Bern, den 25. August 2021

Zwischenbericht der Schweiz zur Umsetzung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I)

Empfehlungen Nr. 9, Nr. 11 und Nr. 41 (E/C.12/CHE/CO/4)

I. Empfehlung Nr. 9 «Nationale Menschenrechtsinstitution»

Informationen über die Massnahmen zur Umsetzung der folgenden Empfehlung (seit Oktober 2019):

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sich verstärkt für die Einrichtung einer vollumfänglich den Pariser Prinzipien entsprechenden nationalen Menschenrechtsinstitution einzusetzen. Er ersucht den Vertragsstaat insbesondere, sicherzustellen, dass diese Institution mit wirksamen Mechanismen zur Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit, mit ausreichenden Ressourcen für eine ordentliche Funktionsweise und mit einem breiten Mandat zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte ausgestattet wird; dazu gehören angemessene Überwachungsbefugnisse, um in allen Kantonen unabhängige Untersuchungen zu Verstössen gegen die Menschenrechte, einschliesslich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, durchführen zu können. Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, zu erwägen, der erwähnten Institution die Fähigkeit zur Prüfung von individuellen Klagen und Begehren zu verleihen.

Am 13. Dezember 2019 hat der Bundesrat die Vorlage zur Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) gutgeheissen. Gleichzeitig hat er das Mandat des Pilotprojekts (Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte, SKMR) bis Ende 2022 verlängert. Die Gesetzesvorlage wurde mittlerweile dem Parlament überwiesen, wo sie derzeit geprüft wird. Ziel ist es, dass die neue Institution 2022/2023 ihre Arbeit aufnehmen kann.

Der Bundesrat ist folglich bereit, das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte durch eine dauerhafte, gesetzlich verankerte NMRI in der Form einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft abzulösen. Dieses Modell trägt den Ergebnissen der Vernehmlassung von 2017 und den Pariser Prinzipien gebührend Rechnung. Es ist vorgesehen, die Bestimmungen über die NMRI in das Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte einzufügen. Gemäss dem Vorschlag des Bundesrates wird die NMRI unabhängig sein, breite gesellschaftliche Kreise einbeziehen und vom Bund eine jährliche Finanzhilfe erhalten. Als Ziel ist angestrebt, dass die Kantone für die Infrastrukturkosten aufkommen.
Das NMRI soll ein breites Mandat zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte haben. Auf der Grundlage der Erfahrungen mit dem Pilotprojekt sind die Aufgaben der NMRI wie folgt definiert: Information und Dokumentation; Forschung; Beratung; Förderung von Dialog und Zusammenarbeit; Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung; Austausch auf internationaler Ebene. Gemäss der Vorlage wird die NMRI jedoch keine Verwaltungsaufgaben und keine Ombudsfunktion wahrnehmen und auch keine Einzelfälle behandeln.

II. Empfehlung Nr. 11 «Unternehmen und Menschenrechte»

Informationen über die Massnahmen zur Umsetzung der folgenden Empfehlung (seit Oktober 2019):

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, effiziente Rechtsmechanismen zu schaffen, mit denen sich gewährleisten lässt, dass die Unternehmen im Menschenrechtsbereich ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen, um: a) die Gefahren von Verstössen gegen die im Pakt verankerten Rechte zu erkennen, zu vermeiden und zu verringern; und b) um Verstösse gegen die im Pakt garantierten Rechte in den Lieferketten der Unternehmen sowie bei ihren Subunternehmern, Zulieferern, Franchisenehmern und weiteren Partnern zu vermeiden. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, weitere Anstrengungen zu unternehmen, um den Zugang zu Beschwerdemechanismen zu gewährleisten, wenn im Vertragsstaat domizilierte Unternehmen in Menschenrechtsverletzungen im Ausland involviert sind. Der Ausschuss verweist den Vertragsstaat auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 24 (2017) über die Verpflichtungen der Staaten aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Kontext unternehmerischen Handelns.

Am 15. Januar 2020 hat der Bundesrat die revidierten Aktionspläne 2020-2023 zur Verantwortung der Unternehmen für Gesellschaft und Umwelt sowie zu Wirtschaft und Menschenrechten gutgeheissen. Der Bund fördert die Umsetzung einer verantwortungsvollen Unternehmensführung, die einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen leistet. Die Aktionspläne wurden unter Einbezug externer Interessensgruppen (Wirtschaftsverbände, Zivilgesellschaft, Wissenschaft) revidiert. Sie bauen auf den erzielten Ergebnissen auf und werden die Unternehmen weiterhin durch wirksame Massnahmen unterstützen. Dies beinhaltet namentlich die Schaffung von Fördermassnahmen zur Umsetzung der Sorgfaltsprüfung basierend auf den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen betreffend der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung (Instrumente, Leitfäden etc.) und die Zusammenarbeit mit Multi-Stakeholder-Initiativen, die insbesondere KMU zugutekommen können. Es ist ebenfalls vorgesehen, die Sichtbarkeit der Beschwerdemechanismen (beispielsweise des Nationalen Kontaktpunkts für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen) zu erhöhen.

Infolge der Ablehnung der Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» am 29. November 2020 ist nun in einem indirekten Gegenvorschlag Folgendes vorgesehen: (i) eine Pflicht zur Berichterstattung über Umwelt- und Arbeitnehmerbelange, Menschenrechte sowie die Bekämpfung der Korruption für grosse Publikumsgesellschaften und Finanzinstitute und (ii) eine Pflicht zur Sorgfaltsprüfung und zur Berichterstattung in den Bereichen «Konfliktmineralien» und «Kinderarbeit». Letztere Pflichten werden für Unternehmen eingeführt, die Mineralien oder Metalle bestehend aus Zinn, Tantal, Wolfram oder Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten in die Schweiz importieren oder hier bearbeiten. Dasselbe gilt für Unternehmen, die Produkte oder Dienstleistungen anbieten, für die ein begründeter Verdacht besteht, dass sie unter Einsatz von Kinderarbeit hergestellt oder erbracht wurden. Der indirekte Gegenvorschlag enthält verschiedene Delegationsnormen, die durch Ausführungsbestimmungen des Bundesrates

ausgestaltet werden müssen. Diese Bestimmungen betreffen den Anwendungsbereich und die Sorgfaltsprüfung im Bereich der Konfliktmineralien und der Kinderarbeit.

III. Empfehlung Nr. 41 «Kinderbetreuung»

Informationen über die Massnahmen zur Umsetzung der folgenden Empfehlung (seit Oktober 2019):

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sich u. a. durch die Erhöhung der öffentlichen Finanzierung für Krippen und die Einführung einer Kinderbetreuungszulage verstärkt dafür einzusetzen, dass im gesamten Vertragsstaat verfügbare, zugängliche und erschwingliche Kinderbetreuungsdienste angeboten werden. Zudem empfiehlt er ihm, das System des Vaterschaftsurlaubs zu überprüfen bzw. auszubauen und einen geteilten Elternurlaub einzuführen, damit die Verantwortlichkeiten in Familie und in Gesellschaft gerechter aufgeteilt werden.

Die familienergänzende Kinderbetreuung liegt primär im Zuständigkeitsbereich der Kantone und Gemeinden.

Auf kantonaler Ebene hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) im Oktober 2020 einen neuen Bericht – den dritten seit 2015 – zur Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen veröffentlicht. In diesem Bericht geht es insbesondere um Qualitätsvorgaben und Finanzierungsfragen und erstmals wird eine Schätzung zur Anzahl der familienergänzenden Betreuungsplätze auf nationaler Ebene abgegeben. Auf diesen Bericht hin haben die SODK und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) Anfang 2021, im Rahmen einer *Allianz für Vereinbarkeit von Familie und Beruf*, ein neues Projekt zur Analyse von Ansätzen für die weitere Entwicklung und verbesserte Verankerung der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen initiiert. Hierzu wird bis Ende 2021 ein Bericht veröffentlicht, der dann als Reflexions- und Entscheidungsgrundlage für die beiden interkantonalen Konferenzen dienen wird.

Ganz konkret ist aktuell in den Kantonen ein Trend zu Anstrengungen für ein verbessertes Angebot oder einen einfacheren Zugang zur familienergänzenden Kinderbetreuung zu verzeichnen. Zwei Beispiele: Erstens hat der Kanton Tessin ein System aus steuerlichen Anreizen eingeführt, bei dem Strukturen, die bestimmte Qualitätsziele erfüllen (v. a. betreffend den Anteil an qualifiziertem Personal), zusätzliche Finanzmittel erhalten; zweitens wurde im Kanton Bern ein – nicht obligatorisches – Betreuungsgutscheinsystem eingeführt, um den Zugang zu Betreuungsangeboten für Familien zu subventionieren.

Gemäss der Bundesverfassung wird der Bund hier nur subsidiär tätig, indem er eine unterstützende Rolle wahrnimmt. Im Rahmen seiner Kompetenzen bringt der Bund sich mittels verschiedener Finanzhilfen ein und stellt den Kantonen erhebliche Beträge zur Verfügung. Seit 2003 unterstützt der Bund so die Schaffung neuer familienergänzender Betreuungsplätze. Seit Inkrafttreten des diesbezüglichen Bundesgesetzes hat der Bund die Schaffung neuer Betreuungsplätze mit über 400 Millionen Franken unterstützt (Stand per

31. Januar 2021). Parallel dazu wurden am 1. Juli 2018 zwei neue Beihilfearten eingeführt. Der Bund leistet nun finanzielle Unterstützung für Kantone und Gemeinden, die ihre Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung ausbauen, um die Betreuungskosten der Eltern zu senken. Er kann ebenfalls Finanzhilfen für Projekte gewähren, die auf eine bessere Ausrichtung des familienergänzenden Kinderbetreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern abzielen. Diese neuen Finanzhilfen sind auf fünf Jahre begrenzt und waren ursprünglich mit einem Verpflichtungskredit in Höhe von 96,8 Millionen Franken ausgestattet. Mittlerweile haben 11 Kantone ein Gesuch eingereicht, was einem Gesamtbetrag von knapp 125 Millionen Franken entspricht. Im Hinblick auf den Erfolg dieser neuen Finanzhilfen hat die Regierung beim Parlament die Billigung eines Nachtragskredits von 80 Millionen Franken beantragt. Diese Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel wurde am 8. Juni 2021 vom Parlament bewilligt.

Am 1. Januar 2021 ist in der Schweiz ein Vaterschaftsurlaub in Kraft getreten. Väter können von nun an innert sechs Monaten nach der Geburt ihres Kindes einen bezahlten Urlaub von zwei Wochen, zusammenhängend oder in Einzeltagen, nehmen. Aktuell gibt es im Parlament keine Mehrheit für ein darüber hinausgehendes Vorhaben. Es gibt jedoch mehrere kantonale Regierungen, Gesamtarbeitsverträge, Normalarbeitsverträge und individuelle Arbeitsverträge, die einen längeren Vaterschaftsurlaub vorsehen. Gleichfalls beträgt der Vaterschaftsurlaub in der Bundesverwaltung 20 Tage.
Während der parlamentarischen Debatten im Vorfeld der Einführung des Vaterschaftsurlaubs haben die zuständigen Ausschüsse im Detail unterschiedliche Modelle eines gesetzlich verankerten Vaterschafts- respektive Elternurlaubs analysiert. Das Parlament hat alle Anträge, welche die Einführung eines Elternurlaubs anstelle eines Vaterschaftsurlaubs forderten, abgelehnt. Die Einführung eines solchen Urlaubs ist folglich derzeit nicht geplant.

Zudem sieht die Legislaturplanung 2019-2023 vor, in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen eine nationale Strategie zu erarbeiten und eine Botschaft über die Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verabschieden. In diesem Rahmen wird der Bundesrat mögliche Handlungsschwerpunkte festlegen und prüfen, mit welchen Massnahmen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf noch stärker gefördert werden kann. Die Gleichstellungsstrategie 2030 die am 28. April 2021 durch den Bundesrat verabschiedet wurde, verfolgt insbesondere das Ziel, die Rahmenbedingungen für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie eine ausgewogene Aufteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zu schaffen.