

«Unternehmen wollen verbindliche Regel»

Die Konzernverantwortungsinitiative ist umstritten. Professorin Christine Kaufmann erklärt, wie andere Länder mit dem Thema umgehen.

Interview: Doris Kleck

Es geht um Kinderarbeit auf Kakaopflanzungen oder verschmutzte Flüsse: Die Konzernverantwortungsinitiative (KVI) will Schweizer Firmen stärker in die Pflicht nehmen. In der Frühlingsession entscheidet sich, ob das Parlament einen Gegenvorschlag verabschiedet wird.

Frau Kaufmann, Sie sind Vorsitzende des OECD-Ausschusses für verantwortungsvolle Unternehmensführung. Nehmen die Firmen ihre Verantwortung zu wenig wahr?
Christine Kaufmann: Viele sind vorbildlich, aber nicht alle. Deshalb braucht es Spielregeln. Weshalb sollen fortschrittliche Unternehmen schauen, dass anständige Arbeitsbedingungen vor Ort eingehalten werden, wenn das lokale Recht das nicht verlangt und es keine Mindeststandards gibt?

Die Wirtschaft warnt wegen der KVI gerade vor einem Alleingang der Schweiz. Wie steht die Initiative im internationalen Kontext da?
Sie geht sehr weit. Man muss aber auch sehen: Als die Initiative lanciert wurde, war sie einmalig, seitdem hat sich das Umfeld stark verändert. Heute schlagen die EU und andere Länder ein forsches Tempo an, um die Unternehmen stärker in die Pflicht zu nehmen.

In welche Richtung bewegt sich die Gesetzgebung in anderen Ländern?
Bei der Haftung gibt es keine einheitliche Entwicklung, bei den Sorgfaltsprüfungspflichten aber durchaus. Freiwilligkeit allein reicht nicht, das zeigt auch eine neue von der EU publizierte Studie. Interessant dabei ist, dass Unternehmen verbindliche Regeln für die Sorgfaltsprüfungen wollen.

Was plant die EU?

Die EU prüft die Einführung verbindlicher Sorgfaltsprüfungspflichten, offen ist, ob und wie die Haftung geregelt werden soll. In vielen EU-Mitgliedsstaaten ist die Einführung von Haftungsregeln aber ein Thema. Das ist logisch: Wenn es Sorgfaltspflichten gibt, muss ein Staat klären, was passiert, wenn sie nicht eingehalten werden. Wofür soll eine Firma haften? Für alle Schäden oder nur für gewisse? Soll die ganze Lieferkette miteinbezogen werden, also auch Handlungen von Lieferanten? Wo über Haftung nachgedacht wird, versucht man deshalb, klar zu definieren, in welchem Bereich es eine Haftung geben soll.

Wie der Gegenvorschlag des Nationalrates.

Ja. Der Nationalrat macht eine wichtige Unterscheidung: Er will, dass Unternehmen genau hinschauen, wie die Tochterfirmen und Lieferanten entlang der ganzen Lieferkette etwa mit Menschenrechten umgehen. Die Sorgfaltsprüfungspflicht geht damit weit. Der Nationalrat will aber die Haftung in mehrfacher Hinsicht einschränken: Unternehmen sind nur für Schäden an Leib, Leben und Eigentum haftbar. Der Gegenvorschlag folgt der Überlegung, dass ein Konzern nur dort haftbar ist, wo er selber Einfluss nehmen kann. Er klärt deshalb auch die Haftung für Zulieferer: Sie ist ausgeschlossen.

Der Ständerat hat sich für einen anderen Gegenvorschlag entschieden: Er will die Rechenschaftspflichten der EU übernehmen und spezielle Regeln im Bereich der Kinderarbeit und Konfliktminera-



Regeln punkto Arbeitsbedingungen sollen auch für diese Arbeiter im indonesischen Bangka gelten.

Bild: Bloomberg

Menschenrechte und Umweltstandards: Wie sollen Konzerne in die Pflicht genommen werden?

	Konzernverantwortungsinitiative	Gegenvorschlag Nationalrat	Gegenvorschlag Ständerat
Betroffene Unternehmen	Firmen mit Sitz oder Hauptniederlassung in der Schweiz. Ausschluss von KMU mit geringen Risiken.	Firmen mit mehr als 500 Vollzeitstellen oder Umsatz von 80 Millionen Franken. Weniger als 1000 Firmen betroffen.	Firmen mit Umsatz ab 40 Millionen Franken.
Pflicht für Sorgfaltsprüfung	Gilt für sämtliche Geschäftsbeziehungen inklusive Lieferanten. Massgebend sind die UNO-Leitprinzipien und OECD-Standards.	Gilt für sämtliche Geschäftsbeziehungen, aber mit Einschränkungen. Die zu ergreifenden Massnahmen sind abhängig von realen Einflussmöglichkeiten.	Gilt nur für die Bereiche Konfliktmineralien und Kinderarbeit. Ansonsten besteht nur eine Berichterstattungspflicht.
Haftung	Haftung für Tochterunternehmen und ökonomisch kontrollierte Firmen bei Menschenrechtsverletzungen und bei Verstössen gegen Umweltstandards.	Nur für Schäden an Leib und Leben oder Eigentum. Die Haftung für Lieferanten ist explizit ausgeschlossen.	Keine Haftung vorgesehen. Allerdings ist unter Juristen umstritten, ob nicht bereits heute eine Konzernhaftung besteht.

lien einführen. Die Befürworter sagen, die Schweiz gehe damit weiter als alle anderen Länder.

Der Ständerat orientiert sich bei den Sorgfaltsprüfungspflichten für die Kinderarbeit an den Niederlanden. Allerdings ist das nur ein kleiner Teil des niederländischen Rechts.

Wie meinen Sie das?

Das niederländische Gesetz zur Kinderarbeit geht weiter. So wird in den Niederlanden eine staatliche Stelle geschaffen, um die Einhaltung des Gesetzes zu überprüfen, die Nichteinhaltung kann zu Bussen und Gefängnisstrafen führen. Kommt dazu: Die Niederlande folgen bei der Unternehmensverantwortung einem anderen Konzept als die Schweiz. Neben gesetzlichen Regelungen schliesst der Staat mit Unternehmen, NGOs und Gewerkschaften Verträge über die Sorgfaltspflicht ab, und zwar in

«Warum neben Kinderarbeit etwa Zwangsarbeit und moderne Formen der Sklaverei nicht auch geregelt werden, ist nicht klar.»



Christine Kaufmann
Rechtsprofessorin

Branchen, welche die Regierung als besonders heikel für die Reputation des Landes beurteilt. Dazu zählen etwa der Finanzsektor oder der Goldhandel. In den Niederlanden gibt es ein ganzes Gefüge von Regeln und Bestimmungen. Für einen Vergleich kann man das Gesetz über die Kinderarbeit nicht isoliert betrachten und daraus schliessen, die Schweiz ziehe hier nach. Zudem ist die niederländische Regierung daran, die Bestimmungen zur Unternehmensverantwortung systematisch zu evaluieren. So wie es aussieht, bewegen sich auch die Niederlande in Richtung eines allgemeinen Sorgfaltsprüfungsgesetzes.

Wie beurteilen Sie den Gegenvorschlag des Ständerates?

Er ist in sich stimmig, wirft aber Fragen auf: Weshalb gibt es nur spezielle Regeln für Konfliktmineralien und Kinderarbeit? Bei den Konfliktmineralien folgt

Zur Person

Wie lassen sich Menschenrechte in der Wirtschaftswelt umsetzen? Diese Frage beschäftigt Christine Kaufmann schon lange. Seit Januar 2019 leitet die Zürcher Rechtsprofessorin den Ausschuss für verantwortungsvolle Unternehmensführung bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). 48 Länder bekennen sich zu den Empfehlungen der OECD. Sie sind verpflichtet, einen Nationalen Kontaktpunkt (NKP) zu führen, bei welchem Verstösse gegen die Leitsätze gemeldet werden können. (dk)

er der EU, aber warum neben Kinderarbeit etwa Zwangsarbeit und moderne Formen der Sklaverei nicht auch geregelt werden, ist nicht klar. Hier gibt es international mit dem Modern Slavery Act in Grossbritannien und Australien ganz wichtige neue Gesetze zu einem Thema, das für die Schweiz ebenso relevant ist wie Kinderarbeit.

Es geht doch ums Konzept: Soll ein Konflikt juristisch oder mit einer Mediation vor dem Nationalen Kontaktpunkt (NKP) gelöst werden, wie es die Wirtschaft wünscht?

Bei den Haftungsbestimmungen geht es im Grundsatz um die Vergangenheit: Was ist passiert, wer ist für den Schaden verantwortlich und muss ihn wiedergutmachen? Ein Gericht entscheidet über diese Fragen in einem formalisierten, gesetzlich geregelten Verfahren. Im Unterschied dazu sind die Verfahren vor dem NKP eher vorwärtsgerichtet. Im Dialog zwischen den Parteien wird versucht, eine Lösung zu finden, um die Situation vor Ort zu verbessern und Beeinträchtigungen auch in der Zukunft zu verhindern. Das Verfahren ist viel weniger strikt geregelt und die Parteien haben viel Spielraum, um mit Hilfe des NKP Lösungen zu entwickeln. Der NKP kann ein Gericht nicht ersetzen, denn in gewissen Konstellationen braucht es mehr als ein Verfahren, das auf Mitwirkung und Engagement der Parteien beruht.

Führen zu strengen Haftungsregeln nicht zu einem Rückzug von Unternehmen aus Ländern mit schwachen staatlichen Strukturen?

Dieses Argument zielt auf die Initiative. Tatsächlich müsste man sich bei der Umsetzung fragen, wie die Haftung ausgestaltet werden soll, damit sie nicht kontraproduktiv wirkt. Die USA haben 2010 Sorgfaltsprüfungspflichten für Konfliktmineralien aus dem Kongo eingeführt. Danach haben sich etliche Firmen aus den Konfliktgebieten im Kongo zurückgezogen. Es ist aber schwierig zu sagen, ob wirklich das Gesetz der Grund war oder nicht eher die Reputationsrisiken. Die EU hat daraufhin ihre Regelungen zu Konfliktmineralien allgemein formuliert, um das zu verhindern.

Die Wirtschaft fürchtet sich vor erpresserischen Klagen – selbst bei unbegründeten Anschuldigungen.

Wenn eine Haftungsbestimmung eingeführt wird, dann wird das System ausgetestet, und es kommt zu Klagen. Es dürfte sich jedoch rasch zeigen, dass es nicht einfach ist, die Verantwortung eines Unternehmens zu beweisen. Der Anreiz, erpresserische Klagen einzureichen, würde deshalb fehlen. Der Aufwand und die Kosten wären zu hoch.