



MENSCHENRECHTLICHE SORGFALTSPRÜFUNGSPFLICHT FÜR UNTERNEHMEN: DER GRUNDSTEIN IST GELEGT

Stellungnahme und Medienmitteilung

Ende Mai hat der Bundesrat den [Bericht](#) zu «Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen» veröffentlicht. [FIAN Schweiz für das Recht auf Nahrung](#) hat ihn analysiert: Der Bundesrat macht – vom Konjunktiv befreit – bemerkenswerte Aussagen, die eine gute Basis für das weitere Vorgehen bilden (Hervorhebungen in Zitaten sind hinzugefügt).

Probleme und Handlungsbedarf sind anerkannt

Der Bundesrat anerkennt, dass es «**Menschenrechtsverletzungen [...] durch Schweizer Unternehmen**» gibt. Insbesondere erkennt er die Problematik des schweizerischen Gesellschaftsrechts, wonach die (schweizerischen) Muttergesellschaften nicht für ihre (ausländischen) Tochtergesellschaft haften: «Dieses System [...] darf aber nicht in missbräuchlicher Weise verwendet werden, beispielsweise um den **Verpflichtungen hinsichtlich der Einhaltung von Menschenrechten [...] zu entgehen**».

Der Bundesrat bekennt entsprechend: «Die Schweiz [...] trägt für die Einhaltung der Menschenrechte [...] eine **grosse Verantwortung**» und: «Die Frage, ob die Schweiz bei der Umsetzung der UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte [...] nicht eine **Vorreiterrolle** einnehmen sollte, ist deshalb berechtigt. Durch die Anerkennung des **gesetzgeberischen Handlungsbedarfs** in diesem Bereich übernehme die Schweiz die Verantwortung für eine aktive Förderung bei der Einhaltung der Menschenrechte ...». Diese Aussagen gehen gegenüber früheren erstaunlich weit und lassen Mut und guten Willen erkennen – der sich nun aber bei der bevorstehenden Umsetzung bewahrheiten muss.

Grundsätzlich gute Massnahmenvorschläge

Der Bericht führt Vorschläge für eine Regelung im Schweizer Recht in den Bereichen Aufgaben und Pflichten der Unternehmensführung, Berichterstattung, Prüfung und Sanktionen auf:

- «Es wäre denkbar, den Aufgabenkatalog des Verwaltungsrats zu ergänzen, z.B. indem er verpflichtet würde, **Massnahmen im Bereich der Einhaltung der Menschenrechte** [...] einzuführen. Der Anwendungsbereich dieser Massnahmen könnte sich auf alle Aktivitäten erstrecken, welche die Gesellschaft direkt oder indirekt entfaltet, d.h. **auch solche von Tochtergesellschaften im Ausland** erfassen» - und in ähnlicher Richtung: «Es wäre denkbar, die Beachtung der Menschenrechte [...] als **Pflicht des Verwaltungsrats** zu statuieren».
- «Der Gesetzgeber könnte eine **Pflicht der Gesellschaft zur Berichterstattung** über die Implementierung von Massnahmen im Bereich der Einhaltung der Menschenrechte [...] vorsehen.»
- «Es sind verschiedene **interne und/oder externe Kontrollmechanismen** denkbar. Die Ausdehnung des Katalogs der Aufgaben der Revisionsstelle ist sicher eine Möglichkeit; vorstellbar ist auch die Einführung eines Ad-hoc-Prüforgans innerhalb oder ausserhalb der Gesellschaft.»
- «Eine Verletzung der Pflichten betreffend Sorgfaltsprüfung und/oder Berichterstattung bzw. die Nichterfüllung einer Aufgabe im Bereich Menschenrechte [...] bei Auslandaktivitäten würde eine **Verantwortlichkeit des Verwaltungsrats** begründen. [...] Es wäre auch denkbar, eine neue **Strafbestimmung** zu schaffen, welche Personen bestrafen würde, die ihre Pflichten hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte [...] nicht erfüllt haben». In diesem Zusammenhang spricht der Bericht mit Verweis auf die «disziplinierende Wirkung des Haftungsrechts» auch die **Haftung** an (wobei diese Wirkung in Frage gestellt werden muss, wenn die Verantwortlichkeit des Verwaltungsrats an die Voraussetzungen gemäss OR Art. 754 geknüpft wird).

Damit die Schweiz ihre Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte im Ausland erfüllen kann, **müssen diese Vorschläge kumulativ umgesetzt werden**. Dann entsprechen sie in etwa dem Minimum, das die Koalition «[Recht ohne Grenzen](#)» - der auch FIAN Schweiz angehört – fordert.

Mit der Umsetzung dieser Vorschläge würde sich die Schweiz zumindest teilweise im Rahmen bestehender Regelungen bewegen: Wie der Bericht selber darlegt, kennt z.B. Grossbritannien die Pflicht zur Berücksichtigung der langfristigen Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit auf die Gesellschaft oder kennen Dänemark und Frankreich die Berichterstattungspflicht betreffend Menschenrechte.

Zusammenfassend gesagt, bilden die Massnahmenvorschläge eine **gute Grundlage für die Gesetzgebung** – wenn sie **kumulativ und ohne Abstriche** umgesetzt werden. Ob sie allerdings ausreichend sind – gerade im Bereich der Haftung der Muttergesellschaften – ist noch nicht klar und muss bei der gesetzgeberischen Arbeit geprüft werden.

Umfassende Herangehensweise nötig

Auch wenn der Bericht das Thema Rohstoffe hervorhebt, darf sich die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen nicht nur an diesem Sektor orientieren: **Grosse menschenrechtliche Probleme verursacht z.B. auch das landgrabbing**, d.h. die quasilegale bis gewaltsame Landaneignung durch Agrarunternehmen, verbunden mit Umsiedlungen und Vertreibungen, Industrialisierung der Landwirtschaft und Umweltverschmutzung, Verminderung des Arbeitsangebots und der Grundnahrungsmittelproduktion. Auch wenn nur wenige schweizerische Unternehmen direkt landwirtschaftliche Aktivitäten im Ausland verfolgen, sind vermutlich Tausende von schweizerischen Pensionskassen, Versicherungen, Banken, Investment- und Fondsgesellschaften u.ä. mit Investitionen, Beteiligungen und Krediten – bewusst oder unbewusst – in *landgrabbing* involviert. Unternehmen derselben Art sind auch an der **Nahrungsmittelspekulation** beteiligt, d.h. sie tätigen (spekulative) Anlagen in Agrarrohstoffe und tragen so zur Steigerung und Destabilisierung der Grundnahrungsmittelpreise im Globalen Süden bei.

Der Bericht fokussiert die möglichen Massnahmen, ausgehend vom Postulatstext, teilweise auf die Aktiengesellschaften, führt aber selbst aus: «Nichtsdestotrotz stellt sich die Frage, ob nicht eine rechtsformneutrale Regelung vorgesehen werden sollte [...]. Ob die für die Menschenrechte [...] potentiell schädliche Aktivität von einem Unternehmen im Rechtskleid einer Genossenschaft, Kollektivgesellschaft oder Aktiengesellschaft ausgeht, erscheint mit Blick auf die verfolgten Ziele vollkommen zweitrangig». Das Glossar im Anhang 2 des Berichts zählt auch die GmbH, Kommanditaktiengesellschaft, Investmentgesellschaft mit variablem Kapital SICAV, Investmentgesellschaft mit festem Kapital SICAF, Kommanditgesellschaft und Kommanditgesellschaft für Kollektive Kapitalanlagen KGK als Unternehmen in einem umfassenden Sinne auf. FIAN Schweiz unterstützt dieses **umfassende Verständnis von möglicherweise betroffenen Unternehmensformen**.

Auch für den Begriff der «Auslandaktivitäten» bietet das Glossar ein erfreulich weites Verständnis: «jede (wirtschaftliche) Tätigkeit [...] eines Unternehmens [...], die einen internationalen Bezug (Auslandbezug) aufweist», bzw. «alles, was durch die Tätigkeit des Unternehmens verursacht oder wesentlich mit verursacht (*contribute*) wird». Unter diese Auffassung fallen auch **Investitionen, Beteiligungen und Kredite an Agrarunternehmen im Globalen Süden sowie Anlagen in Agrarrohstoffe**. Damit wären alle Firmen, die solche Anlagen und Beteiligungen anbieten oder tätigen bzw. entsprechende Unternehmen finanzieren, zur Einführung von Massnahmen zur Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet: Also **Banken, Investment- und Fondsgesellschaften, Pensionskassen, Versicherungen und weitere Unternehmen**.

Keine Güterabwägung zwischen Menschenrechten und Wirtschaftsinteressen

FIAN Schweiz kann keinesfalls akzeptieren, dass der Bericht an mindestens einer Stelle zu einer Güterabwägung zwischen Menschenrechten und Wirtschaftsinteressen neigt: «Mit Bezug auf die mögliche Einführung von Massnahmen [...] sind allerdings einige Aspekte hervorzuheben: - Die Attraktivität des Schweizer Wirtschaftsstandorts: Es gilt, das richtige Gleichgewicht zu finden, um die multinationalen Unternehmen nicht zu vertreiben [...]». Den Menschenrechten kommt im Sinne der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 gegenüber anderen Interessen immer Vorrang zu.

Keine Angst vor dem eigenen Mut

Der Bericht zeigt erstaunlich klar die nötigen Handlungsansätze auf. Doch scheinen die Autoren dann vor deren konsequenter Umsetzung zurückzuschrecken, indem sie diese mit Schlagworten wie «internationale Harmonisierung» und «multilaterale Initiativen» vernebeln:

- «Die Vereinheitlichung des materiellen Rechts mit demjenigen der umliegenden Rechtsordnungen bleibt ein Ziel»: Dieses Ziel soll die Schweiz nicht davon abhalten, eine **Vorreiterrolle** zu übernehmen – wie ja der Bericht selbst anregt – und darauf hinzuwirken, dass sich die umliegenden Rechtsordnungen mit derjenigen der Schweiz harmonisieren.
- «Es geht darum, das Bewusstsein der Leitungsorgane der multinationalen Unternehmen zu schärfen»: Ja schon, aber bei weitem nicht nur! Letztendlich geht es darum, das **Handeln der Unternehmen menschenrechtskonform** zu machen.

-
- « [...] so kann sich die Schweiz dennoch regelmässig mit anderen Staaten [...] austauschen und sich vermehrt an bestehenden Initiativen beteiligen. Es wäre auch denkbar, dass die Schweiz zusammen mit anderen gleichgesinnten Staaten [...] eine multilaterale Initiative ergreift, um die Umsetzung von Sorgfaltspflichten und Berichterstattung voranzutreiben. Beispielsweise könnte die Thematik auf die Agenda von regionalen Organisationen gebracht werden, oder eine engere Zusammenarbeit mit Staaten [...] geprüft werden»: Das tönt dann doch wieder sehr vage, zurückhaltend und unverbindlich. Die Schweiz darf sich der Verantwortung, verbindliche Regelungen im nationalen Recht einzuführen, **nicht durch multilateralen, jedoch unverbindlichen Aktivismus entziehen.**

Handeln ist menschenrechtliche Pflicht: Bundesrat und Parlament sind gefordert

Es geht gar nicht mehr um die Frage, *ob* Regelungen zum Schutz der Menschenrechte einzuführen sind, sondern nur noch darum, *wie*: Die Schweiz muss gemäss den [«Maastrichter Prinzipien zu den Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte»](#) «die notwendigen Massnahmen ergreifen um sicherzustellen, dass nicht-staatliche Akteure [...] wie Privatpersonen und Organisationen, transnationale Konzerne und andere Firmen, den Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nicht unmöglich machen oder beeinträchtigen. Diese Massnahmen schliessen Verwaltungs-, Gesetzgebungs-, Untersuchungs-, Rechtsprechungs- und andere Massnahmen ein».

Wir gehen davon aus, dass sich der Bundesrat bewusst ist, dass seine Aufgaben mit der Veröffentlichung des Berichts nicht getan sind, sondern nun erst recht anfangen: Der Regierung obliegt es nun, eine Gesetzgebungsvorlage mit entsprechender Botschaft auszuarbeiten und dem Parlament zu unterbreiten. Dieses steht – als legislatives Organ – ebenso sehr vor der Aufgabe, die entsprechende Gesetzgebung an die Hand zu nehmen. Sowohl Bundesrat wie Parlament sind als Organe des Staates menschenrechtliche Verpflichtungsträger.
