

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

Luke Wilde & Annik Bindler
twentyfifty Ltd.

Christoph Good
Good & Partner Rechtsanwälte AG

Matthias Leisinger & Sibylle Baumgartner
focusright GmbH

twentyfifty Ltd. ist eine Managementberatung, die multinationale Unternehmen und deren weltweite Wertschöpfungsketten unterstützt, ihre sozialen und menschenrechtlichen Auswirkungen zu identifizieren und anzugehen. Seit mehr als dreizehn Jahren hilft twentyfifty Unternehmen, ihre Bekenntnisse zur Achtung der Menschenrechte und den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte praktisch umzusetzen. Besonderen Kompetenzen liegen dabei in den Branchen Öl, Gas & Bergbau, Technologie, Pharma/Chemie, Touristik, Nahrungsmittel und Textil. twentyfifty verbindet Kernkompetenzen in den Bereichen Organisationsentwicklung und Stakeholder-Beteiligung mit umfassendem Wissen zu den Vereinten Nationen und dem internationalen Menschenrechtsregime.

Die Beratung unterstützt ihre Kunden bei der Entwicklung und Umsetzung von Programmen zur verantwortungsvollen Unternehmensführung, bei der Integration menschenrechtlicher Sorgfalt in Strategien, Richtlinien und Prozesse sowie beim Kapazitätenaufbau durch Schulungen, Coachings und individuelle Begleitung von Entscheidungsträgern bei der Implementierung verantwortungsvoller Geschäftspraktiken.

www.twentyfifty.ch

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	4		
Abkürzungen	7		
Studienauftrag und Ziele	8		
Vorgehen und Methodik	9		
A. RECHTLICHE ANALYSE	10	C. EMPFEHLUNGEN FÜR DIE NAP-ÜBERARBEITUNG	51
1. Ausgangspunkt: Die staatliche Schutzpflicht zum Schutz der Menschenrechte in wirtschaft- lichen Kontexten	10	7. Übergeordnete Empfehlungen	51
2. Massnahmen der Bundesverwaltung zur Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht	18	8. Förderung der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung durch Schweizer Unternehmen	52
3. Kohärenz des NAPs zur Umsetzung der UNGPs mit den internationalen Empfehlungen?	20	9. Vorbildfunktion bundesnaher Betriebe	53
 		LITERATURVERZEICHNIS	54
B. UMSETZUNGSSTAND BEI SCHWEIZER UNTERNEHMEN	23	 	
4. Ausgangspunkt: Die unternehmerische Verantwortung Menschenrechte zu achten	23	APPENDIX	57
5. Umsetzung der UNGPs für Wirtschaft und Menschenrechte durch Schweizer Unternehmen	28	Appendix I – Blaupause zur Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht in wirtschaft- lichen Kontexten	58
6. Evaluation des Umsetzungsstandes und Handlungsbedarf zur menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung in der Schweiz	36	Appendix II – Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht in wirtschaftlichen Kontexten in der Schweiz	62
		Appendix III – Fragebogen Online-Umfrage	82
		Appendix IV – Analyseresultate – Online-Umfrage	88
		Appendix V – Zusammenfassung Interviews mit Unternehmen und Fokusgruppengespräch mit bundesnahen Betrieben	112
		Appendix VI – Bewertung Umsetzungsstand der UNGPs bei Schweizer Unternehmen	118

Executive Summary

In December 2016, the Swiss Federal Council presented its National Action Plan (NAP) for the implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs). The NAP presents the Federal Council's expectations of companies to respect human rights and explains how Switzerland implements the UNGPs. The UNGPs were endorsed by the UN's Human Rights Council in 2011 following a multi-year and multi-stakeholder process to address popular concerns about the adverse human rights impacts of economic activity.

In September 2017, the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) and the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) appointed the management consultant twentyfifty ltd. to undertake the first 'Stocktaking of the implementation of the UNGPs by the Federal Council and Swiss companies'. Policy instrument 27 within the NAP commits the Federal Administration to review progress and challenges in the implementation of the UNGPs on a regular basis, and to revise the NAP if necessary.

OBJECTIVES

The study set out to:

1. Evaluate the coherence of the measures included in the NAP with the Swiss Government's international legal obligations and correlated (non-binding) recommendations of authoritative international bodies, and whether the NAP provides an adequate framework for the implementation of the UNGPs by state and companies, and;
2. Assess the existing progress and challenges in the implementation of the UNGPs by Swiss businesses, in order to:
3. Identify whether there is a need to make revisions to the NAP.

METHODOLOGY

The study was approached in the following manner:

- A desktop and research-based legal review of how the current NAP matches up to the Swiss Government's

existing international legal obligations (state duty to protect), and international best practices in the development and content of NAPs with the general aim of identifying potential gaps in the existing NAP;

- A survey via online questionnaire¹, qualitative interviews with the private sector² and a focus group with state-owned enterprises (SOEs) assessing the awareness and implementation of the UNGPs by Swiss companies;
- Compilation of the gap analysis and drawing of conclusions as to whether the Federal Council should take additional steps to ensure implementation of the UNGPs in Switzerland, including revisions to the NAP.

This study is a qualitative stock-take of the implementation of the NAP based on the steps above and does not constitute a "National Baseline Assessment" (NBA) on business and human rights as required by recent guidance on NAPs issued by the UN Working Group on Business and Human Rights.

FINDINGS

A. Legal review

With regard to the state's duty to protect, the study concludes, that, in principle, the Swiss NAP is in coherence with the binding legal international obligations. The NAP's preference for non-binding regulations to implement the UNGPs is per se a legitimate way to proceed. However, comparing the concrete content of the Swiss NAP with a blueprint of international best practices in the development and content of NAPs (as defined e.g. by the UN Treaty Bodies, the UN Working Group on Business and Human Rights, the OECD and the Council of Europe) the following potential gaps come to light:

- with the (almost) exclusive focus on the foreign trade dimension, the NAP does not fulfil the requirement of tackling the complete economy;
- the role model function of state owned enterprises is not adequately fostered and used by the state;
- the NAP lacks an overarching (internal & external) communication strategy to mainstream the UNGPs within the administration (policy coherence) and the business community (expectation management);
- the expectations how the business community should implement its responsibility to respect human rights is only vaguely articulated;

- an institutionalized progress measurement and monitoring of the articulated policy instruments in the NAP is lacking;
- the NAP does not answer the question how an adequate access to remedy can be guaranteed by only non-binding regulations.

From a legal perspective, it must be highlighted, that these potential gaps are not equivalent to violations of the state's duty to protect. However, the non-closure of these gaps increases the risk, that in concrete cases, Switzerland does not meet its legal obligations. The state duty to protect entails inter alia the obligation of the state, to ensure, that human rights are not violated by third parties (e.g. companies). Therefore, the state has to take care, that the measures taken to protect human rights in the specific context a) reach the addressees, b) are actually implemented by the addressees and last but not least c) that the intended aims of the measures are achieved.

B. Business survey

The Swiss Confederation has both legally binding and non-binding initiatives at its disposal to fulfil its duty to protect and encourage companies to respect human rights. To date, it has primarily chosen the latter approach offering support to sector initiatives.³ The findings related to the state's duty to protect and the concrete content of the Swiss NAP are supported and echoed by the findings of the survey and display a certain coherence.

The study also revealed the key drivers for companies to engage in human rights due diligence. Drivers and tools include:

- personal commitment at management level, increased investor expectations, legal requirements abroad, reputation and risk management, requirements for sustainability reporting and, pressure on the part of consumers and NGOs. Companies also highlight the increased expectations when bidding for projects and customer expectations in a B2B environment;
- Multi-stakeholder industry initiatives are often welcomed as providing opportunities to engage with human rights topics in supply chains, in particular for SMEs;
- Sector specific guidelines (e.g. from the OECD) are used as practical guidance tool if available rather than the generic UNGPs;
- The biggest companies who have most faced human rights 'crises', civil society pressure and international markets are the most progressive in implementing the UNGPs despite the complexity of their operations.

Gaps identified

Assessing the awareness and implementation of the UNGPs by Swiss companies, the following main gaps were identified:

a) The awareness gap

- The level of knowledge about the UNGPs and the NAP in Switzerland is generally low. For smaller and medium-sized enterprises knowledge of the UNGP and the NAP is lower than for the larger companies;⁴
- In general, the knowledge about the UNGPs are higher than the awareness of the NAP for all companies;
- A significant majority of companies is not clear what the UNGPs mean for their company and what is expected from them.

b) The implementation gap

- While most companies responding to the survey have policy, codes of conducts and guidelines in place that somehow reference human rights, only 20% of the companies refer to the UNGPs in their policy commitment;
- Only few companies are continuously assessing the human rights risks and impacts of their activities and defining specific measures – this shows a gap between adopted policies and the establishment of adequate mechanisms for their implementation;
- A small number of companies are monitoring the effective implementation of their human rights commitments. Larger companies are much more likely to have such processes in place. However, this result is inconsistent with the former finding as effective monitoring requires a continuous assessment of human rights risks and impacts.

c) The integration gap

- The difference continues in relation to the assignment of responsibility for human rights, offering training and incorporating human rights into sourcing and investment decision-making where larger companies are much more likely to be taking action than small and mid-sized companies;
- Companies reported difficulties in overcoming internal fears and identifying practical actions to take in implementing the UNGPs, particularly in relation to complex supply chains.

d) The communication gap

- Only larger companies (>5000 employees) report on their human rights programs, most companies are not communicating about their human rights performance;
- Larger companies are using the Global Reporting Initiative (GRI) reporting standard or the 10 Global Compact principles to include human rights aspects in their reporting.

e) The grievance gap

- Most companies do not have mechanisms to gather grievances beyond employee grievance.
- Only larger companies (>5000 employees) are likely to have complaint mechanisms accessible by third parties.

State-owned enterprises as role models:

In general, the state-owned (SOEs) enterprises state a gap between expectations from the government (SOEs to be role models) and reality in companies. The lack of political coherence, unclear or even contradicting expectations from government towards the SOEs undermines the credibility of the government's aspirations.

When analysed as a separate group, state-owned enterprises show lower levels of knowledge and implementation than other companies analysed. As a general rule, they have only integrated human rights criteria into supplier codes, and have not acted to establish responsibilities, undertake impact assessment or offer training. However, they do usually provide complaints mechanisms to third parties as well as employees.

C. Recommendations

- *Clarifying expectations:* Companies do not yet perceive a consistent and clear message from the Swiss Government. The expectations of how businesses should implement the responsibility to respect human rights is only vaguely articulated in the current NAP.
- *Pillar 2 of the UNGPs* (Corporate Responsibility to respect human rights) needs to be integrated in the NAP. This requires that concrete expectations towards companies are formulated and underlined with measures and targets. Private sector representatives highlighted the fact, that the current policies and guidelines are very high level and it is difficult to understand what exactly is wanted from the private sector;

- *Policy coherence:* There is a continuing imperative for the government to speak with one voice that is easy to understand for companies. Companies seek both policy and communication coherence amongst the various departments they deal with in their day to day business and international trade. There is a need for the government to align initiatives and communication (mainly in the context of SDGs, CSR strategy (CSR Position Paper and Action Plan 2015-2019 of the Federal Council, Swiss National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Green Economy and NAP). To enhance policy coherence there needs to be an overall strategic approach that is supported and driven through by senior leadership at the Swiss Government;
- *Dissemination and support:* The NAP lacks an overarching communication strategy to mainstream the UNGPs. To fill the "awareness gap" a clear and concise dissemination strategy is needed (potentially integrated in an adapted measure B.2.I. of the CSR-Action Plan of the Federal Council). This needs to be coordinated and aligned with other activities within the government and must go beyond the existing initiatives. In addition, companies – especially SMEs – need concrete guidance and practical tools on how to implement the UNGPs in a pragmatic way. A dedicated "helpdesk" within the Swiss Confederation could support companies in future⁵;
- *Scope:* The NAP should fulfil the requirement of tackling the complete economy – not only focus on the foreign trade dimension;
- *Monitoring/targets measurement:* currently there are no clear targets defined in the NAP which makes monitoring the implementation difficult. Without clear targets the government cannot establish whether it is succeeding in its implementation of its state duty through voluntary means. In addition, clear targets would provide companies more long-term planning security. An institutionalized progress measurement and monitoring of the articulated policy instruments in the NAP is lacking;
- *SOEs as role models:* in the current NAP, the Federal Council clearly states its aspirations for SOEs to act as role models regarding human rights due diligence. This role model function of state owned enterprises should be underlined with concrete targets and measures integrated in an overall governance structure.

Abkürzungen

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung	NAP	Nationaler Aktionsplan für die Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte
BAFU	Bundesamt für Umwelt	NKP	Nationaler Kontaktpunkt für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen
B2B	Business to business	OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
BHRRC	Business and Human Rights Resource Centre	Pi	Politikinstrument des NAP
CHRB	Corporate Human Rights Benchmark	RMI	Responsible Mining Initiative
CRBPs	Children's Rights and Business Principles	SCORE	Sustaining Competitive and Responsible Enterprises
CSR	Corporate Social Responsibility	SECO	State Secretariat for Economic Affairs
DIHR	Danish Institute for Human Rights	SDGs	Sustainable Development Goals
DJSI	Dow Jones Sustainability Index	UNEP	United Nations Environmental Programme
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten	UNGC	UN Global Compact
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung	UNGP	United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte)
FDFA	Federal Department of Foreign Affairs	UN	United Nations
GoF47	Group of Friends of Paragraph 47	UNO	United Nations Organisation
GRI	Global Reporting Initiative	UNWG	UN Working Group on Business and Human Rights
HRC	Human Rights Capacity Diagnostic	WBSD	World Business Council for Sustainable Development
IAO	Internationale Arbeitsorganisation	WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
IBA	International Bar Association		
ICoC	International Code of Conduct for Private Security Service Providers		
ICAR	International Corporate Accountability Roundtable		
IFC	Internationale Finanz-Corporation		
KIM	Kerngruppe Internationale Menschenrechtspolitik		
KMU	Kleinere und Mittlere Unternehmen		
LP	Leitprinzip		
MSE	Mega-Sporting Event		
MSI	Multistakeholderinitiative		

Studienauftrag und Ziele

HINTERGRUND

Im Dezember 2016 stellte der Bundesrat seinen Nationalen Aktionsplan für die Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) vor. In diesem Dokument sind die Haltung und die Erwartungen des Bundesrats gegenüber Unternehmen in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte dargestellt. Es wird ebenfalls erklärt, wie die Schweiz die Leitprinzipien der Vereinten Nationen umsetzt.

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) haben die Beratungsfirma twentyfifty ltd. mit der vorliegenden Studie «Bestandsaufnahme über die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGPs) durch den Bund und die Schweizer Unternehmen» gemäss Politikinstrument 27⁶ des NAP⁷ beauftragt. Diese bundesinterne Studie soll der Bundesverwaltung Informationen zu bestehenden Fortschritten und Herausforderungen bei der Umsetzung der UNGPs sowie zum allfälligen Bedarf für eine Überarbeitung des NAPs liefern. Gestützt auf die Studie wird die Bundesverwaltung Handlungsoptionen für allfällige zu treffende Massnahmen erarbeiten und diese in einem zusammenfassenden Bericht mit weiteren Informationen zum Umsetzungsstand der 50 Politikinstrumente des NAP bis Ende 2018 an den Bundesrat übergeben.

ZIELE

Die vorliegende Studie hat zum Ziel,

- zu untersuchen, ob das Zusammenspiel der aktuell geltenden schweizerischen Gesetzgebung und der Politik des Bundes im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte adäquate Rahmenbedingungen für die Umsetzung der UNGPs durch Staat und Unternehmen darstellt;
- die bestehenden Fortschritte und Herausforderungen bei der Umsetzung der UNGPs in der Schweiz zu identifizieren;
- einen allfälligen Bedarf für eine Überarbeitung des NAP zu eruieren.

UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND

Als Untersuchungsgegenstand stehen folgende Themen im Vordergrund:

1. Bestandsaufnahme zur Ausübung der staatlichen Schutzpflicht, die sich aus internationalen Verpflichtungen und der schweizerischen Gesetzgebung ergibt;
2. Evaluation des Zusammenspiels der aktuell geltenden schweizerischen Gesetzgebung und der im NAP enthalten rechtlich nicht verbindlichen Massnahmen (sog. «smart-mix») im Lichte der Kriterien der UNGPs;
3. Untersuchung der Umsetzung von menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen durch Unternehmen mit Sitz in der Schweiz mit Fokus auf deren Auslandsaktivitäten;
4. Bei der Identifizierung von Lücken in den obengenannten Analysen: Darlegung allfälliger Risiken, die sich für Staat und Unternehmen ergeben;
5. Integration der in Politikinstrument Nr. 17 des NAP vorgesehenen Analyse (Überprüfung menschenrechtlicher Sorgfaltsprüfungen durch Bundesbetriebe);
6. Untersuchung der Relevanz von mit Menschenrechten zusammenhängenden Umweltaspekten;
7. Vorschläge für eine allfällige Aktualisierung des NAP (grobe Stossrichtung) aufgrund der Resultate und der identifizierten Risiken.

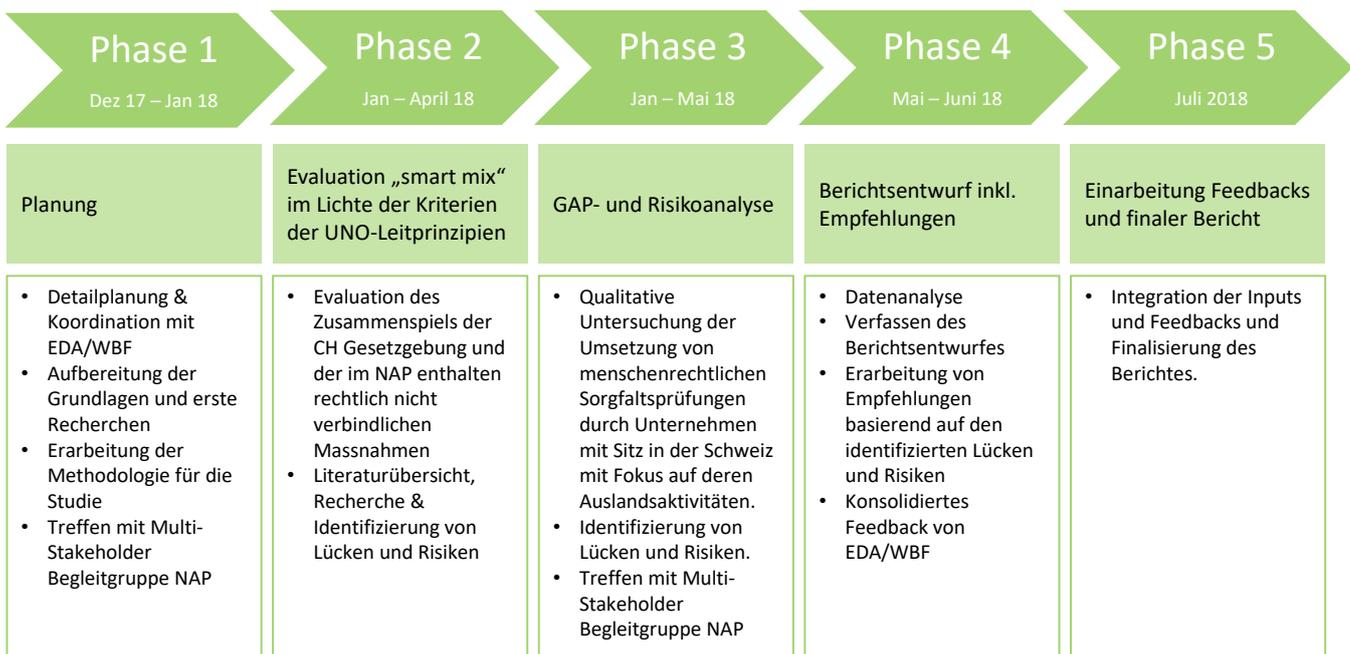
Die Ergebnisse der vorliegenden Studie sind vertraulicher Natur. Sie werden durch die Bundesverwaltung evaluiert und in Form einer Zusammenfassung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Vorgehen und Methodik

VORGEHEN

Die vorliegende Studie wurde in fünf Phasen erstellt. In der Phase 1 wurden die Grundlagen und die Methodologie für die Studie erarbeitet. Die Phase 2 beinhaltete Literaturrecherchen, die Evaluation des Zusammenspiels der Schweizer Gesetzgebung und der im NAP enthaltenen rechtlich nicht verbindlichen Massnahmen und die Identifizierung von damit verbundenen Lücken und Risiken (vgl. Abschnitt A). In Phase 3 erfolgte die qualitative Untersuchung der Umsetzung von menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen durch Unternehmen mit Sitz in der Schweiz (vgl. Abschnitt B). Nach der Datenanalyse und der Erstellung eines ersten Berichtsentwurfes (Phase 4), wurde dieser Anfang Juni 2018 der Bundesverwaltung zur Prüfung vorgelegt. Das von den verschiedenen Bundesstellen erhaltene Feedback wurde dann im Juli in die finale Berichtsversion integriert (Phase 5).

Abbildung 1: Projektphasen Bestandesaufnahme



METHODIK

Die rechtliche Analyse basiert auf Literaturrecherchen. Für die Momentaufnahme der Umsetzung von menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen durch Unternehmen mit Sitz in der Schweiz wurden Schreibtischrecherchen, eine Online-Umfrage, ein semi-strukturiertes Fokusgruppentreffen mit bundesnahen Betrieben und 16 semi-strukturierte Interviews mit privatwirtschaftlichen Unternehmen vorgenommen (für weitere Details siehe Kap. 5).

A. Rechtliche Analyse

1. Ausgangspunkt: Die staatliche Schutzpflicht zum Schutz der Menschenrechte in wirtschaftlichen Kontexten

1.1 Die Grundarchitektur menschenrechtlicher Verpflichtungen von Staaten in wirtschaftlichen Kontexten

Die umfassende Verpflichtung zum Schutz und zur Verwirklichung der Menschenrechte, wie sie inhaltlich in den jeweiligen internationalen Menschenrechtskonventionen konkretisiert wurde, obliegt den Staaten, welche die entsprechenden Konventionen ratifiziert haben. Allgemein lassen sich die menschenrechtlichen Verpflichtungen dabei im Hinblick auf ihre Art und Reichweite nach drei Grundebenen differenzieren⁸:

— Pflicht zur Achtung der Menschenrechte (state duty to respect)

Die Pflicht zur Achtung der Menschenrechte verbietet Staaten grundsätzlich den Eingriff in den Genuss der garantierten Menschenrechte (Unterlassungspflicht). Diese Unterlassungspflicht gilt jedoch nicht absolut. Eingriffe können erlaubt sein, wenn diese auf einer gesetzlichen Grundlage basieren, im öffentlichen Interesse liegen oder dem Schutz der Rechte Dritter dienen und verhältnismässig sind.

— Pflicht zum Schutz der Menschenrechte (state duty to protect)

Demgegenüber verpflichtet die Pflicht zum Schutz der Menschenrechte die Staaten zu einem aktiven Tun. Sie müssen Vorkehrungen treffen, um den Genuss der Menschenrechte tatsächlich zu schützen. Die erforderlichen Vorkehrungen beziehen sich dabei nicht nur auf das eigene staatliche Handeln, sondern umfassen insbesondere auch die Pflicht, dafür Sorge zu tragen, dass die Menschenrechte nicht von Dritten verletzt werden. Als Dritte kommen folglich alle Arten von nicht-staatlichen Akteuren (Individuen, Unternehmen etc.)⁹ in Frage. Inhaltlich umfasst die staatliche Schutzpflicht jedoch nicht nur die Pflicht, Verletzungen zu verhüten, sondern konkret auch mögliche Verletzungen zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen.

— Pflicht zur Gewährleistung der Menschenrechte (state duty to fulfil)

Die Gewährleistungspflicht verpflichtet die Staaten letztlich, die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, dass ein Individuum seine Menschenrechte tatsächlich realisieren kann. Im Vordergrund steht hier die Schaffung der institutionellen, rechtlichen und verfahrensmässigen Rahmenbedingungen, die den Genuss der Menschenrechte ermöglichen.

Die Summe dieser drei Verpflichtungsebenen macht die Grundarchitektur menschenrechtlicher Verpflichtungen der Staaten aus und determiniert gleichzeitig, was ein Staat im Hinblick auf die Realisierung der Menschenrechte zu tun bzw. zu unterlassen hat.

Die vorgenannte allgemeine Grundarchitektur menschenrechtlicher Verpflichtungen des Staates entfaltet sich denn auch vollständig in wirtschaftlichen Kontexten. Aufgrund der faktischen Gegebenheiten der aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse kommt dabei aus Sicht des Staates insbesondere seiner Pflicht zum Schutz der Menschenrechte (state duty to protect) primäre Bedeutung zu. Dies hängt mit der augenfälligen Tatsache zusammen, dass der Staat in Relation zu den gesamtwirtschaftlichen Transaktionen in den seltensten Fällen selbst aktiv als wirtschaftlicher Akteur auftritt. Im Regelfall sind es nicht-staatliche Akteure, wie in erster Linie Unternehmen, die den Wirtschaftsalltag prägen und folglich als potentielle Gefährder der Menschenrechte in wirtschaftlichen Kontexten in Frage kommen. Sind zwar die entsprechenden Akteure selbst nicht an die Menschenrechte gebunden¹⁰, entbindet dies den Staat in keiner Weise von seiner staatlichen Schutzpflicht und der damit zusammenhängenden Pflicht, geeignete Vorkehrungen zu treffen, allfällige Beeinträchtigungen der Menschenrechte durch private Akteure zu unterbinden.

Die entscheidenden praktischen Fragen, die an diese rechtliche Grunderkenntnis anschliessen sind a) was in inhaltlicher Sicht die staatliche Schutzpflicht in wirtschaftlichen Kontexten ausmacht, und b) welche räumliche Ausdehnung die staatliche Schutzpflicht eines Staates innerhalb des globalisierten Wirtschaftssystems annimmt. Erst mit der Beantwortung dieser Grundfragen lässt sich in der Folge der Abgleich vornehmen, inwieweit das Handeln eines Staates in dem konkreten Bereich im Einklang steht mit seinen rechtlichen Verpflichtungen.

Der Vollständigkeit halber gilt es darauf hinzuweisen, dass in den Fällen, in denen der Staat selbst als wirtschaftlicher Akteur auftritt oder faktische Kontrolle¹¹ über die Handlungen eines privaten Unternehmens ausübt, offensichtlich auch seine generelle Pflicht zur Achtung der Menschenrechte eine elementare Rolle einnimmt. In diesen Konstel-

lationen können allfällige Beeinträchtigungen der Menschenrechte durch Unternehmen ihm unter Umständen direkt zugerechnet werden.

1.2 Inhaltliche Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht in wirtschaftlichen Kontexten

Im Hinblick auf die inhaltliche Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht in wirtschaftlichen Kontexten gilt es in der Folge zwischen zwei Ebenen zu differenzieren: Einerseits stellt sich die Frage, welche Menschenrechte in wirtschaftlichen Kontexten überhaupt vom Staat zu schützen sind. Andererseits gilt es, die prozedurale Frage zu beantworten, wie die konkreten Menschenrechte als Ausfluss der staatlichen Schutzpflicht effektiv geschützt werden können.

Während die erste Frage relativ einfach zu beantworten ist – zu schützen sind all jene Menschenrechte, die in wirtschaftlichen Kontexten potentiell betroffen sein können¹² und zu deren Einhaltung sich der Staat aufgrund der Ratifizierung der entsprechenden Konventionen verpflichtet hat –, gestaltet sich die Beantwortung der Frage nach dem «wie» deutlich komplexer. Bis anhin fehlen auf völkerrechtlicher Ebene verpflichtende Vorgaben zur genauen Inhaltsbestimmung der Schutzpflicht in wirtschaftlichen Kontexten. Nichtsdestoweniger lassen sich auf internationaler Ebene gewisse autoritative Auslegungshilfen finden, die eine sinnvolle Annäherung an die prozedurale Ausgestaltung der staatlichen Schutzpflicht ermöglichen. Sind diese Auslegungshilfen zwar für sich genommen für die Staaten weitestgehend rechtlich nicht verbindlich, definieren sie letztlich dennoch den *state of the art*, welche staatlichen Vorkehrungen getroffen werden sollten, um seinen rechtlich verbindlichen Verpflichtungen nachzukommen. Im Vordergrund stehen diesbezüglich für die Schweiz insbesondere die Vorgaben der UNO. Neben den entsprechenden Regulierungsbemühungen des UNO-Menschenrechtsrats,¹³ die von der Schweiz finanziell und inhaltlich unterstützt wurden¹⁴, finden sich zusätzliche wichtige Auslegungshilfen – gerade in Bezug auf einzelne konkrete Menschenrechte – in den zwar ebenfalls rechtlich nicht verbindlichen doch nichtsdestoweniger autoritativen *general comments* und *concluding observations* der UN-Menschenrechtsausschüsse¹⁵. Ebenso können die Arbeiten der *UN Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*¹⁶ als wichtige Erkenntnisquelle dienen. Ergänzt und teilweise konkretisiert werden diese Vorgaben der UNO durch korrespondierende Interpretationen und Empfehlungen auf regionaler Ebene wie etwa durch den Europarat¹⁷ und die OECD¹⁸.

Zentrales Grundgerüst und Referenzrahmen all dieser Auslegungshilfen stellt letztlich in kondensierter Form die erste Säule der UNGPs für Wirtschaft und Menschenrechte

dar, wobei in den Leitprinzipien 1 bis 10 der Versuch einer Auslegeordnung der staatlichen Schutzpflicht unternommen wird.¹⁹ Diese Auslegeordnung lässt sich der leichteren Übersichtlichkeit halber in folgende thematische Cluster untergliedern:

1. Aufgreifen der völkerrechtlich verankerten menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten und Präzisierung betreffend Ausdehnung der staatlichen Schutzpflicht (Leitprinzipien 1, 2 und 7)
 - Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte einschliesslich Unternehmen²⁰ in ihrem Hoheitsgebiet und/oder ihrer Jurisdiktion
 - Ergreifen von geeigneten Massnahmen (Politiken, Gesetzgebung, sonstige Regelungen und gerichtliche Entscheidungsverfahren), um solche Verletzungen zu verhüten, zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen²¹
 - Kommunikation der Erwartung, dass alle in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen und/oder ihrer Jurisdiktion unterstehenden Wirtschaftsunternehmen bei ihrer gesamten Geschäftstätigkeit im In- und Ausland die Menschenrechte achten
 - Besondere Unterstützung von Unternehmen, die in Konfliktgebieten operieren²²
2. Mögliche Instrumentarien und «smart-mix»-Empfehlung (Leitprinzip 3)
 - Durchsetzung bestehender Rechtsvorschriften, welche die Achtung von Menschenrechten durch Unternehmen einfordern
 - Bereitstellung von wirksamen Handlungsanleitungen für Unternehmen, zur Achtung der Menschenrechte in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit
 - Streben nach einer intelligenten Mischung nationaler und internationaler, bindender und **rechtlich unverbindlicher** Massnahmen, um Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu fördern
3. Besondere Verflechtungen zwischen Staat und Unternehmen (Leitprinzipien 4 bis 6)
 - Ergreifung von zusätzlichen Massnahmen zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen, die sich in staatlichem Eigentum befinden, unter staatlicher Kontrolle stehen oder von staatlichen Stellen erhebliche Unterstützung und Dienstleistungen erhalten (z.B. Exportgarantien, Investitionsversicherungen etc.)

- Ausübung einer angemessenen Aufsicht bei Public-Private-Partnerships und beim Outsourcing von Staatsaufgaben²³
- Berücksichtigung der Achtung der Menschenrechte bei öffentlicher Beschaffung

4. Gewährleistung von Politikkohärenz (Leitprinzipien 8 bis 10)

- Ressort-übergreifendes Mainstreaming²⁴ der Kerngehalte der UNGPs innerhalb der gesamten Verwaltung (horizontale und vertikale Politikkohärenz)
- Sicherstellung von ausreichendem Politikspielraum zur Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen bei Wirtschaftsvereinbarung mit anderen Staaten oder Unternehmen
- Mainstreaming der UNGPs innerhalb von multilateralen Institutionen mit Wirtschaftsbezug

Dieses Grundraaster gilt es zu erweitern im Hinblick auf die staatliche Pflicht, mögliche Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen. Orientierungspunkt hierfür liefert in Bezug auf wirtschaftliche Kontexte insbesondere die dritte Säule der UNGPs, soweit die darin enthaltenen Leitprinzipien direkt an die Staaten adressiert sind.²⁵ Dabei lassen sich die folgenden zwei ergänzenden Cluster bilden:

5. Zugänglichmachung von wirksamen staatlichen gerichtlichen Mechanismen (Leitprinzip 26)

- Gewährleistung der Unparteilichkeit, Integrität und Fähigkeit der nationalen Gerichte
- Abbau von rechtlichen²⁶ und praktischen²⁷ Zugangsschranken²⁸ zu nationalen Gerichten

6. Zugänglichmachung von wirksamen und geeigneten staatlichen nicht-gerichtlichen Mechanismen (Leitprinzipien 27 und 31)

- Erweiterung der Mandate bestehender und Schaffung neuer staatlicher aussergerichtlicher Mechanismen
- Bekanntmachung von staatlichen aussergerichtlichen Wiedergutmachungsmechanismen²⁹
- Ausbau der Wirksamkeit staatlicher aussergerichtlicher Mechanismen³⁰

Die Summe dieser sechs vorgenannten Themencluster offenbart das mögliche Koordinatensystem des staatlichen Handelns zur inhaltlichen Umsetzung der staatlichen Schutzpflicht in wirtschaftlichen Kontexten.

Aus staatlicher Sicht stellen innerhalb dieses Koordinatensystems die in UNGP 4 genannten Unternehmen, die sich in staatlichem Eigentum befinden oder unter staatlicher Kontrolle stehen einen gewissen Sonderfall dar.³¹ Dies deshalb, weil in Bezug auf diese Unternehmen nicht nur die in der zweiten Säule der UNGPs verankerte unternehmerische Verantwortlichkeit zur Respektierung der Menschenrechte spielt, sondern auch eine Überschreitung der Grenze zwischen staatlicher Schutzpflicht und staatlicher Respektierungspflicht wahrscheinlicher erscheint, als bei privaten Unternehmen.³² Gleichzeitig besitzen die Staaten im Hinblick auf diese Unternehmen einen deutlich höheren *Leverage*-Effekt im Hinblick auf die tatsächliche Umsetzung der unternehmerischen Verantwortung, die Menschenrechte in der gesamten Geschäftstätigkeit zu achten.³³ Darüber hinaus zeigt sich hier eine indirekte Verlinkung zur von UNGP 8 geforderten horizontalen Politikkohärenz³⁴. Und nicht zuletzt kommt diesen Unternehmen eine gesamtwirtschaftliche Vorbildfunktion zu, die aus der Umsetzungsperspektive heraus einen wichtigen Gradmesser für die Legitimität und Kreditibilität der staatlichen Massnahmen in diesem Bereich darstellt.³⁵ So betont denn auch etwa die OECD, dass staatseigene Unternehmen hohe Standards für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln (bezüglich Umwelt, Arbeitsschutz, öffentlicher Gesundheit und Sicherheit sowie den Menschenrechten) einhalten sollen. Diese Erwartungen des Staates sollen der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden und die Mechanismen für ihre Umsetzung klar festgelegt sein.³⁶

1.3 Räumliche Ausdehnung der staatlichen Schutzpflicht in wirtschaftlichen Kontexten

Nebst der inhaltlichen Bestimmung ist für die vollständige Erfassung der staatlichen Schutzpflicht in wirtschaftlichen Kontexten essentiell, abzuklären, wie weit sich diese in geographischer Hinsicht sowohl mit Blick auf das rechtliche «Dürfen» als auch das rechtliche «Müssen» des Staates erstreckt. Insbesondere extraterritoriale Sachverhalte werfen diesbezüglich eine Fülle von rechtlichen Fragen auf. Gleichzeitig sind sie gerade aufgrund der globalisierten Wirtschaftsbeziehungen im Kontext des Themas Menschenrechte und Wirtschaft von erheblicher Bedeutung. Umfassend aufgearbeitet für die Schweiz wurde die entsprechende Fragestellung der Extraterritorialität 2016 in einer Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte zu Händen der Abteilung menschliche Sicherheit des EDA, des Bundesamt für Justiz und des Staatssekretariats für Wirtschaft.³⁷ Die Studie kommt nach

einer Abgleichung des völkerrechtlichen Rahmens mit dem *status quo* in der Schweiz zu dem Schluss, dass die Schweiz den in dem konkreten wirtschaftlichen Kontext kaum vorhandenen, verpflichtenden völkerrechtlichen Vorgaben grundsätzlich nachkommt.³⁸ Angedeutet wird in der entsprechenden Studie jedoch, dass sich die Interpretation der diesbezüglichen völkerrechtlichen Vorgaben im Fluss befindet.

Als jüngste Entwicklung sind deshalb die zwar *stricto sensu* rechtlich nicht verbindlichen (nichtsdestoweniger autoritativen) Äusserungen der UNO-Menschenrechtsausschüsse zu berücksichtigen. Im Vordergrund steht dabei der im August 2017 verabschiedete *General Comment No. 24 des Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, der sich ausführlich zur Extraterritorialität der staatlichen Schutzpflicht in wirtschaftlichen Kontexten äusserst.³⁹

Ausgangspunkt ist die Feststellung des Ausschusses, dass aus dem UNO-Pakt-I extraterritoriale Verpflichtungen der Staaten entstehen können *“when a State party may influence situations located outside its territory, consistent with the limits imposed by international law, by controlling the activities of corporations domiciled in its territory and/or under its jurisdiction, and thus may contribute to the effective enjoyment of economic, social and cultural rights outside its national territory.”*⁴⁰ Um ihrer staatlichen Schutzpflicht nachzukommen, sind Staaten nach Auffassung des Ausschusses entsprechend gehalten:

Tabelle 1: Empfehlungen zur staatlichen Schutzpflicht⁴¹

Empfehlung	Mögliche Massnahmen
... Massnahmen zu ergreifen, um Verletzungen der Konventionsrechte, die ausserhalb ihres Hoheitsgebiets aufgrund von Tätigkeiten von Unternehmen geschehen, über die sie Kontrolle ausüben können ⁴² , zu verhindern und zu beseitigen (para. 30 & 31)	<ul style="list-style-type: none"> – gesetzliche Regulierungen – Anreizsetzung bei öffentlichen Vergabeentscheiden
... geeignete Massnahmen zu ergreifen zur Verhinderung von Menschenrechtsbeeinträchtigungen, selbst wenn keine direkte Verantwortlichkeit dazu besteht, jedoch voraussehbar war, dass die Beeinträchtigung mit der Ergreifung von vernünftigen Massnahmen hätte verhindert werden können (para. 32)	<ul style="list-style-type: none"> – besondere due diligence Mechanismen in Risiko-Sektoren (z.B. Rohstoffbereich)
... von den Unternehmen zu verlangen, dass diese sich nach besten Kräften darum bemühen, dass Unternehmen, auf die diese Einfluss nehmen können (insbesondere Tochterunternehmen, aber auch Unternehmen, in die sie investiert haben und unabhängig davon, ob diese im In- oder Ausland domiziliert sind) sowie Geschäftspartner (z.B. Lieferanten, Subunternehmer, Franchisenehmer) die Konventionsrechte achten (para. 33)	<ul style="list-style-type: none"> – Verankerung von Reporting-Verpflichtungen über verabschiedete Policies und implementierte Verfahren der Unternehmen zur Respektierung der Menschenrechte und Wiedergutmachung von Verletzungen
... die internationale Kooperation mit anderen Staaten auf Ebene der Ermittlungsbehörden und den Gerichten zu stärken, um <i>accountability gaps</i> , Rechtsunsicherheit und <i>forum shopping</i> zu minimieren (para. 34 & 35)	<ul style="list-style-type: none"> – Verstärkte direkte internationale Zusammenarbeit der Ermittlungsbehörden – Verabschiedung von internationalen Instrumenten zur Verminderung von «<i>conflicts of jurisdiction</i>»

Wie sich dies in der Praxis des Ausschusses widerspiegelt, lässt sich anhand der *concluding observations* ablesen. So ist das *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* – ähnlich wie bereits das *Committee on the Rights of the Child*⁴³ – systematisch dazu übergegangen, in seinen *concluding observations* ein eigenständiges Kapitel zum Thema Wirtschaft & Menschenrechte zu führen, wobei jeweils gerade auch die Frage der Extraterritorialität explizit behandelt wird. Beispielhaft veranschaulicht werden kann dies an den jüngsten Empfehlungen an Kolumbien, Russland und Südkorea, wo unter anderem Folgendes empfohlen wird:

- *“Act upon allegations of violations of human rights resulting from activities of Korean companies, domestically and abroad, that are brought to its attention and ensure that victims can claim reparations through the State party’s judicial and non-judicial mechanisms.”*⁴⁴
- *“Take appropriate legislative and administrative measures, including the incorporation of human rights due diligence, to ensure that business enterprises operating in the State party do not adversely affect the enjoyment of economic, social and cultural rights in the course of their work.”*⁴⁵
- *“Take all necessary measures to ensure the legal liability of companies based in, or managed from, the State party’s territory regarding violations of economic, social and cultural rights resulting from their activities conducted abroad.”*⁴⁶

Bei sämtlichen dieser Empfehlungen geht es nicht um das Ergreifen von direkten extraterritorialen Massnahmen.⁴⁷ Vielmehr werden die Staaten aufgefordert, innerstaatliche Regulierungen mit extraterritorialer Wirkung zu erlassen.⁴⁸ Im Ergebnis lässt sich jedoch eine klare Tendenz dahingehend ausmachen, dass die geographische Ausdehnung der staatlichen Schutzpflicht klarer gefasst wird und sich das regulative Handeln der Staaten zur Wahrnehmung ihrer Schutzpflicht auch auf das Verhalten von Unternehmen im Ausland richten muss.

1.4 Instrumentelle Ebene – Die Erarbeitung von Nationalen Aktionsplänen zur Umsetzung der UNGPs

Ein weiteres elementares Puzzle-Teil im Hinblick auf die internationalen Erwartungen an die Staaten betreffend Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht in wirtschaftlichen Kontexten ist die Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans (NAP) zur Umsetzung der UNGPs.⁴⁹ Dabei ist die Erarbeitung eines NAP selbst nur mittelbarer Bestandteil der staatlichen Schutzpflicht. In erster Linie ist es ein Dis-

seminations- und Implementierungsinstrument in Bezug auf die konkret ergriffenen Massnahmen des Staates zur Ausübung seiner Schutzpflicht und ein Kommunikationsinstrument zur Vermittlung der staatlichen Erwartungen an Unternehmen.⁵⁰ Grundsätzlich besteht denn auch für Staaten keine rechtlich bindende Verpflichtung, einen NAP zu erarbeiten und zu verabschieden. Es hat sich jedoch auch diesbezüglich ein sich verdichtendes Netz von rechtlich unverbindlichen Empfehlungen internationaler Organe entwickelt, wie etwa die entsprechenden Empfehlungen des UNO-Menschenrechtsrats⁵¹, des Europarates⁵², der EU⁵³ oder des *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*⁵⁴ zeigen. Bis heute haben 19 Staaten einen NAP verabschiedet und weitere 22 Staaten offiziell mit der Ausarbeitung begonnen.⁵⁵

Auch hinsichtlich der inhaltlichen und prozeduralen Anforderungen an einen NAP bestehen keine rechtlich verbindlichen Regeln, doch lassen sich auch hier autoritative Interpretationsquellen ausmachen. Im Vordergrund steht der 2016 erarbeitete Leitfaden der *UN Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*⁵⁶, den beispielsweise der Europarat seinen Mitgliedern als zentrales Hilfsmittel für die Erarbeitung eines NAPs empfiehlt.⁵⁷ Auch die Schweiz⁵⁸ hat diesen Leitfaden der UN Working Group als Grundlage für die Erarbeitung ihres NAP herangezogen. Im Hinblick auf die **inhaltlichen Mindestanforderungen** lassen sich dabei vier Themencluster ausmachen⁵⁹:

- Der NAP muss in einem nichtausgrenzenden und transparenten Verfahren entwickelt werden, an dem sich alle relevanten Stakeholder beteiligen können, wobei auch sämtliche Informationen zum Prozess auf allen Verfahrensstufen transparent geteilt werden müssen.
- Der NAP muss auf den UNGPs fassen und adäquat die staatlichen Menschenrechtspflichten zum Schutz gegen wirtschaftsbezogene Menschenrechtsbeeinträchtigungen und zum Zugang zu Wiedergutmachungsmechanismen wiedergeben. Darüber hinaus muss der NAP die staatliche Erwartung an die Unternehmen kommunizieren, dass diese ihrer Verantwortung, die Menschenrechte in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit zu achten, mit der Implementierung von due diligence Prozessen und Wiedergutmachungsmechanismen nachkommen. Zusätzlich muss der NAP das Prinzip der Nichtdiskriminierung und das Gleichheitsgebot achten.
- Der NAP muss kontext-spezifisch sein und die aktuellen und potentiellen / zukünftigen menschenrechtlichen Problemfelder des Staates in wirtschaftlichen Kontexten abbilden.⁶⁰ Dies umfasst sowohl die Problemfelder innerhalb des eigenen Territoriums/Jurisdiktion, als auch negative Auswirkungen von unternehmerischer

Tätigkeit ausserhalb der eigenen Jurisdiktion. Der Staat soll diejenigen realistischen und passenden Massnahmen ergreifen, die den grösstmöglichen vorbeugenden Effekt haben und eine Wiedergutmachung entstandener Menschenrechtsbeeinträchtigungen ermöglichen.

- Der NAP muss regelmässig unter Einbezug der Stakeholder überprüft und aktualisiert werden. Im Ergebnis muss der fortlaufende NAP-Prozess insbesondere auf sich ändernde Kontexte reagieren und eine kumulative Verbesserung der Situation anstreben können.

Ebenso finden sich **prozedurale Empfehlungen** der *Working Group* zum Aufbau eines Model-NAP⁶¹:

- Verpflichtungserklärung zur Umsetzung der UNGPs
- Hintergrundinformationen zum Kontext des NAP (Einordnung des NAPs in das Gerüst sonstiger staatlicher Policies / Erkenntnisse aus der vorgelagerten *mapping exercise* der konkreten menschenrechtlichen Problemfelder)
- Ausdruck der staatlichen Erwartungen an Unternehmen im Hinblick auf deren Verantwortung, die Menschenrechte zu respektieren (Verknüpfung der ersten und zweiten Säule der UNGPs)
- Kontextualisierte Darlegung (orientiert an der Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht gemäss der ersten und dritten Säule der UNGPs), wie der Staat aktuell negative Auswirkungen in wirtschaftlichen Kontexten adressiert und welche zukünftigen Schritte er diesbezüglich plant. Der Staat soll dabei sicherstellen, dass die Massnahmen a) konkret, b) messbar und c) erreichbar sind. Diesbezüglich wird empfohlen:
 - klare Ziele zu definieren,
 - zu ergreifende Massnahmen zu spezifizieren,
 - klare Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltung zuzuordnen,
 - einen Zeitplan für die Umsetzung der Massnahmen zu definieren und
 - Indikatoren zu definieren, an denen sich der Grad der Implementierung und die praktische Auswirkung der Massnahme messen lassen.
- Klare Regelung der Prozesse, wie die Implementierung des NAP überwacht wird und wie und wann der NAP aktualisiert wird.

Zusätzliche Interpretationshilfen in prozeduraler und inhaltlicher Hinsicht wurden von staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen entwickelt. Das 2014 erstmals publizierte und 2017 aktualisierte NAP-Toolkit⁶² stellt das wohl ausführlichste Instrument dar. Hinzu kommen komparative Studien über die bereits verabschiedeten NAPs, die insbesondere als Benchmarking-Instrumente wertvoll sind.⁶³

1.5 Zwischenfazit – Eine Blaupause zur inhaltlichen Präzisierung der staatlichen Schutzpflicht in wirtschaftlichen Kontexten im Einklang mit den UNGPs

Zusammenfassend bleibt folglich festzuhalten, dass sich die staatliche Schutzpflicht offensichtlich auch auf wirtschaftliche Kontexte erstreckt und der Staat die rechtlich verbindliche Pflicht hat, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um Verletzungen durch Unternehmen zu verhüten, mögliche ereignete Verletzungen zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen. Referenzpunkt für die räumliche Geltung der staatlichen Schutzpflicht sind das eigene Territorium und der Geltungsbereich der eigenen Jurisdiktion. Letztere kann sich in den dargelegten Konstellationen (Kap. 1.3) auch über das eigene Territorium hinaus entfalten und es zeichnet sich eine zunehmende Erweiterung der extraterritorialen Reichweite der staatlichen Schutzpflicht ab, wobei insbesondere nationale Massnahmen mit extraterritorialer Wirkung in den Fokus kommen.

Nicht abschliessend und weitgehend unverbindlich geregelt ist jedoch die Frage, «wie» die Staaten inhaltlich ihrer Schutzpflicht in wirtschaftlichen Kontexten nachkommen müssen. Dies hängt – historisch gewachsen – primär mit der Output-Orientierung der Völkerrechtsordnung als Ausdruck der Staatensouveränität zusammen. Verkürzt gesagt ist es aus völkerrechtlicher Sicht weitestgehend zweitrangig⁶⁴, wie ein Staat seine Schutzpflicht umsetzt, solange im Ergebnis die verpflichtenden völkerrechtlichen Normen nicht verletzt werden. Um hier jedoch einen Blindflug der Staaten zu vermeiden, findet sich eine Fülle von Empfehlungen, die den Staaten beim Befolgen ihrer Schutzpflicht helfen soll und so indirekt durch die Vermittlung eines Orientierungsrahmens auf eine Harmonisierung der staatlichen Bemühungen hinwirkt. Die Summe der vorgenannten Kriterien (Kap. 1.2–1.4) ergibt so letztlich die Blaupause, an der sich Staaten bei der Umsetzung ihrer staatlichen Schutzpflicht in wirtschaftlichen Kontexten orientieren können.⁶⁵

Im Hinblick auf diese Blaupause lassen sich zwei thematische Schwerpunkte ausmachen, die für das erfolgreiche Nachkommen der staatlichen Schutzpflicht massgeblich sind: Der erste Schwerpunkt betrifft die ergriffenen regulatorischen Massnahmen zur praktischen Umsetzung der UNGPs und insbesondere die Findung des idealen smart-

mix staatlicher Regulierungsbemühungen. Der zweite Schwerpunkt tangiert die Frage der Kommunikation der Massnahmen und Erwartungen (Mainstreaming & Dissemination), wobei insbesondere dem NAP eine entscheidende Rolle zukommen kann. Wichtig ist die Erkenntnis, dass diese zwei Themenschwerpunkte – wie nachfolgend aufgezeigt wird – in einer direkten Korrelation zueinanderstehen:

In Bezug auf den smart-mix von regulatorischen Massnahmen⁶⁶ drängt sich begrifflich auf, dass zwangsläufig ein «Mix» aus verbindlichen und unverbindlichen Massnahmen vom Staat zu ergreifen sei, dass also ein Abstellen auf ausschliesslich unverbindliche Massnahmen zwangsläufig kein «Mix» darstellen könne. Eine derartige rein begriffliche Auslegung zielt jedoch an der entscheidenden Fragestellung vorbei. Massgeblich ist auch hier einzig und allein, ob die ergriffenen staatlichen Massnahmen geeignet und effektiv sind, und das vordefinierte Ziel – Verletzungen der Menschenrechte durch Unternehmen zu verhüten, mögliche sich ereignete Verletzungen zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen – erreicht wird. Grundsätzlich bestehen zum jetzigen Zeitpunkt keine rechtlich verbindlichen Vorgaben, dass zur Umsetzung der staatlichen Schutzpflicht verbindliche Massnahmen zu ergreifen sind⁶⁷, auch wenn gewisse UNO-Menschenrechtsausschüsse damit beginnen, mit ihren Empfehlungen in diese Richtung zu tendieren.⁶⁸ Folglich ist es rechtlich grundsätzlich möglich, ausschliesslich unverbindliche Regulierungsmassnahmen zu ergreifen, solange das Ziel – die Gewährleistung der staatlichen Schutzpflicht – im Ergebnis erreicht wird. Deutlich wichtiger als die Wahl des Regulierungsmittels an sich (verbindlich / unverbindlich) ist somit vielmehr die Sicherstellung, dass mit den gewählten Mitteln:

- a) der richtige Adressatenkreis vollständig erreicht wird,
- b) die Adressaten die notwendigen Massnahmen tatsächlich umsetzen / implementieren und
- c) im Ergebnis das von der Massnahme gewünschte Ziel effektiv erreicht wird.

In den Fokus gelangen somit aus staatlicher Sicht in erster Linie auch Messbarkeits- und Monitoring-Fragen, wie die Erreichung dieser drei Kriterien effektiv sichergestellt werden kann (z.B. Überprüfung der tatsächlichen Implementierung, Definition von Indikatoren zur Messbarkeit der Zielerreichung), damit der Staat seiner Schutzpflicht effektiv nachkommt.⁶⁹ Der Vorteil von verbindlichen Regeln liegt dabei sicherlich darin, dass durch die Allgemeinverbindlichkeit der Regelung die Erreichung des gewünschten Adressatenkreises sichergestellt ist und zudem in prozeduraler Hinsicht die möglichen Verfahrenswege (zivilrechtlich / strafrechtlich) vorgegeben sind und sich der Staat folglich zur Wahrnehmung seiner staatlichen Schutzpflicht

nur auf das Monitoring der Einhaltung der Bestimmungen und die Frage der Geeignetheit der Massnahmen zu konzentrieren hat. Bei unverbindlichen Regeln kommt für den Staat die aufwändige Aufgabe hinzu, sicherzustellen, dass der Adressatenkreis auch tatsächlich erreicht wird (fortlaufende Evaluation und Monitoring der Mainstreaming- und Disseminationsmassnahmen). Im Hinblick auf die tatsächliche Implementierung kann er zusätzlich auf keine direkten Sanktionierungsmechanismen (z.B. gerichtliche Verfahren) zurückgreifen, sondern muss vielmehr weitere Massnahmen ergreifen, um die effektive Implementierung sicher zu stellen.

Darin zeigt sich denn auch die enge Korrelation zum zweiten vorgenannten Schwerpunkt (Frage der Kommunikation der staatlichen Massnahmen und Erwartungen). Diese beschränkt sich nicht darauf, die Regeln zu veröffentlichen, sondern vielmehr auch zu kommunizieren, wie diese Regeln und Erwartungen in der Praxis tatsächlich eingehalten werden können. Hier spielt insbesondere die Differenzierung nach Zielgruppen eine wesentliche Rolle. So lässt sich ohne weiteres ein grösserer Unterstützungsbedarf von Seiten des Staates für KMUs ausmachen⁷⁰, als dies etwa bei Grossunternehmen mit eigenen Rechts-, Public-Affairs- und Nachhaltigkeits-Abteilungen der Fall ist. Beschränkt sich der Staat darauf, ausschliesslich unverbindliche Massnahmen zu ergreifen, um seiner staatlichen Schutzpflicht nachzukommen, nimmt die Form und Intensität der Kommunikation aus den vorgenannten Gründen eine nochmals deutlich wichtigere Rolle ein.

In der Folge (Kapitel 2) gilt es deshalb die ergriffenen Bemühungen der Schweiz zur Wahrnehmung ihrer staatlichen Schutzpflicht zu bündeln und mit der erarbeiteten Blaupause abzugleichen, um allfällige Lücken oder potentielle Schwachstellen in den ergriffenen Umsetzungsbemühungen der Schweiz eruieren zu können. Bereits an dieser Stelle sei der Vollständigkeit halber betont, dass allfällige Lücken nicht gleichzusetzen sind mit Verletzungen der staatlichen Schutzpflicht der Schweiz. Nichtsdestoweniger hilft das Schliessen dieser Lücken rein faktisch dabei, das Risiko einer Verletzung der staatlichen Schutzpflicht zu minimieren.

1.6 Vergleichende Staatenpraxis als Benchmarking-Instrument

Im Hinblick auf die notwendige inhaltliche Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht stellt sich zusätzlich die Frage, inwieweit der Vergleich mit den ergriffenen Massnahmen anderer Staaten ein geeignetes Instrument darstellt. Aus rein rechtlicher Sicht haben die Massnahmen von anderen Staaten keine direkte Auswirkung auf die Ausgestaltung der eigenen staatlichen Schutzpflicht. So besteht

beispielsweise keine Exkulpationsmöglichkeit für einen Staat durch Verweis auf die identische Praxis in anderen Staaten. Jedoch kommt der vergleichenden Perspektive indirekt ein gewisses Gewicht zu bei der Beantwortung der rechtlichen Frage, was im Einzelfall geeignete und zumutbare Massnahmen sind, um seiner staatlichen Schutzpflicht nachzukommen.

Es gibt gewichtige Gründe, die dafür sprechen, die ergriffenen Massnahmen von anderen Staaten zu studieren und gleichzeitig als regulative Inspirationsquellen zu nutzen. Dies hängt insbesondere mit dem elementaren Bedürfnis der transnational agierenden Wirtschaft zusammen, grenzüberschreitend in einem klaren und vereinheitlichten Regulierungsrahmen operieren zu können, der insbesondere auch Wettbewerbsverzerrungen aufgrund von Differenzen im Regulierungsniveau vorbeugt. Auf die Schaffung dieses ‚level playing field‘ zielt denn auch das in UNGP 10 verankerte Erfordernis der Politikkohärenz ab, das insbesondere auch kollektive Bemühungen im Rahmen von multilateralen Institutionen nahe legt.⁷¹ Punktuell wurden aus Sicht der Schweiz derartige vergleichende Untersuchungen erstellt.⁷² Die vergleichenden Studien fokussieren insbesondere auf dem Vergleich von gesetzlichen Massnahmen, wobei sich gerade im Hinblick auf die Sorgfalts- und Reporting-Verpflichtungen in der vergleichenden Perspektive eine Tendenz zur Transformation von *soft law* zu *hard law* ausmachen lässt.⁷³ Wenig beachtet wurde bisher in dieser vergleichenden Perspektive die Kommunikationsdimension bezüglich staatlicher Erwartungen (intern und extern) und insbesondere auch die möglichen Hilfestellungen der Staaten zur inhaltlichen Ausgestaltung der unternehmerischen Verantwortung zur Respektierung der Menschenrechte in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit. Gerade in diesen Bereichen versprechen kooperative Bemühungen der Staaten ebenfalls erhebliche Synergieeffekte und Ressourceneinsparungen. Ein wichtiges Hilfsmittel zur Verschaffung eines Überblicks über die Bandbreite möglicher kommunikativer Massnahmen kann diesbezüglich die sich im Aufbau befindliche vergleichende Datenbank des *Danish Institute for Human Rights* zu den bisher publizierten NAPs darstellen.⁷⁴

1.7 Exkurs: Berücksichtigung von umweltrechtlichen Massnahmen mit direkten und indirekten Auswirkungen auf die Menschenrechte in wirtschaftlichen Kontexten?

Zusätzlich stellt sich die Frage, inwieweit umweltrechtliche Massnahmen für die Verwirklichung der staatlichen Pflicht Menschenrechte in wirtschaftlichen Kontexten zu schützen, relevant sein können. Die Wirkungszusammenhänge zwischen menschenrechtlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Themen sind bereits seit längerem bekannt. Beleuchtet wird dabei insbesondere die ambivalente Rolle,

die Unternehmen einnehmen können⁷⁵: Einerseits wird das umweltschädigende Potenzial von Unternehmen hervorgehoben, das sich menschenrechtsbeeinträchtigend auswirken kann; andererseits wird aber ebenso betont, dass eine ressourcenschonende Wirtschaft zum Umweltschutz und so indirekt auch zu einer verbesserten Menschenrechtsslage beitragen kann. So schlägt denn auch etwa der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Brücke zwischen umweltrechtlichen Massnahmen und menschenrechtlichen Schutzpflichten der Mitgliedstaaten. Die Europäische Menschenrechtskonvention kennt zwar trotz Bemühungen des Europarats in diese Richtung kein eigenständiges Grundrecht auf eine gesunde Umwelt,⁷⁶ doch hat sich bspw. in der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 8 EMRK die Auffassung durchgesetzt, dass unter Umständen der staatliche Schutz dieses Grundrechts die Gewährleistung einer gesunden und sicheren Umwelt erfordern kann. In den entsprechenden Fällen geht es jeweils um Verletzungen von Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens), die auf störende Tätigkeiten von privaten Unternehmen zurückzuführen sind, wobei es der Staat unterlassen hat, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um die verletzenden (privaten) Emissionen zu unterbinden.⁷⁷

Kurz nach der Verabschiedung der UNGPs hat zudem der UNO-Menschenrechtsrat 2012 einen Sonderberichterstatler für das Thema Menschenrechte und Umwelt eingesetzt, dessen Arbeit aufs Engste mit den Stossrichtungen der UNGPs verbunden ist.⁷⁸ Auch diesbezüglich werden Erwartungen gegenüber den Staaten geäussert, zur Verwirklichung der Menschenrechte auf Unternehmen einzuwirken. So «ermuntert» etwa eine 2016 verabschiedete Resolution des UNO-Menschenrechtsrates zum Thema Menschenrechte und Umwelt die Staaten "to foster a responsible private business sector and to encourage corporate sustainability reporting (...)".⁷⁹

Im Ergebnis zeigt sich, dass insbesondere auch staatliche Massnahmen, die im Umweltschutzbereich ergriffen werden, erhebliche Auswirkungen haben können auf die Verwirklichung der Menschenrechte in wirtschaftlichen Kontexten. Die Herausforderung liegt dabei im Wesentlichen darin, die Kohärenz zwischen den ergriffenen Massnahmen sicherzustellen und somit die Verzahnung zwischen den einzelnen Aktionsplänen sichtbar zu machen.

2. Massnahmen der Bundesverwaltung zur Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht

2.1 Überblick: Arten von Massnahmen

Im Hinblick auf die von der Schweizerischen Bundesverwaltung ergriffenen Massnahmen zur Umsetzung ihrer staatlichen Schutzpflicht lassen sich diese in der Folge in regulatorische Massnahmen einerseits und Mainstreaming- und Disseminationsmassnahmen andererseits einteilen. Als zusätzliche Ebene kommt die prozedurale Dimension hinzu, wie die Schweiz der Empfehlung nachkommt, den NAP als fortlaufenden Policy-Prozess auszugestalten (fortlaufende Evaluation und Aktualisierung), um den sich ändernden menschenrechtlichen Problemfeldern gerecht werden zu können.

2.2 Regulatorische Massnahmen

Durch die gewählte Schwerpunktsetzung auf die Auslandsdimension der menschenrechtlichen Herausforderung in wirtschaftlichen Kontexten und dem damit einhergehenden Hervorstreichen des Spannungsfeldes von Aussenwirtschaftspolitik und Menschenrechtsschutz im NAP⁸⁰, fokussieren die meisten ergriffenen oder geplanten regulatorischen Massnahmen denn auch auf dieses Problemfeld.

Kernstück bilden dabei **vorbestehende verbindliche Gesetzgebungsakte**, bei denen bereits in den letzten Jahren menschenrechtliche Überlegungen partiell Eingang gefunden haben:

- Import- und Exportkontrollmassnahmen und Wirtschaftssanktionen⁸¹
- öffentliches Beschaffungswesen auf Bundesebene⁸²
- verstärkter Schutz der Kern-Arbeitsrechte im In- und Ausland⁸³

Die einzige vorbestehende verbindliche branchenspezifische Regulierung, die Eingang in den NAP gefunden hat, betrifft die Erbringung von privaten Sicherheitsdienstleistungen im Ausland.⁸⁴ Bestehende verbindliche Regulierungen im Hinblick auf die Umsetzung der unternehmerischen Verantwortung, die Menschenrechte in ihrer Geschäftstätigkeit zu achten (Verknüpfung zur zweiten Säule der UNGPs), beschränken sich im Wesentlichen auf die Inanspruchnahme von auslandsbezogenen staatlichen Dienstleistungen, wie sie im Rahmen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung erbracht werden.⁸⁵ Hinzu kommen mögliche Berichterstattungspflichten über Menschenrechtsrisiken

gemäss bestehenden Revisionspflichten (Art. 727 OR) und Kotierungsreglement (Art. 53).⁸⁶

Ankündigungen **möglicher neuer verbindlicher Regulierungen** betreffen insbesondere Berichterstattungspflichten und Transparenzvorschriften:

- Berichterstattungspflicht über nichtfinanzielle Informationen⁸⁷
- Offenlegungspflicht für Zahlungen an Regierungen⁸⁸
- Transparenz und Sorgfaltsprüfungen betreffend Mineralien aus Konfliktgebieten⁸⁹

Potentielle Regeländerungen werden zudem im Bereich des Zugangs zu Gerichten evaluiert (Abbau von praktischen Zugangsschranken).⁹⁰

Umrahmt werden diese bestehenden und möglichen verbindlichen Regulierungen durch ein verstärktes **Engagement der Schweiz im Bereich der Etablierung von (meist rechtlich unverbindlichen) internationalen Standards**.

Diese Standards zielen eine inhaltliche Ausgestaltung der unternehmerischen Verantwortung, die Menschenrechte in ihrer Geschäftstätigkeit zu achten, an:

- Erarbeitung von (sektorspezifischen) Richtlinien zu menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen insbesondere in Konflikt- und Hochrisikogebieten⁹¹
- Unterstützung von Initiativen zur Achtung der Arbeits- und Menschenrechte in der Wertschöpfungskette⁹²
- Entwicklung von Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung⁹³

Im Hinblick auf die allgemeine **Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte in ihrer Geschäftstätigkeit zu achten** und die dafür – gemäss zweiter Säule der UNGPs – notwendige Sorgfaltsprüfung im Bereich der Menschenrechte, sieht die Schweiz aktuell keinen regulatorischen Handlungsbedarf. Vielmehr unterstützt und fördert die Schweiz eine Sorgfaltsprüfung auf freiwilliger Basis.⁹⁴ Eine gewisse Ausnahme besteht diesbezüglich einzig im Hinblick auf staatsnahe Betriebe durch die Aufnahme von gewissen Nachhaltigkeitsverpflichtungen in die strategischen Zielvereinbarungen.⁹⁵

Punktuell gestärkt wurden zudem die **staatlichen nicht-gerichtlichen Streitbeilegungsmechanismen** durch die Schaffung eines mehrparteilichen Beirates zum Schweizer NKP gemäss den OECD-Leitsätzen⁹⁶ und eine stärkere Rolle der Auslandsvertretungen bei der Streitschlichtung.⁹⁷

2.3 Mainstreaming- und Disseminationsmassnahmen

Bezüglich der ergriffenen Mainstreaming- und Disseminationsmassnahmen gilt es nach dem jeweils adressierten Zielpublikum zu differenzieren. Die von der Schweiz ergriffenen Massnahmen richten sich a) an Unternehmen, b) an die eigenen Verwaltungseinheiten und c) an andere Staaten und internationale Organisationen.

a) Kommunikation der Erwartungen an und Unterstützung von Unternehmen:

Ausgangspunkt bildet die Absicht des Staates, Unternehmen bei der Implementierung der rechtlich unverbindlichen menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung zu unterstützen und diese zu fördern.⁹⁸ Wie genau diese **Unterstützung** ausgestaltet werden soll, lässt sich dem NAP nicht abschliessend entnehmen. So beschlagen zwar mehrere Politikinstrumente und Massnahmen dieses Thema⁹⁹, doch bleiben die Massnahmen weitestgehend abstrakt formuliert und werden nicht in konkrete Handlungen differenziert. Hilfsweise kann hier die Brücke zu weiteren Aktionsplänen und Positionspapieren der Bundesverwaltung im Bereich des Überthemas «Nachhaltigkeit» und der verantwortungsvollen Unternehmensführung geschlagen werden.¹⁰⁰ Diese liefern jedoch ebenfalls kein abschliessendes Manual, wie Unternehmen den Erwartungen des Bundes gerecht werden können.

Die **Förderung** besteht letztlich in der Verknüpfung mit den vorgenannten regulatorischen Massnahmen. So wird ein Teil staatlicher Dienstleistungen und die Inanspruchnahme von privaten Dienstleistungen durch den Staat von der tatsächlichen Implementierung von Sorgfaltsprüfungsmechanismen abhängig gemacht. Im Vordergrund stehen dabei die Dienstleistungen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung¹⁰¹, die Berücksichtigung in Vergabeentscheiden auf Bundesebene¹⁰², oder etwa in Bezug auf Public-Private-Partnerships in der Entwicklungszusammenarbeit¹⁰³.

b) Sicherstellung der vertikalen und horizontalen Politikkohärenz:

Im Hinblick auf die **Sicherstellung der vertikalen und horizontalen Politikkohärenz** bemüht sich die Schweiz insbesondere um eine verstärkte interdepartementale Zusammenarbeit¹⁰⁴ und um bundesinterne Sensibilisierungs- und Ausbildungsprogramme¹⁰⁵, um eine Kohärenz der verschiedenen Politiken und Strategien, die das Thema Wirtschaft & Menschenrechte tangieren, sicherstellen zu können¹⁰⁶. Die Kohärenzbemühungen sollen auch im Zuge der Ämterkonsultationen in neuen Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung kommen, um so die Konformität von neuen Gesetzen mit den UNGPs sicherzustellen.¹⁰⁷ Im Aussenver-

hältnis bemüht sich die Schweiz zudem um die Aufnahme von Kohärenzbestimmungen für Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards in Freihandels- und Investitionsschutzabkommen.¹⁰⁸ Zudem sollen die Bemühungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte Aufnahme finden in die zu erarbeitenden Staatenberichte zu Händen der UNO-Menschenrechtsausschüsse Aufnahme finden.¹⁰⁹

c) Kommunikation der Erwartungen gegenüber und Unterstützung von anderen Staaten und internationalen Organisationen:

Die dritte Stossrichtung der Kommunikationsbemühungen der Schweiz besteht in der finanziellen und politischen Unterstützung von verschiedenen internationaler Organisationen¹¹⁰, die sich mit dem Thema Wirtschaft und Menschenrechte befassen. Zudem sollen die UNGPs verstärkt in die politischen Konsultationen und Menschenrechtsdialoge mit anderen Staaten einfließen und bei gemeinsamen Projekten berücksichtigt werden.¹¹¹

2.4 Prozedurale Aspekte des NAPs

Hinsichtlich der dargelegten Hintergrundinformationen zum Kontext des NAPs, basiert die notwendige Eruiierung der Problemfelder im Wesentlichen auf den Ergebnissen der vorgängigen Stakeholder-Konsultation¹¹², was letztlich zur fast ausschliesslichen Fokussierung des NAPs auf die Aussenwirtschaftsdimension geführt hat. Vorgenommen wurde die notwendige Einordnung des NAPs in das Gerüst sonstiger staatlicher Policies zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte, wobei insbesondere das Verhältnis zum CSR-Positionspapier geklärt wurde (Komplementarität der Policies).¹¹³ Für die Frage, wie die staatlichen Erwartungen an Unternehmen, Menschenrechte in ihrer Geschäftstätigkeit zu respektieren, zum Ausdruck gebracht werden, kann auf die vorgängigen Ausführungen (Kap. 2.3.a) verwiesen werden.

Betreffend der kontextualisierten Darlegung, wie die Schweiz aktuell negative Auswirkungen in wirtschaftlichen Kontexten adressiert und welche zukünftigen Schritte sie diesbezüglich plant, findet sich eine klare Zuordnung der einzelnen Politikinstrumente an die Dienststellen der Bundesverwaltung. Das EDA und das WBF haben gemeinsam die Aufgabe, die Umsetzung des NAPs zu koordinieren.¹¹⁴ Ein allgemeiner Hinweis gibt es für den Umsetzungszeitplan.¹¹⁵ Demnach sollen alle Massnahmen innerhalb von vier Jahren umgesetzt werden.

Im NAP selbst sind zudem die Prozesse erläutert, wie die Implementierung des NAPs überwacht wird und wie der NAP aktualisiert wird: So erfolgt die Überprüfung des NAPs einmal pro Legislaturperiode (basierend auf einer externen

Gap-Analyse).¹¹⁶ Den Einbezug der betroffenen Stakeholder in die Überprüfung und Aktualisierung des NAPs soll durch die bereits eingesetzte Multi-Stakeholder-Begleitgruppe¹¹⁷ sichergestellt werden.

3. Kohärenz des NAPs zur Umsetzung der UNGPs mit den internationalen Empfehlungen?

3.1 Überblick: inhaltliche und prozedurale Anforderungen

Vergleicht man die in Kapitel 1 erarbeitete Blaupause zur inhaltlichen und prozeduralen Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht mit den in Kapitel 2 ergriffenen und geplanten Massnahmen der Schweiz¹¹⁸, lässt sich die Frage der Kohärenz des NAPs zur Umsetzung der UNGPs mit den internationalen Empfehlungen beantworten und allfällige Umsetzungslücken eruieren. Der Übersichtlichkeit halber wird auch hier zwischen den inhaltlichen und prozeduralen Anforderungen unterschieden.

3.2 Inhaltliche Anforderungen

a) Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte (UNGPs 1, 2, 3 und 7)

Durch die gewählte Fokussierung auf die Aussenwirtschaftsdimension beschränken sich auch die Ausführungen zur Durchsetzung bestehender Rechtsvorschriften, welche die Achtung von Menschenrechten durch Unternehmen einfordern, im Wesentlichen auf diesen Themenbereich (Import-, Exportkontrolle und Wirtschaftssanktionen). Unberücksichtigt bleibt der Umgang mit anderen vorbestehenden gesetzlichen Regulierungen im nationalen Kontext, die direkt oder indirekt die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen fördern können.¹¹⁹ In der Praxis werden diese vom Staat ebenfalls durchgesetzt, weshalb es nicht vollständig nachvollziehbar ist, weshalb einzig die genannten Bestimmungen Eingang in den NAP gefunden haben.

Bezüglich des gewählten smart-mix der Schweiz kann auf die vorgängigen Ausführungen (Kap. 1.5) verwiesen werden. So ist das gewählte Abstellen der Schweiz auf aktuell ausschliesslich unverbindliche Massnahmen grundsätzlich vereinbar mit der Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht. Es impliziert jedoch verstärkte Mainstreaming- und Disseminationsbemühungen des Bundes, um den Adressatenkreis tatsächlich zu erreichen und das Verhalten der Adressaten in die gewünschte Richtung zu beeinflussen.

Andernfalls setzt sich die Schweiz einem erhöhten Risiko aus, ihrer staatlichen Schutzpflicht nicht nachzukommen. Hilfreich zur Risikominimierung ist diesbezüglich das gewählte in Aussicht stellen des autonomen Nachvollzugs von EU-Regulierungen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung und zur Transparenz und Sorgfaltsprüfung betreffend Mineralien aus Konfliktgebieten. Im Vagen bleibt dabei jedoch, was die Indikatoren und Auslöser sind, die zu einem tatsächlichen regulativen Tätigwerden in diesem Bereich führen.¹²⁰

Im Hinblick auf die Kommunikation der Erwartung, dass alle in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen und / oder ihrer Jurisdiktion unterstehenden Wirtschaftsunternehmen bei ihrer gesamten Geschäftstätigkeit im In- und Ausland die Menschenrechte achten sollen, bleibt der Schweizer NAP im Wesentlichen auf einer abstrakten Stufe stehen. So werden zwar *awareness raising* und *capacity building* Kampagnen in Aussicht gestellt, ohne jedoch genauer zu spezifizieren, was diese beinhalten sollen und für welche Adressaten diese ausgelegt sind. Konkret festmachen lässt sich dies exemplarisch an der Kommunikation gegenüber KMUs. So wird zwar im NAP in Aussicht gestellt, dass diese soweit als möglich von Mehraufwand entlastet werden sollen, doch bleibt unklar, welche konkreten Massnahmen der Bund ergreift, um diese Unterstützungsleistung zu erbringen.¹²¹

Was die besondere Unterstützung von Unternehmen anbelangt, die in Konfliktgebieten operieren, decken sich die Massnahmen der Schweiz weitestgehend mit den Erwartungen und Empfehlungen zur Umsetzung der UNGPs. Unklar erscheint einzig, auf welche Frühwarnindikatoren der Bund abstellt, um staatliche Einrichtungen und Unternehmen frühzeitig auf Probleme aufmerksam zu machen.

b) Ergreifung von zusätzlichen Massnahmen im Nexus Staat & Wirtschaft (UNGPs 4, 5 und 6)

Gewisse Umsetzungsdefizite offenbaren sich in Bezug auf die Betonung der Vorbildfunktion von staatsnahen Betrieben. So wird zwar die Vorbildfunktion herausgehoben, ohne jedoch die Massnahmen genauer zu benennen, wie diese tatsächlich gewährleistet wird. Insbesondere die jetzige Ausgestaltung der vereinbarten Leistungsziele, wonach bundesnahe Unternehmen im Rahmen ihrer betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten eine nachhaltige Unternehmensstrategie verfolgen sollen (worunter wohl implizit auch die Respektierung der Menschenrechte in der gesamten Geschäftstätigkeit zu subsumieren ist), offenbart sich die Diskrepanz zu den Vorgaben der UNGPs. So steht die Rückkopplung der Respektierung der Menschenrechte an die betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten im klaren Widerspruch zu den Grundsätzen von UNGP 14.¹²² Im Ergebnis ist somit faktisch die Erwartung gegenüber staatsnahen Betrieben niedriger als gegenüber den übrigen Unterneh-

men, womit sie offensichtlich nicht ihrer Vorbildfunktion nachkommen können. Dass die staatsnahen Betriebe ihrer Vorbildfunktion bis jetzt nur unzureichend nachkommen, zeigt sich zudem faktisch darin, dass kein einziger dieser Betriebe die von den UNGPs vorgegeben Schritte zur Wahrnehmung der unternehmerischen Respektierungspflicht (zweite Säule der UNGPs) vollständig umgesetzt hat.¹²³

c) Gewährleistung von Politikkohärenz (UNGPs 8, 9 und 10)

Keine offensichtlichen Diskrepanzen bestehen in Bezug auf die bereits ergriffenen und geplanten Massnahmen zur Gewährleistung der horizontalen und vertikalen Politikkohärenz. Einzig im Hinblick auf die effektive Umsetzung der interdepartementalen Zusammenarbeit, stellt sich die Frage, ob hier der freiwillige Austausch die gewünschten Resultate sicherstellt. Veranschaulichen lässt sich dies anhand der Kerngruppe Internationale Menschenrechtspolitik (KIM), in der alle interessierten Departemente und Ämter vertreten sind. Für eine effektive Umsetzung der horizontalen Politikkohärenz ist nicht nur der Austausch der interessierten Departemente und Ämter von Nöten, sondern vielmehr die Sicherstellung des Austausches aller inhaltlich betroffenen Departemente und Ämter.

Insgesamt sind die Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltung zwar definiert, jedoch themenspezifisch stark fragmentiert. Im Ergebnis besteht dadurch die Gefahr, dass der NAP im Hinblick auf die Herstellung der Politikkohärenz als Liste von voneinander unabhängigen Massnahmen wahrgenommen wird und weniger als übergeordnete Strategie zur Zielerreichung.

d) Zugänglichmachung von wirksamen Wiedergutmachungsmechanismen (UNGPs 26, 27 und 31)

Um abschliessende Aussagen über die Kohärenz bezüglich Zugänglichmachung von wirksamen Wiedergutmachungsmechanismen machen zu können, gilt es die Ergebnisse der laufenden Studien abzuwarten.¹²⁴ Im Hinblick auf die staatlichen nicht-gerichtlichen Wiedergutmachungsmechanismen gilt es insbesondere die Korrelation zwischen den UNGPs 27 und 31 zu beachten. Praktisch veranschaulichen lässt sich dies an der geplanten Stärkung der bereits teilweise praktizierten ad-hoc-Streitbeilegung durch Auslandsvertretungen. Bewegt sich ein derartiger Mechanismus völkerrechtlich ohnehin schon in einem sensiblen Bereich, da er unter Umständen als Einmischung in innere Angelegenheiten des Gaststaates ausgelegt werden kann,¹²⁵ drängt sich in der Abgleichung mit den UNGPs insbesondere die Frage auf, wie sich ein derartiger Mechanismus prozedural den Wirksamkeitskriterien von UNGP 31 annähern kann.¹²⁶

3.3 Prozedurale Anforderungen

Die prozedurale Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht innerhalb des NAP-Prozesses sticht als grösste Diskrepanz zwischen den internationalen Umsetzungsempfehlungen und den Massnahmen des Bundes ins Auge. Der Schweizer NAP verzichtet weitestgehend auf die Definition von Indikatoren, mit welchen die Zielerreichung der ergriffenen und geplanten Massnahmen überhaupt überwachen werden können. Gerade unter Berücksichtigung der Tatsache, dass in Bezug auf den gewählten smart-mix an Regulierungen weitestgehend auf **rechtlich unverbindlicher** Massnahmen abgestellt wird, birgt dies aus der staatlichen Perspektive ein erhebliches Risiko, den völkerrechtlich vorgegebenen Erfordernissen der staatlichen Schutzpflicht nicht effektiv nachzukommen. Die tatsächliche Umsetzung der unternehmerischen Verantwortung, die Menschenrechte in ihrer Geschäftstätigkeit zu achten, kann nicht ermittelt werden.

Anhand des bisher verfügbaren Zahlenmaterials zeigt sich offensichtlich, dass der Bekanntheitsgrad des Inhalts der UNGPs bei Schweizer Unternehmen noch relativ beschränkt ist und nur ein kleiner Kreis von Unternehmen sich überhaupt an deren praktische Implementierung gemacht haben.¹²⁷ Besondere Bedeutung kommt somit den Disseminations- und fortlaufenden Monitoring-Bemühungen des Bundes zu. Orientiert an den internationalen Empfehlungen kommt dabei im Hinblick auf die Dissemination insbesondere der Entwicklung von praktischen Leitfäden zu den einzelnen Schritten eines unternehmerischen Menschenrechts-Due-Diligence Prozesses (mit besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse von KMUs) und entsprechender Implementierungs-Tools eine wichtige Bedeutung zu. Zu diesen Themen äussert sich der Schweizer NAP mit Ausnahme der laufenden Bemühungen im Rohstoff- und Finanzsektor bisher nicht. Ebenso wenig finden sich Hinweise, wie das Monitoring ausgeübt werden soll. So finden sich zwar Zuordnungen der einzelnen Massnahmen an die einzelnen Bundesstellen, es wird jedoch nicht dargelegt, an was sich die verantwortlichen Stellen in der Ausübung ihrer Verantwortung orientieren sollen.

3.4 Zwischenfazit: Umsetzungslücken

Der vorgängige Abgleich der von der Schweiz ergriffenen Massnahmen mit der Blaupause internationaler Empfehlungen zeigt insbesondere a) auf prozeduraler Ebene (fehlende Fortschritts-Messung & Monitoring), b) in Bezug auf den Nexus von Staat und Wirtschaft (staatsnahe Betriebe nehmen Vorbildfunktion nicht wahr) und c) bei der Kernfrage, wie die staatliche Erwartung an die unternehmerische Verantwortung Menschenrechte zu respektieren in der Praxis tatsächlich implementiert und umgesetzt wird (Nicht-

erreichung der Adressaten), elementare Umsetzungslücken auf. Die Umsetzungslücken sind zwar nicht mit einer Verletzung der staatlichen Schutzpflicht gleichzusetzen, sie stellen jedoch aus staatlicher Sicht ein erhöhtes Risiko dar, dass der Staat seiner Schutzpflicht in der Praxis nicht vollständig nachkommen kann.

B. Umsetzungsstand bei Schweizer Unternehmen

4. Ausgangspunkt: Die unternehmerische Verantwortung Menschenrechte zu achten

4.1 Die Grundarchitektur der unternehmerischen Verantwortung Menschenrechte zu achten

Mit der Verabschiedung der UNGPs im Juni 2011 durch den UNO-Menschenrechtsrat wurde erstmals ein international anerkannter Referenzrahmen für die unternehmerische Verantwortung Menschenrechte zu respektieren geschaffen. Während sich die UNGPs 1 bis 10 (Säule 1) der staatlichen Schutzpflicht («Protect») widmen (vgl. Abschnitt A), erläutern die UNGPs 11 bis 24 (Säule 2) die Verantwortung der Unternehmen Menschenrechte zu respektieren («Respect»). Es wird in diesem Kapitel die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung erläutert. Die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung ist das Kernelement der unternehmerischen Verantwortung Menschenrechte zu achten. Die UNGPs 25 bis 31 (Säule 3) beschreiben, dass Staaten und Unternehmen Betroffenen im Falle einer Verletzung angemessene und wirksame Abhilfemassnahmen gewähren müssen («Remedy»). Unternehmen sollten sich an staatlichen Instrumenten orientieren, sich aber an nicht-staatlichen Beschwerdemechanismen beteiligen. Wie in Abschnitt A erläutert, beschreibt die dritte Säule der UNGPs zusätzliche staatliche Pflichten, mögliche Menschenrechtsverletzungen in wirtschaftlichen Kontexten zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen (UNGPs 26, 27 und 31). Darin enthalten sind aber auch Anforderungen, die direkt an die Unternehmen adressiert sind (UNGPs 29, 30 und 31). Letztere werden in diesem Kapitel ebenfalls behandelt.

4.2 Die inhaltlichen Aspekte der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung

Die Verantwortung von Unternehmen, die Menschenrechte zu achten, wird in den UNGPs aufgeteilt in grundlegende und operative Prinzipien, auf welche im Folgenden genauer eingegangen wird.

Grundlegende Prinzipien

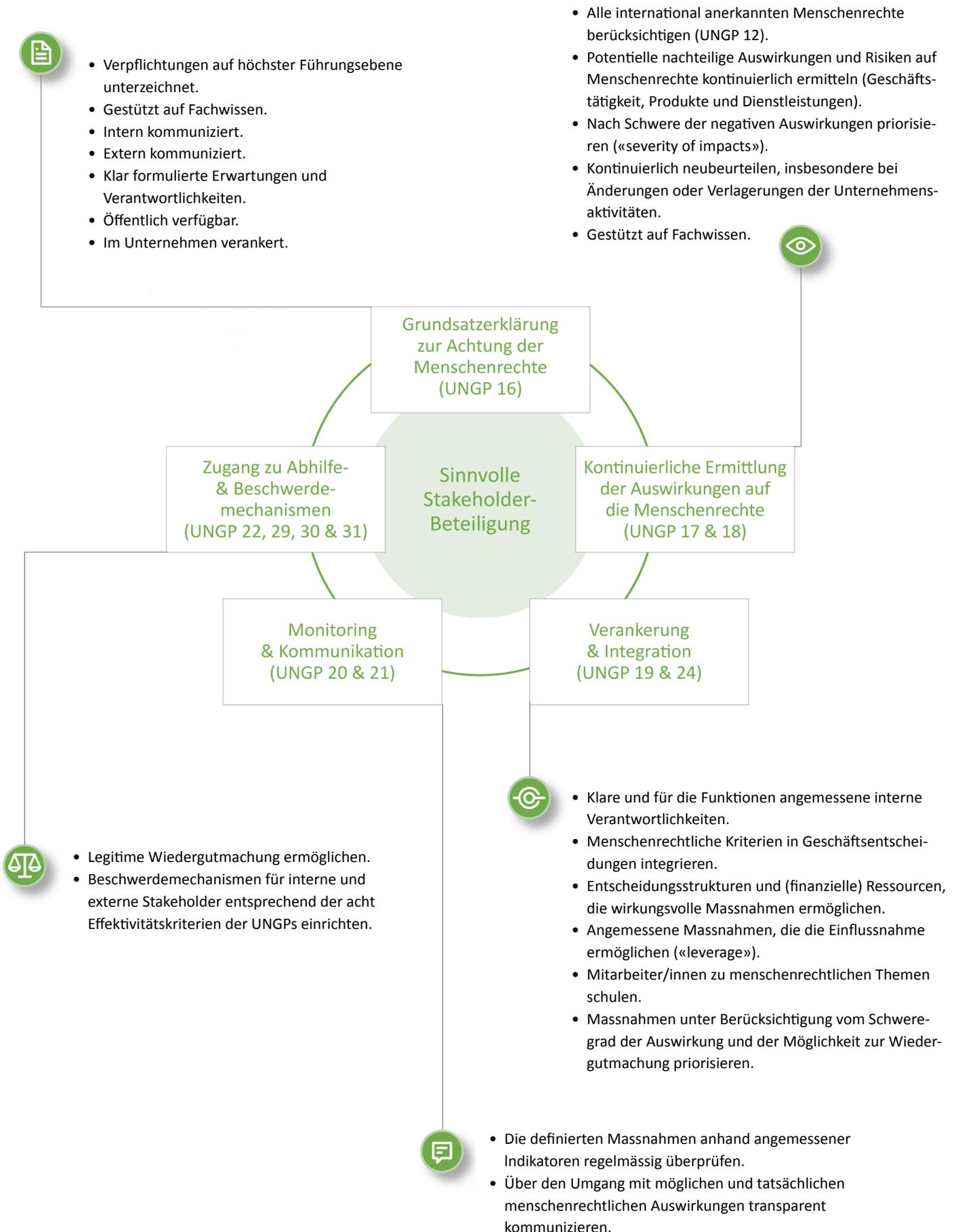
Die UNGPs beschreiben folgende grundlegende Prinzipien an Unternehmen in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte:

- Unternehmen sollten die Menschenrechte achten indem sie vermeiden, die Menschenrechte Anderer zu beeinträchtigen. Nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen, an denen sie beteiligt sind, sollten sie begegnen. (UNGP 11)
- Die Verantwortung der Unternehmen bezieht sich auf die international anerkannten Menschenrechte¹²⁸. (UNGP 12)
- Unternehmen sollen (a) es vermeiden, durch ihre eigene Tätigkeit nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verursachen oder dazu beizutragen und diesen Auswirkungen begegnen, wenn sie auftreten; (b) bemüht sein, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verhüten oder zu mindern, die auf Grund einer Geschäftsbeziehung mit ihrer Geschäftstätigkeit, ihren Produkten oder Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind, selbst wenn sie nicht zu diesen Auswirkungen beitragen. (UNGP 13)
- Die Verantwortung obliegt allen Unternehmen unabhängig von ihrer Grösse, dem Sektor, ihrem operativen Umfeld, ihren Eigentumsverhältnissen und ihrer Struktur. Umfang und Komplexität der Massnahmen, durch die Unternehmen ihrer Verantwortung nachkommen, können jedoch nach Massgabe dieser Faktoren und der Schwere ihrer nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen variieren. (UNGP 14)
- Unternehmen sollten über Grundsätze und Verfahren verfügen, die ihrer Größe und ihren Umständen angemessen sind, einschliesslich (a) einer Grundsatzverpflichtung; (b) eines Verfahrens zur Gewährleistung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht¹²⁹; (c) von Verfahren, die die Wiedergutmachung etwaiger nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen ermöglichen. (UNGP 5)
- Unternehmen sollen überall wo sie tätig sind lokale Gesetze einhalten und international anerkannte Menschenrechte achten. Wo letztere im Konflikt stehen, sollen sie Wege suchen, die international anerkannten Menschenrechte zu wahren. (UNGP 23)

Operative Prinzipien

Die in der zweiten und dritten Säule der UNGPs verankerten operativen Anforderungen an die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung durch Unternehmen lassen sich in fünf Elemente zusammenfassen und in folgende Eigenschaften untergliedern:

Abbildung 2: Operative Anforderungen der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung



4.3 Aufnahme der unternehmerischen Verantwortung Menschenrechte zu achten

Wie in Abschnitt A bereits erläutert, gelten die UNGPs als **international anerkannter Referenzrahmen**. Sie werden als zentrales Grundgerüst beigezogen, wenn es um die Entwicklung verschiedener Auslegehilfen, internationalen Richtlinien und nationalen Gesetzgebungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte geht. So hat das *Protect, Respect and Remedy Framework* mit seinen drei Säulen Eingang in zahlreiche nationale und internationale Regulierungen, Strategien und Leitfäden gefunden, welche die unternehmerische Verantwortung Menschenrechte zu achten thematisieren. Der World Business Council for Sustainable Development (WBSD) hat dazu eine hilfreiche Auslegeordnung erstellt, welche letztere in folgende fünf Kategorien aufteilt (vgl. Abbildung 3):¹³⁰

— Nationale Aktionspläne für Wirtschaft und Menschenrechte (NAPs)

Grossbritannien, die Niederlande, Dänemark und Finnland gehörten in den Jahren 2013-14 zu den ersten Ländern, die NAPs verabschiedet haben. 2015 folgten Litauen, Schweden, Norwegen und Kolumbien. Die Schweiz folgte Ende 2016 mit den USA, Italien und Deutschland. Seither dazugekommen sind gemäss «National Action Plans on Business and Human Rights' resource page»¹³¹ NAPs in Frankreich, Polen, Spanien, Belgien, Chile, Tschechische Republik und Irland und im März 2018 Georgien.

— Verpflichtende nationale Regulierungen

Dazu gehören u.a. als jüngste Beispiele im Europäischen Kontext der im Jahr 2015 in Kraft getretene UK Modern Slavery Act und das im November 2016 verabschiedete französische Gesetz zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht (*loi relative au devoir de vigilance*)¹³². Auf EU-Ebene gibt es seit 2014 die Richtlinie zur nichtfinanziellen Berichterstattung und seit 2017 ist die EU-Konfliktmineralien-Verordnung in Kraft. Zudem haben weltweit Gerichtsklagen zugenommen, die Unternehmen mit Menschenrechtsverletzungen in Verbindung bringen.¹³³

— Kollaborative Plattformen

Verschiedene sektorspezifische Plattformen wurden seit 2011 ins Leben gerufen mit dem Ziel, in Partnerschaft zwischen Zivilgesellschaft, Regierungen und Unternehmen Herausforderungen bei der Umsetzung der UNGP gemeinsam anzugehen. Beispiele dafür sind der Bangladesh Accord (2013), die Responsible Mining Index (RMI, 2017), der International Code of Conduct for Private Security Service Providers (ICoC, 2010), die Schweizer Plattform für nachhaltigen Kakao (2018), die

Mega-Sporting Events Platform for Human Rights (MSE Platform, 2017) etc.

— Benchmarks, Datenbanken und Anforderungen von Investoren

Seit 2015 entstehen vermehrt auch Benchmarks und Datenbanken, die Informationen über die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung durch Unternehmen sammeln und/oder bewerten und öffentlich zur Verfügung stellen. So wurde im Jahr 2017 zum Beispiel das «Modern Slavery Registry» veröffentlicht, eine online Plattform, welche alle Unternehmensberichte sammelt und deren Konformität mit den Minimalanforderungen des UK Modern Slavery Acts prüft.¹³⁴ Im April 2018 wurde zudem der erste Fortschrittsbericht des Corporate Human Rights Benchmarks (CHRB) veröffentlicht.¹³⁵ Dieser zeigt klar auf, dass Unternehmen vermehrt bereit sind, mit externen Stakeholdern einen Dialog zum Thema Menschenrechte zu führen und transparent über ihre entsprechenden Verpflichtungserklärungen und Aktivitäten zu berichten.¹³⁶ Auch von Investorensseite wird vermehrt ein systematischer Menschenrechtsansatz im Sinne der UNGPs gefordert und geprüft. So hat der Dow Jones Sustainability Index (DJSI) seine Kriterien im Jahr 2017 entsprechend angepasst. Auch im CHRB sind Investoren massgeblich beteiligt.

— Praxisorientierte Leitlinien für Unternehmen

Seit der Verabschiedung der UNGPs im Jahr 2011 wurde eine Vielzahl an Themen- oder sektorspezifischen Leitlinien für Unternehmen erstellt. Sie alle haben zum Ziel, die UNGPs für Unternehmen praxisorientiert zugänglich zu machen. Hervorzuheben sind hier die im Jahr 2011 in Zusammenarbeit mit u.a. der Wirtschaft und NGOs revidierten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und die entsprechende branchenübergreifende OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct¹³⁷, welche im Mai 2018 publiziert wurde. Letztere tragen massgeblich zur Entwicklung von international anerkannten und harmonisierten Anforderungen an Unternehmen im Bereich der verantwortungsvollen Unternehmensführung, insbesondere der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung bei. Sie decken neben den Menschenrechten weitere Themen der verantwortungsvollen Unternehmensführung wie Umwelt, Korruption, Konsumentenangelegenheiten, Arbeitsbedingungen ab. Zudem hat die OECD sektorspezifische Leitfäden¹³⁸ zur Sorgfaltsprüfung veröffentlicht, welche meist ebenfalls mehrere CSR-Themen abdecken. Weitere praxisorientierte Leitlinien für Unternehmen sind u.a. die Children's Rights and Business Principles (CRBPs) von UNICEF mit den dazu entwickelten Hilfestellungen für Unternehmen¹³⁹, der Praxisleitfaden der International

Bar Association (IBA) für Wirtschaftsanwälte¹⁴⁰ oder die Human Rights Impact Assessment Guidance & Toolbox vom DIHR¹⁴¹.

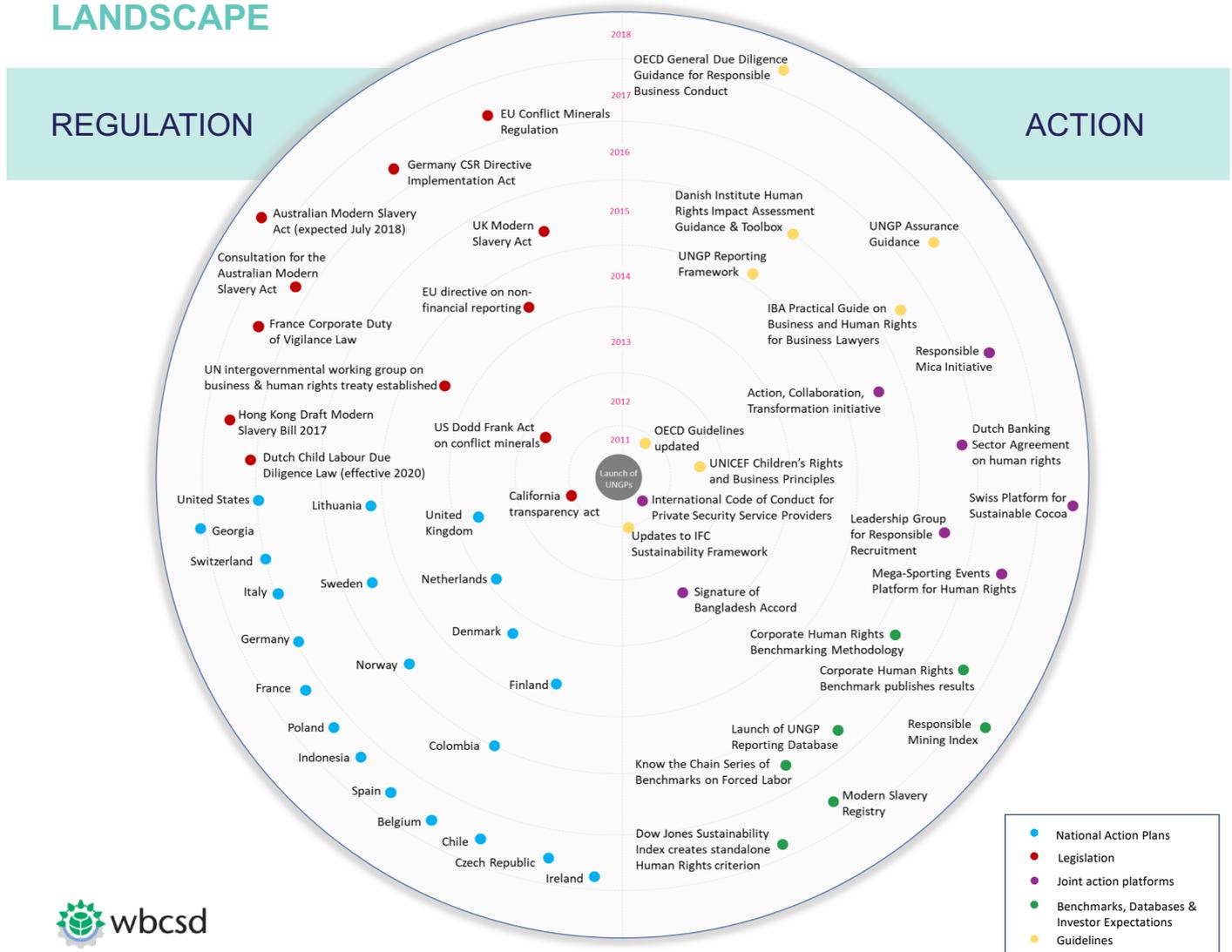
In einer durch das niederländische Aussenministerium in Auftrag gegebene Studie, welche die nationalen Ansätze zur Förderung von CSR in Unternehmen in der EU, den Niederlanden, Frankreich, Deutschland, Grossbritannien und der Schweiz vergleicht, wurde festgestellt, dass die meisten regulatorischen Entwicklungen zum Ziel haben, grosse Unternehmen zu regulieren. Freiwillige Plattformen und Initiativen hingegen sind meist sektorspezifisch¹⁴². Entsprechend wollen die meisten Länder vermeiden, den KMUs unverhältnismässig hohe administrative Hürden aufzubürden.¹⁴³

Die obige Auslegeordnung mit Beispielen zur Aufnahme der unternehmerischen Achtungspflicht in internationalen Richtlinien und nationalen Gesetzgebungen zeigt auf, dass sich in dem Bereich in den vergangenen sieben Jahren viel getan hat. Obwohl sehr unterschiedlich (vgl. die oben genannten fünf Kategorien), ergänzen sich die Entwicklungen gegenseitig. Es zeigt sich in der Praxis, dass die UNGP einen übergeordneten Referenzrahmen bieten, der eine grundsätzliche Harmonisierung der verschiedenen Initiativen sicherstellt.

Diese Entwicklung hat auch der Bundesrat anerkannt und im NAP wie folgt beschreiben: «Die breitflächige Aufnahme der UNGPs 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.»¹⁴⁴

Abbildung 3: Business and Human Rights Landscape¹⁴⁵

WBCSD ANALYSIS OF THE BUSINESS & HUMAN RIGHTS LANDSCAPE



Exkurs: Erwartung des Bundes an Unternehmen gemäss Botschaft zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt»*

In seiner Botschaft zur Konzernverantwortungsinitiative vom 15. September 2017 bestätigt der Bundesrat die im Rahmen des CSR-Positionspapiers und Aktionsplans und dem NAP dargelegten Erwartungen an die Unternehmen. Er prüft die Umsetzung dieser Aktionspläne und der Massnahmen der Unternehmen regelmässig. Bei Bedarf wird der Bundesrat die Instrumente überarbeiten und gegebenenfalls das Prinzip der Freiwilligkeit. Zudem präzisiert er seine Erwartung an Unternehmen und behält sich vor, weitere Massnahmen «bis hin zu rechtlich bindenden Instrumente in Erwägung zu ziehen»:

*«Der Bundesrat erwartet, dass die Unternehmen bei ihren unternehmerischen Aktivitäten und bei denen ihrer Wertschöpfungskette auch potenzielle (negative) Auswirkungen beispielsweise auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Kundinnen und Kunden, das gesellschaftliche Umfeld und die Umwelt berücksichtigen sowie die Menschenrechte achten.»***

«Er erwartet von den Unternehmen, dass sie ihre Verantwortung in diesen Bereichen auch ohne gesetzliche Verpflichtung wahrnehmen. Dabei anerkennt der Bundesrat das bereits bestehende Engagement der Wirtschaft im Bereich Menschenrechte und Umweltschutz. Die Unternehmen sollen weiterhin die Möglich-

keit haben, freiwillige Massnahmen in den Bereichen Menschenrechte und Umweltschutz in die Tat umzusetzen. Der Bundesrat beobachtet laufend die internationalen Entwicklungen im Bereich der Regulierung und rechtlich nicht verbindlicher Standards betreffend Menschenrechte und Umweltschutz. Er prüft die Umsetzung der Aktionspläne sowie die Entwicklung bestehender Massnahmen regelmässig. Bei Bedarf wird der Bundesrat die Instrumente entsprechend aktualisieren. Sollten die bestehenden Massnahmen der Unternehmen aber hinter den Erwartungen des Bundesrates zurückbleiben, behält sich der Bundesrat vor, weitere Massnahmen bis hin zu rechtlich bindenden Instrumenten in Erwägung zu ziehen.»

«Der Bundesrat lehnt die Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» ab und beantragt den eidgenössischen Räten, die Initiative Volk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Volksinitiative abzulehnen.»

* Bundesrat, Botschaft zur Konzernverantwortungsinitiative (2017), S. 6361 & S. 6378

** Die Botschaft verweist am Ende dieses Abschnitts auf S. 6361 auf die Ausführungen in Ziff. 5.1 und 5.3 zum CSR-Positionspapier und NAP

4.4 Umgang im NAP mit der unternehmerischen Verantwortung, die Menschenrechte zu achten

Mit der Verabschiedung des NAPs hat sich der Bundesrat das Ziel gesetzt, den Menschenrechtsschutz im Kontext wirtschaftlicher Aktivitäten zu verbessern. Er klärt darin, neben der in Abschnitt A erläuterten staatlichen Schutzpflicht, die Haltung und Erwartungen des Bundesrates gegenüber in der Schweiz ansässigen und/oder tätigen Unternehmen. Der Bundesrat macht darin klar, dass er auf die Einführung von neuen, rechtlich verbindlichen Instrumenten für Unternehmen verzichtet und sich für eine unternehmerische Sorgfaltsprüfung auf freiwilliger Basis einsetzt.¹⁴⁶

Die drei folgenden Hauptziele wurden im NAP definiert:¹⁴⁷

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

Neben der Verbesserung der Politikkohärenz stehen demzufolge die Kommunikation der (rechtlich unverbindlichen) Erwartungen des Bundes an die Unternehmen und entsprechende Aufklärungs- und Sensibilisierungsmassnahmen im Umgang menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen durch Schweizer Unternehmen im Fokus.

Erwartung des Bundes an Unternehmen gemäss NAP

Die im NAP formulierte Erwartungshaltung des Bundes an die unternehmerische Sorgfaltsprüfung enthält folgende Elemente:¹⁴⁸

- In der Schweiz ansässige und/oder tätige Unternehmen sollen ihre **menschenrechtliche Verantwortung gebührend wahrnehmen**:
 - Verweis auf die zweite Säule der UNGPs sowie auf das Kapitel «Menschenrechte» der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen
 - Hinweis auf existierende Anleitungen der UNO¹⁴⁹ sowie auf einschlägige branchen- oder themenspezifische Richtlinien als Grundlage (ohne Nennung spezifischer Richtlinien)
- Unternehmen, die **besonders hohen menschenrechtlichen Risiken** ausgesetzt sind, sollen für die jeweilige Geschäftstätigkeit unternehmenseigene Grundsätze und Verfahren für ihre menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung festlegen.
- Es ist dabei **den spezifischen Umständen und Möglichkeiten der KMUs Rechnung zu tragen**, damit deren Kosten und der administrative Aufwand verhältnismässig bleiben.
- In der Schweiz ansässige und/oder tätige Unternehmen sollen die Menschenrechte **in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit** achten, wo immer sie aktiv sind. Sie sollen sich zudem *«darum bemühen, allfällige negative Auswirkungen zu vermeiden, die aufgrund einer Geschäftsbeziehung unmittelbar mit ihnen verbunden sind.»*¹⁵⁰
- Die beschriebene unternehmerische Verantwortung bezieht sich auf die **international anerkannten Menschenrechte**. Je nach Umständen müssen die Unternehmen **zusätzliche Standards** berücksichtigen, welche insbesondere verletzbare Bevölkerungsgruppen betreffen.¹⁵¹
- Bei Konflikten zwischen nationaler und internationaler Gesetzgebung empfiehlt der Bundesrat den Unternehmen, die **internationalen Standards** trotzdem einzuhalten.
- Schweizer Unternehmen sollten **geeignete Beschwerde-mechanismen auf Unternehmensebene** zur Verfügung stellen, damit Betroffene Wiedergutmachung geltend machen können.¹⁵²

5. Umsetzung der UNGPs für Wirtschaft und Menschenrechte durch Schweizer Unternehmen

5.1 Methodik

In der Phase 3 wurde untersucht, wie Unternehmen mit Sitz in der Schweiz die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung umsetzen. Die Momentaufnahme des Umsetzungsstatus basiert auf Desktop-Recherchen, einer Online-Umfrage, einem Fokusgruppengespräch und Interviews.

Datenerhebung

Bei den erhobenen Daten handelt es sich um Selbsteinschätzungen der Umfrageteilnehmer/innen der Schweizer Unternehmen. Die Daten stammen aus drei unterschiedlichen Erhebungsmethoden: einer Online-Umfrage mit Auswahl- und offenen Fragen für bundesnahe, private und börsennotierte Unternehmen aller Grössen und Sektoren (vgl. Appendix III); einem semi-strukturierten Fokusgruppentreffen mit bundesnahen Betrieben; sowie semi-strukturierten Interviews mit privatwirtschaftlichen Unternehmen. Die Teilnahme an allen Verfahren war freiwillig.

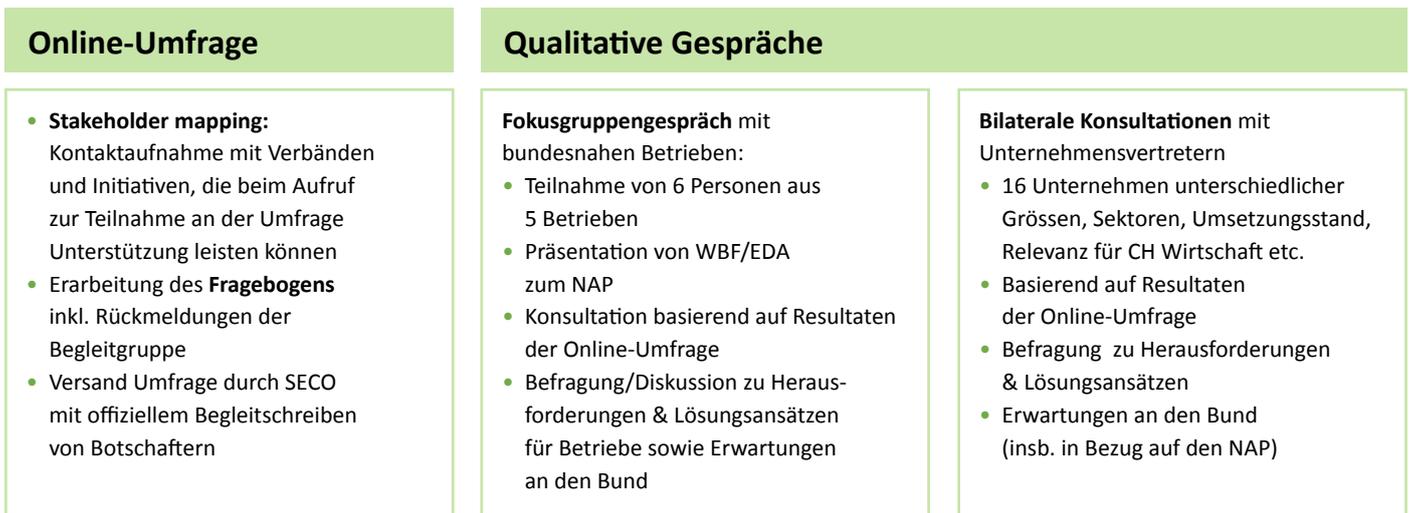
Das Ziel der Erhebungen ist, Einblick in den aktuellen Umsetzungsstand der UNGPs durch bundesnahe und privatwirtschaftliche Schweizer Firmen zu gewinnen und allfällige Umsetzungslücken zu identifizieren. An dieser Stelle ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass es eine qualitative Studie ist und auf der Grundlage dieser Daten keine Aussagen über die gesamte Schweizer Wirtschaft gemacht werden können.

Die angegebenen Informationen sind subjektiv und vom Wissenstand und der Wahrnehmung der Teilnehmer/innen, abhängig. Sie können also das Sensibilisierungsniveau und den Umsetzungsstand menschenrechtlicher Sorgfaltsprozessen eines Unternehmens nicht vollumfänglich erfassen, sondern nur annäherungsweise beschreiben.

Die Antworten der Online-Umfrage wurden anonym gespeichert. Es konnte nicht kontrolliert werden, ob zwei Personen vom gleichen Unternehmen die Umfrage ausgefüllt haben und ob korrekte Angaben gemacht wurden. Unvollständige Datensätze wurden von der Studie ausgeschlossen.

Online-Umfrage

Der Online-Fragebogen wurde durch das EDA und WBF mit einem offiziellen Schreiben direkt an Unternehmen, die bundesnahen Betriebe, Wirtschaftsverbände und Sektorinitiativen versandt. Zudem haben zwei grosse Wirtschafts-



dachverbände, welche sowohl KMUs wie auch Grossunternehmen vertreten, ihre Mitgliederverbände im Vorfeld persönlich über die geplante Umfrage informiert und sie ermutigt, das Schreiben an ihre Mitglieder weiterzuleiten. Eine Angabe der Rücklaufquote ist aufgrund der Verteilungsmethode deshalb nicht möglich. Den Autoren ist nicht bekannt wie viele Unternehmen den Aufruf zur Umfrageteilnahme letztlich erreicht hat.

Die Fragen decken nebst allgemeinen Einordnungskriterien, wie z.B. Umsatz, Mitarbeitergrösse, Unternehmen im Privat- oder Staatsbesitz, verschiedene Elemente der menschenrechtlichen Sorgfalt für Unternehmen ab (siehe Appendix III). Die Fragen wurden in Anlehnung an den *Corporate Human Rights Benchmark*¹⁵³, *Human Rights Capacity Diagnostic*¹⁵⁴ und *United Nations Guiding Principles Reporting Framework*¹⁵⁵ entwickelt und so eingegrenzt, dass die Umfrage in 10 bis 15 Minuten abzuschliessen ist.¹⁵⁶ In den offenen Fragen konnten Teilnehmer/innen ihre Angaben mit eigenen Worten erläutern. Der Fragebogen war auf Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch verfügbar. Die Online-Umfrage wurde 12. Februar – 21. März 2018 durchgeführt.

Semi-strukturierte Interviews

Die Online-Umfrage wurde mit bilateralen Konsultationen ausgewählter Unternehmensvertreter/innen nicht bundesnaher Betriebe ergänzt. Es wurden insgesamt 16 semi-strukturierte Interviews mit Geschäftsführern oder den verantwortlichen für Nachhaltigkeit im Finanz Sektor, pharmazeutischen Industrie, Rohstoffwarenhandel, Industriegüter Produktion, Uhren und Schmuck, Detailhandel, Textilindustrie, Sicherheitsindustrie, Lebensmittelindustrie, Energiedienstleistungssektor und einem Sportsverein durchgeführt.

Das Ziel dieser Interviews war es, die bei den Online-Umfragen identifizierten Herausforderungen für Unternehmen besser einschätzen zu können. Es ging auch darum, deren Erwartungen an den Bund, insbesondere im Kontext einer allfälligen Überarbeitung des NAPs, in Erfahrung zu bringen.

Fokusgruppengespräch

Das Fokusgruppengespräch hatte zum Ziel, von den bundesnahen Betrieben¹⁵⁷ zusätzlich zu den Resultaten der Online-Umfrage ergänzende Erkenntnisse zu den Herausforderungen bei der Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltsprüfungen zu erhalten. Es konnten Erfahrungen zwischen den bundesnahen Betrieben ausgetauscht und Lösungsansätze diskutiert werden. Zudem wurden von den bundesnahen Betrieben die Erwartungen an den Bund als Hauptaktionär¹⁵⁸ und als Gesetzgeber angehört. Die im Rahmen des Fokusgruppengesprächs zur Verfügung gestellten Informationen wurden vertraulich behandelt und die Resultate ausschliesslich in zusammengefasster Form in der vorliegenden Studie wiedergegeben.

Zum Fokusgruppengespräch wurde die Geschäftsleitung der 18 bundesnahen Betriebe persönlich eingeladen, sechs Personen haben teilgenommen. Es wurde den Betrieben überlassen, wer als Unternehmensvertretung am Fokusgruppengespräch teilnehmen soll. Mit den sechs Teilnehmer/innen aus verschiedenen Geschäftsbereichen¹⁵⁹ waren fünf bundesnahe Betriebe am Gespräch vertreten.

5.2 Analyse

Merkmale der Teilnehmer

In diesem Abschnitt werden die übergeordneten Merkmale der Unternehmen beschrieben, die an der Online-Umfrage teilgenommen haben.

Die drei grossen Sprachregionen der Schweiz sind durch die befragten Unternehmen vertreten (Siehe Appendix IV). Ebenso haben Betriebe unterschiedlichster Unternehmensgrössen geantwortet.

Tabelle 2: Prozentuale Teilnahme an der Umfrage bezogen auf die Unternehmensgrösse

Mikro Unternehmen (1-9 MA)	Kleine Unternehmen (10-49 MA)	Mittlere Unternehmen (50-249MA)	Grosse Unternehmen (250-5000MA)	Sehr grosse Unternehmen (mehr als 5000MA)
8.9%	20.8%	28.9%	19.3%	22.2%

Bei den 135 verwendbaren Datensätzen ist mit 64% die deutliche Mehrheit der Unternehmen in Privatbesitz. 26% sind börsenkotiert und etwas über 7% der Unternehmen sind bundesnahe Betriebe. 4% konnten sich keiner dieser Kategorien zuordnen (z.B. Verbände oder Vereine).¹⁶⁰

50% der teilnehmenden Unternehmen haben Tochtergesellschaften im Ausland, davon sind 56% in Privatbesitz, 35% börsenkotiert, 7% in Staatsbesitz und 1.5% dieser Unternehmen verortete sich in der Kategorie «Anderer». Von den teilnehmenden bundesnahen Unternehmen haben die Hälfte Tochtergesellschaften im Ausland. Bei börsenkotierten Unternehmen sind es deren 44%.

Die wichtigsten Befunde der Online-Umfrage

Dabei werden die zentralen Resultate der Online-Umfrage beschrieben. Zuerst wird dargelegt, inwiefern die Thematik der Menschenrechte an Bedeutung für Unternehmen in

den letzten fünf Jahren gewonnen hat und inwiefern sie in den nächsten fünf Jahren zunehmen wird. Anschliessend werden die Ergebnisse mit den Anforderungen an die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung verglichen.

Die Bedeutung menschenrechtlicher Themen in Unternehmen hat zugenommen und wird auch in Zukunft an Bedeutung gewinnen. In den letzten fünf Jahren ist die Anzahl der Mitarbeiter/innen, die sich mit menschenrechtlichen Risiken beschäftigen, bei über einem Drittel der Unternehmen gestiegen. Gleichzeitig vermuten ein Drittel der Unternehmen, dass die Anzahl der Mitarbeiter/innen in diesem Bereich in den nächsten fünf Jahren zunehmen wird. Dies wird vor allem bei den grossen und mittleren Unternehmen vermutet.

Anhand der Online-Umfrage konnten folgenden wichtigsten Befunde bei den teilnehmenden Unternehmen nach der Unternehmensgrösse gemacht werden:

Tabelle 3: Bekanntheit UNGPs und NAP nach Grösse (Anzahl Mitarbeiter) der Unternehmen

Bekanntheit UNGPs und NAP	0-9	10-49	50-249	250 - 5000	> 5000	Gesamt
UNGPs nicht bekannt	6 (50,00%)	18 (64,29%)	25(64,10%)	11 (42,31%)	2 (6,67%)	62 (45,93%)
UNGPs bekannt	6 (50,00%)	10 (35,71%)	14 (35,90%)	15 (57,69%)	28 (93,33%)	73 (54,07%)
Können UNGPs in eigenen Worten erklären	3 (25,00%)	4 (14,29%)	5 (12,82%)	6 (23,08%)	22 (73,33%)	40 (29,63%)
NAP bekannt	5 (41,67%)	9 (32,14%)	6 (15,38%)	8 (30,77%)	23 (76,67%)	51 (37,78%)
Anzahl Unternehmen	12 (100%)	28 (100%)	39 (100%)	26 (100%)	30 (100%)	135 (100%)

In der untenstehenden Auswertung werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst:

Tabelle 4: Ergebnisse der Themen und Werte aller untersuchten Unternehmen

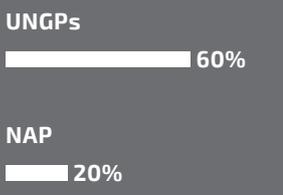
Themen und Werte – Aller Unternehmen	Ergebnisse
<p>Bekanntheit</p> <p>UNGPs  54%</p> <p>NAP  38%</p>	<p>Zwischen kleinen und grossen Unternehmen ist der Wissenstand über die UNGPs und den NAP sehr unterschiedlich. Bei den kleinen und mittleren Unternehmen ist der Bekanntheitsgrad der UNGPs und des NAP deutlich niedriger, als bei den grossen Unternehmen (siehe Tabelle 3).¹⁶¹</p> <p>Die UNGPs sind in der Gesamtheit betrachtet bekannter als der NAP¹⁶². Die Kluft zwischen der Bekanntheit der UNGPs und dem NAP nimmt ab, je grösser die Unternehmen werden.</p> <p>Unternehmen, die Tochtergesellschaften im Ausland haben, kennen die UNGPs zu knappen 10% und den NAP zu 7% mehr, als jene Unternehmen, die keine Tochtergesellschaften im Ausland haben.</p> <p>Einer deutlichen Mehrzahl der Unternehmen ist dennoch nicht klar, was die UNGPs für ihr Unternehmen bedeuten. Die sehr grossen Unternehmen mit mehr als 5000 Mitarbeiter/innen sind hier eine Ausnahme.¹⁶³</p>
<p>Grundsatzzerklärung & Prozesse</p> <p>GRUNDSATZERKLÄRUNG  73%</p> <p>LIEFERANTENKODEX  57%</p> <p>ANALYSE MR-RISIKEN  20%</p> <p>ÜBERPRÜFUNG  45%</p>	<p>Die meisten Unternehmen, die an der Umfrage teilgenommen haben, gehen in Form von Grundsatzzerklärungen (Policy), Verhaltens- und Ethikkodizes menschenrechtliche Verpflichtungen¹⁶⁴ ein. Insgesamt haben nur 7,41% eine selbständige Verpflichtung für Menschenrechte. Eine direkte Referenz der UNGPs in den Grundsatzzerklärungen für Menschenrechte ist selten. Nur knappe 20% beziehen sich ausdrücklich auf die UNGPs.</p> <p>Über die Hälfte der Unternehmen haben einen Verhaltenskodex für Lieferanten, welcher menschenrechtliche Themen integriert. Während bei den grossen Unternehmen mit 250-5000 Mitarbeiter/innen der Anteil bei 77% liegt und bei jenen mit über 5000 Mitarbeiter/innen 97%, ist der Anteil deutlich kleiner bei den mittleren (38%) und kleinen Unternehmen (29%).</p> <p>Im Vergleich zu den Grundsatzzerklärungen, verfügen die Unternehmen über deutlich weniger Nachweise, dass sie die menschenrechtlichen Risiken und Auswirkungen kontinuierlich analysieren und die Wirksamkeit ihrer Massnahmen überprüfen. Diese Lücken werden mit zunehmender Unternehmensgrösse kleiner.</p> <p>Auffallend ist, dass auch bei grossen Unternehmen mit mehr als 5000 Mitarbeiter/innen, gemäss Selbstauskunft weniger als die Hälfte Prozesse haben, menschenrechtliche Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf Menschenrechte laufend zu ermitteln¹⁶⁵. Insgesamt hat nur eine kleine Minderheit von 20% diese Prozesse. Kleine Unternehmen haben keine solchen Prozesse.</p> <p>Im Vergleich geben viel mehr Unternehmen an, die Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen zu überprüfen, als ihre menschenrechtlichen Auswirkungen zu analysieren. Insgesamt überprüft dies nur eine Minderheit von 45%. Auch hier ist eine klare Tendenz in Richtung Unternehmensgrösse zu erkennen, je grösser die Unternehmen, desto eher wird die Umsetzung der Verpflichtungen überprüft.</p>

Themen und Werte – Aller Unternehmen	Ergebnisse Fortsetzung
<p>Verankerung</p> <p>VERANTWORTUNG  65%</p> <p>LIEFERANTEN  58%</p> <p>INVESTITIONEN  21%</p> <p>STANDORTE  14%</p> <p>SCHULUNG  49%</p>	<p>Bei den kleinen und mittleren Unternehmen wird die Verantwortung für Menschenrechte in der Tendenz seltener formell verankert (formell verankert: KMUs 50–60%, grosse Unternehmen 82%).</p> <p>Während menschenrechtliche Kriterien bei der Auswahl von Lieferanten und Geschäftspartnern mehrheitlich berücksichtigt werden, ist dies bei Investitionsentscheidungen und der Auswahl von Standorten deutlich weniger der Fall. Je grösser die Unternehmen, desto eher werden Menschenrechte in Geschäftsentscheidungen integriert.</p> <p>Schulungen zu Menschenrechten werden bei kleinen und mittleren Unternehmen selten durchgeführt. Von 135 Unternehmen machen dies knappe 50%. Eine deutliche Mehrheit (78%) der Unternehmen, die keine Schulungen machen, sind mikro, kleine und mittlere Unternehmen.</p>
<p>Berichterstattung</p> <p>BERICHTEN  31%</p>	<p>Nur bei den Unternehmen mit mehr als 5000 Mitarbeiter/innen berichtet eine Mehrheit über ihren menschenrechtlichen Ansatz. Insgesamt machen dies nur ein Drittel der Unternehmen.</p>
<p>Beschwerdemechanismen¹⁶⁶</p> <p>MITARBEITER  78%</p> <p>DRITTPARTEIEN  45%</p>	<p>Beschwerdemechanismen, die über Angelegenheiten von eigenen Mitarbeitern hinausreichen (z.B. für Drittparteien, wie Geschäftspartner, Gemeinschaften) werden selten eingerichtet. Nur die Unternehmen mit mehr als 5000 Mitarbeiter/innen haben zu 80% einen Beschwerdemechanismus für Drittparteien.</p>

Exkurs: Bundesnahe Betriebe

Folgende wichtigsten Befunde konnte bei den teilnehmenden bundesnahen Betrieben identifiziert werden:

Tabelle 5: Ergebnisse der Themen und Werte der bundesnahen Betriebe

Themen und Werte – Unternehmen in Staatsbesitz	Ergebnisse
Bekanntheit  <p>UNGPs 60%</p> <p>NAP 20%</p>	<p>Die bundesnahen Betriebe kennen den NAP deutlich weniger als die UNGPs. Nur einem Fünftel der bundesnahen Betrieben ist der NAP bekannt.</p>
Richtlinien & Prozesse GRUNDSATZERKLÄRUNG  <p>90%</p> LIEFERANTENKODEX  <p>40%</p> ANALYSE MR-RISIKEN  <p>20%</p> ÜBERPRÜFUNG  <p>45%</p>	<p>Eine Mehrheit der bundesnahen Betriebe hat Verpflichtungen für Menschenrechte erarbeitet, eine Minderheit hat diese Verpflichtungen auch in den Lieferantenkodex integriert. 1 von 10 der Unternehmen in Staatsbesitz welche geantwortet haben, hat eine selbständige menschenrechtliche Grundsatzerklärung. 9 von 10 bundesnahen Betrieben machen keine direkte Referenz zu den UNGPs in ihren Grundsatzklärungen für Menschenrechte.</p> <p>Auch bei den bundesnahen Betrieben wird von einer deutlichen Mehrheit Verpflichtungen zu Menschenrechten in der Form von Grundsatzklärungen und Verhaltenskodizes eingegangen, diese werden jedoch nur von einer Minderheit (45%) überprüft.</p> <p>80% der bundesnahen Betrieben haben keinen Prozess, um menschenrechtliche Auswirkungen laufend zu ermitteln.</p>

Themen und Werte – Unternehmen in Staatsbesitz	Ergebnisse Fortsetzung
<p>Verankerung</p> <p>VERANTWORTUNG 30%</p> <p>LIEFERANTEN 50%</p> <p>INVESTITIONEN 10%</p> <p>STANDORTE 10%</p> <p>SCHULUNG 40%</p>	<p>70% der bundesnahen Betrieben haben die Verantwortung für Menschenrechte im Unternehmen nicht formell verankert.</p> <p>Während menschenrechtliche Kriterien bei der Auswahl von Lieferanten und Geschäftspartnern von der Hälfte der bundesnahen Betrieben berücksichtigt werden, werden sie in Investitionsentscheidungen (10%) und der Auswahl von Standorten (10%) deutlich weniger berücksichtigt.</p> <p>60% der bundesnahen Betriebe führen keine Schulungen zu Menschenrechten durch.</p>
<p>Berichterstattung</p> <p>BERICHTEN 31%</p>	<p>70% der bundesnahen Betriebe berichten nicht öffentlich über ihren menschenrechtlichen Ansatz.</p>
<p>Beschwerdemechanismen¹⁶⁷</p> <p>MITARBEITER 90%</p> <p>DRITTPARTEIEN 80%</p>	<p>Eine deutliche Mehrheit der teilnehmenden bundesnahen Betriebe haben einen Beschwerdemechanismus für interne Mitarbeiter und externe Stakeholder (Drittparteien).</p>

Schlussfolgerung

In der Analyse wird ersichtlich, dass je grösser die Unternehmen sind, desto mehr Elemente der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung werden integriert. Die Analyse zeigt jedoch nicht nur Umsetzungslücken bei KMUs, sondern auch bei den grossen Unternehmen. Die meisten Unternehmen, die an der Umfrage teilgenommen haben, haben sich menschenrechtliche Verpflichtungen in der Form von Verhaltenskodizes oder Richtlinien gesetzt, aber die wenigsten ermitteln laufend ihre menschenrechtlichen Risiken und die Wirksamkeit ihrer Massnahmen noch berichten sie öffentlich darüber. Zudem ist einer bedeutenden Mehrheit nicht klar, was die UNGPs für ihr Unternehmen bedeuten.

Analysiert man staatliche Unternehmen als eine separate Gruppe, weisen die teilnehmenden Unternehmen ein geringeres Wissen und einen niedrigeren Umsetzungsgrad auf, als zum Beispiel börsennotierte Unternehmen. In der Regel haben sie vor allem Kriterien für Menschenrechte in Verhaltenskodizes oder Ethikkodizes integriert, aber Verantwortlichkeiten kaum formell bestimmt, noch Prozesse aufgestellt, um laufend menschenrechtliche Risiken zu ermitteln, festgelegte Massnahmen zu überprüfen, ihre Mitarbeiter/innen auf menschenrechtliche Themen zu sensibilisieren oder öffentlich über ihre Massnahmen zu berichten. Sie stellen jedoch Beschwerdemechanismen sowohl für Dritte als auch für Mitarbeiter/innen bereit.

Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die Herausforderungen des Bundesrates darin bestehen, das Bewusstsein bei den Unternehmen für ihre menschenrechtliche Verantwortung zu erhöhen und die tatsächliche Umsetzung zu fördern. Hier muss der Sensibilisierungsarbeit besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, damit nicht nur die grössten und engagiertesten Unternehmen erreicht werden. Die Unterstützung für Unternehmen muss dabei über die Sensibilisierungsarbeit hinausgehen. Sie muss Unternehmen praktische Schritte in Richtung Risiko-Identifikation, Business Case, Beschwerdemechanismen (insbesondere auf operativer Ebene), Monitoring-Ansätze und der Berichterstattung bieten. Hierfür sind Anreize für die gute Praxis (*good practice*) wichtig.¹⁶⁸

5.3 Zusätzliche Erkenntnisse zur Umsetzung der UNGPs durch Schweizer Unternehmen

Qualitative Gespräche mit Unternehmensvertreter/innen

Aus den qualitativen Gesprächen mit Unternehmensvertreter/innen¹⁶⁹ haben sich folgende zusätzliche Erkenntnisse ergeben:

- **Treiber:** Es gibt unterschiedliche Gründe, warum sich Unternehmen in den vergangenen Jahren vermehrt mit dem Thema Menschenrechte auseinandersetzen. Dazu gehören neben persönlichem Engagement auf Geschäftsführungsebene unter anderem Erwartungen von Investoren, gesetzliche Anforderungen im Ausland, Reputations- und Risikomanagement, Nachhaltigkeits-Berichterstattung und nicht zuletzt Druck seitens Konsument/innen. Ein wichtiger Faktor sind zudem die gestiegenen compliance Anforderungen im Firmenkundengeschäft (business to business – B2B).
- **Herausforderungen:** die Herausforderungen in Zusammenhang mit der Implementierung menschenrechtlicher Sorgfaltsprüfungen sind vielfältig. Hervorzuheben sind die Komplexität des Themas und die Schwierigkeit, Menschenrechte mit konkreten Unternehmenstätigkeiten in Verbindung zu bringen («Übersetzung» in eine operative, für Unternehmen verständliche Sprache). Insbesondere die Definition und Umsetzung konkreter Massnahmen in der Wertschöpfungskette, wo das Unternehmen beschränkte Einflussmöglichkeiten («leverage») hat, sind eine Herausforderung für Unternehmen. Dabei ist für einige Unternehmen unklar, wie tief in die Lieferkette die Unternehmensverantwortung gehen soll. Die zunehmende Komplexität und Fragmentierung der Lieferketten ist dabei eine weitere Hürde.
- **Branchen-/Multistakeholderinitiativen (MSI):** generell scheinen MSI als konkretes Hilfsmittel für Unternehmen eine wichtige Rolle einzunehmen (praxisnah, bewusstsensibilisierend etc.), insbesondere für Themen, wo das Unternehmen allein keine direkten Einflussmöglichkeiten hat (zu klein, zu weit weg etc.). In den Gesprächen ist herausgekommen, dass die meisten Initiativen dem Unternehmen nur ergänzend zu einer übergeordneten, Unternehmen spezifischen Strategie zur Sorgfaltsprüfung dienen können.
- **Erwartungen an den Bund:** betont wurde immer wieder, dass Unternehmen besser verstehen möchten, wie sich die unterschiedlichen Aktivitäten des Bundes im Bereich des nachhaltigen Wirtschaftens ergänzen und zusammenspielen (insb. der Unterschied/das Zusammenspiel zw. UNGPs und OECD Guidelines / SDGs). Konkrete und praxisnahe Massnahmen sind gewünscht (weniger ist mehr). Der Bund soll als Anlaufstelle Zugang zu passenden Hilfestellungen und Informationen ermöglichen.
- **Trends:** International tätige Unternehmen müssen vermehrt rechtliche Anforderungen im Ausland in Zusammenhang mit Menschenrechten einhalten. Transparenzanforderungen und Erwartungen verschiedener Stakeholder zum Thema nehmen zu.

- **Chancen:** Durch die UNGPs findet vermehrt eine Harmonisierung der Anforderungen zur Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen statt (Planungssicherheit). Die UNGPs ermöglichen eine systematische Herangehensweise, die Priorisierung von Themen und die Verankerung in Unternehmensprozesse.

Bundesnahe Betriebe

Eine vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) in Auftrag gegebenen Studie zur Vorbildfunktion des Bundes¹⁷⁰ zeigt auf, dass sich der Bund bezüglich CSR auf einem hohen bis sehr hohen Niveau bewegt, insbesondere als Arbeitgeber, Ressourcenverbraucher und Eigner. Die Studie kommt zum Schluss, dass der Bund seinem eigenen Anspruch, in Sachen CSR eine Vorbildrolle wahrzunehmen, in weiten Teilen gerecht wird. Nichtsdestotrotz identifiziert die Studie Optimierungsmöglichkeiten in diversen CSR-Dimensionen in der Rolle des Bundes als Eigner, wie auch in seiner Verantwortung als Anleger. «Das grösste Verbesserungspotenzial im Bereich der Managementansätze hat der Bund beim Controlling/Monitoring bezüglich der Einhaltung seiner ambitionierten Ziele und bei der öffentlichen Berichterstattung. Wer Vorbild sein will, muss seinen Leistungsausweis transparent machen und sich mit anderen Akteuren aus Wirtschaft und Verwaltung messen lassen.»¹⁷¹

Gemäss der Studie verfolge die für die bundesnahen Betriebe zuständige eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) nicht das Ziel mit den bundesnahen Betrieben eine Vorreiterrolle einzunehmen, sondern fokussiere sich primär auf die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung sowie die Werterhaltung der Unternehmungen.

Im Rahmen des Fokusgruppengesprächs mit den bundesnahen Betrieben sind übergeordnet folgende Themen vermehrt aufgekommen:

- Die **Glaubwürdigkeit** des Bundes im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte wird in Frage gestellt: mangelnde Politikkohärenz, fehlende Vorbildfunktion von bundesnahen Betrieben, unklare oder sogar widersprüchliche Formulierung der Erwartungen des Bundes im Bereich der verantwortungsvollen Unternehmensführung an bundesnahe Betriebe («der Bund spricht nicht mit einer Stimme»). In den strategischen Zielen werde zwar «nachhaltiges Verhalten» von den bundesnahen Betrieben gefordert, unklar sei aber was konkret eine «angemessene Sorgfalt» in der Praxis für die Betriebe bedeute;
- **Unklare Verantwortlichkeiten** beim Bund als Eigner für den Bereich der verantwortungsvollen Unternehmensführung aus Sicht der bundesnahen Betriebe;
- Grosse Lücke zwischen Erwartungshaltung des Bundes und der **Unternehmensrealität**;

- Der Bund soll als begleitender Umsetzungspartner auftreten, der den Unternehmen **praktische Hilfsmittel** zur Verfügung stellt;
- **Alle bundesnahen Betrieben** sollen zum Thema der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung involviert werden.

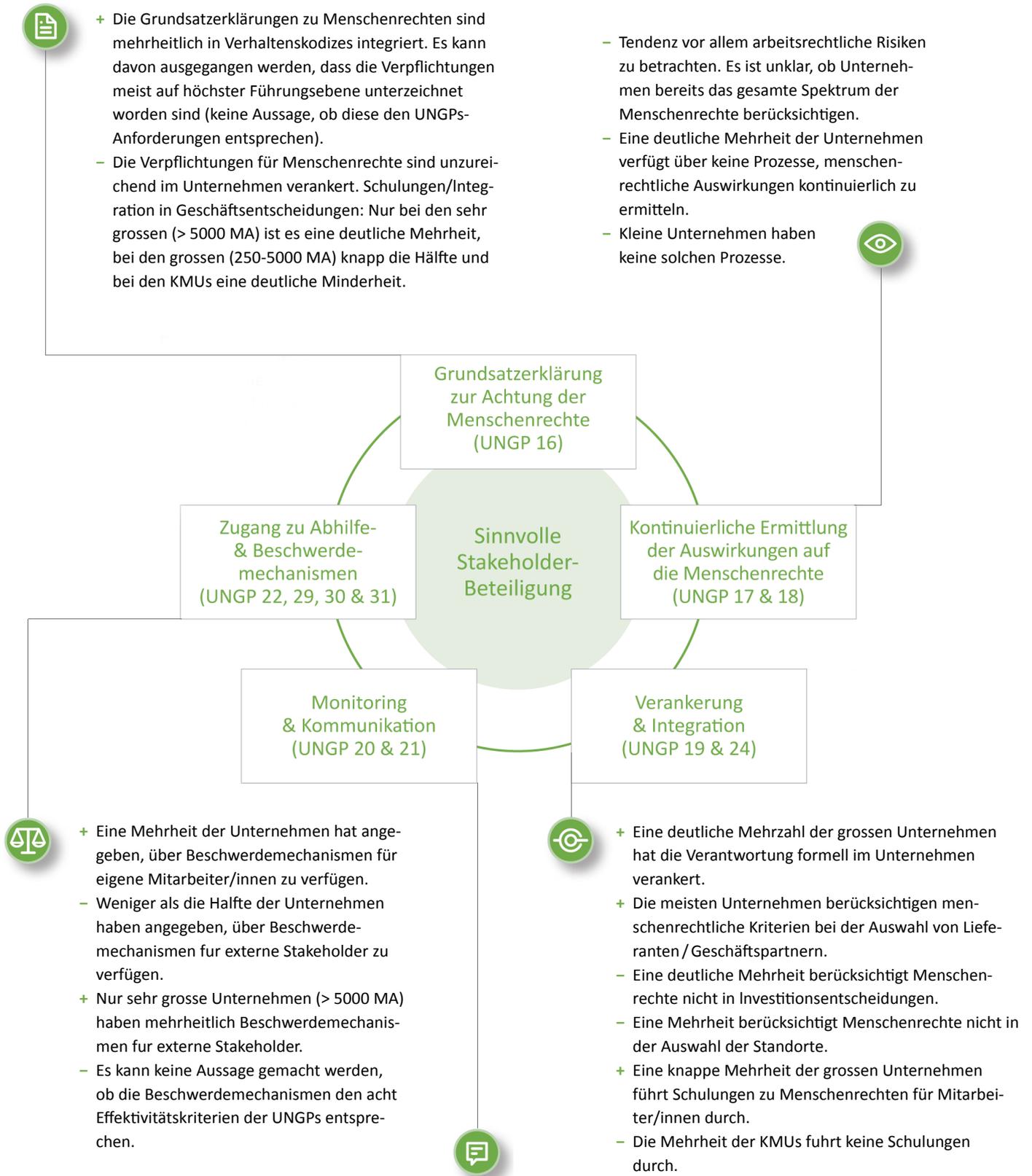
Eine ausführliche Zusammenfassung der qualitativen Interviews mit Unternehmensvertreter/innen sowie des Fokusgruppengesprächs mit bundesnahen Betrieben ist in Appendix V zu finden.

6. Evaluation des Umsetzungsstandes und Handlungsbedarf zur menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung in der Schweiz

6.1 Tendenzen beim Umsetzungsstand der UNGPs durch Schweizer Unternehmen

In der folgenden Grafik werden die Resultate der qualitativen Momentaufnahme den spezifischen Anforderungen der UNGPs für jedes Element der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung (vgl. Kapitel 4.2.) gegenübergestellt und bewertet:¹⁷²

Abbildung 5: Bewertung Umsetzungsstand der UNGPs bei Schweizer Unternehmen



+ = abgedeckt
 - = nicht abgedeckt

- + Eine Mehrheit der grossen Unternehmen überprüft die Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen (hier ergibt sich jedoch ein Widerspruch: Eine Mehrheit verfügt über keine Prozesse, Auswirkungen kontinuierlich zu ermitteln).
- KMUs überprüfen selten die effektive Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen.
- + Bei den sehr grossen Unternehmen (> 5000 MA) berichtet eine Mehrheit über ihren menschenrechtlichen Ansatz.
- KMUs haben oft keine Berichterstattung.

6.2 Gap-Analyse

Die folgende Gap-Analyse fasst die durch die Online-Umfrage und die qualitativen Gespräche gesammelten Herausforderungen für Unternehmen zusammen und untersucht inwiefern diese Herausforderungen durch den aktuellen NAP angegangen werden. Zudem wird der Handlungsbedarf eruiert und mögliche Massnahmen für eine Überarbeitung des NAP vorgeschlagen.

Tabelle 6: Gap-Analyse

Thema / Anforderung der UNGPs	Lücken bei und Herausforderungen für Unternehmen	
Bekanntheit UNGPs und NAP	<p>Die Umfrage hat einen geringen Bekanntheitsgrad der UNGPs und vor allem des NAPs bei den teilnehmenden Unternehmen gezeigt.</p> <p>Annähernd zeigt die vom Bund in Auftrag gegebene Studie «Bedeutung und Stellenwert der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen in der Schweiz»¹⁷³ auf, dass 58% der Unternehmen die UNGPs wie den UNGC im Sinne eines <i>öffentlichen Bekenntnisses</i>, jedoch nur 12% als eine Anleitung nutzen.</p>	

Aktuelle Abdeckung durch NAP	Handlungsbedarf/Empfehlungen
<p>Das übergeordnete NAP-Ziel ist, die UNGPs in der Schweiz umzusetzen und den Menschenrechtsschutz in wirtschaftlichen Aktivitäten zu fördern. Er soll die Erwartungen des Bundesrates an die Unternehmen kommunizieren und die Sensibilisierung von und Zusammenarbeit mit Unternehmen ermöglichen. Entsprechend sollen alle 50 Politikinstrumente (Pis) die Bekanntheit der UNGPs in der Schweiz fördern. Die folgenden Pis spielen dabei eine wichtige Rolle:</p> <p>NAP Pi6 Klärung und Kommunikation der Erwartungen des Bundesrats an Unternehmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Lancierung und Umsetzung NAP, Organisation und Teilnahme an Dialogforen und Veranstaltungen, Sensibilisierungsveranstaltungen für Unternehmen <p>NAP Pi9 Auszeichnung der guten Praxis:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Auszeichnung der guten Praxis im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte <p>Im Februar 2018 betonte der Bundesrat erneut, dass die Aktivitäten des Bundes zum nachhaltigen Wirtschaften verstärkt bekannt gemacht und eng mit Wirtschaft, NGO und Gewerkschaften zusammengearbeitet werden müsse.¹⁷⁴</p>	<p>Die seit Dezember 2016 und bis Juni 2018 durch den Bund eingeleiteten Massnahmen zur Umsetzung des NAP scheinen die entsprechenden Zielgruppen in den Unternehmen nicht oder nur ungenügend zu erreichen.</p> <p>Massnahmen des Bundes erfordern, dass die UNGPs als «<i>Anleitung zur Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung</i>» verstanden werden und nicht nur als «<i>öffentliches Bekenntnis</i>».</p> <p><u>Mögliche Massnahmen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Erarbeitung einer übergeordneten Disseminationsstrategie, die über die punktuelle Organisation von Sensibilisierung-Workshops und Schulungen hinausgeht (Pi6); möglicherweise Zusammenführung mit der Umsetzung der Massnahme B.2.1. des CSR-Aktionsplans (Zielgruppenspezifisches Sensibilisierungskonzept im Rahmen der CSR-Bundesgruppe). — Gezielte und bedarfsorientierte Aktivitäten in Zusammenarbeit mit dem Schweizer NKP. Die Lancierung der OECD Due Diligence Guidance on RBC im Juni 2018 (welche sich kohärent an den UNGPs orientiert), bietet dafür eine gute Gelegenheit.

Thema / Anforderung der UNGPs	Lücken bei und Herausforderungen für Unternehmen	
<p>Kenntnis der Inhalte der UNGPs</p>	<p>Die konkreten UNGPs-Inhalte scheinen die befragten Unternehmensvertreter/innen nur schlecht zu kennen.</p> <p>Sie geben zudem an, unklare Handlungsanweisungen seitens des Bundes zu erhalten.</p>	

Aktuelle Abdeckung durch NAP	Handlungsbedarf/Empfehlungen
<p>Der Bundesrat verweist im NAP lediglich auf die Säule 2 der UNGPs und die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen¹⁷⁵, um seine Erwartung an die Unternehmen zu formulieren und hat bewusst auf ein entsprechendes Kapitel verzichtet¹⁷⁶. Trotzdem wurden Pis zu allen UNGPs definiert (inkl. Säule 2). Für weiterführende «Grundlagen»¹⁷⁷ wird auf die Website des BHRRC¹⁷⁸ verwiesen ohne spezifische Richtlinien zu nennen (NAP Ziff. 4.3.).</p> <p>Der aktuelle NAP enthält teilweise irreführende Inhalte¹⁷⁹ zur Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung durch Unternehmen (NAP Ziff. 4.3.). Entsprechend werden im NAP Ziff. 4.3. die Elemente der menschenrechtlichen Sorgfalt (LP 16-18) als <i>verschiedene zur Verfügung gestellte Instrumente</i> dargestellt, obwohl die einzelnen Massnahmen zusammengefasst als menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung bezeichnet werden.¹⁸⁰</p> <p>Der Verzicht auf ein spezifisches Kapitel zur Säule 2 der UNGPs steht im Widerspruch mit der zum im NAP Pi6 formulierten Aussage <i>«Regierungen sollten Unternehmen Handlungsanleitungen zur Achtung der Menschenrechte bereitstellen, indem sie ihre Erwartungen klar definieren und kommunizieren.»</i> (NAP Ziff. 5.7.2).</p>	<p>Die Befragung der Unternehmen hat ergeben, dass mehr Klarheit über die Erwartungen des Bundes an Unternehmen in Bezug auf die menschenrechtliche Sorgfalt gewünscht wird. Der Bund hat punktuell Massnahmen ergriffen (Pis), diese scheinen jedoch in keine klare übergeordnete Strategie eingebettet zu sein (kein Kapitel zur Säule 2 der UNGPs). Gerade weil der NAP auf Freiwilligkeit setzt, ist es notwendig, entsprechende Massnahmen in einer klaren Strategie zu integrieren. In einer möglichen Überarbeitung des NAPs sollten die inhaltlichen Anforderungen¹⁸¹ an eine Sorgfaltsprüfung erläutert werden.</p> <p><u>Mögliche Massnahmen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Ergänzung des NAPs mit einem zusätzlichen Kapitel zur Säule 2 (und entsprechende Überarbeitung von Ziff. 4.3), welches die Erwartungen des Bundes an eine angemessene Sorgfaltsprüfung durch Schweizer Unternehmen klar erläutert¹⁸² (vgl. «Kernelemente» des NAP in Deutschland). — Schaffung eines «Helpdesks» mit entsprechenden personellen Ressourcen auf Bundesebene (zentrale Anlaufstelle, die kompetent Auskunft geben und auf relevante Informationen verweisen kann) oder entsprechende Erweiterung der Kompetenzen/Aufgabenbereiche der CSR-Anlaufstelle (Massnahme B.I.I. des CSR-Aktionsplans).¹⁸³ — Zusammenarbeit mit Initiativen, die sich zum Ziel setzen, die konkreten Anforderungen der UNGPs in Unternehmensaktivitäten zu fördern. Dazu gehören zum Beispiel Benchmarking-Tools (z.B. CHRB, RMI), Berichterstattungsrichtlinien (z.B. GRI) und Investorenratings (z.B. Oekom, DJSI). Solche Initiativen haben grosses Potential, die Umsetzung der UNGPs durch Unternehmen zu fördern und dadurch den Kenntnisstand zu verbessern.

Thema / Anforderung der UNGPs	Lücken bei und Herausforderungen für Unternehmen	
<p>Umsetzung UNGPs bei KMUs</p>	<p>Die Erhebungen haben gezeigt, dass insbesondere KMUs bei der Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfalt Unterstützungsbedarf haben. Die zentralen Herausforderungen betreffen v.a. in Bezug auf die Risikoabschätzung, sowie die Frage nach der Reichweite der Verantwortung in der Lieferkette. Gleichzeitig müssen sich KMUs als Teil von internationalen Lieferketten den gestiegenen Anforderungen stellen und entsprechende Massnahmen ergreifen.</p>	
<p>Sorgfaltsprüfung in der Wertschöpfungskette</p>	<p>Es wurde im Rahmen der Befragungen Unklarheit darüber geäussert, welche Verantwortung Schweizer Unternehmen für Menschenrechtsthemen in den Wertschöpfungsketten übernehmen können/müssen/sollten («Wir können nicht die Verantwortung für die gesamte Wertschöpfungskette übernehmen»). Viele Unternehmen wissen nicht, wie sie eine angemessene Sorgfaltsprüfung in der Wertschöpfungskette durchführen sollen. Zugang zu Informationen über Menschenrechte in der Lieferkette kann besonders eine Herausforderung sein, wenn mit Zwischenhändler gearbeitet wird oder das Unternehmen keine <i>Leverage</i> über Lieferanten hat. Besonders für KMUs kann die Einflussnahme gering sein.</p>	

Aktuelle Abdeckung durch NAP	Handlungsbedarf/Empfehlungen
<p>Im NAP betont der Bundesrat an verschiedenen Stellen, dass bei der Ausgestaltung der Sorgfaltsprüfung «den spezifischen Umständen und Möglichkeiten der KMUs Rechnung zu tragen [ist]. Der Bundesrat achtet darauf Unternehmen, insbesondere KMU, in ihrem Vorgehen zu unterstützen, so dass die Kosten und der administrative Aufwand verhältnismässig bleiben» (NAP Ziff. 4.3). Angesichts beschränkter personeller und fachlicher Ressourcen seien KMUs mit besonderen Herausforderungen konfrontiert, welchen bei der Umsetzung der Massnahmen Rechnung getragen werden soll (NAP Ziff. 5.5).</p> <p>NAP Pi7 Anlaufstelle für Interessengruppen beim Bund:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Eröffnung eines CSR Webportals des Bundes, auch für Fragen zu Wirtschaft und Menschenrechte <p>NAP Pi6 Klärung und Kommunikation der Erwartungen des Bundesrats an Unternehmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Lancierung und Umsetzung NAP, Organisation und Teilnahme an Dialogforen und Veranstaltungen, Sensibilisierungsveranstaltungen für Unternehmen; hier wird explizit darauf hingewiesen, dass KMU-spezifische Sensibilisierungsmassnahmen umgesetzt werden sollen. 	<p>Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass es schwierig ist, die KMUs zu erreichen und die Inhalte der bereits bestehenden Hilfsmittel zu kommunizieren. Auf der anderen Seite hilft der definierte strukturierte Prozess der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung eine klare Priorisierung und Vorgehensweise zu definieren.</p> <p><u>Mögliche Massnahmen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Konkrete Unterstützung der KMUs über verschiedene Kanäle. Diese kann in das bereits existierende CSR-Bundeswebportal (www.csr.admin.ch) und in die neu erstellte Webseite des Bundes zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte (www.nap-bhr.admin.ch) integriert werden. Zugleich braucht es Hilfestellungen zur Herangehensweise und konkrete Beispiele wie das Thema in bestehende Unternehmensprozesse integriert werden kann. — Die Erwartungshaltung des Bundes an KMUs muss klar formuliert und mit Begleitmassnahmen unterstützt werden. — Es ist wichtig, dass KMUs bei spezifischen Fragen und Herausforderungen auf kompetentes Wissen zurückgreifen können. Dies kann beispielsweise über einen «Helpdesk» gemacht werden oder auch ins CSR-Bundeswebportal mit integriert werden. — Eine KMU-spezifische Studie, welche die Bedürfnisse, Herausforderungen und Risiken für Schweizer KMUs im Bereich Menschenrechte evaluiert, könnte eine Verbesserung der Unterstützung von KMUs bei deren menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung erlauben. — Es gibt bereits eine Vielzahl von Brancheninitiativen an denen sich KMUs verstärkt beteiligen und mitgestalten können. Die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung soll gemäss den Anforderungen der UNGPs dort mit integriert werden.
<p>In NAP Ziff. 4.3 ist festgehalten, dass Unternehmen auch eine zumindest indirekte Verantwortung für ihre Geschäftsbeziehungen haben. Dazu gehören gemäss Bundesrat direkte wie auch indirekte Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit: «Geschäftsbeziehungen im Sinne der UNGPs 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.»</p> <p>NAP Pi10 Initiativen zur Achtung der Arbeits- und Menschenrechte in der Wertschöpfungskette</p> <ul style="list-style-type: none"> — Umsetzung von Projekten der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit; konkret verwiesen wird hier auf die Zusammenarbeit mit der IAO und der IFC.¹⁸⁴ 	<p>Die im Rahmen vom Pi10 unterstützten Initiativen sind wichtige Projekte, die zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in für Schweizer Unternehmen relevanten Produktionsländern führen. Für Unternehmen, die bereits eine Risikoanalyse gemäss UNGP 17 und 18 durchgeführt haben, können Programme wie SCORE oder Better Work gezielt eingesetzt werden. Bei vielen Unternehmen besteht aber Unklarheit darüber, wie systematische Sorgfaltsprüfungen durchzuführen und Menschenrechtsthemen gemäss den Anforderungen zu priorisieren sind.</p> <p><u>Mögliche Massnahmen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — vgl. «Ermittlung der Auswirkungen auf die Menschenrechte» — Systematische Integration von Menschenrechtsthemen gemäss Anforderungen der UNGPs in existierende Plattformen (z.B. über Aktivitäten im Rahmen des vom Bund angeregten Vereins «Go for Impact»¹⁸⁵) — In Zusammenarbeit mit spezifischen Brancheninitiativen, Peer-to-Peer Plattformen und anderen Netzwerken praxisorientierte Hilfsmittel (auch online Tools) entwickeln — <i>Leverage</i> durch Zusammenarbeit mit Brancheninitiativen stärken (Bsp. Kakaoplattform)

Thema / Anforderung der UNGPs	Lücken bei und Herausforderungen für Unternehmen	
Vorbildfunktion der bundesnahen Betriebe	<p>Die Vorbildfunktion der bundesnahen Betriebe wird für die Glaubwürdigkeit des Bundes zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte als zentral eingestuft. Bundesnahe Betriebe weisen ein geringeres Wissen (UNGP, NAP) und einen niedrigeren Umsetzungsgrad auf, als zum Beispiel börsenkotierte Unternehmen. Sie haben vor allem Kriterien für Menschenrechte in Verhaltenskodizes oder Ethikkodizes integriert, aber Verantwortlichkeiten kaum formell bestimmt, noch Prozesse aufgestellt, um laufend menschenrechtlichen Risiken zu ermitteln, festgelegte Massnahmen zu überprüfen, ihre Funktionen auf menschenrechtliche Themen zu sensibilisieren oder öffentlich über ihre Massnahmen zu berichten. Sie stellen jedoch Beschwerdemechanismen sowohl für Dritte als auch für Mitarbeiter/innen bereit.</p>	
Politikkohärenz	<p>Das Thema Politikkohärenz wurde im Rahmen der Befragungen immer wieder erwähnt. Unternehmen wünschen sich, dass der Bund «mit einer Stimme spricht», wenn es um die nachhaltige Unternehmensführung und damit auch um die Umsetzung der UNGPs in der Schweiz geht.</p>	
Grundsatzerklärung zur Achtung der Menschenrechte	<p>Die Analyse zeigt, dass nur sehr wenige Unternehmen eine selbständige Grundsatzerklärung zur Achtung der Menschenrechte haben. Die Mehrheit hat das Thema Menschenrechte in einem Unternehmenskodex integriert.</p>	

Aktuelle Abdeckung durch NAP	Handlungsbedarf/Empfehlungen
<p>NAP Pi17 Bundesbetriebe und bundesnahe Unternehmen</p> <p>— Bestandesaufnahme zur Wahrnehmung der CSR bei den Tätigkeiten des Bundes</p>	<p>Transparenz: Die öffentliche Berichterstattung könnte gefördert werden. Eine vom ARE in Auftrag gegebene Studie zur Vorbildfunktion des Bundes verlangt, dass bundesnahe Betriebe ihren Leistungsausweis transparent machen und sich mit anderen Akteuren aus der Wirtschaft messen lassen.¹⁸⁶</p> <p><u>Mögliche Massnahmen:</u></p> <p>— Konkrete Umsetzungsstrategie entwickeln, wie die Bundesnahen Betriebe ihrer Vorbildfunktion gerecht werden können. Der Bund soll darin klar aufzeigen, was mit «Vorbildfunktion» gemeint ist.¹⁸⁷ Entsprechend soll der Corporate Governance Bericht des Bundesrates¹⁸⁸ (und der entsprechende Zusatzbericht¹⁸⁹) an die Strategie angepasst werden¹⁹⁰.</p> <p>— Integration von Anforderungen an die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung gemäss UNGPs in die strategischen Ziele der bundesnahen Betriebe und transparente Berichterstattung darüber.</p> <p>— Regelmässigen Austausch unter den bundesnahen Betrieben durch ein effektives und geeignetes Gefäss (z.B. Arbeitsgruppe, Mailingliste etc.) fördern. Gleichzeitig eine Kommunikationsstrategie entwickeln, welche sicherstellt, dass die relevanten Informationen den Adressaten erreichen.</p>
<p>Das Verhältnis zwischen dem NAP und dem CSR-Positionspapier des Bundesrates¹⁹¹ wird in Ziff. 5.6 erläutert. Entsprechend komplementieren sich die beiden Aktionspläne und sind einander weder über- noch untergeordnet. Das EDA und WBF koordinieren die Arbeiten zur Umsetzung des CSR-Positionspapiers und des NAP zeitlich, damit der Aufwand für die Interessensgruppen verhältnismässig bleibt (Kapitel 6.2).</p> <p>NAP Pi28 Kohärenz der verschiedenen Politiken, Strategien und Aktionspläne</p> <p>— Der Bundesrat legt grossen Wert auf die Kohärenz der verschiedenen Strategien; Grundlage dafür im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte ist die Verankerung der UNGPs.</p>	<p>Der Bund könnte den Unternehmen (und der Öffentlichkeit) konkreter aufzeigen, wie sich die verschiedenen Aktionspläne der Schweiz zur nachhaltigen Unternehmensführung und im Bereich der CSR ergänzen (einheitliche Kommunikation mit konkreter Erwartungshaltung).</p> <p><u>Mögliche Massnahmen:</u></p> <p>— Abstimmung in der Kommunikation und Erarbeitung der Inhalte mit den unterschiedlichen Bundesstellen um «mit einer Stimme zu sprechen».</p> <p>— Bestehende Koordination im Rahmen der CSR-Bundesgruppe mit SECO und CSR-Strategie, dem Schweizer Nationalen Kontaktpunkt zu den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen, dem ARE in Bezug auf SDGs, BAFU «green economy» und anderen relevanten Bundesstellen stärken.</p>
<p>In Ziff. 4.3 des NAPs weist der Bundesrat mit Hinweis auf UNGP 16 darauf hin, dass Unternehmen die Grundsatzverpflichtung «als Instrument zur Verfügung steht» als «eine von der Unternehmensleitung klar kommunizierte Selbstverpflichtung zur Achtung der Menschenrechte».</p>	<p>Die Grundsatzerklärung kann für Unternehmen ein guter Anfang sein, um eine systematische Sorgfaltsprüfung einzuführen und Menschenrechtsthemen in Unternehmensprozessen zu integrieren.</p> <p><u>Mögliche Massnahmen:</u></p> <p>— Erwartungen an Unternehmen klar und kohärent kommunizieren und dabei ein spezielles Augenmerk auf KMUs haben.</p> <p>— Anleitung für die Erarbeitung von Grundsatzklärungen (integriert oder eigenständig) auf der geplanten Website vorstellen.</p>

Thema / Anforderung der UNGPs	Lücken bei und Herausforderungen für Unternehmen	
Ermittlung der Auswirkungen auf die Menschenrechte	<p>Die Analyse und Befragungen zeigen, dass sich gerade kleine und mittlere Unternehmen mit der Ermittlung der Auswirkungen auf Menschenrechte besonders schwertun. Auch für grössere Unternehmen ist dies jedoch eine Herausforderung. Branchen, die weniger in der Öffentlichkeit exponiert oder B2B sind, finden es schwierig den Zugang zu verlässlichen Daten zu erhalten und die Verbindung zwischen ihren Tätigkeiten und Menschenrechten herzustellen. Teilweise besteht eine Unsicherheit, wie weit in die Lieferkette die Risiken ermittelt werden sollen.</p>	
Verankerung & Integration	<p>Die Verankerung im Unternehmen nimmt mit zunehmender Unternehmensgrösse zu. Je grösser das Unternehmen, desto eher ist die Verantwortung im Bereich Nachhaltigkeit/Unternehmensverantwortung angeordnet. In kleineren Unternehmen wird die Verankerungen meist nicht formell definiert oder liegt vorwiegend beim CEO. Das Fachwissen über Menschenrechten in die verschiedenen Funktionen zu integrieren, ist eine Herausforderung für Unternehmen. Insbesondere KMUs, welche oft nicht die Ressourcen für fachspezifisches Personal haben.</p> <p>Schulungen für Mitarbeitende zu Menschenrechten werden bei den befragten Unternehmen in wenigen Fällen gemacht.</p>	

Aktuelle Abdeckung durch NAP	Handlungsbedarf/Empfehlungen
<p>In Ziff. 4.3 des NAP hat der Bundesrat festgehalten, dass Unternehmen mit besonders hohen menschenrechtlichen Risiken für die jeweilige Geschäftstätigkeit unternehmenseigene Grundsätze und Verfahren für ihre menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung festlegen sollen. Es werden keine konkreteren Anweisungen dazu gemacht.</p> <p>NAP Pi6 Klärung und Kommunikation der Erwartungen des Bundesrats an Unternehmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Lancierung und Umsetzung NAP, Organisation und Teilnahme an Dialogforen und Veranstaltungen, Sensibilisierungsveranstaltungen für Unternehmen. — Der Bund wird spezifische, auf die Bedürfnisse von KMU ausgerichtete Sensibilisierungsmassnahmen durchführen (z.B. Webseite, Workshops, Publikationen) und an Informationsveranstaltungen und -materialien zur Bewusstseinsbildung für das Thema Wirtschaft und Menschenrechte beitragen. 	<p>Der Bund kann durch Pi6 mit der Website, Workshops, Publikationen und Informationsveranstaltungen verstärkt auf bekannte menschenrechtliche Auswirkungen aufmerksam machen. Die Analyse beleuchtet, dass die Sensibilisierungsmassnahmen und Informationsmaterialien nicht nur für KMUs, sondern auch für grosse Unternehmen notwendig sind.</p> <p><u>Mögliche Massnahmen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Kommunikation und Austausch zwischen den Unternehmen über mögliche Auswirkungen auf Menschenrechte in ihrer Branche fördern. — Unterstützungshilfen für Unternehmen menschenrechtlichen Auswirkungen zu identifizieren, insbesondere für Branchen, die wenig öffentliche Informationen zur Verfügung haben (z.B. durch Peer-Lerngruppen¹⁹², Zugang zu Daten). — Erstellung einer Risikoanalyse (<i>mapping exercise</i>) über mögliche und/oder tatsächliche nachteilige menschenrechtliche Auswirkungen in Verbindung mit Aktivitäten von Schweizer Unternehmen. Dies beinhaltet sowohl Auswirkungen im Inland wie auch durch Auslandaktivitäten. Eine solche Risikoanalyse erlaubt eine faktenbasierte Priorisierung für die Überarbeitung des NAPs sowie von Unternehmensseite vielfach geforderte Hilfestellung zur Priorisierung von Menschenrechtsrisiken.
<p>Der Bundesrat verweist im NAP auf die Säule 2 der UNGPs und die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen¹⁹³, um seine Erwartung an die Unternehmen zu formulieren. Er hat bewusst auf ein entsprechendes Kapitel verzichtet¹⁹⁴.</p>	<p>Die Verankerung und Sensibilisierung für menschenrechtliche Themen in Unternehmen ist eine zentrale Herausforderung für Unternehmen.</p> <p><u>Mögliche Massnahmen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Auf die Relevanz und Chancen hinweisen in Kommunikationsmaterial und den «Business Case» aufzeigen. — Gute Praxisbeispiele beschreiben, wie menschenrechtliche Sorgfalt in bestehende Unternehmensprozesse integriert werden kann. Dazu gehört auch der Einbezug von Verwaltungsräten und der Geschäftsleitung zum Thema Menschenrechte.

Thema / Anforderung der UNGPs	Lücken bei und Herausforderungen für Unternehmen	
<p>Monitoring & Berichterstattung</p>	<p>Ein systematisches Monitoring und Berichterstattung weisen nur wenige befragte Unternehmen auf. Oftmals ist es in bestehende Reporting-Mechanismen integriert wie GRI oder UNGC. Kleine Unternehmen berichten nicht öffentlich über ihre Massnahmen.</p> <p>Der GRI Standard ist (noch) nicht UNGP-konform. Unternehmen, die nach GRI berichten, müssen deshalb zusätzlichen Aufwand betreiben, um den UNGP-Anforderungen in der Berichterstattung zu entsprechen. Eine vom Bund in Auftrag gegebene Studie zeigt, dass 49% der Schweizer Unternehmen den GRI Standard anwenden.¹⁹⁵</p> <p>Für Unternehmen ist die Berichterstattung ein grosser administrativer Aufwand. Bei kleinen Unternehmen teilweise aufgrund knapper personeller Ressourcen einen herausfordernde bis zu unmögliche Aufgabe.</p>	
<p>Abhilfe & Beschwerdemechanismen²⁰¹</p>	<p>Es zeigt sich, dass eine Mehrzahl von Unternehmen einen internen Beschwerdemechanismus für Mitarbeiter/innen etabliert haben.</p> <p>Beschwerdemechanismen für Drittparteien (externe Stakeholder) wurde als Kernherausforderung identifiziert.</p>	

Aktuelle Abdeckung durch NAP	Handlungsbedarf/Empfehlungen
<p>NAP Pi12 Standards zur Nachhaltigkeitsberichterstattung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Engagement für die Förderung der Harmonisierung der Nachhaltigkeitsberichterstattung; Der Bundesrat betont darin, dass die Berichterstattung über zur Achtung der Menschenrechte ein wichtiger Bestandteil der Sorgfaltsprüfung gemäss UNGPs ist. Er arbeitet im Rahmen der GoF47¹⁹⁶ insbesondere mit GRI und UNEP¹⁹⁷ zusammen. <p>NAP Pi13 Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Umsetzung Agenda 2030 (SDG 12.6) für nachhaltige Entwicklung; der NAP legt fest, dass Schweizer Unternehmen nicht zu einer Nachhaltigkeitsberichterstattung verpflichtet sind. Unternehmen werden aber ermutigt, Nachhaltigkeitsinformationen – inklusive menschenrechtliche Risiken – in ihre Berichterstattung aufzunehmen. <p>NAP Pi15 Offenlegungspflicht für Zahlungen an Regierungen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Umsetzung Empfehlung 8 Grundlagenbericht Rohstoffe - Fortsetzung der Umsetzung der EITI-Initiative 	<p>Der Berichtsrahmen für die UNGPs¹⁹⁸ steht Unternehmen seit Januar 2015 als Hilfestellung bei der Berichterstattung zur menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung zur Verfügung. Dieser wurde aber noch in den wenigsten internationalen Richtlinien und Standards übernommen. Diese bis anhin noch mangelhafte Harmonisierung der Reporting-Standards führt dazu, dass die Vorgaben zur Berichterstattung gemäss UNGPs vielerorts noch nicht umgesetzt wurden. Bei GRI läuft zurzeit ein Projekt zur Anpassung des GRI Standards an die UNGP-Vorgaben¹⁹⁹.</p> <p><u>Mögliche Massnahmen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Im Rahmen von seinem Engagement zur Harmonisierung der Nachhaltigkeitsberichterstattung (NAP Pi12) kann der Bund auf die Vorgaben der UNGPs und den entsprechenden Berichtsrahmen für die UNGPs verweisen. - Im Rahmen vom NAP Pi13 kann auf den Berichtsrahmen für die UNGPs verwiesen werden, der den Unternehmen konkrete Hilfestellung zur menschenrechtlichen Berichterstattung bietet. - Da GRI auf internationaler Ebene im Bereich der Nachhaltigkeitsberichterstattung zum am meisten genutzten Standard²⁰⁰ gehört, wäre es für den Bund sinnvoll, sich für eine Angleichung des GRI Standards an die UNGPs einzusetzen. - Erarbeitung von Berichterstattung Tools, die für Ressourcen und Kapazitäten-Knappheit der KMUs zugeschnitten sind. - Zusammenstellung von guten Beispielen zum Monitoring der Effektivität von getroffenen Massnahmen durch Unternehmen. Gute Beispiele beinhalten den Einbezug von externen Stakeholdern für Monitoring (vgl. UNGP 21).
<p>Die Erwartungen des Bundes an Unternehmen bezüglich Beschwerdemechanismen werden in Ziff. 5.8.4. (S.41) des NAP erläutert.</p> <p>NAP Pi48 Nationaler Kontaktpunkt für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (NKP)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Weiterführung des NKP in bestehendem Rahmen <p>NAP Pi50 Beschwerdemechanismus im Rahmen des ICoC²⁰² und anderer Multi-Stakeholder-Initiativen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Finanzielle und politische Unterstützung des ICoC und anderen Multi-Stakeholder-Initiativen 	<p>Der Leitfaden zu den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen des NKP unterstützt die Unternehmen bei deren Umsetzung in die Praxis und bringt diese in Zusammenhang mit anderen internationalen Instrumenten wie die UNGPs. Dieser kann in der Kommunikation mit den Unternehmen gezielt eingesetzt werden.²⁰³</p> <p><u>Mögliche Massnahmen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Im Kontext vom Bund unterstützten Multi-Stakeholder-Initiativen (vgl. NAP Pi50) kann der Bund gezielt den Aufbau und die Umsetzung wirkungsvoller Beschwerdemechanismen²⁰⁴ gemäss UNGP-Anforderungen fördern. - Business Case für Beschwerdemechanismen aufzeigen (z.B. im Zusammenhang der Ermittlung von Risiken, frühzeitiger Umgang mit Beschwerden) - Kommunikation von guten Praxisbeispielen fördern die den Dialog zwischen Schweizer Unternehmen und potenziell Betroffenen Gemeinschaften in Produktionsländern erläutern (UNGP 31). Aufzeigen, wie die Effektivitätskriterien der UNGPs in der Praxis umgesetzt werden können.

Exkurs: Hinweis zu konkreten Handlungsempfehlungen, die sich aus der vom SECO in Auftrag gegebenen Studie zu Bedeutung und Stellenwert der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen in der Schweiz ergeben*

Mögliche Formen der Unterstützung für Unternehmen

Von Unternehmen genannte Formen der Unterstützung, die helfen, Corporate Social Responsibility (CSR) (weiter) zu entwickeln (Zusammenfassung):

- Unterstützungsangebote: Erfahrungsaustausch, Anleitungen/Branchenleitfäden, Schulungen/Informationsanlässe/Workshops, Anwendungs- oder Best Practice-Beispiele, konkrete Beratungsdienstleistungen zu geringen Kosten/Unterstützung durch Experten, Unterstützung durch Aussenstellen (Botschaften, Konsulate) des EDA, Bewertung der Leistungen eines Unternehmens im Bereich CSR mit Empfehlungen für die Praxis, neutrale Anlaufstelle, die über verschiedene CSR-Standards Auskunft geben kann.
- Regulatorische Eingriffe: regulatorische Vorgaben zu CSR (um für alle die gleichen Voraussetzungen zu schaffen), CSR als Kriterium bei öffentlichen Ausschreibungen berücksichtigen, klare Rahmenbedingungen zu CSR (um Bereitstellung von Ressourcen innerhalb der Unternehmen zu vereinfachen), konkrete Anforderungen seitens Politik, konsequente Kontrolle und Sanktionen von Regelverstössen.
- Verhalten interner und externer Stakeholders: aktives Nachfragen seitens Investoren, Bekenntnis des Top-Managements (zusätzliche Ressourcen), mehr interne Ressourcen, Aufbau von internem Knowhow, Integration der Nachhaltigkeitsthematik in Geschäftsstrategien.
- Andere: Internationale Harmonisierung der CSR-Standards, Integration in Normenanforderungen (z.B. ISO 9001, 14001).

Daraus ergeben sich folgende möglichen Massnahmen, die der Bund im Rahmen einer möglichen Aktualisierung des NAPs definieren könnte, um auch die UNGPs besser bei den Schweizer Unternehmen zu verankern:

- Anwendung menschenrechtlicher Sorgfaltsprüfungen in der öffentlichen Beschaffung
- Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch bieten
- Anleitungen, Branchenleitfäden, Sammlung guter Praxisleitfäden zentral zur Verfügung stellen
- Schulungen, Informationsanlässe, Workshops organisieren
- Kostengünstige Beratung/Unterstützung durch Fachpersonen anbieten
- Unabhängige Beratungsstelle/webbasierte Plattform anbieten

* Winistörfer, Bedeutung und Stellenwert (2018), S. 42-43

C. Empfehlungen für die NAP-Überarbeitung

7. Übergeordnete Empfehlungen

- **Gesamtwirtschaftliche Perspektive:** Im Hinblick auf eine allfällige Überarbeitung des NAPs gilt es hier nach Vorgaben der UNGPs eine gesamtwirtschaftliche Perspektive einzunehmen und sich nicht ausschliesslich auf die Aussenwirtschaftsdimension zu beschränken.²⁰⁵
- **Intelligenter smart-mix:** Auch hier gilt es ein umfassendes Bild der ergriffenen Massnahmen abzubilden. Der Bundesrat sollte klar formulieren, welche Erwartungen die Unternehmen erfüllen müssen, damit er von rechtlich verbindlichen Regeln absieht bzw. unter welchen Voraussetzungen er solche prüfen will. Das setzt die Formulierung von klaren Erwartungen und Indikatoren voraus.
- **Politikkohärenz:** Vergleichbar der Kommunikation nach aussen (gegenüber Unternehmen) empfiehlt sich die Systematisierung der Kommunikation nach innen (Verwaltung). Als Modellprozess kann diesbezüglich die «interdepartementale Plattform Rohstoffe» herangezogen werden, die einen regelmässigen, obligatorischen und themenspezifischen Austausch zwischen den betroffenen Dienststellen institutionalisiert. Die CSR-Bundesgruppe involviert alle betroffenen Bundesstellen und behandelt das ganze Spektrum der verantwortungsvollen Unternehmensführung einschliesslich der Menschenrechte. Es ist aber unklar, inwiefern konkrete gemeinsame Aktivitäten koordiniert und umgesetzt werden. Die CSR-Bundesgruppe ist bei den Unternehmen weitgehend nicht bekannt und die entsprechende Zusammenarbeit zwischen den Departementen wird von aussen nicht wahrgenommen. Im Hinblick auf neue Gesetzgebungsprojekte empfiehlt sich zudem eine klare Zuordnung der Verantwortlichkeit, wer letztlich für die angestrebte Konformitätsprüfung mit den UNGPs zuständig ist und wann eine solche durch das SKMR durchgeführt werden soll.²⁰⁶ Zudem empfiehlt sich eine regelmässige Berichterstattung zur Umsetzung der im NAP definierten Massnahmen durch den Bundesrat.²⁰⁷
- **Prozesse zur Implementierung und Überwachung der NAP-Umsetzung:** Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass in Bezug auf den gewählten smart-mix an Regulierungen weitestgehend auf rechtlich unverbindlichen Massnahmen abgestellt wird im Hinblick auf die tatsächliche Umsetzung der unternehmerischen Verantwortung, die Menschenrechte in ihrer Geschäftstätigkeit zu achten, empfiehlt sich allein schon aufgrund einer Risikominimierungsperspektive die Definition von klaren und zeitlich terminierten Zielen und Indikatoren, an denen sich der Grad der Implementierung und die praktische Auswirkung der ergriffenen Massnahmen messen lassen.²⁰⁸ Dazu empfiehlt sich die Durchführung einer fundierten (allenfalls sektoriellen) Analyse, wo die Risiken von Menschenrechtsverletzungen durch Schweizer Unternehmen liegen.
- **Einbezug von Stakeholder in die Überprüfung und Aktualisierung des NAP:** Es empfiehlt sich allein schon aus Transparenzgründen, die Funktion, Zusammensetzung und Kompetenzen der multipartiten Begleitgruppe des NAP öffentlich zu machen und Aktivitäten der Begleitgruppe mit denen des NKP Beirates abzustimmen.
- **Kommunikation der Erwartungen des Bundes an Unternehmen:** Eine Klärung der Erwartungen scheint für viele der befragten Unternehmen zentral zu sein. Gerade weil der Bund auf rechtlich unverbindliche Massnahmen setzt, sollten die Erwartungen klarer formuliert werden. Folgende Massnahmen sollten hier in Betracht gezogen werden:
 - a) Ergänzung des NAPs mit einem zusätzlichen Kapitel zur Säule 2 (und entsprechende Überarbeitung von Ziff. 4.3), welches die Erwartungen des Bundes an eine angemessene Sorgfaltsprüfung durch Schweizer Unternehmen klar erläutert (vgl. «Kernelemente» des NAP in Deutschland).²⁰⁹
 - b) Klare Formulierung was von KMUs erwartet wird und Bereitstellung von Unterstützung in der Implementierung dieser Massnahmen.
- **Kommunikation des Bundes an die Öffentlichkeit (zukünftige Entscheidungsträger/innen, Konsument/innen etc.):** Zwei Bereiche, die bisher im NAP keine Erwähnung gefunden haben, gilt es hier insbesondere im Hinblick auf die mittel- bis langfristige Perspektive besonders zu berücksichtigen:
 - a) Einerseits erscheint die Einbindung des Themas in **Aus- und Weiterbildungsprogramme** aller Ausbildungsstufen (z.B. in Berufsausbildungen, Sekundarschulen, Gymnasien, Wirtschafts(fach)hochschulen, Universitäten etc.) sinnvoll, da so ein nachhaltiges Problemverständnis für zukünftige Entscheidungsträger vermittelt werden kann.
 - b) Andererseits gilt es nicht nur Unternehmen über die Erwartungen und den Inhalt der UNGPs zu informieren, sondern auch **die Öffentlichkeit** insgesamt, da so gleichzeitig die Konsumenten als wertvoller Multiplikator der Erwartungen genutzt werden können.

Exemplarisch kann auf das Vorgehen Deutschlands verwiesen werden. So wurde publikumswirksam eine landesweite Plakatkampagne geschaltet, die in vereinfachter Darstellung über den NAP informiert hat und gleichzeitig durch einen umfassenden Internetauftritt komplementiert wurde.

- **Bekanntheit der UNGPs in der Schweiz fördern:** Die seit Dezember 2016 durch den Bund eingeleiteten Massnahmen zur Umsetzung des NAP scheinen die entsprechenden Zielgruppen in den Unternehmen nicht oder nur ungenügend erreicht zu haben. Ziel des überarbeiteten NAP soll es sein, die Bekanntheit der UNGPs bei den Unternehmen mit spezifischen (zusätzlichen) Massnahmen zu fördern. Die UNGPs sollen als «Anleitung zur Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung» verstanden werden und nicht nur als «öffentliches Bekenntnis». Dazu wird die Erarbeitung einer **übergeordneten Disseminationsstrategie**, die über die punktuelle Organisation von Sensibilisierung-Workshops und Schulungen hinausgeht (Pi6), empfohlen (eventuell im Rahmen der Massnahme B.2.I. des CSR-Aktionsplans).

8. Förderung der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung durch Schweizer Unternehmen

- **Schaffung eines «Helpdesks»** in der Verwaltung oder entsprechende Erweiterung der Kompetenzen/Aufgabenbereiche der CSR-Anlaufstelle (Massnahme B.I.I. des CSR-Aktionsplans) mit entsprechenden personellen Ressourcen als zentrale Anlaufstelle für Unternehmen, welches kompetent Auskunft geben und auf relevante Informationen verweisen kann.
- **Harmonisierung der Anforderungen & Integration in bestehende Systeme:** Zusammenarbeit mit Initiativen, die sich zum Ziel setzen, die konkreten Anforderungen der UNGPs in Unternehmensaktivitäten zu fördern. Dazu gehören zum Beispiel Benchmarking-Tools (z.B. CHRB), Berichterstattungsrichtlinien (z.B. GRI) und Investorenratings (z.B. Oekom, DJSI). Solche Initiativen haben grosses Potential, die Umsetzung der UNGPs durch Unternehmen zu fördern und dadurch den Kenntnissstand zu verbessern.
- **Bereitstellung von wirksamen Handlungsanleitungen für Unternehmen:** Konkretisierung der tatsächlichen Unterstützungsleistungen (inkl. Bestimmung der Branchen) sowie eine materielle Fokuserweiterung ist notwendig. Die Nachhaltigkeitsberichterstattung deckt nur einen Teil des von den UNGPs artikulierten Menschenrechts-Due-Diligence-Prozesses ab. Unternehmen brauchen mehr Orientierungshilfen und Klarheit

darüber, wie einzelne, existierende Instrumente zusammenwirken (z.B. GRI, OECD Due Diligence Guidance, EU Directive on Disclosure of Non-financial Information etc.). Insbesondere empfiehlt sich als inhaltliche Konkretisierung der Erwartungen die Bekanntmachung von existierenden Handlungsanweisungen und die Entwicklung von praktischen Leitfäden und Implementierungshilfen zu den einzelnen Schritten eines unternehmerischen Menschenrechts-Due-Diligence Prozesses (mit besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse von KMUs).

- **Konkrete Unterstützung von KMUs:** Diese kann auf bereits existierenden Informationsportalen²¹² angeboten werden, wobei Bedarf an mehr KMU-spezifischen Lösungsansätzen besteht. Eine KMU-spezifische Studie, welche die Bedürfnisse, Herausforderungen und Risiken für Schweizer KMUs im Bereich Menschenrechte evaluiert, könnte eine Verbesserung der Unterstützung von KMUs bei deren menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung erlauben.
- **Besondere Unterstützung von Unternehmen, die in Konfliktgebieten operieren²¹³:** Damit die ergriffenen Massnahmen sich überhaupt effektiv entfalten können, ist die Erarbeitung von Frühwarnindikatoren zu empfehlen, um staatliche Einrichtungen und Unternehmen frühzeitig auf Probleme aufmerksam zu machen. Insbesondere empfiehlt sich hier auf praktischer Ebene die Verbindung und vereinheitlichte Sichtbarmachung der Länderinformationen von SECO²¹⁴ und EDA²¹⁵ (inkl. Aufbereitung in für Unternehmen relevante Form).
- **Menschenrechtliche Problemfelder im In- und Ausland:** In Ergänzung, zu der dem jetzigen NAP zugrundeliegenden Stakeholder-Befragung, empfiehlt sich eine systematische *mapping exercise* der konkreten menschenrechtlichen Problemfelder im In- und Ausland (bisher beschränkt auf Aussenwirtschaftsdimension).
- Unterstützung von bestehenden **Roundtables und sektorspezifischen Plattformen.** Solche Plattformen sind oftmals auch für KMUs interessant, da sie praxisorientiert und branchenspezifisch sind und somit die Bedürfnisse der Unternehmen eingehen.

9. Vorbildfunktion bundesnaher Betriebe

- **Konkrete Umsetzungsstrategie:** Es gilt, eine konkrete Umsetzungsstrategie zu entwickeln, wie die Bundesnahen Betriebe ihrer Vorbildfunktion gerecht werden können. *Der Bund soll darin klar aufzeigen, was mit «Vorbildfunktion» gemeint ist.* Entsprechend sollen der **Corporate Governance Bericht** des Bundesrates²¹⁶ (und der entsprechende Zusatzbericht²¹⁷) sowie die Leistungsziele für bundesnahe Unternehmen mit der Strategie abgeglichen werden (Anforderungen an Sorgfaltsprüfung).
- **Aufnahme in strategische Ziele und erhöhte Transparenz:** Es empfiehlt sich die Aufnahme von klaren Erwartungen bezüglich der Respektierung der Menschenrechte gemäss UNGPs in zukünftige Leistungsvereinbarungen mit den bundesnahen Betrieben sowie eine entsprechende transparente Berichterstattung darüber.
- **Etablierung eines Netzwerkes der verantwortlichen Personen in den bundesnahen Betrieben,** um insbesondere auch die Kommunikation zwischen der Bundesverwaltung und den bundesnahen Betrieben sicherzustellen. Es soll ein regelmässiger Austausch unter den bundesnahen Betrieben zum Thema stattfinden (effektives und geeignetes Gefäss noch festzulegen: z.B. Arbeitsgruppe, Mailingliste etc.).

Literaturverzeichnis

ASSEMBLÉE NATIONALE: *PROPOSITION DE LOI relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*, Paris, 21. Februar 2017 [zit.: Assemblée Nationale, Proposition de Loi (2017)]

AUSWÄRTIGES AMT DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND: *Nationaler Aktionsplan – Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2016-2020)*, Berlin 2017 [zit.: Auswärtiges Amt, NAP (2017)]

BROT FÜR ALLE / FASTENOPFER: *Die Menschenrechtspolitik der Schweizer Konzerne – Eine Bestandesaufnahme*, Lausanne / Bern / Luzern 2016 [zit.: Brot für Alle / Fastenopfer: Bestandesaufnahme (2016)]

BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (ARE) / BOLZ+PARTNER CONSULTING AG / BRÜGGER UND PARTNER AG: *Corporate Social Responsibility (CSR) Der Bund als Vorbild? Eine Auslegeordnung*, Bern/Zürich, 6. Februar 2017 [zit.: ARE, Auslegeordnung Bund als Vorbild (2017)]

BUNDESRAT: *Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht)*, Bern, 13. September 2006 [zit.: Bundesrat, Corporate Governance Bericht (2006)]

BUNDESRAT: *Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats*, Bern, 25. März 2009 [zit.: Bundesrat, Zusatzbericht Corporate Governance (2009)]

BUNDESRAT: *Gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen – Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrates zur Verantwortung der Unternehmen für Gesellschaft und Umwelt*, Bern, 1. April 2015 [zit.: Bundesrat, Gesellschaftliche Verantwortung (2015)]

BUNDESRAT: *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019*, Bern, Januar 2016 [zit.: Bundesrat, Nachhaltige Entwicklung (2016)]

BUNDESRAT: *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 Grafenried, 14. Dezember 2012), 9. Dezember 2016* [zit.: Bundesrat, NAP (2016)]

BUNDESRAT: *Botschaft zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» (17.060)*, Bern, 15. September 2017 [zit.: Bundesrat, Botschaft zur Konzernverantwortungsinitiative (2017)]

BUSINESS & HUMAN RIGHTS RESOURCE CENTRE (BHRR): *Modern Slavery Registry*, London (<https://www.modernslaveryregistry.org>; besucht am 28.05.2018) [zit.: BHRR, Modern Slavery Registry]

CATÁ BACKER, LARRY: *The Human Rights Obligations of State-Owned Enterprises – Emerging Conceptual Structures and Principles in National and International Law and Policy*, in: *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 50 (2017), No. 4, 827–888 [zit.: Catá Backer, Human Rights Obligations of SOEs (2017)]

CHANGE IN CONTEXT: *Government policy to stimulate international responsible business conduct*, January 2018 (Commissioned by Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands) [zit.: Change in Context, Government policy (2018)]

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS: *General Comment No. 14 on the right to the highest attainable standard of health (Art. 12)*, E/C.12/2000/4, 11 August 2000 [zit.: CESCR, General Comment No. 14 (2000)]

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS: *General Comment No. 24 on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities*, E/C.12/GC/24, 10 August 2017 [zit.: CESCR, General Comment No. 24 (2017)]

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS: *Concluding observations on the sixth periodic report of the Russian Federation*, E/C.12/RUS/CO/6, 16 October 2017 [zit.: CESCR, Concluding Observations Russia (2017)]

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS: *Concluding observations on the fourth periodic report of the Republic of Korea*, E/C.12/KOR/CO/4, 19 October 2017 [zit.: CESCR, Concluding Observations Korea (2017)]

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS: *Concluding observations on the sixth periodic report of the Colombia*, E/C.12/COL/CO/6, 19 October 2017 [zit.: CESCR, Concluding Observations Colombia (2017)]

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD: *Concluding Observations on the combined fifth and sixth periodic report of Spain*, CRC/C/ESP/CO/5-6, 5 March 2018 [zit.: CRC, Concluding Observation Spain (2018)]

CORPORATE HUMAN RIGHTS BENCHMARK LTD.: *Corporate Human Rights Benchmark Progress Report*, London, April 2018 [zit.: CHR, CHR Progress Report (2018)]

COUNCIL OF EUROPE: *Recommendation CM/Rec (2016) 3 of the Committee of Ministers to member States on human rights and business*, 2 March 2016 [zit.: CoE, Recommendation (2016)]

COUNCIL OF EUROPE: *Explanatory Memorandum to Recommendation CM/Rec (2016) 3 of the Committee of Ministers to member States on human rights and business*, 2 March 2016 [zit.: CoE, Explanatory Memorandum (2016)]

DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS / INTERNATIONAL CORPORATE ACCOUNTABILITY ROUNDTABLE: *National Action Plans on Business and Human Rights Toolkit*, Washington / Copenhagen 2017 [zit.: DIHR/ICAR, NAP Toolkit (2017)]

DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS / INTERNATIONAL CORPORATE ACCOUNTABILITY ROUNDTABLE: *National Action Plans on Business and Human Rights*, Copenhagen / Washington (<https://globalnaps.org>; besucht am 28.05.2018) [zit.: DIHR/ICAR, NAPs on Business and Human Rights]

DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS (DIHR): *Human Rights Impact Assessment Guidance and Toolbox*, Copenhagen, 2016 [zit.: DIHR, HRIA Guidance and Toolbox (2016)]

DAVIS, RACHEL: *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights and conflict-affected areas: state obligations and business responsibilities*, in: *International Review of the Red Cross*, Vol. 94 (2012), Issue 887, 961–979 [zit.: Davis, Conflict-affected areas (2012)]

DE FELICE, DAMIANO / ANDREAS GRAF: *The Potential of National Action Plans to Implement Human Rights Norms: An Early Assessment with Respect to the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2015, 7 (1): 40–71 (DOI: 10.1093/human/huu023) [zit.: De Felice, The Potential of NAPs (2015)]

ENGAGEABILITY / ÖBU: *Focused Reporting. Eine Chance für Schweizer Unternehmen*, Zürich 2017

([↗ https://www.focusedreporting.ch](https://www.focusedreporting.ch), besucht am 29.05.2018 [zit.: engageability / öbu, Focused Reporting (2017)])

EUROPÄISCHE KOMMISSION (EC): *A guide to human rights for small and medium-sized enterprises*, Brussels 2015 [zit.: EC, Human Rights Guidance for SMEs (2015)]

EUROPÄISCHES PARLAMENT UND EUROPÄISCHER RAT: *DIRECTIVE 2014/95/EU: amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups*, Brussels 2014 [zit.: EU, EU Directive on Disclosure of Non-financial Information (2014)]

FIALA, DORIS: *Corporate Social Responsibility. Best Practices und verantwortungsvolles Unternehmertum bekanntmachen (17.4282 Interpellation)*, Bern, 15. Dezember 2017 [zit.: Fiala, Interpellation 17.4282 (2017)]

GROSZ, MIRINA: *Menschenrechte als Vehikel für ökologische Unternehmensverantwortung*, in: AJP (2017), 978–987 [zit.: Grosz, Ökologische Unternehmensverantwortung (2017)].

HUMAN RIGHTS COUNCIL: *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*, John Ruggie, A/HRC/8/5, 7. April 2008 [zit.: HRC, Protect Respect and Remedy Framework (2008)]

HUMAN RIGHTS COUNCIL: *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*, John Ruggie, A/HRC/17/31, 21 March 2011 [zit.: HRC, UNO-Leitprinzipien (2011)]

HUMAN RIGHTS COUNCIL: *Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, John H. Knox, A/HRC/25/53, 30 December 2013 [zit.: HRC, Knox Report (2013)]

HUMAN RIGHTS COUNCIL: *Resolution 26/22 Human rights and transnational corporations and other business enterprises*, A/HRC/RES/26/22, 15 July 2014 [zit.: HRC, Resolution 26/22 (2014)]

HUMAN RIGHTS COUNCIL: *Resolution 31/8 Human Rights and the Environment*, A/HRC/RES/31/8, 22 April 2016 [zit.: HRC, Resolution 31/8 (2016)]

HUMAN RIGHTS COUNCIL: *Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*, A/HRC/32/45, 4 May 2016 [zit.: HRC, SOE-Report (2016)]

HUMAN RIGHTS COUNCIL: *Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*, A/HRC/35/32, 24 April 2017 [zit.: HRC, SME-Report (2017)]

INTERDEPARTEMENTALE PLATTFORM ROHSTOFFE: *Grundlagenbericht Rohstoffe – Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat*, Bern, 27. März 2013 [zit.: Interdepartementale Plattform Rohstoffe, Grundlagenbericht (2013)]

INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION (IBA): *IBA Practical Guide on Business and Human Rights for Business Lawyers*, London, 28. Mai 2016 [zit.: IBA, Practical Guide on BHR for Business Lawyers (2016)]

INTERNATIONAL CORPORATE ACCOUNTABILITY ROUNDTABLE: *Assessments of existing National Action Plans (NAPS) on Business and Human Rights (Update 2017)*, Washington 2017 [zit.: ICAR, NAP Assessment (2017)]

KÄLIN, WALTER / KÜNZLI, JÖRG: *Universeller Menschenrechtsschutz – Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene*, 3. Aufl., Basel 2013 [zit.: Kälin/Künzli]

KAUFMANN, CHRISTINE / JONATAN NIEDRIG / JUDITH WEHRLI / LAURA MARSCHNER / CHRISTOPH GOOD: *Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz – Eine Bestandesaufnahme im Bereich Menschenrechte und Wirtschaft*, Bern 2013 [zit.: Kaufmann et al. (2013)]

KAUFMANN, CHRISTINE / CHRISTOPH GOOD / SABRINA GHIELMINI / JONATAN NIEDRIG / JUDITH WEHRLI / MAXIMILIAN ZICKLER: *Corporate Social Responsibility – Rahmenbedingungen für die Förderung und Integration von menschenrechtlichen Inhalten in ein modernes CSR-Verständnis*, Bern 2014 [zit.: Kaufmann et al. (2014)]

KAUFMANN, CHRISTINE / CHRISTOPH GOOD / SABRINA GHIELMINI / CHARLOTTE BLATTNER: *Extraterritorialität im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte – Extraterritoriale Rechtsanwendung und Gerichtsbarkeit in der Schweiz bei Menschenrechtsverletzungen durch transnationale Unternehmen*, Bern 2016 [zit.: Kaufmann et al. (2016)]

KAUFMANN, CHRISTINE: *Menschen- und umweltrechtliche Sorgfaltsprüfung im internationalen Vergleich – Wie sinnvoll ist ein «Swiss Finish»?*, in: Aktuelle Juristische Praxis, 2017, Vol. 8, 967–977 [zit.: Kaufmann, Sorgfaltsprüfung (2017)]

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN UNION: *Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen*, KOM(2011) 681, Brüssel 2011 [zit.: Kommission, CSR-Mitteilung (2011)]

KPMG INTERNATIONAL: *The road ahead: The KPMG Survey of Corporate Responsibility Reporting 2017*, October 2017 [zit.: KPMG, The road ahead (2017)]

LAGOUTTE, STÉPHANIE: *New Challenges Facing States within the Field of Human Rights and Business*, in: Nordic Journal of Human Rights, Vol. 33 (2015), Issue 2, 158–180 [zit.: Lagoutte, New Challenges (2015)]

MCCORQUODALE, ROBERT / LISE SMIT / STUART NEELY / ROBIN BROOKS: *Human Rights Due Diligence in Law and Practice: Good Practices and Challenges for Business Enterprises*, in: Business and Human Rights Journal, Vol. 2:2 (2017), pp. 195–224 [zit.: McCorquodale et al. (2017)]

MORRISON, JOHN: *Which Companies are Serious About Human Rights?*, London, Blogbeitrag vom 17. Mai 2018 ([↗ https://www.ihrb.org/focus-areas/benchmarking/which-companies-are-serious-about-human-rights](https://www.ihrb.org/focus-areas/benchmarking/which-companies-are-serious-about-human-rights), besucht am 29.05.2018) [zit.: Morrison, Which Companies are Serious about Human Rights? (2018)]

NIEUWENKAMP, ROEL: *How to Build an Evidence Base for Policies on Corporate Responsibility*, Blogbeitrag vom 26. Januar 2018 ([↗ https://www.ihrb.org/other/governments-role/commentary-evidence-base-policies-corporate-responsibility](https://www.ihrb.org/other/governments-role/commentary-evidence-base-policies-corporate-responsibility); besucht am 14. März 2018) [zit.: Nieuwenkamp, Evidence Base for Policies (2017)]

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR): *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretative Guide*, 2012 [zit.: OHCHR, Interpretative Guide (2012)]

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS: *Improving accountability and access to remedy for victims of business-related human rights abuse: explanatory notes for guidance*, A/HRC/32/19/Add. 1, 12 May 2016 [zit.: OHCHR, Improving Accountability (2016)]

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen Neufassung 2011*, OECD Publishing 2011 [zit.: OECD, Leitsätze (2011)]

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen Ausgabe 2015*, OECD Publishing 2016 [zit.: OECD, Corporate Governance Leitsätze (2015)]

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*, OECD Publishing 2016 [zit.: OECD, Guidance for Responsible Supply Chains from Conflict-Affected and High-Risk Areas (2016)]

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct*, OECD Publishing 2018 [zit.: OECD, Due Diligence Guidance (2018)]

RECHTSKOMMISSION DES NATIONALRATES (RK-N): *Anträge der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates: Eidgenössische Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt»: Indirekter Gegenentwurf*, Bern, 4. Mai 2018 [zit.: RK-N, Indirekter Gegenentwurf (2018)]

RECHTSKOMMISSION DES NATIONALRATES (RK-N): *Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen vom 18. Mai 2018 zu den Anträgen der Kommission für einen indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» im Rahmen der Revision des Aktienrechts*, Bern, 18. Mai 2018 [zit.: RK-N, Zusatzbericht zum Indirekten Gegenentwurf (2018)]

SCHMID, EVELYNE: *Exigences internationales de prendre des mesures législatives – La Suisse doit-elle légiférer dans le domaine des «entreprises et droits humains»?*, in: *Aktuelle Juristische Praxis*, 2017, Vol. 8, 930–942 [zit.: Schmid, Exigences internationales (2017)]

SCHUERCH, RES: *Entwicklungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte 2017*, SKMR-Newsletter vom 15. März 2018 [zit.: Schuerch, Entwicklungen (2018)]

SCHWEIZERISCHES INSTITUT FÜR RECHTSVERGLEICHUNG: *Gutachten über gesetzliche Verpflichtungen zur Durchführung einer Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechte und Umwelt bei Auslandsaktivitäten von Unternehmen und zur Berichterstattung über getroffene Massnahmen im Deutschen, Französischen, Dänischen, Niederländischen, Englischen, Chinesischen, Kanadischen und US-Amerikanischen Recht sowie im Recht von Singapur*, Lausanne 2013 [zit. SIR, Gutachten (2013)]

SHIFT / MAZARS: *UN Guiding Principles Reporting Framework with implementation guidance*, New York / London 2015 [zit.: Shift / Mazars, UNGP Reporting Framework (2015)]

STAATSSSEKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT (SECO) & GLOBAL COMPACT NETWORK SWITZERLAND (GCNS): *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen in der Praxis – Ein Leitfaden zur betrieblichen Anwendung*, Bern, 2017 [zit.: SECO/GCNS, Leitfaden zu OECD-Leitsätzen (2017)]

TROMP, DYLAN: *Assessing Business Related Impacts on Human Rights: Indicators and Benchmark in Standards and Practice*, INEF-Report 110/2016, December 2016 [zit.: Tromp, Indicators and Benchmarks (2016)]

UNGP REPORTING FRAMEWORK: *Will France's new Duty of Vigilance law push companies to improve their reporting on human rights?*, Blogbeitrag vom 15. Mai 2018 (<https://www.ungpreporting.org/will-frances-new-duty-of-vigilance-law-push-companies-to-improve-their-reporting-on-human-rights>, besucht am 31.05.2018) [zit.: UNGP Reporting Framework, status of UNGP reporting in France (2018)]

UNITED NATIONS CHILDREN FUND (UNICEF): *Children's Rights and Business Principles (CRBPs)*, Geneva, 2012 [zit.: UNICEF, Children's Rights and Business Principles (2012)]

UN WORKING GROUP ON BUSINESS AND HUMAN RIGHTS: *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*, Geneva 2016 [zit.: UNWG, NAP Guidance (2016)]

WINISTÖRFER, HERBERT / DAUB, CLAUS-HEINRICH / THAKUR, SETA / BERGER, VERENA / WEBER, MARIE-CHRISTIN: *Bedeutung und Stellenwert der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen in der Schweiz*, Bern 2018 [zit.: Winistörfer, Bedeutung und Stellenwert (2018)]

WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (WBCSD): *WBCSD Analysis on the Business and Human Rights Landscape*, Geneva, June 2018 [zit.: WBCSD, Business and Human Rights Landscape (2018)]

WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (WBCSD): *Entering a new era of human rights transparency*, Geneva, Blogbeitrag vom 12. April 2018 (<https://www.wbcd.org/Clusters/Social-Impact/Human-Rights/News/Entering-a-new-era-of-human-rights-transparency>, besucht am 28.05.2018) [zit.: WBCSD, new area of human rights transparency (2018)]

Appendix

Appendix I – Blaupause zur Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht in wirtschaftlichen Kontexten	58
Appendix II – Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht in wirtschaftlichen Kontexten in der Schweiz	62
Appendix III – Fragebogen Online-Umfrage	82
Appendix IV – Analyseresultate – Online-Umfrage	88
Appendix V – Zusammenfassung Interviews mit Unternehmen und Fokusgruppengespräch mit bundesnahen Betrieben	112
Appendix VI – Bewertung Umsetzungsstand der UNGPs bei Schweizer Unternehmen	118

Appendix I – Blaupause zur Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht in wirtschaftlichen Kontexten

Referenz UNGPs	Ziel	Massnahmen	
Inhaltliche Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht			
Leitprinzipien 1, 2, 3 und 7	Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte einschliesslich Unternehmen in ihrem Hoheitsgebiet und/oder ihrer Jurisdiktion	Durchsetzung bestehender Rechtsvorschriften, welche die Achtung von Menschenrechten durch Unternehmen einfordern	
		Bereitstellung von wirksamen Handlungsanleitungen für Unternehmen, zur Achtung der Menschenrechte in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit	
		Suchen einer intelligenten Mischung nationaler und internationaler, bindender und rechtliche unverbindlicher Massnahmen, um Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu fördern	
	Kommunikation der Erwartung, dass alle in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen und/oder ihrer Jurisdiktion unterstehenden Wirtschaftsunternehmen bei ihrer gesamten Geschäftstätigkeit im In- und Ausland die Menschenrechte achten	Entwicklung von <i>awareness raising</i> - und <i>capacity building</i> -Kampagnen zum Inhalt der UNGPs (Kooperation mit Unternehmensverbänden und Gewerkschaften und bestehenden Wirtschaftsnetzwerken)	
		Direkter Austausch mit Unternehmensleitungen über die staatlichen Erwartungen	
		Publikumswirksame Dissemination der UNGPs	
	Besondere Unterstützung von Unternehmen, die in Konfliktgebieten operieren	Besondere Unterstützung von Unternehmen, die in Konfliktgebieten operieren	Konfliktgebietsbezogene enge Zusammenarbeit zwischen staatlichen Entwicklungshilfeorganen, Aussen- und Handelsministerien und Exportfinanzierungseinrichtungen und Botschaften vor Ort
			Kooperation mit den entsprechenden Organisationen vor Ort
			Erarbeitung von Frühwarnindikatoren, um staatliche Einrichtungen und Unternehmen frühzeitig auf Probleme aufmerksam machen zu können und um konkrete Massnahmen ergreifen zu können
			Verknüpfung der Gewährung von öffentlicher Förderung oder öffentlichen Dienstleistungen an Kooperationsbereitschaft und Verhalten von Unternehmen in Konfliktgebieten

Referenz UNGPs	Ziel	Massnahmen
Inhaltliche Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht – Fortsetzung		
Leitprinzipien 4, 5 und 6	Ergreifung von zusätzlichen Massnahmen zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen, die sich in staatlichem Eigentum befinden, unter staatlicher Kontrolle stehen oder von staatlichen Stellen erhebliche Unterstützung und Dienstleistungen erhalten (z.B. Exportgarantien, Investitionsversicherungen etc.)	<p>Betonung der Vorbildfunktion von staatlichen und staatsnahen Unternehmen in der Umsetzung der UNGPs</p> <p>Ausübung einer angemessenen Aufsicht bei Public-Private-Partnerships und beim Outsourcing von Staatsaufgaben</p> <p>Berücksichtigung der Achtung der Menschenrechte bei öffentlichen Beschaffungen</p>
Leitprinzipien 8, 9 und 10	Gewährleistung von Politikkohärenz	<p>Resort-übergreifendes Mainstreaming der Kerngehalte der UNGPs innerhalb der gesamten Verwaltung (horizontale und vertikale Politikkohärenz)</p> <p>Sicherstellung von ausreichendem Politikspielraum zur Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen bei Wirtschaftsvereinbarung mit anderen Staaten oder Unternehmen</p> <p>Mainstreaming der UNGPs innerhalb von multilateralen Institutionen mit Wirtschaftsbezug</p>
Leitprinzip 26	Zugänglichmachung von wirksamen staatlichen gerichtlichen Mechanismen	<p>Gewährleistung der Unparteilichkeit, Integrität und Fähigkeit der nationalen Gerichte</p> <p>Abbau von <u>rechtlichen</u> (zivil- und strafrechtliche Beurteilung der Verantwortlichkeit in Konzernstrukturen / subsidiäre Zuständigkeit bei Zugangsverweigerung in anderen Staaten / Beseitigung von Differenzierungen der Zugangsberechtigung) und <u>praktischen</u> (Minimierung Kostenrisiko / Gewährleistung Rechtsbeistand / Möglichkeit von Kollektivverfahren / Mittel & Sachkenntnisse der Ermittlungsbehörden) <u>Zugangsschranken</u></p>
Leitprinzipien 27 und 31	Zugänglichmachung von wirksamen und geeigneten staatlichen nicht-gerichtlichen Mechanismen	<p>Erweiterung der Mandate bestehender und Schaffung neuer staatlicher aussergerichtlicher Mechanismen</p> <p>Bekanntmachung von staatlichen aussergerichtlichen Wiedergutmachungsmechanismen</p> <p>Ausbau der Wirksamkeit staatlicher aussergerichtlicher Mechanismen</p>

Referenz UNGPs	Ziel	Massnahmen
Prozedurale Konkretisierung innerhalb des NAP Prozesses²¹⁸		
	Hintergrundinformationen zum Kontext des NAPs	Einordnung des NAPs in das Gerüst sonstiger staatlicher Politiken
	Erkenntnisse aus der vorgelagerten <i>mapping exercise</i> der konkreten menschenrechtlichen Problemfelder im In- und Ausland	
	Die staatlichen Erwartungen an Unternehmen zum Ausdruck bringen, wie diese ihre Verantwortung, die Menschenrechte zu respektieren, wahrnehmen müssen	Entwicklung von (sektorspezifischen) praktischen Leitfäden zur Umsetzung der staatlichen Erwartungen an Unternehmen
	Entwicklung von menschenrechtsthemenspezifischen Arbeitsmaterialien	
	Entwicklung von praktischen Leitfäden zu den einzelnen Schritten eines unternehmerischen Menschenrechts-Due-Diligence Prozesses (mit besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse von KMUs)	
	Entwicklung von online-tools zur Implementierung von Menschenrechts-Due-Diligence Systemen	
	Unterstützung von Multi-Stakeholder-Initiativen	
	Einrichtung eines <i>Focal Points</i> , der über das Thema Menschenrechte & Wirtschaft informiert und Unternehmen beraten kann	
	Entwicklung und Dissemination von Trainings-Angeboten über die unternehmerische Verantwortung, die Menschenrechte in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit zu achten	
	Förderung des Austausches von <i>best practices</i> zwischen Unternehmen	

Referenz UNGPs	Ziel	Massnahmen
Prozedurale Konkretisierung innerhalb des NAP Prozesses – Fortsetzung		
	Kontextualisierte Darlegung (orientiert an der inhaltlichen Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht gemäss der ersten und dritten Säule der UNGPs), wie der Staat aktuell negative Auswirkungen in wirtschaftlichen Kontexten adressiert und welche zukünftigen Schritte er diesbezüglich plant.	Klare Zieldefinition, was genau mit den konkreten Massnahmen erreicht werden soll
		Inhaltliche Spezifizierung der einzelnen Massnahme Klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltung
		Definition des Zeitplans für die Umsetzung der Massnahmen
		Definition von Indikatoren, an denen sich der Grad der Implementierung und die praktische Auswirkung der Massnahme messen lassen
	Regelung der Prozesse, wie die Implementierung des NAP überwacht wird und wie und wann der NAP aktualisiert wird	Sicherstellung der Fähigkeit, auf sich ändernde Kontexte reagieren und einen kumulativen Verbesserung der Situation anstreben zu können
		Einbezug der betroffenen Stakeholder in Überprüfung und Aktualisierung des NAPs

Appendix II – Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht in wirtschaftlichen Kontexten in der Schweiz

Referenz UNGPs	Ziel	Massnahmen (Empfehlungen)	
Inhaltliche Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht			
Leitprinzipien 1, 2, 3 und 7	Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte einschliesslich Unternehmen in ihrem Hoheitsgebiet und/oder ihrer Jurisdiktion	Durchsetzung bestehender Rechtsvorschriften, welche die Achtung von Menschenrechten durch Unternehmen einfordern	
		Bereitstellung von wirksamen Handlungsanleitungen für Unternehmen, zur Achtung der Menschenrechte in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit	

Politikinstrumente (Pi) & ergriffene Massnahmen Schweiz	Empfehlungen
<p>NAP Pi2 Regulierung von privaten Sicherheitsanbietern</p> <ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung Bundesgesetz über im Ausland erbrachte private Sicherheitsdienstleistungen <p>NAP Pi3 Regulierung von Kriegsmaterial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung Kriegsmaterialgesetz und zugehörige Verordnung <p>NAP Pi4 Regulierung von Gütern zur Internet- und Mobilfunküberwachung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung der Verordnung über die Ausfuhr und Vermittlung von Gütern zur Internet- und Mobilfunküberwachung <p>NAP Pi5 Regulierung der Herstellung und des Imports von Biotreibstoffen</p> <p>Umsetzung Mineralölsteuergesetz und zugehörige Verordnung</p> <p>NAP Pi13 Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mögliche Berichterstattungspflichten über Menschenrechtsrisiken gemäss Revisionspflichten (727 OR) und Kotierungsreglement (Art. 53 Kotierungsreglement) <p>NAP Pi18 Einforderung von menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen bei Unternehmen, die von der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV) unterstützt werden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung SERV-Gesetz und zugehörige Verordnung <p>NAP Pi21 Menschenrechtskriterien im Rahmen der öffentlichen Beschaffungen auf Bundesebene</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anwendung BG über das öffentliche Beschaffungswesen und zugehörige Verordnung <p>NAP Pi26 Wirtschaftssanktionen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Handlungsoptionen gemäss Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen <p>NAP Pi41 Standards und Kontrollmechanismen der IAO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Glaubwürdige Förderung und Anwendung der IAO-Normen und -Standards in der Schweiz 	<p>Im Hinblick auf eine allfällige Überarbeitung des NAPs gilt es hier eine gesamtwirtschaftliche Perspektive einzunehmen und sich nicht ausschliesslich auf die Aussenwirtschaftsdimension zu beschränken. Insbesondere gilt es auch die Stossrichtungen der UNGPs bei laufenden Gesetzesrevisionen (wie etwa dem BG über das öffentliche Beschaffungswesen) zu berücksichtigen.</p>
<p>NAP Pi12 Standards der Nachhaltigkeitsberichterstattung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung der Erarbeitung von branchenspezifischen Anleitungen und Anwendungsbeispielen [nicht genauer spezifiziert] 	<p>Diesbezüglich bedarf es der Konkretisierung der tatsächlichen Unterstützungsleistungen (inkl. Bestimmung der Branchen) sowie eine materielle Fokuserweiterung. Nachhaltigkeitsberichterstattung deckt nur einen Teil des von den UNGPs artikulierten Menschenrechts-Due-Diligence-Prozesses ab.</p>

Referenz UNGPs	Ziel	Massnahmen (Empfehlungen)	
Inhaltliche Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht – Fortsetzung			
Leitprinzipien 1, 2, 3 und 7 – Fortsetzung		Suchen einer intelligenten Mischung nationaler und internationaler, bindender und rechtlich unverbindlicher Massnahmen, um Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu fördern	

NAP Pi1 Sorgfaltsprüfung im Bereich der Menschenrechte

- Unterstützung und Förderung der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung durch Unternehmen (Sorgfaltsprüfung auf freiwilliger Basis)

NAP Pi13 Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen

- Bereitschaft allfällige Massnahmen der EU betr. rechtsverbindliche Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen im Einklang mit internationalen Regulierungen zu prüfen & Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage zur Nachhaltigkeitsberichterstattung orientiert an der Regelung der EU

NAP Pi15 Offenlegungspflicht für Zahlungen an Regierungen

- Integration von Transparenzvorschriften für börsenkotierte sowie grosse in der Rohstoffförderung tätige Unternehmen in den Entwurf zur Revision des Aktienrechts

NAP Pi16 Verminderung menschenrechtlicher Risiken im Zusammenhang mit Goldabbau und -handel

- Better Gold Initiative (Phase I und II)

NAP Pi25 Vorschriften zu Transparenz und Sorgfaltsprüfungen betreffend Mineralien aus Konfliktgebieten

- Erwägung, allfällige Massnahmen der EU betr. Zertifizierungssystem und / oder Offenlegungspflichten zu prüfen & Unterbreitung von darauf abgestimmten Vorschlägen für die Schweiz

NAP Pi43 Aktivitäten des Europarates zur Implementierung der UNGPs

Auch hier gilt es ein umfassendes Bild der ergriffenen Massnahmen abzubilden und insbesondere bei möglichen verbindlichen Massnahmen zu konkretisieren, unter welchen Bedingungen diese in Betracht gezogen werden.

Referenz UNGPs	Ziel	Massnahmen (Empfehlungen)	
Inhaltliche Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht – Fortsetzung			
Leitprinzipien 1, 2, 3 und 7 – Fortsetzung	Kommunikation der Erwartung, dass alle in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen und/oder ihrer Jurisdiktion unterstehenden Wirtschaftsunternehmen bei ihrer gesamten Geschäftstätigkeit im In- und Ausland die Menschenrechte achten	Entwicklung von <i>awareness raising</i> - und <i>capacity building</i> -Kampagnen zum Inhalt der UNGPs (Kooperation mit Unternehmensverbänden und Gewerkschaften und bestehenden Wirtschaftsnetzwerken)	
		Direkter Austausch mit Unternehmensleitungen über die staatlichen Erwartungen	
		Publikumswirksame Dissemination der UNGPs	

Politikinstrumente (Pi) & ergriffene Massnahmen Schweiz	Empfehlungen
<p>NAP Pi6 Klärung und Kommunikation der Erwartungen des Bundesrates an Unternehmen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lancierung & Umsetzung NAP • Organisation & Teilnahme an Dialogforen und Veranstaltungen • Sensibilisierungsveranstaltungen für Unternehmen 	<p>Die bisherigen Bemühungen der verantwortlichen Stellen erscheinen in der Aussensicht und basierend auf den inhaltlich wenig konkretisierten Ausführungen im NAP als unkoordiniert. Insbesondere aufgrund der Fokussierung auf weitestgehend rechtlich unverbindlicher Massnahmen bedarf es hier einer integralen Kommunikations- und Umsetzungsstrategie und eine inhaltliche Präzisierung der einzelnen geplanten Massnahmen.</p> <p>Zwei Bereiche, die bisher im NAP keine Erwähnung gefunden haben, gilt es hier insbesondere im Hinblick auf die mittel- bis langfristige Perspektive besonders zu berücksichtigen:</p> <p>Einerseits erscheint die Einbindung des Themas in Aus- und Weiterbildungsprogramme (aller Ausbildungsstufen) sinnvoll, da so ein nachhaltiges Problemverständnis für zukünftige Entscheidungsträger vermittelt werden kann.</p> <p>Andererseits gilt es nicht nur Unternehmen über die Erwartungen und den Inhalt der UNGPs zu informieren, sondern auch die Öffentlichkeit insgesamt, da so gleichzeitig die Konsumenten als wertvoller Multiplikator der Erwartungen genutzt werden können. Exemplarisch kann auf das Vorgehen Deutschlands verwiesen werden. So wurde publikumswirksam eine landesweite Plakatkampagne geschaltet, die in vereinfachter Darstellung über den NAP informiert hat und gleichzeitig durch einen umfassenden Internetauftritt komplementiert wurde.</p>

Referenz UNGPs	Ziel	Massnahmen (Empfehlungen)	
Inhaltliche Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht – Fortsetzung			
Leitprinzipien 1, 2, 3 und 7 – Fortsetzung	Besondere Unterstützung von Unternehmen, die in Konfliktgebieten operieren	Konfliktgebietsbezogene enge Zusammenarbeit zwischen staatlichen Entwicklungshilfeorganen, Aussen- und Handelsministerien und Exportfinanzierungseinrichtungen und Botschaften vor Ort	
		Kooperation mit den entsprechenden Organisationen vor Ort	
		Erarbeitung von Frühwarnindikatoren, um staatliche Einrichtungen und Unternehmen frühzeitig auf Probleme aufmerksam machen zu können und um konkrete Massnahmen ergreifen zu können	
		Verknüpfung der Gewährung von öffentlicher Förderung oder öffentlichen Dienstleistungen an Kooperationsbereitschaft und Verhalten von Unternehmen in Konfliktgebieten	

NAP Pi22 Richtlinien zu menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen in Konflikt- und Hochrisikogebieten

- Unterstützung bei der Erarbeitung von internationalen Richtlinien [Guidance on Conflict Sensitive Business Practice (Rohstoffsektor) / Red Flag Initiative / OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict Affected and High-Risk Areas]

NAP Pi23 Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Schweizer Auslandsvertretungen

- Verstärkter Einbezug der Auslandsvertretungen in Sensibilisierungs- und Unterstützungsleistungen des Bundes
- Ausbildung und Sensibilisierung des Botschaftspersonals
- Verbessertes Erfahrungsaustausch unter den Vertretungen

NAP Pi47 Rechtsstaatlichkeit in Gaststaaten

- Unterstützung von Partnerstaaten mit Defiziten in der Regierungsführung mit politischen Dialogen und Projekten beim Aufbau und Stärkung des Rechtsstaats

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

- Umsetzung SERV-Gesetz und zugehörige Verordnung

NAP Pi24 Einschränkung öffentlicher Dienstleistungen bei groben Menschenrechtsverletzungen

- Keine Deckung der SERV, wenn in belieferten bzw. finanzierten Projekten internationale Menschenrechtsstandards verletzt werden
- Verhaltenskodex Switzerland Global Enterprise (S-GE)

Damit die ergriffenen Massnahmen sich überhaupt effektiv entfalten können, ist die Erarbeitung von Frühwarnindikatoren zu empfehlen, um staatliche Einrichtungen und Unternehmen frühzeitig auf Probleme aufmerksam machen zu können.

Insbesondere empfiehlt sich hier auf praktischer Ebene die Verbindung und vereinheitlichte Sichtbarmachung der Länderinformationen von SECO und EDA.

Referenz UNGPs	Ziel	Massnahmen (Empfehlungen)	
Inhaltliche Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht – Fortsetzung			
Leitprinzipien 4, 5 und 6	Ergreifung von zusätzlichen Massnahmen zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen, die sich in staatlichem Eigentum befinden, unter staatlicher Kontrolle stehen oder von staatlichen Stellen erhebliche Unterstützung und Dienstleistungen erhalten (z.B. Exportgarantien, Investitionsversicherungen etc.)	Betonung der Vorbildfunktion von staatlichen und staatsnahen Unternehmen in der Umsetzung der UNGPs	
		Ausübung einer angemessenen Aufsicht bei Public-Private-Partnerships und beim Outsourcing von Staatsaufgaben	
		Berücksichtigung der Achtung der Menschenrechte bei öffentlicher Beschaffung	

Politikinstrumente (Pi) & ergriffene Massnahmen Schweiz	Empfehlungen
<p>NAP Pi17 Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung durch Bundesbetriebe und bundesnahe Unternehmen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erwartung, das bundesnahe Unternehmen im Rahmen ihrer betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten eine nachhaltige Unternehmensstrategie verfolgen 	<p>Im Hinblick auf die «staatsnahen Betriebe» gilt es eine konkrete Umsetzungsstrategie zu entwickeln, wie diese ihrer Vorbildfunktion gerecht werden können.</p> <p>Um dieses Ziel zu erreichen, empfiehlt sich die Aufnahme von klaren Erwartungen bezüglich der Respektierung der Menschenrechte in zukünftige Leistungsvereinbarungen, die Entwicklung eines Model-Menschenrechts-Due-Diligence-Prozesses für staatsnahe Betriebe sowie die Etablierung eines Netzwerkes der verantwortlichen Personen in den einzelnen Betrieben, um so insbesondere auch die Kommunikation zwischen der Bundesverwaltung und den bundesnahen Betrieben sicherzustellen.</p> <p>Im Hinblick auf die Berücksichtigung der Menschenrechte bei der öffentlichen Beschaffung wird darauf hingewiesen, dass die Kantone eigene Kompetenzen haben. gilt es insbesondere von Seiten des Bundes im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf hinzuwirken, dass die angestossenen Revisionen auf Bundesebene auch Eingang auf Kantons- und Gemeindeebene finden.</p>
<p>NAP Pi19 Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung der Behörden bei Public Private Development Partnerships</p> <ul style="list-style-type: none"> • DEZA SDC Risk Assessment Guidelines for Partnerships with the Private Sector (2015) <p>NAP Pi20 Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten der privaten Sicherheitsfirmen</p> <ul style="list-style-type: none"> • ICoCA-Mitgliedschaft als Voraussetzung für Beschäftigung von privaten Sicherheitsfirmen 	
<p>NAP Pi21 Menschenrechtskriterien im Rahmen der öffentlichen Beschaffungen auf Bundesebene</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anwendung BG über das öffentliche Beschaffungswesen und zugehörige Verordnung • Bund prüft Schaffung einer nationalen Plattform für nachhaltige öffentliche Beschaffung 	

Referenz UNGPs	Ziel	Massnahmen (Empfehlungen)	
Inhaltliche Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht – Fortsetzung			
Leitprinzipien 8, 9 und 10	Gewährleistung von Politikkohärenz	Resort-übergreifendes Mainstreaming der Kerngehalte der UNGPs innerhalb der gesamten Verwaltung (horizontale und vertikale Politikkohärenz)	
		Sicherstellung von ausreichendem Politikspielraum zur Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen bei Wirtschaftsvereinbarung mit anderen Staaten oder Unternehmen	

NAP Pi28 Kohärenz der verschiedenen Politiken, Strategien und Aktionspläne

- Verankerung der UNGPs in den verschiedenen bestehenden Aktionsplänen, Positionspapieren und Strategien zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung

NAP Pi29 Überprüfung von neuen Gesetzen auf Konformität mit den UNGPs

- Möglichkeit der Beauftragung des Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) betr. Überprüfung der Vereinbarkeit neuer Gesetze mit den UNGPs

NAP Pi30 Interdepartementale Zusammenarbeit

- Kerngruppe Internationale Menschenrechtspolitik (KIM) in der alle interessierten Departemente und Ämter vertreten sind

NAP Pi31 Bundesinterne Sensibilisierungs- und Ausbildungsprogramme

- Blockkurs zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte im Rahmen des jährlichen Menschenrechtskurses für Angestellte der Bundesverwaltung und im Rahmen der Menschenrechtsausbildung der angehenden Diplomatinnen
- Gezielte Förderung der Expertise der Angestellten in Schweizer Auslandsvertretungen

NAP Pi32 Nationale Menschenrechtsinstitution

- Themenbereich Wirtschaft und Menschenrechte

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

- Einbezug der relevanten Bundesstellen in die Bearbeitung der Eingaben

Vergleichbar der Kommunikation nach aussen (gegenüber Unternehmen) empfiehlt sich die Systematisierung der Kommunikation nach innen (Verwaltung). Als Modellprozess kann diesbezüglich die «interdepartementale Plattform Rohstoffe» herangezogen werden, die einen regelmässigen, obligatorischen und themenspezifischen Austausch zwischen den betroffenen Dienststellen institutionalisiert.

Im Hinblick auf neue Gesetzgebungsprojekte empfiehlt sich zudem eine klare Zuordnung der Verantwortlichkeit, wer letztlich für die angestrebte Konformitätsprüfung mit den UNGPs zuständig ist.

NAP Pi33 Kohärenz zwischen Freihandelsabkommen und Schutz der Menschenrechte

- Einsatz, dass Kohärenzbestimmungen für Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards in neue Freihandelsabkommen aufgenommen werden
- Menschenrechtsdialoge mit ausgewählten Partnerländern

NAP Pi34 Kohärenz zwischen Investitionsschutzabkommen und Schutz der Menschenrechte

- Einsatz, dass Kohärenzbestimmungen für Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards in neue Investitionsschutzabkommen aufgenommen werden
- Berücksichtigung von UNCITRAL-Transparenzregeln für Investor-Staat-Schiedsgerichtsverfahren
- Musterklauseln als Verhandlungsbasis

Referenz UNGPs	Ziel	Massnahmen (Empfehlungen)	
Inhaltliche Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht – Fortsetzung			
Leitprinzipien 8, 9 und 10 – Fortsetzung	Gewährleistung von Politikkohärenz – Fortsetzung	Mainstreaming der UNGPs innerhalb von multilateralen Institutionen mit Wirtschaftsbezug	

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

- Unterstützung Better Work Programme (IAO/IFC)
- SCORE Programme (IAO)

NAP Pi12 Standards der Nachhaltigkeitsberichterstattung

- Group of Friends of Paragraph 47 (GoF47)

NAP Pi35 Förderung der UNGPs im Rahmen von politischen Konsultationen, Menschenrechtsdialogen und konkreten Projekten

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

- Politische und finanzielle Unterstützung

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

- Beobachtung des Verhandlungsprozesses

NAP Pi38 Behandlung von Themen zu Wirtschaft und Menschenrechten im Rahmen des UPR im Menschenrechtsrat

NAP Pi39 Behandlung der Thematik Wirtschaft und Menschenrechte in weiteren völkerrechtlichen Überprüfungsverfahren

- Berücksichtigung in eigenen Staatenberichten an UNO-Menschenrechtsausschüsse

NAP Pi40 Koordination zwischen multilateralen Organisationen

- Förderung der Zusammenarbeit zwischen IAO und WTO
- Förderung von gemeinsamen Projekten der IAO und UNIDO

NAP Pi41 Standards und Kontrollmechanismen der IAO

- Förderung menschenwürdiger Arbeit überall auf der Welt

NAP Pi42 Aktivitäten der UNO-Sonderberichterstatterin gegen Menschenhandel

- Unterstützung des unabhängigen Politikdialogs zur Vorbeugung des Risikos von Menschenhandel in Wertschöpfungsketten

NAP Pi43 Aktivitäten des Europarates zur Implementierung der UNGPs

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

Referenz UNGPs	Ziel	Massnahmen (Empfehlungen)	
Inhaltliche Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht – Fortsetzung			
Leitprinzipien 26	Zugänglichmachung von wirksamen staatlichen gerichtlichen Mechanismen	Gewährleistung der Unparteilichkeit, Integrität und Fähigkeit der nationalen Gerichte	
		Abbau von <u>rechtlichen</u> (zivil- und strafrechtliche Beurteilung der Verantwortlichkeit in Konzernstrukturen / subsidiäre Zuständigkeit bei Zugangsverweigerung in anderen Staaten / Beseitigung von Differenzierungen der Zugangsberechtigung) und <u>praktischen</u> (Minimierung Kostenrisiko / Gewährleistung Rechtsbeistand / Möglichkeit von Kollektivverfahren / Mittel & Sachkenntnisse der Ermittlungsbehörden) <u>Zugangsschranken</u>	
Leitprinzipien 27 und 31	Zugänglichmachung von wirksamen und geeigneten staatlichen nicht-gerichtlichen Mechanismen	Erweiterung der Mandate bestehender und Schaffung neuer staatlicher aussergerichtlicher Mechanismen	
		Bekanntmachung von staatlichen aussergerichtlichen Wiedergutmachungsmechanismen	
		Ausbau der Wirksamkeit staatlicher aussergerichtlicher Mechanismen	
Prozedurale Konkretisierung innerhalb des NAP Prozesses			
	Hintergrundinformationen zum Kontext des NAPs	Einordnung des NAPs in das Gerüst sonstiger staatlicher Politiken	
		Erkenntnisse aus der vorgelagerten <i>mapping exercise</i> der konkreten menschenrechtlichen Problemfelder im In- und Ausland	

Politikinstrumente (Pi) & ergriffene Massnahmen Schweiz		Empfehlungen
		<p>Angesichts der laufenden Studie des SKMR und des SIR betr. «Zugang zur Wiedergutmachung» erübrigen sich im jetzigen Zeitpunkt konkrete Empfehlungen.</p>
	<p>NAP Pi45 Abklärungen zum Zugang zu Schweizer Gerichten und zum Abbau praktischer und verfahrensmässiger Schranken</p> <ul style="list-style-type: none"> • Access to Remedy Studie des SKMR • Erarbeitung von Revisionsvorschläge ZPO (u.a. Prozesskosten) • Erarbeitung von Gesetzesvorschlägen betr. kollektive Rechtsdurchsetzung <p>NAP Pi46 Rechenschaftspflicht und Zugang zu Abhilfe Projekt des UNO Hochkommissariats für Menschenrechte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inhaltliche und finanzielle Unterstützung 	
	<p>NAP Pi49 Unterstützung durch Auslandvertretungen bei der Streitschlichtung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Streitschlichtung auf ad-hoc Basis 	
	<p>NAP Pi48 Nationaler Kontaktpunkt für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (NKP)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stärkung des NKPs durch Schaffung mehrparteilichen Beirat 	
	<p>Klärung des Verhältnisses zum CSR-Positionspapier des Bundesrates (Komplementarität) (NAP Ziff. 5.6)</p>	<p>In Ergänzung zu der dem jetzigen NAP zugrundeliegenden Stakeholder-Befragung empfiehlt sich eine systematische <i>mapping exercise</i> der konkreten menschenrechtlichen Problemfelder im In- und Ausland (bisher beschränkt auf Aussenwirtschaftsdimension)</p>
	<p>Eruierung der Problemfelder basiert im Wesentlichen auf Konsultation von Stakeholdern (NAP Ziff. 5.5)</p>	

Referenz UNGPs	Ziel	Massnahmen (Empfehlungen)	
Prozedurale Konkretisierung innerhalb des NAP Prozesses – Fortsetzung			
	Die staatlichen Erwartungen an Unternehmen zum Ausdruck bringen, wie diese ihre Verantwortung, die Menschenrechte zu respektieren, wahrnehmen müssen	Entwicklung von (sektorspezifischen) praktischen Leitfäden zur Umsetzung der staatlichen Erwartungen an Unternehmen	
		Entwicklung von menschenrechtsthemenspezifischen Arbeitsmaterialien	
		Entwicklung von praktischen Leitfäden zu den einzelnen Schritten eines unternehmerischen Menschenrechts-Due-Diligence Prozesses (mit besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse von KMUs)	
		Entwicklung von online-tools zur Implementierung von Menschenrechts-Due-Diligence Systemen	
		Unterstützung von Multi-Stakeholder-Initiativen	
		Einrichtung eines <i>Focal Points</i> , der über das Thema Menschenrechte & Wirtschaft informiert und Unternehmen beraten kann	

Politikinstrumente (Pi) & ergriffene Massnahmen Schweiz	Empfehlungen
<p>NAP Pi8 Leitlinien für Unternehmen zur Umsetzung der UNGPs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rohstoffsektor • Internationale Sportveranstaltungen • Anleitung zur Sorgfaltsprüfung im Finanzsektor (OECD) • Prinzipien für verantwortungsvolle Investitionen für Landwirtschaft und Ernährung & Leitfaden für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Lieferketten (OECD/FAO) 	<p>Siehe vorgängige Empfehlungen zu UNGPs 1, 2, 3 und 7 betr. Kommunikation der Erwartungen.</p> <p>Insbesondere empfiehlt sich als inhaltliche Konkretisierung der Erwartungen die Entwicklung von praktischen Leitfäden und Implementierungshilfen zu den einzelnen Schritten eines unternehmerischen Menschenrechts-Due-Diligence Prozesses (mit besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse von KMUs).</p>
<p>NAP Pi14 Kinderschutz im Tourismus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Website nicht-wegsehen.ch (Kampagne gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern im Zusammenhang mit Tourismus) 	
<p>NAP Pi11 Multi-Stakeholder-Initiativen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Internationaler Verhaltenskodex für Private Sicherheitsdienstleister (ICoC) • Voluntary Principles on Security and Human Rights (VP) • Politikdialog der UNO-Sonderberichterstatterin gegen Menschenhandel <p>NAP Pi15 Offenlegungspflicht für Zahlungen an Regierungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung der Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) <p>NAP Pi42 Aktivitäten der UNO-Sonderberichterstatterin gegen Menschenhandel</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung des unabhängigen Politikdialogs zur Vorbeugung des Risikos von Menschenhandel in Wertschöpfungsketten <p>NAP Pi50 Beschwerdemechanismus im Rahmen des ICoC und anderer Multistakeholder-Initiativen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inhaltliche und finanzielle Unterstützung 	
<p>NAP Pi7 Anlaufstelle für Interessengruppen beim Bund</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eröffnung eines CSR-Webportals des Bundes, auch für Fragen zu Wirtschaft und Menschenrechte 	

Referenz UNGPs	Ziel	Massnahmen (Empfehlungen)	
Prozedurale Konkretisierung innerhalb des NAP Prozesses – Fortsetzung			
		Entwicklung und Dissemination von Trainings-Angeboten über die unternehmerische Verantwortung, die Menschenrechte in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit zu achten	
		Förderung des Austausches von <i>best practices</i> zwischen Unternehmen	
	Kontextualisierte Darlegung (orientiert an der inhaltlichen Konkretisierung der staatlichen Schutzpflicht gemäss der ersten und dritten Säule der UNGPs), wie der Staat aktuell negative Auswirkungen in wirtschaftlichen Kontexten adressiert und welche zukünftigen Schritte er diesbezüglich plant.	Klare Zieldefinition, was genau mit den konkreten Massnahmen erreicht werden soll	
		Inhaltliche Spezifizierung der einzelnen Massnahme Klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltung	
		Definition des Zeitplans für die Umsetzung der Massnahmen	
		Definition von Indikatoren, an denen sich der Grad der Implementierung und die praktische Auswirkung der Massnahmen messen lassen	
	Regelung der Prozesse, wie die Implementierung des NAP überwacht wird und wie und wann der NAP aktualisiert wird	Sicherstellung der Fähigkeit, auf sich ändernde Kontexte reagieren und einen kumulativen Verbesserung der Situation anstreben zu können	
		Einbezug der betroffenen Stakeholder in die Überprüfung und Aktualisierung des NAPs	

Politikinstrumente (Pi) & ergriffene Massnahmen Schweiz	Empfehlungen
<p>NAP Pi9 Auszeichnung der guten Praxis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auszeichnung der guten Praxis im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte (Swiss Business and Human Rights Champion) 	
	<p>Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass in Bezug auf den gewählten smart-mix an Regulierungen weitestgehend auf rechtlich unverbindlicher Massnahmen abgestellt wird im Hinblick auf die tatsächliche Umsetzung der unternehmerischen Verantwortung, die Menschenrechte in ihrer Geschäftstätigkeit zu achten, empfiehlt sich allein schon aufgrund einer Risikominimierungsperspektive die Definition von Indikatoren, an denen sich der Grad der Implementierung und die praktische Auswirkung der ergriffenen Massnahmen messen lassen.</p>
<p>Klare Zuordnung der einzelnen Politikinstrumente an die Dienststellen der Bundesverwaltung [vgl. Anhang: Übersicht über die Umsetzung => Zuordnung «Federführung» EDA und WBF koordinieren Umsetzung des NAP (NAP Ziff. 6.1)]</p>	
<p>Massnahmen sollen innerhalb von vier Jahren umgesetzt werden (NAP Ziff. 6)</p>	
<p>NAP Pi27 Umsetzung, Überprüfung und Aktualisierung des NAPs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aktualisierte Version des NAP 2020 <p>Überprüfung des NAPs erfolgt einmal pro Legislaturperiode [basierend auf externer Analyse (Gap-Analyse)] [NAP Ziff. 6.3]</p>	<p>Im Hinblick auf den Einbezug der betroffenen Stakeholder in den Überprüfungs- und Aktualisierungsprozess des NAPs empfiehlt es sich allein schon aus Transparenzgründen die Funktion, Zusammensetzung und Kompetenzen der multipartiten Begleitgruppe des NAP öffentlich zu machen.</p>
<p>Einsetzung einer multipartiten Begleitgruppe (NAP Ziff. 6.2)</p>	

Appendix III – Fragebogen Online-Umfrage

Text und Fragen für die online-Umfrage in Deutsch

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) organisieren diese Umfrage, um den Umsetzungsstatus des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) bei staatlichen und privaten Akteuren festzustellen. Das Ziel der Umfrage besteht darin, eine Einschätzung vorzunehmen, inwieweit die schweizerischen Unternehmen den NAP und die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte kennen, und gleichzeitig die Massnahmen zu bewerten, die diese Unternehmen im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit und ihrer Handelsbeziehungen im Hinblick auf die Menschenrechte treffen.

Die Umfrage wird von der internationalen Wirtschaftsberatungsfirma twentyfifty ltd. durchgeführt.

Wir verpflichten uns, Ihre Informationen verantwortungsvoll zu nutzen:

- Ihre Antworten werden anonym ausgewertet.
- Die von Ihnen zur Verfügung gestellten Informationen werden nur für diesen Zweck verwendet und nicht von der Agentur oder deren Partnern für Werbung, Verkauf oder andere Dienstleistungen verwendet.
- Ihre Antworten werden von der Fragebogen-Software nur so lange wie nötig gespeichert. Der Fragebogen wird auf einem ISO27001-konformen Datenzentrum in Deutschland gehostet. Server werden von der LimeSurvey GmbH, Hamburg betrieben.
- Für die Analyse werden Daten in unserem Microsoft Office 365-Speicher nach Großbritannien verschoben. Microsoft-Datenzentren folgen den ISO27001 Information Security Standards.

Das Ausfüllen des Fragebogens nimmt 10 bis 15 Minuten in Anspruch. Bei offenen Fragen beschränken Sie bitte Ihre Antworten auf 2-3 Sätze. Wir danken Ihnen für die Teilnahme an der Umfrage. Die Teilnahme ist freiwillig.

1	Unternehmensinformationen	
a.	Jahresumsatz	
	<input type="checkbox"/> 0–2 Mio. CHF	<input type="checkbox"/> 2–10 Mio. CHF
	<input type="checkbox"/> 10–100 Mio. CHF	<input type="checkbox"/> >100 Mio. CHF
b.	Anzahl der Mitarbeitenden	
	<input type="checkbox"/> 0–9	<input type="checkbox"/> 10–49
	<input type="checkbox"/> 50–249	<input type="checkbox"/> 250–5000
	<input type="checkbox"/> >5000	
c.	Industriebranche, in der Ihr Unternehmen tätig ist (Mehrfachantworten möglich)	
	<input type="checkbox"/> Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	<input type="checkbox"/> Finanzen
	<input type="checkbox"/> Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT)	<input type="checkbox"/> Holz und Papier
	<input type="checkbox"/> Chemische und pharmazeutische Industrie	<input type="checkbox"/> Textilien
	<input type="checkbox"/> Hotellerie/Tourismus	<input type="checkbox"/> Private Sicherheitsdienste
	<input type="checkbox"/> Baugewerbe/Bau	<input type="checkbox"/> Detailhandel
	<input type="checkbox"/> Landwirtschaft	<input type="checkbox"/> Gesundheit
	<input type="checkbox"/> Metallherzeugung	<input type="checkbox"/> Industrielle Produktion
	<input type="checkbox"/> Lebensmittel und Tabak	<input type="checkbox"/> Warenhandel und -transport
	<input type="checkbox"/> Sportveranstaltungen	<input type="checkbox"/> Andere:
	<input type="checkbox"/> Kanton (Unternehmenssitz)	
d.	In welchen Regionen ist Ihr Unternehmen tätig?	
	<input type="checkbox"/> Europa - West, zentral oder Süd	<input type="checkbox"/> Europa - Ost inklusive Russland
	<input type="checkbox"/> Nordamerika	<input type="checkbox"/> Mittel- und Südamerika
	<input type="checkbox"/> Afrika - Nord-, Maghreb-Region	<input type="checkbox"/> Afrika - Subsahara
	<input type="checkbox"/> Mittlerer Osten	<input type="checkbox"/> Asien-Pazifik
e.	Haben Sie Tochtergesellschaften ausserhalb der Schweiz?	
	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein
	Wenn ja, wie viele ungefähr?	

2	Bekanntheit
a.	Haben Sie vor dieser Umfrage von den Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte gehört?
<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	
b.	Haben Sie vor dieser Umfrage vom Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte gehört?
<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	
c.	Falls ja, können Sie in Ihren eigenen Worten erklären, was diese für Ihr Unternehmen bedeuten?
<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein Falls ja, erklären Sie bitte.	
d.	Wie stark ist Ihr Unternehmen nach Ihrer Einschätzung im Allgemeinen Menschenrechtsrisiken ausgesetzt?
<input type="checkbox"/> Wenig <input type="checkbox"/> Stark <input type="checkbox"/> Mittel <input type="checkbox"/> Keine Angaben verfügbar	
e.	Wie stark ist die Lieferkette Ihres Unternehmens nach Ihrer Einschätzung Menschenrechtsrisiken ausgesetzt?
<input type="checkbox"/> Gering <input type="checkbox"/> Hoch <input type="checkbox"/> Mittel <input type="checkbox"/> Keine Angaben verfügbar	
f.	Wie stark ist Ihr Unternehmen nach Ihrer Einschätzung Menschenrechtsrisiken in Verbindung mit der Nutzung Ihrer Produkte und Leistungen ausgesetzt?
<input type="checkbox"/> Wenig <input type="checkbox"/> Stark <input type="checkbox"/> Mittel <input type="checkbox"/> Keine Angaben verfügbar	
g.	Von welchen spezifischen Menschenrechtsthemen ist Ihr Unternehmen (einschließlich Ihrer Lieferkette) in Ihren Augen am stärksten betroffen?
<input type="checkbox"/> Kinderarbeit <input type="checkbox"/> Zwangsarbeit <input type="checkbox"/> Versammlungsfreiheit und Kollektivverhandlungen <input type="checkbox"/> Gesundheit und Sicherheit <input type="checkbox"/> Rechte der indigenen Völker <input type="checkbox"/> Landrechte <input type="checkbox"/> Sicherheit <input type="checkbox"/> Wasser und Hygiene <input type="checkbox"/> Frauenrechte <input type="checkbox"/> Gerechter Lohn/angemessenes Einkommen <input type="checkbox"/> Arbeitszeiten <input type="checkbox"/> Umweltauswirkungen <input type="checkbox"/> Privatsphäre <input type="checkbox"/> Non-discrimination <input type="checkbox"/> Religionsfreiheit <input type="checkbox"/> Andere: <input type="checkbox"/> Keine Angaben verfügbar	

h.	War Ihr Unternehmen in der Vergangenheit schon einmal mit Menschenrechtsfragen konfrontiert?
<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Falls ja, durch Geschäftspartner <input type="checkbox"/> Falls ja, durch Medien/Nichtregierungsorganisationen <input type="checkbox"/> Falls ja, bei Rechtsverfahren	
3 Verpflichtung	
a.	Verfügt Ihr Unternehmen über eine selbstständige Richtlinie zu den Menschenrechten*? (*eine Erklärung, wie Ihr Unternehmen seine Verantwortung im Hinblick auf die Menschenrechte wahrnimmt)
<input type="checkbox"/> Ja, eine einzelne/selbstständige Verpflichtung <input type="checkbox"/> Ja, integriert in den Verhaltenskodex/Ethikkodex des Unternehmens <input type="checkbox"/> Ja, integriert in andere interne Instrumente, wie Personalwesen, Gesundheits- und Sicherheitsrichtlinien usw. <input type="checkbox"/> Nein	
b.	Verfügt Ihr Unternehmen über einen Verhaltenskodex für Lieferanten, der auch Menschenrechtsaspekte beinhaltet?
<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ich weiss es nicht	
c.	Bezieht sich eines der oben genannten Dokumente (3a. und 3b.) ausdrücklich auf die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte?
<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ich weiss es nicht	
d.	Nimmt Ihr Unternehmen an irgendeiner Brancheninitiative oder einer ähnlichen Massnahme in Verbindung mit den Menschenrechten teil?
<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein Falls ja, bitten nennen Sie die Initiative (z.B. UN Global Compact etc.):	

4	Prozesse	
a.	Wer ist in Ihrem Unternehmen für Menschenrechtsfragen verantwortlich (Mehrfachantworten bei geteilter Verantwortung möglich)?	
	<input type="checkbox"/> Die Verantwortung für Menschenrechtsfragen wurde im Unternehmen nicht formell vergeben. <input type="checkbox"/> Die Verantwortung für Menschenrechtsfragen obliegt dem Bereich Kommunikation / Unternehmensangelegenheiten (Corporate Affairs). <input type="checkbox"/> Die Verantwortung für Menschenrechtsfragen obliegt dem Bereich Compliance. <input type="checkbox"/> Die Verantwortung für Menschenrechtsfragen obliegt dem Bereich Beschaffung. <input type="checkbox"/> Die Verantwortung für Menschenrechtsfragen obliegt einem Mitglied des Verwaltungsrats.	<input type="checkbox"/> Die Verantwortung für Menschenrechtsfragen obliegt dem Bereich Nachhaltigkeit/Unternehmensverantwortung. <input type="checkbox"/> Die Verantwortung für Menschenrechtsfragen obliegt dem Bereich Personal. <input type="checkbox"/> Die Verantwortung für Menschenrechtsfragen obliegt der Rechtsabteilung. <input type="checkbox"/> Die Verantwortung für Menschenrechtsfragen obliegt dem Vorstandsvorsitzenden/Geschäftsführer. <input type="checkbox"/> Andere:
b.	Die Anzahl der Mitarbeitenden, die sich mit Themen in Verbindung mit Menschenrechten befassen, ist/hat in den letzten 5 Jahren:	
	<input type="checkbox"/> angestiegen <input type="checkbox"/> abgenommen	<input type="checkbox"/> gleich geblieben
c.	Die Anzahl der Mitarbeitenden, die sich mit Themen in Verbindung mit Menschenrechten befassen, wird in den kommenden 5 Jahren:	
	<input type="checkbox"/> (wahrscheinlich) ansteigen. <input type="checkbox"/> (wahrscheinlich) sinken.	<input type="checkbox"/> (wahrscheinlich) gleichbleiben.
d.	Wer hat an einer Schulung zu den Menschenrechten teilgenommen?	
	<input type="checkbox"/> Bereich Nachhaltigkeit/ Unternehmensverantwortung <input type="checkbox"/> Mitarbeiter aus dem Personalwesen <input type="checkbox"/> die Rechtsabteilung <input type="checkbox"/> ein Direktor/Geschäftsführer <input type="checkbox"/> Tochtergesellschaften <input type="checkbox"/> Andere:	<input type="checkbox"/> Mitarbeiter aus dem Bereich Kommunikation/Unternehmensangelegenheiten (Corporate Affairs) <input type="checkbox"/> Mitarbeiter aus dem Bereich Compliance <input type="checkbox"/> Mitarbeiter aus dem Bereich Beschaffung <input type="checkbox"/> ein Mitglied des Verwaltungsrats <input type="checkbox"/> Lieferanten

e.	Werden die Menschenrechte bei Entscheidungen berücksichtigt?
	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Falls ja: Auswahl der Lieferanten/Geschäftspartner <input type="checkbox"/> Falls ja: Investitionsentscheidungen <input type="checkbox"/> Falls ja: Auswahl der Standorte im Ausland <input type="checkbox"/> Falls ja: Andere Falls ja: Erklären Sie wie
f.	Gibt es einen Prozess, um die Menschenrechte und Auswirkungen laufend zu ermitteln?
	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein
5	Durchführung
a.	Verfügen Sie über ein Verfahren, um die praktische Anwendung Ihres Engagements für die Menschenrechte zu überprüfen?
	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein Falls ja, erklären Sie wie
b.	Informiert Ihr Unternehmen die Öffentlichkeit über seinen Ansatz in Bezug auf die Menschenrechte (z. B. durch Berichte)?
	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein Falls ja, erklären Sie wie und geben Sie Links zu öffentlich verfügbaren Informationen an.
c.	Gibt es in Ihrem Unternehmen Kanäle oder Prozesse, über die die Mitarbeitenden Beschwerden vorbringen oder Probleme ansprechen können (z. B. Kündigung, Belästigung, Probleme in Verbindung mit den Arbeitsbedingungen)?
	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein Falls ja, erklären Sie wie
d.	Gibt es in Ihrem Unternehmen Kanäle oder Prozesse, über die die Geschäftspartner oder Personen, die durch das Unternehmen beeinträchtigt werden, Beschwerden vorbringen oder Anliegen ansprechen können?
	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein Falls ja, erklären Sie wie

Appendix IV – Analyseresultate – Online-Umfrage

Merkmale der teilnehmenden Unternehmen

Tabelle 1: Branchenverteilung

Branche	% Anzahl Antworten	Anzahl Antworten
Industrielle Produktion	27,41	37
Lebensmittel u. Tabak	25,9	35
Chemische u. pharmazeutische Industrie	11,85	16
Finanzen	6,67	9
Dienstleistungen	5,93	8
Warenhandel u. -transport	5,19	7
Informations- u. Kommunikationstechnologie (ICT)	5,19	7
Detailhandel	5,19	7
Landwirtschaft	3,7	5
Gesundheit	3,7	5
Metallerzeugung	3,7	5
Andere	2,96	4
Baugewerbe/Bau	2,22	3
Öffentliche Verwaltung	1,48	2
Sportveranstaltungen	1,48	2
Bergbau, Gewinnung v. Steinen u. Erden	0,74	1
Hotellerie/Tourismus	0,74	1
Textile	0,74	1
Holz und Papier	0,74	1
R&D	0,74	1
Gesamt	117 %	158

Tabelle 2: Geographische Verteilung

Kanton	Anzahl Teilnehmer
Aargau	12
Appenzell-Ausserroden	1
Basel-Landschaft	7
Basel-Stadt	7
Bern	24
Genf	5
Graubünden	2
Luzern	6
Nidwalden	1
Schwyz	4
Solothurn	3
St. Gallen	9
Thurgau	4
Tessin	4
Waadt	6
Zug	3
Zürich	37
Gesamt	135

Selbsteinschätzung der Betroffenheit

Tabelle 3: Zunahme der Anzahl Mitarbeiter/innen welche sich mit Menschenrechtsthemen befassen in den letzten fünf Jahren nach Unternehmensgrösse:

Zunahme Anzahl Mitarbeiter letzten 5 Jahren	0–9	10–49	50–249	250–5 000	> 5 000	Gesamt
Angestiegen	02 (16,67%)	05 (17,86%)	12 (30,77%)	12 (46,15%)	20 (66,67%)	51 (37,78%)
Gleich geblieben	06 (50,00%)	13 (46,43%)	18 (46,15%)	12 (46,15%)	07 (23,33%)	56 (41,48%)
Weiss nicht	04 (33,33%)	10 (35,71%)	09 (23,08%)	02 (7,69%)	03 (10,00%)	28 (20,74%)
Anzahl Unternehmen	12 (100%)	28 (100%)	39 (100%)	26 (100%)	30 (100%)	135 (100%)

Tabelle 4: Zunahme der Anzahl Mitarbeiter/innen welche sich mit Menschenrechtsthemen befassen in den letzten fünf Jahren nach Unternehmenstyp:

Zunahme Anzahl Mitarbeiter letzten 5 Jahren	Staatsbesitz	Privatbesitz	Börsenkotiert	Andere	Gesamt
Angestiegen	01 (10,00%)	25 (28,74%)	22 (68,75%)	03 (50,00%)	51 (37,78%)
Gleich geblieben	07 (70,00%)	40 (45,98%)	08 (25,00%)	01 (16,67%)	56 (41,48%)
Weiss nicht	02 (20,00%)	22 (25,29%)	02 (6,25%)	02 (33,33%)	28 (20,74%)
Anzahl Unternehmen	10 (100%)	87 (100%)	32 (100%)	06 (100%)	135 (100%)

Tabelle 5: Zunahme der Anzahl Mitarbeiter/innen welche sich mit Menschenrechtsthemen befassen in den nächsten fünf Jahren nach Unternehmensgrösse:

Zunahme Anzahl Mitarbeiter nächsten 5 Jahren	0–9	10–49	50–249	250–5 000	> 5 000	Gesamt
Wird wahrscheinlich ansteigen	04 (33,33%)	03 (10,71%)	09 (23,08%)	11 (41,31%)	18 (60,00%)	45 (33,33%)
Wird wahrscheinlich gleichbleiben	05 (41,67%)	18 (64,29%)	23 (58,97%)	11 (41,32%)	10 (33,33%)	67 (49,63%)
Wird wahrscheinlich sinken	00 (0,00%)	00 (0,00%)	00 (0,00%)	01 (0,00%)	00 (0,00%)	01 (0,74%)
Weiss nicht	03 (25,00%)	07 (25,00%)	07 (19,95%)	03 (11,54%)	02 (6,67%)	22 (16,30%)
Anzahl Unternehmen	12 (100%)	28 (100%)	39 (100%)	26 (100%)	30 (100%)	135 (100%)

Tabelle 6: Zunahme der Anzahl Mitarbeiter/innen welche sich mit Menschenrechtsthemen befassen in den nächsten fünf Jahren nach Unternehmenstyp:

Zunahme Anzahl Mitarbeiter nächsten 5 Jahren	Staatsbesitz	Privatbesitz	Börsenkotiert	Andere	Gesamt
Wird wahrscheinlich ansteigen	2 (20,00%)	22 (25,29%)	17 (53,13%)	4 (66,67%)	45 (33,33%)
Wird wahrscheinlich gleichbleiben	7 (70,00%)	47 (54,02%)	12 (37,50%)	1 (16,67%)	67 (49,63%)
Wird wahrscheinlich sinken	0 (0,00%)	1 (1,15%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	1 (0,74%)
Unbekannt	1 (10,00%)	17 (19,54%)	3 (9,38%)	1 (16,67%)	22 (16,30%)
Anzahl Unternehmen	10 (100%)	87 (100%)	32 (100%)	6 (100%)	135 (100%)

Kernaussagen:

- Bei einem Drittel der sehr grossen Unternehmen hat die Anzahl der Mitarbeitenden, welche sich mit Menschenrechtsthemen befassen, in den letzten 5 Jahren zugenommen. Dies sind vorwiegend börsenkotierte Unternehmen;
- Ein Drittel der Unternehmen geht davon aus, dass die Anzahl der Mitarbeitenden welche sich mit Menschenrechtsthemen beschäftigen in Zukunft steigen wird. Die Hälfte ist der Meinung diese Zahl bleibt gleich.
- Bei mittleren und kleinen Unternehmen gibt knapp die Hälfte an, dass die Zahl in den letzten 5 Jahren gleichgeblieben ist. Die Mehrheit geht auch davon aus, dass sie in Zukunft stabil bleibt;

Tabelle 7: Bekanntheit UNGPs und NAP nach Unternehmensgrösse

Bekanntheit UNGPs und NAP	0–9 (N=12)	10–49 (N=28)	50–249 (N=39)	250–5 000 (N=26)	> 5 000 (N=30)	Gesamt (N=135)
UNGP nicht bekannt	06 (50,00%)	18 (64,29%)	25 (64,10%)	11 (42,31%)	02 (6,67%)	62 (45,93%)
UNGP bekannt	06 (50,00%)	10 (35,71%)	14 (35,90%)	15 (57,69%)	28 (93,33%)	73 (54,07%)
UNGP in eigenen Worten erklären	03 (25,00%)	04 (14,29%)	05 (12,82%)	06 (23,08%)	22 (73,33%)	40 (29,63%)
NAP bekannt	05 (41,67%)	09 (32,14%)	06 (15,38%)	08 (30,77%)	23 (76,67%)	51 (37,78%)

Tabelle 8: Bekanntheit UNGPs und NAP nach Unternehmenstyp

Bekanntheit UNGPs und NAP	Staatsbesitz (N=10)	Privatbesitz (N=87)	Börsenkotiert (N=32)	Andere (N=6)	Gesamt (N=135)
UNGP nicht bekannt	04 (30,00%)	50 (57,47%)	07 (21,88%)	01 (16,67%)	62 (45,93%)
UNGP bekannt	06 (60,00%)	37 (42,53%)	25 (78,13%)	05 (83,33%)	73 (54,07%)
UNGP in eigenen Worten erklären	02 (20,00%)	16 (18,39%)	18 (56,25%)	04 (66,67%)	40 (29,63%)
NAP bekannt	02 (20,00%)	26 (29,89%)	18 (56,25%)	05 (83,33%)	51 (37,78%)

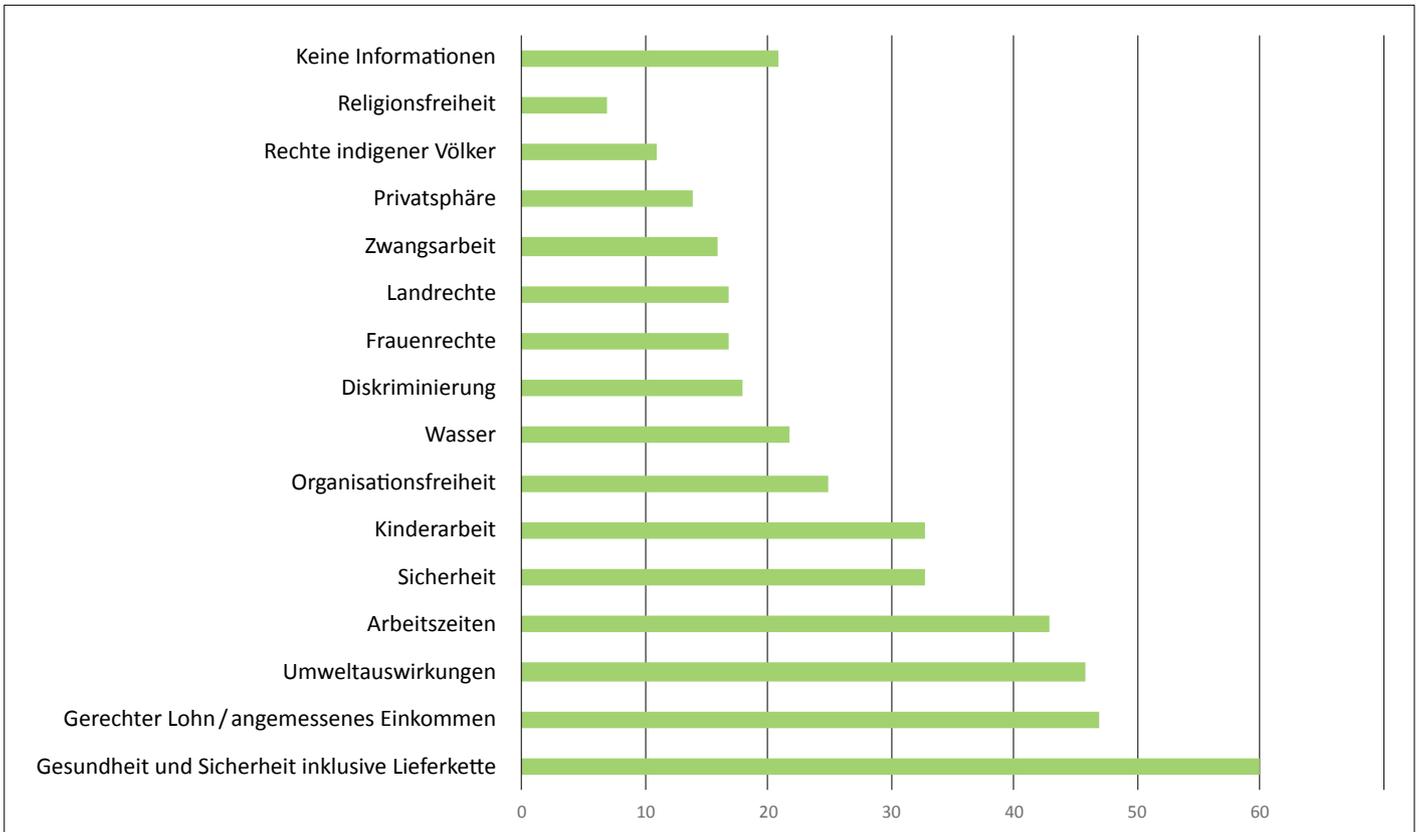
Kernaussagen:

- Börsenkotierte Unternehmen sind die UNGPs eher bekannt als nicht börsenkotierte Unternehmen;
- Nur ein Fünftel der bundesnahen Betriebe kennt den NAP;
- Die UNGPs sind unabhängig von der Besitzerstruktur besser bekannt als der NAP;
- Entgegen der Tendenz ist die Bekanntheit der UNGPs und NAP unter den Mikro-Unternehmen relativ hoch. Hier ist jedoch anzumerken, dass es sich bei den befragten Mikro-Unternehmen zumeist um Beratungsfirmen, Ausbildungsstätten oder Verbände handelt.

Relevanz menschenrechtlicher Themen

In diesem Teil der Umfrage ging es darum zu evaluieren, welche Themen im Zusammenhang mit Menschenrechten für Unternehmen relevant sind. Dabei waren auch Mehrfachnennungen möglich.

Abbildung 6: Relevanz menschenrechtlicher Themen



Kernaussagen:

- Unternehmen mit umfassenderem MR-Ansatz identifizieren tendenziell MR-Themen, die über Arbeitsbedingungen (Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeitsbedingungen in Lieferkette) hinausgehen als Risikothemen (z.B. Indigene Völker);
- Umweltauswirkungen werden als menschenrechtliches Risiko verhältnismässig hoch eingestuft;
- Die unterschiedlichen Unternehmenstypen schätzen die Relevanz der Themen ähnlich ein.

Anwendung der Elemente der menschenrechtlichen Sorgfalt gemäss UNGPs

Im folgenden Abschnitt wird untersucht, inwiefern die Unternehmen die Elemente der menschenrechtlichen Sorgfalt anwenden. Es werden folgende Elemente adressiert: Verpflichtung für Menschenrechte, Prozesse zur Ermittlung von menschenrechtlichen Risiken, Verankerung/Integration, Beschwerdemechanismen, Monitoring und Berichterstattung/Kommunikation.

a) Verpflichtung^{219 220}

In diesem Abschnitt wird analysiert, ob Unternehmen in irgendeiner Form eine Verpflichtung für Menschenrechte haben. Unternehmen konnten angeben ob sie diese entweder als eine eigenständige Verpflichtung haben oder ob diese in einen Verhaltenskodex oder andere Instrumente, wie beispielsweise Gesundheits- und Sicherheitsrichtlinien integriert ist.

Tabelle 9: Art der Verpflichtung für Menschenrechte nach Unternehmensgrösse

Art der Verpflichtung für Menschenrechte	0-9	10-49	50-249	250-5 000	> 5 000	Gesamt
Selbständige Verpflichtung	01 (8,33%)	02 (7,14%)	00 (0,00%)	03 (11,54%)	04 (13,33%)	10 (5,93%)
Integriert in Verhaltenskodex	05 (41,67%)	06 (25,00%)	19 (48,72%)	15 (57,69%)	20 (66,67%)	66 (48,89%)
Integriert in interne Instrumente	01 (8,33%)	07 (21,43%)	07 (17,95%)	06 (23,08%)	04 (13,33%)	24 (17,78%)
Keine	05 (41,67%)	01 (39,29%)	09 (23,08%)	01 (3,85%)	01 (3,33%)	27 (20,00%)
Ich weiss nicht	00 (0,00%)	02 (7,14%)	04 (10,26%)	01 (3,85%)	01 (3,33%)	08 (5,93%)
Anzahl Unternehmen	12(100%)	28 (100%)	39 (100%)	26 (100%)	30 (100%)	135 (100%)

Tabelle 10: Art der Verpflichtung für Menschenrechte nach Unternehmenstyp

Art der Verpflichtung für Menschenrechte	Staatsbesitz	Privatbesitz	Börsenkotiert	Andere	Gesamt
Selbständige Verpflichtung	01 (10,00%)	03 (3,45%)	04 (12,50%)	02 (33,33%)	10 (5,93%)
Integriert in Verhaltenskodex	02 (20,00%)	38 (43,68%)	24 (75,00%)	02 (33,33%)	66 (48,89%)
Integriert in interne Instrumente	04 (40,00%)	17 (19,54%)	02 (6,25%)	01 (16,67%)	24 (17,78%)
Keine	01 (10,00%)	23 (26,44%)	02 (6,25%)	01 (16,67%)	27 (20,00%)
Ich weiss nicht	02 (20,00%)	06 (6,90%)	00 (0,00%)	00 (0,00%)	08 (5,93%)
Anzahl Unternehmen	10 (100%)	87 (100%)	32 (100%)	6 (100%)	135 (100%)

Tabelle 11: Verhaltenskodex für Lieferanten nach Unternehmensgrösse

Verhaltenskodex für Lieferanten	0-9	10-49	50-249	250-5 000	> 5 000	Gesamt
Nein	07 (58,33%)	20 (71,43%)	24 (61,54%)	06 (23,08%)	01 (3,33%)	58 (42,96%)
Ja	05 (41,67%)	08 (28,57%)	15 (38,46%)	20 (76,92%)	29 (96,67%)	77 (57,04%)
Anzahl Unternehmen	12(100%)	28 (100%)	39 (100%)	26 (100%)	30 (100%)	135 (100%)

Tabelle 12: Verhaltenskodex für Lieferanten nach Unternehmenstyp

Verhaltenskodex für Lieferanten	Staatsbesitz	Privatbesitz	Börsenkotiert	Andere	Gesamt
Nein	06 (60,00%)	45 (51,72%)	05 (15,63%)	02 (33,33%)	58 (42,96%)
Ja	04 (40,00%)	42 (48,28%)	27 (84,38%)	04 (66,67%)	77 (57,04%)
Anzahl Unternehmen	10 (100%)	87 (100%)	32 (100%)	6 (100%)	135 (100%)

Tabelle 13: Explizite Referenz der UNGPs in der Richtlinie für Menschenrechte und/oder Verhaltenskodex für Lieferanten nach Unternehmensgrösse

Referenz UNGPs	0-9	10-49	50-249	250-5 000	> 5 000	Gesamt
Nein	09 (75,00%)	27 (96,43%)	37 (94,87%)	18 (69,23%)	18 (60,00%)	109 (80,74%)
Ja	03 (25,00%)	01 (3,57%)	02 (5,13%)	08 (30,77%)	12 (40,00%)	26 (19,26%)
Anzahl Unternehmen	12(100%)	28 (100%)	39 (100%)	26 (100%)	30 (100%)	135 (100%)

Tabelle 14: Explizite Referenz der UNGPs in der Richtlinie für Menschenrechte und/oder Verhaltenskodex für Lieferanten nach Unternehmenstyp

Referenz UNGPs	Staatsbesitz	Privatbesitz	Börsenkotiert	Andere	Gesamt
Nein	09 (90,00%)	75 (86,21%)	22 (68,75%)	3 (50,00%)	109 (80,74%)
Ja	01 (10,00%)	12 (13,79%)	10 (31,25%)	3 (50,00%)	26 (19,26%)
Anzahl Unternehmen	10 (100%)	87 (100%)	32 (100%)	6 (100%)	135 (100%)

Kernaussagen:

- 73% der 135 befragten Unternehmen haben gemäss Befragung in irgendeiner Form eine Verpflichtung für Menschenrechte;
- Eine deutliche Tendenz in Richtung Unternehmensgrösse ist zu erkennen. Je grösser das Unternehmen, desto eher haben sie eine Richtlinie für Menschenrechte, desto eher haben sie einen Lieferantenkodex und desto eher referenzieren sie die UNGPs;
- Insgesamt ist eine direkte Referenz der UNGPs in den Richtlinien für Menschenrechte selten. Nur knappe 20% beziehen sich ausdrücklich auf die UNGPs;
- Die Mehrheit integriert die Richtlinien für Menschenrechte in Verhaltenskodizes oder Ethikkodizes;
- Bei den börsenkotierten Unternehmen haben 94% in irgendeiner Form eine Richtlinie zu Menschenrechten;
- Eine Mehrheit (70%) der bundesnahen Betriebe hat Verpflichtungen für Menschenrechte erarbeitet, eine Minderheit (40%) hat diese Verpflichtungen auch in den Lieferantenkodex integriert. 9 von 10 bundesnahen Betrieben machen keine direkte Referenz der UNGPs in den Richtlinien für Menschenrechte.

b) Ermittlung der Auswirkung

In diesem Abschnitt wird untersucht, inwiefern Unternehmen kontinuierlich ihre Auswirkungen auf Menschenrechte ermitteln. Zusätzlich wird beleuchtet, wie Unternehmen menschenrechtliche Risiken im Allgemeinen, in der Lieferkette und in Verbindung mit der Nutzung ihrer Produkte und Leistungen einschätzen.

Tabelle 15: Kontinuierliche Ermittlung der Auswirkung auf Menschenrechte nach Unternehmensgrösse

Prozess	0-9	10-49	50-249	250-5 000	> 5 000	Gesamt
Nein	10 (83,33%)	28 (100,00%)	33 (84,62%)	21 (80,77%)	16 (53,33%)	108 (80,00%)
Ja	2 (16,67%)	0 (0,00%)	6 (15,58%)	5 (19,23%)	14 (46,67%)	27 (20,00%)
Gesamt	12 (100%)	28 (100%)	39 (100%)	26 (100%)	30 (100%)	135 (100%)

Kernaussagen:

- Insgesamt hat nur eine kleine Minderheit von 20% Prozesse, um Auswirkungen auf Menschenrechte kontinuierlich zu erfassen;
- In der Tendenz haben grosse Unternehmen eher Prozesse die Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf Menschenrechte laufend zu ermitteln;
- Auffallend ist, dass auch bei den ganz grossen Unternehmen weniger als die Hälfte einen solchen Prozess anwenden;
- Kleine Unternehmen haben keine Prozesse;
- Es ist überraschend, dass die Mikro-Unternehmen teilweise Prozesse haben, während keines der kleinen Unternehmen. Dies ist jedoch wieder darauf zurückzuführen, dass es sich hier um Organisationen handelt, die Unternehmen teilweise in der Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfalt unterstützen.

Tabelle 16: Kontinuierliche Ermittlung der Auswirkung auf Menschenrechte nach Unternehmenstyp

Prozess	Staatsbesitz	Privatbesitz	Börsenkotiert	Andere	Gesamt
Nein	8 (80,00%)	76 (87,36%)	20 (62,50%)	4 (66,67%)	108 (80,00%)
Ja	2 (20,00%)	11 (12,64%)	12 (37,50%)	2 (33,33%)	27 (20,00%)
Gesamt	10 (100%)	87 (100%)	32 (100%)	6 (100%)	135 (100%)

Kernaussagen:

- Der Tabelle lässt sich entnehmen, dass die börsenkotierten Unternehmen eher einen Prozess anwenden um kontinuierlich die Auswirkungen ihres Unternehmens auf Menschenrechte zu ermitteln;
- Ähnlich hoch wie bei börsenkotierten Unternehmen ist dieser Wert bei Verbänden und Sportvereinen (33-37%). Deutlich tiefer liegt der Wert bei Unternehmen im Staatsbesitz (20%) und bei Unternehmen im Privatbesitz (12,64 %).

Die vorliegenden zwei Tabellen verdeutlichen, wie Unternehmen unterschiedlicher Größe oder Typus ihre menschenrechtlichen Risiken im Allgemeinen, in ihren Produkten/Dienstleistungen und in der Lieferkette einschätzen. Dafür wurden die Kategorien «niedrig», «mittel» und «hoch» in Zahlen umgewandelt und ein Mittelwert gebildet. Der Wertebereich ist von eins («niedrig») bis drei («hoch»).

Tabelle 17: Risiko-Einschätzung nach Unternehmensgröße

Prozess	0–9	10–49	50–249	250–5 000	> 5 000	Gesamt
Im Allgemeinen	1,50	1,04	1,22	1,15	1,33	1,22
Produkt/Dienstleistungen	1,36	1,19	1,30	1,27	1,41	1,30
Lieferkette	1,82	1,31	1,42	1,40	1,77	1,51
Anzahl Unternehmen	12	28	39	26	30	135

Kernaussagen:

- Im Durchschnitt wird keine Risikokategorie als hoch eingeschätzt;
- Die Risiken in der Lieferkette werden von allen Unternehmensgrößen höher bewertet als andere Risiken.
- Es deutet sich ein U-förmiger Zusammenhang von Größe und Risikowahrnehmung an. Unternehmen mit mehr als 5000 und weniger als 10 MitarbeiterInnen schätzen das Risiko am höchsten ein;²²¹

Tabelle 18: Risiko-Einschätzung nach Unternehmenstyp

Prozess	Staatsbesitz	Privatbesitz	Börsenkotiert	Andere	Gesamt
Im Allgemeinen	1,10	1,15	1,34	1,80	1,22
Produkt/Dienstleistungen	1,50	1,22	1,35	2	1,30
Lieferkette	1,22	1,43	1,69	2,20	1,51
Anzahl Unternehmen	10	87	32	6	135

Kernaussagen:

- Die bundesnahen Unternehmen schätzen vor allem die Risiken der Produkte/Dienstleistungen höher ein;
- Die Kategorie «Andere», welche Sportvereine und Verbände repräsentiert, haben im Vergleich zu den anderen Unternehmenstypen in allen Bereichen die höchste Risiko-Einschätzung.
- Im Gegensatz zu den bundesnahen Betrieben, bewerten alle anderen Unternehmenstypen ihre Risiken in der Lieferkette am höchsten, vor allem die börsenkotierten und «Andere» Unternehmen;

c) Verankerung / Integration

Zuerst wird analysiert, wo und ob im Unternehmen die Verantwortung für Menschenrechte angesiedelt ist. Unternehmen konnten mehrere Angaben machen. In einem zweiten Teil wird der Bereich Schulung und Training als Teil der

Verankerung und Integration im Unternehmen analysiert. Zuletzt wird analysiert, ob menschenrechtliche Kriterien in Geschäftsentscheidungen integriert wird (für Geschäftspartner, Investitionen, Auswahl der Standorte).

I Verankerung der Verantwortung

Tabelle 19: Verankerung der Verantwortung für Menschenrechte nach Unternehmensgrösse

Prozess	0-9 (N=12)	10-49 (N=28)	50-249 (N=39)	250-5 000 (N=26)	> 5 000 (N=30)	Gesamt
CSR	3	6	13	9	18	49
Nicht formell verankert	8	14	14	4	6	47
CEO	3	10	12	11	9	45
Compliance	1	1	8	7	11	28
Personalabteilung (HR)	1	1	5	9	11	27
Einkauf	1	2	4	6	11	24
Verwaltungsrat	1	2	2	2	7	13
Rechtsabteilung	1	0	1	5	5	12
Kommunikation/Corporate Affairs			2	2	4	8
Ich weiss es nicht		1	2	1		4

Kernaussagen:

- Die Verankerung im Unternehmen nimmt mit zunehmender Unternehmensgrösse zu. Je grösser das Unternehmen, desto eher ist die Verantwortung im Bereich Nachhaltigkeit/Unternehmensverantwortung angeordnet;
- Je kleiner das Unternehmen, desto eher wird die Verantwortung im Unternehmen nicht formell bestimmt;²²²
- 50% der 28 kleinen Unternehmen haben die Verantwortung nicht formell bei einer Funktion oder Person angegliedert, ein wenig mehr als 35% haben sie direkt beim Geschäftsführer angegliedert;²²³
- Bei den mittleren Unternehmen haben mehr als 35% die Verantwortung nicht formell im Unternehmen festgelegt. Zwei Drittel haben die Verantwortung beim CEO und/oder bei der CSR-Funktion;
- Bei den grossen Unternehmen haben nur 15-20% die Verantwortung nicht formell verankert.

Tabelle 20: Verankerung der Verantwortung für Menschenrechte nach Unternehmenstyp

Prozess	Staatsbesitz (N=10)	Privatbesitz (N=87)	Börsenkotiert (N=32)	Andere (N=6)	Gesamt
CSR Funktion	2	32	12	3	49
Nicht formell verankert	7	28	11		47
CEO	3	30	8	4	45
Compliance	1	15	11	1	28
Personalabteilung (HR)	1	14	12		27
Einkauf	1	10	13		24
Verwaltungsrat	1	5	6	1	13
Rechtsabteilung		6	6		12
Kommunikation/ Corporate Affairs		3	5		8
Ich weiss es nicht		4			4

Kernaussagen:

- Unternehmen in Privatbesitz und die börsenkotierten Unternehmen zeigen ähnliche Ergebnisse. Bei beiden haben ein wenig mehr als 30% die Verantwortung nicht formell verankert;²²⁴
- Bei den bundesnahen Betrieben hat eine deutliche Mehrheit (70%) die Verantwortung nicht formell verankert;
- Bei den Unternehmen «Andere» haben alle die Verantwortung in einer Funktion verankert und über die Hälfte in der Geschäftsleitung.

II Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung für Menschenrechte im Unternehmen

Ein wesentlicher Prozess menschenrechtliche Themen im Unternehmen zu verankern, ist Mitarbeiter/innen zu den relevanten menschenrechtlichen Themen zu schulen. Die Tabellen in diesem Abschnitt geben Auskunft über welche Angestellte bzw. welche Abteilungen im Unternehmen zu menschenrechtlichen Themen geschult werden. Unternehmen konnten mehrere Angaben eingeben.

Tabelle 21: Schulungen zu menschenrechtlichen Themen nach Unternehmensgrösse

Schulungen für Mitarbeiter/innen	0-9 (N=12)	10-49 (N=28)	50-249 (N=39)	250 – 5000 (N=26)	> 5000 (N=30)	Gesamt
Keine Schulungen	7	20	25	12	4	67 (49,63%)
Ich weiss es nicht	0	1	3	2	7	13 (9,63%)
Nachhaltigkeit/ Unternehmensverantwortung	2	3	4	8	9	26 (19,26%)
Compliance	0	1	3	6	8	18 (13,33%)
Beschaffung	1	1	0	6	6	14 (10,37%)
Direktor/Geschäftsführer	3	3	1	4	2	13 (9,63%)
Personalwesen	0	0	4	5	4	13 (9,63%)
Kommunikation /Unternehmensangelegenheiten (Corporate Affairs)	0	0	0	6	5	11 (8,15%)
Tochtergesellschaften	0	1	1	5	4	11 (8,15%)
Rechtsabteilung	0	1	0	5	4	10 (7,41%)
Mitglieder des Verwaltungsrats	2	0	2	2	0	8 (5,93%)
Lieferanten	1	0	0	1	5	7 (5,19%)
Alle Mitarbeiter/innen	0	0	0	1	6	7 (5,19%)
Andere	0	0	1 ²²⁵	1 ²²⁶	1 ²²⁷	3 (2,22%)

Kernaussagen:

- Die Angaben zeigen deutlich, dass Schulungen zu Menschenrechten eher selten bei Unternehmen durchgeführt werden;
- Als Haupttendenz lässt sich feststellen, dass je grösser die Unternehmen sind, desto mehr Mitarbeiter und Funktionen werden zu menschenrechtlichen Themen sensibilisiert. Zum Beispiel Schulungen für alle Mitarbeiter werden nur bei den grossen Unternehmen durchgeführt;
- Eine deutliche Mehrheit dieser Unternehmen, die keine Schulungen machen, stammt von Mikro, kleine und mittlere Unternehmen (über 75%). Von den kleinen Unternehmen (10-49 Mitarbeiter/innen) führen 25% Schulungen zu Menschenrechten durch, bei den mittleren Unternehmen sind es knappe 30%, während es bei den grossen Unternehmen, jene mit 250-5000 Mitarbeitern, mehr als 50% und bei den sehr grossen (> 5000 Mitarbeiter) knappe 75% sind;²²⁸
- In sehr wenigen Fällen werden alle Mitarbeiter trainiert;
- Schulungen für Lieferanten und Tochtergesellschaften sind eher eine Ausnahme und werden nur bei sehr grossen Unternehmen durchgeführt;
- Der Bereich Nachhaltigkeit und Unternehmensverantwortung wird am häufigsten zu menschenrechtlichen Themen sensibilisiert;
- Eher bei grossen Unternehmen wird der Einkauf geschult.

Tabelle 22: Schulungen zu menschenrechtlichen Themen nach Unternehmenstyp

Schulungen für Mitarbeiter/innen	Staatsbesitz (N=10)	Privatbesitz (N=87)	Börsenkotiert (N=32)	Andere (N=6)	Gesamt
Keine Schulungen	6	53	7	1	67 (49,63%)
Ich weiss es nicht	1	5	6	1	13 (9,63%)
Nachhaltigkeit/ Unternehmensverantwortung	1	16	6	3	26 (19,26%)
Compliance	1	8	8	1	18 (13,33%)
Beschaffung	1	7	5	1	14 (10,37%)
ein Direktor/Geschäftsführer	0	8	3	2	13 (9,63%)
Personalwesen	0	10	3	0	13 (9,63%)
Kommunikation /Unternehmensangelegenheiten (Corporate Affairs)	1	5	4	1	11 (8,15%)
Tochtergesellschaften	0	6	5	0	11 (8,15%)
Rechtsabteilung	0	6	3	1	10 (7,41%)
Verwaltungsrat	0	5	1	2	8 (5,93%)
Lieferanten	2	4	1		7 (5,19%)
Alle Mitarbeiter/innen		2	5		7 (5,19%)
Andere		¹²²⁹	¹²³⁰	¹²³¹	3 (2,22%)

Kernaussagen:

- Zwischen den Unternehmen in Privatbesitz und den bundesnahen Betrieben gibt es keinen markanten Unterschied im Anteil, ob Schulungen angeboten werden. Eine deutliche Minderheit, weniger als 40%, schult einige ihrer Funktionen zu menschenrechtlichen Themen;²³²
- Im Vergleich dazu verdoppelt sich der Anteil bei den börsenkotierten Unternehmen. 80% schulen ihre Funktionen zu menschenrechtlichen Themen, bei den Unternehmen andere sind es knappe 85%.

III Berücksichtigung der Menschenrechte in Unternehmensentscheidungen

Unternehmen wurden gefragt, ob Menschenrechte bei der Auswahl der Lieferanten/Geschäftspartner, bei Investitionsentscheidungen und/oder bei der Auswahl der Standorte im Ausland berücksichtigt werden. Es wird die Berücksichtigung der Menschenrechte in Entscheidungen nach den einzelnen Kriterien (Lieferanten/Geschäftspartner, Investitionsentscheidungen, Auswahl der Standorte im Ausland) nach Unternehmensgrösse und Unternehmertyp analysiert.

Tabelle 23: Berücksichtigung der Menschenrechte in der Auswahl von Lieferanten/Geschäftspartner nach Unternehmensgrösse

Menschenrechte in Entscheidungen werden berücksichtigt – <u>Auswahl Lieferanten</u>	0-9	10-49	50-249	250 – 5000	> 5000	Gesamt
Nein	01 (8,33%)	02 (7,14%)	13 (33,33%)	03 (11,54)	03 (10%)	22 (16,20%)
Ja	06 (50%)	15 (53,57%)	19 (48,72%)	18 (69,23%)	20 (66,67%)	78 (57,78%)
Andere	05 (41,67%)	11 (39,29%)	07 (17,95%)	05 (19,23%)	07 (23,33%)	35 (25,93%)
Gesamt	12 (100%)	28 (100%)	39 (100%)	26 (100%)	30 (100%)	135 (100%)

Kernaussagen:

- Insgesamt integriert die Mehrheit (58%) der Unternehmen menschenrechtliche Kriterien in der Auswahl von Lieferanten/Geschäftspartner;
- Die grossen Unternehmen berücksichtigen bis zu 20% mehr die Menschenrechte in der Auswahl der Lieferanten/Geschäftspartner, als die Mittleren und kleinen.

Tabelle 24: Berücksichtigung der Menschenrechte in der Auswahl von Lieferanten/Geschäftspartner nach Unternehmenstyp

Menschenrechte in Entscheidungen werden berücksichtigt – <u>Auswahl Lieferanten</u>	Staatsbesitz	Privatbesitz	Börsenkotiert	Andere	Gesamt
Nein	2 (20,00%)	14 (16,09%)	4 (12,50%)	2 (33,33%)	22 (16,30%)
Ja	5 (50,00%)	50 (57,47%)	21 (65,63%)	2 (33,33%)	78 (57,78%)
Andere	3 (30,00%)	23 (26,44%)	7 (21,88%)	2 (33,33%)	35 (25,93%)
Gesamt	10 (100%)	87 (100%)	32 (100%)	6 (100%)	135 (100%)

Kernaussagen:

- Die börsenkotierten Unternehmen berücksichtigen im Vergleich zu den anderen Unternehmenstypen am häufigsten menschenrechtliche Kriterien bei der Auswahl ihrer Lieferanten mit 65,63%. Die bundesnahen Betriebe machen dies zu 15,63% seltener als die Börsenkotierten und 7,47% als die Unternehmen in Privatbesitz.

Tabelle 25: Berücksichtigung der Menschenrechte in Investitionsentscheidungen nach Unternehmensgrösse

Menschenrechte in Entscheidungen werden berücksichtigt – <u>Investitionsentscheidungen</u>	0-9	10-49	50-249	250 – 5000	> 5000	Gesamt
Nein	5 (41,67%)	12 (42,86%)	27 (69,23%)	14 (53,85%)	13 (43,33%)	22 (52,59%)
Ja	2 (16,67%)	5 (17,86%)	5 (12,82%)	7 (26,92%)	10 (33,33%)	78 (21,48%)
Andere	5 (41,67%)	11 (39,20%)	7 (17,95%)	5 (19,23%)	7 (23,33%)	35 (25,93%)
Gesamt	12 (100%)	28 (100%)	39 (100%)	26 (100%)	30 (100%)	135 (100%)

Kernaussagen:

- Eine Minderheit der Unternehmen, insgesamt 21,48%, berücksichtigt Menschenrechte in Investitionsentscheidungen;
- Die Tendenz Menschenrechte in Investitionsentscheidungen zu integrieren nimmt zu, je grösser das Unternehmen ist.

Tabelle 26: Berücksichtigung der Menschenrechte in Investitionsentscheidungen nach Unternehmenstyp

Menschenrechte in Entscheidungen werden berücksichtigt – Investitionsentscheidungen	Staatsbesitz	Privatbesitz	Börsenkotiert	Andere	Gesamt
Nein	06 (60,00%)	49 (56,32%)	14 (43,75%)	02 (33,33%)	71 (52,59%)
Ja	01 (10,00%)	15 (17,24%)	11 (34,38%)	02 (33,33%)	29 (21,48%)
Andere	30 (30,00%)	23 (26,44%)	07 (21,88%)	02 (33,33%)	35 (25,93%)
Gesamt	10 (100%)	87 (100%)	32 (100%)	6 (100%)	135 (100%)

Kernaussagen:

- Börsenkotierte Unternehmen und «Andere» Unternehmen berücksichtigen eher Menschenrechte in Investitionsentscheidungen, als die Unternehmen in Privat- oder Staatsbesitz. Bei den bundesnahen Betrieben beträgt die Differenz bis zu 24,38%. Bei den Unternehmen in Privatbesitz ist der Unterschied ein wenig geringer, 17,14% Unternehmen.

Tabelle 27: Berücksichtigung der Menschenrechte in der Auswahl von Standorten im Ausland nach Unternehmensgrösse

Menschenrechte in Entscheidungen werden berücksichtigt – Standorte im Ausland	0-9	10-49	50-249	250 – 5000	> 5000	Gesamt
Nein	07 (58,33%)	17 (60,71%)	27 (69,23%)	15 (57,69%)	15 (50,00%)	81 (60,00%)
Ja	00 (0,00%)	00 (0,00%)	05 (12,82%)	06 (23,08%)	08 (26,67%)	19 (14,07%)
Andere	05 (41,67%)	11 (39,29%)	07 (17,95%)	05 (19,23%)	07 (23,33%)	35 (25,93%)
Gesamt	12 (100%)	28 (100%)	39 (100%)	26 (100%)	30 (100%)	135 (100%)

Kernaussagen:

- Eine deutliche Minderheit der Unternehmen (14,07%) berücksichtig Menschenrechte in der Auswahl von Standorten im Ausland;
- Je grösser die Unternehmen, desto eher nimmt die Bedeutung zu.

Tabelle 28: Berücksichtigung der Menschenrechte in Auswahl von Standorten nach Unternehmenstyp

Menschenrechte in Entscheidungen werden berücksichtigt – Standorte im Ausland	Staatsbesitz	Privatbesitz	Börsenkotiert	Andere	Gesamt
Nein	06 (60,00%)	55 (63,22%)	17 (53,13%)	03 (50,00%)	81 (60,00%)
Ja	01 (10,00%)	09 (10,34%)	08 (25,00%)	01 (16,67%)	19 (14,07%)
Andere	03 (30,00%)	23 (26,44%)	07 (21,88%)	02 (33,33%)	35 (25,93%)
Gesamt	10 (100%)	87 (100%)	32 (100%)	6 (100%)	135 (100%)

Kernaussagen:

- Die börsenkotierten Unternehmen berücksichtigen Menschenrechte in der Auswahl von Standort wesentlich mehr als die anderen Unternehmenstypen;
- Die Werte für Unternehmen in Privatbesitz und Staatsbesitz sind mit 10% bzw. 10,34% sozusagen gleich.

d) Monitoring und Berichterstattung/Kommunikation²³³

Dieser Abschnitt befasst sich damit, ob erstens die Unternehmen die Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen überprüfen. Zweitens wird beleuchtet, inwiefern Unternehmen in der Öffentlichkeit über ihren menschenrechtlichen Ansatz kommunizieren, z.B. durch Berichte.

Tabelle 29: Überprüfung der menschenrechtlichen Verpflichtung nach Unternehmensgrösse

Überprüfung/Monitoring	0-9	10-49	50-249	250 – 5000	> 5000	Gesamt
Nein	07 (58,33%)	25 (89,29%)	24 (61,54%)	08 (30,77%)	10 (33,33%)	74 (54,81%)
Ja	05 (41,67%)	03 (10,71%)	15 (38,46%)	18 (69,23%)	20 (66,67%)	61 (45,19%)
Gesamt	12 (100%)	28 (100%)	39 (100%)	26 (100%)	30 (100%)	135 (100%)

Kernaussagen:

- Insgesamt überprüft eine Minderheit (45%) die Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen;
- Eine deutliche Tendenz ist zu erkennen, dass je grösser die Unternehmen sind, desto eher wird die Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen überprüft. Bei den grossen Unternehmen machen dies fast 70%.

Tabelle 30: Überprüfung der menschenrechtlichen Verpflichtung nach Unternehmenstyp

Menschenrechte in Entscheidungen werden berücksichtigt	Staatsbesitz	Privatbesitz	Börsenkotiert	Andere	Gesamt
Nein	04 (40,00%)	56 (64,37%)	13 (40,63%)	01 (16,67%)	74 (54,81%)
Ja	06 (45,19%)	31 (35,63%)	19 (59,38%)	05 (83,3%)	61 (45,19%)
Gesamt	10 (100%)	87 (100%)	32 (100%)	6 (100%)	135 (100%)

Kernaussagen:

- Vor allem Verbände und Sportvereine (Kategorie «Andere») überprüfen, ob sie ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommen (83%);
- Im Vergleich machen dies die anderen Unternehmenstypen deutlich weniger;
- Während es bei den börsenkotierten Unternehmen noch eine Mehrheit von 59% überprüft, ist es bei den Unternehmen in Staats- (45%) und Privatbesitz (36%) eine Minderheit.

Tabelle 31: Öffentliche Berichterstattung nach Unternehmensgrösse

Überprüfung/ Monitoring	0-9	10-49	50-249	250 – 5000	> 5000	Gesamt
Nein	09 (75,00%)	26 (92,86%)	35 (89,74%)	16 (61,54%)	07 (23,33%)	93 (68,89%)
Ja	03 (25,00%)	02 (7,14%)	04 (10,26%)	10 (38,46%)	23 (76,67%)	42 (31,11%)
Gesamt	12 (100%)	28 (100%)	39 (100%)	26 (100%)	30 (100%)	135 (100%)

Kernaussagen:

- Insgesamt berichtet nur eine Minderheit von 31,11% öffentlich über ihren menschenrechtlichen Ansatz;
- Auch hier zeichnet sich deutlich ab, je grösser das Unternehmen, desto eher wird öffentlich über den menschenrechtlichen Ansatz berichtet. Augenmerklich sind hier die Mikro-Unternehmen, welche im Vergleich zu den kleinen und mittleren Unternehmen knapp 20% öfters öffentlich berichten;
- Nur bei den Unternehmen mit mehr als 5000 Mitarbeiter/innen berichtet eine Mehrheit über ihren menschenrechtlichen Ansatz. Insgesamt machen dies nur ein Drittel der Unternehmen.

Tabelle 32: Öffentliche Berichterstattung nach Unternehmenstyp

Überprüfung/ Monitoring	Staatsbesitz	Privatbesitz	Börsenkotiert	Andere	Gesamt
Nein	07 (70,00%)	71 (81,61%)	12 (37,50%)	03 (50,00%)	93 (68,89%)
Ja	03 (30,00%)	16 (18,39%)	20 (62,50%)	03 (50,00%)	42 (31,11%)
Gesamt	10 (100%)	87 (100%)	32 (100%)	6 (100%)	135 (100%)

Kernaussagen:

- Die börsenkotierten Unternehmen und «Andere» Organisationen berichten deutlich mehr über ihren menschenrechtlichen Ansatz, als Unternehmen in Privatbesitz oder Staatsbesitz;
- Von den bundesnahen Betrieben berichten nur 30% öffentlich, von den Unternehmen im Privatbesitz nur 18.39%.

e) Beschwerdemechanismus

Die Angaben der folgenden Tabellen beziehen sich auf Beschwerdemechanismen für eigene Mitarbeiter/innen und/oder für Drittparteien (externe Stakeholder), wie Geschäftspartner oder andere Gruppen oder Personen, deren Menschenrechte durch das Unternehmen beeinträchtigt werden können. Es wurde gefragt, ob ein Beschwerdemechanismus vorhanden ist. Es wurde nicht gefragt, ob dieser die acht Effektivitätskriterien der UNGPs erfüllt.

Tabelle 33: Beschwerdemechanismus für Mitarbeiter nach Unternehmensgrösse

Beschwerdemechanismus für Mitarbeiter	0-9	10-49	50-249	250 – 5000	> 5000	Gesamt
Nein	07 (58,33%)	09 (32,14%)	08 (20,51%)	4 (15,38%)	2 (6,67%)	30 (22,22%)
Ja	05 (41,67%)	19 (67,86%)	31 (79,49%)	22 (84,62%)	28 (93,33%)	105 (77,78%)
Gesamt	12 (100%)	28 (100%)	39 (100%)	26 (100%)	30 (100%)	135 (100%)

Kernaussagen:

- Insgesamt hat eine deutliche Mehrheit der Unternehmen (78%) einen Beschwerdemechanismus für die eigenen Mitarbeiter;
- Es fällt deutlich auf, dass je grösser das Unternehmen, desto eher haben sie einen Beschwerdemechanismus für eigene Mitarbeiter/innen. Der Anteil von den den Unternehmen mit Beschwerdemechanismen für Mitarbeiter/innen ist bei den sehr grossen Unternehmen im Vergleich zu den kleinen Unternehmen mehr als 25% höher. Zwischen den mittleren und grossen Unternehmen ist der Unterschied nicht so augenmerklich mit ein wenig mehr als 5%.

Tabelle 34: Beschwerdemechanismus für Mitarbeiter nach Unternehmenstyp

Beschwerdemechanismus für Mitarbeiter	Staatsbesitz	Privatbesitz	Börsenkotiert	Andere	Gesamt
Nein	1 (10,00%)	24 (57,59%)	3 (9,38%)	2 (33,33%)	30 (22,22%)
Ja	9 (90,00%)	63 (72,41%)	29 (90,63%)	4 (66,67%)	105 (77,78%)
Gesamt	10 (100%)	87 (100%)	32 (100%)	6 (100%)	135 (100%)

Kernaussagen:

- Zwischen den börsenkotierten Unternehmen und Unternehmen in Staatsbesitz gibt es keinen Unterschied. Eine deutliche Mehrheit von 90% hat einen internen Beschwerdemechanismus für Mitarbeiter/innen.

Tabelle 35: Beschwerdemechanismus für Drittparteien nach Unternehmensgrösse

Beschwerdemechanismus Drittparteien	0-9	10-49	50-249	250 – 5000	> 5000	Gesamt
Nein	9 (75,00%)	21 (75,00%)	25 (64,10%)	13 (50,00%)	6 (20,00%)	74 (54,81%)
Ja	3 (25,00%)	7 (25,00%)	14 (35,90%)	13 (50,00%)	24 (80,00%)	61 (45,19%)
Gesamt	12 (100%)	28 (100%)	39 (100%)	26 (100%)	30 (100%)	135 (100%)

Kernaussagen:

- Insgesamt hat eine Minderheit von 45% Beschwerdemechanismen für externe Stakeholder;
- Während rund 3/4 der befragten Unternehmen Beschwerdemechanismen für Mitarbeiter/innen haben, verfügen erheblich weniger Unternehmen Beschwerdemechanismen für Drittparteien (45,19%). Nur bei den sehr grossen Unternehmen ist die Differenz nicht markant;
- Es lässt sich eine deutliche Tendenz in Richtung Unternehmensgrösse erkennen. Je grösser das Unternehmen, desto eher hat es einen Beschwerdemechanismus für Drittparteien. Nur bei den sehr grossen Unternehmen ist der Anteil über 50%.

Tabelle 36: Beschwerdemechanismus für Drittparteien nach Unternehmenstyp

Beschwerdemechanismus für Mitarbeiter	Staatsbesitz	Privatbesitz	Börsenkotiert	Andere	Gesamt
Nein	2 (20,00%)	58 (66,67%)	12 (37,50%)	2 (33,33%)	74 (54,81%)
Ja	8 (80,00%)	29 (33,33%)	20 (62,50%)	8 (66,67%)	61 (45,19%)
Gesamt	10 (100%)	87 (100%)	32 (100%)	6 (100%)	135 (100%)

Kernaussagen

- Es fällt auf, dass Unternehmen in Staatsbesitz im Vergleich zu den anderen Unternehmenstypen eher Beschwerdemechanismen sowohl für Mitarbeiter/innen, als auch für Drittparteien anwenden;
- Bei den Unternehmen in Privatbesitz und den börsenkotierten Unternehmen wird deutlich seltener ein Mechanismus für Drittparteien verwendet;
- Es ist interessant, dass bei der Kategorie «Andere» alle Unternehmen, die einen Beschwerdemechanismus für Mitarbeiter/innen haben, auch einen für Drittparteien haben.

Kombinierte Zusammenhänge

Es gibt einige Elemente, der menschenrechtlichen Sorgfalt, welche zusammen mit einer höheren menschenrechtlichen Risikoeinschätzung oder Bekanntheit der UNGPs einhergehen.

- Jene Unternehmen, die die UNGPs kennen, decken auch mehr Elemente der menschenrechtlichen Sorgfalt ab. Gleichermassen nimmt die Anzahl abgedeckter Elemente der UNGPs zu, wenn Unternehmen angeben, die UNGPs in eigenen Worten erklären zu können;
- Als Haupttendenz lässt sich erkennen, dass je grösser Unternehmen, desto mehr Elemente der menschenrechtlichen Sorgfalt werden angegeben. Nur kleine Unternehmen erfüllen keine Elemente und nur grosse Unternehmen erfüllen alle;
- Die Wahrnehmung menschenrechtlicher Risiken steigt, je mehr Elemente der UNGPs abgedeckt werden. Firmen, die die UNGPs explizit in ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen referenzieren, haben auch eine deutliche höhere Wahrnehmung der menschenrechtlichen Risiken;
- Teilnehmer, die angegeben haben einen Beschwerdemechanismus für Mitarbeiter zu haben, schätzen auch ihre Risiken höher ein. Externe Beschwerdemechanismen zeigen ähnlich eine leicht höhere Risiko-Einschätzung ab;
- Unternehmen, die über ihren Ansatz, zum Beispiel durch Berichte, an die Öffentlichkeit kommunizieren, haben deutlich eine höhere Risikoeinschätzung in der Lieferkette;
- Unternehmen, die ihre Risiken höher in der Lieferkette einschätzen, haben eher einen Verhaltenskodex für Lieferanten;
- Unternehmen, welche entweder durch Geschäftspartner, NROs, Medien, oder Rechtsfälle mit menschenrechtlichen Vorwürfen konfrontiert wurden, schätzen ihre Risiken deutlich höher ein, als jene, die nie mit Menschenrechtsfragen konfrontiert wurden. Unternehmen, die vor allem durch Rechtsvorfälle mit menschenrechtlichen Fragen konfrontiert wurden, schätzen allgemein menschenrechtlichen Risiken höher ein, während die die durch NROs konfrontiert wurden die Risiken in der Lieferkette deutlich höher einschätzen;²³⁴
- Unternehmen, welche durch NROs, Medien, Rechtsverfahren, Geschäftspartner mit Menschenrechtsfragen konfrontiert wurden, kennen auch deutlich eher die UNGPs;
- Die Risiko-Einschätzung in der Lieferkette wird höher eingeschätzt, wenn die Verantwortung im Bereich Nachhaltigkeit/ Unternehmensverantwortung, Compliance, Kommunikation/ Unternehmensangelegenheiten oder der Rechtsabteilung angesiedelt ist.²³⁵

Appendix V – Zusammenfassung Interviews mit Unternehmen und Fokusgruppengespräch mit bundesnahen Betrieben

Qualitative Interviews mit Unternehmensvertreter/innen

Tabelle 37: Zusammenfassung Qualitative Interviews mit Unternehmensvertreter/innen

Thema	Rückmeldungen aus den qualitativen Gesprächen
<p>Treiber für die Umsetzung einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung</p>	<p>Als Treiber für die Einführung von menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen im Unternehmen, wurden folgende Elemente genannt:</p> <p>Persönliches Engagement auf Geschäftsführungsebene («gehört zur verantwortungsvollen Geschäftsführung»)</p> <p>Vorgaben wegen Börsenkotierung und Erwartungen von Investoren</p> <p>Existierende gesetzliche Anforderungen im Ausland einhalten (z.B. Modern Slavery Act in GB, Devoir de Vigilance in F, EU Konfliktmineralienverordnung etc.)</p> <p>Reputationsmanagement und Druck von zivilgesellschaftlichen Organisationen</p> <p>Anforderungen, die sich aus der Nachhaltigkeits-Berichterstattung ergeben (Menschenrechte als materielles Thema identifiziert)</p> <p>Risikomanagement in Lieferketten</p> <p>Vorgaben der OECD</p> <p>Druck durch Konsumenten (v.a. B2C)</p>

Thema	Rückmeldungen aus den qualitativen Gesprächen
<p>Herausforderungen bei der Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung</p>	<p>Auswirkungen auf Menschenrechte ermitteln: Herausforderung zu definieren, welche Bereiche und Themen unter Menschenrechte Fallen. Branchen, die weniger in der Öffentlichkeit exponiert sind, finden es teilweise schwierig die möglichen Auswirkungen und Risiko <i>hot spots</i> zu kennen.</p> <p>Zugang zu verlässlichen und guten Daten für die Sorgfaltsprüfung. Risiko der Fehlinformation durch <i>artificial intelligence</i>. Wie können wir in Zukunft diesem Problem begegnen?</p> <p>Interne Ängste abbauen: Berührungsängste mit dem Thema Menschenrechte abbauen (komplexe Sprache, Thema erscheint zu gross und unkontrollierbar für Unternehmen – «Wie sollen wir für die gesamte Wertschöpfungskette Verantwortung übernehmen können?»).</p> <p>Management von komplexen Wertschöpfungsketten: Wie weit geht die Verantwortung? Zusammenarbeit innerhalb von Branchen notwendig. Umdenken vom traditionellen Fokus auf Supplier Audits zu übergeordneten Ansätzen der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung braucht Umdenken.</p> <p>Geringe oder keine Einflussnahme («leverage»): Besonders auf Regierungen ist es schwierig als Unternehmen Einfluss zu nehmen. Möglichkeit zur Einflussnahme bei (Sub)-Lieferanten eine Herausforderung, insbesondere für KMUs.</p> <p>Etablierung von effektiven Beschwerdemechanismen für viele Unternehmen als Kernherausforderung identifiziert (insbesondere externe Mechanismen): «viele wurde schon probiert, nichts hat wirklich funktioniert». Die Umsetzung der Effektivitätskriterien der UNGPs in der Praxis erfordert lokal verankerte, individuelle Ansätze, die für ein Unternehmen auf Konzernebene nur punktuell umgesetzt werden können. Beschwerdemechanismen schaffen Erwartungen bei den Stakeholdern und einen grossen administrativen Aufwand. Herausforderung angemessen auf Beschwerden reagieren zu können. Es stellt sich die Frage, wo die Verantwortung anfängt und wo sie aufhört. Es ist schwierig die Zielgruppe bei externen Stakeholdern zu erreichen, z.B. sie darüber zu informieren, dass es einen gibt.</p> <p>Wirkungsanalyse von getroffenen Massnahmen schwierig.</p> <p>Transparenzanforderungen: transparente Berichterstattung ist teuer und ressourcenintensiv, insbesondere für KMU: Dialog mit Stakeholdern aufwändig, nach wie vor hohe Intransparenz in Lieferketten.</p> <p>Sensibilisierungsmassnahmen im Unternehmen: Es ist eine Herausforderung bei allen Funktionen Bewusstsein für Menschenrechte zu schaffen. Für viele Funktionen sehr weit entfernt und kein Wissen vorhanden. Oft fehlendes Expertenwissen im Unternehmen.</p> <p>Wenig praxisorientierte Anlaufstellen für Unternehmen.</p>

Thema	Rückmeldungen aus den qualitativen Gesprächen
<p>Rolle von Branchen-/Multi-stakeholderinitiativen (MSI)</p>	<p>Teilweise gezielte Teilnahme an MSIs als Teil einer übergeordneten Strategie: Aufgrund einer unternehmensspezifischen Priorisierung von Themen, können MSI gezielt ausgewählt werden.</p> <p>MSIs gehen sehr unterschiedlich mit Verpflichtungen durch Unternehmen um: oft sind solche Initiativen für Unternehmen wenig verpflichtend und verfügen über kein transparentes Monitoring zur Umsetzung der Zielsetzungen.</p> <p>MSI spielen wichtige Rolle bei der Bewusstseinsbildung, für die tatsächliche Umsetzung ist ein Unternehmen aber alleine verantwortlich.</p> <p>Entsprechende Initiativen werden von Unternehmen als praxisnah empfunden und ermöglichen den Zugang zum Thema.</p> <p>Insbesondere KMUs können durch die gezielte Teilnahme an MSIs ihre Einflussnahme («leverage») auf (Sub-)Lieferanten vergrössern.</p> <p>Brancheninitiativen können beim Aufbau und der Umsetzung von effektiven Beschwerdemechanismen eine wichtige Rolle spielen.</p>
<p>Erwartungen an den Bund</p>	<p>Klärungsbedarf zu aktuellem smart-mix: Für die befragten Unternehmen ist unklar, inwiefern die aktuellen Rahmenbedingungen einem «smart-mix» entsprechen: unter welchen Bedingungen müssen Unternehmen heute verbindliche Vorgaben im Zusammenhang mit der unternehmerischen Sorgfaltspflicht einhalten?</p> <p>Die Schweiz darf nicht ins Hintertreffen geraten: andere Länder eilen mit ambitionierten Zielen voraus, was für international tätige Schweizer Unternehmen zum Nachteil werden kann («level playing field»).</p> <p>Politikkohärenz muss verstärkt werden: der Bund soll den Unternehmen (und der Öffentlichkeit) besser aufzeigen, wie sich die verschiedenen Aktionspläne der Schweiz zur nachhaltigen Unternehmensführung und im Bereich der CSR ergänzen (einheitliche Kommunikation mit konkreter Erwartungshaltung). Klares übergeordnete Leadership erwünscht, Fokussierung notwendig.</p> <p>Kohärente Kommunikation des Bundes erwartet: aktuell scheint es schwierig einen Überblick zu bekommen, wie die Massnahmen vom Bund miteinander verknüpft sind und inwiefern diese auch internationale Anforderungen abdecken. Informationen und Anweisungen in für Unternehmen verständlicher Sprache zur Verfügung stellen.</p> <p>In der Kommunikation nicht von «der Schweizer Wirtschaft oder Unternehmen» sprechen und verstärkt auf die unterschiedlichen Merkmale der Unternehmen und Branchen eingehen.</p> <p>Erwartungen des Bundes an Unternehmen sollen konkreter ausformuliert werden: der aktuelle wird NAP als blosse Auflistung von existierenden Massnahme ohne übergeordnete Strategie verstanden.</p> <p>Eine kompetente und praxisnahe Anlaufstelle beim Bund («Helpdesk») könnte den Unternehmen helfen, Zugang zu geeigneten Hilfsmitteln (von denen es schon viele gibt) zu finden. Der Bund kann als neutraler Akteur eine «Übersetzer-Rolle» übernehmen, koordiniertes Vorgehen ermöglichen und verschiedene Stakeholder zusammenbringen (z.B. aktives Einbringen des Bundes in MSIs, welches über die Rolle als Geldgeber hinausgeht).</p> <p>Massnahmen des Bundes müssen konkreter sein. Den zuständigen Stellen des Bundes müssen mehr Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.</p> <p>Stärkere and aktivere Unterstützung durch den Bund, wenn Regierungen in Verletzungen involviert sind.</p>

Thema	Rückmeldungen aus den qualitativen Gesprächen
<p>Trend</p>	<p>International tätige Unternehmen müssen teilweise bereits rechtliche Anforderungen im Ausland und erwarten, dass dies in den kommenden Jahren zunehmen wird.</p> <p>Zivilgesellschaft ist sensibler geworden und agiert mit gezielten Kampagnen (Risiko für Unternehmen und für die CH, wo viele der kritisierten Konzerne ihren Sitz haben)</p> <p>Höhere und vermehrte Transparenzforderung. Unternehmen müssen nicht nur Transparenz in ihren Lieferketten schaffen, sondern auch mehr über ihre Ansätze und Herausforderungen berichten.</p>
<p>Chancen für Unternehmen</p>	<p>Obwohl soziale Themen der Nachhaltigkeit schon länger auf der Agenda sind, stehen Unternehmen erst am Anfang in Bezug auf eine menschenrechtsbasierte Herangehensweise. Die UNGPs bieten eine Chance für eine systematische Herangehensweise und die Verankerung des Themas in bestehende Prozesse und Verbesserung der Kommunikation gegen aussen.</p> <p>UNGPs ermöglichen eine Fokussierung auf die schwerwiegendsten Themen («salient issues»)</p> <p>Internationale Harmonisierung dank UNGPs: international abgestimmter Rahmen existiert (Einigkeit über Pflichten der Staaten und Verantwortung von Unternehmen) und ermöglicht effektive Lösungsansätze.</p> <p>Der generelle Ansatz zur menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung ist für alle Unternehmen gleich (ähnlich wie z.B. der Prozess zur Identifikation von materiellen Themen bei GRI). Zusätzliche sektorspezifische Hilfsmittel können helfen, Themen zu priorisieren und konkret im Unternehmen zu verankern.</p> <p>Thema Menschenrechte kann gut mit der Agenda 2030 verbunden werden.</p> <p>Social Media als Möglichkeit für betroffene Personen («rights holders»), Beschwerden anzubringen: Unternehmen können so einfacher und schneller verstehen, welche möglichen Beschwerden mit ihrem Unternehmen in Verbindung gebracht werden können (Reputationsrisiko als Treiber für Unternehmen).</p>

Fokusgruppengespräch Bundesnahe Betriebe

In der folgenden Tabelle werden die während des Fokusgruppengesprächs mit bundesnahen Betrieben aufgetauchten Themen genauer erläutert:

Tabelle 38: Zusammenfassung Fokusgruppengespräch Bundesnahe Betriebe

Thema	Rückmeldungen der bundesnahen Betriebe
<p>Treiber für die Umsetzung einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung</p>	<p>Aktuelle Treiber, sich mit dem Thema zu beschäftigen sind hauptsächlich identisch mit vom Bund unabhängigen Unternehmen: Vorgaben wegen Börsenkotierung, Druck seitens Investoren und NGOs, Risikomanagement in Lieferketten, OECD Vorgaben etc.</p> <p>Die Vorgaben des Bundes, sich nachhaltig zu verhalten wurden genannt. Wie diese umgesetzt würden sei aber Sache des Unternehmens (unklar formulierte Erwartungen).</p> <p>Ein bundesnaher Betrieb gibt an, bei der Konsultation für die Erarbeitung des NAPs beteiligt gewesen zu sein und mit Bundesstellen einen regelmässigen Dialog zum Thema zu pflegen.</p>
<p>Herausforderungen bei der Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung</p>	<p>«Der Bund spricht nicht mit einer Stimme»: dies erschwert eine fokussierte und konsequente Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfalt durch bundesnahe Betriebe und führt wiederum zu Glaubwürdigkeitsproblemen (fehlende Durchsetzungskraft)</p> <p>Diskrepanz zwischen Wahrnehmung der Öffentlichkeit und des Bundes vs. Der Unternehmensrealität: auch mit einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung kann man nicht «alles im Griff» haben (Sensibilisierungsbedarf).</p> <p>Komplexe Themen werden aktuell mit der «tick the box»-Mentalität angegangen, was nicht zielführend ist. Der Fokus sollte mehr auf der Überprüfung der Effektivität von Prozessen als auf der Umsetzung von Massnahmen liegen.</p> <p>Teilweise Unklarheit über die Relevanz menschenrechtlicher Sorgfaltsprüfung für die Tätigkeit der bundesnahen Betriebe (Sensibilisierungsbedarf).</p> <p>In der Realität stehen menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungen noch in den Kinderschuhen (Gap zwischen den Erwartungen und der Realität). In den bundesnahen Betrieben fehlen interne Ressourcen, daran etwas zu ändern.</p> <p>Die praktischen Herausforderungen bei der konkreten Umsetzung in Unternehmen sind vielschichtig. Praktische Instrumente und klare Handlungsanweisungen sind gewünscht.</p> <p>Der Aufbau und Umsetzung von effektiven Beschwerdemechanismen wurde vermehrt als Kernherausforderung erwähnt.</p>
<p>Vorbildfunktion von bundesnahen Betrieben</p>	<p>Die Vorbildfunktion der bundesnahen Betriebe wird für die Glaubwürdigkeit des Bundes zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte als zentral eingestuft. Der Bund sollte sich dafür einsetzen, dass diese von allen bundesnahen Betrieben angemessen wahrgenommen wird.</p> <p>Verstärkte Kommunikation des Bundes zum Thema wird gewünscht, um den Austausch unter bundesnahen Betrieben zu fördern.</p>

Thema	Rückmeldungen der bundesnahen Betriebe
<p>Erwartungen an den Bund</p>	<p>Der Bund soll seine Erwartungen an Unternehmen klar formulieren und kommunizieren. Klärungsbedarf besteht insbesondere dazu, was nach Auffassung des Bundes eine «angemessene Sorgfalt» beinhaltet.</p> <p>Der Bund soll pragmatische und einfach umsetzbare Hilfsmittel zur Verfügung stellen («begleiten, nicht unter Druck setzen»). Folgende Themenbereiche wurden hierzu besonders hervorgehoben:</p> <p>Instrumente zur Identifikation von Menschenrechtsrisiken (z.B. Länderlisten, Listen mit Hochrisikosektoren etc.)</p> <p>Aufbau und Umsetzung von effektiven Beschwerdemechanismen</p> <p>Der Bund soll Menschenrechtsaspekte auch bei Investitionsentscheiden (z.B. Pensionskasse des Bundes) berücksichtigen.</p> <p>Früheinbindungsthematik: Wichtigkeit der Integration des Themas in Aus- und Weiterbildung</p>
<p>Mögliche Lösungsansätze</p>	<p>Der Bund soll eine Übersicht über Länder-/Sektorspezifische Risiken im Zusammenhang mit Unternehmen und Menschenrechten zur Verfügung stellen und so die bundesnahen Betriebe und andere Unternehmen bei den ersten Schritten zur menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung unterstützen.</p> <p>Der Bund soll eine klare Strategie zur Dissemination & Umsetzung des NAP bei den bundesnahen Betrieben haben und mit den richtigen Stellen innerhalb der BB den Dialog aufnehmen.</p> <p>Gemeinsam Ressourcen bündeln zum Thema Menschenrechte im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit Vertretern aus allen bundesnahen Betrieben (Austausch analog Arbeitsgruppe im Energiebereich)</p> <p>Der Bund soll ein Anonymes «Sorgentelefon» für alle bundesnahen Betriebe zur Verfügung stellen als erster Schritt zu Beschwerdemechanismen.</p>

Appendix VI – Bewertung Umsetzungsstand der UNGPs bei Schweizer Unternehmen

In der folgenden Tabelle werden die Resultate der Analyse (vgl. Kap. 5.2. und APPENDIX IV) zusammengefasst («Erfüllungsgrad UNGPs bei analysierten Schweizer Unternehmen») und den spezifischen Anforderungen der UNGPs für jedes Element der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung (vgl. Kap. 4.2.) gegenübergestellt und bewertet:

Tabelle 39: Bewertung Umsetzungsstand der UNGPs bei Schweizer Unternehmen

UNGP	Status quo Erfüllungsgrad UNGPs bei analysierten Schweizer Unternehmen	Bewertung Gegenüberstellung mit den Anforderungen der UNGPs ²³⁶
Grundsaterklärung zur Achtung der Menschenrechte		
LP 16	<ul style="list-style-type: none"> – Die meisten Unternehmen verfügen in irgendeiner Form über eine Verpflichtung für Menschenrechte. Der grösste Teil davon integriert in einen allgemeinen Verhaltenskodex oder andere interne Instrumente. – Von jenen Unternehmen, die eine Grundsaterklärung haben, wurde am häufigsten «integriert in den Verhaltenskodex» angegeben. – Bei den börsenkotierten Unternehmen haben 94% in irgendeiner Form eine Richtlinie zu Menschenrechten. Die Mehrheit hat es in den Verhaltenskodex integriert (75%). – Eine direkte Referenz der UNGPs in den Richtlinien für Menschenrechte ist selten. Nur knappe 20% beziehen sich ausdrücklich auf die UNGPs. – Viele KMUs beziehen sich in diesem Zusammenhang auf die Mitgliedschaft in Brancheninitiativen und die damit eingegangenen Verpflichtungen. 	<ul style="list-style-type: none"> ✔ Die Richtlinien zu Menschenrechten sind mehrheitlich in Verhaltenskodizes integriert. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Verpflichtungen meist <i>auf höchster Führungsebene</i> unterzeichnet worden sind. ✔ Die Grundsaterklärungen sind mehrheitlich <i>öffentlich verfügbar</i>. ✘ Die Verpflichtungen für Menschenrechte sind unzureichend im Unternehmen verankert. (Minderheit berücksichtigt menschenrechtliche Kriterien in Geschäftsentscheidungen, Minderheit schult die Mitarbeiter/innen auf menschenrechtliche Themen). ❓ Es konnte im Rahmen dieser Studie nicht evaluiert werden, inwiefern die entsprechenden Grundsaterklärungen <i>klare Erwartungen und Verantwortlichkeiten</i> formulieren. Auch ist unklar, inwiefern die Erarbeitung der Erklärungen <i>gestützt auf Fachwissen</i> erfolgt ist.

UNGP	Status quo Erfüllungsgrad UNGPs bei analysierten Schweizer Unternehmen	Bewertung Gegenüberstellung mit den Anforderungen der UNGPs ²³⁶
------	---	---

Kontinuierliche Ermittlung der Auswirkungen auf die Menschenrechte

<p>LP 17 & 18</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Unternehmen mit einem umfassenderen Menschenrechtsansatz identifizieren tendenziell Menschenrechtsthemen, die über Arbeitsbedingungen (Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeitsbedingungen in der Lieferkette) hinausgehen als Risikothemen (z.B. Landrechte, Rechte der indigenen Bevölkerung) – Negative Umweltauswirkungen werden als menschenrechtliches Risiko verhältnismässig hoch eingestuft. – In der Tendenz haben grosse Unternehmen eher einen Prozess die Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf Menschenrechte laufend zu ermitteln. – Risiken in der Lieferkette werden im Vergleich zu den Risiken der Produkte und Dienstleistungen viel höher gewichtet. – Insgesamt hat gemäss Selbstauskunft nur eine Minderheit der Unternehmen (20%) einen Prozess Auswirkungen auf Menschenrechte kontinuierlich zu erfassen.²³⁷ – Der Fokus bei der Ermittlung der Auswirkungen auf die Menschenrechte liegt in der Lieferkette und thematisch auf arbeitsrechtlichen Themen (Arbeitssicherheit, gerechter Lohn und angemessenes Einkommen, Arbeitszeiten). 	<ul style="list-style-type: none"> ✔ Die erhöhte Risikoeinschätzung in der Wertschöpfungskette zeigt, dass Schweizer Unternehmen tendenziell auch <i>indirekte potentielle nachteilige Auswirkungen und Risiken auf Menschenrechte</i> berücksichtigen. ✘ Da insgesamt nur eine Minderheit der Unternehmen über <i>systematische Prozesse zur Identifizierung von Menschenrechtsrisiken</i> verfügen, ist davon auszugehen, dass verschiedene Anforderungen der UNGPs nicht erfüllt werden (z.B. <i>Berücksichtigung aller Menschenrechte, Bezug von Fachwissen</i>). ✘ Die Fokussierung auf arbeitsrechtliche Risiken lässt schliessen, dass die Unternehmen bei ihrer Risikoanalyse nicht <i>alle Menschenrechte berücksichtigen</i>. ✘ Da nur wenig Unternehmen angegeben haben, über einen <i>kontinuierlichen Prozess zur Risikoeinschätzung</i> zu verfügen, ist davon auszugehen, dass die folgenden Anforderungen der UNGPs nicht oder nur punktuell umgesetzt werden: keine <i>kontinuierliche Neubeurteilung</i>, insbesondere bei Änderungen oder Verlagerungen der Unternehmensaktivitäten; keine <i>Konsultation von potentiell betroffenen Gruppen</i>; ❓ Es konnte im Rahmen dieser Studie nicht evaluiert werden, ob Unternehmen die Menschenrechtsthemen <i>nach Schweregrad der Auswirkung</i> («severity of impacts») <i>priorisieren</i>. Auch wurde nicht abgefragt, ob UNGP-konforme <i>Wirkungsanalysen</i> durchgeführt werden und ob das Unternehmen für bestimmte Risiken und möglichen Auswirkungen die <i>Verbindung zum Unternehmen untersucht</i>²³⁸.
------------------------------	---	---

UNGP	Status quo Erfüllungsgrad UNGPs bei analysierten Schweizer Unternehmen	Bewertung Gegenüberstellung mit den Anforderungen der UNGPs ²³⁶
------	---	---

Verankerung & Integration

<p>LP 19 & 24</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Die Verankerung im Unternehmen nimmt mit zunehmender Unternehmensgrösse zu. Je grösser das Unternehmen, desto eher ist die Verantwortung im Bereich Nachhaltigkeit/Unternehmensverantwortung angeordnet. – Viele Unternehmen haben die Verantwortung beim CEO angesiedelt. – Bei kleineren Unternehmen ist die Verantwortung oft nicht formell bestimmt – Die Zahl der Mitarbeitenden die sich mit Menschenrechten in Unternehmen beschäftigen hat in den vergangenen fünf Jahren zugenommen. Für die kommenden fünf Jahre ist tendenziell auch von einer Zunahme auszugehen – dies v.a. in börsenkotierten Unternehmen. – Die Auswertungen zeigen deutlich, dass Schulungen zu Menschenrechten eher selten bei Unternehmen durchgeführt werden. Am ehesten in grossen Unternehmen. – Schulungen für Lieferanten und Tochtergesellschaften sind eher eine Ausnahme und werden nur bei sehr grossen Unternehmen durchgeführt. – Eine Mehrheit der Unternehmen berücksichtigt Menschenrechte bei der Auswahl von Lieferanten und Geschäftspartnern 	<ul style="list-style-type: none"> ✔ Da viele Unternehmen angegeben haben, dass die Verantwortlichkeit des Themas beim CEO oder beim Verwaltungsrat liegt, kann generell gesagt werden, dass diese den UNGP-Anforderungen entsprechend <i>klare und der Funktion angemessene interne Verantwortlichkeiten</i> definiert hat. ✔ Die meisten Unternehmen berücksichtigen menschenrechtliche Kriterien bei der Auswahl von Lieferanten / Geschäftspartnern. <p>Eine knappe Mehrheit der grossen Unternehmen führt Schulungen zu Menschenrechten für Mitarbeitende durch.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✘ Unternehmen, welche die Verantwortung für das Thema beim Verwaltungsrat oder beim CEO haben, scheinen nicht zwingend bessere menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungsprozesse aufzuweisen. Das lässt darauf schliessen, dass insbesondere kleinere Unternehmen die Verantwortung beim CEO haben, weil bei den Mitarbeitenden keine entsprechenden Ressourcen zur Verfügung stehen. Während Entscheidungsstrukturen in solchen Fällen gegeben sind fehlen (<i>finanziellen</i>) Ressourcen, die wirkungsvolle Massnahmen ermöglichen. ✘ Die Mehrheit der KMUs führt keine Schulungen für Menschenrechte durch ✘ Eine deutliche Mehrheit berücksichtigt Menschenrechte nicht in Investitionsentscheidungen ✘ Eine Mehrheit berücksichtigt Menschenrechte nicht in der Auswahl der Standorte ❓ Es konnte im Rahmen dieser Studie nicht evaluiert werden, inwiefern aus Risiko- und Wirkungsanalysen <i>gewonnene Erkenntnisse in Geschäftsprozesse integriert</i> werden. Auch können keine Aussagen darüber gemacht werden, inwiefern getroffene Massnahmen die <i>Möglichkeit zur Einflussnahme</i> («leverage») berücksichtigen.²³⁹ Ob eine Priorisierung der Massnahmen unter <i>Berücksichtigung vom Schweregrad der Auswirkung und der Möglichkeit zur Wiedergutmachung</i> stattfindet konnte ebenfalls nicht abgefragt werden. Da aber in den meisten Unternehmen eine systematische Herangehensweise fehlt, muss davon ausgegangen werden, dass dies meist nicht der Fall ist.
------------------------------	--	---

UNGP	Status quo Erfüllungsgrad UNGPs bei analysierten Schweizer Unternehmen	Bewertung Gegenüberstellung mit den Anforderungen der UNGPs ²³⁶
------	---	---

Monitoring & Berichterstattung

<p>LP 20 & 21</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Insgesamt überprüft eine Minderheit (45%) die Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen. – Eine deutliche Tendenz ist zu erkennen, dass je grösser die Unternehmen, desto eher wird die Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen überprüft. Bei den grossen Unternehmen machen dies fast 70% aus. – Auch bei der öffentlichen Berichterstattung zeigt sich, dass je grösser das Unternehmen, desto eher wird öffentlich über den menschenrechtlichen Ansatz berichtet. – Insgesamt berichtet nur eine Minderheit von 31% öffentlich über ihren menschenrechtlichen Ansatz. – Viele Unternehmen nutzen die Global Reporting Initiative, den Global Compact oder branchenspezifische Standards als Reporting Frameworks. 	<ul style="list-style-type: none"> ✔ Da grosse Unternehmen generell über etablierte Berichterstattungssysteme verfügen, legen sie auch eher Rechenschaft über den Umgang mit möglichen menschenrechtlichen Auswirkungen ab (<i>transparente Berichterstattung</i>). ✔ Bei den sehr grossen Unternehmen (>5000MA) berichtet eine Mehrheit über ihren menschenrechtlichen Ansatz. ✘ Kleine Unternehmen - verfügen oft über keine <i>transparente Berichterstattung</i>. ✘ Da die Mehrheit der Unternehmen kein systematisches Monitoring hat, um die Implementierung der Grundsatzerklärung zu überprüfen, muss davon ausgegangen werden, dass in der Mehrheit der Unternehmen keine <i>regelmässige Wirkungsprüfung</i> der definierten Massnahmen basierend auf <i>angemessenen Indikatoren</i> stattfindet. ❓ Es wurde nicht abgefragt, ob beim Monitoring <i>Rückmeldungen von internen und externen Quellen</i>, einschliesslich <i>potentiell Betroffener Personen</i> berücksichtigt werden.
<p>LP 22, 29, 30 & 31</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Eine deutliche Mehrheit der Unternehmen (78%) hat einen Beschwerdemechanismus für die eigenen Mitarbeitenden. Bei grossen und den sehr grossen Unternehmen sind es über 80% respektive über 90%. – Knapp die Hälfte der Unternehmen verfügt über einen Beschwerdemechanismus für Drittparteien. Bei sehr grossen Unternehmen sind es 80%. 	<ul style="list-style-type: none"> ✔ Eine Mehrheit der Unternehmen hat angegeben, über interne Beschwerdemechanismen für Mitarbeitende zu verfügen. ✔ Nur sehr grosse Unternehmen (> 5000MA) verfügen mehrheitlich über einen Beschwerdemechanismus für externe Stakeholder ✘ Weniger als die Hälfte der Unternehmen haben angegeben, über <i>externe Beschwerdemechanismen</i> zu verfügen. ❓ Es wurde im Rahmen der Erhebung nicht abgefragt, inwiefern die durch Unternehmen zur Verfügung gestellten Beschwerdemechanismen wirksam sind²⁴⁰ und ob sie <i>legitime Wiedergutmachung</i> ermöglichen. Auch können keine Schlüsse daraus gezogen werden, inwiefern Unternehmen über <i>Sektor-/ Multi-Stakeholder-Initiativen Zugang zu externen Beschwerdemechanismen</i> haben.

Endnoten

- 1 The online-questionnaire was responded to by 135 companies, from all 3 major linguistic areas of Switzerland and with an approximately uniform distribution between large and small companies.
- 2 In total 16 qualitative interviews.
- 3 E.g. International Code of Conduct for Private Sector Security Providers (ICoCA), Commodity trading, awareness raising and training – e.g. through the Global Compact Network Switzerland.
- 4 Contrary to the trend, the popularity of UNGP and NAP among micro-companies is relatively high. It should be noted, however, that the micro companies surveyed are mostly consulting firms, training centers or associations.
- 5 Potentially combined with the existing CSR-contact point (measure B.I.I. of the CSR-Actionplan of the Federal Council).
- 6 Pi27: «Umsetzung, Überprüfung und Aktualisierung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte».
- 7 Der NAP besteht aus 50 Politikinstrumenten (Pis), mittels welchen der Bund die UNGPs umsetzt.
- 8 Vgl. Kälin/Künzli, S. 103 ff.
- 9 Vgl. Kaufmann et al. (2013), Rz. 8.
- 10 Ibid., Rz. 9 ff.
- 11 Im Vordergrund steht dabei die Frage der Zurechenbarkeit der unternehmerischen Handlung an den Staat. Eine Tangierung der staatlichen Respektierungspflicht ist in der Regel dann zu bejahen, wenn ein Unternehmen als Quasi-Organ oder Agent des Staates in Erscheinung tritt oder öffentliche Funktionen wahrnimmt und in dieser Funktion Menschenrechte beeinträchtigt. Entscheidend für die Frage der Zurechnung ist demnach "whether the business entity is completely dependent on the State, is empowered by law to exercise elements of government function and acts under those powers, or acts under the instructions, direction or control of the State"; vgl. HRC, SOE-Report (2016), 34.
- 12 Relevant sind diesbezüglich insbesondere diejenigen menschenrechtlichen Garantien, die sich im horizontalen Verhältnis zwischen Privaten entfalten können. Davon ausgenommen sind etwa Verfahrensgarantien, die überhaupt nur durch den Staat beeinträchtigt werden können; vgl. Kaufmann et al. (2013), Rz. 34 mit weiteren Hinweisen.
- 13 Der Grundstein auf UNO-Ebene wurde 2008 gelegt mit der Erarbeitung des *Protect, Respect and Remedy Framework* durch den 2005 eingesetzten UNO-Sonderbeauftragten für Unternehmen und Menschenrechte, John Ruggie; vgl. HRC, *Protect Respect and Remedy Framework* (2008). 2011 wurde dieses Framework konkretisiert und operationalisiert mit der Verabschiedung der UNO-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechte vgl. HRC, UNO-Leitprinzipien (2011).
- 14 Vgl. Bundesrat, NAP (2016), Ziff. 4.1.
- 15 Verwiesen werden kann hier exemplarisch auf den jüngsten *general comment des Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, der sich konkret mit den aus dem UNO-Pakt-I entspringenden staatlichen Schutzpflichten in wirtschaftlichen Kontexten befasst; vgl. CESCR, General Comment No. 24 (2017). Für eine integrale Auswertung bezüglich der themenspezifisch relevanten Äusserungen der verschiedenen UNO-Menschenrechtsausschüsse, wobei insbesondere auch den General Comments und Concluding Observations des Committee on the Rights of the Child instruktive Bedeutung zukommt, sei auf das laufende Forschungsprojekt des Kompetenzzentrum Menschenrechte der Universität Zürich in Zusammenarbeit mit dem BHRight-Netzwerk verwiesen, dessen Zwischenergebnisse voraussichtlich im Herbst 2018 publiziert werden sollen.
- 16 Ein Überblick der erstellten reports der Working Group findet sich online unter <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/Reports.aspx> (besucht am 12. Februar 2018).
- 17 Exemplarisch genannt werden kann hier die 2016 verabschiedete Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte; vgl. CoE, Recommendation (2016) und das korrespondierende *Explanatory Memorandum*; vgl. CoE, Explanatory Memorandum (2016).
- 18 Vgl. OECD, Leitsätze (2011).
- 19 Ausführlich zur staatlichen Schutzpflicht gemäss der UNO-Leitprinzipien vgl. Kaufmann et al. (2013), Rz. 20 ff.
- 20 Eine Verantwortlichkeit von Staaten kann sich dabei dann ergeben, «wenn Verletzungen privater Akteure ihnen zugeschrieben werden können oder sie es versäumen, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Verletzungen durch private Akteure zu verhüten, zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen»; vgl. HRC, UNO-Leitprinzipien (2011), Kommentar zu Leitprinzip 1.
- 21 Zur Interpretation herangezogen werden kann diesbezüglich die Äusserung des Committee on Economic, Social and Cultural Rights, das in ihrem General Comment No. 24 folgendes festhält: "The obligation to protect entails a positive duty to adopt a legal framework requiring business entities to exercise human rights due diligence in order to identify, prevent and mitigate the risks of violations of Covenant rights, to avoid such rights being abused, and to account for the negative impacts caused or contributed to by their decisions and operations and those of entities they control on the enjoyment of Covenant rights."; vgl. CESCR, General Comment No. 24 (2017), para 16.
- 22 Ausführlich zur den diesbezüglichen staatlichen Verpflichtungen vgl. Davis, Conflict-affected areas (2012), S. 964 ff.
- 23 Mögliche Instrumente zur Ausübung der Aufsicht sind insbesondere die Integration der Erwartungen im Hinblick auf die Achtung der Menschenrechte in den zu Grunde liegenden Dienstleistungsvertrag und die Installierung von angemessenen unabhängigen Überwachungs- und Rechenschaftsmechanismen; vgl. HRC, UNO-Leitprinzipien (2011), Kommentar zu Leitprinzip 5.
- 24 Mögliche Mainstreaming-Instrumente sind dabei insbesondere verwaltungsinterne Informationsmaterialien und Schulungen; vgl. HRC, UNO-Leitprinzipien (2011), Kommentar zu Leitprinzip 8.
- 25 So wird denn auch der status quo der staatlichen Schutzpflicht im Hinblick auf die Zugänglichmachung von Abhilfe bei Menschenrechtsverletzungen in UNO-Leitprinzip 25 wiederholt, indem betont wird, dass die Staaten die Pflicht haben, geeignete Maßnahmen zu 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.»; vgl. HRC, UNO-Leitprinzipien (2011), Leitprinzip 25. Für ausführliche Ausführungen zu den staatlichen Schutzpflichten im Hinblick auf den Zugang zu Wiedergutmachungsmechanismen sei verwiesen auf die gemeinsame Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) und des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (SIR) betreffend «Access to Remedy», die im ersten Halbjahr 2018 zur Publikation vorgesehen ist.
- 26** Im Hinblick auf mögliche rechtlichen Schranken steht insbesondere die zivil- und strafrechtliche Beurteilung der Verantwortlichkeit in Konzernstrukturen, die subsidiäre Zuständigkeit bei Zugangsverweigerung in anderen Staaten und mögliche Differenzierungen der Zugangsberechtigung (z.B. für MigrantInnen oder indigene Gruppen) im Vordergrund; vgl. HRC, UNO-Leitprinzipien (2011), Kommentar zu Leitprinzip 26.
- 27** Praktische Hindernisse bestehen insbesondere im Hinblick auf das Kostenrisiko, die Gewährleistung eines erfahrenen Rechtsbeistandes, die Nichtgewährleistung von Kollektivverfahren und fehlende Mittel und Sachkenntnisse der Ermittlungsbehörden; vgl. HRC, UNO-Leitprinzipien (2011), Kommentar zu Leitprinzip 26.
- 28** Ausführlich mit *best practice* Beispielen vgl. OHCHR, Improving Accountability (2016).
- 29** Exemplarisch verwiesen werden kann diesbezüglich auf den Nationalen Kontaktpunkt der OECD-Leitsätze, wo die Staaten die rechtliche Verpflichtung haben, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um die Existenz und die Wirkweise des staatlichen nicht-gerichtlichen Wiedergutmachungsmechanismus bekannt zu machen; vgl. OECD, Leitsätze (2011), Teil II, I Ziff. 1.
- 30** Eine integrale Aufstellung der anzustrebenden Wirksamkeitskriterien für staatliche aussergerichtliche Beschwerdemechanismen findet sich in UNO-Leitprinzip 31 lit. a – g, wobei die Kriterien «als Zielmarken für die Gestaltung, Überarbeitung oder Bewertung außergerichtlicher Beschwerdemechanismen» zu verstehen sind, «um sicherstellen zu helfen, dass diese in der Praxis wirksam sind»; vgl. HRC, UNO-Leitprinzipien (2011), Kommentar zu Leitprinzip 31.
- 31** Im Hinblick auf die Bestimmung der entsprechenden Unternehmen kann auf die für die Schweiz relevanten Definitionen der OECD verwiesen werden: Demnach ist ein staatseigenes Unternehmen «jede juristische Person, die nach innerstaatlichem Recht als Unternehmen gilt und in der der Staat eine Eigentümerfunktion wahrnimmt», sowie «Institutionen des öffentlichen Rechts, deren Rechtspersönlichkeit durch spezifische Gesetze geschaffen wird, (...) wenn ihre Zielsetzungen und Aktivitäten bzw. Teile ihrer Aktivitäten überwiegend wirtschaftlicher Natur sind». Für die staatliche Kontrolle ist die faktische Beherrschung massgeblich. Ein relevanter «Grad an Beherrschung läge beispielsweise dann vor, wenn gesetzliche Bestimmungen oder Unternehmenssatzungen einen fortwährenden beherrschenden Einfluss des Staats auf ein Unternehmen bzw. dessen Board sicherstellen, an dem der Staat eine Minderheitsbeteiligung hält.»; vgl. OECD, Corporate Governance Leitsätze (2015), S. 15 f.
- 32** Vgl. HRC, SOE-Report (2016), para. 32 ff. Kritisch zu den Folgen der Vermischung der staatlichen Schutzpflicht mit der unternehmerischen Verantwortung, die Menschenrechte in ihrer Geschäftstätigkeit zu achten vgl. Catá Backer, Human Rights Obligations of SOEs (2017), 876.
- 33** So besitzen die Staaten im Hinblick auf diese Unternehmen in der Regel einen grösseren Prüf- und Aufsichtsspielraum, um beispielsweise sicherzustellen, dass ein Menschenrechts-Due-Diligence System tatsächlich implementiert wird; vgl. HRC, UNO-Leitprinzipien (2011), Kommentar zu Leitprinzip 4. Konkrete Empfehlungen zur praktischen Ausnützung dieses Handlungsspielraums wurden jüngst von der *UN Working Group* erarbeitet und betreffen insbesondere die Verankerung der Verantwortung der Respektierung der Menschenrechte in *ownership arrangements* und die Definierung von klaren Mandaten und Zielen für die Unternehmenseführung dieser Unternehmen; Vgl. HRC, SOE-Report (2016), para. 45 ff.
- 34** Vgl. HRC, SOE-Report (2016), para. 27.
- 35** *Ibid.*, para. 28.
- 36** Vgl. OECD, Corporate Governance Leitsätze (2015), S. 71 f.
- 37** Vgl. Kaufmann et al. (2016).
- 38** *Ibid.*, Rz. 283. Rechtlich verbindliche Verpflichtungen bestehen insbesondere in Konstellationen, in denen die Schweiz *effective control* ausübt (z.B. Botschaftsbewachung durch private Sicherheitsfirmen) oder bei der direkten oder indirekten Involvierung schweizerischer Staatsbetriebe in Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Ausland.
- 39** Vgl. CESCR, General Comment No. 24 (2017).
- 40** *Ibid.*, para. 28.
- 41** Vgl. CESCR, General Comment No. 24 (2017).
- 42** Was genau unter «Kontrolle ausüben» gemeint ist, bleibt dabei relativ vage. Der Ausschuss verweist diesbezüglich auf seinen *General Comment No. 14*, wo dazu folgendes festgehalten wird: “if they are able to influence these third parties by way of legal or political means, in accordance with the Charter of the United Nations and applicable international law.”; vgl. CESCR, General Comment No. 14 (2000), para. 39. Gemeint sind insbesondere Unternehmen, die innerhalb des Territoriums und / oder der Jurisdiktion des Staates domiziliert sind, worunter Unternehmen fallen, die nach nationalem Recht gegründet wurden oder ihren Sitz, ihre Verwaltung oder ihre Haupttätigkeit im Territorium des Staates haben; vgl. CESCR, General Comment No. 24 (2017), para. 31.
- 43** Exemplarisch vgl. CRC, Concluding Observation Spain (2018), para. 12. So wird Spanien etwa empfohlen “[to] Promote the adoption of human rights parameters for the foreign and domestic operations of Spanish corporations and other businesses subject to the jurisdiction of the State party.”
- 44** Vgl. CESCR, Concluding Observations Korea (2017), para. 18 b.
- 45** Vgl. CESCR, Concluding Observations Colombia (2017), para. 13 a.
- 46** Vgl. CESCR, Concluding Observations Russia (2017), para. 12 c.
- 47** Unter direkten extraterritorialen Massnahmen wären solche gesetzgeberischen Akte zu verstehen, die unmittelbar in die Rechtsordnung oder die Rechtsdurchsetzung vor Ort eingreifen würden.
- 48** Zur Unterscheidung zwischen direkten extraterritorialen Massnahmen und innerstaatlichen Massnahmen mit extraterritorialer Wirkung vgl. Kaufmann et al. (2016), Rz. 30 ff.
- 49** Konkret definiert ist der NAP als “evolving policy strategy developed by a State to protect against adverse human rights impacts by business enterprises in conformity with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs)”; vgl. UNWG, NAP Guidance (2016), S. 3.

- 50 Vgl. UNWG, NAP Guidance (2016), S. 3.
- 51 Vgl. HRC, Resolution 26/22 (2014), para. 2.
- 52 So empfiehlt der Europarat all seinen Mitgliedern, umgehend NAPs zu entwickeln, die alle drei Pfeiler der UNO-Leitprinzipien und zusätzlich die Empfehlungen des Europarats adressieren und die NAPs zu publizieren und weitläufig zu distribuieren; vgl. CoE, Recommendation (2016), para. 10.
- 53 Vgl. Kommission, CSR-Mitteilung (2011), Ziff. 4.8.2.
- 54 So lautet etwa eine der jüngsten Empfehlungen an Russland, dass Russland einen NAP zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien erarbeiten soll; vgl. CESCR, Concluding Observations Russia (2017), para. 12 b.
- 55 Informationen über den aktuellen Stand sind online abrufbar unter <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx> (besucht am 01. März 2018).
- 56 Vgl. UNWG, NAP Guidance (2016).
- 57 Vgl. CoE, Recommendation (2016), para. 11.
- 58 Vgl. Bundesrat, NAP (2016), Ziff. 5.
- 59 Vgl. UNWG, NAP Guidance (2016), i.
- 60 Grundlage für die Definierung von Problemfeldern sollte eine konkrete *mapping exercise* sein, mit Hilfe derer eruiert wird, wo im eigen Territorium aber auch im Ausland durch im Inland domizilierte Unternehmen Menschenrechte beeinträchtigt werden; vgl. UNWG, NAP Guidance (2016), S. 4.
- 61 Vgl. UNWG, NAP Guidance (2016)
- 62 Vgl. DIHR/ICAR, NAP Toolkit (2017).
- 63 Exemplarisch verwiesen werden kann diesbezüglich auf die Arbeit des *International Corporate Accountability Roundtable*, der die bisher verabschiedeten NAPs mit den Kriterien des NAP-Toolkits abgleicht; vgl. ICAR, NAP Assessment (2017).
- 64 Eine Ausnahme besteht nur dann, wenn in den völkerrechtlichen Regelungen selbst die notwendigen Umsetzungsschritte selbst vorgeschrieben werden. Beispielhaft für den Themenbereich «Wirtschaft & Menschenrechte» etwa die verbindliche Vorgabe der OECD an ihre Mitgliedstaaten, einen Nationalen Kontaktpunkt (NKP) einzurichten; vgl. OECD, Leitsätze (2011), Teil II, I Ziff. 1.
- 65 Eine tabellarische Visualisierung dieser «Blaupause» findet sich in Appendix I.
- 66 Vgl. HRC, UNO-Leitprinzipien (2011), Leitprinzip 3. Eine instruktive Auslegeordnung von möglichen Regulierungsschritten findet sich bei Lagoutte, *New Challenges* (2015), S. 165 ff.
- 67 Aufschlussreich ist diesbezüglich die konkrete Analyse der Fragestellung, ob für die Schweiz auf internationaler Ebene verbindliche Vorgaben bestehen, zur Verhinderung der Beeinträchtigung der Menschenrechte durch Unternehmen, verbindliche Massnahmen zu ergreifen; vgl. Schmid, *Exigences internationales* (2017).
- 68 Exemplarisch verwiesen werden kann diesbezüglich auf die Empfehlungen des *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* an die Republik Korea, "[to] establish a legal obligation for companies domiciled in the State party and those entities that they control, including those in their supply chain (subcontractors, suppliers, franchisees, etc.), to exercise due diligence in order to identify, prevent and mitigate the risks of violations of the Covenant rights, to avoid such rights being abused and to account for the negative impacts caused or contributed to by their decisions and operations"; vgl. CESCR, Concluding Observations Korea (2017), para. 18 a.
- 69 Zur Notwendigkeit von evidence-based policy making vgl. Nieuwenkamp, *Evidence Base for Policies* (2017).
- 70 Im Vordergrund steht hier insbesondere die notwendige Übersetzungsleistung der Erwartungen in konkrete Instrumente und *best practices*; vgl. HRC, SME-Report (2017), II, C.
- 71 Vgl. HRC, UNO-Leitprinzipien (2011), Kommentar zu Leitprinzip 10.
- 72 So etwa das 2013 erstellte Gutachten des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung betreffend gesetzlicher Pflichten zur Durchführung einer Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechte und Umwelt bei Auslandsaktivitäten und korrelierenden Reporting-Verpflichtungen; vgl. SIR, Gutachten (2013).
- 73 Vgl. Kaufmann, *Sorgfaltsprüfung* (2017), S. 970. Für einen Überblick über abgeschlossene und aktuell laufende Gesetzgebungsvorhaben im internationalen Vergleich betr. Sorgfaltsprüfung vgl. Schuerch, *Entwicklungen* (2018), Ziff. 4.
- 74 Online abrufbar unter: <https://globalnaps.org/> (besucht am 12. März 2018).
- 75 Vgl. Grosz, *Ökologische Unternehmensverantwortung* (2017), S. 979 f.
- 76 Vgl. Grosz, *Ökologische Unternehmensverantwortung* (2017), S. 984.
- 77 Vgl. etwa EGMR, *Hardy & Maile v Vereinigtes Königreich*, Nr. 31965/07, Urteil vom 14.2.2012; EGMR, *Fadeyeva v Russland*, Nr. 55723/00, Urteil vom 9.6.2005; EGMR, *López Ostra v Spanien*, Nr. 16798/90, Urteil vom 9.12.1994; EGMR, *Dubetska u.a. v Ukraine*, Nr. 30499/03, Urteil vom 10.2.2011.
- 78 Vgl. HRC (2013), Knox Report.
- 79 Vgl. HRC (2016), Resolution 31/8 (2016), para 5 lit. k.
- 80 Vgl. Bundesrat, NAP (2016), Ziff. 5.
- 81 Unter Bezugnahme auf die im NAP aufgeführten Politikinstrumente sind dies insbesondere: **NAP Pi3** Regulierung von Kriegsmaterial [Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (SR 514.51) und Verordnung über das Kriegsmaterial (SR 514.511)]. **NAP Pi4** Regulierung von Gütern zur Internet- und Mobilfunküberwachung [Verordnung über die Ausfuhr und Vermittlung von Gütern zur Internet- und Mobilfunküberwachung (SR 946.202.3)]. **NAP Pi5** Regulierung der Herstellung und des Imports von Biotreibstoffen [Mineralölsteuergesetz (SR 641.61) und Mineralölsteuerverordnung (SR 641.611)]. **NAP Pi26** Wirtschaftssanktionen [Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (SR 946.231)]
- 82 Vgl. **NAP Pi21** Menschenrechtsrisiken im Rahmen der öffentlichen Beschaffungen auf Bundesebene [Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1), zurzeit in Revision, und Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.11)]. Nicht berücksichtigt wurden im NAP die bestehenden kantonrechtlichen Regelungen der öffentlichen Beschaffung, die teilweise ebenfalls die Einhaltung von Arbeitsschutzstandards als Vergabevoraussetzung definieren.

- 83** Im Zentrum steht dabei die glaubwürdige Förderung und Anwendung der IAO-Normen und -Standards (**NAP Pi41** Standards und Kontrollmechanismen der IAO).
- 84** Vgl. **NAP Pi2** Regulierung von privaten Sicherheitsanbietern [Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (SR 935.41)].
- 85** Vgl. **NAP Pi18** Einforderung von menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen bei Unternehmen, die von der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV) unterstützt werden [Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SR 946.10) und Verordnung über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SR 946.101)].
- 86** Vgl. **NAP Pi13** Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen. Gesellschaften, die der ordentlichen Revision unterliegen und daher u. a. einen Lagebericht erstellen (Art. 961 Ziff. 3 OR), in welchem nach Art. 961c Abs. 2 Ziff. 3 u. a. über die Durchführung einer Risikobeurteilung berichtet werden muss, worunter auch menschenrechtliche Risiken fallen können.
- 87** Im Raum steht die Prüfung und Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage zur Nachhaltigkeitsberichterstattung orientiert an der Regelung der EU (**NAP Pi13** Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen).
- 88** Bereits erfolgte Integration von Transparenzvorschriften für börsennotierte sowie grosse in der Rohstoffförderung tätige Unternehmen in den Entwurf zur Revision des Aktienrechts (**NAP Pi15** Offenlegungspflicht für Zahlungen an Regierungen).
- 89** Erwägung, allfällige Massnahmen der EU betr. Zertifizierungssystem und / oder Offenlegungspflichten zu prüfen und darauf abgestimmte Vorschläge für die Schweiz zu unterbreiten (**NAP Pi25** Vorschriften zu Transparenz und Sorgfaltsprüfungen betreffend Mineralien aus Konfliktgebieten).
- 90** Vgl. **NAP Pi45** Abklärungen zum Zugang zu Schweizer Gerichten und zum Abbau praktischer und verfahrensmässiger Schranken.
- 91** Sektorspezifische Leitlinien betreffen insbesondere den Rohstoffsektor, Internationale Sportveranstaltungen und den Finanzsektor (**NAP Pi8** Leitlinien für Unternehmen zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien). Im Hinblick auf Konfliktgebiete ist dies insbesondere die Mitarbeit an den Guidance on Conflict Sensitive Business Practice (Rohstoffsektor), der Red Flag Initiative und den OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict Affected and High-Risk Areas (**NAP Pi22** Richtlinien zu menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen in Konflikt- und Hochrisikogebieten). In diesen Themenbereich fallen zudem die von der Schweiz mitlancierten Initiativen im Bereich private Sicherheitsdienstleistungen [insbesondere im Rahmen der ICoCA und der Voluntary Principles (**NAP Pi11** Multi-Stakeholder-Initiativen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte)] und die Unterstützung der Extractive Industries Transparency Initiative (**NAP Pi15** Offenlegungspflicht für Zahlungen an Regierungen).
- 92** Insbesondere Unterstützung des Better Work Programme (IAO/IFC) und des SCORE Programme (IAO) (**NAP Pi10** Initiativen zur Achtung der Arbeits- und Menschenrechte in der Wertschöpfungskette). In diesen Bereich fällt zudem die von der Schweiz lancierte Better Gold Initiative (**NAP Pi16** Verminderung menschenrechtlicher Risiken im Zusammenhang mit Goldabbau und -handel).
- 93** Beispielsweise in der Group of Friends of Paragraph 47 (GoF47) (**NAP Pi12** Standards der Nachhaltigkeitsberichterstattung).
- 94** Vgl. **NAP Pi1** Sorgfaltsprüfung im Bereich der Menschenrechte. Zusätzlich findet sich im NAP der Hinweis auf die Unterstützung der Erarbeitung von branchenspezifischen Anleitungen und Anwendungsbeispielen (**NAP Pi12** Standards der Nachhaltigkeitsberichterstattung), was inhaltlich jedoch nicht weiter konkretisiert wird.
- 95** Vgl. **NAP Pi17** Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung durch Bundesbetriebe und bundesnahe Unternehmen.
- 96** Vgl. **NAP Pi48** Nationaler Kontaktpunkt für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (NKP).
- 97** Vgl. **NAP Pi49** Unterstützung durch Auslandsvertretungen bei der Streitschlichtung.
- 98** Vgl. **NAP Pi1** Sorgfaltsprüfung im Bereich der Menschenrechte.
- 99** Vgl. **NAP Pi12** Standards der Nachhaltigkeitsberichterstattung (= Unterstützung der Erarbeitung von branchenspezifischen Anleitungen und Anwendungsbeispielen); **NAP Pi6** Klärung und Kommunikation der Erwartungen des Bundesrates an Unternehmen (Lancierung & Umsetzung NAP / Organisation & Teilnahme an Dialogforen und Veranstaltungen / Sensibilisierungsveranstaltungen für Unternehmen); **NAP Pi23** Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Schweizer Auslandsvertretungen; **NAP Pi8** Leitlinien für Unternehmen zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien; **NAP Pi11** Multi-Stakeholder-Initiativen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte; **NAP Pi7** Anlaufstelle für Interessengruppen beim Bund; **NAP Pi9** Auszeichnung der guten Praxis.
- 100** Im Vordergrund stehen dabei insbesondere das CSR-Positionspapier [vgl. Bundesrat, Gesellschaftliche Verantwortung (2015)] und die Strategie Nachhaltige Entwicklung [vgl. Bundesrat, Nachhaltige Entwicklung (2016)]. Sektoriell einschlägig sind zudem die Empfehlungen des interdepartementalen Rohstoffberichts [vgl. Interdepartementale Plattform Rohstoffe, Grundlagenbericht (2013)].
- 101** Vgl. **NAP Pi18** Einforderung von menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen bei Unternehmen, die von der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV) unterstützt werden.
- 102** Vgl. **NAP Pi21** Menschenrechtsrisiken im Rahmen der öffentlichen Beschaffungen auf Bundesebene.
- 103** Vgl. **NAP Pi19** Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung der Behörden bei Public Private Development Partnerships.
- 104** Vgl. **NAP Pi30** Interdepartementale Zusammenarbeit [gruppiert um die Kerngruppe Internationale Menschenrechtspolitik (KIM)]. Wichtig ist dabei insbesondere auch der verstärkte Einbezug der Auslandsvertretungen der Schweiz (vgl. **NAP Pi23** Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Schweizer Auslandsvertretungen) und die konkrete Miteinbeziehung auf Verfahrensebene, wie bspw. mittels Einbezug der relevanten Bundesstellen in die Bearbeitung der Eingaben vor dem NKP gemäss den OECD-Leitsätzen [vgl. **NAP Pi48** Nationaler Kontaktpunkt für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen(NKP)].
- 105** Vgl. **NAP Pi33** Bundesinterne Sensibilisierungs- und Ausbildungsprogramme
- 106** Vgl. **NAP Pi28** Kohärenz der verschiedenen Politiken, Strategien und Aktionspläne.
- 107** Vgl. **NAP Pi29** Überprüfung von neuen Gesetzen auf Konformität mit den UNO-Leitprinzipien (wobei der Bund gemäss Leistungs-

auftrag im Einzelfall die Möglichkeit hat, für eine externe Prüfung auf die Dienste des Themenclusters Wirtschaft und Menschenrechte des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte zurückzugreifen).

- 108** Vgl. NAP Pi33 Kohärenz zwischen Freihandelsabkommen und Schutz der Menschenrechte und NAP Pi34 Kohärenz zwischen Investitionsschutzabkommen und Schutz der Menschenrechte.
- 109** Vgl. NAP Pi36 UNO-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte und das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte (finanzielle und politische Unterstützung); NAP Pi40 Koordination zwischen multilateralen Organisationen (insbesondere Förderung der Zusammenarbeit zwischen WTO und IAO sowie IAO und UNIDO); NAP Pi42 Aktivitäten der UNO-Sonderberichterstatteerin gegen Menschenhandel (Unterstützung des unabhängigen Politikdialogs); NAP Pi44 Aktivitäten zu Wirtschaft und Menschenrechten im Rahmen der Weltorganisation für Tourismus (finanzielle und politische Unterstützung); NAP Pi43 Aktivitäten des Europarates zur Implementierung der UNO-Leitprinzipien
- 110** Vgl. NAP Pi39 Behandlung der Thematik Wirtschaft und Menschenrechte in völkerrechtlichen Überprüfungsverfahren.
- 111** Vgl. NAP Pi35 Förderung der UNO-Leitprinzipien im Rahmen von politischen Konsultationen, Menschenrechtsdialogen und konkreten Projekten. In diese Kategorie fallen zudem die Unterstützung von Partnerstaaten mit Defiziten in der Regierungsführung (NAP Pi 47 Rechtsstaatlichkeit in Gaststaaten) und die Aufnahme der Thematik in die Empfehlungen an andere Staaten im UNO-Menschenrechtsrat (NAP Pi38 Behandlung von Themen zu Wirtschaft und Menschenrechte im Rahmen des UPR im Menschenrechtsrat).
- 112** Vgl. Bundesrat, NAP (2016), Ziff. 5.5.
- 113** Ibid., Ziff. 5.6.
- 114** Ibid., Anhang [Zuordnung Federführung], sowie Ziff. 6.1.
- 115** Ibid., Ziff. 6.
- 116** Vgl. NAP Pi27 Umsetzung, Überprüfung und Aktualisierung des NAPs.
- 117** Vgl. Bundesrat, NAP (2016), Ziff. 6.2.
- 118** Der Übersichtlichkeit halber wurde in Appendix II eine Einfüllung der ergriffenen Massnahmen in die erarbeitete Blaupause vorgenommen.
- 119** Ausführlich zu den bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz – insbesondere unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben und zivil- sowie strafrechtlichen Anknüpfungspunkten vgl. Kaufmann et al. (2013), Rz. 59 ff. Im Hinblick auf diese Studie bleibt anzumerken, dass es letztlich die Gerichte sein werden, die über die effektive Auslegung der einzelnen Bestimmungen und somit über die Anwendbarkeit in wirtschaftlichen Kontexten urteilen werden.
- 120** Ein gutes Beispiel, wie Indikatoren zum regulativen Handlungsbedarf herangezogen werden können, liefert bspw. der NAP der Bundesrepublik Deutschland. So kommuniziert die Bundesregierung klar, dass sie weitere regulatorische Massnahmen bis hin zu gesetzlichen Instrumenten prüft, sofern bis 2020 weniger als 50% der in Deutschland ansässigen Unternehmen mit mehr als 500 MitarbeiterInnen die im NAP Kap. III aufgeführten Kernelemente der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht umgesetzt haben. Zudem wird jährlich geprüft, wie viele Unternehmen die Erwartung bereits umgesetzt haben; vgl. Auswärtiges Amt, NAP (2017), S. 10.
- 121** Vgl. Bundesrat, NAP (2016), Ziff. 4.2 und 5.5.
- 122** Darüber hinaus sei darauf hingewiesen, dass die bundesnahen Unternehmen in den Grundversorgungsbereichen gemäss Artikel 35 Absatz 2 BV direkt an die Grundrechte gebunden sind und diesbezüglich verbindliche Verpflichtungen bestehen.
- 123** Vgl. Analyseresultate bundesnahe Betriebe Kap. 5.2.2
- 124** Siehe vorgängig FN 18.
- 125** So lässt sich ein derartiger Mechanismus ohne weiteres unter der Kategorie der «Guten Dienste» subsumieren, doch bedarf es diesbezüglich in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Gaststaaten die Klärung, in welchen Fällen ein derartiger Mechanismus angezeigt ist und wie sich dieser zu den nationalen Instrumenten im Gast-Staat verhält.
- 126** Diesbezüglich stellt sich insbesondere die rechtliche Frage, inwieweit tatsächlich eine Unabhängigkeit und Legitimität des Mechanismus sichergestellt werden kann, da die Auslandsvertretungen gleichzeitig der Wahrung der nationalen Interessen verpflichtet sind.
- 127** Erste Hinweise dazu liefern etwa die Studie von Brot für Alle und Fastenopfer, die mittels Analyse der Menschenrechtspolitik der 200 grössten Schweizer Konzerne zu dem Ergebnis kommt, dass mehr als 60 % dieser Konzerne über keine Menschenrechtspolitik verfügen und nur 11% der Konzerne sich in ihrer Unternehmenspolitik auf die UNO-Leitprinzipien beziehen; vgl. Brot für Alle / Fastenopfer: Bestandesaufnahme (2016), S. 9. Im Hinblick auf die tatsächliche Implementierung liefert die gemeinsame Studie der ZHAW, der FH Nordwestschweiz und des Verbands für nachhaltiges Wirtschaften wichtige Hinweise. So kommen die AutorInnen nach der Analyse der Berichterstattung der 500 umsatzstärksten Schweizer Unternehmen zu dem Schluss, dass rund 5% dieser Unternehmen überhaupt die UNO-Leitprinzipien erwähnen; vgl. Winistörfer et al., Bedeutung und Stellenwert (2018), S. 3 und 21; vgl. auch Analyseresultate Kapitel 5.
- 128** Darunter sind gemäss UNGP 12 mindestens die Menschenrechte, die in der Internationalen «Menschenrechtscharta» ausgedrückt sind zu verstehen (Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Prinzipien hinsichtlich der grundlegenden Rechte in den acht Kernübereinkommen der IAO, die in der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit dargelegt sind, sowie die in der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit dargelegt sind)
- 129** Ein Verfahren, welches gemäss UNGP 15 darauf abstellt, die Auswirkungen auf die Menschenrechte zu ermitteln, zu verhüten und zu mildern sowie Rechenschaft darüber abzulegen, wie sie diesen begegnen
- 130** WBCSD, Business and Human Rights Landscape (2018)
- 131** DIHR/ICAR, NAPs on Business and Human Rights; auf dieser Seite findet sich auch eine Übersicht über diejenigen Länder, in denen zurzeit ein NAP entwickelt wird oder wo andere, nicht-staatliche Initiativen bestehen.

- 132** Assemblée Nationale, Proposition de Loi (2017)
- 133** Das Business and Human Rights Resource Centre (BHRR) zeigt auf der Website wichtige Gerichtsverfahren in allen Teilen der Welt auf: <https://www.business-humanrights.org/de/rechtliche-verantwortung-0>
- 134** BHRR, Modern Slavery Registry: Zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Studien waren 6107 Berichte aus 71 Sektoren und von 5468 Unternehmen abrufbar (28.05.2018).
- 135** CHRB, CHRB Progress Report (2018)
- 136** Morrison, Which Companies are Serious about Human Rights? (2018)
- 137** OECD, Due Diligence Guidance (2018)
- 138** OECD, Sectoral Due Diligence Guidance: <http://mneguidelines.oecd.org/duediligence>
- 139** UNICEF, Children's Rights and Business Principles (2012)
- 140** IBA, Practical Guide on BHR for Business Lawyers (2016)
- 141** DIHR, HRIA Guidance and Toolbox (2016)
- 142** Change in Context, Government policy (2018)
- 143** Entsprechend hat die Europäische Kommission einen auf KMU ausgerichteten praktischen Leitfaden zum Thema Unternehmen und Menschenrechte entwickelt: EC, Human Rights Guidance for SMEs (2015)
- 144** NAP Kapitel 4.1
- 145** WBSCD, Business and Human Rights Landscape (2018)
- 146** Vgl. Politikinstrument 1 des NAP
- 147** Kapitel 5.1 des NAP
- 148** NAP 4.3.3., S.8-10
- 149** OHCHR, Interpretative Guide (2012)
- 150** Verweis auf die indirekte Verantwortung von Unternehmen für ihre Geschäftsbeziehungen (inkl. Wertschöpfungskette) und für Beziehungen zu anderen nicht-staatlichen oder staatlichen Stellen, die mit der Geschäftstätigkeit, den Produkten oder Dienstleistungen des Unternehmens verbunden sind; NAP 4.3.3., S.9-10:
- 151** Verweis auf OECD-Leitprinzipien für multinationale Unternehmen, Leitprinzip Nr. 40 (OECD, Leitsätze (2011))
- 152** NAP Ziff. 5.8.4., S.41
- 153** Vgl.: <https://www.corporatebenchmark.org/>
- 154** Vgl.: <http://mr-sorgfalt.de/de/hrcd/>
- 155** Shift / Mazars, UNGP Reporting Framework (2015)
- 156** Um den online-Fragebogen möglichst einfach zu halten und Unternehmen nicht vom Ausfüllen des Fragebogens abzuhalten, konnten entsprechend nicht alle UNGP-Anforderungen an die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung (vgl. Kapitel 4.2) abgefragt werden.
- 157** Dazu gehören die 18 verselbständigten Einheiten des Bundes, die nach Art. 8 Absatz 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes über strategische Ziele geführt werden (SR 172.010)
- 158** An dieser Stelle wird auf den «Sonderfall» bundesnahe Betriebe verwiesen (Vorbildfunktion), welcher in Abschnitt A abgehandelt wurde.
- 159** Geschäftsleitung, Generalsekretariat, Beschaffung, CSR/Sustainability
- 160** Die Frage nach den Eigentümern des Unternehmens wurde in eine eindeutige kategoriale Variable umgewandelt. Alle Antworten, in denen Unternehmen angegeben haben, in Staatsbesitz und börsenkotiert zu sein, wurden exklusive als Unternehmen in Staatsbesitz behandelt. Analog dazu wurden Unternehmen, die Angaben sowohl in Privatbesitz als auch börsenkotiert zu sein, als börsenkotiert kategorisiert. Die Zuordnung wurde anhand der für diesen Bericht wichtigen Aussagen und Interpretationen priorisiert.
- 161** Entgegen der Tendenz ist die Bekanntheit der UNGPs und NAP unter den Mikro-Unternehmen relativ hoch. Hier ist jedoch anzumerken, dass es sich bei den befragten Mikro-Unternehmen zumeist um Beratungs-firmen, Ausbildungsstätten oder Verbände handelt.
- 162** Hier ist darauf hinzuweisen, dass zum Zeitpunkt der Umfrage im Februar 2018 der NAP erst ein wenig mehr als ein Jahr existiert (Dezember 2016), während die UNGPs bereits im Juni 2011 vom UN Menschen-rechtsrat verabschiedet wurden.
- 163** Verweis auf OECD-Studie und die darin enthaltenen Resultate zum Bekanntheitsgrad der UNGPs (Kap. 3.1, S 22, Abbildung 14): 23% wenden die UNGPs aktiv an, 47% kennen die UNGPs, wenden sie aber nicht an und 30% kennen die UNGPs nicht.
- 164** Es wurde bei den Richtlinien für Menschenrechte gefragt, ob Unternehmen Menschenrechte in diesen Richtlinien adressieren. Es wurde nicht gefragt, welche Menschenrechte genannt wurden.
- 165** Die folgende Frage wurde den Unternehmen dazu im Rahmen der online-Umfrage gestellt: «Gibt es einen Prozess, um die Menschenrechte und Auswirkungen laufend zu ermitteln?»
- 166** Es wurde gefragt, ob ein Beschwerdemechanismus vorhanden ist und nicht ob dieser die acht Effektivitätskriterien der UNGPs erfüllt.
- 167** Es wurde gefragt, ob ein Beschwerdemechanismus vorhanden ist und nicht ob dieser die acht Effektivitätskriterien der UNGPs erfüllt.
- 168** Ein Beispiel, wie der Bundesrat gute Praxis fördern und bekannt machen will, ist die Schaffung einer Auszeichnung für den *Swiss Business and Human Rights Champion* des Jahres (NAP Policy Instrument 9).
- 169** Insgesamt wurden 16 qualitative Interviews durchgeführt (Finanz, Rohstoffwarenhandel, Uhren und Schmuck Hersteller, Pharma, Rohstoffabbau, Industrieproduktion).
- 170** ARE, Auslegeordnung Bund als Vorbild (2017), S.9 und 37-38; Der Bericht wurde zur Umsetzung des Massnahme B.3.1. des CSR-Aktionsplans unter der Federführung des ARE verfasst. Das ARE koordiniert eine allfällige Umsetzung der Massnahmen.
- 171** ARE, Auslegeordnung Bund als Vorbild (2017), S.9
- 172** Die ausführlichen Resultate der Analyse (vgl. Kap. 5 und Appendix IV) sowie die Bewertung in Bezug auf die spezifischen Anforderungen der UNGPs für jedes Element der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung (vgl. Kap. 4.2.) finden sich im Appendix VI.

- 173** Winistörfer, Bedeutung und Stellenwert (2018), S. 36-37
- 174** Stellungnahmen des Bundesrats zu: Fiala, Interpellation 17.4282 (2017)
- 175** NAP Kapitel 4.3: «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.»
- 176** NAP Kapitel 5: «Säule 2 der UNO-Leitprinzipien betrifft die Verantwortung der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte und wird deshalb in diesem staatlichen Aktionsplan nicht direkt behandelt.»
- 177** einschlägige Branchen- oder Themenspezifische Richtlinien
- 178** das BHRRC ist ein sehr umfangreiches, webbasiertes Infoportal, welches global Informationen zum Thema Unternehmen und Menschenrechte zur Verfügung stellt. Es klärt aber in keiner Weise die Erwartungen des Bundes an Unternehmen.
- 179** mangelnde Kohärenz mit UNGP-Anforderungen
- 180** Vgl. dazu RK-N, Indirekter Gegenentwurf (2018), Satz 5 von Absatz 1 und RK-N, Zusatzbericht zum Indirekten Gegenvorschlag (2018)
- 181** Vgl. Kapitel 4.2
- 182** nicht nur auf die UNGPs und deren «Interpretative Guide» verweisen (vgl. OHCHR, Interpretative Guide (2012))
- 183** Eventuell als Erweiterung des aktuellen NAP Pi7 Anlaufstelle für Interessengruppen beim Bund; Vgl. auch Massnahme im Deutschen NAP, wo ein Helpdesk angeboten wird für die Erstberatung von Unternehmen. Dieser dient den Unternehmen als Anlaufstelle und verweist auf bestehende Angebote, Ansprechpartner und Netzwerke (Auswärtiges Amt, NAP (2017), Kapitel 3, S.23).
- 184** Unterstützte Programme: Better Work, SCORE, Projekte zum Schutz von Kindern
- 185** <https://go-for-impact.ch/>
- 186** ARE, Auslegeordnung Bund als Vorbild (2017)
- 187** Vgl. auch Abschnitt A; Als Basis mit Detailempfehlungen für eine solche Umsetzungsstrategie kann die ARE-Studie beigezogen werden: ARE, Auslegeordnung Bund als Vorbild (2017)
- 188** Bundesrat, Corporate Governance Bericht (2006)
- 189** Bundesrat, Zusatzbericht Corporate Governance (2009)
- 190** Ziel: Erwartungen des Bundes an die bundesnahen Betriebe klären und Widersprüche in der Umsetzung vermeiden («der Bund spricht mit einer Stimme»).
- 191** Bundesrat, Gesellschaftliche Verantwortung (2015)
- 192** Zum Beispiel die Multi-stakeholder Initiative «Roundtable Menschenrechte im Tourismus» oder die Thun Group of Banks, eine informelle Gruppe von Bankenvertretern, erörtert, welche Bedeutung die UNGPs für die Geschäfte von Banken haben, inklusive möglicher Auswirkungen auf Menschenrechte und fördert einen Austausch über potentielle Risiken zwischen Peers.
- 193** NAP Kapitel 4.3: «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.»
- 194** NAP Kapitel 5: «Säule 2 der UNO-Leitprinzipien betrifft die Verantwortung der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte und wird deshalb in diesem staatlichen Aktionsplan nicht direkt behandelt.»
- 195** Winistörfer, Bedeutung und Stellenwert (2018).
- 196** Group of Friends of Paragraph 47 (GoF47)
- 197** United Nations Environmental Programme (UNEP)
- 198** Shift/Mazars, UNGP Reporting Framework (2015)
- 199** Project to review of GRI's human rights-related Standards: <https://www.globalreporting.org/standards/work-program-and-standards-review/review-of-human-rights-related-gri-standards/>
- 200** KPMG, The road ahead (2017)
- 201** Es wurde in der Umfrage gefragt, ob ein Beschwerdemechanismus vorhanden ist und nicht ob dieser die acht Effektivitätskriterien der UNGPs erfüllt.
- 202** International Code of Conduct (ICoC)
- 203** Leitfaden zu OECD-Leitsätzen (2017)
- 204** Vgl. Kapitel 4.2.
- 205** Ein grundlegendes Prinzip der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung ist es zu vermeiden, dass ein Unternehmen durch seine eigene Tätigkeit nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte verursacht (UNGP 13). Die Beschränkung auf die Aussenwirtschaftsdimension birgt das Risiko, dass potentielle, direkt von Unternehmen verursachte menschenrechtliche Auswirkungen nicht berücksichtigt werden.
- 206** Bundesrat, NAP (2016); Pi29
- 207** zum Beispiel im Rahmen von Aussenpolitischen Berichten und Berichten zur Aussenwirtschaftspolitik des Bundesrates
- 208** Studien zur Eignung von Indikatoren zur Messung von unternehmensspezifischen menschenrechtlichen Auswirkungen bieten hierzu eine solide Basis: Tromp, Indicators and Benchmarks (2016)
- 209** Der NAP kann in einem solchen Kapitel auch vermehrt auf Aspekte eingehen, welche die verantwortungsvolle Unternehmensführung vorantreiben. Dazu gehören u.a. auch die Zusammenarbeit mit Stakeholdern, die Vorbildfunktion von Unternehmen (best practices), die interne Anerkennung von verantwortungsvollem Wirtschaften und der Zugang zu Wiedergutmachung.
- 210** EU Directive on Disclosure of Non-financial Information (2014)
- 211** Wie zum Beispiel die OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct: OECD, Due Diligence Guidance (2018)
- 212** Z.B. CSR-Bundeswebportal (www.csr.admin.ch) und Webseite des Bundes zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte (www.nap-bhr.admin.ch)

- 213** Zusätzlich zu bereits existierenden Hilfsmittel wie zum Beispiel die "OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas" für den Rohstoffsektor: OECD, Guidance for Responsible Supply Chains from Conflict-Affected and High-Risk Areas (2016)
- 214** Länderinformationen SECO: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/laenderinformationen.html
- 215** Vertretungen und Reisehinweise EDA: <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/vertretungen-und-reisehinweise.html>
- 216** Bundesrat, Corporate Governance Bericht (2006)
- 217** Bundesrat, Zusatzbericht Corporate Governance (2009)
- 218** Aufgrund des Umstandes, dass die Schweiz bereits eine NAP verabschiedet hat, werden die Voraussetzungen der erstmaligen Erstellung eines NAPs in dieser Aufstellung nicht berücksichtigt, sondern der Fokus auf den Model-Inhalt und Aktualisierungsprozess gelegt.
- 219** Es wurde bei den Richtlinien für Menschenrechte gefragt, ob Unternehmen Menschenrechte in diesen Richtlinien adressieren. Es wurde nicht gefragt, welche Menschenrechte genannt wurden. Es kann also keine Aussage gemacht werden, ob diese den UNGPs-Kriterien entsprechen.
- 220** engageability / öbu, Focused Reporting (2017)
- 221** Bei den befragten Mikro-Unternehmen handelt es sich zumeist um Beratungsfirmen, Ausbildungsstätten oder Verbände.
- 222** Dies hängt jedoch stark mit den Strukturen zusammen, welche grössere Unternehmen aufgrund ihrer Organisationsstruktur haben. Kleinere Unternehmen haben selten die Ressourcen für separate Compliance, Rechts- oder Nachhaltigkeitsabteilungen. Oft übernimmt eine Person mehrere dieser Aufgaben.
- 223** Der Anteil der Unternehmen, die die Verantwortung nicht formell verankert hat, ergibt sich aus der Angabe «Nicht formell verankert» und der Zahl N der jeweiligen Unternehmensgrösse.
- 224** Der Anteil der Unternehmen, die die Verantwortung nicht formell verankert hat, ergibt sich aus der Angabe «Nicht formell verankert» und der Zahl N des jeweiligen Unternehmenstyps.
- 225** Underwriting
- 226** Qualitätsmanagement
- 227** Front office
- 228** Der Anteil an Unternehmen mit Schulungen wird anhand der Anzahl Unternehmen minus den Angaben zu «Keine Schulungen».
- 229** Qualitätsmanagement
- 230** Front office
- 231** Underwriting
- 232** Der Anteil an Unternehmen mit Schulungen wird anhand der Anzahl Unternehmen minus den Angaben zu «Keine Schulungen». Die Kategorie ich weiss es nicht wurde nicht ausgeschlossen und könnte den Anteil beeinflussen.
- 233** Eine Studie von KPMG hat ergeben, dass eine klare Mehrheit von Unternehmen in ihren Nachhaltigkeitsberichten Menschenrechte als relevantes Thema anerkennen: etwa 73% von den N100 und 90% der G250. Vgl. KPMG, The road ahead (2017)
- 234** Insgesamt gaben 31 Unternehmen an mit Menschenrechtsfragen konfrontiert worden zu sein: 19 durch NROs, 14 durch Geschäftspartner, 6 durch rechtliche Verfahren.
- 235** Hier ist zu vermerken, dass oft nur grosse Unternehmen eine separate Funktion für das Nachhaltigkeitsmanagement und Unternehmensverantwortung haben.
- 236** Vgl. Kapitel 4.2.
- 237** Diese Erkenntnis deckt sich mit der Analyse von Unternehmen in Frankreich, wo die Mehrheit nur grundsätzliche Aussagen macht zu deren Prozessen, um menschenrechtliche Risiken zu analysieren, ohne ausführlichere Informationen dazu zu geben. (UNGP Reporting Framework, status of UNGP reporting in France (2018))
- 238** Vgl. Kapitel 4.2; UNGP 17 & 18
- 239** Vgl. Kapitel 4.2; UNGP 17 & 18
- 240** Gemäss Effektivitätskriterien der UNGPs; vgl. Kapitel 1, UNGP 31

