

Regulierung internationaler Konzernaktivitäten: Der historische und der internationale Kontext

Die Konzernverantwortungsinitiative kommt nicht aus heiterem Himmel. Vielmehr gibt es eine lange Vorgeschichte der negativen Auswirkungen der Aktivitäten von multinationalen Konzernen und politischer Versuche, diese regulatorisch zu minimieren. In jüngster Zeit haben die UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte und ihre nationalen Umsetzungen eine grosse Dynamik ausgelöst.

Gescheiterte Regulierung auf UNO-Ebene

Die Debatte um die Regulierung von multinationalen Konzernen datiert aus den 70er Jahren. Damals fand sie auf UNO-Ebene aber in einem völlig anderen Umfeld als heute statt. Die Entwicklungsländer forderten eine «neue Weltwirtschaftsordnung», die gerechter und deshalb «entwicklungsfreundlicher» sein sollte. Die wachsende Macht der transnationalen Konzerne bedrohe die Entwicklungsländer und müsse deshalb eingeschränkt werden, so eine der Kernforderungen des Südens. 1974 verabschiedete die UNO-Vollversammlung eine entsprechende «Charta über die wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten». Diese erlaubte es Regierungen, ausländische Investitionen zu beschränken und zu kontrollieren. Im Jahr zuvor hatte die UNO dafür eine eigene Kommission für Konzerne geschaffen (UN Centre on Transnational Corporations, UNCTC). Diese koordinierte ab 1977 Verhandlungen über einen Verhaltenskodex für «Multis».

Mit dem Amtsantritt von Ronald Reagan änderte sich die politische Grosswetterlage jedoch dramatisch. Die USA gingen auf Konfrontationskurs und lehnten jeglichen Nord-Süd-Dialog ab. Besonders aufmüpfigen UNO-Organisationen wurde der Geldhahn zugedreht. Entsprechend versandeten die Verhandlungen über einen Verhaltenskodex für Konzerne in den 80er Jahren. Und 1993 setzten die USA die Auflösung des UNCTC durch.

Machtausbau, Kritik und halbherzige Reaktion

In den 90er Jahren führten Handelsverträge, Investitionsschutz- und weitere Abkommen dazu, dass transnationalen Konzernen wesentlich mehr Spielräume eingeräumt wurden. Konzernen wurden immer mehr Rechte zugestanden, während die Diskussion um ihre Pflichten blockiert blieb. In Handelsabkommen wurden die Rechte der Konzerne gegenüber den Regierungen systematisch gestärkt. Parallel zum schrittweisen Machtausbau der Unternehmen nahm aber auch die Kritik an Markenfirmen zu. Angeprangert wurden namentlich Umweltvergehen und Missachtungen von Menschen- und Arbeitsrechten. 1995 wurde der Schriftsteller und Aktivist Ken Saro-Wiwa, der in Nigeria gegen die Umweltsünden von Shell gekämpft hatte, vom damaligen Militärregime hingerichtet, was zu weltweiten Proteststürmen führte. Ausgehend von den USA machten internationale Kampagnen gegen Nike und die Kleiderfirma Gap auf die Arbeitsbedingungen in den asiatischen Weltmarktfabriken aufmerksam.

Die wachsende Konzernkritik war eine Reaktion darauf, dass die transnationalen Konzerne den staatlichen Rahmen gesprengt hatten. Sie waren damit all jenen Regulierungen entwachsen, die im Nationalstaat erreicht worden waren, um wirtschaftliche, soziale und ökologische Ziele in Einklang zu bringen. Denn auf globaler Ebene fehlt bislang ein griffiger Arbeits-, Umwelt- und Konsumentenschutz. Hier gibt es weder verbindliche Wettbewerbs- noch Anti-Trust-Regeln, um die Marktmacht einzelner Konzerne zu beschränken.

Auf die Kritik an den sozialen, ökologischen und politischen Folgen ihrer Machtakumulation und die lauter werdenden Forderungen nach rechtlichen Regulierungen



gen reagierten die Unternehmen mit einer Flucht nach vorne: Mit proaktiver und freiwilliger Corporate Social Responsibility (CSR) versuchten die angeprangerten Konzerne ihr Image bei Kunden und Mitarbeitenden zu retten und zu verhindern, dass Regierungen oder internationale Organisationen irgendwann ihre Handlungsfreiheit einschränken.

**Neuanfang: Die UNO-
Leitprinzipien für Wirtschaft und
Menschenrechte**

Schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 heisst es, dass «jedes Individuum und jedes Organ der Gesellschaft» – also auch Unternehmen – für die Einhaltung der Menschenrechte in der Pflicht stehen. Eine Arbeitsgruppe der UNO-Subkommission für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte entwickelte um die Jahrtausendwende entsprechende Unternehmensnormen und wollte diese völkerrechtlich bindend machen. In der UNO-Menschenrechtskommission hatten diese Normen 2004 wegen des Widerstands von Unternehmen und Regierungen wichtiger Industrieländer aber keine Chance. In dieser verfahrenen Situation ernannte UNO-Generalsekretär Kofi Annan 2005 einen Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte, den US-amerikanischen Professor für internationale Beziehungen John Ruggie. Die unter seiner Leitung erarbeiteten und 2011 vom UNO-Menschenrechtsrat einstimmig verabschiedeten Leitprinzipien haben

3 Pfeiler:

1. Die **Schutzpflicht der Staaten**: Nationalstaaten müssen sicherstellen, dass (auch) Unternehmen die Menschenrechte nicht verletzen.
2. Die **Verantwortung der Unternehmen**, die Menschenrechte zu respektieren: Um entsprechende Risiken zu erkennen und Verletzungen zu verhindern, müssen sie Sorgfaltsprüfungen durchführen.
3. Wirksame **Wiedergutmachung für die Opfer** von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen: In der Pflicht stehen hier sowohl Staat als Unternehmen.¹

**Das Ende des Anfangs:
Dynamische Umsetzung der
UNO-Leitprinzipien**

John Ruggie bezeichnete die Leitprinzipien nicht als das Ende eines Prozesses, sondern als «the end of the beginning». Ihre Umsetzung hat eine grosse internationale Dynamik ausgelöst. Einerseits sind alle Staaten angehalten, dafür nationale Aktionspläne zu erarbeiten. In über zwei Dutzend Ländern wurde dieser Prozess bereits gestartet. Andererseits haben internationale Organisationen wie die OECD² oder die zur Weltbank-Gruppe gehörende International Finance Corporation diese Leitprinzipien in ihre eigenen Vorgaben eingebaut. Zugleich gibt es in vielen Ländern derzeit Bestrebungen, um Teilaspekte der UNO-Leitprinzipien verbindlich umzusetzen. Im Zentrum steht dabei das Instrument der Sorgfaltsprüfung: Ein Unternehmen muss herausfinden, ob es Menschenrechte verletzt, in solche Verletzungen verwickelt ist oder ob entsprechende Risiken bestehen. Falls ja, muss es wirksame Gegenmassnahmen ergreifen. Und als dritten Schritt muss es über gefundene Risiken und getroffene Massnahmen berichten.

Diverse Länder haben Elemente einer solchen **Sorgfaltsprüfungspflicht** bereits in Gesetze aufgenommen, die sich auf spezifische Sektoren, Produkte oder geographische Zonen beziehen. Zu nennen sind insbesondere:

- Das US-amerikanische Gesetz über Konfliktmineralien (Dodd-Frank Act, [Section 1502](#)) enthält eine Sorgfaltsprüfungspflicht inklusive Berichtspflicht, die EU arbeitet an einer analogen Gesetzgebung.
- Die [EU-Holzhandelsverordnung](#) (ebenso wie das [Schweizer Bundesgesetz über im Ausland erbrachte private Sicherheitsdienstleistungen](#)³) sieht Sorgfaltsprüfungen vor, aber ohne öffentliche Berichterstattung.

- Der [California Transparency in Supply Chains Act](#) (zur Bekämpfung von Sklaverei und Menschenhandel in der Lieferkette) und der [UK Modern Slavery Act](#) (2015) umfassen eine Berichtspflicht über die Sorgfaltsprüfung, allerdings ohne explizite Sorgfaltsprüfungspflicht.
- Die 2014 verabschiedete [EU-Richtlinie über die Offenlegung nichtfinanzieller Informationen](#) verpflichtet börsenkotierte Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten, über ihre internen Verfahren und Sorgfaltsprüfungen im Bereich Menschenrechte und Umwelt sowie über die Resultate der ergriffenen Massnahmen zu berichten. Hingegen existiert keine explizite Sorgfaltsprüfungspflicht und die Berichtspflicht hat – als Folge des Prinzips «comply or explain»⁴ – Lücken.
- Das britische Gesellschaftsrecht ([UK Companies Act](#)) verpflichtet die Leitungsorgane von Unternehmen, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auch Umwelt und Gemeinwesen zu berücksichtigen (Art. 172), und nennt seit Herbst 2013 bezüglich [Reporting](#) explizit auch die Menschenrechte. Das Gesetz enthält hingegen keine explizite Pflicht zur Sorgfaltsprüfung.
- In Frankreich geniesst eine [Vorlage](#) für eine umfassende Sorgfaltsprüfungspflicht für grosse Firmen die Unterstützung der Regierung. Das Geschäft befindet sich zur Zeit noch im parlamentarischen Prozess zwischen befürwortender Grosser Kammer und ablehnendem Senat. Der Vorstoss beinhaltet neben den Menschenrechten auch die Umwelt.
- Im Sommer 2016 haben acht nationale Parlamente von EU-Mitgliedstaaten die Europäische Kommission mit einer sogenannten «[Green Card](#)» dazu aufgefordert, auf EU-Ebene eine Sorgfaltsprüfungspflicht für Unternehmen einzuführen. Auch das Europäische Parlament hat dies 2015 in einer Resolution gefordert.
- 2016 verabschiedete [Empfehlungen des Europarats](#) und ein vom Menschenrechtsrat verabschiedeter [Bericht](#) fordern die Staaten ebenfalls auf, Sorgfaltsprüfungen unter gewissen Umständen verbindlich zu machen und in bestehendes nationales Recht zu integrieren.

Die internationale Dynamik wird nicht nachlassen und es wird bald Länder geben, die den von der UNO geforderten «Smart Mix» aus freiwilligen und rechtlich bindenden Massnahmen überzeugend verwirklichen. Handelt die Schweiz jetzt nicht, so droht erneut die Gefahr, dass zweifelhafte Unternehmen angelockt werden. Als wichtiger Standort von globalen Firmen und von UNO-Menschenrechtsinstitutionen hat sie die Verantwortung und die Möglichkeit, vorbildlich voranzugehen. Auch der Bundesrat stellte 2014 einen «Trend in Richtung Transparenz und vermehrter direkter Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt» fest und kam zum Schluss: «Die Dichte internationaler Unternehmen mit Sitz in der Schweiz ist ausgesprochen hoch. Die Frage, ob die Schweiz bei der Umsetzung der UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte und anderer internationaler Standards im Bereich der Menschenrechte und des Umweltschutzes nicht eine Vorreiterrolle einnehmen sollte, ist deshalb berechtigt.»⁵

1 Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, inoffizielle deutsche Übersetzung.

2 OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (2011).

3 Indem es den Beitritt zu einem entsprechenden internationalen Verhaltenskodex, welcher Sorgfaltsprüfungspflichten enthält, in Art. 7 für verbindlich erklärt.

4 EU-Richtlinie über die Offenlegung nichtfinanzieller Informationen, Art. 19a, Abs. 1: «Verfolgt das Unternehmen in Bezug auf einen oder mehrere dieser Belange kein Konzept, enthält die nichtfinanzielle Erklärung eine klare und begründete Erläuterung, warum dies der Fall ist.» Das bedeutet, dass ein Unternehmen nicht zwingend eine interne Menschenrechts-Policy veröffentlichen muss, sondern auch begründen kann, wieso es keine solche hat. Keine Ausnahmeregelung gibt es hingegen für die weiteren offenzulegenden Informationen wie etwa die wichtigsten Menschenrechts- und Umweltrisiken und die ergriffenen Gegenmassnahmen.

5 [Rechtsvergleichender Bericht](#). Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen, Mai 2014.