Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bericht über die Schweizer Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3503, Alec von Graffenried, 14. Dezember 2012

vom 9. Dezember 2016

825.4/2005/04143 \ COO.2101.104.2.1662578

Inhaltsverzeichnis

1 Zusammenfassung 4

2 Einleitung 4

3 UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 5

4 Haltung des Bundesrates gegenüber den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 5

4.1 Generell 5
4.2 Schweizer Kontext 6
4.3 Die Haltung und Erwartungen des Bundesrats 7

5 Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte 10

5.1 Ziel des NAP 10
5.2 Aufbau des NAP 11
5.3 Rolle des Staates und der Unternehmen 11
5.4 Smart Mix als konzeptionelle Grundlage 11
5.5 Verantwortung von Unternehmen 12
5.6 Verhältnis zum CSR-Positionspapier des Bundesrates 12
Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte 13
5.7 Säule 1: Staatliche Schutzpflicht 13
5.7.1 Grundlegende Prinzipien 13
5.7.2 Operative Prinzipien: Gesetzgeberische und informationspolitische Massnahmen 14
5.7.3 Der Nexus zwischen Staat und Wirtschaft 23
5.7.4 Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen in Konfliktgebieten 27
5.7.5 Politikkohärenz 29
5.8 Säule 3: Zugang zu Abhilfe 37
5.8.1 Grundlegendes Prinzip 37
5.8.2 Operative Prinzipien: Staatliche gerichtliche Mechanismen 37
5.8.3 Operative Prinzipien: Staatliche aussergerichtliche Beschwerdemechanismen 40
5.8.4 Operative Prinzipien: Nicht staatliche Beschwerdemechanismen 41

6 Umsetzung, Begleitung und Überarbeitung des Aktionsplans 42

6.1 Umsetzung 43
6.2 Begleitung 43
6.3 Aktualisierung und Überarbeitung 43

7 Anhang: Übersicht über die Umsetzung 44

1 Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht und der darin enthaltene Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) erfolgt in Erfüllung von Postulat 12.3503 *Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz*. Das Dokument klärt die Haltung und Erwartungen des Bundesrats gegenüber Unternehmen und stellt mittels 50 Politikinstrumenten dar, wie die Schweiz die UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte umsetzt. Das Ziel des NAP ist die Verbesserung des Menschenrechtsschutzes im Kontext wirtschaftlicher Aktivitäten. Er dient ausserdem der Kommunikation der Erwartungen des Bundesrats an die Unternehmen und der Sensibilisierung und der Zusammenarbeit mit Unternehmen, sowie der Verbesserung der Kohärenz staatlicher Aktivitäten. Der NAP schafft keine neuen, rechtlich verbindlichen Massnahmen. Zur Begleitung der Umsetzung setzen das EDA und das WBF in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Interessengruppen eine sechsköpfige mehrparteiliche Begleitgruppe ein. Die Überarbeitung des NAP erfolgt gemäss Legislaturperioden.

2 Einleitung

In Erfüllung von Postulat 12.3503 *Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz* legt der Bundesrat dem Parlament diesen Bericht und den darin enthaltenen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) vor. Das Postulat beauftragt den Bundesrat, der Bundesversammlung eine Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (nachfolgend UNO-Leitprinzipien) in der Schweiz zu unterbreiten. Die Strategie (NAP) soll insbesondere folgende Elemente enthalten (vgl. Text Postulat 12.3503):

1. *Integration des Paradigmenwechsels, der sich aus dem Rahmenwerk "Protect, Respect, Remedy" von John Ruggie ergibt, und damit eine Neudefinition des Konzepts von sozialer und ökologischer Unternehmensverantwortung;*
2. *Eine Beschreibung der Massnahmen gemäss Ruggie, die der Bundesrat umsetzen will, um die Menschenrechte zu schützen und die Mittel zu benennen, die Opfern von Menschenrechtsverletzungen einen verbesserten Zugang zur Justiz ermöglichen, um Klage erheben und Wiedergutmachung einfordern zu können;*
3. *Massnahmen, um die heute bestehenden Zielkonflikte in den politischen Strategien des Bundes zwischen den Zielen zur Förderung der Aussenwirtschaft und den Zielen zum Schutz der Menschenrechte zu lösen.*

In konkreter Auseinandersetzung mit bestehenden völkerrechtlichen Normen, politischen Leitprinzipien und Regelwerken wurde durch die Verabschiedung der UNO-Leitprinzipien von Prof. John Ruggie erstmalig ein international anerkannter Rahmen für Unternehmen und Menschenrechte vorgelegt, der 2011 vom UNO-Menschenrechtsrat einstimmig verabschiedet wurde. Die Annahme der UNO-Leitprinzipien signalisierte durch die Klärung der komplementären Rollen von Staaten und Unternehmen in Bezug auf den Schutz und die Einhaltung der Menschenrechte im Rahmen wirtschaftlicher Aktivitäten einen Paradigmenwechsel.

Die Schweiz setzt sich für den Schutz der Menschenrechte ein. Durch diesen NAP zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien trägt sie dazu bei, dass Unternehmen die Menschenrechte auch im Ausland respektieren. Der Bericht nimmt eine Bestandesaufnahme bestehender Massnahmen vor und zeigt künftige Massnahmen zum Schutz der Menschenrechte in Zusammenhang mit wirtschaftlichen Aktivitäten und zur Gewährleistung des Zugangs zur Justiz für Opfer von Menschenrechtsverletzungen auf, damit die Wiedergutmachung besser eingefordert werden kann. Die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien wird zudem genutzt, um die Zusammenarbeit der betroffenen Bundesstellen und die politische Kohärenz zu stärken. Der Bundesrat beantragt die Abschreibung des Postulats 12.3503.

3 UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Der UNO-Menschenrechtsrat verabschiedete die UNO-Leitprinzipien im Juni 2011 einstimmig[1]. Sie gründen auf der Wahrnehmung, dass die Tätigkeiten von Unternehmen nicht nur zu Investitionen, Arbeitsplätzen und wirtschaftlicher Entwicklung führen, sondern in gewissen Situationen auch unerwünschte Begleiterscheinungen hervorrufen können. Dieser Eindruck wurde verstärkt durch die voranschreitende Globalisierung in den vergangenen Jahrzehnten und die z.T. als ungenügend erachtete Reaktion der Politik auf nationaler und internationaler Ebene[2].

Das Rahmenwerk beinhaltet 31 Prinzipien und beruht auf drei Säulen:

1. Staatliche Schutzpflicht: Die erste Säule (Leitprinzipien 1-10) betont die Pflicht aller Staaten, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen auch durch private Akteure - einschliesslich Unternehmen - zu schützen. Das kann etwa mit Gesetzen, Anreizen und Fördermassnahmen geschehen.
2. Verantwortung der Unternehmen: Die zweite Säule (Leitprinzipien 11-24) beschreibt die Verantwortung der Unternehmen, Menschenrechte zu achten. Unternehmen müssen zu diesem Zweck im Verhältnis zu den Umständen gebührende Sorgfalt walten lassen.
3. Zugang zu Abhilfe: Die dritte Säule (Leitprinzipien 25-31) hebt die Verantwortung von Staaten und Unternehmen hervor, wirksame Abhilfe für Betroffene zu ermöglichen. Dies soll über gerichtliche wie auch aussergerichtliche Instrumente geschehen.

4 Haltung des Bundesrates gegenüber den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

4.1 Generell

Der Bund unterstützte die Erarbeitung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte finanziell und inhaltlich.

Die UNO-Leitprinzipien sind ein wichtiger Schritt, um entsprechende Lücken in der guten Regierungsführung (Governance Gaps) zu schliessen. Sie definieren den internationalen politischen Rahmen betreffend der staatlichen Schutzpflicht und der Verantwortung der Unternehmen bezüglich des Einflusses wirtschaftlicher Tätigkeit auf die Menschenrechte. Als Resultat eines sechsjährigen, breit abgestützten Konsultationsprozesses unter der Leitung des damaligen UNO-Sonderbeauftragten John Ruggie werden die UNO-Leitprinzipien von Regierungen sowie Organisationen der Wirtschaft und Zivilgesellschaft breit anerkannt. Die UNO-Leitprinzipien wurden als Richtschnur in zahlreiche

[1] Resolution A/HRC/RES/17/4 vom 16. Juni 2011. Siehe auch deutsche Übersetzung der UNO-Leitprinzipien: http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/140522_leitprinzipien_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf

[2] Der Autor der UNO-Leitprinzipien, John Ruggie, beschreibt die Ausgangslage seines Mandats mit den folgenden Worten: “The root cause of the business and human rights predicament today lies in the governance gaps created by globalization - between the scope and impact of economic forces and actors, and the capacity of societies to manage their adverse consequences.” Siehe Ruggie (2008), Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights, A/HRC/8/5, S. 3.

andere internationale und nationale Prozesse und Standards integriert[3]. Die breitflächige Aufnahme der UNO-Leitprinzipien ist Zeichen eines international harmonisierten Verständnisses von Wirtschaft und Menschenrechten und der entsprechenden staatlichen Pflichten. Sie trägt zu einem internationalen *Level Playing Field* für die Unternehmen in diesem Bereich bei. Der Bundesrat begrüsst die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien als wichtigen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung. Insbesondere trägt der vorliegende Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der Agenda 2030 bei[4].

4.2 Schweizer Kontext

Die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 Bundesverfassung) und die Vertragsfreiheit sind zentrale Bestandteile der Schweizer Wirtschaftsordnung. Diese Wirtschaftsordnung ist Teil der Verfassung und wird u.a. durch weitere Grundrechte und soziale Komponenten (Vereinigungsfreiheit und Sozialpartnerschaft) ergänzt. Somit bestehen solide Rahmenbedingungen, die die Umsetzung der Arbeitnehmer- und Menschenrechte in der Schweiz ermöglichen. Die Sozialpartnerschaft und das Recht auf Kollektivverhandlungen sind namentlich grundlegende Mechanismen für gute Arbeitsbedingungen und den sozialen Frieden in der Schweiz.

Schweizer Unternehmen gelten weltweit als Pioniere in der Entwicklung des globalen Marktes und der Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohlfahrt. Viele davon gehen von der Annahme aus, dass die Achtung der Menschenrechte im Rahmen ihrer Aktivitäten von strategischer Bedeutung ist (z.B. Wettbewerbsvorteile, Marktpositionierung, erhöhte Produktivität und Vermeidung von Reputationsrisiken). So nehmen heutzutage immer mehr Unternehmen ihre menschenrechtliche Verantwortung bewusst wahr. Sowohl Unternehmen als auch zivilgesellschaftliche Interessensgruppen unterstützen und fördern die Achtung der Menschenrechte durch zahlreiche Aktivitäten. So ist die Achtung der Menschenrechte integraler Bestandteil der Aktivitäten vieler Unternehmen im Bereich der verantwortungsvollen Unternehmensführung (Corporate Social Responsibility, CSR)[5]. Zudem hat z.B. eine Gruppe international tätiger Universalbanken, die sog. "Thun-Gruppe", ein Diskussionspapier zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und

[3] Dazu gehören zum Beispiel Richtlinien von internationalen Organisationen wie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, der ISO-Leitfaden 26000 zur gesellschaftlichen Verantwortung oder die Performance Standards der Internationalen Finanz-Corporation der Weltbank. Zudem werden die UNO-Leitprinzipien in verschiedenen Multi-Stakeholderinitiativen referenziert, wie beispielsweise dem Internationalen Verhaltenskodex für Private Sicherheitsanbieter (ICoC), den Freiwilligen Prinzipien betreffend Sicherheit und Menschenrechte (VP) oder den Equator Prinzipien für den Finanzsektor. Am 2. März 2016 hat ausserdem der Ministerrat des Europarates die Empfehlungen an die Mitgliedstaaten betreffend Menschenrechte und Unternehmen verabschiedet.

[4] Die Umsetzung der Leitprinzien für Wirtschaft und Menschenrechte trägt insbesondere zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele 8, 10, 12 und 17 bei. Ziel 8: Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern. Ziel 10: Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern. Ziel 12: Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen. Umsetzungsmittel stärken und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben erfüllen. Ziel 17: Umsetzungsmittel stärken und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben erfüllen.

5 Gute Unternehmensbeispiele zeigt z.B. die Broschüre „CSR aus Sicht der Unternehmen“ von economiesuisse und Swissholdings auf: www.swissholdings.ch/fileadmin/kundendaten/Dokumente/Archiv_Publikationen-Publikation/Corporate_Social_Responsibility_aus_Sicht_der_Unternehmen.pdf

Menschenrechten im Bankenbereich erstellt[6]. Weiter arbeiten Vertreter der Zivilgesellschaft aktiv beim Runden Tisch für Menschenrechte im Tourismus mit[7].

Auch Dachverbände der Wirtschaft verfolgen das Thema der Menschenrechte bereits aktiv, bekennen sich zu den UNO-Leitprinzipien und sind gesprächsbereit. Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien[8]. Der Bundesrat anerkennt diese Leistungen.

Für viele Konsumenten/-innen in der Schweiz ist ein verantwortliches Verhalten von Unternehmen in der gesamten Wertschöpfungskette ein immer wichtigerer Faktor.

Viele Schweizer Unternehmen müssen derzeit zahlreiche Herausforderungen gleichzeitig angehen: Sicherstellen ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Märkten; vor dem Hintergrund eines starken Frankens sowie der Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III und der Masseneinwanderungsinitiative; Investieren in neue Technologien und Personalressourcen sowie das Schaffen von menschenwürdigen und qualifizierten Arbeitsplätzen in der Schweiz und in der Welt. Unter diesen Umständen kann der Bundesrat die KMU bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlicher Unternehmensverantwortung unterstützen (vgl. Pi6 im Kapitel 5.7.2) und darauf achten, dass die administrativen und finanziellen Belastungen nicht unverhältnismässig sind.

Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV) legt fest, dass sich der Bund in den auswärtigen Angelegenheiten u.a. für die Achtung der Menschenrechte einsetzt. Artikel 35 der BV bestimmt u.a., dass die Grundrechte in der gesamten Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen. Dazu gehören auch das Privat-, Straf- und Wirtschaftsrecht. Die Behörden sind nach Artikel 35 Absatz 3 BV verpflichtet dafür zu sorgen, dass die Grundrechte – insofern sie sich dafür eignen – auch unter Privaten und damit auch in der Privatwirtschaft wirksam werden. Artikel 35 Absatz 3 BV ist daher für international tätige Unternehmen relevant, die in Beziehung zur schweizerischen Rechtsordnung stehen (z.B. weil sie ihren Sitz in der Schweiz haben, Leistungen der schweizerischen Exportrisikoversicherung in Anspruch nehmen oder Aufträge von schweizerischen Behörden im Ausland ausführen). Allerdings kennt die schweizerische Gesetzgebung heute keine generelle, rechtlich verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung für Unternehmen. Der Bundesrat setzt sich jedoch für eine Sorgfaltsprüfung auf freiwilliger Basis ein (siehe Pi1)[9].

4.3 Die Haltung und Erwartungen des Bundesrats

Die UNO-Leitprinzipien unterscheiden drei Arten von nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen durch Unternehmen:

1. Unternehmen können selber mit ihrer Tätigkeit Menschenrechtsverletzungen verursachen.
2. Unternehmen können mit ihrer Tätigkeit zu Menschenrechtsverletzungen beitragen.

---

6 www.skmr.ch/de/themenbereiche/wirtschaft/artikel/un-leitprinzipien-banken.html

7 www.fairunterwegs.org/news-medien/im-fokus/menschenrechte/roundtable-menschenrechte-im-tourismus/

8 http://www.swissholdings.ch/fileadmin/kundendaten/Dokumente/Themen_sowie_Anlagen_News/Aktuell-Grundlagenbericht_SwissCode-nur-d.pdf

9 Unternehmen können sich an den Richtlinien internationaler Organisationen wie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, der ISO-Leitfaden 26000 zur gesellschaftlichen Verantwortung oder die Performance Standards der Internationalen Finanz-Corporation der Weltbank orientieren. Zudem werden die UNO-Leitprinzipien in verschiedenen Multi-Stakeholderinitiativen referenziert, wie beispielsweise dem Internationalen Verhaltenskodex für Private Sicherheitsanbieter (ICoC), den Freiwilligen Prinzipien betreffend Sicherheit und Menschenrechte (VP) oder den Equator Prinzipien für den Finanzsektor.

3. Unternehmen können via Geschäftsbeziehungen in Menschenrechtsverletzungen involviert sein, ohne dass sie selber dazu beitragen.

In der Schweiz ansässige und/oder tätige Unternehmen sollen ihre menschenrechtliche Verantwortung gebührend wahrnehmen. Sie können sich hierzu an Säule 2 der UNO-Leitprinzipien sowie am Kapitel „Menschenrechte“ der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen orientieren[10]. Als Grundlage dienen dabei die Anleitung der UNO zur Umsetzung der Säule 2 *The corporate responsibility to respect human rights* [11] sowie die einschlägigen branchen- oder themenspezifischen Richtlinien[12]. Unternehmen, die besonders hohen menschenrechtlichen Risiken ausgesetzt sind, sollen für die jeweilige Geschäftstätigkeit unternehmenseigene Grundsätze und Verfahren für ihre menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung festlegen. Deren Ausgestaltung ist abhängig von Faktoren wie Unternehmensgrösse und Art der Unternehmenstätigkeit (Wirtschaftssektor, geografisches Tätigkeitsgebiet etc.). Dabei ist den spezifischen Umständen und Möglichkeiten der KMUs Rechnung zu tragen. Der Bundesrat achtet darauf Unternehmen, insbesondere KMU, in ihrem Vorgehen zu unterstützen, so dass die Kosten und der administrative Aufwand verhältnismässig bleiben. Für die Umsetzung stehen je nach Tätigkeit und Art des Unternehmens verschiedene Instrumente zur Verfügung:

- Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung (Leitprinzipien 17-21): (1) Identifikation der potenziellen und tatsächlichen Risiken/Auswirkungen, (2) Vorkehrungen zu deren Minimierung, (3) Überprüfung der Massnahmen und (4) Berichterstattung über die Aktivitäten und identifizierten Risiken.
- Grundsatzverpflichtung (Leitprinzip 16): Eine von der Unternehmensleitung klar kommunizierte Selbstverpflichtung zur Achtung der Menschrechte.
- Wiedergutmachung (Leitprinzip 22): Das Schaffen von und kooperieren in rechtmässigen Verfahren für Wiedergutmachung.
- Konsultation der Interessengruppen (Leitprinzip 18): Der Einsatz von Instrumenten der Konsultation betroffener Interessensgruppen (z.B. vulnerable Gruppen wie Kinder).

Die im vorliegenden Bericht und Nationalen Aktionsplan formulierten Empfehlungen sollen den Unternehmen als Referenzrahmen für ihre Aktivitäten zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien dienen[13].

In Übereinstimmung mit Säule 2 der UNO-Leitprinzipien und dem Kapitel über Menschenrechte der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sollen in der Schweiz ansässige und/oder tätige Unternehmen, die Menschenrechte in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit achten, wo immer sie aktiv sind[14]. Entsprechend sollen sie nachteilige menschenrechtliche Auswirkungen vermeiden[15].

---

[10] Vgl. z.B. OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, OECD, 2011, Kapitel IV sowie allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Leitprinzipien Kinderrechte und unternehmerisches Handeln, UN Global Compact, Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeiterorganisation.

[11] OHCHR (2012), The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide.

[12] Für eine Übersicht zu verschiedenen Richtlinien siehe https://www.business-humanrights.org/

[13] Massstab für die Erwartung des Bundesrats an die Unternehmen sind Pfeiler II der UNO-Leitprinzipien und Kapitel 4 der OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen. Seine Erwartungen sind zudem abgestimmt auf die detaillierteren Ausführungen der UNO zur Implementierung von Pfeiler II. Siehe: OHCHR (2012), The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_En.pdf

[14] In Übereinstimmung mit den UNO-Leitprinzipien sollten in der Schweiz ansässige Unternehmen auch die Achtung der Menschenrechte durch ihre Tochterfirmen sicherstellen (siehe The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide, S. 22, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_En.pdf).

Die unternehmerische Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte bezieht sich auf die international anerkannten Menschenrechte. Dazu gehören die Menschenrechte und Prinzipien, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO verankert sind, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte der UNO, im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der UNO, in den Prinzipien der grundlegenden Rechte in den acht Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)[16], sowie in der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik[17]. Ausserdem sind für die Schweiz auch die regionalen Mechanismen des Europarats[18], insbesondere die europäische Menschenrechtskonvention und ihre Zusatzprotokolle wichtig. Je nach Umständen müssen die Unternehmen zusätzliche Standards berücksichtigen, welche insbesondere verletzliche Bevölkerungsgruppen betreffen (vgl. OECD-Leitprinzipien für multinationale Unternehmen, Leitprinzip Nr. 40). Darunter fallen beispielsweise die Übereinkommen zum Schutz von indigenen Völkern, Frauen, Minderheiten, Kindern, Menschen mit Behinderungen sowie Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen[19]. Ausserdem erwartet der Bundesrat, dass Unternehmen in bewaffneten Konflikten die Standards des humanitären Völkerrechts einhalten[20]. Wenn die lokale Gesetzgebung nicht den internationalen Standards entspricht, empfiehlt der Bundesrat den Unternehmen, die internationalen Standards trotzdem einzuhalten[21].

Schweizer Unternehmen sollen durch ihre Tätigkeiten keine nachteiligen Auswirkungen auf Menschenrechte verursachen. Sie sollen sich darum bemühen, allfällige negative Auswirkungen zu vermeiden, die aufgrund einer Geschäftsbeziehung unmittelbar mit ihnen verbunden sind[22].

Unternehmen haben also auch eine zumindest indirekte Verantwortung für ihre Geschäftsbeziehungen, über die sie entweder selber zu Menschenrechtsverletzungen beitragen oder anderweitig in Menschenrechtsverletzungen involviert sein können. Geschäftsbeziehungen im Sinne

---

[15] UNO-Leitprinzipien, Leitprinzip 11 und OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen, Kapitel 4 https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/OECD-Guidelines.html.

[16] Die acht Kernübereinkommen der IAO umfassen folgende Prinzipien : Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen Beseitigung der Zwangsarbeit, Abschaffung der Kinderarbeit, Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf

[17] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_179118.pdf

[18] https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/internationale-organisationen/europarat.html

[19] Siehe:

(1) Übereinkommen zum Schutz indigener Völker: http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/Pages/Declaration.aspx

(2) Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19650268/

(3) Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau: https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983322/

(4) Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe: https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19840309/

(5) Übereinkommen über die Rechte des Kindes: https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983207/

(6) Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen: https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/internationale-organisationen/vereinte-nationen/die-vereinten-nationenundmenschenrechte/staatenberichte/internationales-uebereinkommenzumschutzderwanderarbeitnehmerundi.html

[20] Siehe Leitprinzip 12.

[21] Siehe Leitprinzip 23.

[22] Siehe Leitprinzip 13; OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen, Kapitel 4, Ziffer 3.

der UNO-Leitprinzipien umfassen Beziehungen zu Geschäftspartnern (inkl. Wertschöpfungskette) und zu anderen nicht-staatlichen oder staatlichen Stellen, die mit der Geschäftstätigkeit, den Produkten oder Dienstleistungen des Unternehmens verbunden sind[23].

5 Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte

Der Bundesrat präsentiert zur Umsetzung seiner staatlichen Schutz- und Abhilfepflichten im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte (Säulen 1 und 3 der UNO-Leitprinzipien) einen Nationalen Aktionsplan. Säule 2 der UNO-Leitprinzipien betrifft die Verantwortung der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte und wird deshalb in diesem staatlichen Aktionsplan nicht direkt behandelt. Dennoch enthält Säule 1 zahlreiche Elemente, die für die Umsetzung von Säule 2 massgebend sind. Der Einfluss des Staates auf die unternehmerische Verantwortung wird in diesem Nationalen Aktionsplan unter Säule 1 (Verantwortung des Staates) behandelt.

Der Bundesrat versteht die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien als kontinuierlichen Prozess, der sich den verändernden Herausforderungen anpassen muss und der massgeblich dazu beiträgt allfälligen Zielkonflikten zwischen der Menschenrechts- und der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz vorzubeugen, oder diese zu lösen. Der vorliegenden NAP soll alle vier Jahre überprüft und aktualisiert werden. Der Bundesrat orientierte sich bei der Ausarbeitung an den Erfahrungen anderer europäischer Staaten und an der Anleitung der UNO-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte zu NAPs. Im Rahmen der Erarbeitung des NAP wurden bundesexterne Interessengruppen mehrfach konsultiert[24]. Mit dem NAP erfüllt der Bundesrat eines der Kernanliegen der Empfehlungen des Europarates über Unternehmen und Menschenrechte.[25]

5.1 Ziel des NAP

Das Ziel des NAP ist die Verbesserung des Menschenrechtsschutzes im Kontext wirtschaftlicher Aktivitäten. Der Aktionsplan dient der:

- Kommunikation der Erwartungen des Bundesrats an die Unternehmen;
- Aufklärung/ Sensibilisierung sowie der Zusammenarbeit mit Unternehmen;
- Verbesserung der Kohärenz staatlicher Aktivitäten.

[23] Siehe Kommentar zu Leitprinzip 13.

[24] In einer ersten Konsultationsrunde wurden die bundes-externen Interessengruppen von einer externen Stelle einzeln befragt. Als Ergebnis diese Prozesses wurde ein Bericht erstellt, der dem Bund als eine der Grundlagen zur Erarbeitung des Aktionsplans diente (siehe Graf et al. (2014) Zusammenfassender Bericht: Stakeholderkonsultationen zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte, swisspeace). Die Interessengruppen hatten zudem die Gelegenheit, zu zwei Entwürfen des Aktionsplans schriftlich Stellung zu beziehen. Schliesslich wurde der Fortgang der Arbeiten mehrfach in Form von Mehrparteien-Dialogen besprochen.

[25] Am 2. März 2016 hat der Ministerrat des Europarates die Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten betreffend Menschenrechte und Unternehmen verabschiedet.

5.2 Aufbau des NAP

Der Aufbau des NAP orientiert sich an der Anleitung der UNO-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte. Der Bundesrat zeigt auf, welche bestehenden und zukünftigen Politikinstrumente zur Umsetzung der Säulen 1 und 3 bestehen bzw. vorgesehen sind.

Der Nationale Aktionsplan geht wie folgt auf die einzelnen Leitprinzipien ein:

1) Erklärung des Politikinstruments;

2) Bestehende Aktivitäten im Rahmen des Politikinstruments;

3) Beurteilung und geplante Aktivitäten;

Die Tabelle im Anhang informiert über die neuen und bestehenden Aktivitäten sowie über die Federführung innerhalb der Bundesverwaltung.

5.3 Rolle des Staates und der Unternehmen

Der Bundesrat anerkennt mit diesem NAP die in den UNO-Leitprinzipien verankerte Pflicht des Staates, die Menschenrechte auch in Zusammenhang mit in der Schweiz ansässigen und/oder tätigen Unternehmen zu schützen. Die staatliche Schutzpflicht ist in den Leitprinzipien 1-10, 25-28, 30 und 31 beschrieben. Die Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte liegt primär beim Staat, nicht bei Unternehmen. Der Bund sieht seine Rolle darin, Unternehmen bei der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien zu unterstützen, und Anreize zu deren Einhaltung zu setzen, sowie Unternehmen anzuhalten die Menschenrechte zu achten und, wo Gesetze bestehen, diese umzusetzen. Bei der Erfüllung seiner Schutzpflicht kann der Staat sowohl verbindliche als auch nicht verbindliche Instrumente einsetzen und insbesondere unternehmerische Initiativen unterstützen und fördern. Der Bundesrat betrachtet die Förderung der gebührenden Sorgfalt (*due diligence*) als transversales Element in seinen Bemühungen zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien.

Die unternehmerische Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte ergänzt die staatliche Schutzpflicht. In diesem Sinne sind auch die an Unternehmen gerichteten Leitprinzipien 11-24 und 28-31 wichtige Grundlagen für die Umsetzung der staatlichen Schutzpflicht des Bundes. Diese Leitprinzipien beschreiben den Umfang der Verantwortung der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte, insbesondere durch menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungen als Kernelement zur Umsetzung ihrer Verantwortung.

5.4 Smart Mix als konzeptionelle Grundlage

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Wirtschaftsfreiheit [26] und nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsprinzips[27] setzt der Bund seine Schutzpflicht mit einem *Smart Mix* von rechtlich nicht verbindlichen und nötigenfalls ergänzenden gesetzlichen Vorschriften sowie von nationalen und internationalen Massnahmen um. Dabei stützt er sich auf das international anerkannte Verständnis des Konzepts des *Smart Mix*[28]. Demnach bedeutet *Smart Mix*, dass Staaten ein Bündel von sich gegenseitig unterstützenden verbindlichen und nicht verbindlichen Massnahmen in Erwägung ziehen,

[26] Art. 27 BV.

[27] Art. 5 Abs. 2 BV.

[28] Siehe: UN Working Group on Business and Human Rights, Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights, December 2014, p. 14.

die einen Einfluss auf die menschenrechtlichen Folgen wirtschaftlicher Aktivitäten haben. Die UNO-Leitprinzipien verpflichten nicht zu einer extraterritorialen Regulierung, sondern überlassen die konkrete Umsetzung des *Smart Mix* den Staaten.

Die Gesamtheit der Massnahmen des Bundes soll bei einer möglichst geringen Belastung der Unternehmen einen wirkungsvollen Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch in der Schweiz ansässige und/oder tätige Unternehmen gewährleisten.

5.5 Verantwortung von Unternehmen

Der Bundesrat erwartet von den Unternehmen, dass sie in der Schweiz und überall, wo sie tätig sind, ihrer menschenrechtlichen Verantwortung nachkommen.

Entsprechend den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, obliegt die Verantwortung von Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte allen Unternehmen, unabhängig von ihrer Grösse, dem Sektor dem sie angehören, ihrem operativen Umfeld, ihren Eigentumsverhältnissen und ihrer Struktur[29].

Die Konsultation der Interessengruppen aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft hat gezeigt, dass die grössten Herausforderungen für in der Schweiz ansässige und/oder tätige Unternehmen bei Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen im Ausland bestehen[30]. Aus diesem Grund ist der NAP verstärkt auf wirtschaftliche Aktivitäten im Ausland ausgerichtet, ohne dabei die Tätigkeiten im Inland auszuklammern.

Wie in den UNO-Leitprinzipien festgelegt, soll der mit möglichen Auflagen verbundene Aufwand im Verhältnis zu den menschenrechtlichen Risiken des Unternehmens stehen.

KMU sehen sich angesichts beschränkter personeller und fachlicher Ressourcen oft besonderen Herausforderungen in der Abschätzung von und im Umgang mit möglichen menschenrechtlichen Risiken konfrontiert. Im Hinblick auf die Umsetzbarkeit der Massnahmen legt der NAP besonderes Augenmerk auf die Bedürfnisse der KMU und möchte ihre Handlungsflexibilität erhalten. Insbesondere sollen unnötige administrative Belastungen und Kosten vermieden werden.

5.6 Verhältnis zum CSR-Positionspapier des Bundesrates

Das Engagement des Bundes im Bereich *Corporate Social Responsibility* (CSR) ist im *CSR-Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrates zur Verantwortung der Unternehmen für Gesellschaft und Umwelt* dargelegt[31]. Das CSR-Positionspapier behandelt ein sehr breites Spektrum von Themen, die für die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen relevant sind. Dazu gehören u.a. die Arbeitsbedingungen (inkl. Gesundheitsschutz), Menschenrechte, Umwelt, Korruptionsprävention, fairer Wettbewerb, Verbraucherinteressen, Steuern sowie Transparenz. Der vorliegende Bericht und NAP in Erfüllung des Postulats 12.3503 und das CSR-Positionspapier zur Verantwortung der Unternehmen sind somit komplementär und sind einander weder über- noch untergeordnet.

---

[29] Vgl. UNO-Leitprinzip 14.

[30] Graf et al. (2014) Zusammenfassender Bericht: Stakeholderkonsultationen zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte, swisspeace.

[31] Gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen, Erwartungen an die Verantwortung der Unternehmen für Gesellschaft und Umwelt, Positionspapier und Aktionsplan des Bundes, 1.4.2015 (https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Gesellschaftliche_Verantwortung_der_Unternehmen/Positionspapier_und_Aktionsplan_BR.html).

Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte

Nachfolgend wird dargelegt, wie der Bund seine Verpflichtungen unter Säulen 1 und 3 der UNO-Leitprinzipien umsetzt. Beide Säulen enthalten einerseits grundlegende Prinzipien, die den Rahmen der staatlichen Pflichten festlegen. Andererseits geben sie Handlungsanweisungen zur Umsetzung der staatlichen Pflichten in Form von operativen Prinzipien.

Für sämtliche operative UNO-Leitprinzipien werden zudem relevante Politikinstrumente (Pi) identifiziert. Dabei wird aufgezeigt, welche Massnahmen der Bund hinsichtlich des entsprechenden Politikinstruments bereits umsetzt und welche zusätzlichen Massnahmen er für die Berichtsperiode von August 2016 bis Juli 2020 plant. Die jeweiligen UNO-Leitprinzipien werden in einem Kasten dargestellt.

5.7 Säule 1: Staatliche Schutzpflicht

5.7.1 Grundlegende Prinzipien

Leitprinzip 1: Generelle Schutzpflicht

> *Staaten müssen den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen gewähren, die in ihrem Hoheitsgebiet und/oder ihrer Jurisdiktion von Dritten, einschliesslich Wirtschaftsunternehmen verübt werden. Dies setzt voraus, dass sie durch wirksame Politiken, Gesetzgebung, sonstige Regelungen und gerichtliche Entscheidungsverfahren geeignete Massnahmen treffen, um solche Verletzungen zu verhüten, zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen.*

Der Bundesrat bekennt sich zu seiner Schutzpflicht wie sie in Leitprinzip 1 verankert ist. Um seiner Pflicht gerecht zu werden, setzt der Bund einen *Smart Mix* von geeigneten Massnahmen um.

Die Schutzpflicht beruht auf bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz. Dem Staat werden keine neuen Pflichten auferlegt. Vielmehr werden die bestehenden menschenrechtlichen Schutzpflichten für den Bereich Wirtschaft konkretisiert. Für die UNO-Leitprinzipien von zentraler Bedeutung sind die internationalen Menschenrechtsübereinkommen der UNO [32], die Kernkonventionen der IAO sowie die relevanten Bestimmungen in der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Leitprinzip 2 Auslandaktivitäten von Unternehmen

> *Staaten sollten klar die Erwartung zum Ausdruck bringen, dass alle in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen und/oder ihrer Jurisdiktion unterstehenden Wirtschaftsunternehmen bei ihrer gesamten Geschäftstätigkeit die Menschenrechte achten.*

[32] vgl. Ziff. 3.3.

Der Bundesrat betrachtet die Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen durch Schweizer Unternehmen im Ausland und die Sicherstellung von Zugang zu wirksamer Abhilfe als integralen Bestandteil seiner staatlichen Schutzpflicht und seines verfassungsmässigen Auftrags, sich für die Achtung der Menschenrechte einzusetzen [33]. Dies gilt in besonderem Masse im Bereich der Auslandaktivitäten von in der Schweiz ansässigen Unternehmen[34].

Aufgrund der politischen, juristischen und praktischen Hindernisse einer extraterritorialen Politik und Rechtsanwendung bzw. -durchsetzung konzentriert sich der Bund aber auf innerstaatliche Massnahmen mit Reichweite auf Partnerstaaten und Auslandaktivitäten von Unternehmen. Daneben fördert er internationale Vereinbarungen und Standards. Er unterstützt im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Staaten bei der Wahrnehmung ihrer völkerrechtlichen Schutzpflichten.

5.7.2 Operative Prinzipien: Gesetzgeberische und informationspolitische Massnahmen

Leitprinzip 3

Zur Wahrnehmung ihrer Schutzpflicht sollten Staaten:

(a) Rechtsvorschriften durchsetzen, deren Ziel oder Wirkung darin besteht, von Wirtschaftsunternehmen die Achtung der Menschenrechte einzufordern und in regelmässigen Abständen die Hinlänglichkeit dieser Rechtsvorschriften zu bewerten und etwaige Lücken zu schliessen;

(b) sicherstellen, dass sonstige Rechtsvorschriften und Politiken zur Gründung und laufenden Geschäftstätigkeit von Wirtschaftsunternehmen, so etwa das Unternehmensrecht, Unternehmen nicht daran hindern, sondern vielmehr dazu befähigen, die Menschenrechte zu achten;

(c) Wirtschaftsunternehmen wirksame Handlungsanleitungen zur Achtung der Menschenrechte in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit bereitstellen;

(d) Wirtschaftsunternehmen dazu anhalten und es ihnen gegebenenfalls zur Auflage machen, zu kommunizieren, wie sie ihren menschenrechtlichen Auswirkungen begegnen.

Der Bund nutzt seine Einflussmöglichkeiten in Form von nicht-rechtsverbindlichen und nötigenfalls rechtsverbindlichen Instrumenten, um die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen in einem den Risiken angemessenen Ausmass zu fördern und zu verlangen. Wo angebracht, ergreift er Massnahmen, die auf branchen- oder themenspezifische menschenrechtliche Risiken zugeschnitten sind.

Die Achtung der Menschenrechte ist als Ziel staatlicher Aktivität und verbindliche Pflicht des Staates in der Bundesverfassung verankert. So bestimmt Artikel 35 BV u.a., dass die Grundrechte (Art. 7 ff BV) in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen (Art. 35 Abs. 1 BV), wozu auch das

[33] Schweizerische Bundesverfassung, Art.54.

[34] vgl. Ziff. 4.5.

Privat-, Straf- und Wirtschaftsrecht gehört, und verpflichtet die Behörden dafür zu sorgen, dass die Grundrechte – soweit sie sich dazu eignen – auch unter Privaten wirksam werden (Art. 35 Abs. 3 BV). Artikel 54 BV zählt die aussenpolitischen Ziele des Bundes auf. Für die Thematik *Wirtschaft und Menschenrechte* von besonderer Relevanz sind die Linderung von Armut, die Achtung der Menschenrechte, die Förderung der Demokratie zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Zudem trägt die Korruptionsbekämpfung zur Achtung der Menschenrechte und zur Sicherstellung der Rechtsstaatlichkeit bei.

Gestützt auf die Bundesverfassung, diskutiert der Bundesrat zur Umsetzung von Leitprinzip 3a und 3b folgende Politikinstrumente (Pi)[35]:

Pi1 Sorgfaltsprüfung im Bereich der Menschenrechte

Die schweizerische Gesetzgebung kennt keine generelle, rechtlich verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung für Unternehmen. Mögliche Regelungen in diesem Bereich müssten international breit abgestützt werden, um eine Benachteiligung des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu verhindern. Der Bundesrat unterstützt hingegen eine Sorgfaltsprüfung auf freiwilliger Basis.

Der Bundesrat hat im Mai 2014 in Erfüllung des Postulats 12.3980 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats einen rechtsvergleichenden Bericht über rechtlich verbindliche Sorgfaltsprüfungen in anderen Ländern erstellen lassen und in einem begleitenden Bericht Möglichkeiten für die Schweiz diskutiert[36]. Der Bericht zeigt auf, dass kein Land eine umfassende Pflicht zur Durchführung von menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen vorsieht. Im März 2015 hat der Nationalrat eine Motion seiner Aussenpolitischen Kommission zur Einführung einer verbindlichen Sorgfaltsprüfungspflicht für Unternehmen bezüglich Menschenrechte abgelehnt[37].

Ein zentrales Anliegen verschiedener Stakeholder ist die Einführung einer rechtsverbindlichen menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung. Eine Allianz von 66 zivilgesellschaftlichen Organisationen hat im April 2015 die *Konzernverantwortungsinitiative*[38] lanciert, die eine generelle menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung rechtlich verankern möchte. Sie wurde am 10. Oktober 2016 eingereicht und deren Zustandekommen wurde von der Bundeskanzlei am 1. November 2016 bestätigt.[39].

Pi2 Regulierung von privaten Sicherheitsanbietern

Private Sicherheitsanbieter sind aufgrund ihrer Geschäftstätigkeit einem erhöhten Risiko ausgesetzt, in Menschenrechtsverletzungen involviert zu werden. Deshalb hat das Parlament im September 2013 ein Bundesgesetz über im Ausland erbrachte private Sicherheitsdienstleistungen verabschiedet. Das Bundesgesetz und die dazugehörende Verordnung wurden auf den 1. September 2015 in Kraft gesetzt. Das Gesetz verbietet in der Schweiz ansässigen Sicherheitsunternehmen, sich im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes im Ausland unmittelbar an Feindseligkeiten zu beteiligen und untersagt Tätigkeiten, die schwere Menschenrechtsverletzungen begünstigen. Es enthält zudem eine

---

[35] Leitprinzip 3a und 3b fokussiert auf rechtlich verbindliche Massnahmen. Weitere rechtliche Massnahmen werden unter Leitprinzip 3c (Transparenz) und Leitprinzip 7 (spezifische Massnahmen für Konfliktgebiete) diskutiert.

[36] Rechtsvergleichender Bericht. Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit Auslandaktivitäten von Schweizer Unternehmen, 2. Mai 2014.

[37] Motion Aussenpolitische Kommission-NR 14.3671 Umsetzung des rechtsvergleichenden Berichtes des Bundesrates über die Verantwortung von Unternehmen bezüglich Menschenrechten und Umwelt vom 1.9.2014.

[38] http://konzern-initiative.ch/

[39] BBI 2016 8107.

Meldepflicht für Unternehmen, die im Ausland private Sicherheitsdienstleistungen erbringen wollen und verpflichtet in der Schweiz domizilierte Sicherheitsanbieter, dem internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsunternehmen beizutreten[40].

Der Bundesrat erachtet das Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen als geeignetes Instrument, um die Achtung der Menschenrechte in Zusammenhang mit den Tätigkeiten privater Sicherheitsdienstleister zu gewährleisten. Er wird am Ende der Berichtsperiode eine erste Einschätzung der Wirksamkeit des Instruments vornehmen.

Pi3 Regulierung von Kriegsmaterial

Unternehmen, die Kriegsmaterial herstellen oder damit Handel betreiben, sind einem erhöhten Risiko ausgesetzt, in Menschenrechtsverletzungen durch Dritte involviert zu werden. Internationale Standards zur Regelung und Kontrolle des internationalen Handels mit konventionellen Waffen wurden im internationalen Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty, ATT) festgelegt. Er wurde im April 2013 von der UNO Generalversammlung verabschiedet und trat am 24. Dezember 2014 in Kraft. Die Schweiz hat den Vertrag am 30. Januar 2015 ratifiziert.

Die Herstellung und der Transfer von Kriegsmaterial und damit zusammenhängender Technologie werden durch das Kriegsmaterialgesetz und die zugehörige Verordnung geregelt[41]. Die Herstellung, die Vermittlung, die Ausfuhr und die Durchfuhr von Kriegsmaterial für Empfänger im Ausland werden bewilligt, wenn dies dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht. Beim Entscheid, ob eine Bewilligung für ein Auslandgeschäft erteilt wird, sind die Kriterien der Kriegsmaterialverordnung[42] einzuhalten. Unter anderem ist die Situation im Innern des Bestimmungslandes, namentlich die Respektierung der Menschenrechte, zu berücksichtigen. Falls das Bestimmungsland die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt, sind Auslandgeschäfte zwingend abzulehnen. Ausnahmsweise kann eine Bewilligung dennoch erteilt werden, wenn ein geringes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial zur Begehung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wird.

Der Bundesrat erachtet die bestehende Rechtsgrundlage und Bewilligungspraxis für geeignet, um zu gewährleisten, dass Schweizer Unternehmen, die Kriegsmaterial herstellen oder damit Handel treiben, die Menschenrechte achten. Es sind keine zusätzlichen Massnahmen geplant.

Pi4 Regulierung von Gütern zur Internet- und Mobilfunküberwachung

Güter zur Internet- und Mobilfunküberwachung können zu zivilen und militärischen Zwecken verwendet werden (als sog. *Dual-Use*-Güter). Sie können beispielsweise zu staatlicher Repression beitragen, wodurch Unternehmen, die solche Güter herstellen oder damit handeln, erhöhten Risiken ausgesetzt sind, in Menschenrechtsverletzungen involviert zu werden.

Die Ausfuhr oder Vermittlung von Gütern zur Internet- und Mobilfunküberwachung wird im Rahmen der Güterkontrollgesetzgebung geregelt. Der Bundesrat hat am 13. Mai 2015 beschlossen, dass eine Bewilligung zur Ausfuhr oder zur Vermittlung solcher Güter verweigert werden muss, wenn Grund zur Annahme besteht, dass das auszuführende oder zu vermittelnde Gut von der Endempfängerin oder dem Endempfänger als Repressionsmittel verwendet wird. Zudem wurde auch die Übertragung von

[40] Siehe: Verordnung über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (SR 935.411).

[41] Für weiterführende Informationen siehe: https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19960753/index.html

[42] Art. 5 Kriegsmaterialverordnung (SR 514.511).

Immaterialgütern, inklusive Expertise und Einräumung von Rechten, die Güter zur Internet- und Mobilfunküberwachung betreffen, einer Bewilligungspflicht unterstellt[43].

Der Bundesrat erachtet die neue Rechtsgrundlage und die Bewilligungspraxis für geeignet, um zu gewährleisten, dass die Menschenrechte in Zusammenhang mit Gütern zur Internet- und Mobilfunküberwachung beachtet werden. Es sind keine zusätzlichen Massnahmen geplant.

Pi5 Regulierung der Herstellung und Import von erneuerbaren Rohstoffen (biogene Treibstoffe)

Das Mineralölsteuergesetz sieht vor, dass biogene Treibstoffe (wie Biogas, Bioethanol, Biodiesel, pflanzliche und tierischere Öle) ganz oder teilweise von der Mineralölsteuer befreit werden, sofern sie ökologische und soziale Mindestanforderungen erfüllen[44]. Laut der Mineralölsteuerverordnung sind die Mindestanforderungen an die sozial annehmbaren Produktionsbedingungen erfüllt, wenn beim Anbau der Rohstoffe und bei der Produktion der Treibstoffe die am Produktionsstandort anwendbare soziale Gesetzgebung, zumindest aber die Kernübereinkommen der IAO, eingehalten werden[45].

Mit der Umsetzung der Parlamentarischen Initiative *09.499 Agrotreibstoffe. Indirekte Auswirkungen berücksichtigen* wurden die Kriterien weiter verschärft. Der Bundesrat hat künftig (siehe Art. 12b Abs. 3 MinöStG) das Recht, die Steuerbefreiung abzulehnen, sollten die biogenen Treibstoffe in einem Land produziert worden sein, in welchem die Ernährungssicherheit nicht gegeben ist. Zudem muss die Anbaufläche der Rohstoffe, die für die Produktion der biogenen Treibstoffe genutzt wird, rechtmässig erworben worden sein (damit sollen Vertreibungen oder Enteignungen der lokalen Bevölkerung vermieden werden). Sollten in Zukunft biogene Treibstoffe in erheblichem Mass in der Schweiz in Verkehr gebracht werden, die die Kriterien für die Steuererleichterung nicht erfüllen, kann der Bundesrat eine Zulassungspflicht festlegen.

Der Bundesrat erachtet die bestehende Rechtsgrundlage und Bewilligungspraxis für ausreichend und sieht keine zusätzlichen Massnahmen vor.

Zur Umsetzung von Leitprinzip 3c stützt sich der Bund auf die folgenden Politikinstrumente (Pi):

Pi6 Klärung und Kommunikation der Erwartungen des Bundesrats an Unternehmen

Regierungen sollten Unternehmen Handlungsanleitungen zur Achtung der Menschenrechte bereitstellen, indem sie ihre Erwartungen klar definieren und kommunizieren. Dies war eine der wichtigsten Forderungen, die die Wirtschaft im Konsultationsprozess eingebracht hat[46].

Der Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats *12.3503 Eine Ruggie Strategie für die Schweiz*, welcher den Rahmen dieses NAP vorgibt, definiert unter Kapitel 4.3 die Haltung und Erwartungen des Bundesrats an die Unternehmen. In der Schweiz ansässige und/ oder tätige Unternehmen, sollen sich

[43] Für weiterführende Informationen siehe: http://www.seco-cooperation.admin.ch/aktuell/00154/00575/index.html?lang=de&msg-id=57261

[44] Siehe: Art. 12b Abs. 3 Bst. B MinöStG, SR 641.61, https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19960320/index.html

[45] Siehe: Art. 19d, MinöStV, SR 641.611, https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19960585/index.html

[46] Siehe: Graf et al. (2014) Zusammenfassender Bericht: Stakeholderkonsultationen zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte, swisspeace, S. 15, http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Newsletter/2014/NL_125_DE.pdf

an internationale Standards wie die UNO-Leitprinzipien, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sowie einschlägige branchen- und themenspezifische Richtlinien halten[47].

Der vorliegende NAP konkretisiert die Haltung und Erwartungen des Bundesrats an die Unternehmen und stärkt die Kohärenz der Aktivitäten des Bundes zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte im Kontext wirtschaftlicher Aktivitäten.

Der Bund wird spezifische, auf die Bedürfnisse von KMU ausgerichtete Sensibilisierungsmassnahmen durchführen (z.B. Webseite, Workshops, Publikationen) und an Informationsveranstaltungen und mit -materialien zur Bewusstseinsbildung für das Thema Wirtschaft und Menschenrechte beitragen. Das Ziel ist dabei auch die intensivierte Kommunikation seiner Erwartungen an die Unternehmen. Dies kann beispielsweise auch durch Dialogforen und der Teilnahme an Veranstaltungen und Lehrgängen, die sich an die Interessensgruppen und die breite Öffentlichkeit richten erreicht werden.

Pi7 Anlaufstelle für Interessengruppen beim Bund

Ein von vielen Stakeholdern in der Konsultation geäusserter Wunsch war die Vermittlung einer besseren Übersicht der verschiedenen staatlichen Aktivitäten im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte und die Bündelung der entsprechenden Informationen[48].

Der Bund wird im Rahmen der Umsetzung des CSR-Positionspapiers (vgl. Ziff. 2.2.6) in der Berichtsperiode ein CSR-Webportal aufbauen. Es soll Unternehmen und weiteren interessierten Organisationen und Personen Informationen zum Engagement des Bundes im Bereich verantwortungsvolles Unternehmensverhalten (einschliesslich in Bezug auf die Menschenrechte) zentral verfügbar machen. Das Portal wird Informationen über Instrumente, internationale Entwicklungen und Hilfestellungen bündeln. Zudem wird es als Anlaufstelle für Fragen und Anliegen zu Wirtschaft und Menschenrechten dienen, die je nach Thema an die zuständigen Bundestellen weitergeleitet werden[49].

Pi8 Leitlinien für Unternehmen zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien

Der Bund hat in den vergangenen Jahren die Entwicklung verschiedener Leitlinien betreffend Wirtschaft und Menschenrechte unterstützt[50].

Im Rahmen der Empfehlung 11 des Grundlagenberichts Rohstoffe des Bundesrats[51] erarbeitet der Bund zusammen mit NGOs und Rohstoffhandelsunternehmen Leitlinien für die Umsetzung der UNO-

---

[47] Im Grundlagenbericht Rohstoffe, März 2013, S. 2, 3, 37 und 42 werden folgende Erwartungen des Bundesrates an international tätige Unternehmen aufgelistet: *Integres und verantwortungsvolles Verhalten in Bezug auf die Einhaltung von Menschenrechten, sowie von Umwelt- und Sozialstandards im In-und Ausland* und die Durchführung von *besonderen Sorgfaltspflichten.*

[48] Graf et al. (2014) Zusammenfassender Bericht: Stakeholderkonsultationen zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte, swisspeace, http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Newsletter/2014/NL_125_DE.pdf

[49] Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrates zur Verantwortung der Unternehmen für Gesellschaft und Umwelt, S.30, Aktivität B.1.1., 1.4.2015.

[50] Andere sektorspezifische Leitlinien: Die EU beauftragte die Erarbeitung von Leitlinien für den Öl- und Gassektor, die Berufsvermittlung, sowie die Informations- und Kommunikationsbranche. Die Thun-Gruppe der Banken hat ihrerseits ein Diskussionspapier zur Implementierung der UNO-Leitprinzipien im Bankensektor erarbeitet. Ein ähnliches Dokument für die Versicherungsbranche wurde vom CRO-Forum erstellt. Für eine Übersicht über verschiedene Richtlinien siehe: https://www.business-humanrights.org/.

Leitprinzipien im Rohstoffhandel. Gemäss Auftrag soll die Anleitung u.a. konkrete Empfehlungen zur Sorgfaltsprüfung im Bereich Menschenrechte und zur Berichterstattung enthalten.

Gemeinsam mit internationalen Sportverbänden, die ihren Sitz in der Schweiz haben (einschließlich dem Internationalen Olympischen Komitee), mit Sponsoren, NGOs, internationalen Organisationen, anderen Regierungen sowie in Zusammenarbeit mit dem Institute for Human Rights and Business, arbeitet der Bund während der Berichtsperiode (2016-2019) an der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien im Kontext grosser Sportveranstaltungen. Er unterstützt und führt einen mehrparteilichen Dialogprozess mit folgenden Zielen: Identifizierung der wichtigsten Herausforderungen bezüglich Respekt und Schutz der Menschenrechte in diesem Kontext; Förderung eines Lernprozesses; Austausch von *best practices* und Stärkung der Verantwortlichkeit. Ein mehrparteilicher Lenkungsausschuss führt eine Reihe von Pilotprojekten durch zu Themen wie der Integration der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung bei der Vergabe von grossen Sportveranstaltungen, der Entwicklung eines Leitfadens für die gastgebenden Städte und Länder, der Integration der Menschenrechte in die Gouvernanz der Sportverbände und in die Handelsketten von an den Sport gekoppelte Produkte, sowie der Einrichtung von Beschwerdesystemen und der Einbezug von besonders verletzlichen Gruppen.

Im Finanzsektor unterstützt das SECO die OECD bei der Erarbeitung einer Anleitung zur Sorgfaltsprüfung im Finanzsektor. Die für Ende 2017 geplante Anleitung zur Sorgfaltsprüfung soll u.a. Finanzinstitute in der Schweiz unterstützen, negative Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit auf Umwelt und Gesellschaft weltweit – inklusive in Entwicklungsländern – zu mindern. Die Arbeiten werden von einer beratenden Gruppe mit Vertretern des Bundes (SECO), der Industrie (UBS) und der Zivilgesellschaft (*Public Eye* [ehemals Erklärung von Bern] und Universität Zürich) begleitet.

Im Landwirtschafts- und Ernährungssektor haben das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) sowohl das Komitee für Welternährungsicherheit, die FAO als auch die OECD bei der Ausarbeitung der Prinzipien für verantwortungsvolle Investitionen für Landwirtschaft und Ernährung wie auch den OECD/FAO-Leitfaden für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Lieferketten unterstützt. Beide Instrumente streichen die wichtige Rolle der Wirtschaft bei der Frage nach verantwortungsvollen Investitionen heraus und geben entsprechende Handlungsanleitungen ab. Die Schweiz wird auch deren Umsetzung aktiv begleiten.

Pi9 Auszeichnung der guten Praxis

Der Bundesrat will gute Praxis mit der Schaffung einer Auszeichnung für den *Swiss Business and Human Rights Champion* des Jahres fördern. Damit sollen Unternehmen ausgezeichnet werden, die einen herausragenden Beitrag im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte leisten. EDA und WBF arbeiten dabei mit Stakeholdern aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft zusammen.

Das Konzept für die Verleihung der Auszeichnung wird zu Beginn der Berichtsperiode (2016-2019) erarbeitet und soll mit bestehenden Ressourcen umgesetzt werden. Die Auszeichnung ist nicht dotiert,

Pi10 Initiativen zur Achtung der Arbeits- und Menschenrechte in der Wertschöpfungskette

Der Bund fördert im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit und in Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) die Umsetzung der IAO-Kernkonventionen. In diesem Rahmen konzipierte er zusammen mit der IAO ein Projekt zur

---

[51] Siehe Grundlagenbericht Rohstoffe, März 2013, S. 45,
http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30133.pdf.

Implementierung der Arbeitsrechte durch Unternehmen in Entwicklungsländern. Er unterstützt das Programm *Better Work* der IAO und der Internationalen Finanz-Corporation (IFC) für die Bekleidungsbranche sowie das IAO-Programm *SCORE* (*Sustaining Competitive and Responsible Enterprises*), das sich auf die Arbeitsbedingungen in KMUs konzentriert. Im Rahmen von Programmen für die wirtschaftliche Zusammenarbeit fördert der Bund Projekte zum Schutz von Kindern. Die Projekte werden gemeinsam mit der IAO, Regierungen, Privatsektor und Gewerkschaften durchgeführt und basieren auf der Einhaltung der fundamentalen Arbeitsnormen, inklusive der Bekämpfung von Kinder- und Zwangsarbeit. Die Aktivitäten des Bundes zur Unterstützung von nachhaltigen Wertschöpfungsketten im Bereich der Menschenrechte sind vielfältig. Der Bund führt diese Tätigkeiten im Rahmen der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2017-2020 weiter.

Pi11 Multi-Stakeholder-Initiativen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte

Die Schweiz engagiert und beteiligt sich an Multi-Stakeholder-Initiativen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Beispielsweise war sie Mitinitiantin des Internationalen Verhaltenskodex für Private Sicherheitsdienstleister (ICoC)[52]. Sie ist zudem massgeblich an der Entwicklung eines unabhängigen Mechanismus zur Steuerung und Überprüfung der Einhaltung des Kodex durch Unternehmen beteiligt.

In den nächsten zwei Jahren wird der Kontroll- und Gouvernanzmechanismus des internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister (ICoCA) Zertifizierungs- und Überprüfungsprozesse umsetzen und eingegangene Beschwerden in Zusammenhang mit Mitgliedsunternehmen behandeln. Die Schweiz beteiligt sich an den Arbeiten der Direktionsgruppe des Mechanismus und unterstützt das Sekretariat finanziell. Die Initiative trägt zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen bei.

Die Schweiz ist zudem Mitglied der Initiative „Voluntary Principles on Security and Human Rights“ (Freiwillige Prinzipien für Sicherheit und Menschenrechte [VP]) und beteiligt sich an der Weiterentwicklung der Initiative. Im Rahmen der VP setzt sie sich für eine verbesserte und transparentere Rechenschaftsablegung der Teilnehmer ein und hat an der Revision der Berichterstattungskriterien mitgearbeitet. Zudem beteiligt sich die Schweiz aktiv an den Diskussionen zur Gouvernanzreform der VP Initiative, die die konkrete Umsetzung der VP vor Ort fördern und die Einhaltung der Prinzipien sicherstellen soll. Zur Sensibilisierung von Schweizer Unternehmen aus dem Bergbau- und Ölsektor sowie anderer interessierter Unternehmen wird die Schweiz 2017 einen Workshop über die VP und zu Sicherheit und Menschenrechten durchführen.

Ausserdem unterstützt die Schweiz den Politikdialog der UNO Sonderberichterstatterin gegen Menschenhandel zur Prävention von Menschenhandel in Wertschöpfungsketten. Innerhalb dieser Gremien setzt sich die Schweiz für die Integration und Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ein.

Zur Umsetzung von Leitprinzip 3d stützt sich der Bund auf die folgenden Politikinstrumente (Pi):

Pi12 Standards der Nachhaltigkeitsberichterstattung

Die Berichterstattung über die Massnahmen eines Unternehmens zur Achtung der Menschenrechte ist ein wichtiger Bestandteil der Sorgfaltsprüfung gemäss Säule 2 der UNO-Leitprinzipien[53].

[52] Für mehr Information siehe http://icoca.ch/.

[53] Siehe Leitprinzip 21.

Entsprechend dem Bericht Grüne Wirtschaft (2016) und dem Nationalen Aktionsplan des Bundesrates zur gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen,[54] setzt sich der Bund auf nationaler und internationaler Ebene für die Förderung und Harmonisierung der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen ein. Diese umfasst auch die Menschenrechte. Unter anderem ist die Schweiz Mitglied der *Group of Friends of Paragraph 47* (GoF47), die sich auf internationaler Ebene für die Förderung der Nachhaltigkeitsberichterstattung einsetzt. Im Rahmen der GoF47 arbeitet die Schweiz insbesondere mit der *Global Reporting Initiative* (GRI) und dem *United Nations Environment Programme* (UNEP) zusammen.

Der Bundesrat wird die Arbeit in der GoF47 fortsetzen. Zudem unterstützt er die Erarbeitung von branchenspezifischen Anleitungen und Anwendungsbeispielen.

Pi13 Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen

Die EU beschloss Ende 2014 eine entsprechende Berichterstattungspflicht, welche bis Ende 2016 durch die Mitgliedsstaaten umgesetzt werden muss[55]. Die EU-Richtlinie 2014/95/UE bestimmt für gewisse grosse Unternehmen die Veröffentlichung nichtfinanzieller Informationen über Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelange zur Achtung der Menschenrechte, Diversität und zur Bekämpfung von Korruption und Bestechung. Gemäss dem *comply or explain* Prinzip müssen Unternehmen erklären, weshalb gewisse Informationen nicht publiziert werden. Der Bundesrat verfolgt die Entwicklungen in der EU in Bezug auf die rechtsverbindliche Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen aufmerksam. Er ist bereit, allfällige Massnahmen möglichst im Einklang mit internationalen Regulierungen zu prüfen und beabsichtigt eine Vernehmlassungsvorlage zur Nachhaltigkeitsberichterstattung auszuarbeiten, welche sich an der Regelung in der EU orientiert[56]. Die Arbeiten sollen zu einem Zeitpunkt an die Hand genommen werden, welcher einen besseren Kenntnisstand der Umsetzungsvorhaben der EU-Mitgliedstaaten erlaubt.

Schweizer Unternehmen sind nicht zu einer Nachhaltigkeitsberichterstattung verpflichtet. In Kohärenz mit der von allen UNO Mitgliedstaaten verabschiedeten Agenda 2030 und deren Ziele für nachhaltige Entwicklung SDG, insbesondere zur Erreichung des SDG 12.6, werden die Unternehmen aber ermutigt, nachhaltige Verfahren einzuführen und in ihre Berichterstattung Nachhaltigkeitsinformationen aufzunehmen[57].

Das Rechnungslegungsrecht verlangt von sämtlichen Unternehmen, die der ordentlichen Revision gemäss Artikel 727 OR unterliegen, als Teil ihres Lageberichts eine generelle Risikobeurteilung vorzunehmen. Dies schliesst gegebenenfalls Menschenrechtsrisiken ein. Börsenkotierte Unternehmen sind zudem nach Artikel 53 des Kotierungsreglements zur Berichterstattung über menschenrechtliche Belange verpflichtet, sofern diese Auswirkungen auf den Aktienkurs haben[58]. Der Bundesrat empfiehlt

---

[54] «Grüne Wirtschaft: Massnahmen des Bundes für eine ressourcenschonende, zukunftsfähige Schweiz » am 20. April 2016 vom Bundesrat angenommen sowie Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrates zur Verantwortung der Unternehmen für Gesellschaft und Umwelt am 1. April 2015 vom Bundesrat verabschiedet.

[55] Directive of the European Parliament and of the council amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large companies and groups (http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/non-financial_reporting/index_en.htm).

[56] Vgl, CSR- Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrates vom 1. April 2015, Aktivität D 1.1.

[57] SDG 12.6: Die Unternehmen, insbesondere grosse und transnationale Unternehmen, dazu ermutigen, nachhaltige Verfahren einzuführen und in ihre Berichterstattung Nachhaltigkeitsinformationen aufzunehmen.

[58] Kaufmann et al. 2013, Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz: Eine Bestandesaufnahme im Bereich Menschenrechte und Wirtschaft, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte, https://register.weblaw.ch/bookinfo.php?book_id=287&pref_lang=de

die menschenrechtlichen Risiken, welche Unternehmen beispielsweise im Rahmen ihrer Sorgfaltsprüfung identifiziert haben, in den Nachhaltigkeitsberichten aufzunehmen.

Pi14 Kinderschutz im Tourismus

In Zusammenarbeit mit Österreich und Deutschland lancierte die Schweiz im Jahr 2012 eine trinationale Kampagne gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern in Zusammenhang mit Tourismus.

Die Kampagne *nicht-wegsehen.ch*[59] lenkt die öffentliche Aufmerksamkeit auf die sexuelle Ausbeutung von Kindern und Minderjährigen im Tourismus. Ein Formular für die Meldung von Verdachtsfällen an das Fedpol ist auf der Internetseite der Kampagne öffentlich zugänglich. Die Kampagne deckt eine zunehmende Anzahl von europäischen Ländern ab.

Die Kampagne wurde bisher durch öffentliche Ämter und Kinderschutzbehörden in enger Zusammenarbeit mit der Reisebranche finanziert (SECO und „Kinderschutz Schweiz“).

Pi15 Offenlegungspflicht für Zahlungen an Regierungen

Der Bundesrat hat im Mai 2014 in Erfüllung der Empfehlung 8 des Grundlagenberichts Rohstoffe und des Postulats 13.3365 *Mehr Transparenz im Schweizer Rohstoffsektor* eine Auslegeordnung für den Rohstoffsektor vorgenommen[60]. In der Folge integrierte er eine mit den Bestimmungen in der EU kompatible Transparenzvorschrift in den Entwurf zur Revision des Aktienrechts. Der Bundesrat schlägt vor, dass börsenkotierte sowie grosse in der Rohstoffförderung tätige Unternehmen ihre Zahlungen an Regierungen offenlegen müssen. Die Botschaft zur Änderung des Obligationenrechts (Aktienrecht [inkl. Transparenzbestimmungen]) wurde am 23. November 2016 zuhanden des Parlaments verabschiedet. Zudem wird der Bundesrat internationale Standards im Bereich der Transparenz, etwa im Rahmen der Extractive Industry Transparency Initiative (EITI), weiterhin unterstützen[61].

Pi16 Verminderung menschenrechtlicher Risiken in Zusammenhang mit Goldabbau und -handel

Aufgrund der wichtigen Stellung der Schweiz im Goldhandel sowie in der Weiterverarbeitung und Veredelung bestehen Risiken, dass Gold aus illegalen Minen, welche teilweise zur Finanzierung von bewaffneten Gruppen oder der organisierten Kriminalität beitragen, auch in die Schweiz eingeführt wird. Dies kann einen negativen Einfluss auf den Schutz der Menschenrechte in den goldproduzierenden Ländern haben.

Mit der Annahme von Postulat 15.3877 *Recordon – Goldhandel und Verletzung der Menschenrechte* wurde der Bundesrat beauftragt, einen Bericht vorzulegen, in dem der Goldsektor und seine menschenrechtlichen Risiken in Zusammenhang mit der Schweiz sowie allfällige Massnahmen aufgezeigt werden. Das Postulat soll bis Ende 2017 erfüllt werden.

---

[59] siehe https://www.nicht-wegsehen.ch/de/home.html.

[60] Regulierungen zur Offenlegung von Zahlungen durch Rohstoffunternehmen an Staaten werden zunehmend als wichtiges Instrument zur Bekämpfung von Korruption und fehlender Rechtsstaatlichkeit in rohstoffreichen Ländern anerkannt. Die Europäische Union beispielsweise hat 2013 beschlossen, Offenlegungspflichten für Erdöl-, Erdgas-, Bergbauunternehmen, sowie für Holzunternehmen die in Primärwäldern tätig sind, einzuführen. Dabei müssen Zahlungen an Behörden die über EUR 100‘000 liegen offengelegt werden. Die USA verlangt von börsenkotierten und grossen Unternehmen die Rohstoffe fördern, extrahieren, verarbeiten oder exportieren, sowie deren Tochtergesellschaften, dass sie Zahlungen an Regierungen offenlegen.

[61] Grundlagenbericht Rohstoffe: 2. Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen, August 2015, S.9-11. http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/40641.pdf

Dank der 2013 lancierten *Better Gold Initiative* wurde eine Wertschöpfungskette für nachhaltig produziertes Gold aus kleinen peruanischen Minen geschaffen. Seither wurden so über eine Tonne Gold aus zertifizierten Minen in die Schweiz importiert und zu einem fairen Preis vertrieben.

Zurzeit arbeitet das SECO, in Zusammenarbeit mit der Swiss Better Gold Association, an der Planung der zweiten Phase (Better Gold Initiative for Artisanal and Small-Scale Mining), die Anfang 2017 starten soll. In der zweiten Phase soll die Initiative von Peru auf Kolumbien und Bolivien ausgeweitet werden und eine Erhöhung der gehandelten Mengen von verantwortungsvollem Gold aus dem Kleinbergbau erzielt werden. Dies soll durch eine verstärkte Einbindung des Privatsektors, durch die Einführung eines Einstiegsstandards und durch die Vertiefung des Politikdialogs bewerkstelligt werden.

5.7.3 Der Nexus zwischen Staat und Wirtschaft

Leitprinzip 4

> *Die Staaten sollten zusätzliche Massnahmen zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Wirtschaftsunternehmen ergreifen, die sich in staatlichem Eigentum befinden oder unter staatlicher Kontrolle stehen oder von staatlichen Stellen wie Exportkreditagenturen und öffentlichen Investitionsversicherungs- oder Garantieagenturen erhebliche Unterstützung und Dienstleistungen erhalten, unter anderem, indem sie ihnen gegebenenfalls die Wahrnehmung der Sorgfaltsprüfung in Bezug auf die Menschenrechte zur Auflage machen.*

Das Leitprinzip 4 betrifft die Aktivitäten von Unternehmen, die im Besitz oder unter Kontrolle des Bundes sind (hiernach: *bundesnahe Betriebe*), oder die von Bundesstellen erhebliche Unterstützung und Dienstleistungen erhalten. Aufgrund seines direkten Einflusses auf die Tätigkeiten dieser Unternehmen soll sich der Bund bei bundesnahen Betrieben gemäss den UNO-Leitprinzipien besonders für den Menschenrechtsschutz engagieren, beispielsweise für menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungen. Können die Handlungen der Unternehmen dem Bund zugeordnet werden, können Menschenrechtsverletzungen dazu führen, dass die Schweiz gegen ihre eigenen völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Achtung der Menschenrechte verstösst.

Der Bundesrat anerkennt seine besondere Verantwortung, sich um die Achtung der Menschenrechte durch bundesnahe Unternehmen [62] zu bemühen. Bundesnahe Unternehmen sollen eine Vorbildfunktion wahrnehmen[63]. Der Bundesrat nimmt dabei die Erwartungen an die Unternehmen als Massstab, die in Kapitel 4.3 des Berichts des Bundesrates in Erfüllung des Postulats *12.3503 Eine Ruggie Strategie für die Schweiz* genannt werden.

Zur Umsetzung von Leitprinzip 4 stützt sich der Bund auf die folgenden Politikinstrumente (Pi):

Pi17 Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung durch Bundesbetriebe und bundesnahe Unternehmen

[62] Als bundesnahe Betriebe sind verselbständigte Einheiten des Bundes zu verstehen, die nach Art. 8 Abs. 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG, SR 172.010) über strategische Ziele geführt werden.

[63] Gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen, Erwartungen an die Verantwortung der Unternehmen für Gesellschaft und Umwelt, Positionspapier und Aktionsplan des Bundes, 1.4.2015 (http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/38880.pdf).

Die Beziehungen zwischen bundesnahen Betrieben und dem Bund werden im Bericht zur *Corporate Governance* des Bundes beschrieben [64]. Der Bundesrat definiert seine strategischen Ziele für bundesnahe Unternehmen alle vier Jahre. Darin sind Kriterien betreffend Wirtschaft und Menschenrechte nicht explizit verankert, er äussert aber die Erwartung, dass bundesnahe Unternehmen im Rahmen ihrer betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten eine nachhaltige Unternehmensstrategie verfolgen[65].

Der Bund erstellt 2017 eine Bestandsaufnahme zur Wahrnehmung der CSR bei den Tätigkeiten des Bundes. Dabei sollen die Aktivitäten des Bundes namentlich als Arbeitgeber, als Beschaffer, als Anleger und als Eigentümer von bundesnahen Betrieben einbezogen werden (entsprechend CSR-Positionspapier des Bundesrates, Aktivität B.3.1). Diese Auslegeordnung soll auch den allfälligen künftigen Handlungsbedarf aufzeigen und dem Bundesrat gegebenenfalls Massnahmen vorschlagen.

Pi18 Einforderung von menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen bei Unternehmen, die von der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV) unterstützt werden

Im Rahmen der OECD werden die seit 2003 existierenden Nachhaltigkeitsleitlinien regelmässig aktualisiert und weiterentwickelt, woran sich auch die Schweiz beteiligt. Die Leitlinien sollen u.a. den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen verbessern und sie werden von Exportkreditagenturen und Exportrisikoversicherungen weitgehend als internationaler Standard anerkannt.

Die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) misst der Nachhaltigkeit und damit auch den Menschenrechten grosse Bedeutung zu. Das SERV-Gesetz und die SERV-Verordnung wurden teilrevidiert – die Änderungen traten per 1. Januar 2016 in Kraft. Mit der jüngsten Verordnungsänderung wurde die Informationspflicht der Antragstellenden bezüglich Menschenrechte ausdrücklich festgehalten [66]. Die SERV gewährt im Gegensatz zu vielen anderen Exportkreditagenturen keine Exportkredite (sog. *direct lending),* sondern nur Versicherungen und Garantien (sog. *pure cover).* Die SERV gewährt keine Deckung bzw. kann im Schadensfall keine Haftung übernehmen, wenn im durch den Versicherungsnehmer belieferten bzw. finanzierten Projekt der Respekt der Menschenrechte nicht den internationalen Standards entspricht. Die Verordnungsänderung trat Anfang 2016 in Kraft. Die SERV wird in risikobehafteten Fällen von Antragsstellern die Durchführung einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung im Sinne der UNO-Leitprinzipien und der in Kapitel 4.3 beschriebenen Erwartungshaltung an Unternehmen verlangen. Die SERV berücksichtigt bei ihren Entscheiden zudem die Untersuchungsergebnisse des Nationalen Kontaktpunkts für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.

---

[64] Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben: Corporate-Governance-Bericht, September 2006, https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2006/8233.pdf.

[65] Siehe beispielsweise Punkt 1.4 der Strategischen Ziele des Bundesrates für die SBB (https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe/sbb/strategische-ziele.html) oder Punkt 2.6 in den strategischen Zielen des Bundesrates für die Schweizerische Post AG (https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe/post/strategische-ziele.html)

[66] Siehe: Art. 8 lit. a Verordnung über die Schweizerische Exportrisikoversicherung [SERV-V],https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20062072/index.html#a8

Pi19 Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung der Behörden bei Public Private Development Partnerships

Die DEZA hat im März 2015 Richtlinien für die Risikoabschätzung von Partnerschaften mit dem Privatsektor veröffentlicht[67]. Berücksichtigt werden Auswirkungen auf Menschenrechte, Arbeitsrechte, staatliche Strukturen und die Umwelt. Dabei ist eine dreistufige Sorgfaltsprüfung vorgesehen, die eine erste Kurzanalyse durch die DEZA, eine detaillierte externe Analyse sowie einen Austausch mit dem Partner beinhaltet. Die DEZA schliesst die Zusammenarbeit mit Partnern aus, die wiederholt in Menschenrechtsverletzungen involviert waren und nicht überzeugend aufzeigen können, dass sie die menschenrechtlichen Risiken substanziell reduziert haben.

Bei der Umsetzung der neuen Richtlinien für die Risikoabschätzung von Partnerschaften mit dem Privatsektor arbeitet die DEZA mit externen Partnern zusammen, die die Detailanalyse der Risiken vornehmen. Die DEZA stellt zudem sicher, dass keine *Public Private Development Partnership*s mit Unternehmen eingegangen werden, die die Zusammenarbeit mit dem Nationalen Kontaktpunkt für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen verweigern.

Leitprinzip 5

> *Staaten sollten angemessene Aufsicht ausüben, um ihren internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, wenn sie mit Wirtschaftsunternehmen vertraglich oder durch Gesetz die Erbringung von Dienstleistungen vereinbaren, die sich auf die Wahrnehmung der Menschenrechte auswirken können.*

Das Leitprinzip 5 betrifft Situationen, in denen private Unternehmen Dienstleistungen im Auftrag des Bundes erbringen. Die Anforderungen, die der Bund an diese Unternehmen stellt, richten sich nach der Säule 2 der UNO-Leitprinzipien und den in Kapitel 4.3 beschriebenen Erwartungen an die Unternehmen.

Zur Umsetzung von Leitprinzip 5 verfügt der Bund über folgendes Politikinstrument (Pi):

Pi20 Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten der privaten Sicherheitsfirmen

Der Bund nimmt verschiedentlich Dienstleistungen von privaten Sicherheitsfirmen in Anspruch – beispielsweise zur Bewachung von Schweizer Vertretungen im Ausland. Er ist daher verpflichtet, zu prüfen, ob die von ihm beauftragten Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Verantwortung nachkommen.

Laut Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen berücksichtigen die Bundesbehörden in einem komplexen Umfeld nur

[67] Siehe: SDC Risk Assessment Guidelines for Partnerships with the Private Sector: Facilitating Decision-Making to Engage with Private Partners and Encouraging the Dialogue on Critical Development Issues Related to SDC's Values and Objectives, März 2015.

Unternehmen, die dem ICoCA beigetreten sind[68]. Da der ICoCA von den Unternehmen die Einhaltung von Menschenrechtsstandards verlangt, kommt dies der Einforderung einer Sorgfaltspflicht gleich.

Der Bund beauftragt in einem komplexen Umfeld grundsätzlich keine Sicherheitsfirmen, die dem ICoCA nicht beigetreten sind. Er setzt sich für den Beitritt von Sicherheitsfirmen zum ICoCA ein, insbesondere in Regionen, in denen noch keine oder nur wenige Unternehmen beigetreten sind.

Leitprinzip 6

> *Staaten sollten die Achtung der Menschenrechte durch Wirtschaftsunternehmen fördern, mit denen sie geschäftliche Transaktionen tätigen.*

Der Bund setzt sich dafür ein, dass die Wertschöpfungskette der Güter, die von der öffentlichen Hand beschafft werden, frei von Menschenrechtsverletzungen ist.

Zur Umsetzung von Leitprinzip 6 verfügt der Bund über folgendes Politikinstrument (Pi):

Pi21 Menschenrechtskriterien im Rahmen der öffentlichen Beschaffungen auf Bundesebene

Die Praxis der öffentlichen Beschaffung wird im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1) und in der zugehörigen Verordnung[69] geregelt. Laut Artikel 8 Absatz 1 BöB vergibt der Bund seine Aufträge für Leistungen in der Schweiz unter den folgenden Bedingungen: Unternehmen müssen die am Ort der Leistung üblichen Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen respektieren sowie Lohngleichheit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gewährleisten. Zudem wird in Beschaffungsverfahren, die nicht den WTO-Vorgaben unterliegen, bei gleichwertigen Angeboten schweizerischer Anbieter oder Anbieterinnen berücksichtigt, inwieweit sie Ausbildungsplätze anbieten. Für im Ausland erbrachte Leistungen müssen zumindest die acht Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)[70] eingehalten werden.

Wegen der Revision des WTO-Beschaffungsübereinkommens (GPA) von 2012 wird das öffentliche Beschaffungsrecht des Bundes zur Zeit revidiert. Die Aspekte der Nachhaltigkeit (Wirtschaftliches, Ökologisches und Soziales) sollen neu im Gesetz verankert und nicht mehr auf Verordnungsstufe geregelt werden (Art. 2 Bst. a E-BöB).

Die Beschaffungsstellen des Bundes sorgen für eine nachhaltige Beschaffungspraxis unter Berücksichtigung der Vergabegrundsätze Gleichbehandlung, Transparenz, Wettbewerb und wirtschaftlicher Einsatz öffentlicher Mittel[71]. Die Beschaffungskonferenz des Bundes äussert sich in

---

[68] Wo keine solchen Unternehmen vorhanden sind, setzt sich das EDA für die Verbreitung des Verhaltenskodexes und den Beitritt von Unternehmen zu diesem ein. Siehe Art. 17 in Erläuternder Bericht des BJ zur Verordnung über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (VPS), Juni 2015, https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/gesetzgebung/archiv/sicherheitsfirmen/vn-ber-vps-d.pdf.

[69] (VöB, SR 172.056.11).

[70] IAO-Übereinkommen Nr. 29 (SR 0.822.713.9), Nr. 87 (SR 0.822.719.7), Nr. 98 (SR 0.822.719.9), Nr. 100 (SR 0.822.720.0), Nr. 105 (SR 0.822.720.5), Nr. 111 (SR 0.822.721.1), Nr. 138 (SR 0.822.723.8), Nr. 182 (SR 0.822.728.2).

[71] Das revidierte WTO-Beschaffungsübereinkommens (GPA) sieht die Berücksichtigung von Zuschlagskriterien für den Schutz der Umwelt explizit vor. Solche Massnahmendürfen aber nicht die Verpflichtung der Nichtdiskriminierung (Artikel IV) verletzen, den Handel hindern (Artikel X:1) oder zu einer Einführung neuer Handelshemmnisse führen (Artikel XXII:6-8).

ihren Empfehlungen zum Thema *Nachhaltige Beschaffung* eingehend zur Berücksichtigung sozialer und ökologischer Anliegen[72]. Sie empfiehlt die Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien im Rahmen von Vergabeverfahren. Nachhaltigkeitsaspekte können als Zuschlagskriterien berücksichtigt werden[73]. Ein Instrument zur länderspezifischen Risikobewertung erlaubt die Beurteilung der Glaubwürdigkeit von Selbstdeklarationen. [74]

Zudem wurde 2013 im Rahmen des Beschaffungscontrollings des Bundes das Monitoring *Nachhaltige Beschaffung* neu eingeführt.

Der Bund prüft die Schaffung einer nationalen Plattform für Nachhaltige öffentliche Beschaffung. Diese Plattform hätte zum Zweck, die nachhaltige öffentliche Beschaffung zu fördern und den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Staatsebenen in diesem Themenbereich sicherzustellen.

Der Bundesrat legt grossen Wert auf eine nachhaltige Beschaffungspraxis und führt die bestehenden Aktivitäten in der Berichtsperiode weiter.

5.7.4 Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen in Konfliktgebieten

Leitprinzip 7

Wegen des erhöhten Risikos schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen in von Konflikten betroffenen Gebieten sollten Staaten helfen, sicherzustellen, dass in diesen Kontexten tätige Wirtschaftsunternehmen nicht an solchen Verletzungen beteiligt sind, unter anderem indem sie:

(a) in einer möglichst frühen Phase das Gespräch mit Wirtschaftsunternehmen aufnehmen, um ihnen zu helfen, die menschenrechtsbezogenen Risiken ihrer Tätigkeit und ihrer Geschäftsbeziehungen zu erkennen, zu vermeiden und zu mildern;

(b) Wirtschaftsunternehmen angemessene Unterstützung dabei gewähren, die erhöhten Verletzungsrisiken abzuschätzen und ihnen zu begegnen, mit besonderer Aufmerksamkeit auf geschlechtsbasierte und sexualisierte Gewalt;

(c) einem Wirtschaftsunternehmen, das an groben Menschenrechtsverletzungen beteiligt ist und sich weigert, bei der Handhabung der Situation zu kooperieren, den Zugang zu öffentlicher Förderung und öffentlichen Dienstleistungen verwehren;

(d) dafür Sorge tragen, dass ihre geltenden Politiken, Gesetze, sonstigen Vorschriften und Durchsetzungsmassnahmen dem Risiko, dass Unternehmen an groben Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind, wirksam begegnen.

Unternehmen die in Konfliktgebieten tätig sind, stehen besonderen menschenrechtlichen Herausforderungen gegenüber. Der Bund unterstützt Unternehmen mit Blick auf die Wahrnehmung

[72] Link zur Empfehlung zu einer nachhaltigen Beschaffungspraxis:
https://www.bbl.admin.ch/bbl/de/home/themen/nachhaltigkeit.html

[73] SR 172.056.11 Art. 27 Abs. 2VöB,.

[74] http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=11000:101:0::NO:::

der Sorgfaltsprüfung in Konflikt- und Hochrisikogebieten, die den lokalen Gegebenheiten Rechnung tragen.

Zur Umsetzung von Leitprinzip 7 stützt sich der Bund auf die folgenden Politikinstrumente (Pi):

Pi22 Richtlinien zu menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen in Konflikt- und Hochrisikogebieten

Der Bund hat in den vergangenen Jahren die Erarbeitung von mehreren Richtlinien unterstützt, die auf die Situation in Konfliktgebieten ausgerichtet sind. Dazu gehört die *Guidance on Conflict Sensitive Business Practice* für den Rohstoffsektor von *International Alert*[75], oder die *Red Flag* Initiative[76]. Zudem unterstützt die Schweiz finanziell die Umsetzung der *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*[77]. Die Schweiz ist auch Mitglied der Multi-Stakeholder-Gruppe, die die Umsetzung, Verbreitung und Weiterentwicklung der Leitlinien steuert. Die Richtlinien richten sich primär an rohstofffördernde und -handelnde Unternehmen, die in Konflikt- oder Hochrisikogebieten tätig sind.

Pi23 Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Schweizer Auslandvertretungen

Auslandvertretungen haben ein grosses Potenzial, Unternehmen für Menschenrechtsthemen zu sensibilisieren und länderspezifische Beratung zu leisten. Verschiedene Schweizer Auslandvertretungen in Konfliktgebieten haben, weitgehend auf ad-hoc-Basis, innovative Initiativen zur Förderung der gesellschaftlichen Verantwortung von Schweizer Unternehmen erarbeitet, die sich auf die UNO-Leitprinzipien stützen[78].

Der Bund wird die Vertretungen verstärkt in seine Sensibilisierungs- und Unterstützungsleistungen zur Achtung von Menschenrechten durch Unternehmen miteinbeziehen. Dies beinhaltet unter anderem die Ausbildung und Sensibilisierung des Botschaftspersonals, einen verbesserten Erfahrungsaustausch unter den Vertretungen sowie mit relevanten Bundesstellen in Bern und eine aktivere Kommunikation über die Aktivitäten der Vertretungen.

Pi24 Einschränkung öffentlicher Dienstleistungen bei groben Menschenrechtsverletzungen

Die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) hält in ihrer jüngsten Verordnungsänderung die Informationspflicht der Antragstellenden bezüglich Menschenrechte ausdrücklich fest. Die SERV gewährt keine Deckung bzw. kann im Schadensfall keine Haftung übernehmen, wenn im durch den Versicherungsnehmer belieferten bzw. finanzierten Projekt internationale Menschenrechtsstandards verletzt werden.

Switzerland Global Enterprise (S-GE) verfügt über einen Verhaltenskodex[79], welcher sich an die S-GE Mitarbeiter richtet und welcher die Respektierung der internationalen Menschenrechte und das Verhindern jeglicher Mitschuld an deren Verletzung sicherstellen soll. Sollte S-GE eine Verletzung von relevanten Gesetzen, Regelungen oder Menschenrechtsverletzungen durch Kunden feststellen, wird S-GE Mandate ablehnen oder von laufenden Mandaten zurück treten.

---

[75] http://www.iisd.org/pdf/2005/security_conflict_sensitive_business.pdf

[76] http://www.redflags.info/

[77] http://www.oecd.org/corporate/mne/GuidanceEdition2.pdf

[78] Die Schweizer Vertretung in Myanmar beispielsweise unterhält eine Plattform zum regelmässigen Austausch mit Schweizer Unternehmen und anderen Interessenvertretern. Die Schweizer Vertretung in Kolumbien erarbeitete einen Kodex, mittels dem sich Schweizer Unternehmen zur Einhaltung sozialer Standards bekennen.

[79] Siehe : http://www.s-ge.com/global/%C3%BCber/de/content/code-conduct

Pi 25 Vorschriften zu Transparenz und Sorgfaltsprüfungen betreffend Mineralien aus Konfliktgebieten

Die Einführung von Transparenzvorschriften für Mineralien aus Konfliktgebieten ist ein Politikinstrument, das verschiedene OECD-Staaten entweder bereits beschlossen haben oder ernsthaft in Betracht ziehen. Der Bundesrat verfolgt die internationalen Entwicklungen zur Transparenz und Sorgfaltsprüfung betreffend Mineralien aus Konfliktgebieten, insbesondere in der EU und beobachtet deren Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft. Sollte die EU ein Zertifizierungssystem und/oder Offenlegungspflichten für Unternehmen einführen, wird der Bundesrat erwägen, darauf abgestimmte geeignete Vorschläge für eine Schweizer Lösung zu unterbreiten.

Pi26 Wirtschaftssanktionen

Das Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen[80] bildet die Grundlage, um nicht-militärische, der Einhaltung des Völkerrechts und der Respektierung der Menschenrechte dienende Sanktionen der UNO, der OSZE oder der wichtigsten Handelspartner der Schweiz zu übernehmen. Das Embargogesetz selbst enthält keine konkreten Sanktionsmassnahmen, sondern ist vielmehr ein Rahmengesetz, das den Bundesrat ermächtigt, Verordnungen zur Umsetzung von Sanktionsmassnahmen zu erlassen.

Die gestützt auf das Embargogesetz erlassene Verordnung über den internationalen Handel von Rohdiamanten vom 29. November 2002[81] beispielsweise setzt in der Schweiz die Bestimmungen des Kimberley Prozesses zum Handel mit Diamanten aus Konfliktregionen um.

Der Bundesrat erachtet den rechtlichen Rahmen zur Durchsetzung von Sanktionsmassnahmen als ausreichend. Der Bundesrat beobachtet laufend die Entscheide der UNO, OSZE und der wichtigsten Handelspartner und entscheidet fallweise über geeignete Massnahmen.

5.7.5 Politikkohärenz

Leitprinzip 8

> *Die Staaten sollten sicherstellen, dass staatliche Ministerien, Stellen und andere Einrichtungen auf staatlicher Grundlage, welche die Unternehmenspraxis beeinflussen, sich bei der Erfüllung ihres jeweiligen Mandats der Menschenrechtsverpflichtungen des Staates bewusst sind und diese beachten, unter anderem durch Bereitstellung entsprechender Informationen, Schulungen und Unterstützung.*

Laut dem Leitprinzip 8 sollen sich die Bundesbehörden und weitere staatliche Institutionen bei ihren Aktivitäten den staatlichen Menschenrechtsverpflichtungen bewusst sein und dabei durch Information und Schulungen unterstützt werden.

Der Bundesrat erachtet den vorliegenden Nationalen Aktionsplan zusammen mit dem Positionspapier zur CSR als geeignete Instrumente, um dieses Ziel zu erreichen.

Zur Umsetzung von Leitprinzip 8 stützt sich der Bund auf die folgenden Politikinstrumente (Pi):

[80] Siehe: Embargogesetz EmbG, SR 946.237, https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20000358/index.html

[81] Siehe: Diamantenverordnung, SR 946.231.11, https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20022550/index.html

Pi27 Umsetzung, Überprüfung und Aktualisierung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte

Der vorliegende Aktionsplan ist das erste Strategiedokument des Bundes, das die spezifische Thematik Wirtschaft und Menschenrechte zum Inhalt hat.

Aufgrund des sich rasch verändernden Umfelds und der Vielfalt staatlicher Berührungspunkte im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte erfordert die Gewährleistung der Politikkohärenz stetige Aufmerksamkeit. Dies kann durch einen inklusiven und kontinuierlichen Prozess zur Erarbeitung, Überprüfung und Erneuerung des Nationalen Aktionsplans gefördert werden.[82] Der Bundesrat wird den Nationalen Aktionsplan in Einklang mit dem internationalen Standard umsetzen, überprüfen und aktualisieren, den die UNO-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte definierte (siehe auch Ziffer 6). Er wird die erste aktualisierte Version des Nationalen Aktionsplans im Jahr 2020 vorlegen.

Pi28 Kohärenz der verschiedenen Politiken, Strategien und Aktionspläne

Die Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik stellen zusammenhängende Elemente einer Politik zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung dar. Der Bundesrat legt grossen Wert auf die Kohärenz dieser Politiken. Das Thema der gesellschaftlichen Unternehmensverantwortung (CSR) wird im Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrats zur Verantwortung der Unternehmen für Gesellschaft und Umwelt[83] behandelt. CSR resp. Wirtschaft und Menschenrechte kommen in den Zielen der Agenda 2030 wie auch in verschiedenen Bundesstrategien zur Sprache. Hierzu gehören u.a. auch der vorliegende Aktionsplan, die Strategie Nachhaltige Entwicklung[84], die Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit[85], der aussenpolitische Bericht[86], der Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik[87], die Menschenrechtsstrategie des EDA 2016-2019[88], die Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern[89] sowie der Nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel[90]. Grundlage der Politikkohärenz im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte ist die Verankerung der UNO-Leitprinzipien in diesen Strategien.

---

[82] Die UNO-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte betrachtet die Kontinuität von Prozessen zur Erarbeitung, Implementierung und Erneuerung von nationalen Aktionsplänen als eines der vier essenziellen Kriterien für effektive Aktionspläne. Siehe: NAP Guidance, S. 4.

[83] Siehe: http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/38880.pdf

[84] Siehe: https://www.are.admin.ch/are/de/home/nachhaltige-entwicklung/politik-und-strategie/strategie-nachhaltige-entwicklung-2016-2019.html

[85] Siehe: https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/deza/strategie/rechtsgrundlagen-gesetzeverordnungenundbotschaften/botschaft_zur_internationalenzusammenarbeitderschweiz20132016.html

[86] Siehe: https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2015/1055.pdf

[87] Siehe: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Aussenwirtschafts/Berichte_zur_Aussenwirtschaftspolitik/awb_2015.html

[88] Siehe: https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/MenschenrechtehumanitaerePolitikundMigration/Strategie-Menschenrechte-160224_DE.pdf

[89] Siehe: https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/MenschenrechtehumanitaerePolitikundMigration/Leitlinien-zum-Schutz-von-HRD_DE.pdf

[90] Siehe: http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/28315.pdf

Der Bundesrat hat die UNO-Leitprinzipien als zentralen Referenzrahmen für die staatlichen Aktivitäten für Wirtschaft und Menschenrechte in der Strategie Nachhaltige Entwicklung verankert, die vom Bundesrat im Rahmen der Legislaturplanung anfangs 2016 verabschiedet wurde. Hierzu gehört die Anerkennung der Schutzpflicht des Bundes ebenso wie die Verantwortung von Unternehmen, u.a. durch gebührende Sorgfaltsprüfungen die Achtung der Menschenrechte zu gewährleisten.

Pi29 Überprüfen von Gesetzen auf Konformität mit den UNO-Leitprinzipien

Der Bund soll sicherstellen, dass die landesrechtlichen Rahmenbedingungen die Beachtung der Menschenrechte begünstigt und nicht behindert. Der Bund prüft im Rahmen der Ämterkonsultationen, dass neues Recht diesem Grundsatz entspricht.

Im Rahmen der bestehenden Leistungsvereinbarung kann der Bund bei neuen oder sich in Diskussion befindlichen Gesetzen, welche besondere Berührungspunkte zum Thema Wirtschaft und Recht aufweisen das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) beauftragen, die Vereinbarkeit der Gesetze mit UNO-Leitprinzipien zu überprüfen.

Pi30 Interdepartementale Zusammenarbeit

Der Bund unterhält eine Kerngruppe Internationale Menschenrechtspolitik (KIM), in der alle interessierten Departemente und Ämter vertreten sind. Sie dient der Koordinierung und Konsultation zwischen den Bundesstellen für alle menschenrechtlichen Belange.

Das EDA hat im Jahr 2016 eine Strategie zur Schweizerischen Menschenrechtspolitik erarbeitet, die das Thema Wirtschaft und Menschenrechte einschliesst. Dadurch verstärkt der Bund die Berücksichtigung der Menschenrechte in relevanten Politikgebieten.

Pi31 Bundesinterne Sensibilisierungs- und Ausbildungsprogramme

Der Bund bietet im Rahmen des jährlichen Menschenrechtskurses für Angestellte der Bundesverwaltung und im Rahmen der Menschenrechtsausbildung der angehenden Diplomat/-innen einen Blockkurs zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte an. Ausserdem fördert er gezielt die Expertise der Angestellten in Schweizer Vertretungen im Ausland, insbesondere in Konflikt- und Hochrisikoregionen.

Pi32 Nationale Menschenrechtsinstitution

Im Jahr 2010 startete der Bundesrat mit dem SKMR ein auf fünf Jahre angelegtes Pilotprojekt mit dem Auftrag, Kompetenzen zur Umsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen der Schweiz auf allen Stufen des Staatswesens, in der Zivilgesellschaft und in der Wirtschaft zu stärken und die öffentliche Diskussion über Menschenrechte zu fördern [91]. Ein Kernthema des SKMR ist der Themenbereich Menschenrechte und Wirtschaft[92].

Am 29. Juni 2016 hat der Bundesrat die Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution beschlossen. Diese soll die Menschenrechte in der Schweiz weiter stärken, die Behörden,

[91] Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) ist ein Netzwerk der Universitäten Bern, Freiburg, Neuenburg, Zürich und Genf sowie des Zentrums für Menschenrechtsbildung der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz Luzern und des Vereins humanrights.ch.

[92] Der Themenbereich Menschenrechte und Wirtschaft unter der Leitung von Prof. Dr. Christine Kaufmann hat die Schweizer Diskussion zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte in den vergangenen Jahren in vielfältiger Art und Weise bereichert. Siehe: http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/wirtschaft/index.html

Organisationen der Zivilgesellschaft und Unternehmen im Menschenrechtsbereich unterstützen und den Austausch zwischen den relevanten Akteuren fördern. Das EJPD und das EDA wurden beauftragt, dem Bundesrat bis Ende Juni 2017 eine Vernehmlassungsvorlage zu unterbreiten. Gemäss den UNO-Leitprinzipien kommt Nationalen Menschenrechtsinstitutionen eine wichtige Rolle zu, Staaten bei deren Umsetzung zu unterstützen.

Leitprinzip 9

> *Staaten sollten ausreichenden innerstaatlichen Politikspielraum zur Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen bewahren, wenn sie mit anderen Staaten oder mit Wirtschaftsunternehmen geschäftsbezogene Politikziele verfolgen, wie etwa Investitionsabkommen oder Investitionsverträgen.*

Leitprinzip 9 bezieht sich auf Wirtschaftsvereinbarungen, die der Bund entweder mit anderen Staaten oder mit Wirtschaftsunternehmen schliesst. Dazu gehören namentlich die WTO, bilaterale Investitionsabkommen, Freihandelsabkommen oder Verträge für Investitionsvorhaben. Dabei soll der Bund sicherstellen, dass der innenpolitische Politikspielraum zur Erfüllung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz und der Vertragspartner gewährleistet ist.

Der Bundesrat setzt sich dafür ein, dass dem Schutz der Menschenrechte in den vertraglichen Vereinbarungen durch Kohärenzbestimmungen Rechnung getragen und der regulatorische Spielraum der Vertragspartner zur Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht eingeschränkt wird. Er fördert zudem mit gezielten Projekten die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen in den Partnerstaaten.

Zur Umsetzung von Leitprinzip 9 stützt sich der Bund auf die folgenden Politikinstrumente (Pi):

Pi33 Kohärenz zwischen Freihandelsabkommen und Schutz der Menschenrechte

Freihandelsabkommen zielen in erster Linie darauf ab, die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zu fördern und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaften der Vertragsstaaten zu stärken. Im Sinne der Politikkohärenz setzt sich die Schweiz im Rahmen der Verhandlungen über Freihandelsabkommen (und Investitionsschutzabkommen, s. unten) dafür ein, dass Kohärenzbestimmungen für Menschenrechts-, Arbeits-, und Umweltstandards aufgenommen werden. Sie bekräftigen unter anderem die Verpflichtung der Parteien, die anwendbaren, multilateralen Umweltabkommen und Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation einzuhalten und wirksam umzusetzen. Gleichzeitig verweisen sie auf internationale Instrumente zum Schutz der Menschenrechte sowie auf die Grundsätze einer verantwortungsvollen Unternehmensführung. Eine weitere Klausel der Schweizer Freihandelsabkommen sieht vor, dass die Abkommen bestehende völkerrechtliche und damit auch menschenrechtliche Verpflichtungen nicht beeinträchtigen oder in Frage stellen dürfen. Bei den Verhandlungen der menschen-, arbeits- und umweltrechtlichen Aspekte werden wie bei allen anderen Fragen die zuständigen Stellen des Bundes miteinbezogen.

Die Überwachung von Freihandelsabkommen und damit auch der menschenrechtsrelevanten Aspekte geschieht über Konsultationsmechanismen, insbesondere die gemischten Ausschüsse.

Die Umsetzung internationaler Verpflichtungen im Bereich Menschenrechte erfolgt in erster Linie in den dafür vorgesehenen Organisationen, Foren und Projekten (u.a. UPR im UNO-Menschenrechtsrat, IAO-Kontrollmechanismen (vgl. u.a. Pi38, 41, 44)). Mit ausgewählten Partnerländern vereinbart die Schweiz Menschenrechtsdialoge oder eine Zusammenarbeit in Menschenrechts-, Umwelt-, Arbeits- und Beschäftigungsfragen.

Der Bundesrat beobachtet weiterhin aufmerksam die internationalen Entwicklungen im Bereich menschenrechtliche Sorgfaltspflichten (sog. *impact assessments*).

Pi34 Kohärenz zwischen Investitionsschutzabkommen und Schutz der Menschenrechte

Im Sinn der Politikkohärenz setzt sich die Schweiz auch im Rahmen der Verhandlungen über Investitionsschutzabkommen (ISA) für die Aufnahme von Kohärenzbestimmungen ein.

Das SECO hat 2012 in Zusammenarbeit mit interessierten Bundesstellen neue Bestimmungen zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in ISA erarbeitet. Diese Bestimmungen machen deutlich, dass die Abkommen kohärent mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz und der Partnerländer, unter anderem betreffend den Schutz der Menschenrechte, auszulegen und anzuwenden sind. Dadurch wird sichergestellt, dass ISA dem Menschenrechtsschutz nicht entgegenstehen. Seit 2012 bringt die Schweiz diese neuen Bestimmungen in die Verhandlungen ein[93]. Sie setzt sich zudem dafür ein, dass in den neuen ISA die UNCITRAL-Transparenzregeln für Investor-Staat-Schiedsgerichtsverfahren angewendet werden müssen, die am 1. April 2014 in Kraft getretenen sind. Anfang 2015 wurde eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Schweizer Vertragspraxis eingesetzt, um den jüngsten Entwicklungen in Zusammenhang mit dem internationalen Investitionsschutz Rechnung zu tragen. Der Bericht über die Ergebnisse wurde am 7. März 2016 veröffentlicht[94].

Die von der Arbeitsgruppe ausgearbeiteten neuen Bestimmungen werden von der Schweiz in alle Verhandlungen über die Revision bestehender oder den Abschluss neuer ISA eingebracht. Die Schweiz wird zudem die Entwicklungen im Bereich Investitionsschutz in Zukunft weiterhin verfolgen und bei Bedarf prüfen, ob weitere Anpassungen ihrer Vertragspraxis notwendig sind.

Pi35 Förderung der UNO-Leitprinzipien im Rahmen von politischen Konsultationen, Menschenrechtsdialogen und konkreten Projekten

Der Bundesrat wird die Thematik Wirtschaft und Menschenrechte in politischen Konsultationen und Menschenrechtsdialogen mit relevanten Staaten künftig noch systematischer ansprechen. Das EDA bezieht in die Vorbereitung der Konsultationen und Dialogtreffen nicht nur verschiedene Bundesstellen, sondern auch weitere interessierte Kreise wie Vertreter der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft mit ein.

Der Bund strebt an, vermehrt auch konkrete bilaterale Projekte einzugehen, um die UNO-Leitprinzipien zu fördern. Er wird im politischen Dialog und in strategischen Partnerschaften mit Regierungen der Partnerstaaten Situationen diskutieren, in denen Regulierungen, Politiken oder andere Aktivitäten des Gaststaates es Schweizer Unternehmen erschweren, die Menschenrechte zu achten.

Leitprinzip 10

Staaten, welche als Mitglieder multilateraler Institutionen handeln, die mit geschäftsbezogenen

[93] Im Juni 2014 wurde mit Georgien erstmals ein ISA abgeschlossen, das diese neuen Nachhaltigkeitsbestimmungen enthält.

[94] Vgl. https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Internationale_Investitionen/Vertragspolitik_der_Schweiz.html

Fragen befasst sind, sollten

(a) bemüht sein, sicherzustellen, dass diese Institutionen weder die Fähigkeit ihrer Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer Schutzpflicht beschränken noch die Wirtschaftsunternehmen an der Achtung der Menschenrechte hindern;

(b) diese Institutionen im Rahmen ihres jeweiligen Mandats und ihrer jeweiligen Kapazität dazu anhalten, die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu fördern und Staaten auf Antrag dabei behilflich sein, ihrer Schutzpflicht in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen durch Wirtschaftsunternehmen nachzukommen, einschliesslich durch technische Hilfe, Kapazitätsaufbau und Bewusstseinsbildung;

(c) unter Anlehnung an diese Leitprinzipien ein gemeinsames Problemverständnis herbeiführen und die internationale Zusammenarbeit beim Umgang mit Herausforderungen in Bezug auf Wirtschaft und Menschenrechte fördern.

Laut dem Leitprinzip 10 soll der Bund dazu beitragen, dass multilaterale Institutionen das Thema Wirtschaft und Menschenrechte aktiv und in kohärenter Art und Weise bearbeiten.

Die Schaffung und Förderung von internationalen Standards und damit eines internationalen *Level Playing Fields* in Sachen Wirtschaft und Menschenrechte hat für den Bundesrat hohe Priorität. Er setzt sich in multilateralen Institutionen aktiv dafür ein.

Zur Umsetzung von Leitprinzip 10 stützt sich der Bund auf die folgenden Politikinstrumente (Pi):

Pi36 UNO-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte und das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte

Die UNO-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte und das UNO Hochkommissariat für Menschenrechte haben das Mandat, die Implementierung der UNO-Leitprinzipien zu fördern[95]. Sie setzen sich unter anderem dafür ein, dass Staaten die UNO-Leitprinzipien auf nationaler Ebene umsetzen und sie in anderen internationalen Organisationen und Instrumenten verankert werden.

Der Bundesrat erachtet die UNO-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte als ein wichtiges Gremium zur Förderung der Implementierung der UNO-Leitprinzipien. Er führt seine politische und finanzielle Unterstützung für die UNO-Arbeitsgruppe und das jährliche UNO-Forum zu Wirtschaft und Menschenrechten in Genf fort. Insbesondere leistet er in der Berichtsperiode einen zusätzlichen Beitrag zur weltweiten Förderung von nationalen Aktionsplänen.

Pi37 Aushandlung eines internationalen rechtlich verbindlichen Abkommens über Menschenrechte und transnationale Unternehmen

Im Juni 2014 beschloss der UNO-Menschenrechtsrat, eine intergouvernementale Arbeitsgruppe für die Erarbeitung eines rechtlich verbindlichen Abkommens im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte ins Leben zu rufen[96]. Die Arbeitsgruppe hat im Juli 2015 eine erste und im Oktober 2016 eine zweite Verhandlungsrunde durchgeführt.

[95] Siehe: UNO-Menschenrechtsrat, Resolution A/HRC/RES/26/22, http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Pages/ListReports.aspx

[96] Siehe: UNO-Menschenrechtsrat, Resolution A/HRC/26/RES/26/9, http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Pages/ListReports.aspx

Grundsätzlich setzt sich der Bundesrat dafür ein, echte Lücken im Völkerrecht zu schliessen und die Durchsetzung der Menschenrechte zu stärken. Er hinterfragt jedoch kritisch die steigende Normenkollision durch einen ungebremsten Ausbau völkerrechtlicher Regimes. Der Bundesrat bezweifelt, dass ein neues verbindliches Abkommen entlang der gegenwärtig diskutierten Parameter den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen wesentlich verbessern würde. Insbesondere ist er der Ansicht, dass die Beschränkung eines möglichen Vertrages auf international tätige Unternehmen nicht zielführend ist. Die Schweiz wird den Verhandlungsprozess jedoch weiterhin beobachten und ihr Vorgehen mit gleichgesinnten Staaten abstimmen.

Pi38 Behandlung von Themen zu Wirtschaft und Menschenrechten im Rahmen des Universal Periodic Review im UNO-Menschenrechtsrat

Der *Universal Periodic Review* (UPR) ist ein wichtiges multilaterales Instrument, um die Implementierung der UNO-Leitprinzipien zu stärken. Es ist ein Peer-Review-Mechanismus, in welchem Staaten im Rahmen des UNO-Menschenrechtsrats die Menschenrechtslage gegenseitig kommentieren und Empfehlungen abgeben.

Die Schweiz hat in ihren Interventionen zur Menschenrechtslage in anderen Staaten wiederholt auf mangelnden Schutz vor Menschenrechtsverletzungen u.a. durch Unternehmen hingewiesen.

Die Schweiz wird in ihrer Berichterstattung im Rahmen der dritten Runde des UPR ab 2017 auf ihre Aktivitäten im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte eingehen. Sie wird zudem in ihren Kommentaren zur Menschenrechtslage in anderen Staaten Themen zu Wirtschaft und Menschenrechten stärker berücksichtigen.

Pi39 Behandlung der Thematik Wirtschaft und Menschenrechte in weiteren völkerrechtlichen Überprüfungsverfahren

Die Schweiz wird im Rahmen ihrer Staatenberichte über die Umsetzung internationaler Übereinkommen, die Thematik Wirtschaft und Menschenrechte angemessen einbeziehen (bspw. Kinderrechtskonvention, Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau).

Pi40 Koordination zwischen multilateralen Organisationen

Ein wichtiger Katalysator der UNO-Leitprinzipien ist deren Integration in Prozesse und Richtlinien verschiedener multilateraler Organisationen. Die Schweiz setzt sich in den relevanten Gremien für mehr Zusammenarbeit und Kohärenz zwischen den multilateralen Organisationen ein. Beispiele dafür sind das Engagement in der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) für die Sozialpartnerschaft auf internationaler Ebene und in der Welthandelsorganisation (WTO) für den Beobachterstatus der IAO in der WTO, um die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen zu intensivieren.

Ein weiteres Beispiel ist die Förderung und Finanzierung gemeinsamer Projekte der IAO und der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) in Entwicklungsländern. Der Bundesrat wird seine Strategie in der IAO weiterführen.

Pi41 Die Standards und Kontrollmechanismen der IAO

Zur Überwachung der Einhaltung der internationalen Arbeitsstandards (Konventionen) verfügt die IAO über ein Berichts-, Beschwerde- und Klageverfahren. In diesem Rahmen werden Klagen durch ein tripartites, unabhängiges, internationales Gremium behandelt. Im Jahr 2013 hat die Schweiz gemeinsam mit den Sozialpartnern im Hinblick auf die Förderung der sozialen Gerechtigkeit eine

Strategie für das Engagement der Schweiz in der IAO verabschiedet [97]. Die Strategie stützt sich auf drei Schwerpunkte: Das Engagement zur Stärkung der IAO, die glaubwürdige Anwendung und Förderung der IAO-Normen und -Standards in der Schweiz und die Förderung menschenwürdiger Arbeit überall auf der Welt.

Der Bundesrat agiert proaktiv bei der Erarbeitung und Annahme internationaler Arbeitsnormen: Er prüft laufend die Möglichkeit zur Ratifizierung von Übereinkommen. Der Bund stellt die Anwendung der IAO-Normen sicher und bemüht sich, ihren Einfluss zu verstärken und die Umsetzung der grundlegenden IAO-Normen zu fördern, indem er die Sozialpartner und die Öffentlichkeit für die Sozialstandards und deren Relevanz sensibilisiert.

Pi42 Aktivitäten der UNO-Sonderberichterstatterin gegen Menschenhandel

Die Schweiz unterstützt den unabhängigen Politikdialog der UNO-Sonderberichterstatterin gegen Menschenhandel, um dem Risiko von Menschenhandel in Wertschöpfungsketten vorzubeugen. Ziel ist, Kohärenz und Synergien zwischen der menschenrechtsbasierten Bekämpfung des Menschenhandels und den UNO-Leitprinzipien zu stärken. Unter anderem wird der Privatsektor in die Arbeiten für die Entwicklung von Empfehlungen miteinbezogen[98].

Pi43 Aktivitäten des Europarats zur Implementierung der UNO-Leitprinzipien

Der Europarat ist ein geeignetes multilaterales Gremium zur Erarbeitung von staatenübergreifenden Standards im Menschenrechtsbereich. Im Rahmen des Ministerkomitees wurde am 16. April 2014 eine Deklaration mit Empfehlungen zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Mitgliedstaaten erarbeitet[99].

Die Schweiz beteiligte sich aktiv an diesen Arbeiten. Insbesondere unterstützte die Schweizer Delegation den Vorschlag, dass innerhalb des Europarats die Kohärenz mit den UNO-Leitprinzipien gewahrt wird und Lösungen gesucht werden, damit Opfer leichter Wiedergutmachung erlangen können. Mit der Umsetzung des NAP setzt die Schweiz auch entsprechende Empfehlungen des Europarats um.

Pi44 Aktivitäten zu Wirtschaft und Menschenrechten im Rahmen der Weltorganisation für Tourismus

Die Weltorganisation für Tourismus (UNWTO) spielt eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien im Tourismussektor. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf den Globalen Ethik-Kodex für Tourismusunternehmen hinzuweisen, der die Achtung der Menschenrechte als massgebend anerkennt[100]. Aktuell laufen innerhalb der UNWTO Bestrebungen, den Globalen Ethik-Kodex in eine internationale Konvention bezüglich Ethik im Tourismus umzuwandeln. Weiter hat der Tourismus das Potenzial, direkt oder indirekt zu den 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung der UNO

---

[97] Siehe https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Internationale_Arbeitsfragen/IAO.html

[98] Für Informationen zur weiteren Ausrichtung der Politik der UNO Sonderberichterstatterin gegen Menschenhandel, siehe die Website des UNO Hochkommissariats für Menschenrechte: http://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/TraffickingIndex.aspx; Berichte sind unter folgendem Link einsehbar: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=137

[99] Siehe https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c6ee3

[100] Siehe http://ethics.unwto.org/en/content/global-code-ethics-tourism

beizutragen. Die UNO hat an ihrer Generalversammlung 2015 das Jahr 2017 zum internationalen Jahr des nachhaltigen Tourismus für Entwicklung erklärt und die UNWTO mit der entsprechenden Umsetzung beauftragt.

Der Bund setzt sich als Mitglied der UNWTO dafür ein, dass die Organisation die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien im Tourismussektor aktiv fördert. Die Schweiz ist weiter im Leitungsausschuss des internationalen Jahres des nachhaltigen Tourismus für Entwicklung 2017. Zudem sorgt die Schweiz in Zusammenarbeit mit Deutschland und Österreich für eine deutschsprachige Übersetzung der UNWTO-Broschüre bezüglich des Beitrags des Tourismus zu den 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung der UNO.

5.8 Säule 3: Zugang zu Abhilfe

5.8.1 Grundlegendes Prinzip

Leitprinzip 25

> *Als Teil ihrer Pflicht, Schutz gegenüber mit Unternehmen zusammenhängenden Menschenrechtsverletzungen zu gewähren, müssen Staaten geeignete Massnahmen treffen, um durch gerichtliche, administrative, gesetzgeberische oder andere geeignete Mittel dafür Sorge zu tragen, dass die Betroffenen Zugang zu wirksamer Abhilfe haben, sofern solche Verletzungen in ihrem Hoheitsgebiet und/oder unter ihrer Jurisdiktion vorkommen.*

Der Bundesrat bekennt sich zur Pflicht, den Zugang zu Abhilfe für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen zu gewähren, die sich im Schweizer Hoheitsgebiet und/oder unter Schweizer Jurisdiktion ereignet haben. Er setzt dabei in erster Linie auf das gut funktionierende Schweizer Justizsystem und alternative, nicht-gerichtliche Mechanismen zur Streitbeilegung.

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.

5.8.2 Operative Prinzipien: Staatliche gerichtliche Mechanismen

Leitprinzip 26

> *Staaten sollten geeignete Massnahmen zur Gewährleistung der Wirksamkeit innerstaatlicher gerichtlicher Mechanismen treffen bei der Handhabung von mit Unternehmen zusammenhängenden Menschenrechtsverletzungen, und dabei in Betracht ziehen, wie sie rechtliche, praktische und andere relevante Schranken abbauen können, die zur Verweigerung des Zugangs zu Abhilfe führen könnten.*

Die UNO-Leitprinzipien bezeichnen als praktische und verfahrensmässige Schranken Gerichtskosten, Anwaltskosten, fehlende Möglichkeiten für Repräsentativverfahren, oder fehlende Mittel, Sachkenntnisse und Unterstützung von Staatsanwälten. Diese Schranken können es Betroffenen erschweren, die gesetzlich vorgesehenen Kanäle zur Abhilfe zu nutzen. Bei international gelagerten

Sachverhalten können Hindernisse bezüglich der Zuständigkeit und des anwendbaren Rechts hinzukommen.

Der Bundesrat anerkennt die Bedeutung von wirksamen innerstaatlichen gerichtlichen Mechanismen zur Ahndung und Gewährung von Abhilfe für Opfer von mit Unternehmen zusammenhängenden Menschenrechtsverletzungen. In diesem Zusammenhang gilt es auch die extraterritoriale Dimension allfälliger gerichtlicher Mechanismen zu klären. Er unterstützt dabei Bestrebungen für ein besseres Verständnis der entsprechenden Grundlagen in verschiedenen Ländern und fördert internationale Prozesse. Das Schweizer Recht sieht unter bestimmten Voraussetzungen Klage- und Beschwerdemöglichkeiten für Personen vor, die der Meinung sind, dass ihre Rechte durch Schweizer Unternehmen verletzt wurden. Die Zuständigkeit von Schweizer Gerichten und das anwendbare Recht sind aufgrund der juristischen Grundlagen im Einzelfall zu beurteilen.

Bei einem international gelagerten Sachverhalt ist zunächst die gerichtliche Zuständigkeit zu prüfen. Dabei ist nicht nur das Landesrecht, sondern auch das Staatsvertragsrecht zu beachten. Die Zuständigkeitsvorschriften bestimmen, ob überhaupt eine Klage vor einem schweizerischen Gericht zulässig ist. Erst in einer zweiten Phase stellt sich die Frage nach dem auf die Klage anwendbaren Recht. Von diesem Recht hängt ab, ob und nach welchen Regeln ein Unternehmen auch tatsächlich haftet. Beide Fragen sind unabhängig voneinander zu prüfen.

Für privatrechtliche Klagen aus unerlaubter Handlung, die in der Schweiz gegen Unternehmen mit Sitz in der Schweiz eingereicht werden, ist stets ein Gerichtsstand in der Schweiz gegeben (Art. 2 IPRG[101] und Art. 2 des Lugano-Übereinkommens[102]). Selbst gegenüber Unternehmen mit Sitz im Ausland besteht eine Klagemöglichkeit in der Schweiz, wenn sich der Schaden (etwa aus einer Menschenrechtsverletzung) in der Schweiz verwirklicht oder unmittelbar ausgewirkt hat oder von einer Niederlassung in der Schweiz aus verursacht wurde (Art. 129 IPRG, Art. 5 Nr. 3 und Nr. 5 des Lugano-Übereinkommens). Subsidiär besteht eine Notzuständigkeit (Art. 3 IPRG) in der Schweiz, wenn ein Verfahren im Ausland nicht möglich oder unzumutbar ist, ein beanstandeter Sachverhalt jedoch einen genügenden Bezug zur Schweiz aufweist.

Der Erfolg einer allfälligen Klage (insbesondere die Frage nach der Zurechenbarkeit einer unerlaubten Handlung) hängt vom anwendbaren Recht ab. Vor Schweizer Gerichten wird das anwendbare Recht bei unerlaubten Handlungen gemäss Art. 132 ff. IPRG bestimmt. Grundlegende – namentlich menschenrechtliche – Wertungen des schweizerischen Rechts kommen jedoch kraft der Bestimmungen über den *ordre public* (Art. 17 und 18 IPRG) unabhängig vom anwendbaren Recht zum Tragen.

Unter bestimmten Voraussetzungen kann ein Unternehmen (neben den in erster Linie strafbaren natürlichen Personen, welche die strafbare Handlung begangen haben) gestützt auf den Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches auch strafrechtlich verfolgt werden[103].

Zur Umsetzung von Leitprinzip 26 stützt sich der Bund auf die folgenden Politikinstrumente (Pi):

---

[101] SR 291.

[102] SR 0275.12.

[103] Für eine detaillierte Abhandlung zum Zugang zur gerichtlichen Wiedergutmachung in der Schweiz, siehe: Kaufmann et al. 2013, Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz: Eine Bestandesaufnahme im Bereich Menschenrechte und Wirtschaft, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte, S. 36-62, https://register.weblaw.ch/bookinfo.php?book_id=287&pref_lang=de.

Pi45 Abklärungen zum Zugang zu Schweizer Gerichten und zum Abbau praktischer und verfahrensmässiger Schranken

Der Bund hat im Jahr 2014 beim SKMR eine Studie zum Thema der Gerichtsbarkeit bei Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch transnationale Unternehmen im Ausland in Auftrag gegeben[104]. Diese soll unter anderem die rechtlichen Möglichkeiten und allfällige Schranken für den Zugang zu Schweizer Gerichten darlegen. Die Analyse konzentriert sich auf die Möglichkeit von Personen, die von im Ausland erfolgten Menschenrechtsverletzungen durch Schweizer Unternehmen betroffen sind, vor Schweizer Gerichten wirksame Abhilfe geltend zu machen. Darüber hinaus soll damit eine Grundlage für die Beantwortung der Frage geschaffen werden, wie die Schweiz im internationalen Vergleich steht und welche Handlungsoptionen für allfällige zukünftige Massnahmen bestehen.

Der Bundesrat analysiert zudem in Erfüllung von Postulat 14.3663 *Zugang zur Wiedergutmachung* der Aussenpolitischen Kommission-SR, welche gerichtlichen und nicht-gerichtlichen Massnahmen in anderen Staaten umgesetzt werden, um Personen, deren Menschenrechte durch ein Unternehmen in einem Gaststaat verletzt wurden, einen Zugang zu Wiedergutmachung im Heimstaat des Unternehmens zu ermöglichen. Das SKMR und das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) erarbeiten die Studie gemeinsam. Der Abschluss der Arbeiten ist für Ende 2016 vorgesehen. Darauf aufbauend wird der Bundesrat in Hinblick auf die Überarbeitung des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte bis 2019 die Umsetzung allfälliger Massnahmen im Schweizer Kontext prüfen.

Im Rahmen der Arbeiten in Erfüllung der Motion 14.4008 *Anpassung der Zivilprozessordnung* und des Postulats 14.3804 *Zivilprozessordnung. Erste Erfahrungen und Verbesserungen* untersucht der Bundesrat derzeit das seit 2011 geltende Zivilverfahrensrecht auf Mängel und Schwachpunkte. Er wird dem Parlament bis spätestens Ende 2018 allfällige Revisionsvorschläge vorlegen. Namentlich soll dabei auch die Situation der Prozesskosten untersucht werden.

In Erfüllung der Motion 13.3931 *Förderung und Ausbau der Instrumente der kollektiven Rechtsdurchsetzung* erarbeitet der Bundesrat derzeit Gesetzesvorschläge, welche die gemeinsame Rechtsdurchsetzung durch eine Vielzahl von Geschädigten in Fällen von sog. Streu- und Massenschäden in der Schweiz erleichtern. Die bestehenden Instrumente sollen dabei punktuell verbessert und durch neue Instrumente ergänzt werden.

Pi 46 Rechenschaftspflicht und Zugang zu Abhilfe Projekt des UNO Hochkommissariats für Menschenrechte

Die Schweiz setzt sich in internationalen Gremien für die koordinierte Regelung der Zuständigkeit von Gerichten und für einen verbesserten Zugang zu Abhilfe ein. Sie unterstützt die entsprechenden Arbeiten des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte inhaltlich und finanziell. Der entsprechende, mit den Interessensgruppen erarbeitete Bericht an den UNO-Menschenrechtsrat mit Empfehlungen an die Mitgliedstaaten wurde im Mai 2016 fertiggestellt[105]. In einem nächsten Schritt

[104] Vgl. „Extraterritorialität im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte: Extraterritoriale Rechtsanwendung und Gerichtsbarkeit in der Schweiz bei Menschenrechtsverletzungen durch transnationale Unternehmen“: http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160815_SKMR_Studie_Extraterritorialitaet.pdf.

[105] Siehe: UNO-Menschenrechtsrat, Resolution A/HRC/RES/26/22, http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/Download.aspx?SymbolNo=A%2FHRC%2FRES%2F26%2F22&Lang=fr

wird die Schweiz prüfen, welche Empfehlungen des UNO-Hochkommissariats sie umsetzen kann, um den Zugang zu Wiedergutmachung zu verbessern.

Pi47 Rechtsstaatlichkeit in Gaststaaten

Die Schweiz unterstützt verschiedene Partnerstaaten mit Defiziten in der Regierungsführung mit politischen Dialogen (vgl. auch Pi34) und Projekten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bei Aufbau und Stärkung des Rechtsstaats, damit sie ihre Schutzpflicht besser erfüllen können. Die Massnahmen schliessen Projekte in Zusammenarbeit mit dem Privatsektor ein und werden im gleichen Mass weitergeführt.

5.8.3 Operative Prinzipien: Staatliche aussergerichtliche Beschwerdemechanismen

Leitprinzip 27

> *Staaten sollten als Teil eines umfassenden, staatlich getragenen Systems der Abhilfe bei Menschenrechtsverletzungen neben gerichtlichen Mechanismen wirksame und geeignete aussergerichtliche Beschwerdemechanismen bereitstellen.*

Staatliche aussergerichtliche Beschwerdemassnahmen können einen wichtigen Beitrag zur Abhilfe leisten. Sie ermöglichen, dass die Parteien im Dialog Lösungen finden ohne oftmals langwierige und kostspielige Gerichtsverfahren.

Zur Umsetzung von Leitprinzip 27 stützt sich der Bund auf die folgenden Politikinstrumente (Pi):

Pi48 Nationaler Kontaktpunkt für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (NKP)

Die Unterzeichnerstaaten der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind verpflichtet, einen aussergerichtlichen Beschwerdemechanismus in Form eines NKP einzurichten. Bei den NKP können Eingaben gemacht werden, wenn multinationalen Unternehmen mit Sitz in einem der Unterzeichnerstaaten vorgeworfen wird, die OECD-Leitsätze nicht zu befolgen. Die OECD-Leitsätze umfassen seit der Aktualisierung 2011 auch ein Kapitel über die Menschenrechte.

Der schweizerische NKP ist beim SECO angesiedelt, bezieht die relevanten Bundesstellen in die Bearbeitung der Eingaben mit ein und wird durch die mehrparteiliche Eidgenössische Kommission zur Beratung des NKP (NKP-Beirat) bei seiner strategischen Ausrichtung und der Anwendung der OECD-Leitsätze beraten.

Der Bundesrat erachtet die gegenwärtige Praxis des Schweizer NKP als zielführend und führt sie im bestehenden Rahmen weiter.

Pi49 Unterstützung durch Auslandvertretungen bei der Streitschlichtung

Einzelne Auslandvertretungen haben in den vergangenen Jahren auf ad-hoc-Basis Unternehmen und Betroffene von Menschenrechtsverletzungen dabei unterstützt, ihren Konflikt am Verhandlungstisch beizulegen.

Der Bund wird in der Berichtsperiode das Potenzial einer verstärkten und systematisierten Unterstützung durch Schweizer Auslandvertretungen bei der Streitschlichtung prüfen.

5.8.4 Operative Prinzipien: Nicht staatliche Beschwerdemechanismen

Leitprinzip 28

> *Staaten sollten Wege in Erwägung ziehen, den Zugang zu wirksamen, nicht staatlichen Beschwerdemechanismen zu erleichtern, die sich mit von Unternehmen verursachten Schäden an den Menschenrechten befassen.*

Schweizer Unternehmen, insbesondere diejenigen, die besonders stark menschenrechtlichen Risiken ausgesetzt sind, sollten geeignete Beschwerdemechanismen auf Unternehmensebene zur Verfügung stellen, damit Betroffene Wiedergutmachung geltend machen können. Solche Mechanismen können zudem eine präventive Wirkung haben.

Leitprinzip 30

> *Industrieweite, Multi-Stakeholder-und andere gemeinschaftliche Initiativen, die auf der Achtung menschenrechtsbezogener Normen aufbauen, sollten dafür Sorge tragen, dass wirksame Beschwerdemechanismen zur Verfügung stehen.*

Der Bundesrat erachtet die Förderung von Beschwerdemechanismen in Multi-Stakeholder-Initiativen als wichtiges Instrument, um den Zugang zu Wiedergutmachung zu gewährleisten. Sie ermöglichen nicht nur die Wiedergutmachung für Betroffene, sondern dienen auch der Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der entsprechenden Initiativen.

Zur Umsetzung von Leitprinzip 30 verfügt der Bund über folgendes Politikinstrument (Pi):

Pi50 Beschwerdemechanismus im Rahmen des International Code of Conduct (ICoC) und anderer Multi-Stakeholder-Initiativen

Der Internationale Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister sieht ein innovatives Beschwerdeverfahren vor, um Verstösse eines Unternehmens zu ahnden, die von Mitarbeitenden oder Dritten geltend gemacht werden [106] . In anderen Multi-Stakeholder-Initiativen werden vergleichbare Anlaufstellen für Betroffene diskutiert.

Die Schweiz hat die Einführung des Beschwerdeverfahrens im Rahmen des ICoC inhaltlich und finanziell massgeblich unterstützt. Sie leistet auch einen bedeutenden finanziellen Beitrag an die *International Code of Conduct Association*, die für die Umsetzung des Beschwerdeverfahrens zuständig ist.

Die Schweiz wird die Umsetzung des ICoC und damit auch die Umsetzung des Beschwerdeverfahrens weiterhin politisch und finanziell unterstützen. Sie wird mit ihrer Mitgliedschaft in anderen Multi-Stakeholder-Initiativen die Einführung von Beschwerdemechanismen fördern.

Leitprinzip 31

[106] Vgl. http://www.icoca.ch/en/complaints

Zur Gewährleistung ihrer Wirksamkeit sollten sowohl staatliche als auch nicht-staatliche außergerichtliche Beschwerdemechanismen:

(a) legitim sein: Sie ermöglichen das Vertrauen der Stakeholdergruppen, für die sie vorgesehen sind, und sind rechenschaftspflichtig im Sinne einer fairen Abwicklung von Beschwerdeverfahren;

(b) zugänglich sein: Sie sind allen Stakeholdergruppen, für die sie vorgesehen sind, bekannt und gewähren denjenigen, die im Hinblick auf den Zugang zu ihnen unter Umständen vor besonderen Hindernissen stehen, ausreichende Unterstützung;

(c) berechenbar sein: Sie bieten ein klares, bekanntes Verfahren mit einem vorhersehbaren zeitlichen Rahmen für jede Verfahrensstufe an, ebenso wie klare Aussagen zu den verfügbaren Arten von Abläufen und Ergebnissen und Mitteln zur Überwachung der Umsetzung;

(d) ausgewogen sein: Sie sind bestrebt, sicherzustellen, dass die Geschädigten vertretbaren Zugang zu den Quellen für Informationen, Beratung und Fachwissen haben, die sie benötigen, um an einem Beschwerdeverfahren auf faire, informierte und respektvolle Weise teilnehmen zu können;

(e) transparent sein: Sie informieren die Parteien eines Beschwerdeverfahrens laufend über dessen Fortgang und stellen genügend Informationen über die Leistung des Beschwerdemechanismus bereit, um Vertrauen in seine Wirksamkeit zu bilden und etwaigen öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen;

(f) Rechte-kompatibel sein: Sie stellen sicher, dass die Ergebnisse und Abhilfen mit international anerkannten Menschenrechten in Einklang stehen;

(g) eine Quelle kontinuierlichen Lernens sein: Sie greifen auf sachdienliche Massnahmen zurück, um Lehren zur Verbesserung des Mechanismus und zur Verhütung künftiger Missstände und Schäden zu ziehen;

Mechanismen auf operativer Ebene sollten ausserdem:

(h) auf Austausch und Dialog aufbauen: Sie konsultieren die Stakeholdergruppen, für die sie vorgesehen sind, hinsichtlich ihrer Gestaltung und Leistung und stellen auf Dialog als Mittel ab, um Missständen zu begegnen und sie beizulegen.

Der Bundesrat unterstützt die in Leitprinzip 30 beschriebenen Wirksamkeitskriterien und ist bestrebt, alle seine Tätigkeiten zur Förderung von nicht-gerichtlichen sowie nicht-staatlichen Beschwerdemechanismen danach auszurichten. Er sieht keine separaten Aktivitäten vor.

6 Umsetzung, Begleitung und Überarbeitung des Aktionsplans

Die im vorliegenden Nationalen Aktionsplan definierten Massnahmen sollen innerhalb von vier Jahren umgesetzt werden. Der Bundesrat wird den Nationalen Aktionsplan einmal pro Legislaturperiode überprüfen und aktualisieren (das nächste Mal im Jahr 2019).

Im Folgenden werden die Modalitäten dieses Prozesses beschrieben. Sie richten sich nach den Empfehlungen der UNO-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte[107].

6.1 Umsetzung

Der Nationale Aktionsplan definiert insgesamt 50 Politikinstrumente die im Anhang 1 zusammengefasst sind. Dabei wird die Federführung definiert[108].

Die Umsetzung der Politikinstrumente erfolgt durch die federführenden Bundesstellen in Abstimmung mit den anderen relevanten Ämtern. Das EDA und das WBF koordinieren die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans..

6.2 Begleitung

Zur Begleitung der Umsetzung setzen das EDA und das WBF in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Interessengruppen eine Begleitgruppe ein, welche aus Vertretern der Bundesverwaltung, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft besteht[109]. Ihre erste Aufgabe wird sein, zusammen mit den zuständigen Ämtern die Klärung der Rolle und die Festlegung der Funktionen der Begleitgruppe vorzunehmen.

Das EDA und das WBF besprechen die Fortschritte bei der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans regelmässig mit der Begleitgruppe. Jeweils per Ende Legislaturperiode veröffentlichen das EDA und das WBF einen gemeinsamen Kurzbericht über den Stand der Arbeiten. Die Begleitgruppe wird eingeladen, die Fortschrittsberichte zu kommentieren.

Das EDA und WBF koordinieren die Arbeiten zur Umsetzung des Aktionsplans des CSR-Positionspapiers und dem vorliegenden Nationalen Aktionsplan zeitlich, damit der Aufwand für die Interessensgruppen verhältnismässig bleibt. Die Einsetzung einer Begleitgruppe, welche regelmässig über den Fortschritt bei der Umsetzung des NAP berichtet, entspricht den Vorgaben der UNO-Leitlinien für die Erarbeitung von nationalen Aktionsplänen.

6.3 Aktualisierung und Überarbeitung

Die Aktualisierung und Überarbeitung des Nationalen Aktionsplans erfolgt einmal pro Legislaturperiode und basiert auf einer externen Analyse des Schweizer Kontexts im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte und der Identifizierung allfälliger Lücken bei der Umsetzung der UNO-Leitprinzipien durch die Schweiz. Diese Überprüfung wird auch eine mögliche Integration von mit den Menschenrechten zusammenhängenden Umweltaspekten untersuchen. Die Überarbeitung richtet sich nach den Empfehlungen der UNO-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte.

---

[107] UN Working Group on Business and Human Rights (2015), Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights Version 2.0.

[108] Dies entspricht nicht nur dem Standard der UNO-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten, sondern auch den Erwartungen der Schweizer Stakeholder. Laut den Ergebnissen der Stakeholderkonsultationen ist „[d]ie Mehrheit der Stakeholder aller Gruppen […] der Meinung, dass die Aktionen mit einem klaren Zeitplan, Verantwortlichkeiten und Indikatoren versehen werden sollen." (siehe Graf et al. 2014, S. 45).

[109] Diese Begleitgruppe soll aus je zwei Vertreter/-innen der Interessengruppen Wirtschaft (ein KMU-Vertreter/-in, ein Vertreter/-in eines multinationalen Unternehmens), der Zivilgesellschaft (ein Vertreter/-in Wissenschaft und ein Vertreter/-in einer Nichtregierungsorganisation) sowie je einem/einer EDA/WBF Vertreter/-in zusammengesetzt sein.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

7 Anhang: Übersicht über die Umsetzung

Die im vorliegenden Nationalen Aktionsplan definierten Massnahmen sollen während vier Jahren umgesetzt werden. Die Dienststellen der Bundesverwaltung und der Bundesrat überprüfen den Aktionsplan periodisch und werden seine Aktualisierung im Jahr 2019 vornehmen.

Leit-prinzip		**Politikinstrument**	**Aktivität**	**Bestehend oder neu**	**Federführung**
LP 3	1	Sorgfaltsprüfung im Bereich der Menschenrechte	Unterstützung und Förderung der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung durch Unternehmen	bestehend	EDA / WBF
	2	Regulierung von privaten Sicherheitsanbietern	Umsetzung Bundesgesetz über im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen	bestehend	EDA
	3	Regulierung von Kriegsmaterial	Umsetzung Kriegsmaterialgesetz und zugehörige Verordnung	bestehend	WBF
	4	Regulierung von Gütern zur Internet- und Mobilfunküberwachung	Die Verordnung vom 13. Mai 2015 wird umgesetzt. Sie gilt bis 12. Mai 2019	bestehend	WBF
	5	Regulierung der Herstellung und Import von Biotreibstoffen	Umsetzung des Mineralsteuergesetzes. Das revidierte Gesetz ist seit dem 1. August 2016 in Kraft. Die Achtung der sozial akzeptablen Produktionsbedingungen für Steuererleichterungen ist auf Stufe Gesetz	bestehend	WBF / EFD

			verankert. Zudem besteht das neue Kriterium des legalen Erwerbs der anbaufähigen Flächen.		
	6	Klärung und Kommunikation der Erwartungen des Bundesrats an Unternehmen	Lancierung und Umsetzung NAP, Organisation und Teilnahme an Dialogforen und Veranstaltungen, Sensibilisierungsveranstaltungen für Unternehmen	neu	EDA / WBF
	7	Anlaufstelle für Interessengruppen beim Bund	Eröffnung eines CSR Webportals des Bundes, auch für Fragen zu Wirtschaft und Menschenrechte	neu	EDA / WBF
	8	Leitlinien für Unternehmen zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien	Erarbeitung von Leitlinien für menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung in den Bereichen *internationale Sportveranstaltungen* und *Rohstoffhandel*	bestehend	EDA / WBF
	9	Auszeichnung der guten Praxis	Auszeichnung der guten Praxis im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte	neu	EDA / WBF
	10	Initiativen zur Achtung der Arbeits- und Menschenrechte in der Wertschöpfungskette	Umsetzung von Projekten der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit	bestehend	WBF
	11	Multi-Stakeholder-Initiativen im Bereich „Wirtschaft und Menschenrechte“	ICoC / ICoCA: -Teilnahme an und Unterstützung eines unabhängigen Mechanismus zur Gouvernanz- und Kontrolle VPs: -Einsatz für eine verbesserte Rechenschaftsablegung -Workshop zu Sicherheit und Menschenrechten	bestehend	EDA

	12	Standards der Nachhaltigkeitsberichterstattung	Engagement für die Förderung und Harmonisierung der Nachhaltigkeitsberichterstattung	bestehend	UVEK
	13	Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen	Umsetzung Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung	bestehend	UVEK / EDA / EJPD
	14	Kinderschutz im Tourismus	Umsetzung und finanzielle Unterstützung der Kampagne	Keine weitere Finanzierung ab 2017	WBF
	15	Offenlegungspflicht für Zahlungen an Regierungen	-Umsetzung Empfehlung 8 Grundlagenbericht Rohstoffe -Fortsetzung der Umsetzung der EITI-Initiative (Empfehlung n°7 des Grundlagenberichts Rohstoffe)	bestehend	EDA/ EJPD/ WBF
	16	Verminderung menschenrechtlicher Risiken im Zusammenhang mit dem Goldabbau und -handel	-Bundesratsbericht über die menschenrechtlichen Risiken im Goldsektor -Umsetzung der zweiten Phase der *Better Gold Initiative for Artisanal ans Small-Scale Mining (BGI for ASM)*	neu	EDA (Bericht) WBF (BGI for ASM)
LP 4	17	Bundesbetriebe und bundesnahe Unternehmen	Bestandsaufnahme zur Wahrnehmung der CSR bei den Tätigkeiten des Bundes	neu	EFD/WBF
	18	Einforderung von menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen bei Unternehmen, die von der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV) unterstützt werden	Umsetzung der Verordnung über die schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV-V)	bestehend	WBF
	19	Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung der Behörden bei *Public Private Development*	Umsetzung *SDC Risk Assessment Guidelines for Partnerships with the Private Sector*	bestehend	EDA

		Partnerships			
LP 5	20	Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht für private Sicherheitsfirmen	Umsetzung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen	bestehend	EDA
LP 6	21	Menschenrechtskriterien im Rahmen der öffentlichen Beschaffungen auf Bundesebene	Prüfung der Schaffung einer nationalen Plattform für nachhaltige öffentliche Beschaffung	neu	UVEK/EFD
LP 7	22	Richtlinien zu menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen in Konflikt- und Hochrisikogebieten	Förderung der Umsetzung von Richtlinien zu menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen in Konflikt- und Hochrisikogebieten	bestehend	EDA / WBF
	23	Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Schweizer Auslandvertretungen	Ausbildung und Sensibilisierung des Botschaftspersonals	neu	EDA/WBF
	24	Einschränkung öffentlicher Dienstleistungen bei groben Menschenrechtsverletzungen	-Umsetzung der Verordnung über die schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV-V) -Anwendung des Verhaltenskodex von *Switzerland Global Enterprise*	In Kraft seit 1.1.2016 bestehend	WBF
	25	Vorschriften zu Sorgfaltsprüfungen für Mineralien aus Konfliktgebieten	Analyse der Auswirkungen internationaler Regulierungen auf die Schweizer Wirtschaft	bestehend	EJPD
	26	Wirtschaftssanktionen	Umsetzung des Embargogesetzes. Der Bundesrat beobachtet laufend die Entscheide der UNO, OSZE und der wichtigsten Handelspartner und entscheidet	bestehend	WBF

			in Einzelfälle über Massnahmen im Sanktionsbereich		
LP 8	27	Umsetzung, Überprüfung und Aktualisierung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte	Umsetzung, Überprüfung und Aktualisierung des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte	neu	EDA / WBF
	28	Kohärenz der verschiedenen Politiken, Strategien und Aktionspläne	Verankerung der UNO-Leitprinzipien als zentraler Referenzrahmen für Wirtschaft und Menschenrechte und Umsetzung der Schweizer Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016-2019	bestehend	UVEK / EDA / WBF
	29	Überprüfen von Gesetzen auf Konformität mit den UNO-Leitprinzipien	Ämterkonsultationen und Zusammenarbeit mit dem SKMR	bestehend	Zuständige Bundesämter in Zusammenarbeit mit EDA / EJPD
	30	Interdepartementale Zusammenarbeit	Umsetzung der EDA Menschenrechtsstrategie 2016-2019	bestehend	EDA
	31	Bundesinterne Sensibilisierungs- und Ausbildungsprogramme	Menschenrechtskurs für Angestellte der Bundesverwaltung und angehende Diplomat/-innen	bestehend	EDA / WBF
	32	Nationale Menschenrechtsinstitution	Erarbeitung Vernehmlassungsvorlage	bestehend	EDA / EJPD
LP 9	33	Kohärenz zwischen Freihandelsabkommen und Schutz der Menschenrechte	Integration und Umsetzung der relevanten Bestimmungen in der Freihandelsabkommen, namentliche die Bestimmungen des Kapitels „Handel und nachhaltige Entwicklung“	bestehend	WBF
	34	Kohärenz zwischen Investitionsschutzabkommen und Schutz der	Umsetzung der Bestimmungen zur Berücksichtigung von	bestehend	WBF

		Menschenrechte	Nachhaltigkeitsaspekten in Investitionsschutzabkommen		
	35	Förderung der UNO-Leitprinzipien im Rahmen von politischen Konsultationen, Menschenrechtsdialogen und konkreten Projekten	Politische Konsultationen und bilaterale Menschenrechtsprojekte	neu	EDA
LP 10	36	UNO-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte und das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte	Unterstützung der UNO-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte und OHCHR	bestehend	EDA
	37	Aushandlung eines internationalen rechtlich verbindlichen Abkommens über Menschenrechte und transnationale Unternehmen	Beobachtung der Verhandlungen	bestehend	EDA
	38	Behandlung von Themen zu Wirtschaft und Menschenrechten im Rahmen des *Universal Periodic Review*s im UNO-Menschenrechtsrat	UPR Berichterstattung zu Wirtschaft und Menschenrechte und Formulierung von UPR Empfehlungen zu Wirtschaft und Menschenrechten zuhanden anderer Staaten	bestehend	EDA
	39	Behandlung der Thematik „Wirtschaft und Menschenrechte“ in weiteren völkerrechtlichen Überprüfungsverfahren	Integration der Thematik „Wirtschaft und Menschenrechte“ in den Staatenberichten	neu	EDA / EDI / EJPD / WBF
	40	Koordination zwischen multilateralen	Engagement der Schweiz für eine verbesserte Zusammenarbeit und Kohärenz	bestehend	EDA / WBF

		Organisationen	zwischen den multilateralen Organisationen		
	41	Die Standards und Kontrollmechanismen der IAO	Prüfung der Ratifizierungspolitik und Anwendung der IAO-Standards	bestehend	WBF
	42	Aktivitäten der UNO-Sonderberichterstatterin gegen Menschenhandel	Politische Unterstützung des unabhängigen Politikdialogs der UNO-Sonderberichterstatterin gegen Menschenhandel	bestehend	EDA
	43	Aktivitäten des Europarates zur Implementierung der UNO-Leitprinzipien	Umsetzung der Empfehlung des Europarates im Rahmen des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte	neu	EDA / EJPD / WBF
	44	Aktivitäten zu Wirtschaft und Menschenrechten im Rahmen der Weltorganisation für Tourismus	Vertretung in der Steuergruppe des Internationalen Jahres für einen nachhaltigen Tourismus 2017	neu	WBF

Leit-prinzip		Politikinstrument	Aktivität	Bestehend oder neu	Federführung
LP 26	45	Abklärungen zum Zugang zu Schweizer Gerichten und Abbau praktischer und verfahrensmässiger Schranken	Umsetzung von Postulat 14.3663 *Zugang zur Wiedergutmachung* der Aussenpolitischen Kommission-SR	bestehend	EDA
	46	Rechenschaftspflicht und Zugang zu Abhilfe: Projekt des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte	Finanzielle und politische Unterstützung des Projektes des UNO-Hochkommissariats und Evaluation der Empfehlung aus Schweizer Perspektive	bestehend	EDA / EJPD
	47	Rechtsstaatlichkeit in Gaststaaten	Umsetzung der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit der Schweiz 2017–2020 und Umsetzung der Menschenrechtsstrategie des EDA 2016-2019	bestehend	EDA / WBF
LP 27	48	Nationaler Kontaktpunkt für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (NKP)	Weiterführung des NKP in bestehendem Rahmen	bestehend	WBF
	49	Unterstützung durch Auslandvertretungen bei der Streitschlichtung	Prüfung einer verstärkten und systematisierten Unterstützung durch Schweizer Botschaften bei der Streitschlichtung	neu	EDA
LP 30	50	Beschwerdemechanismus im Rahmen des	Finanzielle und politische Unterstützung des ICoCA	bestehend	EDA

		International Code of Conduct (ICoC) und anderer Multi-Stakeholder-Initiativen	und anderen Multi-Stakeholder-Initiativen		