

Aktennotiz

Datum: 24.3.2016

Für: GRH

Kopie an: KKU, OBO, DFS, LGM, LSP, RSD, DMG, FRY, SFL, STARA, MORCO

Referenz / Aktenzeichen: K.234.32 2/16 / FISRA

Management Response

External Evaluation: Lessons Learned and Strategy Development Process to review the activities in the area of Business and Human Rights ("Guías Colombia" and "Compromiso Etico") in Colombia

1. Hintergrund und Zielsetzung der Evaluation

Seit 2006 unterstützt die Schweiz die von der Fundación Ideas para la Paz (FIP) gegründete Initiative der „Guías Colombia“ (GC) zu Wirtschaft und Menschenrechten. 2011 lancierte die Botschaft ausserdem den „Compromiso Etico“ (CE) für Schweizer Unternehmen. Im Zuge dieser beiden Initiativen sind verschiedene Leitlinien zur sozialen Verantwortung von Firmen in Kolumbien erarbeitet worden (Guías). Es stellt sich nun die Frage, wie (und inwieweit) diese Guidelines umgesetzt werden, welche Wirkung sie auf die Menschenrechtssituation entfalten, sowie was die Schweiz im Rahmen dieser Initiativen in Zukunft machen kann und soll. Zudem wurde die Botschaft verschiedentlich angefragt, Dialoge zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Firmen mit Sitz in der Schweiz zu begleiten oder an Austausch teilzunehmen. Inwiefern soll die Schweiz solche Anfragen positiv beantworten und was kann sie beitragen, um das menschenrechtskonforme Handeln von Firmen in Kolumbien weiter zu fördern? Diese und weitere Fragen wurden im Rahmen der externen Evaluation und eines im November 2015 in Bogota durchgeführten Strategieworkshops diskutiert.

2. Schlussfolgerungen der externen Evaluation

Die von der Beratungsfirma Sustentia durchgeführte Evaluation stellt fest, dass die von der Schweiz unterstützten Initiativen sehr effektiv waren, wenn es darum ging, die Problematik rund um das menschenrechtskonforme Verhalten von Firmen bekannt zu machen. Schwieriger war es laut den Evaluatoren, Beweise dafür zu finden, dass diese Initiativen auch tatsächlich etwas zur Verbesserung der Menschenrechtssituation beitrugen (*Impact*). Im Rahmen der Evaluation konnte nicht stichhaltig nachgewiesen werden, dass die Firmen die erarbeiteten Leitlinien auch tatsächlich umgesetzt oder an ihrem Verhalten etwas geändert haben. Die *Relevanz* der von der Schweiz unterstützten Aktivitäten (insbesondere GC) wird von den Evaluatoren als sehr hoch bewertet. So war der von GC verwendete Mehrparteienansatz in Kolumbien neuartig und prägend, und auch der kürzlich veröffentlichte kolumbianische Nationale Aktionsplan zu Wirtschaft und Menschenrechten (NAP) verweist auf die von der Schweiz unterstützten Initiativen. Da der Bereich Wirtschaft und Menschenrechte nur einen kleinen Teil des Gesamtbudgets der Schweizer Kooperation in Kolumbien beansprucht, aber dennoch viel Beachtung bei der interessierten Öffentlichkeit erhält, bewerten die Evaluatoren die diesbezüglichen Aktivitäten als *effizient*.¹ Die Evaluatoren

¹ Die aufgewendeten Personalressourcen (in Bern und Bogota) werden in dieser Aussage nicht berücksichtigt.

weisen darauf hin, dass ein Ansatz, der in den letzten zehn Jahren relevant war, dies nicht automatisch auch in Zukunft sein muss. Die Aktivitäten müssen deshalb dem sich verändernden Kontext angepasst werden.

Hauptschlussfolgerungen der Evaluatoren:

- Die Schweizer Strategie muss sich dem wandelnden Kontext anpassen

Kolumbien hat Ende 2015 einen Nationalen Aktionsplan (NAP) zu Wirtschaft und Menschenrechten publiziert; der Schweizer NAP wird voraussichtlich im Sommer 2016 verabschiedet (beide basieren auf den UNO-Leitprinzipien). Das Engagement der Schweiz muss auf diese NAPs ausgerichtet und auf den kolumbianischen Kontext abgestimmt werden (z.B. Umsetzung der Friedensabkommen, Veränderung der Rechtsprechung, etc.).

- Der Schweizer Ansatz war im Jahr 2006 adäquat und muss sich nun weiterentwickeln

Heute sollte der Fokus statt auf Sensibilisierung auf die Wirkungsorientierung (Erreichen konkreter Veränderungen für die Betroffenen) gelegt werden. Dabei verdienen die Komponenten „Schutz“ und „Wiedergutmachung“ besondere Beachtung.

- Die Schweiz sollte sich im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte ambitionierte Ziele setzen und versuchen, mit ihrem Engagement eine positive Wirkung auf die Menschenrechtslage zu erzielen

Die Evaluatoren empfehlen gemäss den UNO-Leitprinzipien, einen proaktiven und so genannt „glokalen“ Ansatz zu verfolgen, welcher lokale Probleme mit globalen Strategien und Wertekatalogen zu lösen versucht, sowie Synergien innerhalb des Bundes zu nutzen.

3. Stellungnahme zu den einzelnen Empfehlungen

Der Evaluationsbericht enthält eine Vielzahl von Empfehlungen und Lessons Learned, die zum Teil generischer Natur sind. Im Folgenden wird nur zu den wichtigsten Empfehlungen Stellung genommen:

a) Allgemeine Lessons Learned

Wir gehen einig mit der Analyse, dass das Thema Wirtschaft und Menschenrechte weltweit an Relevanz gewinnt. Mit dem ersten NAP für Wirtschaft und Menschenrechte wird die Schweiz voraussichtlich ab 2016 über ca. 50 koordinierte Politikinstrumente in diesem Bereich verfügen, welche teils auch in Kolumbien eingesetzt werden könnten. Der Schweizer Aktionsplan sieht vor, die Rolle der Botschaften in diesem Bereich zu verstärken, insbesondere in Konflikt- und Risikoregionen.

Es entspricht unseren Erfahrungen, dass grundsätzlich inklusiv, sprich mit einem Mehrparteienansatz, gearbeitet werden sollte, um eine verbesserte Achtung der Menschenrechte durch Schweizer Unternehmen zu erreichen. Es ist wichtig, dass die Schweiz sich künftig nicht nur auf der Metaebene (im Policybereich) engagiert, sondern auch in konkreten Fällen. Die Empfehlung, weniger zum Bereich der „Due Dilligence“ (zweite Säule der UN-Guiding Principles) und verstärkt zu den Bereichen „Duty to Protect“ (erste Säule) und „Access to Remedy“ (dritte Säule) zu arbeiten, wird zur Kenntnis genommen. Die „Duty to Protect“ liegt jedoch beim Gaststaat, d.h. bei der kolumbianischen Regierung. Die Schweiz kann sich hier nur unterstützend einbringen. Ein verstärktes Engagement im Bereich Streitbeilegung und Wiedergutmachungen sollte jedoch geprüft werden.

Die Aufforderung, eine Road-Map für das Engagement der Schweiz zu Wirtschaft und Menschenrechten zu erstellen, wird abgelehnt. Die Botschaft muss auf einer Fall-zu-Fall-Basis über die Relevanz, den Mehrwert der Schweiz und die politische Opportunität einer Anfrage entscheiden und dabei auch die personellen und finanziellen Ressourcen in Betracht ziehen. Eine Abstimmung der Aktivitäten mit dem zukünftigen NAP ist zentral, da dieser die strategische Grundlage für das Engagement der Schweiz in den nächsten vier Jahren darstellt. Die Schweizerische Botschaft in Kolumbien hat im Verlauf der letzten Jahre wertvolle Expertise in der Arbeit zu Wirtschaft und Menschenrechten sammeln können. Bei der Umsetzung des NAP der Schweiz kann sie deshalb eine Vorreiterrolle spielen, wenn es darum geht, diesbezügliche Aktivitäten weiter zu entwickeln.

b) Empfehlungen zu Guías Colombia

Wir teilen die Einschätzung, dass die GC auch in Zukunft von der Schweiz unterstützt und aktiv begleitet werden sollten. Die positive Einschätzung zu den Zielen und dem Ansatz der GC nehmen wir zur Kenntnis. Wir stimmen auch mit der Empfehlung überein, dass der Compliance-Mechanismus zur Umsetzung der erarbeiteten Leitlinien verstärkt werden muss. Bei der Berichterstattung Synergien mit der Global Reporting Initiative (GRI) zu nutzen wäre sicherlich zweckmässig. Die FIP soll auch in Zukunft das technische Sekretariat der Initiative übernehmen und diesbezüglich von der AMS finanziell unterstützt werden. Es wäre begrüssenswert, wenn die GC zukünftig einen verstärkten Fokus auf den Friedensprozess und den Postkonflikt legen würden. Gleichzeitig muss jedoch verhindert werden, dass eine zu grosse Themenvielfalt

die Umsetzung und v.a. die Messung der Implementierungsfortschritte erschwert. Die Schweiz würde es begrüßen, wenn sich mehr (v.a. grosse) Schweizer Firmen den GC anschliessen würden.

c) Empfehlungen zu Compromiso Etico

Wir stimmen mit der Einschätzung überein, dass die Erarbeitung von Leitlinien ohne entsprechenden Umsetzungsmechanismus wenig Sinn macht. In der Vergangenheit wurde der CE von den beteiligten Firmen als Austausch- und PR-Plattform geschätzt. Er wurde aber nicht wirklich als eine auf Operationalisierung abzielende Initiative wahrgenommen. Weitere „Guias“ zu verfassen, erachten wir deshalb als nicht zielführend. Wir begrüßen den Vorschlag, den Compromiso Etico in ein Dialogforum für die Schweizer Firmen mit der Schweizerischen Botschaft umzuwandeln. Organisationen der Zivilgesellschaft sollen in regelmässigen Abständen Zugang zu diesem Forum erhalten. Die Plattform, welche wohl von den weiteren Erfahrungen der FIP mit GC profitieren soll, ansonsten aber keine Unterstützung durch die FIP mehr in Anspruch nehmen wird, sollte dazu genutzt werden, die Firmen über die neuesten Entwicklungen im Bereich Wirtschaft, Menschenrechte und Frieden zu informieren (Bsp. Vorstellung des neuen NAP), konkrete Beispiele zu diskutieren und Anstösse zu geben. Wir denken nicht, dass ein Interesse der Unternehmen besteht, im Rahmen des CE eine Art von Compliance-Mechanismus zu schaffen. Die Empfehlung, ein Reporting-System zum CE aufzubauen, wird deshalb abgelehnt. Die Schweiz sollte darauf hinarbeiten, dass Schweizer Unternehmen, die bereit sind, ihre Operationen auf die Respektierung der Menschenrechte hin zu überprüfen, sich den GC anschliessen.

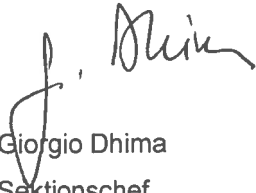
d) Empfehlungen zur Begleitung von Dialogen

Wenn die Evaluatoren von „Facilitation of Dialogue“ sprechen, so ist dies aus unserer Perspektive irreführend. Die Schweiz hat in der Vergangenheit nur selten Dialoge zwischen Firmen und der Zivilgesellschaft im Sinne einer Moderation des Prozesses fasilitiert. In den von den Evaluatoren unter die Lupe genommenen Fällen (Nestlé-Dialog / Glencore-Reise) hat die offizielle Schweiz lediglich an Gesprächen teilgenommen. Sie hatte also eher eine Begleit- oder eine Beobachtungsrolle inne. Wir stimmen zu, dass die Schweiz grundsätzlich den Dialog zwischen Schweizer Firmen und der Zivilgesellschaft oder den von den Operationen betroffenen Gemeinschaften fördern sollte mit dem Ziel, schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Die Dialogförderung ist sowohl im Schweizer wie auch im kolumbianischen NAP als ein wichtiges Instrument der Prävention vorgesehen. Ob es opportun ist, dass eine professionelle Mediation/Fazilitation von der Schweiz engagiert und bezahlt wird, muss aber von Fall zu Fall entschieden werden. Wir stimmen mit der Empfehlung überein, dass für diese Art der Konfliktbegleitung spezielle Ressourcen eingeplant werden sollten. Das Verfassen von Guidelines zur Bearbeitung solcher Anfragen wird abgelehnt, da eine Fall-zu-Fall-Analyse und Reaktion möglich sein muss.

4. Nächste Schritte

- Mit dem NAP zu Wirtschaft und Menschenrechten wird die Schweiz über eine nationale Strategie verfügen, welche die Politikinstrumente in diesem Bereich festlegt und die Grundlage für diesbezügliche Aktivitäten der schweizerischen Botschaften darstellen wird.
- Die Schweiz wird in Zukunft darauf hinarbeiten, dass weitere grosse Schweizer Unternehmen, die in Kolumbien tätig sind, sich den GC anschliessen. Dazu wird die AMS gemeinsam mit der Botschaft geeignete Unternehmen identifizieren, mit welchen anschliessend sowohl in der Schweiz (AMS) als auch in Kolumbien (Botschaft) bilateral das Gespräch gesucht wird. Eine konkrete Vorgehensweise wird ausgearbeitet.
- Die AMS wird Verhandlungen mit der FIP aufnehmen, um eine neue Projektphase (über 2 Jahre) auszuhandeln, in welcher die Empfehlungen der Management Response umgesetzt werden sollen. Auf eine Verstärkung des Compliance-Mechanismus der GC hinzuarbeiten, soll dabei eine der Zielvorgaben sein.
- Die Arbeit der schweizerischen Botschaft zu Wirtschaft und Menschenrechten soll zukünftig stärker auf die Wirkung im Feld ausgerichtet sein und mehr Gewicht auf konkrete Fälle legen.
- Der CE wird wie oben beschrieben in eine Dialog-Plattform umgewandelt.
- Die Botschaft wird sich proaktiv an der Debatte zum Beitrag des Privatsektors an der Umsetzung der Friedensabkommen beteiligen. Ein diesbezügliches Thema kann auch die Partizipation von Unternehmen in Prozessen der Vergangenheitsarbeit bzw. ihre Rolle im Kontext einer Wahrheitskommission sein.
- Wo politisch opportun und ressourcentechnisch möglich, wird sich die Schweiz in Kolumbien für die Förderung des Dialoges zwischen Schweizer Firmen und der Zivilgesellschaft sowie Direktbetroffenen engagieren. Die Botschaft wird im bilateralen Austausch mit den Unternehmen auf die Nützlichkeit solcher Dialoge hinweisen.

Bern, 25.04.2016



Giorgio Dhima

Sektionschef

Friedenspolitik II

Gelesen und einverstanden:



Heidi Gray

Botschafterin

Leiterin der Abteilung Menschliche Sicherheit