



SKMR-Newsletter Nr. 13 vom 5. Juni 2014 / Themenbereich Menschenrechte und Wirtschaft

Nichtfinanzielle Berichterstattungspflicht von Unternehmen – aktuelle Entwicklungen

Der Trend zur gesetzlichen Verankerung von nichtfinanziellen Berichterstattungspflichten hält an

Kontakt: [Christine Kaufmann](#)

Autorin: Sabrina Ghielmini

Bedeutung für die Praxis

- Entwicklungen in der EU und den USA bestätigen den internationalen Trend zur gesetzlichen Verankerung der nichtfinanziellen Berichterstattungspflicht von Unternehmen.
- In der Schweiz existieren bislang keine entsprechende Berichterstattungspflicht für Unternehmen. Eine solche wird jedoch vom Bundesrat in einem Bericht an das Parlament als mögliche zukünftige gesetzgeberische Massnahme erwähnt.
- Die nichtfinanzielle Berichterstattungspflicht ist ein geeignetes Instrument zur Förderung der Transparenz der Unternehmenstätigkeit und damit zur Umsetzung der UNO Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

Die Transparenz über Auswirkungen der Geschäftstätigkeit und entsprechend ergriffenen Massnahmen von Unternehmen in nichtfinanziellen Bereichen, wie Menschenrechte oder Umwelt, gewinnt zunehmend an Bedeutung. Dabei ist einerseits eine wachsende Zahl an Unternehmen zu beobachten, welche auf freiwilliger Basis die betreffenden Informationen – z.B. in ihrem Jahresbericht – offenlegen. Andererseits lässt sich auch eine Entwicklung hin zur staatlichen Regulierung feststellen: So haben zahlreiche Staaten (z.B. Frankreich, Dänemark, USA) sowie die EU nichtfinanzielle Berichterstattungspflichten gesetzlich verankert bzw. ein entsprechendes Regulierungsverfahren in die Wege geleitet.

EU-Richtlinie zur nichtfinanziellen Berichterstattung

Die Europäische Kommission hat in ihrer Strategie zur sozialen Verantwortung der Unternehmen von 2011-2014 die Wichtigkeit der Transparenz über die Geschäftstätigkeiten betont (vgl. [SKMR Newsletter vom 2. Mai 2012](#)). Der in der Folge präsentierte Vorschlag einer Richtlinie zur Einführung einer nichtfinanziellen Berichterstattungspflicht vom April 2013 wurde nun diesen April vom Europäischen Parlament in leicht abgeschwächter Form angenommen. Der erforderliche Entscheid des Europäischen Rates war bei Redaktionsschluss noch ausstehend.

Gemäss der vom Parlament verabschiedeten Richtlinie haben grosse Unternehmen von öffentlichem Interesse mit mehr als 500 Mitarbeitenden jährlich über Themengebiete nichtfinanzieller Art wie Menschenrechte, Umwelt und Korruptionsbekämpfung zu berichten. Welche Unternehmen schliesslich zum Kreis der Verpflichteten gehö-



ren, wird durch die einzelnen Mitgliedstaaten zu definieren sein. Die Europäische Kommission geht in einer Schätzung davon aus, dass EU-weit rund [6000 Unternehmen](#) wie beispielsweise Versicherungen und Banken betroffen sein werden.

Die Berichterstattungspflicht verlangt eine Beschreibung der in den entsprechenden nichtfinanziellen Bereichen verfolgten Geschäftsstrategie und Vorgehensweise sowie der erzielten Ergebnisse. Weiter haben die Unternehmen die wesentlichen Risiken ihrer Geschäftstätigkeit in Bezug auf die erwähnten Themen darzustellen, die ergriffenen Massnahmen zu erläutern und die wichtigsten nichtfinanziellen Leistungsindikatoren für die Geschäftstätigkeit aufzulisten. Für den entsprechenden Bericht können sich die Unternehmen auf bereits bestehende nationale oder internationale Rahmenwerke wie die [UNO Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#) stützen. Hat ein verpflichtetes Unternehmen keine entsprechende Strategie, so muss es dies ausführlich begründen. Von der Berichterstattungspflicht ausgenommen sind Tochtergesellschaften, wenn die entsprechenden Informationen bereits in einem konsolidierten Bericht einer anderen Gesellschaft enthalten sind.

US-amerikanisches Urteil zum Dodd-Frank Act

Während auf Ebene der EU aktuell Bestrebungen zur Herstellung einer thematisch umfassenden Transparenz für gewisse Grossunternehmen in Gange sind, wurde in den USA mit dem Dodd-Frank Act bereits im Jahr 2010 eine spezifische Berichterstattungspflicht verankert. Demnach müssen börsennotierte Unternehmen, welche Mineralien aus der Region der Demokratischen Republik Kongo (DRC) verwenden, Rechenschaft über deren exakte Herkunft sowie der ergriffenen Massnahmen zur Verhinderung des Handels mit «Konfliktmineralien» ablegen.

Im Urteil vom 14. April 2014 hatte der U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit sich in zweiter Instanz mit der gestützt auf Section 1502 des Dodd-Frank Act erlassenen ausführenden Verordnung der Securities and Exchange Commission (SEC) im Sinne einer abstrakten Normenkontrolle auseinanderzusetzen. Einzelne Bestimmungen der Verordnung waren von mehreren Wirtschaftsverbänden als willkürlich, gesetzes- oder grundrechtswidrig gerügt worden.

Das Gericht beurteilte die vorgebrachten Rügen der Wirtschaftsverbände mit einer Ausnahme als unbegründet und schützte die Ausführungsverordnung bis auf einen Punkt: Die Pflicht, Produkte mit Konfliktmineralien explizit als «not DRC conflict-free» zu bezeichnen, verletzt in den Augen des Gerichts die Meinungsfreiheit, wie sie im ersten Verfassungszusatz («free speech») geschützt wird. Zur Begründung führte das Gericht aus, dass es sich bei der entsprechenden Produktebezeichnung nicht um eine wertfreie Konsumenteninformation handle, weshalb ein strenger Prüfmassstab anzuwenden sei. Insgesamt sei die Erforderlichkeit der Massnahme (und damit ihre Verhältnismässigkeit) nicht belegt worden.



Konsequenz des [Urteils vom 14. April 2014](#) ist, dass die betroffenen Unternehmen zwar ihrer Berichterstattungspflicht gemäss dem Dodd-Frank Act nachzukommen haben, allfällige betroffene Produkte aber nicht explizit mit «not DRC conflict-free» bezeichnen müssen.

Nichtfinanzielle Berichterstattungspflicht als genereller Trend

Die gesetzlich verankerte, nichtfinanzielle Berichterstattungspflicht ermöglicht Staaten, im Sinne einer verbindlichen Transparenzmassnahme auf die soziale Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility) einzuwirken und damit die Einhaltung der Menschenrechte durch Unternehmen zu fördern.

Die Annahme der EU-Richtlinie durch das Europäische Parlament und die weitgehende Gutheissung der Verordnung zum Dodd-Frank Act im erwähnten Urteil bestätigen den bestehenden Trend hin zur gesetzlichen Verankerung. Diese beiden Entwicklungen veranschaulichen zudem exemplarisch die unterschiedlichen Formen, welche eine Berichterstattungspflicht annehmen kann: Während in der EU eine thematisch umfassende Berichterstattung für Grossunternehmen von öffentlichem Interesse diskutiert wird, ist diese in den USA thematisch enger gefasst. Der Kreis der Verpflichteten wird in den USA, im Unterschied zur EU-Richtlinie, nicht über die Grösse und Bedeutung des Unternehmens, sondern über seine Tätigkeit (Verwenden von bestimmten Mineralien) definiert.

Auf der anderen Seite illustrieren die beschriebenen Entwicklungen aber auch den Widerstand gegen breit gefasste Formen der gesetzlich verankerten Transparenz. Bereits der Umstand, dass mehrere Wirtschaftsverbände die Ausführungsverordnung zum Dodd-Frank Act angefochten haben, zeigt die ablehnende Haltung verschiedener Unternehmen. Auch die Tatsachen, dass der Kreis der verpflichteten Unternehmen im Zuge des Regulierungsverfahrens in der EU auf grosse Unternehmen von öffentlichem Interesse beschränkt wurde und dass sich das US-amerikanische Urteil mit seiner «free-speech»-Argumentation gegen besonders explizite Formen der Offenlegung ausgesprochen hat, veranschaulichen vorhandene Widerstände gegen umfassende Berichterstattungspflichten.

Zusammenfassend scheint auf staatlicher Ebene ein breiter Konsens darüber zu bestehen, dass zumindest themen- oder adressatenspezifische nichtfinanzielle Berichterstattungspflichten als geeignete Instrumente zur Umsetzung der [UNO Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#) zu beurteilen sind.

Bedeutung für die Schweiz

Die Schweiz kennt zum aktuellen Zeitpunkt keine gesetzliche Berichterstattungspflicht im oben beschriebenen Sinne, wobei zahlreiche Schweizer Unternehmen entsprechende Informationen auf freiwilliger Basis veröffentlichen. In Erfüllung des Postulates 12.3980 hat der Bundesrat nun in seinem Bericht vom 2. Mai 2014 zuhanden



des Parlamentes die Berichterstattungspflicht als mögliche zukünftige gesetzgeberische Massnahme erwähnt. Er folgt damit den aktuellen Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene. Im Zentrum der nun auch in der Schweiz initiierten Diskussion wird insbesondere die Frage nach den Modalitäten der Berichterstattungspflicht (wie Kreis der Verpflichteten, thematischer Umfang, Berichtform und Konsequenzen im Fall des Nichteinhaltens) sein müssen.

Dokumentation

- [Vorschlag EU-Richtlinie Berichterstattung, 16. April 2013, COM 2013\(2013\) 207 final](#)
- [Konsolidierte Fassung Vorschlag EU-Richtlinie Berichterstattung, 15. April 2014, P7_TC1-COD\(2013\)0110](#)
- [United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, National Association of Manufacturers, et al. v. Securities and Exchange Commission, et al.](#)
Urteil vom 14. April 2014 (Englisch, pdf, 29 S.)
- [Die neue EU-Strategie für die soziale Verantwortung von Unternehmen – Relevanz für Schweizer Unternehmen](#)
SKMR-Newsletter vom 2. Mai 2012
- [Non-Financial Reporting](#)
Information auf der Website der Europäischen Kommission (Englisch)
- [Guiding Principles on Business and Human Rights](#)
UNO Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Englisch, pdf, 42 S.)



Die Berichterstattung zum „Grundlagenbericht Rohstoffe“ – Zwischen formeller Transparenz und inhaltlicher Ungewissheit Erster Bericht des Bundesrats zur Umsetzung der Empfehlungen des Rohstoffberichts

Kontakt: [Christine Kaufmann](#)

Autor: Christoph Good

Bedeutung für die Praxis

- Mit dem „Grundlagenbericht Rohstoffe“ und der regelmässigen Berichterstattung zur Umsetzung beschreibt der Bund neue und transparentere Regulierungswege, die der Wichtigkeit des Rohstoffsektors Rechnung tragen.
- Um eine effektive Umsetzung der menschenrechtsrelevanten Empfehlungen Nr. 10 - 12 zu den Verantwortlichkeiten von Staat und Unternehmen im Rohstoffsektor zu gewährleisten, bedarf es jedoch einer deutlich stärkeren Verzahnung der parallel ablaufenden Prozesse.

Am 26. März 2014 veröffentlichte der Bundesrat den ersten Bericht zum Stand der Umsetzung der 2013 im „Grundlagenbericht Rohstoffe“ gemachten 17 Empfehlungen betreffend Stärkung der Standortattraktivität, Erhöhung der Transparenz und Förderung der Unternehmensverantwortung im Rohstoffsektor (allgemein zum Grundlagenbericht siehe [Newsletter-Beitrag vom 13. Juni 2013](#)). Aufgezeigt werden zu jeder Empfehlung die in der Zwischenzeit bereits getroffenen Massnahmen sowie anstehende nächste Schritte.

Transparenz im Regulierungsprozess

Mit dem „Grundlagenbericht Rohstoffe“ und dem damit verbundenen periodischen Berichterstattungsverfahren zu den laufenden Umsetzungsbemühungen beschreibt der Bund neue und begrüssenswerte Wege. Sämtlichen interessierten Personen und Gruppen wird mit der dadurch erzielten Transparenz ermöglicht, den Gesamtprozess aus nächster Nähe zu begleiten und – wenn gewünscht – gezielt Stellung zu nehmen. Zusätzlich sehen einzelne Empfehlungen für die Umsetzung explizit formalisierte Multi-Stakeholder-Ansätze vor (so etwa in den menschenrechtsrelevanten Empfehlungen 10 und 11 zur Umsetzung der Ruggie-Leitprinzipien und der Erarbeitung von CSR-Standards im Rohstoffsektor).

Verpasste Gelegenheit des Dialogs

Ein transparenteres Verfahren allein lässt noch keine Rückschlüsse auf die tatsächliche Effektivität und Geeignetheit der zugrunde liegenden Empfehlungen zu. So äussert bereits der Grundlagenbericht eine klare Präferenz für die Förderung und Etablierung von weitgehend freiwilligen Massnahmen zur Problemlösung. Es fehlte aber eine Begründung, weshalb gerade diese Wahl getroffen und weshalb deren Erfolgchancen als aussichtsreicher beurteilt wurden als eine gesetzliche Lösung. Dieses



Manko führte wenig überraschend zu erheblicher Kritik von Seiten der Zivilgesellschaft.

Mit dem Follow-Up Bericht bot sich dem Bund nun eine gute Gelegenheit, zu dieser Kritik Stellung zu nehmen und die Begründung für die Favorisierung des freiwilligen Ansatzes offen zu legen und so in einen tatsächlichen Dialog mit den Stakeholdern zu treten, ohne dabei die Führungsrolle im Prozess aus der Hand zu geben. Leider wurde diese Chance nicht genutzt, was der Akzeptanz des Verfahrens abträglich ist.

Konkrete Massnahmen im Bereich der Unternehmensverantwortung

Aus einer menschenrechtlichen Perspektive sind besonders die Empfehlungen 10 - 12 relevant. Diese sind als integrale Einheit zu betrachten; sie befassen sich mit der Verantwortlichkeit von Staat und Unternehmen im Rohstoffsektor. Die Spannweite möglicher Handlungsoptionen erstreckt sich von branchenspezifischen, weitestgehend freiwilligen Standards (Empfehlung 11) bis hin zu gesetzgeberischen Massnahmen (Empfehlung 12). Eingebettet werden sollen diese in den übergreifenden Umsetzungsprozess der [UNO Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#) (Empfehlung 10). Aus dem Follow-Up-Bericht ist ersichtlich, dass im Rahmen dieser drei Empfehlungen im letzten Jahr mehrere Prozesse angestossen oder intensiviert wurden, konkrete Ergebnisse jedoch noch nicht zu verzeichnen sind.

In Bezug auf Empfehlung 10 hat knapp vor der Veröffentlichung des Follow-Up-Berichts zum „Grundlagenbericht Rohstoffe“ bereits eine weitere Runde des Mehrparteiendialogs zur Umsetzung der UNO Leitprinzipien stattgefunden, die keinen Eingang in den Bericht gefunden hat. Anlässlich dieser Veranstaltung hat die Bundesverwaltung ihren konkreten Umsetzungsfahrplan vorgestellt. Inhaltlich wurde in Aussicht gestellt, dass sich die Schweiz in ihrem Aktionsplan auf staatliche Massnahmen (Säule 1 und 3 der Leitprinzipien) zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen konzentrieren dürfte, die im Ausland anfallen. Bezogen auf den Rohstoffsektor deckt dies zumindest einen wesentlichen Teil der Problemstellungen ab. Die im „Grundlagenbericht“ angesprochene wichtige Dimension der Aufteilung zwischen unternehmerischer und staatlicher Verantwortlichkeit wird damit allerdings weitgehend offen gelassen.

Diese Lücke soll für den Rohstoffhandelssektor anscheinend mit den ergriffenen Massnahmen zu Empfehlung 11 (CSR Standards im Rohstoffhandel) geschlossen werden. Durch die Moderatorenrolle, die sich der Bund hier selbst gibt, versucht er seiner Aufgabe nachzukommen, der unternehmerischen Verpflichtung, die Menschenrechte zu achten, einen Rahmen zu setzen. Fraglich ist jedoch, inwieweit hier die durchwegs positive Darstellung des Konsultationsprozesses durch den Bundesrat – wie sie im Follow-Up Bericht geschildert wird (S. 14) – zutreffend ist. So üben die Vertreter/innen der Zivilgesellschaft [Kritik](#) am geplanten Vorgehen des Bundes – insbesondere auch aufgrund der ausschliesslichen Beschränkung auf den Rohstoffhan-



del und der Nichtberücksichtigung des Rohstoffabbaus – und haben sich Mitte Februar zumindest temporär aus dem Prozess zurückgezogen.

Eine mögliche Entspannung könnte hier die Ende Mai erfolgte Veröffentlichung und Kommentierung des vergleichenden Berichts in Erfüllung des [Postulats 12.3980](#) (Po. APK-N) zur Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt bringen. Dieser stellt gleichzeitig die Erfüllung von Empfehlung 12 dar. Sobald nämlich absehbar ist, welcher konkrete gesetzgeberische Handlungsbedarf besteht, dürfte sich auch die Diskussion über freiwillige Massnahmen der Unternehmen klären, so dass der ins Stocken geratene Aushandlungsprozess betreffend Empfehlung 11 hoffentlich wieder in Gang kommt.

Insgesamt zeigt sich, dass nur durch die nachhaltigere Verzahnung dieser parallel ablaufenden Prozesse die Grundlagen geschaffen werden können für eine effektive Umsetzung der menschenrechtsrelevanten Empfehlungen im Zusammenspiel von staatlicher und unternehmerischer Verantwortlichkeit im Rohstoffsektor (Abbau und Handel).

Dokumentation

- [Grundlagenbericht Rohstoffe, Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat vom 27. März 2013](#) (pdf, 50 S.)
- [Grundlagenbericht Rohstoffe, Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen vom 26. März 2014](#) (pdf, 20 S.)
- [NGO-Kommentare zur im Rohstoffbericht vorgeschlagenen Multistakeholder-Initiative Erklärung von Bern](#)
- [Gutachten Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung](#)
Gutachten über gesetzliche Verpflichtungen zur Durchführung einer Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechte und Umwelt bei Auslandaktivitäten von Unternehmen (pdf, 195 S.)
- [Kommentierung](#)
Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulates 12.3980, 2. Mai 2014



Neuer Vorstoss für ein rechtsverbindliches UNO-Abkommen im Bereich Menschenrechte und Wirtschaft

Resolutionsentwurf von Ecuador und einer Gruppe von 85 gleichgesinnten Staaten kommt im Juni in den UN-Menschenrechtsrat

Kontakt: [Christine Kaufmann](#)

Autor: Jonatan Niedrig

Bedeutung für die Praxis

- Im UNO-Menschenrechtsrat ist eine intensive Diskussion über die nächsten Schritte nach den 2011 verabschiedeten UN-Leitprinzipien in Gang gekommen; der Vorstoss von Ecuador et al. zielt auf ein umfassendes, verbindliches Abkommen im Bereich Menschenrechte und Wirtschaft.
- Die Session des Menschenrechtsrats im Juni 2014 wird zeigen, welche Richtung diese Bestrebungen innerhalb der UNO einschlagen werden. Bei Annahme der Resolution würde zunächst in einem ersten Schritt eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die einen Entwurf für ein Abkommen auszuarbeiten hätte.
- Aus heutiger Sicht stehen einem derartigen Abkommen eine Reihe politischer und rechtlicher Schwierigkeiten entgegen, weshalb zumindest mittelfristig nicht mit einem Abschluss zu rechnen ist.

Neue Initiative unter der Federführung Ecuadors

Im Herbst 2013 gab Ecuador im Namen einer grösseren Gruppe von insgesamt 85 Staaten eine Erklärung im UNO-Menschenrechtsrat – also dem gleichen Gremium, welches 2011 die UN-Leitprinzipien einstimmig verabschiedete – ab. Darin wurde die Staatengemeinschaft aufgefordert, den Schritt von den für Unternehmen rechtlich nicht verbindlichen Leitprinzipien hin zu einem verpflichtenden Rahmenabkommen zu vollziehen. Über den genauen Inhalt eines solchen Abkommens ist noch nichts bekannt. An der kommenden Session des UN-Menschenrechtsrates im Juni soll eine entsprechende Resolution vorgeschlagen werden. Diese wird die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zum Inhalt haben, welche damit beauftragt werden soll, den Entwurf für ein verbindliches Abkommen auszuarbeiten.

Es ist unumgänglich, bei der Beurteilung der Umsetzungschancen eines solchen Vorhabens einen kurzen Blick in die Vergangenheit zu werfen. Den UN-Leitprinzipien war in der UNO eine rund dreissigjährige und äusserst umstrittene Debatte zur Schaffung verbindlicher Normen für Unternehmen vorausgegangen. Der letzte Versuch, den Staaten verbindliche Vorgaben zu machen, wie die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen zu gestalten sei («Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights»), scheiterte 2003 gleichermassen am Widerstand von Unternehmen und Staaten. Erst mit dem neuen Ansatz von John Ruggie, der sich weniger an der



formellen Verbindlichkeit als an der Wirksamkeit von menschenrechtlichen Pflichten für Unternehmen orientierte, wurde eine Diskussion, an der sich alle Stakeholder beteiligten, möglich.

Im Vorfeld der Verhandlungen im Menschenrechtsrat und ohne detaillierte Kenntnis der vorgeschlagenen Resolution ist es schwierig einzuschätzen, ob die mit dem Ecuador-Vorstoss verbundene Akzentverschiebung auf staatliche verbindliche Massnahmen die aktuellen dynamischen Entwicklungen eher unterstützen oder bremsen würde. Eine vertiefte Analyse dieser Entwicklungen unter Bezugnahme der Rolle der Schweiz folgt deshalb im Nachgang zur Juni- Session des Menschenrechtsrats.

Dokumentation

- [Calls for a binding treaty on business & human rights - perspectives](#)
Thematische Übersichtsseite auf dem Portal business-humanrights.org (Englisch)
- [UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte - Übersetzung](#)
Publikation auf der Website des Deutschen Global Compact Netzwerkes
- [UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte](#)
Übersicht über die Draft Norms on the Responsibilities of TNC and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, humanrights.ch
- [Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte](#)
UN-Unterkommission zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte vom 13. August 2003

05.06.2014