



Bern, 14.09.2018

Unternehmen und Menschenrechte: Vergleichende Analyse der gerichtlichen und aussergerichtlichen Massnahmen, die den Zugang zu Wiedergutmachung ermöglichen

Bericht in Erfüllung des Postulats 14.3663 APK-S
vom 26. November 2014

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag	3
2	Studie «Access to remedy»	4
3	Analyse der von anderen Staaten getroffenen Massnahmen	4
3.1	Gerichtliche Beschwerdemechanismen	4
3.2	Aussergerichtliche Beschwerdemechanismen	6
3.3	Zusammenspiel von gerichtlichen und aussergerichtlichen Beschwerdemechanismen	8
3.4	Internationale Tendenzen	8
4	Geprüfte Szenarien und Position des Bundesrates	9
5	Geprüfte Optionen und Massnahmen, die in der Schweiz umgesetzt werden sollen	10
5.1	Erhöhung der Sichtbarkeit der Mechanismen, die den Zugang zu Wiedergutmachung ermöglichen	10
5.2	Einrichtung eines Multistakeholder-Dialogs über den Zugang zu Wiedergutmachung	10
5.3	Vereinheitlichung oder Angleichung der Verfahren der staatlichen aussergerichtlichen Mechanismen	11
5.4	Die Rolle der nationalen Menschenrechtsinstitution	12
5.5	Stärkung des Nationalen OECD-Kontaktpunkts	12
5.6	Swiss Investment Fund for Emerging Markets SIFEM	13
5.7	Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV)	13
5.8	Gerichtliche Beschwerdemechanismen und rechtsverbindliche Pflichten	14
6	Schlussfolgerungen	16

1 Auftrag

Mit dem nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte (nachstehend NAP Wirtschaft und Menschenrechte), der in Erfüllung von Postulat 12.3503 «*Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz*» erarbeitet wurde, bekennt sich der Bundesrat zur Pflicht, den Zugang zu Abhilfe für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen zu gewähren, die sich im Schweizer Hoheitsgebiet und/oder unter Schweizer Jurisdiktion ereignet haben. Der Bundesrat anerkennt zudem seine Verantwortung, Betroffenen Zugang zu Schweizer Beschwerdemechanismen zu ermöglichen, wenn in der Schweiz ansässige Unternehmen an Menschenrechtsverletzungen im Ausland beteiligt sind und Betroffene im Gaststaat keinen angemessenen Zugang zu wirksamer Abhilfe haben. Dabei werden im Sinne eines Smart Mix gerichtliche und aussergerichtliche Mechanismen in Betracht gezogen. In den letzten Jahren hat die Bundesverwaltung mehrere Massnahmen und Berichte über die Tätigkeiten von Unternehmen und deren mögliche Auswirkungen auf die Wahrung der Menschenrechte vorgelegt.¹ Der Bundesrat hat jedoch das Bedürfnis nach mehr Informationen über die gerichtlichen und aussergerichtlichen Mechanismen erkannt, die bei Menschenrechtsverletzungen im Ausland Wiedergutmachung in der Schweiz schaffen können.

Das Postulat 14.3663 AKP-S vom 26. November 2014 hat folgenden Wortlaut: «Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht zu analysieren, welche gerichtlichen und nichtgerichtlichen Massnahmen in anderen Staaten umgesetzt werden, um Personen, deren Menschenrechte durch ein Unternehmen in einem Gaststaat verletzt wurden, einen effektiven Zugang zu Wiedergutmachung im Heimatstaat der Unternehmen zu ermöglichen. Der Bundesrat wird gebeten, ausgehend von dieser Analyse die Umsetzung allfälliger gerichtlicher und nichtgerichtlicher Massnahmen zu prüfen, welche auch in der Schweiz, dem Heimatstaat der Unternehmen, einen effektiven Zugang zu Wiedergutmachung ermöglichen können. Eine Minderheit (Eder, Bischof, Bischofberger, Germann, Keller-Sutter) beantragt, das Postulat abzulehnen».

Die Bundesverwaltung hat das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) und das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) mit der Erarbeitung einer Studie beauftragt, welche die erforderlichen Informationen zur Erfüllung des ersten Teils des Postulates liefern sollte.² Auf der Grundlage dieser Studie (vgl. Kapitel 2 der Studie «Access to remedy») prüfte der Bundesrat die gerichtlichen und aussergerichtlichen Massnahmen, die er erarbeiten möchte, um bei Menschenrechtsverletzungen durch Tätigkeiten eines Unternehmens in einem anderen Land den Zugang zu Rechtsmitteln in der Schweiz zu verbessern.

Wie schon in seiner Antwort vom 5. November 2014 auf dieses Postulat dargelegt, ist der Bundesrat der Ansicht, dass die beantragte Prüfung einen engen materiellen Zusammenhang mit dem NAP Wirtschaft und Menschenrechte hat. Um eine optimale Kohärenz sicherzustellen und um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, werden die in diesem Bericht vorgelegten Massnahmen in die Aktualisierung des NAP Wirtschaft und Menschenrechte einfließen. Die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte (nachstehend UNO-Leitprinzipien) erinnern die Staaten daran, dass sie geeignete Massnahmen treffen müssen, um durch gerichtliche, administrative, gesetzgeberische oder andere geeignete Mittel dafür Sorge zu tragen, dass von Menschenrechtsverletzungen betroffene Personen Zugang zu wirksamer Abhilfe haben, sofern solche Verletzungen in ihrem Hoheitsgebiet und/oder unter ihrer Jurisdiktion vorkommen. Dies ist Teil ihrer

¹ Siehe Rechtsvergleichender Bericht. Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen. Bericht vom 2. Mai 2014 in Erfüllung des Postulates 12.3980 APK-N; Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013; Bericht vom 9. Dezember 2016 in Erfüllung des Postulates 12.3503, «Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz».

² Christine Kaufmann, Lukas Heckendorn Urscheler, *Access to Remedy. Study commissioned by the FDFA with a view to fulfilling Postulate 14.3663*: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte und Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung; Zürich und Lausanne, 2017. Verfügbar unter: <http://skmr.ch/de/themenbereiche/wirtschaft/publikationen/access-to-remedy.html> und https://www.isdc.ch/media/1637/access-to-remedy_english.pdf

Pflicht, ihren Bürgerinnen und Bürgern Schutz gegenüber mit Unternehmen zusammenhängenden Menschenrechtsverletzungen zu gewähren. Die UNO-Leitprinzipien schaffen keine neuen bindenden Verpflichtungen für die Schweiz, sondern klären und präzisieren die Auswirkungen der einschlägigen Bestimmungen der derzeit geltenden Normen im Menschenrechtsbereich (von der Schweiz ratifizierte internationale Verträge).

2 Studie «Access to remedy»

Die Studie «Access to remedy» (nachfolgend Studie) fokussiert auf die staatlichen Instrumente, wobei sowohl gerichtliche als auch aussergerichtliche Rechtsbehelfe untersucht werden. Die nichtstaatlichen Mechanismen, wie beispielsweise die betrieblichen Mechanismen in Unternehmen, sind nicht Thema der Studie.

Die Studie beleuchtet zunächst die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit der derzeit in der Schweiz bestehenden gerichtlichen und aussergerichtlichen Rechtsbehelfe für Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Schweizer Unternehmen im Ausland. Darauf folgen vergleichende Analysen zum Zugang zu gerichtlichen (Teil III) und aussergerichtlichen (Teil IV) Beschwerdemechanismen in anderen Ländern. Die Vergleichsstudie umfasst die Länder Dänemark, Deutschland, Vereinigtes Königreich, Frankreich, die Niederlande, die USA und Kanada. Anschliessend wird das Zusammenspiel von gerichtlichen und aussergerichtlichen Mechanismen erläutert (Teil V), gefolgt von einem Ausblick auf die Trends, die sich anhand der internationalen politischen Impulse und der einzelstaatlichen Regulierungstätigkeit erkennen lassen. Die Studie schliesst mit Empfehlungen an die Adresse der Schweiz (Teil VI). Die Anhänge enthalten ausführliche Berichte über die Rechtsbehelfe zur Wiedergutmachung sowie über die kollektiven Rechtsschutzinstrumente für Opfer in Deutschland, Frankreich, Dänemark, im Vereinigten Königreich und in den USA.

Auf der Grundlage dieser Studie wurde der vorliegende Bericht in Erfüllung des Postulats verfasst.

3 Analyse der von anderen Staaten getroffenen Massnahmen

Dieses Kapitel analysiert die in anderen Staaten umgesetzten gerichtlichen und aussergerichtlichen Massnahmen, um Personen, deren Menschenrechte durch ein Unternehmen in einem Gaststaat verletzt wurden, einen effektiven Zugang zu Wiedergutmachung im Heimatstaat dieses Unternehmens zu ermöglichen.

3.1 Gerichtliche Beschwerdemechanismen

In anderen Jurisdiktionen stehen den Opfern von Menschenrechtsverletzungen gerichtliche Beschwerdemechanismen offen, die sich entweder aus der zivilrechtlichen Haftung eines Unternehmens und/oder seiner Führungsverantwortlichen oder aus der individuellen oder betrieblichen strafrechtlichen Haftung ergeben. Inwieweit Personen, die durch Handlungen eines ausländischen Unternehmens geschädigt wurden, Zugang zu den Gerichten im Heimatstaat des Unternehmens haben, ist abhängig von der einzelstaatlichen Gesetzgebung und insbesondere davon, ob der Heimatstaat das Verfahren auf den zivilrechtlichen oder strafrechtlichen Weg verweist. Unterschiede bestehen nicht nur auf materiell-rechtlicher Ebene, sondern auch bei den Verfahrensregeln, die das berechtigte Interesse der Person definieren, die eine Rechtsverletzung geltend macht.

Strafrechtliche Haftung

Es ist generell möglich, Unternehmen strafrechtlich zu belangen (ausser z. B. in Deutschland). Zusätzlich zum oder anstelle des Unternehmens ist es mitunter möglich, den haftbaren Mitarbeiter oder allenfalls die Führungsverantwortlichen des Unternehmens zu belangen. Trotz der Bereitschaft einiger Länder, die strafrechtliche Haftung der Unternehmen generell anzuerkennen, ist die Wahrscheinlichkeit für Opfer einer Menschenrechtsverletzung, Zugang zu Abhilfe zu erhalten, derzeit gering. Die Gründe dafür sind: (1) die fehlenden Rechtsgrundlagen, verbunden mit (2) der eingeschränkten Zuständigkeit der angerufenen Gerichte. Keine der analysierten Rechtsordnungen stellt derzeit Menschenrechtsverletzungen, die von einem Unternehmen begangen werden, ausdrücklich unter Strafe. Die Schweiz liegt somit in der Norm. Tätigkeiten, die Körperverletzungen oder den Tod zur Folge haben, werden gemäss den Bestimmungen des Strafgesetzbuches (StGB) geahndet. Das StGB sieht eine *strafrechtliche Haftung der Unternehmen* grundsätzlich vor. Diese ist jedoch entweder auf Fälle, in denen der Urheber wegen «organisationsbedingten Versagens» nicht zur Verantwortung gezogen werden kann (wobei der Begriff von der Rechtsprechung noch präzisiert werden muss), oder auf bestimmte Delikte (insbesondere Korruptionsdelikte) im Zusammenhang mit Fällen beschränkt, in denen das Unternehmen «nicht alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Massnahmen getroffen hat, um eine solche Straftat zu verhindern» (Art. 102 StGB). Die strafrechtliche Haftung der Unternehmen gemäss Schweizer Recht deckt deshalb nicht zwingend alle schweren Menschenrechtsverletzungen ab. Die Unsicherheiten und Einschränkungen des schweizerischen Strafrechts in diesem Bereich genügen gewissen Erfordernissen nicht, die in den Handlungsanleitungen des UNO-Hochkommissars für Menschenrechte genannt werden.³ Sie finden sich allerdings auch in vielen anderen Jurisdiktionen.

Hinsichtlich der Verantwortung für Lieferketten folgt das StGB dem internationalen Trend, wonach es unter den gegenwärtigen rechtlichen Rahmenbedingungen keine Primärhaftung für Handlungen von Tochtergesellschaften gibt.

Die Entscheidung eines Gerichts, auf ein Strafverfahren einzutreten, hängt zum einen vom generellen Verständnis der strafrechtlichen Unternehmenshaftung im jeweiligen einzelstaatlichen Rechtssystem und zum anderen von der gerichtlichen Zuständigkeit für die Straftat und die geltend gemachten Schäden ab. Die gerichtliche Zuständigkeit richtet sich in den meisten kontinentalen Rechtsordnungen bei einem Grossteil der schweren Straftaten in der Regel nach dem aktiven Personalitätsprinzip (Staatsangehörigkeit des Angeschuldigten) und dem passiven Personalitätsprinzip (Staatsangehörigkeit des Opfers).

Zivilrechtliche Haftung

Aufgrund signifikanter Unterschiede im jeweiligen Obligationenrecht, Gesellschaftsrecht und Wettbewerbsrecht werden zivilrechtliche Ansprüche in den analysierten Jurisdiktionen sehr unterschiedlich behandelt. Die Mehrheit der untersuchten Jurisdiktionen verzichtet darauf, klare und rechtsverbindliche Menschenrechtsverpflichtungen für die Auslandaktivitäten privater Akteure festzulegen. Allerdings können die Opfer zivilrechtliche Ansprüche wegen Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen in der Regel auch gestützt auf andere Rechtsgrundlagen, wie das Vertrags- oder Haftpflichtrecht, einklagen.

Im Bereich des Gesellschafts- und Haftpflichtrechts ist festzuhalten, dass die Grundanforderung der Handlungsanleitungen des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte – der Erlass klarer Haftungsregeln für Handlungen von Tochtergesellschaften im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte – in den untersuchten Jurisdiktionen mehrheitlich nicht erfüllt wird. Abgesehen von den Sorgfaltspflichtregelungen, die in jüngerer Zeit in einigen Jurisdiktionen eingeführt wurden und häufig auf spezifische Probleme wie Konfliktmineralien oder Kinderarbeit beschränkt sind, lässt die Gerichtspraxis noch keine

³ Büro des UNO-Hochkommissars für Menschenrechte, *Improving accountability and access to remedy for victims of business-related human rights abuse*, A/HRC/32/19, 2016. Verfügbar unter http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ARP_1.aspx

Schlüsse auf das Ergebnis künftiger Fälle zu. Die derzeitigen Rechtsvorschriften in der Schweiz sind klar und restriktiv. Dennoch ist nicht auszuschliessen (wie Fälle in anderen Systemen gezeigt haben), dass Musterklagen in der Schweiz vor Gericht gebracht werden, um die geltenden rechtlichen Grenzen auszuloten.

Verfahren

Schliesslich können auch praktische Verfahrensaspekte den effektiven Zugang der Opfer zu gerichtlichen Rechtsbehelfen erschweren. Dazu gehören der Zugang zu rechtlicher Vertretung, die Verfügbarkeit kollektiver Rechtsschutzmechanismen sowie die Gerichts- und Anwaltskosten (siehe Ziffer 5.8 unten).

Das Klagerecht der Opfer richtet sich nach Anforderungen, die unter Umständen sehr schwer zu erfüllen sind, wenn die Straftat ausserhalb der Jurisdiktion des Heimatstaates begangen wurde und wenn entweder das Opfer oder der Täter ausländische Staatsangehörige sind.

Was die Beweislast betrifft, so zeigt die vergleichende Analyse einen Trend in mehreren (aber nicht allen) Jurisdiktionen wie den Niederlanden und Frankreich zur Umkehr bzw. zur Modifizierung der Beweislast (zugunsten des Opfers) in wichtigen Haftungsfällen. In der Schweiz ist dies ausser in einigen sehr eingeschränkten Bereichen zurzeit nicht der Fall.

Internationale Zuständigkeit und anwendbares Recht

Was die Frage der zuständigen Jurisdiktion und des anwendbaren Rechts – einem entscheidenden Punkt bei grenzüberschreitenden Fällen – betrifft, gibt es zwischen den europäischen Ländern relativ wenige Unterschiede. Alle analysierten Jurisdiktionen haben in der Regel die Befugnis, die im Inland ansässigen Muttergesellschaften zu verurteilen. Dies ist auch nach Schweizer Recht der Fall. Schwieriger ist es jedoch, die zuständigen Jurisdiktionen zu eruieren, die über Tochtergesellschaften befinden können. Für Unternehmen, die nicht im Inland ansässig sind, kann der Gerichtsstand auch dort sein, wo eine Straftat begangen wurde (z. B. dort, wo Entscheidungen getroffen wurden, obwohl dies nicht unstrittig ist), dort, wo ein kollektives Verfahren eingeleitet wurde oder, in bestimmten Jurisdiktionen (wie der Schweiz), dort, wo ein Notgerichtsstand für schwere Menschenrechtsverletzungen geschaffen wurde. In der Schweiz gibt es keine Mechanismen, wonach ein Gericht seine gesetzliche oder völkerrechtliche Zuständigkeit für einen anhängigen Fall aufgrund von Opportunitätserwägungen verneinen darf (*Forum non conveniens*), wie dies in den Common-Law-Systemen der Fall ist. Was das anwendbare Recht angeht, gibt es eine allgemeine (auch in der Schweiz gültige) Regel, wonach das Recht des Landes anzuwenden ist, in dem die Straftat begangen wurde. Das Recht des Heimatstaates einer Gesellschaft findet somit generell nur auf Taten (einschliesslich gegebenenfalls Entscheide) in der Schweiz Anwendung. Viele Jurisdiktionen erlauben auch die Anwendung des Rechts am Gerichtsort, wenn dies aus zwingenden Gründen der öffentlichen Ordnung zwingend erforderlich erscheint. Die Schweiz steht auch hier im Einklang mit den internationalen Trends, auch wenn die Gerichte diese Ausnahmeklausel nur in Ausnahmefällen anwenden würden.

3.2 Aussergerichtliche Beschwerdemechanismen

Es gibt vier Arten von staatlichen Einrichtungen, die Opfern von wirtschaftsbedingten Menschenrechtsverletzungen aussergerichtliche Rechtsbehelfe anbieten können: die Nationalen Kontaktpunkte für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die nationalen Menschenrechtsinstitutionen, die Ombudsstellen (Ombudspersonen) und die Mechanismen in den Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen.

Nationaler OECD-Kontaktpunkt

Abgesehen vom Nationalen Kontaktpunkt der OECD gibt es in der Schweiz keine staatlichen aussergerichtlichen Mechanismen, die speziell auf die Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen ausgerichtet sind.

Die nationalen Kontaktpunkte werden gemäss den Verfahrenstechnischen Anleitungen der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen errichtet. Sie unterscheiden sich von Land zu Land erheblich, sowohl bezüglich der institutionellen Strukturen, der Finanzierung und der Beschwerdemechanismen als auch in Bezug auf die angebotene Hilfe für die Opfer. Das Sekretariat des Nationalen Kontaktpunktes in der Schweiz ist im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) angesiedelt. Der Nationale Kontaktpunkt der Schweiz schneidet im internationalen Vergleich eher gut ab (vgl. Ziffer 5.5 unten). Er nimmt Beschwerden entgegen und kann Vermittlerdienste, die zur Wiedergutmachungen führen können, anbieten. Im Einklang mit seinem Mandat richtet er jedoch keine Entschädigungen aus.

Nationale Menschenrechtsinstitutionen

Zu den Aufgaben der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) gehören insbesondere die Beratung von Opfern von Menschenrechtsverletzungen über mögliche Rechtsbehelfe, die Untersuchung von Beschwerden, das Angebot von Schlichtungsdiensten und die Abgabe von Empfehlungen an Behörden betreffend Gesetzgebung und Verwaltungspraktiken. In der Schweiz ist eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) im Aufbau (siehe Ziffer 5.4 unten).

Ombudsstellen

Die Funktionen und das Tätigkeitsfeld der Ombudsstellen (einschliesslich Ombudspersonen) unterscheiden sich von Land zu Land beträchtlich. Es gibt keine Ombudsstelle für Wirtschaft und Menschenrechte per se, aber etliche Beispiele von Ombudsstellen, die sich mit spezifischen Aspekten befassen, unter anderem im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Diese wurden speziell ins Leben gerufen, um den Fokus beispielsweise auf die Bekämpfung von Diskriminierung, den Datenschutz oder die Rechte von Kindern zu legen oder um die Rechtmässigkeit von Verwaltungsentscheidungen der Behörden zu überprüfen. In der Schweiz gibt es mehrere solcher Ombudsstellen oder Ombudspersonen.⁴ Wie in den anderen Staaten auch verfügt jedoch keine dieser Ombudsstellen über die Kompetenzen, sich mit spezifischen Fragen zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte zu befassen. Gewöhnlich können Ombudsstellen in der Schweiz Empfehlungen abgeben, aber keine verbindlichen Entscheidungen treffen. Ombudsstellen können individuelle und kollektive Beschwerden in Bereichen entgegennehmen, die durch Gesetze oder unverbindliche Rechtsakte im Zusammenhang mit bestehendem Recht festgelegt sind.

In der Schweiz gibt es zudem eine Reihe von Einrichtungen, die keine Beschwerden entgegennehmen, sondern Beratungsdienste für Opfer anbieten.⁵ Dazu kommen Schieds- und Schlichtungsstellen, die ebenfalls Beschwerden entgegennehmen, Schlichtungs- oder Schiedsverfahren anbieten und in gewissen Fällen Versöhnungs- oder Wiedergutmachungsmassnahmen anordnen können.

Finanzierungsinstrumente der öffentlichen Hand

Die letzten staatlichen aussergerichtlichen Rechtsbehelfe sind diejenigen im Zusammenhang mit Finanzierungsinstrumenten der öffentlichen Hand, insbesondere Exportkreditagenturen und nationalen

⁴ In der Studie werden insbesondere die folgenden Institutionen erwähnt: Ombudscom, Ombud-Postcom, Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen, Tripartite Kommission des Bundes im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr, Beschwerdeverfahren der Vereinigung des internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister, Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Preisüberwacher, Eidgenössische Einigungsstelle zur Beilegung von kollektiven Arbeitsstreitigkeiten. Siehe auch die auf der Website des Eidgenössischen Büros für Konsumentenfragen aufgeführten Ombudsstellen und Beschwerdeinstanzen der aussergerichtlichen Streitbeilegung: <https://www.konsum.admin.ch/bfk/de/home/dienstleistungen/auskunftsstelle/ombudsstellen.html>

⁵ Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann.

(bilateralen) Entwicklungsfinanzierungsagenturen. Aussergerichtliche Beschwerdemechanismen im Rahmen von Exportkreditagenturen sind in den untersuchten Ländern mit Ausnahme der USA noch nicht weit verbreitet. Solche Mechanismen existieren jedoch in einigen anderen Jurisdiktionen. In Ermangelung entscheidender Erfahrungen mit solchen Mechanismen bleibt die Frage offen, wie der Zugang zu Abhilfemassnahmen am wirksamsten gewährleistet werden kann. Die schweizerische Exportkreditagentur ist die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV, siehe Ziffer 5.7 unten). Die meisten Entwicklungsfinanzierungseinrichtungen sehen Beschwerdemechanismen vor. Es gibt kein Standardmodell, da einige Mechanismen innerhalb und andere ausserhalb der Finanzierungsagenturen angesiedelt sind. Die schweizerische Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft ist der Swiss Investment Fund for Emerging Markets, SIFEM (siehe Ziffer 5.6 unten).

Mit ihrer aktuellen Palette staatlicher aussergerichtlicher Mechanismen nimmt die Schweiz eine Position im Mittelfeld der untersuchten Länder ein.

3.3 Zusammenspiel von gerichtlichen und aussergerichtlichen Beschwerdemechanismen

Es gibt kaum Anhaltspunkte, die auf einen Zusammenhang zwischen dem Zugang zu gerichtlichen Beschwerdemechanismen und der Verfügbarkeit von aussergerichtlichen Beschwerdemechanismen hindeuten. Es ist nicht so, dass in Jurisdiktionen, in denen erhebliche Hindernisse für gerichtliche Beschwerdemechanismen bestehen, zwingend und üblicherweise aussergerichtliche Beschwerdemechanismen entwickelt werden. Umgekehrt ist ein leichter Zugang zu gerichtlichen Mechanismen nicht zwangsläufig ein Hemmnis für die Entwicklung aussergerichtlicher Mechanismen.

In den untersuchten Jurisdiktionen gibt es keine Mechanismen zur Koordinierung der gerichtlichen und aussergerichtlichen Beschwerdemöglichkeiten, wie beispielsweise die Aussetzung von Gerichtsverfahren bis zum Abschluss der aussergerichtlichen Verhandlungen/Verfahren. Es gibt jedoch Fälle, die zeigen, dass das Zusammenspiel von gerichtlichen und aussergerichtlichen Beschwerdemechanismen schwierig sein kann, etwa wenn ein aussergerichtlicher Mechanismus Schlüsse aus der fehlenden Rechtsprechung in einem bestimmten Fall zieht. Die Ergebnisse von aussergerichtlichen Mechanismen könnten auch gerichtliche Verfahren beeinflussen.

In bestimmten Jurisdiktionen wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um den Zugang zu gerichtlichen und aussergerichtlichen Mechanismen zu vereinfachen (wie in den Niederlanden und in Dänemark), während dies andere Länder als weniger dringlich erachten. Ausserdem konzentrieren sich einige Jurisdiktionen stärker auf die gerichtlichen Mechanismen (dies scheint in den USA und in Deutschland der Fall zu sein), während andere Länder beide Arten der Abhilfe gleich gewichten. Zu beachten ist, dass das im aktuellen Kontext wichtigste aussergerichtliche Beschwerdeinstrument, der Nationale OECD-Kontaktpunkt, auf eine internationale Initiative zurückgeht.

3.4 Internationale Tendenzen

Die staatlichen Ansätze betreffend Zugang zu Wiedergutmachung sind äusserst vielgestaltig, jeder hat seine Stärken und Schwächen: Die Empfehlungen der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte werden in den verschiedenen Rechtsordnungen und politischen Systeme in materiell- und verfahrensrechtlicher Hinsicht sehr unterschiedlich erfüllt.

Es gibt auf internationaler Ebene keine einheitliche Tendenz. Allerdings zeichnen sich einige wichtige Tendenzen ab, die den Zugang der Opfer zu einem Beschwerdemechanismus verbessern sollen. So ist festzustellen, dass die bestehenden aussergerichtlichen Mechanismen für die Lösung von Menschenrechtsproblemen im Zusammenhang mit Unternehmensaktivitäten zunehmend an Bedeutung gewinnen. Ähnlich verhält es sich mit den bestehenden gerichtlichen Mechanismen. Sie

werden von den Opfern und den zivilgesellschaftlichen Organisationen zunehmend genutzt, um die Rechtsgrundlage der Haftung der Unternehmen sowohl für ihr eigenes Handeln als auch für das ihrer Tochtergesellschaften im Ausland auszuloten. Keines der untersuchten Rechtssysteme gibt eindeutig Aufschluss über das rechtliche Zusammenspiel von gerichtlichen und aussergerichtlichen Rechtsbehelfen.

Die Mechanismen in der Schweiz sind im internationalen Vergleich im Grossen und Ganzen hinreichend entwickelt. Die Studie «Access to remedy» zeigt, dass die Mechanismen in der Schweiz in der internationalen Norm liegen: Im internationalen Vergleich nimmt die Schweiz eine Position im Mittelfeld ein.

4 Geprüfte Szenarien und Position des Bundesrates

Der Bundesrat bekennt sich zur Pflicht, den Zugang zu Wiedergutmachung für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen zu gewähren, die sich im Schweizer Hoheitsgebiet und/oder unter Schweizer Jurisdiktion ereignet haben. Der Bundesrat anerkennt zudem seine Verantwortung, Betroffenen Zugang zu Schweizer Beschwerdemechanismen zu ermöglichen, wenn in der Schweiz ansässige Unternehmen an Menschenrechtsverletzungen im Ausland beteiligt sind und Betroffene im Gaststaat keinen angemessenen Zugang zu wirksamer Abhilfe haben. Dabei werden im Sinne eines Smart Mix gerichtliche und aussergerichtliche Mechanismen in Betracht gezogen. Der NAP Wirtschaft und Menschenrechte definiert die bundesrätliche Haltung sowie die Massnahmen, die er umsetzen will, um durch gerichtliche, administrative, gesetzgeberische oder andere geeignete Mittel dafür Sorge zu tragen, dass die von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen Zugang zu wirksamer Abhilfe haben, sofern solche Verletzungen im Schweizer Hoheitsgebiet und/oder unter der Jurisdiktion der Schweizer Behörden vorkommen.⁶

Trotz bereits umgesetzter Massnahmen gibt es hinsichtlich der Position der Schweiz noch Klärungsbedarf. Die derzeitige Unklarheit könnte Folgen haben: So führen offene oder unklare verfahrensrechtliche oder materiell-rechtliche Bestimmungen zu Rechtsunsicherheiten, die ein echtes Risiko für die im Bereich der Wirtschaftsplanung erforderliche Stabilität (ein Faktor bei Investitionsentscheidungen) und das Vertrauen der Opfer in das Rechtssystem und die aussergerichtlichen Wiedergutmachungsmechanismen darstellen, wie die Verfahren im Ausland zeigen.

Für die politische Entscheidungsfindung ging der Bundesrat von drei Szenarien aus. In einem ersten Szenario hätte der Bundesrat beschliessen können, keine weiteren Massnahmen zu ergreifen, sondern abzuwarten, welche Form die identifizierten Trends und internationalen Entwicklungen annehmen und welche Auswirkungen sie auf die Schweiz und auf die Schweizer Unternehmen haben. In einem zweiten Szenario hätte er sich für eine Vorreiterrolle entscheiden können, indem er einen umfassenden Zugang zu Wiedergutmachung entwickelt, der sowohl gerichtliche als auch aussergerichtliche Rechtsbehelfe umfasst. Mit einem solchen proaktiven Ansatz, über die Klärung regulatorischer Unsicherheiten hinaus den derzeit lückenhaften Zugang zu Wiedergutmachung durch ein übergreifendes Konzept und die fehlenden Elemente für eine wirksame Abhilfe und Entschädigung zu vervollständigen, würde die Schweiz zu den Pionieren zählen.

Das dritte Szenario ist das vom Bundesrat beschlossene. Es kann als aktiver, kohärenter und ausgewogener Ansatz beschrieben werden. Dabei werden die bestehenden Unsicherheiten und Lücken geklärt, soweit sich die internationalen Entwicklungen und Tendenzen erkennen lassen. Es ist ein dynamischer Ansatz, der darauf abzielt, mit den internationalen Entwicklungen Schritt zu halten und gleichzeitig darauf zu achten, dass die Schweiz im internationalen Vergleich nicht benachteiligt wird.

⁶ Leitprinzipien 25 ff. Bericht über die Strategie der Schweiz zur Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte, S. 38–43.

Ein solcher Ansatz erfordert eine aufmerksame Beobachtung der internationalen regulatorischen Entwicklungen und eine fallweise Analyse der Rolle, die die Schweiz bei der Umsetzung dieser Entwicklungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten spielen kann.

5 Geprüfte Optionen und Massnahmen, die in der Schweiz umgesetzt werden sollen

Der Bundesrat präsentiert und analysiert im Folgenden die Empfehlungen der Studie, die es der Schweiz erlauben sollen, die internationalen Entwicklungen in diesem Bereich kohärent anzugehen, und nimmt dazu Stellung.

5.1 Erhöhung der Sichtbarkeit der Mechanismen, die den Zugang zu Wiedergutmachung ermöglichen

Es gibt in der Schweiz offensichtlich zahlreiche aussergerichtliche Wiedergutmachungsmechanismen, deren Rolle und Funktionsweise aber noch zu wenig bekannt sind. Es wäre daher sinnvoll, die Sichtbarkeit dieser Mechanismen zu erhöhen. Um die Nutzung der bestehenden Instrumente zu verbessern, ist die Erhöhung deren Visibilität zielführend. Der Bund wird geeignete Massnahmen ergreifen, um die Information zu bestehenden Mechanismen zu verbessern.

Ein wichtiger Aspekt des NAP Wirtschaft und Menschenrechte sind Sensibilisierungsaktivitäten. In diesem Rahmen wurden mehrere Kommunikationsmassnahmen umgesetzt oder befinden sich in der Umsetzungsphase (Website, Broschüren usw.). Diese Informationskanäle dürften in Zukunft eine bessere Kenntnis der verschiedenen aussergerichtlichen Beschwerdemechanismen in der Schweiz gewährleisten und damit deren Nutzung fördern.

Angesichts der Rolle des Nationalen Kontaktpunkts für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (Nationaler Kontaktpunkt) als aussergerichtlicher Beschwerdemechanismus ist es wichtig, die Sichtbarkeit dieses Mechanismus zu erhöhen. Die Ombudsstellen sind zwar nicht spezifisch auf Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen ausgerichtet, sollten aber trotzdem berücksichtigt werden, da sie individuelle oder kollektive Beschwerden behandeln können.

Der Bundesrat beschliesst daher, die Sichtbarkeit der gerichtlichen und aussergerichtlichen Wiedergutmachungsmechanismen zu erhöhen. Die Bundesverwaltung wird die Sichtbarkeit der aussergerichtlichen Beschwerdemechanismen durch gezielte Informationsmassnahmen fördern.

5.2 Einrichtung eines Multistakeholder-Dialogs über den Zugang zu Wiedergutmachung

In Betracht zu ziehen ist die Einrichtung eines breit angelegten Multistakeholder-Dialogs, der nicht nur Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft, der Behörden und der Zivilgesellschaft, sondern auch der bestehenden Beschwerdeinstanzen wie Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, dem Nationalen Kontaktpunkt, Ombudsstellen usw. offenstehen würde. Damit erhielte man besser Aufschluss über die Hürden für einen wirksamen und angemessenen Zugang zu Wiedergutmachung im Einklang mit den UNO-Leitprinzipien.

Angesichts der bestehenden Mechanismen ist es nach Auffassung des Bundesrates jedoch nicht notwendig, einen neuen Multistakeholder-Dialog einzurichten. Multistakeholder-Plattformen und -Dialoge bezwecken die Umsetzung verschiedener Initiativen zur Förderung einer

verantwortungsvollen Unternehmensführung. Diese Gefässe sind deshalb so zweckmässig, weil sie alle relevanten Akteure eines Sektors einbeziehen.

Die drei relevantesten Aktionspläne der Schweiz (Wirtschaft und Menschenrechte, Corporate Social Responsibility und grüne Wirtschaft) weisen auf zahlreiche bestehende Multistakeholder-Initiativen hin. Diese betreffen z. B. Initiativen im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit (u. a. in Hinsicht auf Rohstoffe wie Kaffee, Kakao und Palmöl). Weiter wird mittels einer Partnerschaft des Bundes mit dem Netzwerk Schweiz des UN Global Compact die Umsetzung dieser vom Privatsektor getragenen Initiativen und weiterer Instrumente der verantwortungsvollen Unternehmensführung gefördert. Der NAP Wirtschaft und Menschenrechte fokussiert ergänzend zum thematisch breiter angelegten CSR-Aktionsplan auf Initiativen zu den Menschenrechten wie z. B. den Internationalen Verhaltenskodex für Private Sicherheitsdienstleister, die Freiwilligen Grundsätze für Sicherheit und Menschenrechte (im Rohstoffsektor) und die Initiative zu Sportgrossanlässen und Menschenrechte. Um diese Initiativen noch besser bei der Umsetzung der Aktionspläne einzubeziehen, beteiligt sich der Bund aktiv am Dialog mit den entsprechenden Trägerorganisationen.

Infolge der Revision der Trilateralen Grundsatzerklärung der ILO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNU-Erklärung) hat die Tripartite Kommission für Angelegenheiten der ILO 2018 beschlossen, einen Kontaktpunkt einzurichten. Ziel ist es, die Anwendung der ILO-Erklärung über multinationale Unternehmen und ihrer Grundsätze zu fördern, wo dies im nationalen Kontext sinnvoll und gerechtfertigt ist. Die MNU-Erklärung ist universell und basiert auf Sozialpartnerschaft.

Die Multistakeholder-Plattformen umfassen häufig auch Vertreter der Exekutive, welche die Rechtssetzung im Bereich des Zivilrechts beeinflussen. Es ist zutreffend, dass richterliche Behörden oder juristische Berufsorganisationen bislang nicht vertreten waren. Bei den Gerichten ist eine spezifische praktische Sachkenntnis in Bezug auf konkrete Fälle aufgrund der Seltenheit derselben kaum vorhanden. Es ist auch nicht im Voraus absehbar, welche richterliche Behörde sich irgendwann mit einer grenzüberschreitenden Menschenrechtsverletzung befassen könnte. Richterinnen und Richter sind der Unabhängigkeit verpflichtet, Anwältinnen und Anwälte den Interessen der jeweiligen Klientschaft. Vor diesem Hintergrund ist eine bestimmte Interessenvertretung durch diese Berufsgruppen (als solche) nicht einfach, könnte aber über die entsprechenden gesamtschweizerischen Berufsverbände vermittelt werden (SAV, Richtervereinigung). Der Bundesrat wird daher bei künftigen Multistakeholder-Initiativen vermehrt prüfen, ob auch Berufsverbände der Richterinnen und Richter und der Anwaltschaft in die betreffenden Konsultationen einbezogen werden sollen.

Der Bundesrat beschliesst deshalb, den Dialog im Rahmen der Multistakeholder-Initiativen weiterzuführen. Er wird bei künftigen Multistakeholder-Initiativen prüfen, ob Berufsverbände der Richterinnen und Richter sowie der Rechtsberufe in die entsprechenden Konsultationen einbezogen werden können.

5.3 Vereinheitlichung oder Angleichung der Verfahren der staatlichen aussergerichtlichen Mechanismen

Es wäre möglich zu prüfen, die Verfahren staatlicher aussergerichtlicher Mechanismen stärker als bisher zu vereinheitlichen oder aufeinander abzustimmen, um die Kohärenz in diesem Bereich zu erhöhen.

Für den Bundesrat ist eine Vereinheitlichung oder Abstimmung der bestehenden nichtstaatlichen Mechanismen nicht zielführend. Jeder der in diesem Bericht beschriebenen aussergerichtlichen Mechanismen verfolgt seinen eigenen Zweck, richtet sich an ein bestimmtes Zielpublikum und hat seine eigene Gouvernanzstruktur. Diese Unterschiede sind gewollt. Es ist nicht ersichtlich, weshalb eine zusätzliche Vereinheitlichung oder Abstimmung der Verfahren sinnvoll sein sollte. Durch eine

Vereinheitlichung und Abstimmung der staatlichen aussergerichtlichen Mechanismen bestünde ein erhebliches Risiko der Beeinträchtigung der Effektivität und Effizienz der einzelnen Mechanismen.

Zielführender ist ein Austausch auf internationaler Ebene zwischen analogen Schlichtungsmechanismen. In diesem Sinne beteiligt sich der Schweizer Nationale Kontaktpunkt aktiv im OECD-Ausschuss zu «Responsible Business Conduct» und an den Treffen der Nationalen Kontaktpunkte. Ziel dieser Arbeiten ist es u. a., die Verfahrenstechnischen Anleitungen der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen kohärent auszulegen und anzuwenden und den Erfahrungsaustausch zwischen den Nationalen Kontaktpunkten zu fördern. Zudem kann der Nationale Kontaktpunkt bei Anfragen fallweise auch auf Informationen über alternative aussergerichtliche Mechanismen hinweisen.

5.4 Die Rolle der nationalen Menschenrechtsinstitution

Eine Alternative zur Festlegung von harmonisierten Vorschriften für die verschiedenen aussergerichtlichen Mechanismen wäre eine zentrale Anlaufstelle für Beschwerden, welche die Beschwerdeführenden an den im jeweiligen Fall wirksamsten Mechanismus verweisen würde. Es wäre denkbar, eine neue Einrichtung zu schaffen oder eine bestehende Einrichtung mit der Koordination der bestehenden Verfahren zu betrauen. Diese Aufgabe könnte beispielsweise Teil des Mandats der künftigen nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) sein. Diese Optionen werden hier diskutiert.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Schaffung eines neuen Gremiums nicht zweckmässig ist. Die Errichtung einer neuen Institution würde erhebliche Mittel erfordern. Die geringe Anzahl der bisherigen Beschwerden in diesem Bereich würde eine solche Investition nicht rechtfertigen.

Auch eine künftige NMRI wäre auch Sicht des Bundesrates nicht für die Koordination oder die Behandlung von Menschenrechtsbeschwerden geeignet. Der NMRI kommt primär eine beratende und begutachtende Funktion zu. Der Nationale Kontaktpunkt kann jedoch Beschwerden betreffend Menschenrechtsverletzungen entgegennehmen. Er behandelt nur Beschwerden, die gemäss den Verfahrenstechnischen Anleitungen der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, insbesondere ihres Kapitels über die Menschenrechte, in seinen Kompetenzbereich fallen. Gemäss den Verfahrenstechnischen Richtlinien der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen fungiert der Nationale Kontaktpunkt nicht als zentrale Anlaufstelle.

5.5 Stärkung des Nationalen OECD-Kontaktpunkts

Der Nationale Kontaktpunkt ist eine potenzielle Plattform zur Verbesserung des Zugangs zu Wiedergutmachung bei Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen. Man könnte deshalb eine Stärkung des Nationalen Kontaktpunkts vorschlagen. Insbesondere könnte man den Nationalen Kontaktpunkt personell verstärken und die Rolle seines multipartiten Beirats weiter klären.

Diese Fragen wurden bereits 2016 im Rahmen der freiwilligen Prüfung (sog. Peer Review) des Nationalen Kontaktpunkts durch den OECD-Ausschuss zu «Responsible Business Conduct» geprüft. Die Empfehlungen der Studie tragen den Ergebnissen der umfassenden externen Überprüfung des NKP im Rahmen der Peer Review und der Umsetzung der Empfehlungen des OECD-Berichts Rechnung. Im Bericht der OECD wird die professionelle Arbeitsweise des Nationalen Kontaktpunkts der Schweiz anerkannt. Weiter betont die OECD den guten Ruf des Nationalen Kontaktpunkts und dessen Bekanntheit bei den Unternehmen. Gewürdigt wurden auch die seit 2013 erfolgten Anpassungen der Struktur des Nationalen Kontaktpunkts und insbesondere die Schaffung eines Beirats bestehend aus Vertretern der betroffenen Interessengruppen. Gleichzeitig empfiehlt die OECD dem Nationalen Kontaktpunkt eine engere Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen bei der Förderung der Leitsätze. Weiter empfiehlt die OECD eine Klärung der Rolle des Beirats bei der Behandlung von Eingaben. Schliesslich sollen die Abschlussberichte zu den Vermittlungsverfahren vermehrt

substanzielle Empfehlungen zur Umsetzung der Leitsätze und Informationen über die Ergebnisse der Verfahren enthalten. Der Bericht enthält keine Empfehlungen betreffend zusätzliche Ressourcen. Diese werden laufend überprüft und bei Bedarf angepasst. Die sechs Empfehlungen werden in enger Abstimmung mit dem Beirat des Nationalen Kontaktpunkts umgesetzt. Die Schweiz hat im März 2018 der OECD diesbezüglich Bericht erstattet.

5.6 Swiss Investment Fund for Emerging Markets SIFEM

In Betracht zu ziehen ist eine Beteiligung des Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM) am gemeinsamen Beschwerdemechanismus, der derzeit durch andere bilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen aufgebaut wird.

Der Bundesrat hat diese Option geprüft und billigt ihr gewisse Vorzüge zu. Er ist aber nicht überzeugt, dass sie gegenüber der bisherigen Praxis einen Mehrwert bietet. Der SIFEM investiert zusammen mit anderen internationalen (Internationale Finanz-Corporation [IFC], regionale Entwicklungsbanken) und bilateralen Finanzierungsinstitutionen (andere europäischen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen) überwiegend in Fonds. Dieses Co-Investment-Modell ermöglicht zudem im Rahmen der Mechanismen zur Steuerung der Investmentfonds eine gewisse Koordinierung der Positionen, zumal diese Institutionen – einschliesslich des SIFEM – gemeinsame Mindeststandards in den Bereichen Umwelt, Gesellschaft und Governance aufgestellt haben. Dies ist namentlich der Fall bei aktiven Investmentfonds in sensiblen Bereichen wie Infrastruktur- oder Energieprojekte.

Heute laufen die Investitionen des SIFEM hauptsächlich über Finanzintermediäre, zu deren Co-Investoren oder Aktionären entweder die IFC oder die grossen europäischen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen (Niederlande, Deutschland, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Dänemark) gehören, mit denen der SIFEM zusammenarbeitet. Einen Beschwerdemechanismus gibt es auf IFC-Ebene seit 1999 (Compliance Advisor Ombudsman). Auf europäischer Ebene haben die niederländischen und deutschen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen 2014 einen gemeinsamen Mechanismus (Independent Complaint Mechanism) aufgebaut, dessen Umsetzung sich derzeit in einer Pilotphase befindet. Interne Verfahren und Kontaktpunkte gibt es auch in den Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und Dänemarks.

Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass für die überwiegende Mehrheit der Investitionen, an denen der SIFEM beteiligt ist, bereits Beschwerdemechanismen wirksam sind. Zudem könnte der von den niederländischen und den deutschen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen gemeinsam aufgebaute Mechanismus mittelfristig für alle europäischen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen, zu denen der SIFEM gehört, zugänglich werden. Aus diesen Gründen ist der Bundesrat der Ansicht, dass in diesem Stadium keine zusätzlichen Massnahmen gerechtfertigt sind und dass der konsequenten Nutzung der bestehenden oder künftigen Koordinierungsmechanismen Priorität zukommt.

5.7 Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV)

Die OECD setzt im offiziellen Exportkreditgeschäft mit den sogenannten Common Approaches die massgebenden Umsetzungsstandards im Bereich Sozial- und Umweltschutz (inkl. Menschenrechte) fest. Für eine effiziente Umsetzung im Bereich offizielle Exportkreditagenturen («Export Credit Agencies», ECAs) braucht es fachgerechte, vertiefte Analysen und einen Erfahrungsaustausch. Es gibt aktuell eine Gruppe der «Practitioners», in der sich die Länderexperten austauschen und in der die Anwendbarkeit und allfällige Umsetzung des Zugangs zu Wiedergutmachung gemäss den UNO-Leitprinzipien inklusive der Effektivitätskriterien angegangen wird. Das renommierte Beratungsunternehmen SHIFT, in dessen Kuratorium auch Prof. John Ruggie – der Autor der UNO-Leitprinzipien

– figuriert, hat im November 2017 eine Studie⁷ für die niederländische ECA erarbeitet, in welcher die Experten von SHIFT zum Schluss kamen, dass nicht direkt finanzierende ECAs aufgrund ihres Geschäfts nicht zu «Remedy» verpflichtet sind.

Die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) ist eine sogenannte «pure cover»-Exportkreditagentur, welche keine direkte Exportfinanzierung (sog. «direct financing») anbietet. Das heisst, ECAs mit direkter Finanzierung (z. B. Schweden, Norwegen) sind stärker in der Pflicht als solche, die nur Versicherungen und Garantien anbieten. Eines der Ziele der Standardsetzung der OECD-Exportkreditgruppe ist es auch, gleich lange Spiesse für die Exporteure zu schaffen. Die ECAs sind jedoch indirekt verpflichtet und sollen auch entsprechende Beschwerdeverfahren aufbauen.

Um die Anforderungen der Leitprinzipien der UNO zu erfüllen, könnte die SERV ihre heutige Strategie im Bereich Rechtsbehelfe auf die Effektivitätskriterien der Leitprinzipien überprüfen. So hat die SERV bereits Umsetzungsarbeiten begonnen und 2018 eine Whistleblowing-Stelle (Hotline) eingerichtet.⁸ Diese wird von einer Anwaltskanzlei geführt und ist unabhängig von der SERV, damit die Meldungen anonym und vertraulich behandelt werden können.

5.8 Gerichtliche Beschwerdemechanismen und rechtsverbindliche Pflichten

Bei den gerichtlichen Mechanismen könnte ein gesetzgeberischer Eingriff erwogen werden, sei es im Rahmen der strafrechtlichen Unternehmenshaftung, sei es zur Einführung klarer Pflichten für Unternehmen, die möglichen negativen Auswirkungen ihrer Tätigkeiten (einschliesslich diejenigen ihrer Tochtergesellschaften) auf die Menschenrechte im Ausland zu überwachen und zu verringern.

Strafrecht

In strafrechtlicher Hinsicht kann ein in der Schweiz niedergelassenes Unternehmen grundsätzlich auch in der Schweiz für Straftaten zur Rechenschaft gezogen werden, welche in Ausübung geschäftlicher Verrichtung und im Rahmen des Zwecks des Unternehmens im Ausland begangen wurden. Für die örtliche Anknüpfung ist in erster der Ort des Unternehmensdelikts massgebend, d. h. der Ort, an dem das Unternehmen die notwendigen organisatorischen Massnahmen hätte treffen sollen, also in aller Regel der (allenfalls schweizerische) Sitz der Unternehmung.

Es versteht sich, dass im Zusammenhang mit einem allfälligen strafrechtlichen Verfahren gegen eine in der Schweiz niedergelassene Firma den Geschädigten und Opfern die entsprechenden, aus der Strafprozessordnung (StPO) herrührenden Rechte auf Mitwirkung und Geltendmachung von Schadenersatz und Genugtuung zur Verfügung stehen. Das Opferhilfegesetz bietet bei im Ausland begangenen Taten gewisse Leistungen im Bereich der Beratung.

Für die Handlungen in Zweigniederlassungen besteht aufgrund der fehlenden Rechtspersönlichkeit grundsätzliche Strafbarkeit der Hauptunternehmung. Im Falle einer Muttergesellschaft mit selbständiger Tochtergesellschaft dürfte nicht von einer strafrechtlichen Haftung der Mutter für organisatorische Mängel innerhalb der Tochter auszugehen sein, eventuell mit Ausnahme der Situation, wo die Muttergesellschaft operativ einen relevanten Einfluss ausübt. Auch hierzu wäre die Einzelfallbeurteilung den Gerichten überlassen.

⁷ «Link: Linkage: If an impact is directly linked to a business's operations, products or services through a business relationship, then the business should use or increase its leverage with other parties to seek to prevent or mitigate the impact, which may include pushing for the provision of remedy by the responsible parties if the harm has occurred. However, in such linkage situations, under the UNGPs the business is not responsible itself for providing remedy to those who have been harmed, although it may choose to do so for other reasons.» SHIFT, *Integrating Human Rights Due Diligence: A Review of Atradius DSB's Environmental & Social Policy and Procedure*, S. 6, https://atradiusdutchstatebusiness.nl/nl/documenten/rapport_shift.pdf

⁸ <https://romann.org/whistleblow-de.html>

Es sind keine Gesetzgebungsprojekte im Gang, mit welchen eine Anpassung oder Ausweitung dieser gesetzlichen Regeln angestrebt würden. Die geltende Rechtslage, die dem Opfer im Ausland zahlreiche Optionen für ein Vorgehen gegen Unternehmen in der Schweiz bietet, lässt eine solche Anpassung auch nicht als notwendig erscheinen.

Gesellschaftsrecht

Die Einführung einer gesellschaftsrechtlichen Sorgfaltsprüfungspflicht für Unternehmen bezüglich Menschenrechten und Umwelt ist Gegenstand intensiver politischer Diskussionen. Ein dahingehender Auftrag an den Bundesrat wurde letztendlich im Parlament abgelehnt.⁹

Das politische Augenmerk liegt heute auf der im Oktober 2016 eingereichten Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» (sog. Konzernverantwortungsinitiative), welche wichtige CSR-Anliegen aufnimmt. Am 11. Januar 2017 und am 15. September 2017 hat der Bundesrat unter Verabschiedung der entsprechenden Botschaft beschlossen, dem Parlament die Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen zum Schutz von Mensch und Umwelt» (sog. Konzernverantwortungsinitiative) ohne Gegenentwurf zur Ablehnung zu empfehlen. Stattdessen will der Bundesrat auf ein international abgestimmtes Vorgehen und auf bereits existierende Instrumente, namentlich auf die erst kürzlich beschlossenen Aktionspläne, setzen. Es sind dies:

- Der Aktionsplan für die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vom 9. Dezember 2016;
- der Aktionsplan zur gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen vom 1. April 2015; sowie
- der Bericht «Grüne Wirtschaft. Massnahmen des Bundes für eine ressourcenschonende, zukunftsfähige Schweiz» vom 20. April 2016, eine Weiterentwicklung des entsprechenden Aktionsplans von 2013.

Inzwischen wurde die Debatte im Parlament weitergeführt: Bei der Prüfung der Revision des Aktienrechts im April 2018 beantragte die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates, der Konzernverantwortungsinitiative einen indirekten Gegenentwurf gegenüberzustellen.¹⁰ Nationalrat Hans-Ueli Vogt verfasste einen Bericht im Auftrag der Kommission, in dem er deren Anträge in Bezug auf den indirekten Gegenentwurf kommentierte.¹¹ Herzstück des indirekten Gegenentwurfs ist die Definition der Elemente der Sorgfaltsprüfung, mit der sichergestellt werden soll, dass die Unternehmen die für die Schweiz verbindlichen internationalen Bestimmungen über den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland einhalten. Die Sorgfaltspflicht orientiert sich weitgehend an den Leitprinzipien der UNO und der OECD. Der indirekte Gegenentwurf sieht insbesondere eine Haftungsklausel gemäss den Grundsätzen der Geschäftsherrenhaftung (Art. 55 OR) vor. Der Nationalrat hat den indirekten Gegenentwurf zur Konzernverantwortungsinitiative in der Sommersession (14. Juni 2018) angenommen.¹² Zudem hat er beschlossen, den von der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates erarbeiteten Gegenentwurf in einen separaten Erlassentwurf auszugliedern (16.077, Entwurf 2).¹³ Die Kommission des Ständerates hat dazu eine erste Aussprache geführt und entschieden, an ihrer nächsten Sitzung Anhörungen durchzuführen.¹⁴ Im Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts ist es jedoch nicht möglich zu sagen, ob der Gegenentwurf noch Änderungen erfahren wird oder ob der Gegenentwurf und/oder die Initiative angenommen werden könnten.

⁹ Motion 14.3671 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats «Umsetzung des rechtsvergleichenden Berichtes des Bundesrates über die Verantwortung von Unternehmen bezüglich Menschenrechten und Umwelt» (konnexes Geschäft: Postulat 12.3980).

¹⁰ [Bestimmungen des Gegenentwurfs.](#)

¹¹ [Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen vom 18. Mai 2018 zu den Anträgen der Kommission für einen indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» im Rahmen der Revision des Aktienrechts.](#)

¹² [Medienmitteilung vom 14. Juni 2018](#)

¹³ [16.077, Entwurf 2, S. 207–216.](#)

¹⁴ [Medienmitteilung des Parlaments, Freitag, 29. Juni 2018.](#)

Generell in Bezug auf zivilrechtliche Haftungsansprüche sind darüber hinaus gesetzgeberische Bestrebungen im Gange, den heute oft sehr kostspieligen Zugang zu den Zivilgerichten für Kläger zu erleichtern. Der Bundesrat hat am 2. März 2018 einen entsprechenden Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung geschickt.¹⁵ Konkret geht es zum einen darum, die Kosten für die Einleitung eines Zivilverfahrens generell zu senken. Zum andern wird aber auch die Einführung eines Mechanismus zur kollektiven Rechtsdurchsetzung vorgeschlagen. Beides würde es auch den Opfern von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen (im In- und Ausland) erleichtern, vor schweizerischen Gerichten Wiedergutmachung auf gerichtlichem Wege zu erlangen.

Der Bundesrat beschliesst deshalb, die bereits eingeleiteten Anstrengungen zur Senkung der Kosten für den Zugang zu den Gerichten weiterzuführen und zur Förderung kollektiver Beschwerdemöglichkeiten weiterzuführen.

6 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat hat gestützt auf die Studie «Access to remedy» den vorliegenden Bericht in Erfüllung des Postulats 14.3663 APK-S erstellt. Die Studie zeigt, dass die Mechanismen in der Schweiz im Grossen und Ganzen hinreichend entwickelt sind: Im internationalen Vergleich liegt die Schweiz weder an der Spitze noch im Rückstand.

Der Bundesrat beschliesst jedoch auf der Grundlage seiner Analyse, weitere Massnahmen umzusetzen. Damit sollen Personen, deren Menschenrechte durch ein Unternehmen in einem Gaststaat verletzt wurden, einen effektiven Zugang zu Wiedergutmachung in der Schweiz erhalten. Wie oben beschrieben, werden folgende Massnahmen getroffen:

- Erhöhung der Sichtbarkeit der gerichtlichen und aussergerichtlichen Wiedergutmachungsmechanismen und des Zugangs dazu;
- Fortsetzung des Dialogs im Rahmen der Multi-Stakeholder-Initiativen;
- Prüfung bei künftigen Multi-Stakeholder-Initiativen, ob Berufsverbände der Richterinnen und Richter sowie der Anwältinnen und Anwälte in die entsprechenden Konsultationen einbezogen werden können;
- Fortsetzung der bereits eingeleiteten Anstrengungen zur Senkung der Kosten für den Zugang zu den Gerichten und zur Förderung kollektiver Beschwerdemöglichkeiten.

Was den Nationalen Kontaktpunkt betrifft, werden die im Rahmen der Peer Review formulierten Empfehlungen des OECD-Berichts umgesetzt. Sie berücksichtigen auch das Anliegen, den Zugang zu Beschwerdemechanismen zu verbessern.

Der Bundesrat nimmt damit eine aktive und kohärente Haltung ein, die darauf abzielt, mit den internationalen Entwicklungen und Trends Schritt zu halten und gleichzeitig darauf zu achten, dass die Schweiz im internationalen Vergleich nicht benachteiligt wird. Er wird diese Entwicklungen weiterhin aufmerksam verfolgen, um gegebenenfalls durch gerichtliche, administrative, gesetzgeberische oder andere geeignete Mittel reagieren zu können.

¹⁵ Änderung der Zivilprozessordnung (Verbesserung der Praxistauglichkeit und der Rechtsdurchsetzung), Umsetzung der Motion 14.4008 (Änderung der Zivilprozessordnung): Die Vernehmlassungsdokumente sind abrufbar unter https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2940/Vorlage_ZPO_de.pdf, der Bericht unter <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/aenderung-zpo/vn-ber-d.pdf> (beide Texte zuletzt abgerufen am 23.4.2018).