

## Regulierung internationaler Konzernaktivitäten: Der historische und der internationale Kontext

Die Konzernverantwortungsinitiative fordert, dass Konzerne mit Sitz in der Schweiz die Menschenrechte und die Umwelt mittels Sorgfaltsprüfung überall respektieren. Tun sie das nicht, sollen sie für Menschenrechtsverletzungen durch ihre Tochterunternehmen gerade stehen. Beide Elemente der Initiative sind wohlbekannt und entsprechen in anderen Ländern bereits der heutigen Praxis, die Initiative ist eingebettet in einen internationalen Trend hin zu verbindlichen Regeln für Konzerne. Im Zentrum dieser Entwicklung steht der aktuelle internationale Konsens zur Frage der Unternehmensverantwortung: Die UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Sie halten die Pflichten und Aufgaben von Staaten und Unternehmen fest.

In den letzten drei Jahrzehnten hat sich eine wachsende Kluft aufgetan: Hier die Möglichkeiten der Konzerne, transnational zu operieren, da die Fähigkeit der Nationalstaaten diese Tätigkeiten zu regeln und bei Bedarf zu kontrollieren. Verschiedene Versuche der Weltgemeinschaft diese Herausforderung anzugehen, scheiterten an mangelndem Konsens. Nachdem ein ambitionierter Versuch für ein internationales Regelwerk 2003 am Widerstand von Wirtschaft und Industrienationen gescheitert war, ernannte UNO-Generalsekretär Kofi Annan 2005 einen Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte: Den Harvard-Professor für internationale Beziehungen, John Ruggie. Die unter seiner Leitung erarbeiteten und 2011 vom UNO-Menschenrechtsrat einstimmig verabschiedeten [UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#) haben **3 Pfeiler**:

1. Die **Schutzpflicht** der Staaten: Nationalstaaten müssen sicherstellen, dass 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 auch Unternehmen.

Was ist neu an diesen Leitprinzipien? Im Zentrum steht der folgende Konsens: Unternehmen haben die Verantwortung, bei allen Aktivitäten, auch in der Lieferkette, Risiken für Menschenrechte frühzeitig zu erkennen, Verletzungen zu verhindern und geschehenes Unrecht wiedergutzumachen. Über das alles sollen sie auch transparent berichten. Um ihre Verantwortung wahrnehmen zu können, sollen die Unternehmen Prozesse der «Human Rights Due Diligence» einführen, auf Deutsch nennen wir das «menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung».

### Sorgfaltsprüfungspflicht im Gesetz

Seit der Verabschiedung dieses neuen Konsenses ist auf der ganzen Welt vieles passiert. Erstens erarbeiten die Staaten [Aktionspläne zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien](#). Diese gehen zum Teil deutlich weiter als der Nationale Aktionsplan (NAP) der Schweiz.<sup>1</sup> So kündigt [Italien](#) im NAP beispielsweise an, eine legislative Reform zur Einführung einer Sorgfaltsprüfungspflicht zu prüfen und ein bestehendes [Haftungsgesetz](#), welches Unternehmen bereits für bestimmte Menschenrechtsverletzungen strafrechtlich belangt, gegebenenfalls zu erweitern. Und [Deutschland](#) will Massnahmen bis hin zu gesetzlichen Verpflichtungen prüfen, wenn bis 2020

nicht mindestens 50% der grossen Unternehmen menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungen implementiert haben.

Zweitens gibt es in vielen Staaten parallel dazu Gesetzgebungsprojekte, um Teilaspekte der UNO-Leitprinzipien verbindlich umzusetzen. Im Zentrum steht dabei überall das Instrument der Sorgfaltsprüfung.<sup>2</sup>

Diverse Länder haben eine **Sorgfaltsprüfungspflicht** bereits in Gesetze aufgenommen, zum Teil beziehen sich diese Regelungen auf spezifische Sektoren, Produkte oder geografische Zonen. Zu nennen sind insbesondere:

- Das US-amerikanische Gesetz über Konfliktmineralien (Dodd-Frank Act, [Section 1502](#)) enthält eine Sorgfaltsprüfungspflicht inklusive Berichtspflicht.
- 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.
- Das **britische Gesellschaftsrecht** ([UK Companies Act](#)) verpflichtet die Leitungsorgane von Unternehmen, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auch Umwelt und Gemeinwesen zu berücksichtigen (Art. 172).
- Die [EU-Holzhandelsverordnung](#) sieht Sorgfaltsprüfungen vor, aber ohne öffentliche Berichterstattung.
- 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 schon mehrmals verlangt, zuletzt [2016](#).
- **Die Europäische Union** hat im April 2017 ein Gesetz für eine [Sorgfaltsprüfungspflicht bezüglich Konfliktmineralien](#) verabschiedet. Das Reglement verpflichtet die Importeure von Zinn, Tantal, Wolfram und Gold eine Sorgfaltsprüfung durchzuführen.
- 2016 verabschiedete [Empfehlungen des Europarats](#) und ein vom **UNO-Menschenrechtsrat** verabschiedeter [Bericht](#) fordern die Staaten ebenfalls auf, Sorgfaltsprüfungen unter gewissen Umständen verbindlich zu machen und in bestehendes nationales Recht zu integrieren.
- 2017 hat das zuständige [Vertragsorgan des UNO-Sozialpakts](#) (eines der zwei wichtigsten UNO-Menschenrechtsabkommen, von 166 Staaten unterzeichnet) präzisiert, dass Staaten Sorgfaltsprüfungspflichten einführen sollen, um ihren Pflichten unter dieser Konvention nachzukommen. Auch auf die Notwendigkeit von konzernweiter Haftung wird nachdrücklich hingewiesen.
- In **Frankreich** hat das Parlament im Februar 2017 ein [Gesetz](#) verabschiedet, das eine Sorgfaltsprüfungspflicht bezüglich Menschenrechte und Umwelt für französische Konzerne vorsieht. Konzerne sind verpflichtet, einen Sorgfaltsplan (« plan de vigilance ») zu erarbeiten und zu veröffentlichen. Kommt es trotz Sorgfaltsplan zu einem Schaden, können die Konzerne dafür haftbar gemacht werden.
- **Holland** steht kurz vor der Einführung eines Gesetzes für eine Sorgfaltsprüfungspflicht in Bezug auf Kinderarbeit. Die Unternehmen müssen Massnahmen ergreifen, um Kinderarbeit in ihren Produktionsketten zu erkennen und zu verhindern und über ihre Massnahmen zu berichten. Das Gesetz sieht auch einen Sanktionsmechanismus vor.

Daneben entwickelt sich auch die Rechtsprechung in verschiedenen Staaten stetig weiter. Die nachfolgenden Beispiele zeigen: Der von der Initiative geforderte **Haf-**

**tungsmechanismus** ist nichts Exotisches, in anderen Ländern laufen bereits heute Gerichtsprozesse gegen Konzerne aufgrund von Menschenrechtsverletzungen durch ihre Tochterfirmen.

In **Grossbritannien** gibt es verschiedene Haftungsfälle:

- Bereits 2012 wurde in Grossbritannien ein Mutterkonzern für Schäden seiner ausländischen Tochtergesellschaft rechtskräftig verurteilt. Ein ehemaliger Mitarbeiter von Cape Building Products Ltd. in Südafrika erkrankte an einer gravierenden Lungenkrankheit, weil er während seiner Arbeit Asbeststaub ausgesetzt war. Das Gericht hat die Verantwortung der britischen Muttergesellschaft, Cape PLC, angesichts der engen Beziehung zwischen der Tochter- und Muttergesellschaft anerkannt.
- Der Konzern Vedanta Resources PLC steht aufgrund von Körperverletzung und Sachbeschädigung via Tochterfirma Konkola PLC, die eine Kupfermine in Sambia betreibt, vor Gericht. Das Gericht ist auf die Klage eingetreten.

Die Rechtsprechung in **Kanada** scheint sich im Moment zugunsten von Opfern von Menschenrechtsverletzungen zu verschieben:

- Arbeiter der Mine Bisha in Eritrea haben Klage gegen den kanadischen Konzern Nevsun erhoben. Sie berichten von Zwangsarbeit unter der Androhung von Folter. Die Mine wird von der Bisha Mining Share Company (BMSC) betrieben, Nevsun kontrolliert BMSC. In den Fall involviert sind auch verschiedene Subunternehmen von BMSC. **Das Gericht hat im November 2017 befunden, dass ein unfaires Prozessrisiko in Eritrea bestehe und daher ein Prozess in Kanada gerechtfertigt sei und ist auf die Klage eingetreten.** Der Fall ist noch hängig.
- Im Juni 2014 klagten sieben Guatemalteken gegen den kanadischen Bergbaukonzern Tahoe Resources. Während friedlicher Proteste gegen eine Tahoe-Mine in Guatemala verletzten durch das Minen-Unternehmen beauftragte Sicherheitsleute mehrere Personen schwer. Nachdem die kanadische Zuständigkeit erstinstanzlich abgelehnt wurde, entschied das Berufungsgericht im Januar 2017, dass die Klage doch in Kanada behandelt werden müsse. Der Fall ist noch hängig.
- In einem ähnlichen Fall gegen den kanadischen Konzern HudBay aufgrund von Vorwürfen gegen die guatemaltekische Tochter, die eine Nickelmine betreibt, ist das Gericht ebenfalls auf eine Klage wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen eingetreten. Der Fall ist ebenfalls hängig.

In **Schweden** ist eine [Klage](#) gegen das Minenunternehmen Boliden Mineral wegen Gesundheitsschäden durch Giftmüll in Chile hängig.

In **Deutschland** läuft ein Verfahren gegen den Textil-Discounter KiK der die Textilfabrik Ali Enterprises in Pakistan kontrolliert (70% Direktabnahme), wo es 2012 zu einem schweren Brand mit 260 Toten und 32 Verletzten kam. KiK wird beschuldigt, ungenügende Brandschutzmassnahmen ergriffen zu haben. 2016 hat der Gerichtshof in Dortmund seine Zuständigkeit für den Fall erklärt. Zwar hat sich KiK danach bereit erklärt, den betroffenen Familien und Überlebenden gesamthaft 5.15 Millionen Dollar zu zahlen; jedoch hat das Unternehmen seine Verantwortlichkeit und die im Prozess beantragten Schadensersatzforderungen nicht anerkannt. Der Fall ist immer noch hängig.

In **Holland** klagen nigerianische Bauern gegen Shell aufgrund von Schäden durch Öllecks. Der holländische Gerichtshof hat die Verantwortung der Shell Muttergesellschaft vorerst mit Bezug auf nigerianisches Recht abgelehnt. Ein Berufungsgesicht hat 2015 daraufhin aber eine Sorgfaltspflicht der Muttergesellschaft für die Aktivitäten seiner Tochterfirma nicht ausgeschlossen und sich für zuständig erklärt, den Fall zu behandeln. Es hat Shell zudem beauftragt, Dokumente offenzulegen, die seine Rolle bezüglich der Wartung der Pipelines klären sollen. Das abschliessende Urteil des Gerichtshofs ist hängig.

Mehr Infos zur internationalen Entwicklung unter: [www.bhrinlaw.org](http://www.bhrinlaw.org)

Mehr Infos zur Initiative unter: [www.konzern-initiative.ch](http://www.konzern-initiative.ch)

---

1 Siehe dazu auch Factsheet 1: «Konzernverantwortungsinitiative – was politisch in der Schweiz bisher geschah».

2 Zur genaueren Erklärung der Sorgfaltsprüfungspflicht vgl. Factsheet 3: «Sorgfaltsprüfungspflicht».