

Dokument	AJP 2017 S. 927
Autor	Gregor Geisser, Christine Kaufmann, Evelyne Schmid
Titel	Einleitung: «Sorgfalt von Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte»
Seiten	927-929
Publikation	Aktuelle Juristische Praxis
Herausgeber	Arnold F. Rusch
Frühere Herausgeber	Ivo Schwander
ISSN	1660-3362
Verlag	Dike Verlag AG

AJP 2017 S. 927

Einleitung: «Sorgfalt von Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte»

Gregor Geisser *
Christine Kaufmann **
Evelyne Schmid ***

Spätestens seit der UNO-Menschenrechtsrat 2011 die UNO-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten verabschiedet hat, stellt sich die Frage, welche Bedeutung und welchen Pflichtgehalt die Menschenrechte für private Unternehmen haben, neu. Obwohl international sehr viel zum Thema «Sorgfalt von Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte» publiziert wird, gibt es in der schweizerischen Rechtsliteratur bis anhin erst wenige Analysen zu Unternehmen und deren postulierten Sorgfaltspflicht bezüglich Menschenrechten. Dieses Schwerpunktheft soll deshalb verschiedene Aspekte zur Umsetzung von Sorgfaltsprüfungspflichten aus unterschiedlichen Rechtsgebieten beleuchten und für die schweizerische Debatte fruchtbar machen. Das Heft steht in diesem Sinne für einen betont fachbereichsübergreifenden Dialog. Denn nur ein solcher wird dieser spannenden und hoch komplexen Thematik hinreichend gerecht.

La question de la signification et de la teneur obligatoire des droits humains pour les entreprises privées revêt une nouvelle importance depuis que le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a adopté, en 2011, les principes directeurs relatifs aux entreprises

* Gregor Geisser, Dr. iur., Rechtsanwalt, rechtsanwälte.og42, St. Gallen.

** Christine Kaufmann, Prof. Dr. iur., Professorin für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Zürich.

*** Evelyne Schmid, Dr. iur., assoziierte Professorin für Völkerrecht an der Universität Lausanne.



et aux droits de l'homme. Bien que la question de la diligence des entreprises en ce qui concerne les droits humains fasse l'objet de nombreuses publications, la doctrine juridique suisse ne comprend à ce jour que peu d'analyses ayant pour sujet les entreprises et la diligence dont elles se réclament en matière de droits de l'homme. C'est pourquoi ce numéro spécial a pour vocation de présenter différents aspects de la mise en œuvre d'un devoir de diligence raisonnable, issus de divers domaines juridiques, et d'alimenter ainsi le débat en Suisse. Dans cet esprit, ce numéro met l'accent sur un dialogue interdisciplinaire, seul à même de répondre de manière satisfaisante aux exigences d'un sujet aussi passionnant et complexe.

I. Sorgfalt von Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte: Stand der Debatte in der Schweiz

Das Thema Unternehmen und Menschenrechte wird Juristinnen und Juristen aus Praxis und Lehre in den nächsten Jahren unzweifelhaft beschäftigen. Seit einer Petition im Sommer 2012¹ findet in der Schweiz eine breite Debatte statt,² ob und in welchem Umfang, Unternehmen mit Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung in der Schweiz verpflichtet werden sollen, Massnahmen zu treffen, um Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden zu verhindern. Zudem ist umstritten, welche rechtlichen Massnahmen in die Wege zu leiten sind, um Personen, welche durch Aktivitäten von Schweizer Unternehmen geschädigt wurden, (besseren) Zugang zu Schweizer Gerichten zu ermöglichen.

In Beantwortung eines Postulats der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates stellte der Bundesrat 2014 fest, dass *«die Schweiz als Standort zahlreicher international tätiger Unternehmen für die Einhaltung der Menschenrechte und den Umweltschutz, namentlich auch in Ländern mit ungenügender Rechtsstaatlichkeit, eine grosse Verantwortung trägt»*.³ Das vom Bundesrat 2015 veröffentlichte Positionspapier *«Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen»* bringt dessen Erwartung zum Ausdruck, dass in der Schweiz ansässige oder tätige Unternehmen *«bei ihrer gesamten Tätigkeit im In- und Ausland ihre Verantwortung gemäss den international anerkannten CSR-Standards und -Leitlinien wahrnehmen*

AJP 2017 S. 927, 928

[...]».⁴ Mit der Einreichung der von einer NGO-Koalition lancierten Volksinitiative *«Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt»* («Konzernverantwortungsinitiative») im Oktober 2016⁵ hat sich die Diskussion um die

¹ Petition 12.2042. Während der Nationalrat beschloss, der Petition keine Folge zu leisten, entschied sich der Ständerat für die Rückweisung an die Aussenpolitische Kommission mit dem Auftrag, einen Vorstoss oder eine Initiative im Sinne der Petition auszuarbeiten: Entscheid des Nationalrats vom 14. Dezember 2012, AB 2012 N 2246, und Entscheid des Ständerates vom 20. Juni 2013, AB 2013 S 639.

² Eine Übersicht zu den bisherigen parlamentarischen Vorstössen findet sich zum Beispiel in Christine Kaufmann, Konzernverantwortungsinitiative: Grenzenlose Verantwortlichkeit?, SZW 2016, 45 ff., 46–47.

³ Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulates 12.3980 APK-N, Rechtsvergleichender Bericht. Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen, 2.5.2014, Internet: <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2014/2014-05-28/ber-apk-nr-d.pdf>, (Abruf 8.5.2017), 2.

⁴ Gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen, Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrats zur Verantwortung der Unternehmen für Gesellschaft und Umwelt, 1.4.2015, Internet: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Gesellschaftliche_Verantwortung_der_Unternehmen/CSR.html (Abruf 17.7.2017), 6.

⁵ BBl 2015 3245 ff.

Umsetzung der UNO-Leitprinzipien intensiviert.⁶ Gestützt auf diese Leitprinzipien sowie die OECD-Leitsätze sieht die Initiative als Grundkonzept eine unternehmerische Verantwortung zur Achtung von Menschenrechten und Umwelt und als Herzstück eine entsprechende Sorgfaltsprüfungspflicht vor, die sie für den Verletzungsfall mit einem Haftungsinstrument verbindet. Im Dezember 2016 veröffentlichte der Bundesrat schliesslich in Beantwortung des Postulats von Graffenried den «Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte».⁷ Der Bundesrat weist darauf hin, dass dieser Aktionsplan «keine neuen, rechtlich verbindlichen Massnahmen» vorsieht.⁸ Vielmehr enthält der Aktionsplan fünfzig Instrumente zur Förderung der Einhaltung der Menschenrechte durch Schweizer Unternehmen, die im In- und Ausland tätig sind, wie z.B. «die Förderung der Thematik Unternehmen und Menschenrechte im Rahmen politischer Konsultationen oder die Sensibilisierung von Unternehmen durch die schweizerischen Auslandsvertretungen».⁹ Noch ausstehend ist ein rechtsvergleichender Bericht über den Zugang von Opfern von Menschenrechtsverletzungen zu Wiedergutmachungsmechanismen.¹⁰

II. Aktuelle internationale Entwicklungen

Auf internationaler Ebene entwickelt sich die Debatte zur unternehmerischen Sorgfalt im Bereich der Menschenrechte und der Umwelt seit einigen Jahren dynamisch. Kurz vor Redaktionsschluss dieses Schwerpunktheftes verabschiedete der UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte die Allgemeine Bemerkung Nr. 24. Darin hält der Ausschuss unter anderem fest, dass die Staaten verpflichtet sind, von Unternehmen gebührende menschenrechtliche Sorgfalt («*Due Diligence*») rechtsverbindlich zu verlangen.¹¹ Darüber hinaus wird in der UNO aktuell über einen möglichen Staatsvertrag zu «*Business and Human Rights*» verhandelt, das Ministerkomitee des Europarates äusserte sich 2016 dezidiert zum Thema, und verschiedene Länder haben verbindliche, menschenrechts- und umweltbezogene Sorgfaltspflichten eingeführt, beispielsweise Frankreich mit der sog. «*Loi vigilance*» im Februar 2017. Dies sind nur einige der Entwicklungen, auf die in diesem Schwerpunktheft in den einzelnen Beiträgen vertiefter eingegangen wird.¹²

⁶ Die Initiative kam mit 120'418 Unterschriften zustande (BBl 2016 8107 ff.).

⁷ Bericht des Bundesrates vom 9. Dezember 2016 über die Schweizer Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in Erfüllung des Postulates 12.3503, Alec von Graffenried, 14. Dezember 2012, Internet: [https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/46597.pdf](https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/46597.pdf) (Abruf 8.5.2017) (zit. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3503).

⁸ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3503 (FN 7), 4.

⁹ Medienmitteilung des Bundesrates, Unternehmen und Menschenrechte: Bericht und nationaler Aktionsplan, 9.12.2016, Internet: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-64884.html> (Abruf 8.5.2017).

¹⁰ Postulat 14.3663.

¹¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment Nr. 24, 23.6.2017, E/C.12/GC/24, Internet: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f24&Lang=en (Abruf 3.7.2017), § 16. Solche *General Comments* der UNO-Ausschüsse sind gemäss dem Bundesgericht wichtige Erkenntnisquellen für die Auslegung der Menschenrechtsabkommen (BGE 137 I 305, 325).

¹² Liesbeth Enneking, Paying the Price for Socially Irresponsible Business Practices?, AJP 2017, 988 ff.; Christine Kaufmann, Menschen- und umweltrechtliche Sorgfaltsprüfung im internationalen Vergleich, AJP 2017, 967 ff.; Evelyne Schmid, Exigences internationales de prendre des mesures législatives, AJP 2017, 930 ff.

III. Juristische Fragestellungen mit Bedeutung für die Schweiz

Der Bund unterstützte die Ausarbeitung der UNO-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten auf internationaler Ebene sowohl inhaltlich als auch finanziell.¹³ Diese Leitprinzipien enthalten eine «*Duty to Protect*» für Staaten (1. Pfeiler der UNO-Leitprinzipien) und eine «*Responsibility to Respect*» (2. Pfeiler der UNO-Leitprinzipien) für Unternehmen. Darüber hinaus weisen sie auf die grosse Bedeutung hin, die der materiell- und prozessrechtliche Zugang zu Wiedergutmachung (3. Pfeiler der UNO-Leitprinzipien) im Bereich der Unternehmen und

AJP 2017 S. 927, 929

Menschenrechte hat.¹⁴ Die Wahl der genauen Mittel zur Umsetzung dieser (formell unverbindlichen) Prinzipien ist weitgehend den Staaten überlassen und führt deshalb im jeweiligen Landesrecht zu verschiedenen, mitunter komplexen juristischen Fragen. Das vorliegende Schwerpunktheft greift einige der Fragen auf, die sich im Rahmen der Debatte zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien in der Schweiz aktuell stellen. Es liegt zum Beispiel in der Natur der Sache, dass die Einführung einer Sorgfaltsprüfungspflicht in Kombination mit einer Haftungsregel, wie sie in der «Konzernverantwortungsinitiative» vorgesehen ist, eine Reihe von Folgefragen aufwirft, die es verdienen, juristisch vertieft zu werden.¹⁵

Auch wenn die «Konzernverantwortungsinitiative» aus aktuellem Anlass die juristischen Diskussionen zu Unternehmen und Menschenrechten in der Schweiz prägt, so weisen die Abhandlungen in diesem Schwerpunktheft unterschiedlich enge thematische Verbindungen zu Aspekten dieser Volksinitiative auf.

Im ersten Beitrag geht es unabhängig von der «Konzernverantwortungsinitiative» darum auszuloten, inwiefern sich die Schweiz völkerrechtlich verpflichtet hat, gesetzgeberische Massnahmen zu ergreifen, die hier ansässigen Unternehmungen verbindlich zu Sorgfaltsprüfungen zu veranlassen (Beitrag von Evelyne Schmid). Die zweite Abhandlung – verfasst von Gregor Geisser – widmet sich konkret der «Konzernverantwortungsinitiative». Sie legt den Initiativtext dar, unterzieht ihn einer rechtlichen Würdigung und diskutiert mögliche Umsetzungsansätze. Christine Kaufmann bespricht im dritten Beitrag die rechtsvergleichenden Aspekte von Sorgfaltsprüfungspflichten und setzt sie in Beziehung zur Konzernverantwortungsinitiative. Mirina Grosz führt in ihrem Beitrag aus, inwiefern Belange des Umweltschutzes von unterschiedlichen Menschenrechtsgruppen berücksichtigt werden können, und ergänzt damit die Diskussion um umweltrechtliche Aspekte. Liesbeth Enneking von der Erasmus-Universität Rotterdam bespricht in einem rechtsvergleichenden Ansatz das Haftpflichtrecht in Bezug auf Unternehmen und Menschenrechte, während sich Lukas Handschin auf gesellschaftsrechtliche Aspekte der Konzernverantwortungsinitiative konzentriert.

Daneben stellen sich im geltenden Recht zahlreiche weitere interessante Fragen im Zusammenhang mit unternehmerischer Sorgfalt und den Menschenrechten. So umfasst diese Sonderausgabe eine Analyse von abgeschlossenen Verfahren gegen Unternehmen mit Sitz in der Schweiz (Beitrag von Nicolas Bueno) sowie eine Abhandlung zur strafrechtlichen Haftung von Managern und Unternehmen für Menschenrechtsverstösse im Ausland (Beitrag von Mark Pieth).

¹³ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3503 (FN 7), 5.

¹⁴ Human Rights Council, Resolution on Human rights and transnational corporations and other business enterprises, 15.6.2011, A/HRC/17/L.17/Rev.1. Die UNO-Leitprinzipien als solche befinden sich im Anhang zum Schlussbericht des UNO-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, 21.3.2011, A/HRC/17/31.

¹⁵ Einige dieser Folgefragen werden von Kaufmann (FN 2) beleuchtet.



Wir hoffen, dass wir mit dieser Schwerpunktausgabe einen Beitrag zur Schliessung einiger Lücken zu den juristischen Fragen in Bezug auf unternehmerische Sorgfalt und Menschenrechte leisten können.

Der grosse Dank aller an dieser Ausgabe Beteiligten geht an den Dike Verlag und an den Schriftleiter der AJP, Herrn Prof. Dr. iur. Arnold F. Rusch, LL.M., für die Ermöglichung dieses Schwerpunkthefts.

Nutzung ausschliesslich
zu universitären Zwecken