



Bern, der 14. Dezember 2018

Bericht des EDA und des WFB

UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Stand der Umsetzung durch den Bund und die Schweizer Unternehmen

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Nationaler und internationaler Kontext	3
3.	Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte	4
4.	Analyse der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien	6
4.1	Messung der Fortschritte und bestehende Herausforderungen bei der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien	6
4.2	Herausforderungen bei der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien durch die Unternehmen	7
4.3	Die Rolle der bundesnahen Betriebe	9
5.	Empfehlungen	10
5.1	Allgemeine Empfehlungen zur Förderung der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien durch den Bund	10
5.2	Empfehlungen zur Förderung der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung durch Schweizer Unternehmen	12
5.3	Empfehlungen zu den bundesnahen Betrieben	14
5.4	Weitere analysierte Empfehlungen	14
6.	Nächste Schritte	15

1. Einleitung

Dieser Bericht wurde vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) gemeinsam verfasst. Er enthält die Ergebnisse der Evaluation des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) und bildet eine Entscheidungsgrundlage im Hinblick auf die allfällige Aktualisierung des NAP.

Die UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (nachfolgend: UNO-Leitprinzipien), die im Juni 2011 vom Menschenrechtsrat verabschiedet wurden, beruhen auf drei Pfeilern:

- der Pflicht des Staats, die Menschenrechte zu schützen,
- der Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu respektieren,
- angemessene und wirksame Beschwerdemechanismen bei Menschenrechtsverletzungen durch wirtschaftliche Akteure vorsehen.

In Erfüllung des Postulats Von Graffenried 12.3503 vom 13. Juni 2012 verabschiedete der Bundesrat am 9. Dezember 2016 einen Bericht mit einem NAP. Die Schweiz gehört zu den ersten Ländern, die einen solchen Aktionsplan zur Förderung der Kohärenz zwischen wirtschaftlicher Tätigkeit und Menschenrechten verabschiedeten. Der Aktionsplan konzentriert sich auf die Pflichten des Staates im Bereich des Menschenrechtsschutzes und auf die Beschwerdemechanismen. Er enthält fünfzig Politikinstrumente zur Förderung der Einhaltung der Menschenrechte im Kontext wirtschaftlicher Aktivitäten. Dazu gehört insbesondere die Sensibilisierung der in der Schweiz ansässigen und/oder tätigen Unternehmen, einschliesslich der im Ausland aktiven Schweizer Firmen.

Gemäss dem aktuellen NAP (vgl. Kapitel 6.3 «Aktualisierung und Überarbeitung») müssen das EDA und das WBF die bei der Umsetzung des NAP erzielten Fortschritte überprüfen. Zudem sieht der NAP vor, dass die Aktualisierung und Überarbeitung des Nationalen Aktionsplans einmal pro Legislaturperiode erfolgen und auf einer externen Analyse des Schweizer Kontexts im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte basieren muss. Infolge mehrerer parlamentarischer Vorstösse¹ beschloss der Bundesrat am 22. Februar 2017, eine allfällige Aktualisierung des NAP alle zwei Jahre zu prüfen anstatt alle vier Jahre wie ursprünglich vorgesehen. Nachdem der NAP am 9. Dezember 2016 angenommen wurde, unterbreiten das EDA und das WBF dem Bundesrat nun einen Bericht zur Umsetzung des NAP, der auf einer von den beiden Departementen in Auftrag gegebenen Studie beruht (s. Anhang 1).

In einem ersten Teil befasst sich der vorliegende Bericht mit dem nationalen und internationalen Kontext der Thematik «Wirtschaft und Menschenrechte». Anschliessend werden die im Rahmen des Schweizer NAP umgesetzten Massnahmen erläutert. Einige der entwickelten Massnahmen veranschaulichen positive Ergebnisse. Danach werden die im Rahmen der externen Studie festgestellten Herausforderungen analysiert (siehe Kapitel 4). Anschliessend prüfen das EDA und das WBF die Empfehlungen der Studie zur Behebung dieser Herausforderungen. In den Schlussfolgerungen des Berichts wird die Notwendigkeit einer Aktualisierung des NAP evaluiert. Auf dieser Grundlage schlagen das EDA und das WBF die Ausarbeitung eines neuen NAP für den Zeitraum 2020–2023 vor.

2. Nationaler und internationaler Kontext

Auf internationaler Ebene verfügen bis heute 21 Staaten über einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien. 23 Länder sind dabei, einen NAP auszuarbeiten oder haben es angekündigt. In neun weiteren Staaten haben die NGO einen Prozess zur Ausarbeitung eines NAP angestossen. Einige Länder haben bereits einen zweiten NAP verabschiedet oder sind dabei, einen zweiten auszuarbeiten. Bis jetzt gibt es keine umfassende Querschnittsanalyse, die es erlauben würde, Tendenzen bei der Ausarbeitung oder Aktualisierung der NAP oder deren Auswirkungen zu identifizieren. Eine Studie des Weltwirtschaftsrats für nachhaltige Entwicklung hat jedoch gezeigt, dass

¹ 16.4052 Ip Amherd / 16.4092 Ip Seydoux / 16.4127 Ip Arslan / 16.4165 Ip Moser.

sich die Ausgewogenheit der Massnahmen des Schweizer NAP im internationalen Vergleich in der Norm befinden.²

Auf multilateraler Ebene wird das Thema «Wirtschaft und Menschenrechte» intensiv diskutiert. Der Menschenrechtsrat der UNO beauftragte 2014 eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines verbindlichen internationalen Vertrags zum Thema transnationale Unternehmen und Menschenrechte.³ Die Schweiz verfolgte diesen Prozess kritisch. Ihrer Ansicht nach sollte der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien Priorität eingeräumt werden. Anders als es der derzeitige Vertragsentwurf vorsieht, ist die Schweiz der Auffassung, dass an nationale und transnationale Unternehmen ähnliche Anforderungen gestellt werden sollten.

Auf nationaler Ebene wurde am 10. Oktober 2016 die Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» eingereicht. Sie verlangt, dass Unternehmen mit Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung in der Schweiz die Menschenrechte und die Umweltstandards sowohl im Inland als auch im Ausland respektieren. Der Bundesrat räumt der Einhaltung der Menschenrechte und dem Umweltschutz hohen Stellenwert ein. Die Volksinitiative lehnt er jedoch ab, weil sie hinsichtlich der zivilrechtlichen Haftung der Unternehmen zu weit geht. Der Bundesrat zieht es vor, auf ein international koordiniertes Vorgehen und auf die bestehenden Instrumente zu setzen, insbesondere auf die verabschiedeten Aktionspläne in den von der Initiative abgedeckten Bereichen (Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte, Aktionsplan zur gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen und Aktionsplan Grüne Wirtschaft). Einige Staaten haben Regeln zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte eingeführt oder planen Gesetze zur Sorgfaltspflicht der Unternehmen, Transparenzbestimmungen oder Anforderungen in Bezug auf die Nachhaltigkeit.⁴ Die Schweiz verfolgt die Entwicklungen und die Auswirkungen solcher Initiativen sehr aufmerksam.

3. Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte

Der Bundesrat hat den NAP am 9. Dezember 2016 verabschiedet. Der NAP klärt die Erwartungen des Bundesrates gegenüber den Unternehmen und legt dar, wie die Schweiz die UNO-Leitprinzipien umsetzt. In Bezug auf die Umsetzung des NAP zwischen Dezember 2016 und Juni 2018 stellt die Bundesverwaltung fest, dass fast alle Politikinstrumente des NAP weitergeführt oder realisiert wurden, dies in Zusammenarbeit mit der mehrparteilichen Begleitgruppe (Vertreter der Wirtschaft, der NGO und der Wissenschaft), welche die Umsetzung des NAP begleitet.

Bis jetzt wurden insbesondere folgende Fortschritte bei der Einhaltung der Menschenrechte durch Unternehmen erzielt:

- Schweizer Unternehmen wurden für die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung sensibilisiert und geschult. Dazu wurden in der ganzen Schweiz Workshops in Zusammenarbeit mit den Handelskammern und Wirtschaftsverbänden durchgeführt. Zusätzlich zu diesen Kommunikationsmassnahmen wurde eine neue Internetplattform des Bundes (www.nap-bhr.admin.ch) zur Thematik Wirtschaft und Menschenrechte aufgeschaltet. Besondere Aufmerksamkeit wurde den Bedürfnissen kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) gewidmet.
- Die im Ausland tätigen Schweizer Unternehmen erhielten bei spezifischen Projekten vermehrt Unterstützung von den Schweizer Botschaften. Derzeit wird ein Leitfaden ausgearbeitet, der den Schweizer Vertretungen helfen soll, besser auf die Anfragen von Unternehmen im Zusammenhang mit den Menschenrechten zu reagieren und entsprechende Sensibilisierungsarbeit zu leisten. Die Menschenrechtskurse für das Verwaltungspersonal und

² World Business Council for Sustainable Development's Analysis Of The Business & Human Rights Landscape: https://humanrights.wbcsd.org/wp-content/uploads/2018/08/WBCSD-Business-Human-Rights-analysis_August-2018.pdf

³ Die Resolution 26/9 vom 26. Juni 2014 sieht die Ausarbeitung eines rechtlich verbindlichen internationalen Instruments über transnationale und andere Unternehmen und Menschenrechte vor.

⁴ Zum Beispiel: California Transparency in Supply Chains Act 2010 (US), Richtlinie 2014/95 über die Angabe nichtfinanzieller Informationen 2014 (EU), Modern Slavery Act 2015, Part 6 (UK), Dodd-Frank Act, sec 1502, 2010 (US), EU-Verordnung 2017/821 über die Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Importeure von [Mineralien] aus Konflikt- und Hochrisikogebieten, 2017, Loi relative au devoir de vigilance 2017 (FR), Aktualisierung der Leitlinien zur Umsetzung der Richtlinie 2013/34 EU des Europäischen Parlaments und des Rats über die Transparenz in den Geschäftsberichten der Unternehmen.

die künftigen Diplomatinen und Diplomaten beinhalten ebenfalls ein Ausbildungsmodul zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte.

- Der Bund unterstützt eine Reihe von Standards und Multistakeholder-Initiativen, die zur Umsetzung des Menschenrechtsschutzes in den Unternehmen beitragen. Sie finanzierte unter anderem das Sekretariat der Vereinigung des Internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister (ICoCA) und leitete die Arbeit des Lenkungsausschusses. Die Schweiz unterstützt die Anwendung dieses Verhaltenskodex weiterhin politisch und finanziell.
- Im Rahmen der Multistakeholder-Initiative zu Sportgrossanlässen und Menschenrechten wurde 2018 ein Zentrum für Sport und Menschenrechte geschaffen, das in Genf angesiedelt ist. Es hat zum Ziel, effiziente Ansätze zur Prävention, Milderung und Wiedergutmachung der Auswirkungen von Sportveranstaltungen auf die Menschenrechte zu fördern. Zusammen mit den wichtigsten Akteuren – Sportverbänden (FIFA, CIO, UEFA), Regierungen, NGO, Sponsoren, Sportlerinnen und Sportlern, internationalen Organisationen – sollen Kapazitäten ausgebaut und Informationen und Erfahrungen ausgetauscht werden, um das positive Potenzial des Sports für die Menschenrechte vollumfänglich zu entwickeln.
- Mehrere Politikinstrumente des NAP beziehen sich direkt oder indirekt auf den Rohstoffsektor, wo die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen besonders gross ist. Die Bundesverwaltung hat gemeinsam mit einer mehrparteilichen Begleitgruppe (Kantone, Zivilgesellschaft und Privatsektor) einen Leitfaden zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien im Rohstoffhandel ausgearbeitet. Dieser Leitfaden definiert die Erwartungen an die Handelsunternehmen im Hinblick auf die Einhaltung der Menschenrechte und gibt praktische Empfehlungen für die Erfüllung der entsprechenden Sorgfaltsprüfung entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Dies ist die weltweit erste Initiative zur Einführung anerkannter und bewährter Verfahren bei der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien im Rohstoffsektor.
- In Erfüllung des Postulats 13.3877 Recordon «Goldhandel und Verletzung der Menschenrechte» wurde ein unabhängiger Bericht zu diesem Thema verfasst. Der Bericht vergleicht das geltende Schweizer Recht mit demjenigen anderer Raffineriestandorte, gibt einen Überblick über mögliche Risiken und Herausforderungen, analysiert die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen und formuliert Empfehlungen.

Die Schweiz hat sich auf nationaler und internationaler Ebene für die Förderung der UNO-Leitprinzipien eingesetzt:

- Im Rahmen von politischen Konsultationen und Dialogen mit Ländern wie Nigeria, Mexiko, Südafrika, Kolumbien, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Kuwait, Russland und China förderte die Schweiz die Thematik Wirtschaft und Menschenrechte. Das EDA führt auch konkrete bilaterale Projekte zur Förderung der UNO-Leitprinzipien in den Partnerländern durch: Es unterstützt die Ausarbeitung nationaler Aktionspläne (z. B. in Mexiko und Nigeria) und beteiligt sich an regionalen Workshops zu deren Förderung in Lateinamerika und Afrika.
- Auf multilateraler Ebene unterstützte die Schweiz den unabhängigen politischen Dialog der UNO-Sonderberichterstatterin für Menschenhandel zur Minimierung der Risiken und zur Prävention von Menschenhandel. Zudem unterstützte die Schweiz eine Reihe von Workshops zur Vorbeugung der Ausbeutung von Arbeitsmigrantinnen und -migranten im Nahen Osten sowie ein Zentrum für verantwortungsvolle Unternehmensführung in Myanmar.

Das EDA und das WBF sind zufrieden mit den Fortschritten, die bei der Umsetzung des NAP erzielt wurden. Seit der Verabschiedung des NAP hat die Bundesverwaltung den Dialog mit den Unternehmen ausgebaut. Es gilt zu beachten, dass zwar fast alle Instrumente umgesetzt wurden, einige von ihnen aber evolutionären Charakter haben. Die Umsetzung des NAP erlaubte es zudem, die Politikkohärenz im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte zu steigern und die Aktivitäten innerhalb der Bundesverwaltung besser zu koordinieren. Eine tabellarische Übersicht zum Stand der Umsetzung der Politikinstrumente liegt diesem Bericht bei (Anhang 2).

4. Analyse der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien

Gestützt auf das Politikinstrument 27 des NAP beauftragte die Bundesverwaltung das Beratungsbüro *twentyfifty* mit der Evaluation der Fortschritte bei der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien. Diese externe Studie (Gap Analysis)⁵ erlaubt es festzustellen, ob die Bundespolitik im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte angemessene Rahmenbedingungen für die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien durch Bund und Unternehmen gewährleistet. Die Studie hatte zum Ziel:

- die Kohärenz der Politikinstrumente des NAP mit den internationalen rechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zu evaluieren;
- die Fortschritte und die bestehenden Herausforderungen bei der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien in der Schweiz zu identifizieren;
- einen allfälligen Bedarf für eine Überarbeitung des NAP zu eruieren.

Auf methodischer Ebene haben die Verfasser der Studie die Gesetzgebung und die bewährten internationalen Praktiken bei der Ausarbeitung ähnlicher Aktionspläne analysiert, um allfällige Herausforderungen im Schweizer NAP zu eruieren. Sie führten auch eine Umfrage und Interviews mit Unternehmen durch, um die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien durch die Privatwirtschaft zu evaluieren.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat vor Kurzem mehrere Berichte zuhanden des Parlaments verabschiedet hat, welche Empfehlungen mit einem engen thematischen Bezug zum NAP und zum vorliegenden Bericht enthalten (siehe Ziff. 5.4).

Auf dieser Grundlage evaluierte die Bundesverwaltung die Notwendigkeit zusätzlicher Massnahmen, um die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien in der Schweiz sicherzustellen.

4.1 Messung der Fortschritte und bestehende Herausforderungen bei der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien

Die Studie anerkennt allgemein, dass der Schweizer NAP die Schutzpflicht tatsächlich und in Übereinstimmung mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz gewährleistet. Die Schweiz verfügt über rechtlich verbindliche und unverbindliche Massnahmen zur Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte und zur Förderung der Einhaltung der Menschenrechte durch die Unternehmen. Der NAP legt den Fokus auf unverbindliche Massnahmen, was ein legitimer Ansatz ist. Bei einem Vergleich des konkreten Inhalts des Schweizer NAP mit einer Blaupause auf der Grundlage bewährter internationaler Praktiken bezüglich Entwicklung und Inhalt von NAP (etwa der Vertragsorgane der UNO, der Arbeitsgruppe der UNO für Wirtschaft und Menschenrechte, der OECD und des Europarats) wurden jedoch einige Herausforderungen identifiziert. Aus rechtlicher Sicht ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese Herausforderungen nicht mit Verletzungen der staatlichen Schutzpflicht gleichzusetzen sind. Trotzdem kann der Bundesrat diese Gelegenheit nutzen und Massnahmen treffen, um die Herausforderungen zu beheben und so die Förderung und den Schutz der Menschenrechte durch Staat und Wirtschaft zu stärken.

Abdeckung durch den NAP

Gemäss der Studie fokussiere der NAP (fast) ausschliesslich auf die Aussenwirtschaftsdimension und verfüge daher nicht über die erforderliche gesamtwirtschaftliche Perspektive.

Das EDA und das WBF teilen diese Einschätzung nicht. Die Anhörung von privatwirtschaftlichen Akteuren, NGO und wissenschaftlichen Kreisen hat gezeigt, dass die wichtigsten Risiken und Herausforderungen für Unternehmen, die in der Schweiz ansässig und/oder aktiv sind, die Geschäftstätigkeit und die Geschäftsbeziehungen im Ausland betreffen. Aus diesem Grund legt der NAP den Schwerpunkt vor allem auf wirtschaftliche Tätigkeiten im Ausland, ohne jedoch Wirtschaftsaktivitäten in der Schweiz auszuschliessen. Der Fokus des Schweizer NAP auf die

⁵ «Bestandsaufnahme über die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch den Bund und durch Schweizer Unternehmen».

Aktivitäten der Unternehmen im Ausland ist daher keine Schwachstelle, sondern ein bewusster und abgestimmter Entscheid unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Schweizer Wirtschaft und der höheren Risiken im Ausland.

Klärung der Erwartungen des Bundesrates

Gemäss der Studie sind die Unternehmen der Ansicht, dass der Bundesrat seine Erwartungen zu wenig klar formuliert hat. Sie wünschen klarere Anweisungen.

Dem EDA und dem WBF ist bekannt, dass der Privatwirtschaft und insbesondere den KMU die Erwartungen des Bundesrates im Zusammenhang mit dem Prozess der Sorgfaltsprüfung nicht ganz klar sind. Der aktuelle NAP sieht deshalb Kommunikations- und Sensibilisierungsmassnahmen vor, die dieses Problem beheben sollen. Die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung muss weiter bekannt gemacht werden, wobei die Unternehmen genügend Handlungsspielraum haben müssen, so dass sie die angemessensten und geeignetsten Verfahren anwenden können. Die Modalitäten dieser Verfahren sind abhängig von Faktoren wie der Grösse und dem Tätigkeitsbereich (Wirtschaftssektor, geografisches Gebiet usw.) des Unternehmens und müssen der Wettbewerbssituation der betroffenen Firmen und Branchen Rechnung tragen. Dabei sind die spezifischen Umstände und Möglichkeiten der KMU und deren Branchen zu berücksichtigen, damit der administrative Aufwand und die Kosten verhältnismässig bleiben.

Kohärente interne und externe Kommunikation

Laut der Studie sieht der NAP keine Gesamtstrategie für die (interne und externe) Kommunikation zur Verbreitung und Integration der UNO-Leitprinzipien innerhalb der Bundesverwaltung (Politikkohärenz) und gegenüber den Unternehmen (Erwartungsmanagement) vor. Das Thema Politikkohärenz wurde auch im Rahmen der Umfragen zur Studie mehrmals erwähnt. Die Unternehmen möchten, dass der Bund «mit einer Stimme spricht», wenn es um die nachhaltige Unternehmensführung und damit um die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien in der Schweiz geht. Der NAP soll für ein kohärentes staatliches Handeln sorgen. Es wurde bereits erkannt, dass die entsprechenden Anstrengungen weitergeführt werden müssen.

Umweltaspekte im Zusammenhang mit den Menschenrechten

Die Studie beinhaltet eine kurze Analyse umweltrechtlicher Massnahmen mit direkten und indirekten Auswirkungen auf die Menschenrechte in wirtschaftlichen Kontexten. Die Analyse ergibt, dass staatliche Massnahmen zum Schutz der Umwelt erhebliche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Menschenrechte in wirtschaftlichen Kontexten haben können. Für die Bundesverwaltung besteht die Herausforderung vor allem darin, die Kohärenz zwischen den getroffenen Massnahmen sicherzustellen und die Verzahnung zwischen den einzelnen Strategien und Aktionsplänen sichtbar zu machen (insbesondere Bericht «Grüne Wirtschaft. Massnahmen des Bundes für eine ressourcenschonende, zukunftsfähige Schweiz» vom 20. April 2016; Aktionsplan vom 1. April 2015 zur gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen, der ein spezifisches Kapitel zum Thema Umwelt enthält; Strategie Nachhaltige Entwicklung).

4.2 Herausforderungen bei der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien durch die Unternehmen

Bei der Evaluation der Sensibilisierung und der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien durch die Schweizer Unternehmen identifizierte die Studie die folgenden Herausforderungen:

Kenntnis der UNO-Leitprinzipien, des NAP sowie deren Inhalts

Die Umfrage bei den Unternehmen hat gezeigt, dass die UNO-Leitprinzipien und namentlich der NAP sowie deren Inhalt wenig bekannt sind. Der Bundesrat war sich dieser Herausforderung schon bei der Ausarbeitung des NAP bewusst. Er verankerte deshalb ein Politikinstrument im NAP, das insbesondere die Bekanntmachung der UNO-Leitprinzipien und des NAP vorsah. Zahlreiche Aktivitäten und mehrere

Kommunikationsinstrumente wurden entwickelt, vor allem eine Broschüre zuhanden der KMU. Diese Anstrengungen müssen in Zukunft weitergeführt werden.

Umsetzung der UNO-Leitprinzipien durch die Unternehmen

Gemäss der Studie verfügen nur wenige Unternehmen über eine selbständige Verpflichtungserklärung für Menschenrechte, obwohl die Mehrheit der Firmen die Menschenrechte in einen Verhaltenskodex integriert hat. Die Studie verweist auch auf die Schwierigkeiten von Unternehmen und insbesondere von KMU, die Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit auf die Menschenrechte zu ermitteln. Dies ist eine Herausforderung namentlich für Branchen, die weniger in der Öffentlichkeit exponiert oder im zwischenbetrieblichen Kontexten (business-to-business) tätig sind. Für die Unternehmen ist es schwierig, Zugang zu verlässlichen Daten zu erhalten und die Verbindung zwischen ihren Tätigkeiten/Geschäftsbeziehungen und den Menschenrechten herzustellen. Teilweise bestehen Unsicherheiten, wie weitreichend die Sorgfaltsprüfung umgesetzt werden muss, um Risiken in der Lieferkette zu ermitteln.

Wie die Studie zeigt, benötigen vor allem KMU mehr Unterstützung bei der Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung. Die zentralen Herausforderungen betreffen die Kapazitäten zur Risikoabschätzung und die Frage nach der Reichweite der Verantwortung in der Lieferkette. Unterstützungsbedarf haben namentlich KMU, die Teil von internationalen Lieferketten sind.

Der Zugang zu Informationen über Menschenrechte in der Lieferkette kann insbesondere eine Herausforderung sein, wenn mit Zwischenhändlern gearbeitet wird oder das Unternehmen keinen Einfluss auf die Lieferanten hat. Gerade KMU haben unter Umständen nur wenig Möglichkeiten zur Einflussnahme.

Zusammenfassend lassen sich zwei spezifische Mängel feststellen. Einerseits fehlt es an Fachwissen: Die Unternehmen kennen die verfügbaren Instrumente zur Erfüllung der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung nicht. Andererseits mangelt es an Kompetenzen: Einige Unternehmen kennen zwar die vorhandenen Instrumente, können und/oder wollen sie aber wegen mangelnder Informationen, Ressourcen und/oder Expertise nicht umsetzen. Diese Lücken zu schliessen kann finanzielle Kosten für die betroffenen Unternehmen nach sich ziehen. Die Förderung der einschlägigen Kenntnisse und Expertise kann dazu führen, dass vor Ort verstärkt Einfluss genommen und ein Beitrag zum Schutz der Menschenrechte geleistet werden kann. Die Unternehmen müssen in diesem Bereich weiterhin unterstützt werden, und die vorhandenen Programme und Initiativen (z. B. die Instrumente im Sicherheits- und Menschenrechtsbereich und diejenigen zur Erfüllung der Sorgfaltsprüfung in den Wertschöpfungsketten durch den Rohstoffsektor) müssen besser bekannt gemacht werden.

Verankerung und Integration

Laut der Studie ist die Menschenrechtsthematik umso stärker im Unternehmen verankert, je grösser dieses ist. Je grösser das Unternehmen, desto eher hat es Verfahren institutionalisiert und Personen bzw. Ressourcen für die Themen nachhaltige Entwicklung und Unternehmensverantwortung vorgesehen. In kleinen Unternehmen wird die Verankerung meist nicht formell definiert oder liegt vorwiegend bei der Geschäftsleitung. Die Integration des Fachwissens über Menschenrechte in den verschiedenen Funktionen stellt eine Herausforderung für die Unternehmen dar, insbesondere für KMU, die oft nicht die nötigen Ressourcen für fachspezifisches Personal haben. Nur die wenigsten Unternehmen sensibilisieren oder informieren ihre Mitarbeitenden über die Menschenrechte. Die mangelnde Verankerung und Integration der Thematik Wirtschaft und Menschenrechte in den Unternehmen ist Teil des allgemeinen Defizits bei der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien durch die Unternehmen.

Menschenrechtsmonitoring und -berichterstattung

Gemäss der Studie verfügen nur wenige befragte Unternehmen über ein systematisches Monitoring und Berichtsverfahren für die Menschenrechte. Häufig ist es in Mechanismen und Verfahren im Bereich der nachhaltigen Entwicklung integriert, wie die Global Reporting Initiative (GRI)⁶ oder dem Global

⁶ Gemäss einer vom Bund in Auftrag gegebenen Studie halten sich 49 % der Schweizer Unternehmen an den GRI-Standard: H. Winistörfer et al., *Bedeutung und Stellenwert der OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen in der Schweiz*, Zürich: 2018.

Compact der UNO. Der GRI-Standard ist (noch) nicht im Einklang mit den UNO-Leitprinzipien. Unternehmen, die nach GRI Bericht erstatten, müssen daher zusätzlichen Aufwand betreiben, um den Anforderungen der UNO-Leitprinzipien zu entsprechen. Die Berichterstattung bedeutet einen riesigen administrativen Aufwand für die Unternehmen. Bei kleinen und mittleren Unternehmen ist dies eine schwierige, wenn nicht gar unmögliche Aufgabe, teilweise aufgrund knapper personeller Ressourcen. Deshalb berichten kleinere und mittlere Unternehmen selten öffentlich über ihre Massnahmen. Angesichts dieser Schwierigkeiten benötigen KMU mehr Unterstützung.

Der Bund unterstützt bereits heute die Ausarbeitung, Aktualisierung und Förderung von Instrumenten, die auf Unternehmensebene zur Nachhaltigkeitsberichterstattung beitragen. Die Nachhaltigkeitsberichte decken die Themen im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen (CSR) ab, deshalb ist auf die bereits bestehenden Massnahmen im CSR-Aktionsplan des Bundesrates zu verweisen. Da dieser Bereich durch den CSR-Aktionsplan abgedeckt wird, haben das EDA und das WBF nicht vor, zusätzliche Massnahmen im Rahmen des NAP zu treffen.

Beschwerdemechanismen

Zahlreiche Unternehmen haben einen internen Beschwerdemechanismus für ihre Mitarbeitenden eingerichtet. Dies ist aus Sicht des Bundesrates erfreulich. Beschwerdemechanismen für Dritte (externe Interessengruppen) wurden jedoch als Kernherausforderung identifiziert. Gegenwärtig sind keine zusätzlichen Massnahmen zur Unterstützung der unternehmenseigenen Mechanismen geplant. Der Bundesrat hat jedoch in Erfüllung des Postulats 14.3663 «Zugang zu Wiedergutmachung» beschlossen, die staatlichen Wiedergutmachungsmechanismen durch Förderungs- und Informationsmassnahmen zu unterstützen (siehe Ziff. 5.4).

4.3 Die Rolle der bundesnahen Betriebe

Die Studie kommt zum Schluss, dass sich der Bund bezüglich CSR im Vergleich zu den Behörden anderer Länder, aber auch auf innerstaatlicher Ebene, auf einem hohen Niveau bewegt.⁷ In Bezug auf die spezifisch menschenrechtliche Dimension hat die Studie jedoch Lücken aufgedeckt. Nach Ansicht der Autoren könnten die staatlichen Betriebe (Unternehmen, bei denen der Bund Allein- oder Mehrheitsaktionär ist) die bestehenden Massnahmen zum Schutz der Menschenrechte im Rahmen ihrer Tätigkeit verstärken, um die Erwartungen der Regierung noch besser zu erfüllen. Analysiert man staatliche Unternehmen als eine separate Gruppe, weisen die gewisse bundesnahe Betriebe ein geringeres Wissen und einen niedrigeren Umsetzungsgrad auf, als zum Beispiel börsenkotierte Unternehmen. In der Regel haben sie vor allem Menschenrechtskriterien in Verhaltenskodizes für Lieferanten integriert, aber kaum Massnahmen ergriffen, um Verantwortlichkeiten zu bestimmen, Wirkungsanalysen durchzuführen oder ihre Mitarbeitenden und ihre Handelspartner für menschenrechtliche Themen zu sensibilisieren. Sie stellen jedoch Beschwerdemechanismen sowohl für Dritte als auch für Mitarbeitende bereit.

Das EDA und das WBF anerkennen die besondere Verantwortung des Bundes für die Einhaltung der Menschenrechte durch die ihm nahestehenden Betriebe, die entsprechend eine Vorbildfunktion einnehmen müssen. Es bedarf einer stärkeren Kohärenz innerhalb der Bundesverwaltung, um sicherzustellen, dass die bundesnahen Betriebe die UNO-Leitprinzipien bestmöglich umsetzen können.

⁷ 2016 und 2017 erstellten externe Berater im Auftrag des Bundes eine Auslegeordnung des Leistungsausweises des Bundes im Bereich verantwortungsvolle Unternehmensführung (Corporate Social Responsibility, CSR) in seinen Rollen als Arbeitgeber, Ressourcenverbraucher, Beschaffer, Eigner und Anleger. <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/nachhaltige-entwicklung/corporate-social-responsibility-csr-der-bund-als-vorbild.html>. 2018 wurde ein weiterer Bericht erstellt, der den Leistungsausweis des Bundes im Bereich der Corporate Social Responsibility (CSR) in seiner Rolle als Beschaffer analysiert: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/nachhaltige-entwicklung/corporate-social-responsibility-csr-der-bund-als-beschaffer.html>.

5. Empfehlungen

Die vom EDA und vom WBF in Auftrag gegebene Studie identifiziert verschiedene bestehende Herausforderungen und enthält eine Reihe von Empfehlungen für den NAP. Im Folgenden stellen das EDA und das WBF die angenommenen Empfehlungen, die teilweise angenommenen Empfehlungen und die nicht angenommenen Empfehlungen vor.

5.1 Allgemeine Empfehlungen zur Förderung der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien durch den Bund

Angenommene Empfehlungen:

- Klärung der Erwartungen des Bundes an die Unternehmen

Der Bundesrat sollte seine Erwartungen an die Unternehmen klarer formulieren. In Betracht zu ziehen ist die Ergänzung des NAP mit einem zusätzlichen Kapitel zur menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung (Säule 2). Besonderes Augenmerk sollte auf die Koordination und Kohärenz mit dem CSR-Aktionsplan des Bundesrates gelegt werden, der ein breites Themenspektrum (z. B. Korruption, Steuern, Umwelt), einschliesslich Menschenrechte, abdeckt.

- Definition von Indikatoren, an denen sich der Grad der Implementierung und die praktischen Auswirkungen der ergriffenen Massnahmen messen lassen

In Betracht zu ziehen ist die Definition von klaren und zeitgebundenen Zielen und Indikatoren, an denen sich der Grad der Implementierung und die praktischen Auswirkungen der ergriffenen Massnahmen messen lassen. Diese werden sich auf die Empfehlungen des NAP-Leitfadens der Arbeitsgruppe Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen stützen.⁸

- Entwicklung einer Kommunikationsstrategie zur Förderung der UNO-Leitprinzipien

Mit dem aktuellen NAP hat die Bundesverwaltung die Kommunikationsaktivitäten verstärkt, um Unternehmen und Öffentlichkeit für die UNO-Leitprinzipien zu sensibilisieren. Der derzeitige Rahmen bietet der Bundesverwaltung genügend Spielraum, um Aktivitäten zur Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung der Unternehmen für die UNO-Leitprinzipien zu entwickeln. Diese Arbeit muss entsprechend dem Bedarf der Unternehmen und den verfügbaren Ressourcen fortgesetzt werden. Diese Aktivitäten sollen kohärent und koordiniert mit dem CSR-Aktionsplan entwickelt werden.

- Die Funktion, Zusammensetzung und Kompetenzen der mehrparteilichen Begleitgruppe öffentlich machen

Die Mitglieder der mehrparteilichen Begleitgruppe vertreten die verschiedenen Interessengruppen. Sie dienen als Ansprechpersonen für ihre jeweiligen Interessengruppen und stellen sicher, dass deren Anliegen bei den Diskussionen zur Umsetzung des NAP eingebracht werden. Nach entsprechender Diskussion in der Begleitgruppe wurde beschlossen, die Zusammensetzung und das Mandat des Gremiums auf der Internetseite des NAP zu veröffentlichen.⁹

Teilweise angenommene Empfehlungen:

- Stärkung der Politikkohärenz

Das Ziel des NAP ist die Verbesserung der Kohärenz staatlicher Aktivitäten zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte im Kontext wirtschaftlicher Aktivitäten. Die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien stärkt die Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung und fördert die

⁸ https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf

⁹ www.nap-bhr.admin.ch

Politikkohärenz. Der Bundesrat misst der Politikkohärenz grosse Bedeutung bei. Die interdepartementale CSR-Bundesgruppe stellt den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Departementen sicher. Es ist deshalb nicht nötig, eine weitere interdepartementale Arbeitsgruppe zu institutionalisieren. Die interdepartementale CSR-Bundesgruppe kann jedoch die Notwendigkeit der Entwicklung einer Strategie prüfen, wie die Unternehmen am besten angesprochen werden können. Im Allgemeinen reichen die bestehenden Konsultationsprozesse zwischen den verschiedenen Departementen und Stellen der Bundesverwaltung aus, um die Politikkohärenz sicherzustellen.

- Regelmässige Berichterstattung zur Umsetzung des NAP

Wie im NAP und in Kapitel 1 dieses Berichts erwähnt, überprüfen das EDA und das WBF die bei der Umsetzung des NAP erzielten Fortschritte bereits heute regelmässig. Am Ende jeder Legislaturperiode veröffentlichen die beiden Departemente einen kurzen gemeinsamen Fortschrittsbericht. Die Begleitgruppe wird ersucht, zu diesen Berichten Stellung zu nehmen. Eine Änderung des Berichtsrhythmus ist nicht vorgesehen.

Nicht angenommene Empfehlungen:

- Eine gesamtwirtschaftliche Perspektive einnehmen und den NAP nicht ausschliesslich auf die Aussenwirtschaftsdimension beschränken

Wie bereits unter Ziffer 4.1 erwähnt, erklärt sich der Fokus des NAP auf die wirtschaftliche Tätigkeit im Ausland durch die damit verbundenen Risiken und Herausforderungen. Dies ist daher keine Lücke im Geltungsbereich des NAP, sondern eine Antwort auf die Bedürfnisse der Schweizer Wirtschaft in Bezug auf die menschenrechtlichen Risiken. Ein Eintreten auf diese Empfehlung erübrigt sich.

- Konkretisieren, unter welchen Voraussetzungen rechtlich verbindliche Massnahmen möglich sind

In Bezug auf den «Smart Mix» zwischen rechtlich verbindlichen und unverbindlichen Massnahmen empfiehlt die Studie dem Bundesrat, klar zu formulieren, welche Erwartungen die Unternehmen erfüllen müssen, damit er von rechtlich verbindlichen Regeln absieht bzw. unter welchen Voraussetzungen er solche prüfen will. So sieht der deutsche NAP vor, dass die Bundesregierung weitergehende Schritte bis hin zu gesetzlichen Massnahmen prüfen wird, wenn 50 Prozent der Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitenden ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht bis 2020 nicht nachkommen.

Die im Oktober 2016 eingereichte Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» verlangt rechtlich bindende Massnahmen zur Sorgfaltspflicht der Unternehmen im Bereich der Menschenrechte. Am 11. Januar 2017 und am 15. September 2017 hat der Bundesrat unter Verabschiedung der entsprechenden Botschaft beschlossen, der Bundesversammlung zu beantragen, die Initiative Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag mit der Empfehlung auf Ablehnung zu unterbreiten. Stattdessen will der Bundesrat auf ein international abgestimmtes Vorgehen und die Förderung der bereits existierenden Instrumente, namentlich die 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.

- Politikkohärenz auf Gesetzgebungsebene

Die Studie empfiehlt, bei neuen Gesetzgebungsprojekten eine Konformitätsprüfung mit den UNO-Leitprinzipien durchzuführen. Sie betont auch, dass eine solche Konformitätsprüfung vom

Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) durchgeführt werden sollte. Der Bund ist nicht verpflichtet, eine solche Konformitätsprüfung durchzuführen, da die UNO-Leitprinzipien rechtlich nicht verbindlich sind.

- Einbindung des Themas «Wirtschaft und Menschenrechte» in Aus- und Weiterbildungsprogramme und Kommunikation gegenüber Konsumenten

Die Studie empfiehlt, das Thema «Wirtschaft und Menschenrechte» in Aus- und Weiterbildungsprogramme aller Ausbildungsstufen (z. B. in Berufsausbildungen, Sekundarstufe I und II, Wirtschafts(fach)hochschulen, Universitäten etc.) einzubinden, da so ein nachhaltiges Problemverständnis für zukünftige Entscheidungsträger vermittelt werden kann. Des Weiteren empfiehlt die Studie, die Öffentlichkeit besser über die UNO-Leitprinzipien zu informieren, wie zum Beispiel in Deutschland, wo mit einer landesweiten Plakatkampagne über den NAP informiert wurde.

Der Beitrag zur Menschenrechtsbildung ist Teil der Aufgaben des SKMR. Das Zentrum organisierte verschiedene Tagungen und Schulungen zur Menschenrechtsbildung, insbesondere für Lehrpersonen. Es erstellte didaktische Materialien und veröffentlichte 2015 eine Studie über schulische Menschenrechtsbildung, insbesondere zu deren aktuellen Stand in der Westschweiz gemäss dem harmonisierten Lehrplan (Plan d'études romand, PER). Zu beachten ist auch, dass der Bundesrat einen Bericht über die politische Bildung auf Sekundarstufe II veröffentlicht hat.¹⁰ Dieser Bericht zeigt, dass der Staatskundeunterricht gut verankert ist.

5.2 Empfehlungen zur Förderung der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung durch Schweizer Unternehmen

Angenommene Empfehlungen:

- Unterstützung privater Initiativen, die sich zum Ziel setzen, die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien durch Unternehmen zu fördern, und Unterstützung von bestehenden sektorspezifischen Plattformen, die für KMU von Nutzen sind

Es gibt eine gewisse Anzahl privater Initiativen, die zum Ziel haben, die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien durch Unternehmen zu fördern. Es gilt herauszufinden, welche es verdienen, unterstützt zu werden. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der Kohärenz mit dem CSR-Aktionsplan. Der Bund unterstützt bereits einige branchenspezifische Plattformen, wie zum Beispiel die Schweizer Plattform für nachhaltigen Kakao. Es muss jeweils im Einzelfall geprüft werden, ob und in welcher Form eine solche Unterstützung angezeigt ist, um die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien bei Unternehmensaktivitäten zu fördern (Unterstützung von sektorspezifischen Initiativen oder von Initiativen zur Unterstützung von KMU).

- Besondere Unterstützung von Unternehmen, die in Konfliktgebieten operieren

Es werden bereits Massnahmen zur Unterstützung von Schweizer Unternehmen, die in Konfliktzonen und fragilen Kontexten tätig sind, umgesetzt, zum Beispiel im Iran, in Kolumbien und in Myanmar. Tatsächlich können die Unternehmen der lokalen Bevölkerung wirtschaftliche Chancen und Perspektiven bieten. Durch ihr Handeln, ihren Einfluss oder ihre blosse Präsenz können sie auch den Verlauf eines Konflikts positiv beeinflussen.

Vorläufig ist geplant, die laufenden Prozesse weiterzuführen, einschliesslich der Unterstützung der Erarbeitung von Richtlinien zu menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen in Konflikt- und Hochrisikogebieten im Rahmen eines Projekts der UNO. Bestehende Richtlinien wie die OECD-Leitsätze für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten sollten berücksichtigt werden.¹¹ Die entsprechenden Unternehmen können aufgrund des fragilen Umfelds, in dem sie tätig sind, bei

¹⁰ Bericht des Bundesrates vom 14. November 2018 «Politische Bildung in der Schweiz - Gesamtschau»

¹¹ <http://mnequidelines.oecd.org/mining.htm>.

den Schweizer Auslandvertretungen um Unterstützung nachsuchen, weshalb geplant ist, die Beratungskompetenz der Auslandvertretungen gezielt zu fördern.

Ein Projekt zur Sensibilisierung und Unterstützung im Bereich Menschenrechtsschutz, das sich an Schweizer Unternehmen richtet, die in Konfliktgebieten und fragilen Kontexten tätig sind, könnte ebenfalls in Betracht gezogen werden.

Teilweise angenommene Empfehlungen:

- Erstellung von praktischen Leitfäden für die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung

Praktische Leitfäden für Unternehmen werden aktuell erarbeitet oder wurden bereits verabschiedet, wie bspw. der Leitfaden zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien im Schweizer Rohhandelsstoffsektor. Diese Bemühungen sollten je nach Bedarf und Möglichkeiten, insbesondere für KMU, fortgesetzt werden, und die Umsetzung der bestehenden branchenspezifischen Instrumente, einschliesslich der verschiedenen OECD-Leitlinien, sollte gefördert werden.

Nicht angenommene Empfehlungen:

- Schaffung eines zentralen «Helpdesks» zur Unterstützung der Unternehmen

Ein solche vom Bund betriebene Anlaufstelle wäre nicht in der Lage, die individuellen Bedürfnisse von Unternehmen umfassend und in zufriedenstellender Weise zu erfüllen. Die Funktionen eines solchen Helpdesks gehen über die Aufgaben des Staates hinaus. Sektorspezifische Initiativen und das Fachwissen privater Akteure bieten eine bessere Unterstützung, die den Besonderheiten und Erwartungen des Privatsektors Rechnung trägt.

- Erstellung einer KMU-spezifischen Studie

Die Studie empfiehlt die Erstellung einer KMU-spezifischen Studie, welche die Bedürfnisse, Herausforderungen und Risiken für Schweizer KMU im Bereich Menschenrechte evaluiert. Eine solche Studie könnte eine Verbesserung der Unterstützung von KMU bei deren menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung erlauben.

Das EDA und das WBF sind der Ansicht, dass eine solche Studie keinen ausreichenden Mehrwert bringen würde. Im Rahmen der Analyse der Umsetzungslücken («Gap-Analysis») wurde bereits eine Befragung von KMU durchgeführt. Die Unterstützungsmassnahmen des Bundes werden zudem in Absprache mit Vertretern der Privatwirtschaft, einschliesslich der KMU, erarbeitet.

- Klärung des Verhältnisses zwischen den verschiedenen existierenden Instrumenten

Die Studie schlägt vor, dass der Bund die Unternehmen über die Unterschiede und das Zusammenwirken der einzelnen existierenden Instrumente (z. B. GRI, OECD Due Diligence Guidance, EU-Richtlinie über die Angabe nichtfinanzieller Informationen usw.) orientieren soll. Viele Instrumente und Standards werden im Rahmen privater Initiativen entwickelt. Es ist nicht Sache des Bundes, zu diesen privaten Standards Stellung zu nehmen. Die Privatwirtschaft entscheidet frei, welchen Standard sie wählt. Was die auf multilateraler Ebene entwickelten internationalen Standards betrifft, so setzt sich die Schweiz bereits heute für die Kohärenz dieser Instrumente ein.

- Mapping der konkreten menschenrechtlichen Problemfelder für Schweizer Unternehmen auf sektoraler, nationaler und internationaler Ebene

Die Studie empfiehlt die Erstellung eines Überblicks (Mapping) über die konkreten menschenrechtlichen Problemfelder auf sektoraler, nationaler und internationaler Ebene. Das EDA und das WBF wollen die Menschenrechte nicht klassifizieren, sondern halten es für wichtiger, Multistakeholder-Initiativen und branchenspezifische Standards (z.B. der OECD) zu unterstützen, die den Unternehmen praktische Orientierung bieten. Zusätzliche Massnahmen in diesem Bereich sind nicht notwendig.

5.3 Empfehlungen zu den bundesnahen Betrieben

Angenommene Empfehlungen:

- Klärung der Vorbildfunktion bundesnaher Betriebe: Strategische Ziele

Die Erwartungen des Bundesrates an die Unternehmen, bei denen er Allein- oder Mehrheitsaktionär ist, müssen geklärt werden. Der Bund soll in einer konkreten Umsetzungsstrategie klar aufzeigen, wie die strategischen Ziele der bundesnahen Unternehmen mit dem NAP abgeglichen werden können.

- Stärkung der Kommunikation mit den bundesnahen Betrieben

Einige bundesnahe Betriebe setzen bereits Massnahmen im Bereich CSR bzw. Menschenrechte um. Die Kommunikation mit diesen Unternehmen soll gestärkt werden. Eine der geplanten Massnahmen könnte die Förderung des gegenseitigen Lernens, der Austausch bewährter Verfahren unter den bundesnahen Betrieben und die Sensibilisierung dieser Betriebe sein.

5.4 Weitere analysierte Empfehlungen

Neben den Empfehlungen der oben genannten Studie sind drei Berichte des Bundesrates zuhanden des Parlaments zu erwähnen.¹² Aufgrund der thematischen Überschneidungen wurde beschlossen, die darin vorgelegten Empfehlungen in diesen Bericht aufzunehmen.

Postulat 14.3663 der APK-S «Zugang zu Wiedergutmachung»

Der Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 14.3663 APK-S zeigt, dass die verschiedenen Rechtsschutzmechanismen 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 hat jedoch auf der Grundlage seiner Analyse beschlossen, 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. Es werden folgende Massnahmen getroffen:

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

Diese Massnahmen sollen in die Aktualisierung des NAP Wirtschaft und Menschenrechte einfließen, wie der Bundesrat in seiner Antwort auf das Postulat angekündigt hat.

Neubeurteilung des Rohstoffsektors

Der Bericht «Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven» wurde am 30. November 2018 vom Bundesrat verabschiedet. Der Bericht beschreibt die aufkommenden Trends und zeigt mögliche Handlungsfelder für den Umgang mit den zentralen Herausforderungen auf. Zu den identifizierten Handlungsfeldern werden Empfehlungen ausgesprochen. Die Menschenrechtsempfehlungen werden im überarbeiteten NAP berücksichtigt.

¹² Bericht des Bundesrates «Unternehmen und Menschenrechte: Bericht in Erfüllung des Postulats 14.3663 APK-S vom 26. November 2014, Bericht des Bundesrates «Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven» und Bericht des Bundesrates «Goldhandel und Verletzung der Menschenrechte: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Recordon 15.3877, 21.9.2015».

Postulat 15.3877 Recordon «Goldhandel und Verletzung der Menschenrechte»

In seiner Antwort auf das Postulat 15.3877 Recordon hat der Bundesrat beschlossen, dieses Postulat als Massnahme in den NAP zu integrieren. Der Goldsektor sollte bei seinen Bemühungen um eine weltweit verantwortungsvolle Produktion unterstützt werden. Gemäss den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Bundesrates in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats sollte diese Unterstützung in den Bereichen Transparenz, verantwortungsvolle Lieferketten, Multistakeholder-Dialog und Entwicklungszusammenarbeit konkretisiert und in den NAP integriert werden.

Zusätzlich zu den oben genannten Empfehlungen haben internationale Organisationen Empfehlungen für die Schweiz abgegeben. Der Menschenrechtskommissar des Europarates empfiehlt «*die Stärkung der Sorgfaltspflicht von Schweizer Unternehmen im Bereich der Menschenrechte*».¹³ Der unabhängige Experte der UNO zu Auslandsverschuldung empfiehlt dem Bundesrat «*als Reaktion auf eine Volksinitiative, die darauf abzielt, die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung im schweizerischen Rechtssystem zu verankern, seine eigenen Ansichten zu möglichen Massnahmen zur Regelung der Einhaltung der Menschenrechte durch die Finanzunternehmen in der Schweizer Rechtsordnung darzulegen*».¹⁴ Das EDA und das WBF arbeiten bereits mit Unternehmen zusammen, um sie bei der Erarbeitung ihrer Sorgfaltsprüfung zu unterstützen. Diese Unterstützung basiert oft auf einem branchenspezifischen Ansatz: Im Finanzsektor arbeitet der Bund beispielsweise mit Unternehmen der Branche zusammen und unterstützt die Entwicklung von Leitfäden, die ihren Bedürfnissen entsprechen. Das EDA und das WBF unterstützen die Arbeit der Thun-Gruppe, einer Gruppe von internationalen Banken, die sich 2011 erstmals getroffen hat, um die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien zu diskutieren.¹⁵

6. Nächste Schritte

Dieser Bericht zeigt, dass Verbesserungen möglich sind, die mit einer Revision des NAP erreicht werden können. Es wird deshalb vorgeschlagen, den NAP im Zeitraum 2020–2023 zu aktualisieren. Im Hinblick auf die Aktualisierung des NAP wird ab 2019 eine interne Konsultation innerhalb der Bundesverwaltung und unter Einbeziehung der beteiligten Interessengruppen wie NGO, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und Wissenschaft durchgeführt. Die bei der Umsetzung des aktuellen NAP erzielten Fortschritte werden dabei berücksichtigt.

¹³ N. Muižnieks, Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe suite à sa visite en suisse du 22 au 24 mai 2017, CommDH(2017)26, §56-66, p.16-19

¹⁴ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/37/54/Add.3&Lang=F

¹⁵ Der Bund unterstützte auch die Entwicklung eines Leitfadens für die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien durch den Rohstoffsektor. Das SECO unterstützt die OECD bei der Entwicklung von Leitlinien im Finanzbereich: Responsible business conduct for institutional investors (2017); Recommendation on Sustainable Lending Practices and Officially Supported Exports Credits (2018); Implementation tool for the due diligence on corporate lending and securities underwriting services (2019).