



Sorgfaltsprüfungspflicht – der Kern der Konzernverantwortungsinitiative

Wie der Bundesrat festhält, geben die 2011 vom UNO-Menschenrechtsrat einstimmig verabschiedeten UNO-Leitprinzipien «erstmalig 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»¹. Die Initiative versteht sich als nationale Umsetzungsmassnahme eines Kernelements der UNO-Leitprinzipien: der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung. Sie etabliert eine entsprechende Pflicht, die primär präventiver Natur ist: Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen sollen vermieden werden, indem Risiken vorab identifiziert und adäquate Gegenmassnahmen ergriffen werden. Die Sorgfaltsprüfungspflicht erstreckt sich auch auf Risiken bezüglich internationaler Umweltstandards. In der Praxis geht die Verletzung solcher Standards fast immer mit einer Verletzung der Menschenrechte einher. Im Folgenden wird das Instrument der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung gemäss völkerrechtlichem «Soft Law»² vorgestellt.

Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung gemäss UNO-Leitprinzipien³

Die Formulierung «angemessene Sorgfaltsprüfung» im Initiativtext bezieht sich direkt auf die «menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung» (Human Rights Due Diligence) in den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die vom UNO-Menschenrechtsrat 2011 einstimmig angenommen wurden und gegenwärtig weltweit umgesetzt werden. Die Leitprinzipien haben 3 Pfeiler zu (1.) den Pflichten der Staaten, (2.) der Verantwortung der Unternehmen und (3.) der Wiedergutmachung. Die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung ist das zentrale Element des 2. Pfeilers («Corporate Responsibility to Respect»).

Die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung sollte sich auf alle nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen auf betroffene Personen oder Personengruppen erstrecken, die ein Unternehmen durch seine eigene Tätigkeit verursacht, zu denen es beiträgt oder die mit seiner Geschäftstätigkeit, seinen Produkten bzw. Dienstleistungen oder seinen Geschäftsbeziehungen unmittelbar verbunden sind.⁴ Eine Sorgfaltsprüfung umfasst den Dreischritt «Risiken prüfen – handeln – darüber berichten».

1) Risiken identifizieren

Die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung ist risikobasiert: Je grösser die Risiken, desto grösser der Handlungsbedarf. Als ersten Schritt muss ein Unternehmen deshalb seine Menschenrechtsrisiken kennen und dafür alle seine Aktivitäten untersuchen. Bei der Entwicklung einer neuen Tätigkeit oder Geschäftsbeziehung sollte dies möglichst frühzeitig vorgenommen werden, da menschenrechtliche Risiken bereits bei der Gestaltung von Verträgen oder anderen Vereinbarungen gesteigert oder gemildert werden oder im Zuge von Zusammenschlüssen und Übernahmen geerbt werden können. Die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung ist eine immer wiederkehrende Aufgabe, weil sich mit der Geschäftstätigkeit und/oder dem operativen Umfeld eines Unternehmens auch dessen Menschenrechtsrisiken verändern können. Unternehmen sind deshalb verpflichtet, alle gegenwärtigen und geplanten Aktivitäten zu analysieren, um festzustellen, wer davon betroffen sein könnte. Die Komplexität der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung hängt von der Grösse des



Unternehmens und des Risikos menschenrechtlicher Auswirkungen sowie der Art und des Kontexts seiner Geschäftstätigkeit ab.⁵

Die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung sollte sich auf entsprechendes internes und/oder unabhängiges externes Fachwissen stützen sowie aussagekräftige Konsultationen mit potenziell betroffenen Gruppen und anderen Stakeholdern umfassen.⁶

Die dabei zu beachtenden international anerkannten Menschenrechte umfassen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zusammen mit den wichtigsten Umsetzungsinstrumenten:

- dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II),
- dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I)
- sowie den acht Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO).⁷

Die Sorgfaltsprüfung «kann in allgemeinere Risikomanagementsysteme der Unternehmen integriert werden, sofern sie darüber hinausgeht, lediglich materielle Risiken für das Unternehmen selbst zu ermitteln und zu steuern, sondern auch die Risiken für Rechteinhaber («rights holders», d.h. potenziell von Menschenrechtsverletzungen Betroffene) umfasst.»⁸ Dieser Perspektivenwechsel ist der entscheidende Aspekt, der die menschenrechtliche Herangehensweise von allen herkömmlichen Formen des Umgangs mit Risiken in Unternehmen unterscheidet.

2) Massnahmen ergreifen

Bei der Prüfung menschenrechtlicher Auswirkungen müssen die Unternehmen auf tatsächliche wie auch auf potenzielle nachteilige Auswirkungen achten. Im zweiten Schritt müssen sie handeln: Potenzielle Auswirkungen müssen durch entsprechende Massnahmen verhütet oder, wo dies nicht möglich ist, mindestens gemildert werden. Tatsächliche, also bereits eingetretene Verletzungen sind zu beenden und wiedergutzumachen. Diese Wiedergutmachung («remedy») wird im abschliessenden Prinzip 22 des zweiten Pfeilers und im dritten Pfeiler der UNO-Leitprinzipien ausgeführt.

Um nachteilige menschenrechtliche Auswirkungen zu verhüten, zu mindern und zu beenden, müssen Unternehmen die Erkenntnisse aus ihren Sorgfaltsprüfungen in alle internen Geschäftsbereiche und Abläufe integrieren und entsprechende Massnahmen ergreifen. Eine wirksame Integration setzt voraus, dass die Verantwortung dafür auf einer angemessenen Entscheidungsebene des Unternehmens angesiedelt wird und die internen Entscheidungs-, Mittelzuweisungs- und Aufsichtsverfahren sicherstellen, dass wirksame Gegenmassnahmen getroffen werden.⁹

Die geforderten Massnahmen hängen davon ab, ob das Unternehmen eine nachteilige Auswirkung verursacht hat, dazu beiträgt oder ob es über seine Geschäftstätigkeit, seine Produkte bzw. Dienstleistungen oder seine Geschäftsbeziehungen daran beteiligt ist. Die Angemessenheit der Massnahmen hängt auch davon ab, welchen Einfluss das Unternehmen besitzt, um einer nachteiligen Auswirkung zu begegnen. Nur wenn es keinerlei Einfluss auf die Verhütung oder Milderung nachteiliger Auswirkungen hat und es nicht in der Lage ist, seinen Einfluss darauf zu steigern, sollte das Unternehmen – als Ultima Ratio – prüfen, die Beziehung zu beenden.¹⁰ Bei festgestellten Menschenrechtsverletzungen in der eigenen Lieferkette diese Geschäftsbeziehung einfach zu beenden («cut and run»), steht also im klaren Widerspruch zu den Vorgaben. Zur Überprüfung, ob nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen wirkungsvoll begegnet wird, müssen Unternehmen die Wirkung der von ihnen ergriffenen Gegenmassnahmen zeitnah nachverfolgen.¹¹ Diese Nachverfolgung sollte sich auf angemessene Indikatoren stützen und muss insbesondere die Konsultation mit den direkt Betroffenen umfassen.

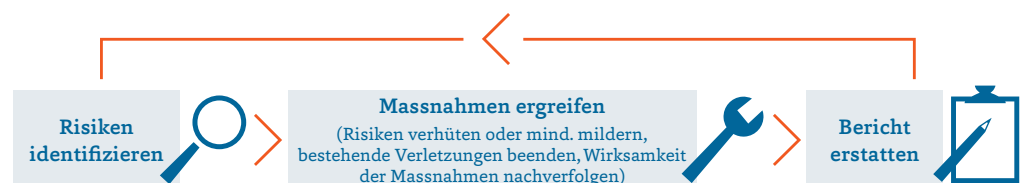
3) Darüber berichten

Um Rechenschaft abzulegen, wie sie ihren menschenrechtlichen Auswirkungen wirksam begegnen, müssen Unternehmen darüber öffentlich kommunizieren. Unternehmen, deren Geschäftstätigkeit oder Geschäftsumfeld das Risiko schwerer menschenrechtlicher Auswirkungen birgt, müssen formell darüber Bericht erstatten, wie sie diesen Risiken begegnen. In allen Fällen sollte diese Kommunikation in einer Form und Frequenz erfolgen, die den menschenrechtlichen Auswirkungen der Aktivitäten des Unternehmens entspricht und für die vorgesehene Zielgruppe zugänglich ist sowie ausreichende Informationen enthält, um die Angemessenheit der Gegenmassnahmen bewerten zu können. Die Berichterstattung sollte auf alle Themen eingehen, aus denen ersichtlich wird, wie Unternehmen nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte ermitteln und ihnen begegnen. Inhalt und Glaubwürdigkeit der menschenrechtsbezogenen Berichterstattung können durch eine unabhängige Verifikation verstärkt werden.¹²

Die geforderte Berichterstattung geht also in jedem Fall weit über das übliche Niveau von Nachhaltigkeitsberichten hinaus. Eine glaubwürdige und kohärente Berichterstattung muss sich auf die Gesamtheit der vorhandenen menschenrechtlichen Risiken erstrecken, die Priorisierung einzelner Arbeitsbereiche erklären und ergriffene Massnahmen sowie ihre Wirkung ins Zentrum stellen. Gemäss UNO-Leitprinzipien müssen es die Quantität und Qualität der im Bericht gelieferten Informationen ermöglichen, die Angemessenheit der vom Unternehmen getroffenen Gegenmassnahmen zu beurteilen.

Sorgfaltsprüfung bei KMUs

Die überwiegende Anzahl der Schweizer Unternehmen sind kleine und mittlere Betriebe. Der Initiativtext sieht vor, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Ausführungsgesetzes spezielle Rücksicht auf die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen mit geringen Risiken nimmt. Eine Befreiung von der Pflicht zur menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung wäre allerdings nicht zielführend, da es auch einige wenige KMUs mit sehr grossen menschenrechtlichen Risiken gibt (z.B. Diamantenhändler und Bekleidungsunternehmen). Die Grösse eines Unternehmens allein erlaubt also noch keinen Rückschluss auf die menschenrechtlichen und umweltrelevanten Risiken. Bei der grossen Mehrheit der KMUs mit geringen Risiken (insbesondere rein in der Schweiz tätige KMUs ohne internationale Zulieferkette) sollte ein stark vereinfachtes Verfahren zur Anwendung kommen.



- 1 Rechtsvergleichender Bericht. Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen. Mai 2014. Seite 4.
- 2 breit akzeptierte, aber für Staaten nicht im engeren Sinne völkerrechtlich bindende Normen
- 3 Zusätzlich deckt die Initiative auch Risiken bezüglich internationaler Umweltstandards ab. In der Praxis geht die Verletzung solcher Standards fast immer auch mit einer Verletzung der Menschenrechte einher.
- 4 UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (inoffizielle deutsche Übersetzung), Prinzip 17 (a).
- 5 UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Prinzip 17 (b), (c) und Kommentar.
- 6 UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Prinzip 18 (a), (b).
- 7 UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Prinzip 12.
- 8 UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Prinzip 17 und Kommentar.
- 9 UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Prinzip 19 und Kommentar.
- 10 UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Prinzip 19 und Kommentar.
- 11 UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Prinzip 20.
- 12 UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Prinzip 21 und Kommentar.