Bundesrat richtig: «Diesen Befürchtungen [der «Wirtschaft»] ist entgegenzuhalten, dass der Initiativtext dem Gesetzgeber bei der Umschreibung der Ausnahmen von der Sorgfaltsprüfungspflicht für KMU explizit einen Gestaltungsspielraum einräumt, um den besonderen Bedürfnissen dieser Unternehmen Rechnung zu tragen.»

Handlungsbedarf, aber keine Massnahmen

Der Bundesrat beschreibt als «Antworten auf die Initiative» verschiedene Berichte und Pläne. Leider enthalten diese entweder gar keine Massnahmen oder solche, die kaum oder gar nicht wirksam sind. Exemplarisch zeigt sich das am Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte: Er erschöpft sich in einer Bestandsaufnahme bestehender Regulierungen und Politiken in der Schweiz. Auf verbindliche Regulierung, z.B. von Risikosektoren oder Nachvollzug von EU-Verordnungen wird gänzlich verzichtet. Von 50 aufgelisteten «Politikinstrumenten» sind nur sechs neu und auch diese beschränken sich auf Promotion oder auf die Verbesserung bestehender Instrumente aus der Aussenpolitik.

Zum Aktionsplan Grüne Wirtschaft schreibt der Bundesrat in der Botschaft sogar selber: «Der Aktionsplan Grüne Wirtschaft enthält jedoch keine Instrumente, um die Einhaltung internationaler Umweltstandards durch die schweizerischen Unternehmen bei ihren Auslandstätigkeiten sicherzustellen.»¹³

Fazit: Zwar bestätigt der Bundesrat den Handlungsbedarf und erwartet von den Konzernen mit Sitz in der Schweiz, dass sie menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungen durchführen. Gleichzeitig will er diese aber nicht gesetzlich verankern, obwohl sich seit Jahren zeigt, dass freiwillige Massnahmen nicht ausreichen. Diese Einsicht setzt sich international durch: So haben die EU und viele Nachbarländer bereits Regulierungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte verabschiedet. Damit verpasst der Bundesrat eine Chance, um dubiose Geschäftspraktiken zu unterbinden.

¹¹ Economiesuisse Dossier <https://www.economiesuisse.ch/de/dossiers/loesungen-statt-gerichtsprozesse/dossier>

¹² a.a.O., 4.2.3 Haftung auch für kontrollierte Unternehmen im Ausland.

¹³ a.a.O., 5.2 Aktionsplan Grüne Wirtschaft.