



2. Mai 2014

**Rechtsvergleichender Bericht. Sorgfaltsprüfung bezüglich
Menschenrechten und Umwelt
im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen**

**Bericht in Erfüllung des Postulates 12.3980,
Aussenpolitische Kommission Nationalrat, 30. Oktober 2012**

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag

Am 30. Oktober 2012 verabschiedete die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats das Postulat 12.3980: «Rechtsvergleichender Bericht. Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen».

Der eingereichte Text lautet wie folgt:

«Der Bundesrat wird beauftragt, dem Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung ein Mandat zur Erstellung eines rechtsvergleichenden Berichtes zu erteilen. Darin soll aufgezeigt werden, wie Verwaltungsratsmitglieder verpflichtet werden können, bei sämtlichen Auslandaktivitäten ihres Unternehmens eine vorgängige Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt (gemäss 'Due Diligence'-Definition von John Ruggie) durchzuführen, und wie die öffentliche Rechenschaftsablage (Reporting) über die zu diesem Zweck getroffenen Massnahmen geregelt wird. Auf Basis dieser rechtsvergleichenden Studie soll der Bundesrat für die Schweiz geeignete Lösungen aufzeigen, dies koordiniert mit anderen Ländern und/oder Staatengemeinschaften.»

Der Bundesrat beantragte am 30. Januar 2013 die Annahme des Postulats. Der Nationalrat hat das Postulat am 13. März 2013 angenommen.

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat. Er hat dafür beim Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung (SIR) ein Gutachten eingeholt (**Anhang 1**). In der Empfehlung 12 zum Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013 hat der Bundesrat zudem erklärt, dass auf der Grundlage des vorliegenden Berichts der gesetzgeberische Handlungsbedarf für die Schweiz geprüft werden soll.

1.2 Situation im Rohstoffbereich

Am 27. März 2013 hat der Bundesrat den Grundlagenbericht Rohstoffe des EDA, des eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) und des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) verabschiedet¹. Die Schweiz ist demnach weltweit einer der wichtigsten Rohstoffhandelsplätze. Ferner haben bedeutende Unternehmen im Bereich der Rohstoffextraktion ihren Sitz in der Schweiz².

In jüngster Zeit stösst der Rohstoffsektor namentlich aufgrund seiner wirtschaftlichen Bedeutung weltweit auf zunehmendes Interesse. Auch in der Schweiz ist die Rohstoffbranche verstärkt Gegenstand wissenschaftlicher Studien, und Nichtregierungsorganisationen (NGO), Politikerinnen und Politiker sowie Medien stellen vermehrt Fragen zu den wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen und Risiken, die sich aus der Präsenz der zahlreichen Rohstoffunternehmen in der Schweiz ergeben könnten.

Geltend gemachte Herausforderungen oder Missstände in den rohstoffexportierenden Ländern umfassen nebst Korruptionspraktiken, Schwächung der Rechtsstaatlichkeit, Steuerflucht und Steuervermeidung auch Menschenrechtsverletzungen und Umweltverschmutzung bis hin zur Finanzierung von Konflikten³. Deshalb wird eine erhöhte Transparenz gefordert. Zudem werden Fragen der konzerninternen Gewinnverrechnung und -besteuerung in Sitzstaaten der involvierten multinationalen Unternehmungen intensiv diskutiert.

Die im Postulat 12.3980 angesprochenen Umweltschutz- und Menschenrechtsaspekte sind somit insbesondere auch im Rohstoffsektor von zentraler Bedeutung. Deswegen sind die in der Schweiz angesiedelten Rohstoff-Unternehmen herausgefordert, ihre besondere Verantwortung wahrzunehmen und Menschenrechte und Umwelt-Standards zu respektieren.

1.3 Problematik für die Schweiz

Laut Artikel 54 der Bundesverfassung trägt der Bund namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

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. In diesen Fällen besteht zudem das Risiko von negativen Auswirkungen auf die Reputation der Schweiz. Die im Postulat 12.3980 angesprochenen Umweltschutz- und Menschenrechtsaspekte sind insbesondere auch im Rohstoffsektor von zentraler Bedeutung, und innerhalb des Rohstoffsektors insbesondere im Bereich der Extraktion. Vor diesem Hintergrund bedeutet die Position als weltweit führender Handelsplatz für Rohstoffe für die Schweiz auch bezüglich der Einhaltung von Menschenrechten, Umwelt- und Sozialstandards eine Herausforderung. Mit der Massnahme 18 des Aktionsplans Grüne Wirtschaft sieht der Bundesrat deshalb vor, die ökologische Verantwortung der Rohstoffbranche zu stärken und,

¹ Der Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013 kann unter folgendem Link abgerufen werden: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30133.pdf>.
S. auch Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen vom 26. März 2014 (<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34214.pdf>).

² Vgl. Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013, S. 5 ff.

³ Vgl. Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013, S. 5 und S. 17 f.

dass sich die Schweiz international aktiv dafür engagiert⁴. Ferner ist die Botschaft zur Revision des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) zu erwähnen⁵ und namentlich auf die Vorschläge in Art. 35d bis Art. 35f E-USG hinzuweisen⁶. Diese Gesetzesrevision gilt als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)».

Eine besondere Verantwortung und eine damit verbundene Gefahr für den guten Ruf des Landes begründen auch die in der Schweiz ansässigen privaten Sicherheitsfirmen, welche in ausländischen Konflikt- und Krisengebieten tätig waren bzw. nach wie vor sind. Im Bereich der Sicherheitsunternehmen hat der Gesetzgeber rasch reagiert und das Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten Sicherheitsdienstleistungen (BPS) vom 27. September 2013 (BBI 2013, 7353) erarbeitet. Dieses bezweckt u.a. die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte (Art. 1 Bst. d BPS). Es verbietet den in der Schweiz ansässigen Sicherheitsunternehmen die Teilnahme an Feindseligkeiten im Ausland und diese dürfen auch keine Tätigkeiten ausüben, welche schwere Menschenrechtsverletzungen begünstigen. Das BPS verlangt von den privaten Sicherheitsunternehmen ferner, dem internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister vom 9. November 2010⁷ beizutreten. Mit dem Beitritt verpflichten sie sich, im Rahmen ihrer Tätigkeit die Menschenrechte zu achten und das humanitäre Völkerrecht einzuhalten. Die Initiative für dieses Dokument, das erste dieser Art, wurde gemeinsam von der Schweiz und verschiedenen Branchenverbänden lanciert. Unterstützt wurde es zudem von humanitären Organisationen und der Zivilgesellschaft. Der internationale Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister verlangt im Sinne eines allgemeinen Prinzips die Anwendung von Sorgfaltspflichten («due diligence»; Art. 21 des Verhaltenskodexes). Ausdrücklich wiederholt wird es in den Bereichen Personalselektion und Wahl der Subunternehmer (Art. 45 und 50 des Verhaltenskodexes). Diese Lösungsmuster haben richtungsweisende Bedeutung für Bereiche, die aus Sicht der Menschenrechte und des Umweltschutzes eine erhöhte Sensibilität aufweisen.

2 Massnahmen im internationalen Bereich bzw. in anderen Ländern

2.1 Standards im Bereich der verantwortungsvollen Unternehmensführung

Im Bereich der verantwortungsvollen Unternehmensführung (Corporate Social Responsibility) haben Staaten, internationale Organisationen bzw. Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen unter namhafter Beteiligung der Schweiz verschiedene Instrumente entwickelt, die u.a. die Sorgfaltsprüfung und/oder Berichterstattung im Bereich Menschenrechte und

⁴ Bericht vom 8. März 2013, Grüne Wirtschaft: Berichterstattung und Aktionsplan, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29912.pdf>.

⁵ <http://www.bafu.admin.ch/wirtschaft/11350/13167/index.html?lang=de>.

⁶ Diese Artikel sehen vor, dass der Bundesrat im Einklang mit internationalen Vorschriften vorschreiben kann, dass Hersteller, Importeure und Händler von Produkten, deren Herstellung, Verwendung oder Entsorgung die Umwelt erheblich belasten, die Käufer über die Auswirkungen dieser Produkte auf die Umwelt informieren müssen. Weiter soll dem Bundesrat eine Kompetenz erteilt werden, Kategorien von Herstellern und Händlern zu verpflichten, bei Rohstoffen oder Produkten, welche die Umwelt erheblich belasten, dem Bund Bericht zu erstatten, ob und wie beim Anbau oder bei der Herstellung international anerkannte Standards eingehalten werden und Umweltauswirkungen von ökologisch bedeutenden Prozessen in der Wertschöpfungskette gesenkt werden könnten. Schliesslich schlägt der Bundesrat vor, dass er unter Berücksichtigung international anerkannter Standards Anforderungen an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten stellen kann, wenn die Rohstoffe und Produkte nicht im Einklang mit den anwendbaren Umweltvorschriften und weiteren Vorschriften des Ursprungslandes angebaut, abgebaut, hergestellt oder gehandelt worden sind; oder der Anbau, Abbau oder die Herstellung der Rohstoffe und Produkte die Umwelt erheblich belastet. All diese Regelungen betreffen allerdings nur Produkte und Rohstoffe, welche in die Schweiz importiert werden.

⁷ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/21140.pdf>.

Umweltschutz betreffen. Sie setzen zum Teil auf eine Kombination von freiwillig übernommenen Pflichten der Unternehmen und staatliche Vorgaben. Zu erwähnen sind etwa die folgenden Ansätze, welche die Schweiz finanziell unterstützt oder die von Organisationen stammen, denen die Schweiz angehört:

- **Der UN Global Compact 2000**

Beim UN Global Compact handelt es sich um eine von der UNO initiierte, als Netzwerk konzipierte, freiwillige Plattform von Unternehmen und Organisationen, das die Selbstverpflichtung im Bereich der Nachhaltigkeit und der verantwortlichen Unternehmensführung unterstützt⁸. Der UN Global Compact ist der ersten Generation von «multi-stakeholder» Initiativen zuzuordnen.

- **Die UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte 2011**

Die UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte geben erstmals einen international anerkannten Referenzrahmen vor, wie mit Bezug auf unternehmerische Tätigkeiten Staaten vor Menschenrechtsverletzungen schützen und Unternehmen die Menschenrechte respektieren sowie der Zugang zu effektiver Wiedergutmachung für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen garantiert werden müssen. Die UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte sehen vor, dass Staaten einen «smart mix» aus verbindlichen und unverbindlichen Massnahmen bei der Umsetzung anwenden⁹. Die Schweiz unterstützte die Entwicklung der UNO-Leitlinien und erarbeitet bis Dezember 2014 in Erfüllung des Postulats 12.3503 von Graffenried eine Strategie für deren Umsetzung.

- **Die aktualisierten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen von 2011¹⁰**

Einzelne Elemente der UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte wurden bei der Aktualisierung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im Jahr 2011 übernommen. So sollen Unternehmen im Rahmen der international anerkannten Menschenrechte, der von den Ländern, in denen sie tätig sind, eingegangenen internationalen Menschenrechtsverpflichtungen sowie der einschlägigen nationalen Gesetze und Vorschriften, je nach ihrer Größe, der Art und des Kontextes ihrer Geschäftstätigkeit und dem Ausmaß der Risiken von negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht (Due Diligence) nachkommen¹¹.

Die OECD-Leitsätze enthalten Empfehlungen von Regierungen an Unternehmen, wobei die Regierungen sich zur Förderung derselben verpflichtet haben. Dazu hat der Rat der OECD u.a. die Einrichtung von nationalen Kontaktpunkten (NKP) beschlossen. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) führt den NKP der Schweiz¹².

⁸ S. Gutachten Institut für Rechtsvergleichung SIR vom 6. September 2013, S. 14 f., und Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013, S. 37.

⁹ Vgl. Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013, S. 34, und Gutachten Institut für Rechtsvergleichung SIR vom 6. September 2013, S. 15 f.

¹⁰ Vgl. Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013, S. 37 f., und Gutachten Institut für Rechtsvergleichung SIR vom 6. September 2013, S. 15 f.

¹¹ Vgl. Kapitel IV. OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Ausgabe 2011.

¹² Vgl. die Verordnung über die Organisation des Nationalen Kontaktpunktes für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und über seinen Beirat (NKPV-OECD; SR 946.15). Der Bundesrat hat die Organisation und Arbeitsweise des NKP per 1. Mai 2013 reorganisiert.

- **Die Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der internationalen Arbeitsorganisation (ILO)**¹³

Die Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik wurde 1977 vom Verwaltungsrat der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) verabschiedet und seither wiederholt aktualisiert, zuletzt 2006. Die darin formulierten Prinzipien bieten Orientierung für multinationale Unternehmen, Regierungen und Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen in fünf Gebieten: allgemeine Politiken, Beschäftigung, Training/Ausbildung, Arbeits- und Lebensbedingungen sowie industrielle Beziehungen/Sozialpartnerschaft. Das ILO-Programm für multinationale Unternehmen hat einen Helpdesk eingerichtet, der Fragen von Unternehmen und Arbeitnehmern zur konkreten Umsetzung der Erklärung und den verschiedenen darin angesprochenen Themen beantwortet.
- **Standards der internationalen Normierungsorganisation (ISO)**¹⁴

Eine ISO-Norm ist eine von der Internationalen Organisation für Normung (ISO) publizierte Norm. Normung bezeichnet die Formulierung, Herausgabe und Anwendung von Regeln, Leitlinien oder Merkmalen durch eine anerkannte Organisation und deren Normengremien. Die Festlegungen werden im Konsens erstellt und von einer anerkannten Institution angenommen. Im Bereich der Menschenrechte und des Umweltschutzes kann namentlich auf den ISO Standard 26000:2010¹⁵ zur sozialen Verantwortung sowie die Standards 14000¹⁶ im Bereich des Umweltmanagements, der Treibhausgas-Erfassung sowie des Reportings und zum Öko-Design verwiesen werden.
- **Richtlinien der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD/CNUCED) von 2008 zu Indikatoren der verantwortungsvollen Unternehmensführung in Jahresberichten**¹⁷

Die Richtlinien der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung dienen der Harmonisierung von bewährten Methoden in der Jahresberichterstattung und sollen einen Beitrag zum positiven wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt insbesondere von Entwicklungsländern leisten.
- **Global Reporting Initiative (GRI)**¹⁸

Die Global Reporting Initiative hat Richtlinien für die Nachhaltigkeitsberichterstattung entwickelt und stellt diese Grossunternehmen, kleineren und mittleren Unternehmen (KMU), Regierungen und Nichtregierungsorganisationen (NGO) zur Verfügung.

¹³ Vgl. Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013, S. 37, und Gutachten Institut für Rechtsvergleichung SIR vom 6. September 2013, S. 14.

¹⁴ Vgl. Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013, S. 37, und Gutachten Institut für Rechtsvergleichung SIR vom 6. September 2013, S. 15.

¹⁵ [http://www.iso.org/iso/home/standards/iso26000.htm?=.](http://www.iso.org/iso/home/standards/iso26000.htm?=)

¹⁶ [http://www.iso.org/iso/home/standards/management-standards/iso14000.htm?=.](http://www.iso.org/iso/home/standards/management-standards/iso14000.htm?=)

¹⁷ Gutachten Institut für Rechtsvergleichung SIR vom 6. September 2013, S. 17.

¹⁸ Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013, S. 30, und Gutachten Institut für Rechtsvergleichung SIR vom 6. September 2013, S. 17.

2.2 Spezifische Massnahmen im Rohstoffsektor

Im Rohstoffsektor ist insbesondere auf folgende Initiativen und Regulierungen hinzuweisen:

- **OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High Risk Areas**¹⁹
Die OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High Risk Areas richtet sich an in Konfliktgebieten tätige, rohstofffördernde Unternehmen und unterstützt diese bei der Identifizierung von Risiken und bei der Wahrnehmung ihrer Sorgfaltspflicht für die Lieferkette.
- **Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)**²⁰
Die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) wurde von Regierungen, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen (NGO) gegründet. Sie richtet sich an rohstoffreiche Staaten und soll die Offenlegung in jährlichen Berichten von Zahlungsströmen dienen, die aus rohstofffördernden Unternehmen als Abgaben an den Staat gehen (Förderung der Transparenz).
- **Umweltübereinkommen der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UN-ECE)**²¹
Verschiedene Umweltübereinkommen der UN-ECE sollen negative grenzüberschreitende Umweltauswirkungen von bestimmten Vorhaben (z.B. Erdölraffinerien, Bergbau, etc.) vermindern.
- **Better Gold Initiative**²²
Die Schweiz hat im Oktober 2013 im Rahmen einer Public-Private-Partnership mit der Swiss Better Gold Association die Better Gold Initiative lanciert. Mit dieser Initiative sollen ein Markt für nachhaltig produziertes Gold aus kleinen und mittleren Minen gebildet, das Angebot an diesem Gold ausgebaut, die relevanten freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards gestärkt und die Akteure entlang der Wertschöpfungskette zusammengeführt werden. Der Ansatz kommt erstmals in Peru zur Anwendung. Eine Ausweitung auf weitere Länder ist vorgesehen.
- **Voluntary Principles on Security and Human Rights (VPSHR)**²³
Es handelt sich dabei um eine Initiative mit verschiedenen Akteuren (Zivilgesellschaft, Rohstoffindustrie, Mitgliedstaaten), die Menschenrechtsverletzungen durch Sicherheitskräfte im Rohstoffsektor verhindern soll.
- **Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen**²⁴
Die Verordnung ist in sämtlichen Mitgliedstaaten der EU direkt anwendbar. Nach Art. 4 Abs. 2 der Verordnung müssen die Marktteilnehmer die gebotene Sorgfalt walten lassen, wenn sie Holz oder Holzzeugnisse in den Verkehr bringen. Zu diesem Zweck müssen sie ein in der Verordnung genau umschriebenes Verfahren anwenden.

¹⁹ Vgl. Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013, S. 31, und Gutachten Institut für Rechtsvergleichung SIR vom 6. September 2013, S. 14.

²⁰ Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013, S. 38.

²¹ Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013, S. 35.

²² Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013, S. 38.

²³ Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013, S. 38.

²⁴ Vgl. Gutachten Institut für Rechtsvergleichung SIR vom 6. September 2013, S. 23.

- **Richtlinie 2013/34/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 (Rechnungslegungsrichtlinie)**²⁵

Die revidierte Rechnungslegungsrichtlinie verlangt von auf dem Gebiet des Holzschlags in Primärwäldern oder in der mineralgewinnenden Industrie tätigen nichtkотиerten, grossen Unternehmen und Unternehmen von öffentlichem Interesse, geleistete Zahlungen von mindestens 100'000 Euro an staatliche Stellen offenzulegen.

Die Richtlinie verpflichtet die Unternehmen in Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 3 u. a. zur Berichterstattung über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren (einschliesslich Informationen mit Bezug auf Arbeitnehmer- und Umweltbelange) im Lagebericht. Die Mitgliedstaaten können kleine und mittlere Unternehmen (KMU) von der Berichterstattung über nichtfinanzielle Indikatoren befreien²⁶.

- **Richtlinie 2013/50/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 betreffend die Änderungen der Transparenzrichtlinie 2004/109/EU**²⁷

Die revidierte Transparenzrichtlinie verlangt von auf dem Gebiet des Holzschlags in Primärwäldern oder in der mineralgewinnenden Industrie tätigen börsenkotierten Unternehmen, geleistete Zahlungen von mindestens 100'000 Euro an staatliche Stellen offenzulegen.

2.3 Massnahmen in anderen Ländern

Das Gutachten des SIR (Anhang 1) legt dar, dass in keiner der untersuchten Rechtsordnungen eine für alle Unternehmen geltende ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung besteht, wonach spezifisch vor Auslandaktivitäten eine Sorgfaltsprüfung über Menschenrechts- und Umweltauswirkungen durchzuführen oder Rechenschaft darüber abzulegen wäre. Es lassen sich aber verschiedene Mechanismen identifizieren, mit welchen das Durchführen einer Sorgfaltsprüfung sowie die Rechenschaftsablage mindestens gefördert werden soll. Dabei zeigt die Praxis in den untersuchten Rechtsordnungen kein einheitliches, sondern ein heterogenes Bild²⁸:

- a. Dänemark und Frankreich kennen für grosse und/oder börsenkotierte Unternehmen bereits eine gesetzlich verankerte Pflicht zur Berichterstattung betreffend Menschenrechte und Umweltschutz im Rahmen des Jahresberichts. Die Berichterstattung des Unternehmens informiert über das Bestehen bzw. Nichtbestehen (comply or explain) von Strategien, deren Umsetzung sowie die Resultate. Auch auf EU-Ebene gehen die letzten Entwicklungen in eine ähnliche Richtung²⁹.
- b. Im Vereinigten Königreich sind die Direktoren³⁰ einer Gesellschaft gesetzlich zur Berücksichtigung der langfristigen Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit auf die Ge-

²⁵ In Kraft seit 19. Juli 2013 (Art. 54 RL 2013/34/EU).

²⁶ Vgl. Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013, S. 29, und Gutachten Institut für Rechtsvergleichung SIR vom 6. September 2013, S. 20.

²⁷ In Kraft seit 26. November 2013 (Art. 6 RL 2013/50/EU).

²⁸ Vgl. Gutachten Institut für Rechtsvergleichung SIR vom 6. September 2013, S. 2, S. 22 f., S. 30 oben, S. 32 f., S. 39.

²⁹ Siehe z.B. unter http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-29_de.htm?locale=en und http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-124_en.htm.

³⁰ Die Directors (namentlich in einer private limited company Ltd; <https://www.gov.uk/running-a-limited-company/directors-responsibilities>) sind in etwa gleichzusetzen mit dem Verwaltungsrat der AG oder den Geschäftsführern der GmbH (man spricht auch vom board of directors und meint damit in der Regel das oberste Exekutivorgan der Gesellschaft). Die Stellung (Funktion, Rechte, Pflichten, etc.) richtet sich nach dem ausländischen Gesellschaftsrecht, in welchem die Gesellschaften teilweise anders konzipiert sind als im Schweizerischen Recht.

sellschaft und die Umwelt sowie zur Offenlegung nichtfinanzieller Indikatoren, namentlich im Bereich Umweltschutz, verpflichtet.

- c. In den anderen Rechtsordnungen der untersuchten Länder bzw. Staatengemeinschaften bestehen Ansätze zur Förderung von Massnahmen, die eine Pflicht zur Durchführung einer Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit Auslandaktivitäten der Unternehmen bzw. eine entsprechende Berichterstattung punktuell vorsehen oder fördern:
- Eine Pflicht zur Berichterstattung über spezifische, auf gewisse Staaten und/oder Themenbereiche (z.B. Mineralien) bezogene Informationen (Offenlegung von Zahlungen an Regierungen bestimmter Länder, Verwendung von bestimmten Produkten, etc.), wie der EU (vgl. oben, Ziff. 2.2) und in den USA. Besondere Bedeutung kommt dabei den folgenden beiden Regelungen der USA zu:
 - **Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act vom 21. Juli 2010**³¹

Gemäss section 1504 sind börsenkotierte, rohstofffördernde und -exportierende Unternehmen im Öl-, Gas- oder Mineralien-Sektor verpflichtet, ab September 2013 auf Länder- und Projektbasis ihre Zahlungen ab 100'000 US Dollar an die in- und an ausländische Regierungen für den Zugang zu den Rohstoffen offenzulegen.

Gemäss section 1502 müssen mit Konfliktmineralien aus der Demokratischen Republik Kongo oder einem angrenzenden Staat arbeitende, in den USA börsenkotierte Produzenten und deren Zulieferer seit Januar 2013 die Herkunft der Mineralien sowie die vom Unternehmen ergriffenen Sorgfaltspflichten bezüglich der Zulieferkette in einem Bericht an die US Security and Exchange Commission (SEC, Börsenaufsichtsbehörde) und zusätzlich auf der Internetseite des Unternehmens offenlegen.

Gegen die Ausführungsbestimmungen der SEC zur Umsetzung des Dodd Frank Acts ist ein Gerichtsverfahren hängig.
 - **The California Transparency in Supply Chains Act of 2010**

Im Bundesstaat Kalifornien müssen Unternehmen (Detailhändler oder Produzenten mit mehr als 100 Mio. US Dollar) ihre Vorkehrungen offenlegen, mit welchen sie sicherstellen, dass in der Lieferkette keine Sklaverei und Menschenhandel stattfindet.
 - In den Vereinigten Staaten wird die Durchführung von Sorgfaltsprüfungen mittels einer Haftungsregelung erreicht. Wird der Nachweis der Durchführung einer institutionalisierten Sorgfaltsprüfung gemäss standardisierten Richtlinien erbracht, entfällt oder reduziert sich die Haftung der Organe.
 - Die Förderung der Berichterstattung durch Hilfestellungen (Zurverfügungstellung von Anleitungen und Richtlinien) oder durch Anreize, z.B. mittels Verleihung von Preisen oder Erstellung von Rankings.

Ebenfalls erwähnt werden kann hier der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Ra-

³¹ Vgl. Gutachten Institut für Rechtsvergleichung SIR vom 6. September 2013, S. 27 und S. 38, sowie Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013, S. 38.

tes im Hinblick auf die Offenlegung nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte grosse Gesellschaften und Konzerne. Demnach würden die betroffenen Gesellschaften verpflichtet, in ihrem Geschäftsbericht wesentliche Informationen offenzulegen über Massnahmen, Resultate und Risiken, inklusive der angemessenen Sorgfalt, welche sie anwenden. Offenlegungspflichtig wären zudem nicht-finanzielle Leistungskennzahlen betreffend relevante Umweltaspekte, sozial- und arbeitnehmerbezogene Belange, Einhaltung der Menschenrechte, Anti-Korruptions- und Bestechungsaspekte und Vielfalt im Verwaltungsrat³².

3. Vorschläge für eine Regelung im Schweizer Recht

3.1 Allgemeines

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 Menschenrechte³³ und anderer internationaler Standards im Bereich der Menschenrechte und des Umweltschutzes 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 und beim Schutz der Umwelt. Dies auch auf dem Gebiet der unternehmerischen Tätigkeiten internationaler Konzerne, die ihren Sitz in der Schweiz haben und nach Schweizer Vorschriften organisiert sind.

Das schweizerische Gesellschaftsrecht erlaubt es den Unternehmern (und Investoren), ihr unternehmerisches Risiko zu beschränken. Die Gesellschaft haftet nur mit dem Gesellschaftsvermögen und nicht mit jenem der Gesellschafter für ihre Schulden. Dieses Prinzip gilt auch, wenn eine juristische Person eine Tochtergesellschaft gründet. Jede Tochtergesellschaft haftet (grundsätzlich) allein für ihre Verbindlichkeiten, unter Einschluss der Haftung für Schäden aus unerlaubten Handlungen. Dieses System fördert durch die Möglichkeit der Beschränkung der wirtschaftlichen Risiken dank der Gründung einer juristischen Person zwar das Unternehmertum, es darf aber nicht in missbräuchlicher Weise verwendet werden, beispielsweise um den Verpflichtungen hinsichtlich der Einhaltung von Menschenrechten und des Umweltschutzes zu entgehen.

Gestützt auf die UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte müssten die Unternehmen es vermeiden, durch ihre eigene Tätigkeit nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verursachen; sie sollten auch darum bemüht sein, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verhüten, die mit ihrer Geschäftstätigkeit unmittelbar verbunden sind, selbst wenn sie nicht zu diesen Auswirkungen beitragen (§ 13). Es wäre jedoch illusorisch, sämtliche Handlungen von Tochtergesellschaften und deren Organen (oder auch der Subunternehmer) direkt der Muttergesellschaft resp. ihrer Konzernleitung zuzurechnen. Dies würde im Ergebnis zu einer Haftung der Führungsorgane der Muttergesellschaft für Handlungen von Dritten führen, obgleich letztere aus juristischer Sicht den Tochtergesellschaften keine direkten Anweisungen erteilen können. Mit anderen Worten müssen die Organe der Tochtergesellschaften in erster Linie ihrer Tochtergesellschaft gegenüber Rechenschaft ablegen und in deren Interesse handeln. Demgegenüber wäre es vorstellbar, die Pflichten der Muttergesellschaft hinsichtlich des Managements von Risiken, die sich aus der Verletzung von Menschenrechten oder der Umweltschutzgesetzgebung ergeben, zu präzisieren. Die Pflicht der Organe würde sich demnach darauf beschränken, die erforderlichen Schritte mit der

³² Siehe unter http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-124_en.htm.

³³ Die Schweiz erarbeitet unter Federführung des EDA und WBF bis Dezember 2014 eine Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitlinien.

notwendigen Sorgfalt einzuführen, deren Umsetzung zu überwachen und wenn nötig korrigierende Massnahmen zu treffen. Eine derartige Regelung würde somit nicht die Grundprinzipien des Gesellschaftsrechts infrage stellen, namentlich hinsichtlich der Haftung der Organe der Muttergesellschaft für Handlungen der Tochtergesellschaften.

3.2 Mögliche Massnahmen

Wie oben ausgeführt, haben verschiedene Länder in spezifischen Bereichen bereits Massnahmen ergriffen, es existiert aber kein bewährtes, umfassendes Gesetzesmodell, das die Schweiz übernehmen könnte und das die Einhaltung der Menschenrechte und des Umweltschutzes garantieren würde, ohne die Unternehmen unnötig in ihren Aktivitäten zu beeinträchtigen.

Der schweizerische Gesetzgeber könnte in folgenden Bereichen im Gesellschaftsrecht ansetzen:

a. Aufgaben des Verwaltungsrats

Das Aktienrecht zählt die unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des Verwaltungsrats auf (Art. 716a des Obligationenrechts, OR; SR 220). Diese beinhalten insbesondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Oberleitung der Gesellschaft (z.B. die Festlegung der Organisation und die Überwachung der mit der Geschäftsführung betrauten Personen) und der Erstellung des jährlichen Geschäftsberichts.

Es wäre denkbar, den Aufgabenkatalog des Verwaltungsrats zu ergänzen, z.B. indem er verpflichtet würde, Massnahmen im Bereich der Einhaltung der Menschenrechte und des Umweltschutzes 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.

Eine derartige Aufgabe zwänge den Verwaltungsrat dazu, sich über die Auswirkungen der Aktivitäten seines Unternehmens auf die Menschenrechte und den Umweltschutz Gedanken zu machen. Die zu treffenden Massnahmen müssten dazu geeignet sein, Risiken zu identifizieren und zu reduzieren, und sie müssten in einem mehrstufigen Prozess konkretisiert werden.

b. Pflichten des Verwaltungsrats

Die Verwaltungsratsmitglieder müssen ihre Aufgaben mit aller Sorgfalt erfüllen und die Interessen der Gesellschaft in guten Treuen wahren (Art. 717 Abs. 1 OR).

Es ist nicht ausgeschlossen, dass zwischen den Sorgfaltspflichten und der Treuepflicht einerseits und der Beachtung der Menschenrechte und des Umweltschutzes andererseits ein gewisses Spannungsverhältnis entstehen kann.

Es wäre denkbar, die Beachtung der Menschenrechte und den Schutz der Umwelt als Pflicht des Verwaltungsrats zu statuieren. Eine solche Regelung würde die Interessen der Stakeholder, d.h. der anderen Interessengruppen, ins Zentrum der Anliegen des Verwaltungsrats stellen. Die Beachtung der Interessen der Gesellschaft bzw. des Unternehmens wäre nicht mehr das ausschliessliche Ziel des Verwaltungsrats.

Die Einführung einer entsprechenden Pflicht des Verwaltungsrats würde faktisch dazu führen, dass die Gesellschaft Vorgaben hinsichtlich der Beachtung der Menschenrechte und des Umweltschutzes implementieren müsste, wobei das Ergebnis (wahrscheinlich) kaum anders ausfallen würde, als wenn hierfür eine neue Aufgabe des Verwaltungsrats (siehe Bst. a oben) geschaffen würde.

c. Berichterstattung

Der Gesetzgeber könnte eine Pflicht der Gesellschaft zur Berichterstattung über die Implementierung von Massnahmen im Bereich der Einhaltung der Menschenrechte und des Umweltschutzes vorsehen. Diese Berichterstattungspflicht könnte eine (allfällige) neue Aufgabe oder Pflicht des Verwaltungsrats konkretisieren (vgl. oben). Sie könnte sich auch an der Bestimmung von Art. 961c Abs. 2 Ziff. 2 OR orientieren, die vorsieht, dass der Lagebericht Aufschluss über die Durchführung einer Risikobeurteilung geben muss. Diese Norm ist zwar nur auf Unternehmen anwendbar, die zur ordentlichen Revision verpflichtet sind (Art. 961 OR), sie beschränkt sich nichtsdestoweniger auf eine Berichterstattungspflicht, ohne an eine entsprechende ausdrückliche Aufgabe oder Pflicht des Verwaltungsrats anzuknüpfen.

Eine Berichterstattungspflicht muss nicht zwingend im Rahmen des Jahresberichts stattfinden; in Frage käme auch die Schaffung eines Ad-hoc-Berichts. Es könnte auch der Gesellschaft die Wahl überlassen werden, in welcher Form sie zu informieren gedenkt. Welche Lösung auch immer gewählt wird, scheint die Transparenz ein zentrales Element für die Einführung einer wirksamen Regulierung zu sein.

Ein allfälliger Bericht hinsichtlich der Beachtung der Menschenrechte und des Schutzes der Umwelt sollte nicht ausschliesslich die Aktionäre als Zielpublikum haben. Es gibt selbstredend ein öffentliches Interesse an einer weiteren Verbreitung dieser Informationen. Gleichwohl wäre wohl zu klären, ob der Bericht systematisch publiziert werden müsste oder ob sich die Gesellschaft darauf beschränken könnte, den Bericht denjenigen Personen zur Verfügung zu stellen, die ihn verlangen.

Mit Bezug auf den Inhalt des Berichts könnten sämtliche bzw. ein Teil der folgenden Punkte in Betracht gezogen werden:

- Beschreibung der eingeführten Massnahmen;
- Umschreibung der identifizierten Risiken und der Massnahmen zu deren Reduktion;
- Information über die Umsetzung und das Monitoring der eingeführten Massnahmen.

d. Prüfung

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. Die interne oder externe Überprüfung setzt allerdings voraus, dass möglichst konkrete Vorgaben an das Handeln des Unternehmens bzw. des Verwaltungsrats bestehen oder geschaffen werden (sei es in [supra-]staatlichen oder in nichtstaatlichen Regelwerken, allenfalls auch verbunden durch einen Verweis). Je klarer die Handlungsvorgabe ist, desto aussagekräftiger wird das Resultat der Überprüfung. Die Prüfung und das Testat eines Revisors würden die Glaubwürdigkeit resp. das Gewicht der Berichterstattung über die Menschenrechte und die Umwelt erhöhen.

Die erwähnten Massnahmen könnten selbstverständlich auch kombiniert werden, die wichtigsten Kombinationsmöglichkeiten sind die folgenden (in aufsteigender Reihenfolge nach Verpflichtungsgrad):

- Berichterstattungspflicht + externe Prüfung
- Aufgabe des Verwaltungsrats + Berichterstattungspflicht
- Aufgabe des Verwaltungsrats + Berichterstattungspflicht + externe Prüfung
- Aufgabe und Verpflichtung des Verwaltungsrats + Berichterstattungspflicht + externe Prüfung

3.3 Sanktionsmechanismen

Eine Verletzung der Pflichten betreffend Sorgfaltsprüfung und/oder Berichterstattung bzw. die Nichterfüllung einer Aufgabe im Bereich Menschenrechte und Umweltschutz bei Auslandaktivitäten würde eine Verantwortlichkeit des Verwaltungsrats begründen, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 754 OR). Aufgrund der zumindest disziplinierenden Wirkung des Haftungsrechts, dürfte eine entsprechende gesetzliche Regelung allgemein zu einer Stärkung des Bewusstseins der Unternehmen und damit letztlich zu einem besseren Schutz der Menschenrechte und der Umwelt führen.

Darüber hinaus existieren verschiedene Strafbestimmungen, die bereits die Bestrafung von Personen vorsehen, welche unwahre Angaben über ihr Unternehmen verbreiten (vgl. Art. 152 Strafgesetzbuch, StGB; SR 311.0; unwahre Angaben über kaufmännische Gewerbe; vgl. auch Art. 23 des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb, UWG; SR 241, i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. b UWG). Es wäre auch denkbar, eine neue Strafbestimmung zu schaffen, welche Personen bestrafen würde, die ihre Pflichten hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte und des Umweltschutzes nicht erfüllt haben; diejenigen Personen, die es absichtlich unterlassen hätten, die notwendigen Vorkehrungen zu treffen (z.B. bei Nichterfüllung einer Aufgabe durch den Verwaltungsrat oder Verletzung einer spezifischen Sorgfaltspflicht), müssten Rechenschaft über ihre Tätigkeit ablegen.

Eine weitere, eher indirekte Sanktion wäre das Risiko eines Reputationsschadens für das Unternehmen, das seinen Verpflichtungen hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte und des Umweltschutzes nicht oder nur teilweise nachkommt. Falls der Gesetzgeber Massnahmen zur Berichterstattung vorsieht, würden die Öffentlichkeit und die NGO die Vorgehensweise der Unternehmen kritisch verfolgen. Die Wahrung des guten Rufs des Unternehmens und indirekt die Attraktivität des Unternehmens für Investoren hätten einen disziplinierenden Effekt auf die Leitungsorgane der Gesellschaft.

3.4 Ergänzende Massnahmen

Parallel zu den Massnahmen im Gesellschaftsrecht resp. Strafrecht könnte der Gesetzgeber auch die folgenden Instrumente in Betracht ziehen:

a. Verwaltungsrecht und Aufsichtsrecht

Die Erteilung bestimmter administrativer Bewilligungen oder Zulassungen könnte abhängig gemacht werden von der Einhaltung der Vorgaben im Bereich der Menschenrechte und der Umwelt (z.B. Sorgfaltspflicht und Berichterstattung). Dies gälte namentlich für die reglementierten Bereiche, die der Überwachung durch eine Aufsichtsbehörde unterliegen.

b. Öffentliches Beschaffungswesen und Subventionen

Im Rahmen einer öffentlichen Auftragsvergabe könnte das ausschreibende Gemeinwesen minimale Voraussetzungen hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte und des Umweltschutzes festlegen; die Vereinbarkeit solcher Vorschriften mit den Anforderungen der WTO müssten noch genau geprüft werden. Dasselbe könnte gelten, wenn der Staat Subventionen zuspricht.

3.5 Persönlicher Geltungsbereich

Der Text des Postulats 12.3980 trifft keine Unterscheidung aufgrund der Grösse des Unternehmens und scheint sich in erster Linie auf die Aktiengesellschaft zu beziehen. Nichtsdestotrotz stellt sich die Frage, ob nicht eine rechtsformneutrale Regelung vorgesehen werden

sollte, welche den eingegangenen Risiken Rechnung trägt. Ob die für die Menschenrechte und die Umwelt potentiell schädliche Aktivität von einem Unternehmen im Rechtskleid einer Genossenschaft, Kollektivgesellschaft oder Aktiengesellschaft ausgeht, erscheint mit Blick auf die verfolgten Ziele vollkommen zweitrangig. Umgekehrt ist zu vermuten, dass das Risiko bei Auslandaktivitäten von Kleinstunternehmen im Allgemeinen eher begrenzt sein dürfte. Eine Möglichkeit, die Unternehmen gezielt zu erfassen, wäre die Einführung eines Schwellenwerts (wie dies bereits bei der ordentlichen Revision der Jahresrechnung der Fall ist), ab welchem die Unternehmen den verschärften Anforderungen unterstünden. Die Schwelle könnte sogar kombiniert werden mit einem (eventuell auch zeitlich begrenzten) Opting-out für Gesellschaften, die ein sehr beschränktes Risiko aufweisen. Umgekehrt könnten die kleinen Unternehmen, deren Aktivitäten ein erhöhtes Risiko für die Beeinträchtigung der Menschenrechte oder der Umwelt aufweisen, verpflichtet werden, die neuen Regeln vollumfänglich oder teilweise einzuhalten.

3.6 Risiken und Chancen

Eine detaillierte Auswertung der Tragweite und Folgen der oben erwähnten Massnahmen würde den Rahmen des vorliegenden Berichts sprengen. Mit Bezug auf die mögliche Einführung von Massnahmen zur Verstärkung des Engagements der Unternehmen im Bereich der Einhaltung der Menschenrechte und des Umweltschutzes sind allerdings einige Aspekte hervorzuheben:

- Die Attraktivität des Schweizer Wirtschaftsstandorts: Es gilt, das richtige Gleichgewicht zu finden, um die multinationalen Unternehmen nicht zu vertreiben und trotzdem Instrumente zu schaffen, welche einen Mehrwert bieten und einem Qualitätssiegel für das Unternehmen entsprechen (namentlich durch eine Stärkung des Vertrauens der Investoren und der Öffentlichkeit).
- Internationale Harmonisierung: Die Vereinheitlichung des materiellen Rechts mit demjenigen der umliegenden Rechtsordnungen bleibt ein Ziel. Die Beachtung der Menschenrechte und der Schutz der Umwelt sind grenzüberschreitende Probleme, die (in einem gewissen Umfang) notwendigerweise einheitliche Lösungen erfordern, ungeachtet der Rechtsordnung, welcher die Gesellschaft unterstellt ist.
- Wirksamkeit der Massnahmen: 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.

4. Koordination mit anderen Ländern und/oder Staatengemeinschaften

Im geltenden Völkerrecht besteht für Opfer von Menschenrechtsübergreifen heute keine Möglichkeit, direkt gegen Unternehmen vorzugehen. Es ist nicht anzunehmen, dass in absehbarer Zeit ein Konsens über ein internationales Abkommen zu finden sein wird, um Unternehmen und ihre Leitungsorgane für menschenrechtswidriges Verhalten des Unternehmens zur Rechenschaft zu ziehen.

Ein Trend in Richtung Transparenz und vermehrter direkter Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt ist sowohl in der Schweiz als auch im Ausland feststellbar. Wenn auch kein Konsens für ein internationales Abkommen, bzw. ein internationales bindendes Regelwerk abzusehen ist, so kann sich die Schweiz den-

noch regelmässig mit anderen Staaten, die in diesem Bereich fortschrittliche Massnahmen ergreifen, austauschen und sich vermehrt an bestehenden Initiativen beteiligen.

Es wäre auch denkbar, dass die Schweiz zusammen mit anderen gleichgesinnten Staaten, die im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte/Nachhaltigkeit aktiv sind, 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, in denen Unternehmen mit Sitz in der Schweiz tätig sind, geprüft werden.

Anhang 1

Gutachten des Instituts für Rechtsvergleichung (SIR) über gesetzliche Verpflichtungen zur Durchführung einer Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechte und Umwelt bei Auslandaktivitäten 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 vom 6. September 2013.

Anhang 2

Glossar

Der Text des Postulats enthält mehrere unbestimmte (Rechts-)Begriffe (z.B. «Sorgfaltsprüfung», «Menschenrechte», «Konzerne», «Auslandaktivitäten», «Unternehmen», etc.). Im Rahmen der Erarbeitung einer allfälligen Gesetzesvorlage müssten diese näher umschrieben werden, um Klarheit über den Anwendungsbereich zu gewinnen und die Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Im Folgenden soll kurz auf einzelne unbestimmte Begriffe bzw. Rechtsbegriffe näher eingegangen werden:

1. «Unternehmen»

Es existiert im OR keine allgemeine Definition des Unternehmens. Der Begriff erscheint nur im Firmenrecht im Zusammenhang mit der Firmenbildung eines Einzelunternehmens (vgl. Marginalie von Art. 945 OR) und bei der Eintragung desselben ins Handelsregister (vgl. Art. 36 ff. Handelsregisterverordnung, HRegV; SR 221.411). Ein Einzelunternehmen liegt vor, wenn eine natürliche Person als alleinige Inhaberin ein Geschäft betreibt.

Soll gemäss Wortlaut des Postulats eine mögliche Verpflichtung nur für *Verwaltungsratsmitglieder* geprüft werden, wäre mit dem Begriff des «Unternehmens» ausschliesslich die Rechtsform der Aktiengesellschaft (AG) nach Schweizer Recht (Art. 620 ff. OR) gemeint. Ist dies nicht der Fall, könnten unter dem Ausdruck des «Unternehmens» in einem umfassenden Sinn alle natürlichen Personen, juristischen Personen (AG, GmbH, Genossenschaft, Kommanditaktiengesellschaft, ggf. Verein, ggf. Stiftung, Investmentgesellschaft mit variablem Kapital SICAV, Investmentgesellschaft mit festem Kapital SICAF) und Personengesellschaften (einfache Gesellschaft, Kommanditgesellschaft, Kollektivgesellschaft, Kommanditgesellschaft für Kollektive Kapitalanlagen KGK) subsumiert werden. Allenfalls könnte zusätzlich verlangt werden, dass diese einen wirtschaftlichen Zweck (und/oder ggf. auch einen nichtwirtschaftlichen Zweck) verfolgen und/oder im Sinne von Art. 934 Abs. 1 OR ein Handels-, Fabrikations- oder anderes nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben³⁴. Gemäss Art. 2 Bst. b HRegV handelt es sich beim Gewerbe um eine selbständige, auf dauernden Erwerb gerichtete wirtschaftliche Tätigkeit. Die Begriffe des «kaufmännischen Unternehmens» bzw. «Gewerbe» bezeichnen die Mittel, mit welchen eine Tätigkeit verfolgt wird. Soll der Anwendungsbereich einer möglichen Regelung Unternehmen im vorerwähnten weiten Sinn umfassen, wären 500'000 Rechtsträger betroffen, sofern auf die im Handelsregister eingetragenen Rechtseinheiten abgestellt würde (die nicht eingetragenen Unternehmen wären diesfalls nicht erfasst).

2. «Konzern» bzw. «Schweizer Konzerne»

In der Schweiz gibt es nur ein lückenhaft kodifiziertes Konzernrecht. Bei einem Konzern nach Schweizer Recht handelt es sich um rechtlich selbständige Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz, die über eine einheitliche wirtschaftliche Leitung verfügen (z.B. durch eine hundertprozentige oder mehrheitliche Kapital- und/oder Stimmenmehrheit resp. eine starke, kontrollierende Minderheitsbeteiligung). Mit Bezug auf die Pflicht zur Erstellung einer konsolidierten

³⁴ Die Umschreibungen - ob die Gesellschaft einen wirtschaftlichen bzw. nichtwirtschaftlichen Zweck verfolgt oder nicht und/oder ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreibt - sind nicht identisch: Ein wirtschaftlicher Zweck liegt - im Gegensatz zum ideellen (geselligen, sportlichen) Zweck vor, falls eine Gesellschaft einen ökonomischen Vorteil oder einen geldwerten Nutzen zugunsten ihrer Gesellschafter anstrebt.

Jahresrechnung genügt die Möglichkeit einer Beherrschung, d.h. die tatsächliche Ausübung der Beherrschung wird nicht vorausgesetzt (sog. «Kontrollprinzip»)³⁵. Im Schweizerischen Recht wird der Konzern zwar anerkannt und er kommt häufig vor³⁶. Gegen die Anerkennung sprechen allerdings (i) die Sorgfaltspflicht (Art. 717 Abs. 1 OR), die sich auf die Wahrung der Interessen der Gesellschaft (also nicht derjenigen einer Unternehmensgruppe bzw. einer Muttergesellschaft) bezieht, und (ii) die unübertragbaren bzw. unentziehbaren Aufgaben des Verwaltungsrats nach Art. 716a Abs. 1 OR³⁷.

3. «Auslandaktivitäten»

Es existiert keine rechtliche Umschreibung des Wortes «Auslandaktivitäten». Was unter diesem Begriff zu verstehen ist, müsste definiert werden. Darunter könnte z.B. jede (wirtschaftliche) Tätigkeit einer AG, eines Unternehmens oder Konzerns mit Sitz in der Schweiz fallen, die einen internationalen Bezug (Auslandbezug) aufweist, insbesondere zu z.B. Entwicklungsländern. Es wäre auch möglich, den Ausdruck «Auslandaktivitäten» in Anlehnung an die Begriffe der «negativen Auswirkungen» gemäss den OECD-Leitsätzen (II. A. 10 und IV. 5) sowie den UNO-Leitlinien (operational principles 17-20) zu umschreiben. Der Begriff der Auswirkung wird demgemäss «sehr weit verstanden und umfasst alles, was durch die Tätigkeit des Unternehmens verursacht oder wesentlich mit verursacht (*contribute*) wird oder auch schon in direktem Zusammenhang mit dessen Tätigkeiten, Produkten oder Dienstleistungen steht.»³⁸

4. «Menschenrechte»

Im Kontext des Postulats ist die Einhaltung der Menschenrechte gemeint, mithin das Fehlen oder die Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen.

Der Kreis der möglichen Menschenrechtsquellen, auf welche sich die Due Diligence nach John Ruggie stützt, unterliegt gemäss den UNO-Leitlinien praktisch keinen Einschränkungen. Heute steht ein globales und regionales Instrumentarium zum Schutz der Menschenrechte bereit und verhilft ihnen zur weltweiten Geltung. Der Kommentar zur Leitlinie 12 zählt, in nicht abschliessender Weise, einige der wichtigsten Quellen der Menschenrechtsgarantien auf und nennt dabei u.a. die International Bill of Human Rights (bestehend aus der Menschenrechtserklärung der UNO, dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte [UNO-Pakt I] sowie dem Internationalen Pakt über zivile und politische Rechte [UNO-Pakt II]), oder die Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

5. «Umwelt»

Der Begriff «Umwelt» dürfte im Kontext des Postulats den *Schutz* der Umwelt bezeichnen. Die Umschreibung des Ausdrucks «Umwelt» könnte sich am Begriff der «Einwirkungen» gemäss dem Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) orientieren (vgl. Art. 7 Abs. 1- 7 USG³⁹; vgl. auch Art. 74 Abs. 1-3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BV; SR 101).

³⁵ Art. 963 Abs. 1 und 2 OR betreffend die Pflicht zur Erstellung einer (konsolidierten) Jahresrechnung. Zum Kontrollprinzip s. BOTSCHAFT AKTIEN- UND RECHNUNGSLEGUNGSRECHT vom 21. Dezember 2007, BBI 2008 1589 ff., 1723.

³⁶ Vgl. Art. 963 ff. OR; SZW 63 (1991) 142 ff.; BGE 85 II 113 ff., BGE 70 II 63, BGE 120 II 331, 124 III 299 (implizite Anerkennung).

³⁷ Sog. «Konzernparadox»; vgl. MEIER-HAYOZ/FORSTMOSER, Schweizerisches Gesellschaftsrecht, 11. Auflage 2012, § 24, Rz. 46 ff.

³⁸ Vgl. Gutachten SIR, S. 15 f., Ziff. 2.1. m.w.H.

³⁹ Art. 7 Abs. 1 USG lautet wie folgt: «Einwirkungen sind Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen, Strahlen, Gewässerverunreinigungen oder andere Eingriffe in Gewässer, Bodenbelastungen, Veränderungen des Erbmaterials von Organismen oder der biologischen Vielfalt, die durch den Bau und Betrieb von

6. «Due Diligence» bzw. «Sorgfaltsprüfung»

Es existiert keine einheitliche, klare Definition des Begriffs «Due Diligence»⁴⁰. Zunächst wurde er für die Umschreibung der Sorgfaltspflicht bestimmter Personen verwendet. Mit der Zeit dehnte sich der Anwendungsbereich der Begriffe aus. Heute umschreiben sie im Wesentlichen die «(...) generelle Durchleuchtung bzw. gründliche Überprüfung des Zielunternehmens im Rahmen eines Unternehmenskaufs.»⁴¹ Dabei müsste genau genommen von einer «Due Diligence-Prüfung» bzw. «Due Diligence-Untersuchung» gesprochen werden⁴². Im Kontext des Postulats ist der Begriff im (ursprünglichen) Sinne einer internen Untersuchung der (eigenen) Gesellschaft durch den Verwaltungsrat als ausführendes Organ der AG mit Bezug auf die spezifischen Aspekte der Menschenrechte (bzw. deren Einhaltung) und der Umwelt (bzw. den Schutz der selben) zu verstehen.

7. «Sorgfaltsprüfung gemäss Due-Diligence-Definition von John Ruggie»

Nach den UNO-Leitlinien (*operational principles* 17 – 20) und den OECD-Leitsätzen (II. A. 10 sowie IV. 5) sollen Unternehmen eine «Due Diligence» bzw. eine «Human Rights Due Diligence» (im Folgenden: Sorgfaltsprüfung) durchführen⁴³. Gegenstand der Sorgfaltsprüfung sind die – tatsächlichen und potentiellen – negativen Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit auf Menschenrechte, Umwelt, und weitere Belange⁴⁴. Der Begriff der «Auswirkung» wird dabei sehr weit verstanden und umfasst alles, was durch die Tätigkeit des Unternehmens verursacht oder wesentlich mit verursacht (*contribute*) wird oder auch schon in direktem Zusammenhang mit dessen Tätigkeiten, Produkten oder Dienstleistungen steht⁴⁵. Gemäss UNO-Leitlinie 17 umfasst die Sorgfaltsprüfung die Identifikation tatsächlicher und potentieller Auswirkungen, das Ergreifen von Massnahmen zu deren Bewältigung und die Kommunikation über diesen Prozess. Der konkrete Umfang dieser Prüfung und der dadurch definierten Massnahmen hängt von den Umständen (Grösse des Unternehmens, Sektor, Kontext der Tätigkeit, Risiko schwerwiegender negativer Auswirkungen auf die Menschenrechte) ab⁴⁶. Mit anderen Worten handelt es sich bei der Sorgfaltsprüfung um einen fortlaufenden Managementprozess, den ein vernünftiges und umsichtiges Unternehmen durchführen sollte, um unter Berücksichtigung der spezifischen Umstände seiner Verantwortung zur Respektierung der Menschenrechte gerecht zu werden. Diese Sorgfaltsprüfung kann in das unternehmensinterne Risiko-Management integriert werden, sofern dieses über die einfache Identifizierung und Verwaltung materieller Risiken für das Unternehmen selbst hinausgeht und auch die Risiken negativer Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit auf Menschenrechte, Umwelt und weitere Belange umfasst.

Anlagen, durch den Umgang mit Stoffen, Organismen oder Abfällen oder durch die Bewirtschaftung des Bodens erzeugt werden.»

⁴⁰ Wörtlich lassen sich die englischen Begriffe übersetzen mit «erforderliche», «angemessene» oder «gebührende Sorgfalt».

⁴¹ Vgl. OLIVIER MEIER, *Due Diligence bei Unternehmensübernahmen*, Diss. Zürich/St. Gallen, 2010, S. 80, m.w.H.

⁴² Vgl. OLIVIER MEIER, FN 7, S. 81, m.w.H.

⁴³ Die OECD-Leitsätze unterscheiden zwischen einer allgemeinen «Due Diligence» für die meisten von den Leitsätzen betroffenen Aspekte (also inkl. Umweltaspekte, s. dazu OECD-Leitsätze VI., 3 - 5) und einer «Human Rights Diligence» (OECD-Leitsatz IV., 5).

⁴⁴ Die «Due Diligence»-Bestimmungen der OECD-Leitsätze betreffen nicht die drei Kapitel Steuern, Wettbewerb und Wissenschaft/Technologie, die bis auf weiteres von der Sorgfaltsprüfung ausgenommen sind.

⁴⁵ «[H]uman rights impacts that the business enterprise may cause or contribute to through its own activities, or which may be directly linked to its operations, products or services by its business relationships» (UNO-Leitlinie 17 (a), vgl. OECD-Leitsätze II., 12 und IV, 3.). Die OECD-Leitsätze halten jedoch auch im gleichen Absatz (Kapitel II, § 12) klar fest, dass die Verantwortung für eine Verletzung nicht von einem Unternehmen auf das andere Unternehmen verschoben wird. D.h. die Unternehmen sollten eine Due Diligence durchführen, auch für die Lieferkette (in der sie zu einer Verletzung beitragen könnten), aber sie werden für eine allfällige Verletzung nicht verantwortlich gemacht.

⁴⁶ UNO-Leitlinie 17 (b); OECD-Leitsatz II., 10 in fine.

8. «Öffentliche Rechenschaftsablage»

Unter öffentlicher Rechenschaftsablage könnte eine Pflicht zur periodischen Berichterstattung des Unternehmens oder Konzerns verstanden werden, die in irgendeiner Form (z.B. auch im Internet) der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden muss.
