



DIE FORDERUNGEN DER KAMPAGNE «RECHT OHNE GRENZEN» UND DIE EXTRATERRITORIALEN STAATENPFLICHTEN DER SCHWEIZ

FORDERUNGEN DER KAMPAGNE «RECHT OHNE GRENZEN»

Allgemeines

Um den Schutz der Menschenrechte vor Verstössen durch Schweizerische Konzerne oder ihre Tochtergesellschaften und Zulieferer im Ausland zu stärken, hat die Kampagne «[Recht ohne Grenzen](#)» eine Reihe von Forderungen aufgestellt. Diese zielen eine Reihe von konkreten Änderungen im schweizerischen Zivil- und Strafrecht an und sind in der juristischen [Studie](#) «Les remèdes juridiques face aux violations des droits humains et aux atteintes à l'environnement commises par les filiales des entreprises suisses» bzw. in der gleichnamigen deutschen [Zusammenfassung](#) dargestellt. Sie verfolgen zwei Stossrichtungen: Menschenrechtsverstösse sollen verhindert werden, und wo dies nicht gelingt, sollen sie geahndet und Wiedergutmachung geleistet werden.

Die Verhinderung von Menschenrechtsverstössen

Um Menschenrechtsverstösse durch Schweizerische Konzerne oder ihre Tochtergesellschaften und Zulieferer im Ausland zu verhindern, braucht es gerade mal eine Änderung im schweizerischen Recht:

- **Sorgfaltspflicht:** Die Verwaltungsratsmitglieder von Aktiengesellschaften sollen verpflichtet werden, alle notwendigen Massnahmen zu ergreifen, damit im Rahmen der Tätigkeiten sowohl der Muttergesellschaft wie der Tochtergesellschaften, Subunternehmen und Zulieferer die Menschenrechte und die Umwelt respektiert werden (duty of care, neu: OR¹ Art. 717 Abs. 3).

Die Ahndung und Wiedergutmachung von Menschenrechtsverstössen

Treten trotz eingeführter Sorgfaltspflicht Menschenrechtsverstösse ein, müssen diese wirksam geahndet werden können, und müssen die Opfer schnell und unkompliziert eine angemessene Wiedergutmachung erhalten. Diese beruht insbesondere auf einem hindernisfreien Zugang zu einer unabhängigen Justiz. Hierzu muss eine ganze Reihe von Erlassen kombiniert angepasst werden:

- **Durchgriffshaftung:** Die Muttergesellschaften sollen solidarisch für widerrechtliche Handlungen und Vertragsverletzungen ihrer Tochtergesellschaften, Subunternehmen und Zulieferer haften (direct liability, neu: OR¹ Art. 722 Abs. 2, bestehender Art. 722 neu als Abs. 1).
- **Anwendbarkeit des Schweizer Rechts:** Die Anwendung des Schweizer Rechts soll im Fall einer Klage gegen eine Muttergesellschaft mit Sitz in der Schweiz für widerrechtliche Handlungen und Vertragsverletzungen, die von Tochtergesellschaften, Subunternehmen oder Zulieferern begangen worden sind, zulässig sein (neu: IPRG² Art. 155 lit. j).
- **Definition des Firmensitzes:** Der Begriff des Firmensitzes soll der Definition des Lugano-Übereinkommens angepasst werden (IPRG² Art. 21 und ZPO³ Art. 10 Abs. 1 lit. b).

¹ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: [Obligationenrecht](#))

² [Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht](#)

³ [Schweizerische Zivilprozessordnung](#)

- **Gerichtliche Zuständigkeit:** Schweizer Gerichte sollen zuständig sein, über widerrechtliche Handlungen jeder Gesellschaft einer Gruppe mit Hauptsitz in der Schweiz zu befinden, auch wenn die betreffende Gesellschaft im Ausland eingetragen ist (neu: IPRG² Art. 129 Abs. 2).
- **Vertretung bei Zivilklagen:** Verbände sollen das Recht erhalten, stellvertretend für Personengruppen, deren Rechte sie per Ermächtigung verteidigen, Schadenersatzzahlungen einzufordern (neu: ZPO³ Art. 89 lit.a).
- **Vertretung bei Strafklagen:** Verbände sollen Geschädigte bei Rassendiskriminierung, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, Trinkwasserverschmutzung, massiver Sachbeschädigung u.a. vertreten können (neu: StPO⁴ Art. 121bis und neu: StPO⁴ Art. 104 Abs. 1 lit. d).
- **Zusätzliche Straftatbestände für Unternehmensbestrafung:** Unternehmen sollen auch für die Straftatbestände Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, Mord und Totschlag, Gefährdung von Leben und Gesundheit Dritter, schwere Körperverletzungen, massive Sachbeschädigung und Trinkwasserverschmutzung strafbar werden (neu: StGB⁵ Art. 102 Abs. 3; die bestehenden Abs. 3 und 4 werden um eine Position nach hinten verschoben). Die Maximalstrafe soll von 5 auf 50 Millionen Franken erhöht werden (Anpassung StGB⁵ Art. 102 Abs. 1).
- **Beweiserhebungsverfahren:** Ein Gericht soll eine Partei, die über prozessrelevante Dokumente verfügt, zwingen können, diese vorzulegen. Weigert sie sich ohne legitime Gründe, gilt der von der Gegenpartei angeführte Sachverhalt als bewiesen (Neuformulierung ZPO³ Art. 162 bis Art. 164).

DIE EXTRATERRITORIALEN STAATENPFLICHTEN DER SCHWEIZ

Jeder Staat hat menschenrechtliche Verpflichtungen auch gegenüber Menschen in andern Staaten, sogenannte «extraterritoriale Staatenpflichten». Bis vor kurzem wurde diese Art von menschenrechtlichen Pflichten weitgehend verkannt oder ignoriert; sie waren aber auch über ein weites Feld verstreut und juristisch zu wenig aufgearbeitet. Damit bestanden Lücken im internationalen Menschenrechtsschutz, die mit der zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft und der internationalen Verflechtung der Politik immer schwerwiegender wurden.

Eine Gruppe von 40 herausragenden Experten aus der ganzen Welt hat unter der Leitung des [Maastricht Center for Human Rights](#) der Universität Maastricht und der International Commission of Jurists (ICJ) Grundsätze ausgearbeitet, die die menschenrechtlichen Pflichten der Staaten ausserhalb ihrer Grenzen klären. Diese «[Maastrichter Prinzipien zu den Extraterritorialen Staatenpflichten](#)» im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gehören als «international expert opinion» zur juristischen Lehre (Doktrin) und werden z.B. vom Internationalen Gerichtshof als subsidiäre Rechtsquelle anerkannt.

Auch wenn die Grundsätze ihrem Titel nach die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte betreffen, ist ihre universelle Anwendbarkeit gemäss Grundsatz 5 nicht ausgeschlossen: «[...] Die vorliegenden Grundsätze arbeiten extraterritoriale Verpflichtungen in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte aus, ohne deren Anwendbarkeit auf andere Menschenrechte, einschliesslich der bürgerlichen und politischen Rechte, auszuschliessen.»

Entscheidend ist zudem, dass die Grundsätze keine neuen Verpflichtungen aufstellen, sondern die bestehenden zusammentragen und in aufbereiteter und vervollständigter Form darstellen. Dafür steht Grundsatz 6 ein: «Die [...] extraterritorialen Verpflichtungen sind in den Quellen des internationalen Menschenrechts enthalten, einschliesslich der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, des Internationalen Pakts über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und anderer universeller und regionaler Instrumente.»

DIE MENSCHENRECHTLICHE LEGITIMIERUNG DER FORDERUNGEN

Die Maastrichter Grundsätze weisen nach, dass die Forderungen der Kampagne «Recht ohne Grenzen» keineswegs beliebig, aus der Luft gegriffen oder unangemessen sind, sondern auf das internationale Menschenrechtssystem abgestützt sind. Aufgrund dieses Systems ist die Schweiz auch verpflichtet, die Forderungen umzusetzen.

⁴ [Schweizerische Strafprozessordnung](#)

⁵ [Schweizerisches Strafgesetzbuch](#)

Die Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte im Ausland

Die Schweiz ist grundsätzlich verpflichtet, Menschenrechte auch im Ausland zu schützen: «Alle Staaten müssen [...] Massnahmen ergreifen, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Personen [...] ausserhalb ihres Territoriums zu schützen [...]», hält Grundsatz 23 fest.

Die Verpflichtung zum Schutz vor Beeinträchtigungen durch Unternehmen

Bezüglich der Akteure, vor deren Verstösse Menschenrechte zu schützen sind, präzisiert Grundsatz 24: «Alle Staaten müssen die notwendigen Massnahmen ergreifen um sicherzustellen, dass nicht-staatliche Akteure, die zu regulieren sie [...] in der Lage sind, wie [...] transnationale Konzerne und andere Firmen, den Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nicht unmöglich machen oder beeinträchtigen [...]». Damit ist die Verpflichtung für die Schweiz eindeutig gegeben, Massnahmen zu ergreifen bzw. Gesetzesänderungen im Sinne von «Recht ohne Grenzen» vorzunehmen.

Die Einführung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht

Ein Ansatz, um der Regulierungspflicht nachzukommen, «besteht für einen Staat darin, im Inland niedergelassenen Muttergesellschaften die Verpflichtung aufzuerlegen, bestimmte Normen zu einzuhalten, wo auch immer sie tätig sind (d.h., selbst wenn sie in andern Ländern tätig sind), oder die Verpflichtung, den verschiedenen Einheiten, die sie kontrollieren (ihren Tochtergesellschaften, oder in bestimmten Fällen sogar ihren Geschäftspartnern), die Einhaltung solcher Normen aufzuerlegen» (Übersetzung Zitat durch den Verfasser). Dieser im Rechtskommentar zu den Maastrichter Grundsätzen ausgeführte Ansatz wird gesetzgeberisch in der vorgeschlagenen Sorgfaltspflicht umgesetzt.

Die Einführung der Durchgriffshaftung

Dass ein Staat nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet ist, im Ausland tätige Einheiten einer Unternehmensgruppe mit einem Bezug zur Schweiz zu regulieren, zeigt Grundsatz 25 auf: «Staaten müssen Massnahmen ergreifen und durchsetzen, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte mit rechtlichen [...] Mitteln [...] zu schützen: [...] c) bei Firmen, wenn die [...] Muttergesellschaft oder beherrschende Gesellschaft im betreffenden Staat ihr Tätigkeitszentrum hat, dort eingetragen oder niedergelassen ist, oder dort ihr hauptsächliches Geschäftsbereich hat oder wesentliche Geschäftstätigkeiten ausübt [...]». Im Bereich des Haftungsrechts soll diese Regulierung mittels der Aufhebung der juristischen Trennung zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften bzw. der Einführung der Durchgriffshaftung umgesetzt werden.

Die Verpflichtung zur Gewährung wirksamer Rechtsmittel

Ein grosses Anliegen von «Recht ohne Grenzen» ist es, Opfern von Menschenrechtsverstössen - die sich trotz eingeführter Sorgfaltspflicht ereignen - den Zugang zu einer unabhängigen Justiz ohne unzumutbare Hindernisse zu ermöglichen. Darauf zielen die oben beschriebenen Gesetzesänderungen bezüglich Anwendbarkeit des Schweizer Rechts und Zuständigkeit von Schweizer Gerichten, angepasster Definition des Firmensitzes, Vertretungsmöglichkeit bei Zivil- und Strafklagen, zusätzlicher Straftatbestände für Unternehmensbestrafung und des Beweiserhebungsverfahrens.

Dieses Anliegen bestätigt Grundsatz 37 prinzipiell: «Staaten müssen für Verletzungen von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten das Recht auf rasche, zugängliche und wirksame Rechtsmittel vor einer unabhängigen Instanz sicherstellen, einschliesslich, wo nötig, Zugang zu einer gerichtlichen Instanz.» Im Hinblick auf die Problematik transnational agierender Konzerne präzisiert derselbe Grundsatz: «Wenn der Schaden aus einer angeblichen Verletzung auf dem Territorium eines andern Staates als desjenigen eingetreten ist, in dem das schadenstiftende Verhalten statt gefunden hat, muss jeder betroffene Staat dem Opfer Rechtsmittel gewähren.» Einfacher ausgedrückt: Wo beispielsweise die Tochtergesellschaft eines transnationalen Unternehmens in Staat B operiert, währenddem die Muttergesellschaft in Staat A niedergelassen ist, ist auch Staat A zur Gewährung von Rechtsmitteln verpflichtet, wie der Rechtskommentar zu den Maastrichter Grundsätzen erläutert.

Die Verpflichtung aller Staatsgewalten

Die Maastrichter Grundsätze sprechen nicht einfach «den Staat» an. Die in Kap. 0 angesprochenen Massnahmen schliessen gemäss Grundsatz 24 «Verwaltungs-, Gesetzgebungs-, Untersuchungs-, Rechtssprechungs- und andere Massnahmen ein». Mit Verwaltungs- und Untersuchungsmassnahmen ist die Exekutive, d.h. auf nationaler Ebene

der Bundesrat und die Verwaltung, angesprochen. Mit Gesetzgebungsmassnahmen ist das Parlament bzw. sind alle ParlamentarierInnen angesprochen, und mit Rechtssprechungsmassnahmen die Gerichte.

Der Bundesrat bzw. die ParlamentarierInnen sind aufgerufen, dem Parlament die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen vorzulegen bzw. sie im Parlament einzubringen. Die ParlamentarierInnen sind gehalten, die vorgeschlagenen Änderungen gemäss den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zu behandeln und sie entsprechend zu verwirklichen. Von den Gerichten wird erwartet, dass sie legitime Ermessensspielräume im Sinne des Menschenrechtsschutzes nutzen und z.B. bereits jetzt bei Streitigkeiten um den Firmensitz der Definition gemäss dem Lugano-Übereinkommen den Vorrang geben.

AUSBLICK

Die Umsetzung der Forderungen von «Recht ohne Grenzen» wird Unternehmen in ihren Bemühungen unterstützen, die Menschenrechte zu achten, nicht zuletzt deshalb, weil für alle transnational tätigen Unternehmen die gleichen Voraussetzungen entstehen. Die Einführung und Befolgung der Sorgfaltspflicht wird die Glaubwürdigkeit erhöhen und Reputationsschäden vermeiden, was auch Wettbewerbsvorteile schafft. Achtung der Menschenrechte und Schutz der Unternehmensreputation gehen Hand in Hand. Unternehmen, die nichts zu verbergen haben, werden sich nicht gegen die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen wehren, sondern sie in eigenem Interesse mittragen.

«Recht ohne Grenzen» unterstützt den Staat in seinen Pflichten, die Menschenrechte vor Beeinträchtigung durch Dritte zu schützen (Schutzpflichten). Die Maastrichter Grundsätze gehen über diese Kategorie hinaus und schliessen auch die Pflichten des Staates ein, in seinen Handlungen und Unterlassungen selbst die Menschenrechte zu achten wie auch aktiv zur Gewährleistung nicht erfüllter Menschenrechte beizutragen (Achtungs- und Gewährleistungspflichten). Die Maastrichter Grundsätze werden somit auch bei andern Themen und Kampagnen aktiv anwendbar sein.

Michael Nanz
