

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Aussenwirtschaftliche Fachdienste AF

Per E-Mail an: [stefan.flueckiger@seco.admin.ch](mailto:stefan.flueckiger@seco.admin.ch)

Bern, 19. Juli 2019

**Vernehmlassungsantwort: Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrates zur  
Verantwortung der Unternehmen für Gesellschaft und Umwelt**

Sehr geehrter Herr Botschafter Flückiger

Der Bundesrat hat am 1. April 2015 das Positionspapier mit dem Aktionsplan 2015-2019 zur gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen (Corporate Social Responsibility, CSR) verabschiedet (CSR-Positionspapier). In den letzten zwei Jahren haben sich wichtige Entwicklungen auf internationaler und nationaler Ebene ergeben, welche die CSR noch stärker in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt haben. Vor diesem Hintergrund begrüssen wir die Bemühungen Ihres Departements, Bericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsplanes zu erstatten und der Öffentlichkeit einen Vorschlag für den Massnahmenplan für die anstehende Periode 2020-2023 zu unterbreiten.

Anlässlich des offiziellen Stakeholder-Austausches haben Sie die interessierten Kreise über Ihre Einschätzungen und Vorhaben im vorliegenden Themenfeld informiert. Wir danken Ihnen, dass Sie uns bereits in diesem frühen Stadium in die laufenden Arbeiten einbezogen haben. Gerne bringen wir unsere diesbezüglichen Überlegungen zusätzlich auf schriftlichem Weg ein.

Unseren Ausführungen schicken wir voraus, dass das Kernanliegen der Wirtschaft eine enge Abstimmung der Umsetzungsarbeiten des Aktionsplans „CSR-Positionspapier“ mit dem Nationalen Aktionsplan „Wirtschaft und Menschenrechte“ ist. Aus diesem Grund vertreten wir in dieser vorliegenden Eingabe die gleiche Grundposition wie in unserer Eingabe zum Nationalen Aktionsplan „Wirtschaft und Menschenrechte“.

**Position der Wirtschaft**

- Die SwissHoldings begrüsst die Bemühungen des Bundesrates, das bestehende Engagement des Bundes im Bereich der gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen über den Aktionsplan systematisch auszuwerten und auf die Zukunft hin auszurichten.
- Wir teilen die Ansicht, dass in der aktuellen Legislaturperiode bedeutende Fortschritte im Rahmen des Aktionsplanes erzielt werden konnten.
- Wir unterstützen den Vorschlag für die Aktualisierung des Aktionsplanes. Im Sinne der Sicherstellung der Kontinuität begüssen wir, dass an den vier strategischen Stossrichtungen grundsätzlich festgehalten wird. Ein wichtiges Anliegen ist es uns, dass die breitere Öffentlichkeit noch besser über das vielschichtige Engagement des Bundes im Bereich der gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen informiert wird.



## **A] Grundposition zum Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrates zur Verantwortung der Unternehmen für Gesellschaft und Umwelt**

Schweizer Unternehmen sind weltweit führend in der Wahrnehmung ihrer gesellschaftlichen Verantwortung in Bezug auf Menschenrechte und Umwelt. Zahlreiche Unternehmen haben ihre Programme zur Einhaltung der so genannten Corporate Social Responsibility (CSR) in den letzten Jahren massgeblich ausgebaut. Auch auf der politischen Agenda auf internationaler Ebene hat CSR in den letzten Jahren an Gewicht gewonnen. Insbesondere die OECD und die UNO haben sich verstärkt diesem Thema angenommen und neue Ansätze entwickelt. Namentlich die neuen Leitlinien für die Zusammenarbeit mit den Zulieferern weltweit sowie für die Stärkung des Dialoges auch über die Plattform des „Nationalen Kontaktpunktes (NKP)“ haben sich als vielversprechend erwiesen.

Die Wirtschaft unterstützt so auch die Bestrebungen des Bundesrates, die Implementierung dieser Standards in der Schweiz vorzunehmen und weiter voranzutreiben. Die Verbände haben die dazu erlassenen Strategien „Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte“, «Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrates zur Verantwortung der Unternehmen für Gesellschaft und Umwelt» sowie den Bericht «Grüne Wirtschaft, Massnahmenplan 2016-2019» stets befürwortet.

In diesen Aktionsplänen hat der Bund sein bestehendes Engagement systematisch ausgewertet und strategisch auf die Zukunft ausgerichtet. Richtigerweise setzt er hierbei auf eine vielschichtige Herangehensweise. Mit sektor- wie auch regionalspezifischen Politikmassnahmen können direkt und nachhaltig die konkreten Herausforderungen vor Ort angegangen werden. Zudem werden in diesen Plänen wichtige Instrumente bereitgestellt, um die Unternehmen in ihrem „Corporate Social Responsibility“-Engagement zu unterstützen und die entsprechenden Eigeninitiativen zu stärken.

Die Aktionspläne stellen auch weiterhin eine klar skizzierte Alternative zur eidgenössischen Volksinitiative „Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt“ dar. Sie zeigen auf, wie das Anliegen der Initiative nach mehr «Verbindlichkeit» im Bereich der CSR grundsätzlich aufgenommen – dieses jedoch auf eine wirtschaftlich verträgliche und insbesondere international abgestimmte Weise umgesetzt werden kann. Diese Pläne ermöglichen lösungsorientierte und international abgestimmte Fortschritte, wobei der falsche Ansatz der Initiative – eine starre (Schweizer)-Sonderregulierung – unberücksichtigt bleibt.

## **B] Einschätzungen zum „Entwurfsbericht“ bezüglich Stand Umsetzung 2017-2019 und Aktionsplan 2020-2023**

### **Allgemeine Einschätzungen**

Auf internationaler Ebene haben bedeutende Entwicklungen im Bereich der CSR stattgefunden. Auch in der Schweiz hat das Thema stark an Aufmerksamkeit gewonnen. In diesem Sinne verstehen wir die CSR-Bundesstrategie und die für den Aktionsplan 2020-2023 vorgeschlagenen Massnahmen als Rahmen für die Aktivitäten des Bundes. Eine Gesamtstrategie des Bundes für den Bereich CSR muss Referenz und massgeblicher Orientierungsrahmen für alle entsprechenden Massnahmen sein. Diese Klärung interessiert die Wirtschaft wie auch die übrigen Stakeholder in der Schweiz.

Die Herausforderungen gerade in den Entwicklungsländern sind jedoch vielschichtig und sachlich wie geografisch komplex. CSR wird dann zielorientiert umgesetzt, wenn die Unternehmen nicht als Teil des Problems angesehen werden, sondern als Teil der Lösung. International wurde so auch zunehmend der frühere vorherrschende «do no harm»-Ansatz durch diese neue Auffassung von CSR abgelöst. Auch die neuere Lehre öffnet sich dieser weiterführenden Ansicht und erforscht mit



konkreten Feldstudien vor Ort die Sicht der betroffenen Parteien<sup>1</sup>. Diese Betrachtungsweise soll sich auch in der Schweiz durchsetzen und damit Grundannahme für die CSR-Bundesstrategie sein.

Dazu gehört auch, dass die Bundesverwaltung in ihren Umsetzungsarbeiten stets auch eine enge Koordination mit den Bemühungen bezüglich der Implementierung der «UN Sustainable Development Goals / SDGs» sucht, welche sich stark an der Förderung der Partnerschaft zwischen Staat und Privatwirtschaft ausrichten. Die UN hat erkannt, dass attraktive Rahmenbedingungen und die Anerkennung für die Leistungen der Privatwirtschaft wichtig für das unternehmerische Engagement sind. Es braucht ein gutes Umfeld, damit statt einer Risikovermeidung der Mut überwiegt, Neues zu schaffen und in unsichere Märkte zu investieren.

### **Stand Umsetzungen (Seite 4 - 17 des Berichts)**

Wir teilen die Einschätzung, dass seit der Verabschiedung des CSR-Positionspapiers wichtige Fortschritte erzielt worden sind. Die Zusammenstellung der verfolgten Projekte und der hierbei erzielten Resultate zeigt eindrücklich auf, wie vielfältig sich die Schweiz betreffend CSR engagiert hat. Auch wird klar, dass der Weg zu nachhaltigen Lösungen nicht über «one-size-fits-all»-Ansätze führt, sondern einer individuellen und sektorspezifischer Ausprägung der Instrumente bedarf. Wichtige Herausforderungen bezüglich der CSR stellen sich nicht nur im internationalen, sondern auch im schweizweiten Kontext.

Es ist bedauerlich, dass die Politik wie auch die breitere Öffentlichkeit nicht besser über dieses vielschichtige Engagement des Bundes informiert sind. Dies wäre für eine faktenbasierte und sachorientierte öffentliche Diskussion wichtig. Wir anerkennen die bisherigen Bemühungen des Bundes in dieser Hinsicht, vertreten jedoch die Ansicht, dass die entsprechenden Massnahmen noch zu wenig greifen und deshalb zu intensivieren sind. Ziel muss eine angemessene Visibilität sein. So wäre in dieser Hinsicht auch zu prüfen, ob der Bund zusammen mit den Verbänden die neuen Massnahmen im Rahmen des CSR-Aktionsplanes 2020-2023 gemeinsam an einer Medienkonferenz präsentieren könnte, um die effektiv vorhandene Kooperation zwischen Staat und Privatwirtschaft (Public-Private-Partnership) ins breitere Bewusstsein der Öffentlichkeit zu bringen.

### **Massnahmen 2020-2030 (Seite 17 - 18 des Berichts)**

Grundsätzlich begrüssen wir, dass der neue Aktionsplan aufgrund der erzielten Fortschritte auf 16 Aktivitäten fokussieren wird. Wir verstehen jedoch die Ausgangslage so, dass die übrigen 64 Massnahmen des bisherigen Aktionsplanes unverändert weiterlaufen dürften. Auch diese leisten einen Beitrag zur Förderung der unternehmerischen Verantwortung und sollen deshalb zumindest in der Gesamtsicht aufgelistet bleiben. Denn nur so kann eine umfassende Würdigung des Gesamtengagements des Bundes erfolgen.

Um die Kontinuität beizubehalten, begrüssen wir es, dass der Bund grundsätzlich die vier bisherigen Stossrichtungen des Aktionsplanes beibehalten wird. Diese Ansätze decken sich auch mit unserem Verständnis von CSR. CSR versteht sich breit und ist nicht auf die Frage der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten Wertschöpfungsketten zu reduzieren.

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu auch Beitrag von Philipp Aerni "Global Business in Local Culture - The Impact of embedded Multinational Enterprises"



Zusätzlich ist eine stärkere Sensibilisierung nötig für:

- die unterschiedlichen Wirkungsweisen von CSR-Standards und formellem Recht (Gegensatz Soft Law / Hard Law);
- Stärkung der Anforderungen bezüglich Transparenz und Rechenschaftspflicht auch an die sogenannte Zivilgesellschaft;
- Bessere Abstimmung des CSR-Aktionsplanes mit der Internationalen Zusammenarbeit (IZA) der Schweiz;
- Zweckmässigerer („smarter“) Weiterentwicklung der Vorgaben bezüglich Transparenz und Rechenschaftspflicht.

### **1. Stossrichtung „Mitgestalten der CSR Rahmenbedingungen“ (Seite 19 – 20 des Berichts)**

Wir erachten es als richtig, dass der Bund den Fokus auf eine weltweit abgestimmte Vorgehensweise legt und politische Instrumente möglichst in Abstimmung mit diesen internationalen Ansätzen definiert, nicht zuletzt auch um den Wirtschaftsstandort Schweiz nicht zu benachteiligen. Zudem begrüssen wir es, dass die Schweiz in dieser strategischen Stossrichtung eine Führungsrolle in den internationalen Gremien anstrebt. Die Erarbeitung von guten Rahmenbedingungen ist ein anspruchsvoller und langfristiger Prozess, in welchem die lange Tradition und das breite Know-How unseres Landes bei der Durchführung von politischen Prozessen gefragt sind.

Zudem ist das neu definierte Grundsatzziel, bezüglich des Zusammenwirkens der zahlreichen internationalen, nationalen wie auch branchenspezifischen Leitlinien und Orientierungsregeln im Bereich der CSR mehr Klarheit zu schaffen, wichtig. Diese Klarheit fördert die Umsetzung dieser Instrumente in der Praxis und sichert die Kohärenz.

In letzter Zeit lässt sich zunehmend eine Transformation von so genanntem «Soft law» in «Hard law» beobachten, auch in der Schweiz. Dabei stellt sich das Risiko, dass bestehende «Soft law»-Bestimmungen unreflektiert und unverändert in das formelle Recht überführt werden. Dies birgt das Risiko von Rechtsunsicherheit für die Unternehmen, weil diese Bestimmungen zu unbestimmt sind und sich deshalb nicht für ein auf rechtsstaatlicher Ordnung basierendes Sanktionssystem eignen. Des weiteren gefährdet eine solche Verrechtlichung auch die Weiterentwicklung des «Soft law» generell. Der Bund soll im Rahmen dieser Stossrichtung auch für diese Herausforderungen Sensibilität schaffen.

### **2. Stossrichtung „Unterstützen der Schweizer Unternehmen und Förderung des Stakeholderdialoges“ (Seite 20 – 21 des Berichts)**

Auf internationaler Ebene wird für die Lösung komplexer Herausforderungen zunehmend auf Kooperation der verschiedenen Anspruchsgruppen gesetzt. Dies ermöglicht aufbauend auf dem Know-how der verschiedenen Beteiligten Lösungsansätze zu finden und Zielkonflikte auszuräumen. Diese vielversprechenden Ansätze auf internationaler Ebene drohen jedoch in der Schweiz mit der Lancierung der Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» im Keim erstickt zu werden. Indem die Initiative die Unternehmen unter den Generalverdacht stellt, sorgt sie für ein konfrontatives Umfeld und erschwert die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und der so genannten Zivilgesellschaft. Vor diesem Hintergrund begrüssen wir es umso mehr, dass der Aspekt «Förderung des Stakeholderdialoges» neu als Schwerpunkt für die zweite Stossrichtung bestimmt worden ist.

Um die Kooperation und den Dialog zu stärken, ist erstens wichtig, dass gute Kenntnis über die Aktivitäten der Kooperationspartner vorliegt. Wir regen deshalb an, dass die von der Bundesverwaltung in der letzten Legislaturperiode durchgeführten faktenbasierten Studien zum



bestehenden Engagement von Staat und Unternehmen regelmässig aktualisiert werden<sup>2</sup>. Zu prüfen wäre darüber hinaus, wie das Engagement der «Zivilgesellschaft» in diese Analysen miteinbezogen werden könnte.

Zweitens ist zu berücksichtigen, dass die Schweiz eine reife Zivilgesellschaft kennt. Staat, Unternehmen und NGOs begegnen sich auf Augenhöhe. In dieser Hinsicht dürfte es sinnvoll sein, dass die Anforderungen bezüglich Transparenz und Rechenschaftspflicht, die sich aktuell nur auf die beiden Stakeholder Staat und Unternehmen beziehen, zusätzlich auch auf die NGOs ausgeweitet werden. Dies dürfte sich insbesondere angesichts der Herausforderungen bei Fragen rund um die Governanz, denen sich die NGOs vermehrt ausgesetzt sehen, zunehmend aufdrängen.

Drittens gilt es Lösungen zu finden für die Situation, dass einzelne NGOs gezielt Stimmungsmache gegen die international tätigen Unternehmen in der Schweiz betreiben. Die Organisationen konfrontieren die Firmen zum Teil mit Unterstellungen, die nachweislich falsch sind. Als Folge wird der Bevölkerung zu Unrecht der Eindruck vermittelt, dass Verstösse gegen Menschenrechte und Umweltstandards durch Schweizer Unternehmen an der Tagesordnung seien. Vor diesem Hintergrund soll der Bund prüfen, inwiefern der so genannte Nationale Kontaktpunkt (NKP) künftig auch in solchen Fällen vermittelnd tätig werden könnte.

### **3. Stossrichtung «Fördern der CSR in Entwicklungs- und Transitionsländern» (Seite 20 – 21 des Berichts)**

Firmen organisieren ihre Beschaffung und Produktion sowie den Absatz zunehmend über internationale Wertschöpfungsketten, die sich unter anderem auch über Entwicklungs- und Schwellenländer erstrecken. Dies stellt Unternehmen vor neue Herausforderungen. Denn in einigen dieser Länder können die Unternehmen mit drängenden gesellschaftlichen Problemen konfrontiert werden, die sie aus ihrer Heimat nicht kennen. Beispiele dafür sind Kinderarbeit, korrupte und ineffektive staatliche Verwaltungen sowie fehlende Arbeits- und Umweltschutzregulierungen. Diese Herausforderungen betreffen längst nicht mehr nur Grosskonzerne, sondern auch KMUs, die international vernetzt sind oder weltweit tätige Unternehmen beliefern. Unternehmen können mit ihrem Engagement die Bemühungen der Staaten nur ergänzen. Es ist die Aufgabe des Staates, die Menschenrechte und die grundlegenden Sozial- und Umweltstandards um- und durchzusetzen.

Während die Ausgaben für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahren stagniert sind, haben die grenzüberschreitenden Direktinvestitionen der Privatwirtschaft enorm zugenommen. Stark angestiegen sind auch die Ausgaben der Firmen für Zwecke und Bedürfnisse der Bevölkerung vor Ort. Es ist wichtig, dass der Bund die unter diese Stossrichtung anvisierten Massnahmen eng mit der internationalen Zusammenarbeit (IZA) der Schweiz koordiniert. Es ergeben sich wichtige Synergiepotentiale, welche mit einer gezielten Förderung noch besser ausgeschöpft werden können.

### **4. Stossrichtung «Fördern der Transparenz, Überprüfung und Digitalisierung» (Seite 21 – 22 des Berichts)**

Auf internationaler Ebene ist erkannt worden, dass eine einheitlich geregelte Transparenz die Glaubwürdigkeit der CSR-Massnahmen der Unternehmen, die Verbreitung von guten Praktiken und der Dialog von Unternehmen mit den Anspruchsgruppen fördert. Es ist folgerichtig, dass die Sicherstellung einer zweckmässigen Transparenz eine eigene Stossrichtung verdient. Die

---

<sup>2</sup> Vgl. hierzu auch Studie «Bedeutung und Stellenwert der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen in der Schweiz», in Auftrag gegeben vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO & der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA sowie Studie «Bestandsaufnahme über die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch den Bund und durch Schweizer Unternehmen», durchgeführt von twentyfifty



Berichterstattung zu nichtfinanziellen Aspekten soll deshalb für die kommenden Jahren sinnvoll weiterentwickelt und in ihrer Funktion gestärkt werden.

Für die allermeisten Unternehmen ist die Umsetzung dieser Berichterstattung mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Es soll deshalb darauf hingearbeitet werden, dass nicht-finanzielle Berichte zielorientiert erstellt werden können. Offenlegung nur um der Transparenz willen hilft den Zielen der CSR nicht. Unternehmen sollen fokussiert zu diesen Aspekten berichten, die wesentlich sind, um die Auswirkungen ihrer Tätigkeiten einzuschätzen. Aufgrund der Vielzahl von bestehenden Ansätzen könnte der Bund in Zusammenarbeit mit den Verbänden zudem vergleichend prüfen, welche Länder im Bereich der CSR Berichterstattung führend sind und dazu gute Beispiele (Best Practices) veröffentlichen.

Wir begrüssen auch die Ergänzung dieser Stossrichtung um den Aspekt der Digitalisierung. Die Digitalisierung bietet ungeahnte Möglichkeiten für gesellschaftliche Veränderung – aber auch mögliche Risiken. Damit dieser Wandel positiv verläuft, müssen wir alle verantwortungsvolles digitales Denken und Handeln lernen. Digitalisierung ist längst nicht mehr ausschliesslich ein technologisches, sondern auch ein gesellschaftliches Thema. Dafür brauchen wir ein gemeinsames Verständnis.

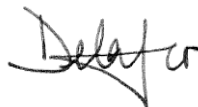
Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bereits jetzt bestens und stehen gerne für die Weiterführung der Diskussion zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**SwissHoldings**  
Geschäftsstelle

A handwritten signature in black ink, appearing to read "G. Rumo".

Dr. Gabriel Rumo  
Direktor

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Denise Laufer".

Denise Laufer  
Mitglied der Geschäftsleitung

