

Jahresbericht NKP-Beirat

2013/14

Jahresbericht 2013/14 der Eidgenössischen Kommission zur Beratung des Nationalen Kontaktpunktes für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (NKP-Beirat)

Kontext

Der NKP-Beirat wurde am 1. Mai 2013 durch den Bundesrat eingesetzt. Es handelt sich dabei um eine ausserparlamentarische Verwaltungskommission mit beratender Funktion. Der NKP-Beirat berät den NKP bei seiner strategischen Ausrichtung und der Anwendung der OECD-Leitsätze. Dem Beirat gehören 14 Expertinnen und Experten verschiedener Interessengruppen (Wirtschaftsdachverbände, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaft) und der Bundesverwaltung an. Der Beirat wird von Staatssekretärin Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch, Direktorin des SECO, und Prof. Christine Kaufmann, Rechtsprofessorin an der Universität Zürich, gemeinsam präsidiert (vgl. Mitgliederliste im Anhang).

Gemäss Art. 9 der Verordnung über die Organisation des Nationalen Kontaktpunktes für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und über seinen Beirat (NKP-Verordnung)¹ berichtet der NKP-Beirat im Rahmen des Jahresberichts des NKP über seine Tätigkeit. Analog zur Berichterstattung an die OECD umfasst der Bericht des NKP-Beirats die Periode von Juli² bis Juni des darauffolgenden Jahres.

Der NKP-Beirat hat im Berichtsjahr dreimal getagt (28. August 2013, 9. Dezember 2013, 8. April 2014). Er beschloss, die Öffentlichkeit über den Gegenstand und die Ergebnisse seiner Beratungen jeweils mit einer kurzen, auf dem Internet publizierten Mitteilung zu informieren.³

Themenschwerpunkte der Arbeit des NKP-Beirats

Im Zentrum der Beratungen des NKP-Beirats standen die Arbeitsweise und die Verfahren des NKP zur Behandlung von Eingaben (Verfahrensanleitung) sowie die Zusammenarbeit des NKP mit externen Mediatoren.

Verfahrensanleitung des NKP

Gemäss der NKP-Verordnung liegt es in die Zuständigkeit des NKP, eine "Anleitung für die Behandlung von Eingaben" (sog. Verfahrensanleitung) zu erstellen. Der NKP-Beirat hat dabei eine beratende Funktion.

Der NKP hat im Oktober 2011 zum ersten Mal eine Verfahrensanleitung auf Deutsch und Englisch publiziert. 2013 hat der NKP mit der Aktualisierung und Überarbeitung der Verfahrensanleitung begonnen. Dabei stützt sich der NKP massgeblich auf seine bisherigen Erfah-

¹ Verordnung vom 1. Mai 2013 über die Organisation des Nationalen Kontaktpunktes für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und über seinen Beirat (NKPV-OECD), SR 946.15

² In diesem Fall 1. Juni 2013 (Inkrafttreten der NKPV-OECD, SR 946.15 und Einsetzung des NKP-Beirats).

³ Vgl. <http://www.seco.admin.ch/nkp>

rungen sowie auf die Vorschläge der Mitglieder des Beirats. Auf Wunsch des Beirats wurden auch schriftliche Stellungnahmen der NGO, Gewerkschaften und der Wirtschaft sowie die Verfahrensanleitungen anderer NKP (Deutschland, Norwegen, Grossbritannien) als Grundlage für die Diskussion im Beirat in Betracht gezogen.

Der NKP-Beirat hat die Verfahrensanleitung an seinen ersten zwei Sitzungen ausführlich diskutiert. Bei den folgenden Themen hat der NKP gemäss Empfehlung des Beirats die Verfahrensanleitung ergänzt:

Für den Beirat ist die Zugänglichkeit des NKP ein Kernkriterium für dessen Arbeit. Der NKP sollte daher neben den Schweizer Amtssprachen auch die offizielle OECD-Sprache Englisch als Verfahrenssprache zulassen. Der Beirat empfiehlt ebenfalls eine offenere Formulierung des Absatzes zu den Übersetzungs- und Reisekosten, so dass der NKP die Möglichkeit hat, in aussergewöhnlichen Umständen die Kosten für die Übersetzung von ausgewählten Dokumenten und für Reisekosten zu übernehmen.

Mit dem Ziel, die Transparenz bei Eingaben zu erhöhen, befürwortet der Beirat die Publikation der sog. „Initial Assessments“ in der Form eines kurzen Eintretensentscheids, der keine Beurteilung des Sachverhalts vornimmt. Der Beirat empfiehlt ebenfalls, den Absatz zur Vertraulichkeit der Verfahren in der Verfahrensanleitung anzupassen. Dadurch soll die Bedeutung hervorgehoben werden, dass über den Inhalt eines NKP-Verfahrens nicht öffentlich kommuniziert wird, eine eingebende Partei soll jedoch aufgrund der Eingabe beim NKP nicht daran gehindert werden, über einen Fall zu kommunizieren.

Der Beirat hält fest, dass es gemäss der NKP-Verordnung nicht die Aufgabe des NKP ist, bei Eingaben in der Abschlusserklärung eine Verletzung der Leitsätze festzustellen. Nach Abschluss der Vermittlungstätigkeit kann der NKP jedoch in der Abschlusserklärung Empfehlungen an die Parteien abgeben. Der Beirat empfiehlt dem NKP ebenfalls, die bereits bisher praktizierte Möglichkeit von sog. „Follow-up“ Aktivitäten des NKP nach Abschluss der Behandlung einer Eingabe in der Verfahrensanleitung zu erwähnen.

Mit Blick auf die Praxis anderer NKP empfiehlt der Beirat dem NKP, die Einführung eines Feedback-Mechanismus für die an einem Verfahren beteiligten Parteien zu prüfen. Damit soll den Parteien die Möglichkeit gegeben werden, dem NKP nach Abschluss der Verfahrenserfahrungen und Verbesserungsmöglichkeiten mitzuteilen.

Gewisse Empfehlungen von Mitgliedern des Beirats wurden nur von einer Minderheit der anderen Mitglieder unterstützt. Es handelt sich dabei beispielsweise um den Vorschlag, Treffen des NKP mit den Parteien im Ausland zu organisieren oder die Mediationsgespräche zu protokollieren. Der Vorschlag, Sanktionsmöglichkeiten vorzusehen, wenn eine Partei nach Abschluss eines Verfahrens die Bestimmungen des NKP zur Vertraulichkeit verletzt, wurde ebenfalls nur von einer Minderheit der Mitglieder befürwortet. Unterschiedliche Vorstellungen bestanden auch bezüglich des Vorgehens im Falle einer gescheiterten Mediation. Vorschläge, dass der NKP in solchen Situationen den Tatbestand selber, allenfalls sogar vor Ort, untersuchen und sich in der Schlusserklärung klar zur Einhaltung oder Verletzung der Leitsätze äussern solle, fanden keine Mehrheit unter den Mitgliedern des Beirats.

Basierend auf den Empfehlungen des Beirats wird der NKP die aktuelle Version der Verfahrensanleitung anpassen und im Herbst 2014 veröffentlichen.

Seit der Einsetzung des Beirats wurde die zuvor bestehende Begleitgruppe des NKP⁴ nicht mehr einberufen. Der Beirat äussert den Wunsch, neben dem Beirat weitere Kreise über die Arbeit des NKP zu informieren, dabei jedoch Doppelspurigkeiten zur Arbeit des Beirats und eine Verwischung der Kompetenzen zu vermeiden. Der NKP wird mittels einer Umfrage abklären, ob ein Interesse an der Weiterführung der früheren Begleitgruppe des NKP besteht.

Mediation

Der NKP-Beirat hat anlässlich seiner dritten Sitzung das Thema der Mediation bei NKP-Verfahren besprochen. Die Diskussion stützte sich einerseits auf die Erfahrungen des Schweizer NKP im Rahmen der seit 2011 laufenden Pilotpraxis der Zusammenarbeit mit externen Mediatoren und andererseits auf die Erfahrungen anderer Kontaktpunkte mit der Mediation (Grossbritannien, Niederlande, Norwegen). Die Mitglieder des Beirats berichteten ebenfalls von den Erfahrungen namentlich von Unternehmen mit der Mediation. Bei Divergenzen zwischen Unternehmen werden die Vorteile der Mediation häufig geschätzt, da sie im Vergleich zu Gerichtsverfahren Zeit und Kosten spart und einer zukünftigen Zusammenarbeit der Parteien eher förderlich ist als ein Gerichtsurteil.

Der Mediation wird auch im Rahmen der OECD seit der Aktualisierung der OECD-Leitsätze mehr Bedeutung beigemessen. Deshalb wurde das Thema im Rahmen des Erfahrungsaustauschs der Kontaktpunkte (sog. „peer learning“) und in einem Mediationshandbuch für NKPs vertieft behandelt.

Die Verstärkung des NKP mit externer Mediationsexpertise wird vom Beirat positiv bewertet. Es besteht im Beirat ein Konsens, dass der NKP seine im Rahmen einer Pilotphase begonnene Zusammenarbeit mit externen Mediatoren weiterführen soll. Der Beirat ist jedoch auch der Meinung, dass ein extern geführter Mediationsprozess die in den OECD-Leitsätzen vorgegebenen Rahmenbedingungen wie die Bestimmungen zu den Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze respektieren muss. Ausserdem soll der NKP bei der Auswahl der Mediatoren auf die Unabhängigkeit des Mediators achten und die Parteien sollen der vom NKP vorgeschlagenen Person formell zustimmen können.

Der Beirat äussert den Wunsch, die Zusammenarbeit des NKP mit Mediatoren an einer nächsten Sitzung erneut zu traktandieren, um dabei insbesondere die Vor- und Nachteile der folgenden Optionen vertieft zu diskutieren:

- Externe Mediation ohne Anwesenheit des NKP
- Mediation durch einen externen Mediator in Anwesenheit des NKP
- Durchführung der Mediation durch Mitarbeitende des NKP

Der Beirat wird ebenfalls weitere Kernelemente der Mediation besprechen, wie beispielsweise die Dauer und das Mandat sowie die Selektionskriterien für die Auswahl der externen Mediatoren.

Weitere Themen der NKP-Arbeit

Der NKP-Beirat hat die 2013 erfolgte „peer review“ des norwegischen Kontaktpunktes zur Kenntnis genommen und den Wunsch geäussert, diesen Mechanismus der OECD zur Eva-

⁴ Die Begleitgruppe des NKP war ein für alle interessierten Personen und Organisationen offenes Gremium, in dem der NKP über seine Arbeiten und die entsprechenden Aktivitäten der OECD berichtete und Anregungen der verschiedenen Interessengruppen entgegen nahm. Die Begleitgruppe wurde bis 2012 in unregelmässigen Abständen 1-3 Mal pro Jahr einberufen.

luation der Kontaktpunkte durch andere Kontaktpunkte und das OECD-Sekretariat an einer der nächsten Sitzungen zu traktandieren. Es soll dabei darum gehen, die Evaluationsvorlage der OECD, die Möglichkeit einer „peer review“ des Schweizer NKP und den geeigneten Zeitpunkt zu prüfen.

Der Beirat wurde ebenfalls zum Jahresbericht 2013/14 des Schweizer NKP konsultiert und hat Anregungen für diese Berichterstattung eingebracht. Dabei geht es namentlich um die Vergleichbarkeit der finanziellen und personellen Ressourcen der verschiedenen Kontaktpunkte und um den Kenntnisstand der Schweizer Unternehmen über die OECD-Leitsätze. Der Beirat äusserte ausserdem den Wunsch, mehr über die Umsetzung durch die einzelnen Kontaktpunkte des in rund der Hälfte der Eingaben erwähnten Kapitel IV (Menschenrechte) zu erfahren.

Information des Beirats

Der Beirat wurde anlässlich der drei Sitzungen des Berichtsjahres über die laufenden Arbeiten der OECD und der anderen NKP, wie auch über den Stand von Eingaben beim Schweizer NKP informiert. Der NKP orientierte den Beirat über die regelmässigen Kontakte mit anderen NKP im Rahmen von einzelnen Eingaben oder Anlässen zum Erfahrungsaustausch (sog. „peer learning“) und die Promotionsaktivitäten des NKP (Vorträge, Teilnahme an Anlässen). Der NKP berichtete ausserdem über die Arbeiten im Rahmen der sog. „pro-aktiven“ Agenda der OECD und über die Beteiligung der Schweiz an diesen Initiativen. Bei der proaktiven Agenda geht es darum, die Unternehmen bei der praktischen Anwendung der OECD-Leitsätze zu unterstützen, indem beispielsweise mit den Unternehmen und ihren Stakeholdern konkrete Empfehlungen zur Umsetzung der Sorgfaltspflicht in bestimmten Sektoren erarbeitet werden. Die derzeit laufenden Projekte betreffen die Sorgfaltspflicht im Finanzsektor, nachhaltige Lieferketten für Rohstoffe aus Konfliktgebieten, verantwortungsvolle Investitionen im Agrarsektor und das „Stakeholder-Engagement“ im Rohstoffabbau.

Mitglieder des NKP-Beirats im Berichtsjahr

Vertreter der Bundesverwaltung

Ineichen-Fleisch Marie-Gabrielle, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (Co-Vorsitz)

Elmiger Jean-Jacques, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Kessler Giancarlo, Politische Direktion, Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Mordasini Michel, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), EDA (von 1. Mai 2013 bis 31. Oktober 2013)

Wennubst Pio, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), EDA (seit 1. Februar 2014)

Arbeitgeber

Plassard Alexandre, Schweizerischer Arbeitgeberverband

Schneider Henrique, Schweizerischer Gewerbeverband

Gewerkschaften

Hartwich Matthias, IndustriALL Global Union (von 1. Mai 2013 bis 31. Dezember 2013)

Torche Denis, Travail Suisse

Wirtschaftsdachverbände

Laufer Denise, Swissholdings

Pletscher Thomas, Economiesuisse

Nichtregierungsorganisationen

Egger Michel, Alliance Sud

Schmassmann Eva, Arbeitsgruppe Schweiz-Kolumbien

Wissenschaft

Kaufmann Christine, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Völker- und Europarecht, Universität Zürich (Co-Vorsitz)

Forstmoser Peter, Niederer Kraft & Frey; vormals Lehrstuhl für Privat-, Handels- und Kapitalmarktrecht, Universität Zürich