

# «Es fehlt der Anreiz, mehr zu tun als unbedingt nötig»

Die Rechtsprofessorin Christine Kaufmann hält die bestehenden Regeln für verantwortungsvolle Unternehmensführung in der Schweiz für ungenügend. Im Gespräch mit David Vonplon und Hansueli Schöchli sagt sie, warum die Konzerninitiative trotzdem zu weit geht

*Frau Kaufmann, auf dem Tisch vor uns liegt mein Handy. Wie sicher ist es, dass es keine Bestandteile enthält, die Menschen unter inakzeptablen Arbeitsbedingungen gefertigt haben?*

Wir tappen da leider im Dunkeln. Es gibt zwar das Fairphone. Da lässt sich einigermassen nachvollziehen, wo die einzelnen Bestandteile herkommen. Aber nicht einmal dieser Hersteller kann garantieren, dass diese ganz unbedenklich sind. Besonders bei Kobalt besteht ein Risiko, dass Kinderarbeit und andere Menschenrechtsverletzungen im Spiel sind.

*Lässt sich daraus schliessen, dass Unternehmen ihre Verantwortung nicht wahrnehmen?*

Nein. Die Lieferketten sind heute so komplex, dass es für Unternehmen schlicht unmöglich ist, sie zu 100 Prozent im Griff zu haben. Kein multinationales Unternehmen kann vollständig ausschliessen, dass es bei seinen Vertragspartnern und Lieferanten zu Verstössen gegen Menschenrechte oder Umweltstandards kommt. Verantwortung wahrzunehmen, heisst, das Mögliche zu tun, um solche Verstösse zu verhindern.

*Grosskonzerne haben heute bis zu eine Million Lieferanten und Unterteilnehmer. Wie weit soll da die Verantwortung gehen?* Wichtig ist, dass sich Unternehmen ein Bild davon machen, was bei den Lieferanten vor Ort geschieht. Nestlé sah sich unlängst dem Vorwurf ausgesetzt, dass auf Kakaoplantagen in Côte d'Ivoire Kinder unter sklavenähnlichen Bedingungen arbeiten. Das Unternehmen hat dann vor Ort mit externer Hilfe herausgefunden, was an den Vorwürfen dran ist. Es stellte sich heraus, dass es an einigen Orten Probleme gab und Personen und Organisationen an der Kakaoproduktion beteiligt waren, von denen man vorher gar nichts gewusst hatte. Dank der Untersuchung konnte Nestlé Massnahmen einleiten.

*Welchen Stellenwert haben Menschenrechte und Umwelt heute in den Zentren der Konzerne?*

Einen hohen. Vor allem bei grossen, international vernetzten Unternehmen ist die Sensibilität an sich da; erst recht, wenn die Aktivitäten im Fokus der Konsumenten stehen. Trotz dem guten Willen tun sich die Unternehmen allerdings schwer mit der Frage, was sie tun sollen, um Verstösse gegen Menschenrechte, Umweltauflagen oder Arbeitsrechte zu verhindern. Es gibt deshalb eine riesige Nachfrage nach konkreter Hilfestellung.

*Nichtregierungsorganisationen (NGO) prangern trotzdem fast im Wochentakt Umwelt- und Menschenrechtsverstösse von Multis an. Wird da ein verzerrtes Bild gezeichnet?*

Nein. Es ist wichtig, dass solche Fälle ans Tageslicht kommen – und damit der Öffentlichkeit bewusst gemacht werden. Es fehlen in der Schweiz überdies verbindliche Regeln für eine verantwortungsvolle Unternehmensführung. Firmen geraten deshalb in Versuchung, bei Menschenrechten oder Umweltstandards nicht genau hinzuschauen. Ich höre oft von Unternehmen, es fehle der Anreiz, mehr zu tun als unbedingt nötig, weil man sonst gegenüber Konkurrenten ins Hintertreffen gerate.

*In der Schweiz soll der sogenannte Nationale Kontaktpunkt (NKP) dafür sorgen, dass die Unternehmen die Leitsätze der OECD für Unternehmensverantwortung einhalten. Wie gut funktionieren diese Verständigungsverfahren?* Immer besser. Es werden mittlerweile deutlich mehr Beschwerden eingereicht als früher. Dabei handelt sich zu einem grossen Teil um Menschenrechtsfälle. International wächst die Zahl der Fälle



«Die Konzerninitiative geht sehr weit», sagt die Juristin Christine Kaufmann. TANNER / NZF

aus dem Finanzsektor und mit Bezug zu Umwelt und Klimawandel.

*Können Sie uns ein Beispiel geben?*

In einer Beschwerde gegen den Weltfussballverband Fifa machte eine Gewerkschaft Menschenrechtsverstösse beim Bau der Stadien für die Weltmeisterschaft 2022 in Katar geltend. Der NKP entschied in einem ersten Schritt, für die Anwendung der OECD-Leitsätze zuständig zu sein, weil es um wirtschaftliche Aktivitäten der Fifa ging – auch wenn die Fifa formell kein Unternehmen, sondern ein Sportverein ist. Die Fifa akzeptierte daraufhin, zu einer Verbesserung der Situation auf den Baustellen in Katar beizutragen – auch wenn sie rechtlich nicht direkt involviert war.

*Ist das nicht eine Selbstverständlichkeit?*

Nein. Es war schon ein Erfolg, dass sich die Fifa auf ein Mediationsverfahren einliess und ein sehr konstruktiver Dialog mit der Gewerkschaft stattfand. Fifa und Gewerkschaft haben sich dann auf gemeinsame Arbeitsinspektionen auf den Baustellen geeinigt. Das war ein substanzieller Fortschritt. Dies umso mehr, als die Fifa in der Folge ihre Politik für die Neuvergabe von Turnieren anpasste.

*Kommt es auch vor, dass sich Firmen weigern, sich auf solche Verfahren einzulassen?*

In anderen Ländern ist es zum Teil schwierig, die Unternehmen an einen Tisch zu bringen. In der Schweiz aber gab es das noch nie.

*Wenn die Mediationsverfahren so gut funktionieren – braucht es dann über-*

*haupt zusätzliche Vorschriften zur Unternehmensverantwortung?*

Ja. Der Kontaktpunkt kann ein gerichtliches Verfahren nicht ersetzen. Er beruht auf dem Ansatz, dass die Streitparteien gemeinsam nach Lösungen suchen, die zur Verbesserung der Situation vor Ort beitragen. Er hat nicht das Ziel, einen Schuldigen zu identifizieren und diesen falls nötig zu bestrafen. Ist dies das Ziel der Politik, dann braucht es reguläre Gerichtsverfahren – und ein klar definiertes Set von Regeln und Massnahmen, das zur Anwendung kommt.

*Trotzdem: Sind lösungsorientierte, freiwillige Verfahren nicht grundsätzlich zielführender als Verfahren, die mit Schuld und Bestrafung operieren?*

## Im Dienst der Menschenrechte

dvp. · Christine Kaufmann setzt sich seit Beginn ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit für die Menschenrechte in der Wirtschaftswelt ein. Seit 2002 ist sie Professorin für Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht an der Universität Zürich. Sieben Jahre später war sie massgeblich an der Gründung des Kompetenzzentrums Menschenrechte der Universität Zürich beteiligt. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen auf den staatsrechtlichen Auswirkungen der Globalisierung und den Schnittstellen zwischen internationalem Wirtschaftsrecht und Menschenrechten. Seit gut einem Jahr ist sie Vorsitzende des Ausschusses für verantwortungsvolle Unternehmensführung bei der OECD.

In einer idealen Welt schon. Doch in der Realität gibt es immer Unternehmen, die sich weigern, die OECD-Leitsätze anzuwenden. Und selbst wenn sie an Schlichtungsverfahren teilnehmen, werden nicht immer alle Unternehmen gewillt sein, mit ihrem Verhalten eine Verbesserung der Situation herbeizuführen. Unternehmen, die verantwortlich handeln, werden dadurch benachteiligt.

*Es braucht für die Unternehmen also verbindliche Sorgfaltspflichten und Haftungsregeln, wie sie etwa die Konzernverantwortungsinitiative verankern will?* Man muss unterscheiden. Es ist unbestritten, dass Unternehmen alle möglichen Auswirkungen ihrer Tätigkeit im Blick haben müssen – nicht nur einzelne Menschenrechtsprobleme wie zum Beispiel Kinderarbeit – und die Prioritäten dort setzen müssen, wo die Risiken am grössten sind. Anschließend sollen sie Bericht erstatten, wie sie mit diesen Risiken umgehen. Ein Unternehmen wird aber nie alle Verstösse, auch von kleinsten Sublieferanten in der gesamten Lieferkette, erkennen können. Könnte es dafür in der Schweiz zur Rechenschaft gezogen werden, würde man ihm deshalb eine Verantwortung aufbürden, die es in guten Treuen gar nicht wahrnehmen kann. Das macht die Konzernverantwortungsinitiative zwar nicht, die vorgesehene umfassende Haftung, die auch alle wirtschaftlich abhängigen Zulieferer einschliesst, geht aber sehr weit.

*Der Gegenvorschlag des Nationalrats will diese Haftung einschränken.*

Richtig. Er fordert von den Unternehmen eine Sorgfaltsprüfung, welche ebenfalls die gesamte Lieferkette abdeckt. Aber die Unternehmen haften nur dort, wo sie auch Einfluss nehmen können. Der Gegenvorschlag geht also viel weniger weit als die Initiative. Eingeschlossen sind nur die Tochterfirmen, soweit ein Unternehmen diese rechtlich tatsächlich kontrolliert.

*Die Schweiz droht also nicht zu einem Eldorado der internationalen Klageindustrie zu werden, wenn der Gegenvorschlag angenommen wird?*

Nein. Natürlich wird das System zu Beginn getestet werden. Spätestens nach ein, zwei Gerichtsfällen wird aber klar sein, dass dies kein lukratives Geschäft ist. Insbesondere der amerikanischen Klageindustrie wird der Anreiz fehlen, Klagen einzureichen. Die Schadenssummen und Streitwerte sind dafür schlicht zu klein.

*Was die Wirtschaft am Vorschlag des Nationalrats ebenfalls stört, ist die Beweislastumkehr. Damit werde die Unschuldsumme als zentrales Element des Rechtsstaates ausser Kraft gesetzt, moniert etwa Economiesuisse.*

Rechtlich gesehen verblüfft dieses Argument. Das bestehende Recht kennt die sogenannte Geschäftsherrenhaftung. Gestützt darauf können bereits heute Verfahren gegen Unternehmen eingeleitet werden – unter der Voraussetzung, dass die Kläger den Schaden und dessen Widerrechtlichkeit beweisen können und ein Kausalzusammenhang besteht. Unternehmen können allerdings immer noch geltend machen, dass sie sich an die Sorgfaltspflicht gehalten haben. Dann haften sie nicht. Wichtig ist darum, dass die Sorgfaltspflicht genau formuliert ist.

*Die Unternehmen monieren, es sei praktisch unmöglich zu beweisen, dass die Sorgfaltspflicht zu 100 Prozent eingehalten worden sei.*

Das ist ein Missverständnis. Das Erfüllen der Sorgfaltspflicht bedeutet nicht, dass es keine Probleme vor Ort geben darf. Hier ist die internationale Diskussion weiter fortgeschritten. Die Sorg-

faltspflicht verlangt ein Verfahren und nicht ein Ergebnis. Und das lässt sich auch so abbilden, dass eine Entlastung möglich ist.

*Der Bundesrat hält wenig vom Vorschlag des Nationalrats. Er steht hinter dem ständerätlichen Gegenvorschlag, der getreu dem Vorbild der EU eine Berichterstattungspflicht für die Unternehmen vorsieht. Was taugt diese Regelung aus Ihrer Sicht?*

Diese Frage kam auch in der OECD vor wenigen Tagen an einer Konferenz zur Sprache. Dabei zeigte sich deutlich, dass sich die Berichterstattungspflicht in

«Die Lieferketten sind heute so komplex, dass es für Unternehmen schlicht unmöglich ist, sie zu 100 Prozent im Griff zu haben.»

der EU nicht bewährt hat. Zwar ist es gelungen, ein grösseres Bewusstsein in den Unternehmen zu schaffen, was Risiken im Menschenrechts- und Umweltbereich angeht. Aber die Probleme vor Ort haben nicht abgenommen. Nicht zuletzt auch Unternehmen üben Kritik an der Regelung. Sie sind gezwungen, Berichte abzuliefern, ohne zu wissen, auf welche Standards sie diese stützen sollen.

*Droht dieses Problem auch in der Schweiz, wenn der Gegenvorschlag des Ständerats umgesetzt wird?*

Ja. Der Ständeratsvorschlag knüpft an die EU-Berichterstattungspflicht an und übernimmt zugleich spezifische Sorgfaltspflichten zu Kinderarbeit und Konfliktmineralien. In allen Bereichen ohne spezifische Sorgfaltspflicht bleibt damit unklar, worüber die Unternehmen Rechenschaft ablegen sollen. Diese können dann sagen, sie hätten nicht gewusst, worüber sie berichten müssten. Diese Defizite des Gegenvorschlags sind wohl darauf zurückzuführen, dass dieser so rasch geschaffen wurde und die Entwicklung in der EU im Fluss ist.

*Ist damit zu rechnen, dass die EU die Vorschriften zur Konzernverantwortung verschärft?*

Ja. Die EU ist bereits daran, die Richtlinie zur Berichterstattung zu überarbeiten. Zudem zeichnet sich ab, dass künftig verbindliche Sorgfaltspflichten zur verantwortungsvollen Unternehmensführung gelten sollen, die nicht mehr nur für einzelne Sektoren gelten sollen. Schliesslich soll im Zuge des Green Deal auch eine Sorgfaltspflicht im Umweltbereich und insbesondere im Klimaschutz eingeführt werden.

*Mit dem ständerätlichen Gegenvorschlag nimmt die Schweiz also keine Vorreiterrolle ein, wie dessen Verfechter behaupten?*

Nein. Mit der Einführung einer Sorgfaltspflicht zur Kinderarbeit lehnt sich der Ständerat zwar an das Regulierungsmodell der Niederlande an, die tatsächlich die Rolle eines Schrittmachers haben. Man kann daraus allerdings nicht ableiten, dass die Schweiz den anderen Ländern damit auch voraus ist. In den Niederlanden betrachtet die Regierung das Gesetz gegen die Kinderarbeit nämlich bloss als ersten Schritt in Richtung allgemeine Sorgfaltspflicht und arbeitet bereits an weitergehenden Massnahmen. Der Gegenvorschlag des Ständerats bietet dagegen eine punktuelle Regelung zur Kinderarbeit. Mehr nicht.