



Rechtsvergleichender Bericht des Bundesrates

Position und Kritik von «Recht ohne Grenzen»

1. Medienmitteilung von «Recht ohne Grenzen», 28. Mai 2014	2
2. Forderungen von «Recht ohne Grenzen»	3
3. Der Bericht des Bundesrates	3
4. Die Optionen im Einzelnen	5
4.1 Sorgfaltspflicht (Optionen a+b)	6
4.2 Berichterstattungspflicht (Reporting, Option c).....	6
4.3 Prüfung (Option d)	7
4.4 Kontrolle und Sanktionen.....	7
5. Fazit	8

1. Medienmitteilung von «Recht ohne Grenzen», 28. Mai 2014

Bundesrat benennt Probleme und kennt die Lösung, verpasst aber die Umsetzung

Heute hat der Bundesrat den Bericht zur Erfüllung des Postulats 12.3980 veröffentlicht. Das Postulat entstand als Reaktion auf die Petition «Recht ohne Grenzen» und verlangte Aufschluss über die Möglichkeiten, Unternehmen zu menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltsprüfung zu verpflichten. Der Bericht des Bundesrates zeigt: Es besteht Handlungsbedarf und die gesetzliche Verankerung der Sorgfaltsprüfung ist denkbar. Jetzt ist das Parlament gefordert.

Immer wieder machen Schweizer Konzerne negative Schlagzeilen. Zuletzt berichtete die SRF-Sendung «Rundschau» über die Glencore-Tochterfirma Mopani, die in Sambia eine Kupfermine betreibt, die Menschen und Umwelt mit Schwefeldioxid-Emissionen belastet, die den WHO-Richtwert fast um das Vierzigfache überschreiten. In dieser Gegend sind Atemwegerkrankungen extrem verbreitet und die Sterberate ist hoch. Solche Vorfälle zeigen: Menschenrechtsverletzungen und Umweltverschmutzung durch Unternehmensaktivitäten sind Realität. «Recht ohne Grenzen» fordert deshalb verbindliche Regeln für Schweizer Unternehmen.

Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats hat auf die mit 135'000 Unterschriften eingereichte Petition «Recht ohne Grenzen» mit einem Postulat reagiert, welches einen Bericht forderte über die Möglichkeiten, Unternehmen zu menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltsprüfung zu verpflichten. Das Instrument der Sorgfaltsprüfung ist das Kernstück der 2011 vom Menschenrechtsrat einstimmig verabschiedeten UNO-Leitprinzipien. Der Bundesrat hat heute seinen Bericht publiziert und anerkennt den Handlungsbedarf: «Die Dichte internationaler Unternehmen mit Sitz in der Schweiz ist ausgesprochen hoch. Die Frage, ob die Schweiz bei der Umsetzung der UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte und anderer internationaler Standards im Bereich der Menschenrechte und des Umweltschutzes nicht eine Vorreiterrolle einnehmen sollte, ist deshalb berechtigt.» Die Schweiz trage deshalb für «die Einhaltung der Menschenrechte und den Umweltschutz, namentlich auch in Ländern mit ungenügender Rechtsstaatlichkeit, eine grosse Verantwortung.» Der Bundesrat anerkennt die Sachdienlichkeit einer Kombination von verbindlichen und freiwilligen Massnahmen und sieht einen nationalen und internationalen «Trend in Richtung Transparenz und vermehrter direkter Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt».

Zum ersten Mal zeigt der Bundesrat verschiedene Möglichkeiten auf, wie die Sorgfaltsprüfung und/oder eine Berichterstattungspflicht für Unternehmen gesetzlich verankert werden könnten. Die Variante, die in den Augen des Bundesrates am weitesten geht, («Sorgfaltsprüfung als Aufgabe und Pflicht des Verwaltungsrats plus Berichterstattungspflicht sowie externe Prüfung») ist für die Koalition «Recht ohne Grenzen» das absolute Minimum. Alle anderen Vorschläge drohen zu reinen Papiertigern ohne Wirkung zu verkommen.

«Recht ohne Grenzen» begrüsst die gute Auslegeordnung des Bundesrats und die grundsätzliche Würdigung verbindlicher Regeln: «Durch die Anerkennung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs in diesem Bereich übernehme die Schweiz die Verantwortung für eine aktive Förderung bei der Einhaltung der Menschenrechte und beim Schutz der Umwelt.» Es ist hingegen bedauerlich, dass der Bundesrat es bei der «Grundlage für mögliche konkrete Gesetzesvorschläge» belässt und es verpasst, den nächsten logischen Schritt, die gesetzliche Verankerung der Sorgfaltsprüfung an die Hand zu nehmen.

Der Ball liegt daher nun beim Parlament. Auf Seiten der Koalition Recht ohne Grenzen sind die Vorbereitungen für eine mögliche Volksinitiative zu diesem Thema mittlerweile weit fortgeschritten. Der Fokus des Entwurfs konzentriert sich exakt auf diese Prävention mittels Pflicht zur Sorgfalt bei Auslandsgeschäften und betont die Verantwortung der hiesigen Mutterunternehmen für die gesamte Zulieferkette.

2. Forderungen von «Recht ohne Grenzen»

Über 50 Organisationen – Hilfswerke, Menschenrechts- und Frauenorganisationen, Gewerkschaften und kirchliche Gruppen, Aktionärsvereinigungen und Umweltverbände – haben sich in der Allianz „Recht ohne Grenzen“ zusammengeschlossen. Im Juni 2012 haben sie eine von 135'285 Menschen unterzeichnete Petition eingereicht. Diese verlangt, dass die freiwilligen Massnahmen der Unternehmen zur Einhaltung von Menschenrechten und Umweltvorschriften (*Corporate Social Responsibility*) durch verbindliche Regeln ergänzt werden. Deshalb fordert die Petition Bundesrat und Parlament auf, mit gesetzlichen Bestimmungen dafür zu sorgen, dass international tätige Konzerne mit Hauptsitz in der Schweiz überall auf der Welt die Menschenrechte und Umweltstandards einhalten müssen, und dass Betroffene hier Wiedergutmachung einfordern können:

Es braucht gesetzliche Grundlagen,

- damit Schweizer Konzerne für ihre Tätigkeiten, ihre Tochterfirmen und Zulieferer vorsorglich Massnahmen (Sorgfaltspflicht) treffen müssen, um hier und anderswo Menschenrechtsverletzungen und Umweltvergehen zu verhindern;
- damit Menschen, die durch die Tätigkeiten von Schweizer Konzernen, ihren Tochterfirmen und Zulieferern Schaden erleiden, hier Klage einreichen und Wiedergutmachung verlangen können.

Konkret bedeutet die erste Forderung von «Recht ohne Grenzen» die Einführung einer umfassenden Sorgfaltspflichtenpflicht (gemäss Uno-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte), die sich auf die gesamte Zuliefererkette erstreckt. Um eine wirksame und umfassende Sorgfaltspflichtenpflicht einzuführen, müsste eine gesetzliche Bestimmung mindestens folgende Komponenten umfassen:

- Das «WER»: Die Verantwortung innerhalb des Unternehmens muss verortet werden («Sorgfaltspflicht» der Leitungsorgane);
- Das «WIE»: Das risikobasierte Instrument der Sorgfaltprüfung einführen («Human Rights Due Diligence» – Sorgfaltprüfung gemäss Uno-Leitprinzipien)
- «WAS»: Die klare Umschreibung der Berichterstattung, die einen integrierten Teil jeder Sorgfaltprüfung darstellt. Damit wird sowohl über das genaue Verfahren berichtet, als auch über die identifizierten Risiken und was dagegen unternommen wird.
- Einen Kontroll- und Sanktionsmechanismus
- Die Reichweite: Die Sorgfaltspflichtenpflicht, angesiedelt bei den Leitungsorganen der Schweizer Unternehmen, muss sich auf sämtliche Tochterfirmen und Zulieferer erstrecken.

Als Reaktion auf die Petition und die entsprechende erste Forderung reichte die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats im Oktober 2012 das [Postulat 12.3980](#) ein, das einen rechtsvergleichenden Bericht zu Sorgfaltspflichten für Unternehmen forderte. Der Nationalrat überwies den Vorstoss in der Frühlingssession 2013. Am 28. Mai 2014 erfüllte der Bundesrat das Postulat und publizierte den [Rechtsvergleichenden Bericht - Sorgfaltprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen](#), begleitet von einer Studie des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (SIR). Gleichzeitig setzt er damit die Empfehlung Nr. 12 des [Grundlagenberichts Rohstoffe](#) (27.03.2013) um, in welchem der Bundesrat ankündigt zu prüfen ob die Schweiz ihre Gesetzgebung in Bezug auf eine Sorgfaltspflichtenpflicht anpassen sollte.

3. Der Bericht des Bundesrates

Bundesrat bleibt auf halbem Weg stecken

Der vorliegende Bericht des Bundesrats anerkennt den Handlungsbedarf im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte und die besondere Verantwortung der Schweiz, auch im Hinblick auf allfällige Reputationschäden. So hält der Bundesrat auf S. 2 fest: «Die Schweiz als Standort zahlreicher international tätiger

Unternehmen trägt für die Einhaltung der Menschenrechte und den Umweltschutz, namentlich auch in Ländern mit ungenügender Rechtsstaatlichkeit, eine grosse Verantwortung. Diese zeigt sich etwa bei Menschenrechtsverletzungen oder Umweltverschmutzungen durch Schweizer Unternehmen oder Konzerne. (...)»

Gleichzeitig beruft sich der Bundesrat auf die Uno-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte als Referenzrahmen und bestätigt damit auch die Sorgfaltsprüfungspflicht (=Human Rights Due Diligence) als sinnvolles Instrument. Reichlich verklausuliert, aber verglichen mit den bisherigen Aussagen (z.B. im Rohstoffbericht) sehr progressiv, schreibt der Bundesrat auf Seite 9: «Die Dichte internationaler Unternehmen mit Sitz in der Schweiz ist ausgesprochen hoch. Die Frage, ob die Schweiz bei der Umsetzung der UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte und anderer internationaler Standards im Bereich der Menschenrechte und des Umweltschutzes nicht eine Vorreiterrolle einnehmen sollte, ist deshalb berechtigt.»

Leider fallen die Aussagen des Bundesrates zu Frage, ob nun gesetzgeberisch gehandelt werden müsse, sehr unklar und verhalten aus, auch wenn im Bericht immerhin festgehalten wird, dass die Schweiz mit gesetzgeberischem Handeln ihrer Verantwortung nachkommen würde: «Durch die Anerkennung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs in diesem Bereich übernehme die Schweiz die Verantwortung für eine aktive Förderung bei der Einhaltung der Menschenrechte und beim Schutz der Umwelt.»

Es geschieht auch keine Wertung der aufgeführten Möglichkeiten im Schweizer Recht. Der Bericht verzichtet ganz auf Empfehlungen oder Handlungsanweisungen an Parlament oder Verwaltung. Das ist angesichts der Tragweite der Auswirkungen des Fehlverhaltens gewisser Unternehmen gravierend, hätte doch der Bundesrat die Möglichkeit gehabt, die weiteren Schritte voranzutreiben und damit der Schweiz zu einer raschen und griffigen Regelung zu verhelfen.

Ungenügende Widergabe der internationalen Situation

Der *Rechtsvergleichende Bericht* fokussiert auf das Aktienrecht und auf Beispiele der Sorgfaltspflicht in Bezug auf Menschenrechte. Er erwähnt nicht – wie mehrere [Studien](#) zeigen – dass die Sorgfaltspflicht in verschiedenen Formen in zahlreichen Rechtssystemen im Ausland existiert und sich in diversen Bereichen bewährt hat: Umweltschutz, Bekämpfung von Korruption und Geldwäscherei, Arbeitsschutz. Auch im Schweizer Recht ist das Instrument bekannt. Man findet es im Strafrecht (Art. 102, Abs. 2) im neuen Entwurf für die Revision des Umweltschutzgesetzes, im Geldwäschereigesetz und in den Richtlinien über politisch exponierte Personen, im Bundesgesetz über im Ausland erbrachte private Sicherheitsdienstleistungen und in der Entsendeverordnung.

Was die Anwendung des Instruments Sorgfaltsprüfung auf Unternehmenstätigkeiten und Menschenrechts- / Umweltfragen anbelangt, ist der Überblick der SIR-Studie über die ausländischen Beispiele ungenügend. Zwar gibt es tatsächlich, wie die Studie feststellt, nirgends eine Regelung die für alle Unternehmen gilt und alle Elemente der Sorgfaltsprüfungspflicht enthält. Hingegen haben diverse Länder bereits Elemente der Sorgfaltsprüfungspflicht in Gesetze aufgenommen, die sich auf spezifische Sektoren, Produkte oder geographische Zonen beziehen. Zu nennen sind insbesondere:

- Das US-amerikanische Gesetz über Konfliktmineralien (Dodd Frank Act 1502) umfasst nicht nur – wie der Bundesrat impliziert – eine Reportingpflicht, sondern auch eine Sorgfaltsprüfungspflicht; hingegen regelt es die Verantwortung innerhalb des Unternehmens nicht explizit.
- Das englische Gesellschaftsrecht (Companies Act) verpflichtet die Leitungsorgane von Unternehmen, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auch Menschenrechte, Umwelt und lokale Gemeinschaften zu berücksichtigen. Zudem müssen sie einen Bericht über Umwelt und Menschenrechte publizieren. Das Gesetz enthält hingegen keine klare Pflicht zur Sorgfaltsprüfung.
- Der California Supply Chains Act (zur Bekämpfung von Sklaverei und Menschenhandel in der Lieferkette) und die Reporting Requirements on Responsible Investment in Burma (erwähnt in der SIR-Studie, aber nicht im Bericht) enthalten eine Reportingpflicht ohne Sorgfaltsprüfungspflicht. Es reicht also, wenn die Unternehmen erklären, dass sie keine entsprechenden Massnahmen ergriffen haben.

- Die EU Timber Regulation und das Schweizer Bundesgesetz über im Ausland erbrachte private Sicherheitsdienstleistungen sehen Sorgfaltsprüfungen vor, aber ohne öffentliche Berichterstattung.
- Der aktuelle Entwurf der EU-Richtlinie über die nichtfinanzielle Berichtspflicht verpflichtet Unternehmen von öffentlichem Interesse mit mehr als 500 Beschäftigten über ihre Politiken und Sorgfaltsprüfungen im Bereich Menschenrechte und Umwelt sowie über die Resultate der ergriffenen Massnahmen zu berichten. Hingegen existiert – gemäss dem Prinzip «comply or explain» keine Verpflichtung zur Sorgfaltsprüfung.

Tabelle 1: Zusammenfassung

	USA Dodd Frank 1502 (2010)	GB Compa- nies Act	California Supply Chain Transparency Act (2012)	EU Timber Regula- tion (Holzverord- nung) (2013)	EU nichtfinanzielle Berichtspflicht (2014)	Recht ohne Grenzen fordert
Sorgfaltspflicht		X				X
Sorgfaltsprüfungspflicht (Prozess)	X			X		X
Sorgfalts-Reporting	X	X	X		X	X
Kontrolle	(X)	?	?	?	?	X

Auch wenn sie sehr heterogen sind, zeigen diese Beispiele doch, wie auch der Bundesrat feststellt, einen klaren «Trend in Richtung Transparenz und vermehrter direkter Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt». Bevor also, wie im Bericht erwogen wird, von einer möglichen «Vorreiterrolle» der Schweiz gesprochen werden kann, muss sie ihren Rückstand gegenüber der internationalen Entwicklung aufholen.

4. Die Optionen im Einzelnen

Der Bundesrat präsentiert verschiedene Optionen für eine Regulierung der Sorgfaltsprüfung in Bezug auf Menschenrechte und Umweltschutz beziehungsweise der entsprechenden Berichterstattung im Schweizer Gesetz. Für «Recht ohne Grenzen» ist es erstaunlich, dass der Bundesrat die Uno-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP) als Referenzrahmen nennen und gleichzeitig eine einfache Berichterstattungspflicht ohne Sorgfaltspflicht überhaupt als Option sieht. Schliesslich stehen die UNGP für einen Perspektivenwechsel in der Unternehmensführung, der mit einer blossen Reportingpflicht nicht vollzogen wird.

Zwei interessante Punkte aus den einleitenden Bemerkungen des Berichts sind hervorzuheben:

- Eine Relativierung der Haftungsbeschränkung (Corporate Veil). Auch wenn die juristische Trennung zwischen Mutterunternehmen und Tochtergesellschaft ein Grundsatz des Schweizerischen Gesellschaftsrechts ist, darf es nicht «in missbräuchlicher Weise verwendet werden, beispielsweise um den Verpflichtungen hinsichtlich der Einhaltung von Menschenrechten und des Umweltschutzes zu entgehen». In diesem Sinne ist es, ohne den Corporate Veil zu durchbrechen, «vorstellbar, die Pflichten der Muttergesellschaft hinsichtlich des Managements von Risiken, die sich aus der Verletzung von Menschenrechten oder der Umweltschutzgesetzgebung ergeben, zu präzisieren». Das kann via Einführung von Sorgfaltsprüfungspflichten geschehen.

- Eine Präzisierung des Geltungsbereichs (betroffene Unternehmen). Der Bundesrat schlägt sinnvollerweise vor, dass «eine rechtsformneutrale Regelung vorgesehen werden sollte, welche den eingegangenen Risiken Rechnung trägt.» Für die gezielte Erfassung der Unternehmen wird im Bericht eine Kombination zwischen einem Schwellenwert¹ und einem opt-out für Unternehmen, die sehr beschränkte Risiken aufweisen, vorgeschlagen. Das würde es erlauben, kleine und mittlere Unternehmen auszunehmen ausser jenen, deren Aktivitäten ein hohes Risiko für die Beeinträchtigung der Menschenrechte oder der Umwelt darstellen.

4.1 Sorgfaltspflicht (Optionen a+b)

Gemäss dem rechtsvergleichenden Bericht könnte eine Sorgfaltspflicht bezüglich Menschenrechten und Umwelt bei den Aufgaben (Art. 616a OR) oder bei den Pflichten (Art. 717 OR) des Verwaltungsrats verankert werden. Mit der Verpflichtung der Leitungsorgane auf die Menschenrechte und den Umweltschutz wäre die Beachtung der Interessen der Gesellschaft nicht mehr das ausschliessliche Ziel der Leitungsorgane. Sie müssten auch die Interessen anderer «Stakeholder» integrieren und ihrer präventiven und direkten, non-kommerziellen Verantwortung für die Respektierung der Menschenrechte und der Umwelt nachkommen.

Für «Recht ohne Grenzen» ist klar: Die Statuierung dieser Pflicht ist unabdingbar, darf aber auf keinen Fall ohne die gleichzeitige Implementierung des Prozesses der Sorgfaltsprüfung geschehen. Denn nur diese stellt sicher, dass die Pflicht konkret wird. Der Bericht erläutert diese Umsetzung nicht genügend und verpasst es, die einzelnen Elemente zu kombinieren. Der Bericht lässt zudem den Schluss zu, dass die beiden Varianten (Art. 716a und Art. 717 OR) äquivalent sind. «Recht ohne Grenzen» zieht Artikel 717 vor, weil eine Pflicht verbindlicher ist als eine Aufgabe. Zudem betrifft der Artikel 717 nicht nur den Verwaltungsrat, sondern auch Dritte, die mit der Führung betraut sind. Weiter ist «Recht ohne Grenzen» der Überzeugung, dass die Sorgfaltspflicht auf alle Gesellschaften, unabhängig von ihrer Rechtsform, ausgedehnt werden muss. Das entscheidende Kriterium muss die Höhe der Risiken für Menschenrechtsverletzungen sein und nicht die juristische Form der Gesellschaft.

4.2 Berichterstattungspflicht (Reporting, Option c)

Der Bundesrat führt in Option c ansatzweise aus, wie eine Berichterstattungspflicht für Unternehmen aussehen könnte. «Recht ohne Grenzen» stellt fest, dass hier noch sehr viele Fragen offen sind und hält fest:

- *Kein Reporting ohne Sorgfaltspflicht:* Eine Berichterstattungspflicht ist ein wichtiges Element, das aber nur als integrierter Bestandteil der Sorgfaltsprüfung Sinn macht. Auf keinen Fall darf diese durch eine bloss Reportingpflicht ersetzt werden. Denn wie die Uno-Leitprinzipien hervorheben, geht es um einen Paradigmenwechsel: Die Abschätzung der Risiken für das Unternehmen wird ergänzt durch die Suche und Identifikation von Risiken für von der Geschäftstätigkeit betroffene Menschen (Rights holders). Eine Berichterstattungspflicht alleine führt nicht zu dieser fundamentalen Veränderung der Risikowahrnehmung von Unternehmen. Mit anderen Worten: Die Berichterstattungspflicht ist eine Transparenzpflicht und keine Handlungspflicht. Deshalb genügt sie nicht, um die Unternehmen dazu zu verpflichten, aktiv nach Risiken zu suchen und präventive Massnahmen zu ergreifen. Umso weniger, als dass sich die Berichterstattung im Rahmen des Prinzips «comply or explain» befindet: Jene Unternehmen, die überhaupt keine Menschenrechtspolitik haben, müssen das nicht anpassen. Es reicht, wenn sie das deklarieren und erklären. Diese Haltung würden sicher viele Unternehmen übernehmen, namentlich nicht-börsenkotierte Handels- und Rohstofffirmen.

¹ Gemäss Artikel 963a OR sind juristische Personen von der Pflicht zur Erstellung einer Konzernrechnung befreit, wenn sie zusammen mit den kontrollierten Unternehmen zwei der nachstehenden Grössen in zwei aufeinander folgenden Geschäftsjahren nicht überschreitet: CHF 20 Millionen Bilanzsumme, CHF 40 Millionen Umsatzerlös, 250 Vollzeitstellen.

- *Kein einfaches CSR/Nachhaltigkeits-Reporting.* Wie die im Bericht erwähnten Beispiele aus Frankreich und Dänemark zeigen, ist die Wirksamkeit einer einfachen Verpflichtung zum Reporting über Corporate Social Responsibility und Nachhaltigkeit zumindest fragwürdig. Die Erfahrung mit solchen unspezifischen Berichten zeigt, dass die Unternehmen vor allem ihre positiven sozialen und ökologischen Leistungen hervorheben ohne von den Risiken zu sprechen, die ihre Unternehmenstätigkeit birgt. Die SIR-Studie sieht in dieser Hinsicht ein Risiko der «Alibi- oder Marketingberichterstattung».
- *Kein Reporting ohne klare Anforderungen.* Die Erfahrungen aus England zeigen, dass eine zu vage Formulierung der Anforderungen an das Reporting Berichte hervorbringt, die untereinander kaum vergleichbar sind und die es weder den Aktionären noch anderen Stakeholder erlauben, sich ein konkretes Bild der Politiken und der Praxis des Unternehmens im Bereich Menschenrechte und Umwelt zu machen. Damit die nichtfinanzielle Berichterstattungspflicht wirksam ist, muss das Gesetz präzise genug sein und klären, welche Informationen die Firmen veröffentlichen müssen. Die Berichte müssen gemäss den Uno-Leitprinzipien (Prinzip 21) «ausreichende Informationen enthalten, um die Angemessenheit der Gegenmassnahmen eines Unternehmens in Bezug auf die betreffende menschenrechtliche Auswirkung bewerten zu können». In diesem Sinne muss das Reporting mindestens die folgenden Informationen enthalten: Eine detaillierte Präsentation der eingeführten Politiken, Prozesse und Prozeduren der Sorgfalt; eine Beschreibung der wichtigsten identifizierten Risiken und der dagegen ergriffenen Massnahmen; Informationen über die Resultate dieser Massnahmen gemäss Leistungsindikatoren.
- *Kein nichtöffentliches Reporting.* Die Uno-Leitprinzipien sagen es klar: «Um darüber Rechenschaft abzulegen, wie sie ihren menschenrechtlichen Auswirkungen begegnen, sollten Wirtschaftsunternehmen bereit sein, dies extern zu kommunizieren». Die von den Unternehmen bereitgestellten Informationen zu Menschenrechten und Umwelt müssen also öffentlich sein – ohne die Flexibilität, die im rechtsvergleichenden Bericht vorgeschlagen wird. Es existiert nicht nur, wie der Bundesrat schreibt, ein «ein öffentliches Interesse an einer weiteren Verbreitung dieser Informationen», die Transparenz stärkt auch das Vertrauen und die Partizipation aller Beteiligten: Investoren, Zivilgesellschaft und betroffene Bevölkerung. Damit gewinnt auch die Firma an Legitimität.

4.3 Prüfung (Option d)

Um «die Glaubwürdigkeit resp. das Gewicht der Berichterstattung über die Menschenrechte und die Umwelt zu erhöhen» zieht der Bundesrat verschiedene Mechanismen der Kontrolle in Betracht. Er erwägt insbesondere eine Ausdehnung der Aufgaben der Revisionsstelle oder die Einführung eines internen oder externen Ad-hoc-Prüfungsorgans. Für «Recht ohne Grenzen» könnte eine solche Aufgabe auch einer nationalen Menschenrechtsinstitution², wie es sie in zahlreichen Ländern gibt, zugewiesen werden. Für «Recht ohne Grenzen» gehen die Überlegungen des Bundesrates zu wenig weit. Ein Prüfungsmechanismus ist unabdingbar, sollte also integraler Teil einer Gesetzesvorlage sein. Die Überprüfung darf aber auf keinen Fall nur intern geschehen, sondern sollte extern, unabhängig und institutionalisiert sein. Ansonsten gibt es keine Garantie dafür, dass die Sorgfaltspflicht tatsächlich Wirkung entfaltet.

4.4 Kontrolle und Sanktionen

Symptomatisch für die Zurückhaltung des Bundesrates ist das Unterkapitel «Sanktionsmechanismus» im Bericht nicht Teil der obigen Optionen, das Thema wird bloss gestreift. Für «Recht ohne Grenzen» ist klar, dass eine Sorgfaltsprüfungspflicht ohne Kontrolle und Sanktionen bei Nichteinhaltung, zahnlos wäre. Es braucht also unbedingt ein System, wie fehlbare Unternehmen zur Verantwortung gezogen werden könnten, sei es, wie der Bundesrat schreibt, mit einer neuen Bestimmung im Strafgesetz oder mit einer zivilrechtlichen Haftungsbestimmung. Auch hier muss vermieden werden, dass die Sanktionsmöglichkeiten

² In der Schweiz läuft zurzeit ein Pilotprojekt mit dem [Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR](#).

oder Klagemöglichkeiten nur im Rahmen der Aktiengesellschaft (z.B. aktienrechtliche Verantwortungsklage) möglich ist.

In diesem Sinne erinnert «Recht ohne Grenzen» auch an die zweite Forderung der Petition: Heute ist es für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen oder Umweltverschmutzung in Entwicklungsländern oder Konfliktgebieten oft schwierig bis unmöglich, ein Unternehmen zur Verantwortung zu ziehen. Angesichts der Tatsache, dass strategische Entscheidungen rund um die Inkaufnahme von Risiken im Menschenrechtsbereich oft von den z.B. in der Schweiz ansässigen Mutterhäusern getroffen werden, müsste der Rechtsschutz auch in der Schweiz ausgebaut werden. So müsste geprüft werden, wie die grossen Hürden beim Zugang zu Schweizer Gerichten abgebaut werden könnten, beispielsweise indem Möglichkeiten für kollektive Rechtsdurchsetzung geschaffen werden, die Prozessfinanzierung revidiert oder der Zugang zu Informationen (Beweisen) für KlägerInnen erleichtert wird.

5. Fazit

Die diversen oben erwähnten Massnahmen können verschiedenartig kombiniert werden. Der Bundesrat schliesst Sanktionsmöglichkeiten von vornherein aus und schlägt folgende Varianten vor: (In aufsteigender Reihenfolge nach Verpflichtungsgrad)

1. Berichterstattungspflicht + externe Prüfung
2. Aufgabe des Verwaltungsrats + Berichterstattungspflicht
3. Aufgabe des Verwaltungsrats + Berichterstattungspflicht + externe Prüfung
4. Aufgabe und Verpflichtung des Verwaltungsrats + Berichterstattungspflicht + externe Prüfung

Für «Recht ohne Grenzen» ist die «Maximalvariante» (4) das absolute Minimum. Nur diese Variante, die zudem mit Sanktionsmöglichkeiten ergänzt werden müsste, garantiert nicht nur die effektive Einführung einer Sorgfalts- und Reportingpflicht, sondern auch die Wirksamkeit der im Bericht gewürdigten Massnahmen. Man kann dem Bundesrat nur beipflichten, wenn er festhält: «Das Ziel muss sein, einen wirksamen Beitrag für die Umsetzung der Menschenrechte und des Umweltschutzes zu leisten und Massnahmen zu vermeiden, die nur der Beruhigung des Gewissens dienen. Es geht darum, das Bewusstsein der Leitungsorgane der multinationalen Unternehmen zu schärfen.»

Juni 2014 / Michel Egger, Chantal Peyer, Urs Rybi.