

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Arbeit
Internationale Arbeitsfragen

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
Politische Direktion PD
Abteilung Menschliche Sicherheit:
Frieden, Menschenrechte, humanitäre Politik, Migration

Per E-Mail an: valerie.bersetbircher@seco.admin.ch; sandra.lendenmann@eda.admin.ch

Bern, 19. Juli 2019

Vernehmlassungsantwort: Aktualisierung des Nationalen Aktionsplanes „Wirtschaft und Menschenrechte“

Sehr geehrte Frau Botschafterin Berset Bircher, sehr geehrte Frau Botschafterin Lendenmann

Im Rahmen eines Multistakeholder-Dialoges haben Sie die Pläne des Bundes bezüglich der Aktualisierung des Nationalen Aktionsplanes „Wirtschaft und Menschenrechte“ vorgestellt und mit uns Stakeholder diskutiert. Wir danken Ihnen, dass Sie uns in diesem frühen Stadium in die laufenden Arbeiten einbezogen und den Austausch mit uns gesucht haben. Gerne bringen wir unsere Einschätzungen zusätzlich auf dem schriftlichen Weg ein.

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

Position der Wirtschaft

- SwissHoldings begrüsst die Bemühungen des Bundesrates, das bestehende Engagement des Bundes im Bereich „Wirtschaft und Menschenrechte“ 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 grundsätzlich den Vorschlag für die Aktualisierung des Aktionsplanes. Ein wichtiges Anliegen ist es uns, dass die breitere Öffentlichkeit besser über das vielschichtige Engagement des Bundes im Bereich „Wirtschaft und Menschenrechte“ informiert wird. Zudem soll der Bund die Zielerreichung des Aktionsplanes konkret auf Basis der im Aktionsplan enthaltenen Massnahmen definieren. Eine von diesen Aktivitäten losgelöste Definition von Indikatoren und Zielen lehnt die Wirtschaft ab.



A] Grundposition

Schweizer Unternehmen sind weltweit führend in der Wahrnehmung ihrer gesellschaftlichen Verantwortung betreffend 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 weiter auch 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. Denn diese Pläne ermöglichen lösungsorientierte und international abgestimmte Fortschritte, wobei der falsche Ansatz der Initiative – eine starre (Schweizer)-Sonderregulierung – unberücksichtigt bleibt.

B] Einschätzungen zum Bericht des EDA und WBF bezüglich Aktualisierung des Nationalen Aktionsplanes

Allgemeine Einschätzungen

Wir begrüssen es, dass die Bundesverwaltung die Aktualisierung des Aktionsplans basierend auf einer sorgfältig erhobenen Bestandsaufnahme der aktuellen Ist-Situation vorzunehmen gedenkt. Dies ermöglicht es dem Bund, nur dort ergänzend tätig zu werden, wo ein Handlungsbedarf auch wirklich ausgewiesen ist. Zudem erachten wir es als richtig, dass der Fokus der Analyse auf eine international abgestimmte Vorgehensweise gelegt wird. Für die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien ist es wichtig, dass der Bundesrat die internationalen Entwicklungen berücksichtigt und politische Instrumente möglichst in Abstimmung mit diesen internationalen Ansätzen definiert, nicht zuletzt auch um den Wirtschaftsstandort Schweiz nicht zu benachteiligen.

Richtigerweise stehen im Aktionsplan die bisherigen Massnahmen des Bundes zur Förderung der Einhaltung der Menschenrechte im Vordergrund („Inventar“ der laufenden Aktivitäten). Die Schweiz setzt sich traditionell stark für die Menschenrechte ein und gilt diesbezüglich international als Vorbild. Dass sich der Aktionsplan in diesen Kontext einreicht und von diesem Hintergrund aus aufgebaut wird, begrüssen wir.

Bezeichnend für die Herangehensweise der UNO-Leitprinzipien ist, dass diese den essenziellen Beitrag von Unternehmen zur Förderung des Menschenrechtsschutzes stark gewichten. Bisher hat der Bund die Einhaltung der Menschenrechte durch die Unternehmen vor allem unter dem Aspekt der Regulierung und den „Regulierungsfolgen“ für die Unternehmen diskutiert. Die Herausforderungen gerade in den Entwicklungsländern sind jedoch komplex und sachlich wie geografisch komplex. Corporate Social Responsibility (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 abgelöst. Diese Betrachtungsweise soll sich auch in der Schweiz durchsetzen und damit Grundannahme für die Aktionspläne des Bundesrates dienen.

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.

Weiterführende Ausführungen zum Aspekt «Klärung der Erwartungen des Bundes an die Unternehmen»

Wir unterstützen, dass der Bundesrat ein zusätzliches Kapitel zur menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung (Säule 2) in den NAP einfügen möchte. Nur wenn in der Strategie auch die Aktivitäten der Unternehmen einbezogen und berücksichtigt werden, kann das vielschichtige Wechselspiel unter allen Akteuren zum Tragen kommen. UN-Sonderbeauftragter Professor John Ruggie hat stets betont, wie wichtig das ausbalancierte Zusammenspiel aller Akteure zur wirkungsvollen Durchsetzung der Menschenrechte ist.

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 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.

Der Bund soll sich auf international abgestimmte Rahmenwerke wie die OECD Leitsätze für Multinationale Unternehmen beziehen und von der Erarbeitung von «Swiss Finish»-Leitfäden absehen. In diesem Zusammenhang ist auch wichtig, dass mehr Klarheit geschaffen wird, wie die zahlreichen internationalen, nationalen wie auch branchenspezifischen Leitlinien und Orientierungsregeln zur Förderung der Unternehmensverantwortung zusammenwirken. 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 formelles 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. Der Bund soll im Rahmen dieser Stossrichtung auch für diese rechtsstaatliche Herausforderung Sensibilität schaffen.

Weiterführende Ausführungen zum Aspekt «Definition von Indikatoren, an denen sich der Grad der Implementierung messen kann»

Grundsätzlich soll der Bund die Zielerreichung des NAP konkret basierend auf den im Aktionsplan enthaltenen Massnahmen definieren. Eine von diesen Aktivitäten losgelöste Definition von Indikatoren und Zielen lehnt die Wirtschaft ab.

Zudem ist immer zu beachten, dass das «Monitoring» des Aktionsplans sich prozessorientiert auf die eingeleiteten Massnahmen bezüglich der menschenrechtlichen Sorgfalt beziehen soll. Eine darüberhinausgehende Analyse, welche auch eine Qualifizierung und Einordnung der konkreten menschenrechtlichen Risiken in Bezug auf die Wirtschaftsaktivitäten Schweizer Unternehmen



weltweit in einer Gesamtbetrachtung beinhalten würde, wird als nicht realistisch erachtet. Dies hat auch das Beispiel Deutschland gezeigt. Die Wirtschaft lehnt deshalb ein solches Vorgehen ab.

Die Wirtschaft steht der auch in diesem Rahmen thematisierten Wechselbeziehung zwischen dem «Monitoring» und dem «Smart Mix» kritisch gegenüber. Den Zusammenhang, dass umso stringenter die Ziele definiert werden müssen, je stärker auf rechtlich nicht bindende Massnahmen gesetzt wird, unterstützen wir nicht. In der Tat zeigt sich viel mehr, dass gerade mit einem «Soft Law»-Ansatz ambitioniertere Zielsetzungen angestrebt und umgesetzt werden können.

Weiterführende Ausführungen zum Aspekt «Entwicklung einer Kommunikationsstrategie zur Förderung der UNO-Leitprinzipien»

Die Wirtschaft unterstützt eine Weiterverfolgung der Informations- und Sensibilisierungsaktivitäten des Bundes zum Aktionsplan. Von zentraler Bedeutung ist, dass diese Aktivitäten praxisrelevant und adressatengerecht aufgebaut werden.

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.

Weiteführende Ausführungen zum Aspekt «Stärkung der Politikohärenz»

Wir appellieren, dass die Weiterentwicklung des Aktionsplanes eng mit den Umsetzungsarbeiten des CSR-Positionspapiers koordiniert wird. CSR ist ein breites Themenfeld und behandelt nicht nur die Thematik Menschenrechte, sondern eine Reihe weiterer Themen wie Umwelt, Korruption, Verbraucherschutz etc. Da der Aktionsplan sich direkt auf einen Teilaspekt von CSR bezieht, ist eine enge Abstimmung mit dem CSR-Positionspapier wichtig. Ins Auge gefasst werden könnte auch die Organisation von öffentlichen gemeinsamen Sitzungen, um die Stakeholder konsolidiert über den Stand der Arbeiten der Bundesverwaltung zu informieren.

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 "Rumo".

Dr. Gabriel Rumo
Direktor

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

Denise Laufer
Mitglied der Geschäftsleitung

