Unternehmerische Sorgfaltspflicht in der globalisierten Wirtschaft



Zur Einordnung und Würdigung der schweizerischen Konzernverantwortungsinitiative

"Hyperglobalisierung" und Konzernmacht

Die Globalisierung der Märkte hat in den vergangenen Jahrzehnten einen Typus von multi- oder sogar transnationalen Konzernen hervorgebracht, die mit ihren weltumspannenden Geschäftsaktivitäten in fast jeder Hinsicht Grenzen sprengen. Diese Entwicklung wurde zunächst, in der frühen Globalisierungseuphorie, vorwiegend begrüßt. Doch mit der Zeit zeigten sich kaum vorausgesehene, zunehmend als problematisch empfundene strukturelle Auswirkungen. Der globale "Standortwettbewerb" führte zu einer schleichenden Verkehrung des Verhältnisses von Privatwirtschaft und öffentlicher Ordnung: Nach der ordoliberalen Idee sollte die Ordnungspolitik den rechtlichen Rahmen dafür vorgeben, dass das unternehmerische Erfolgsstreben sozial- und umweltverträglich, ja letztlich gemeinwohldienlich ausgestaltet wird. Eine dementsprechende Weltwirtschaftsordnung besteht jedoch trotz eines wachsenden Geflechts internationaler Verträge noch kaum. Eher verlieren die Staaten unter dem Druck des internationalen Standortwettbewerbs ihre angestammte Macht zur rechtsstaatlichen Einbindung der privatwirtschaftlichen Interessen in eine faire, dem Wohl aller dienende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.

Mehr noch: Die staatliche Politik gerät tendenziell selbst unter die "Sachzwänge" privatwirtschaftlicher Kapitalverwertung. Unter den Bedingungen dieser "Hyperglobalisierung" (Dani Rodrik) können sich transnational agierende Konzerne oft allein schon mit der Androhung des Standortwechsels in ein anderes Land, also des Investitions- und damit Arbeitsplatzentzugs, die Behörden an "ihren" Standorten gefügig machen, besonders wenn es sich um wirtschaftlich schwache oder schwach regierte - d.h. stark korruptionsanfällige - Regimes handelt. Sie können beispielsweise Ansiedlungssubventionen, Steuervorteile oder andere "erleichternde" Konditionen einfordern und last but not least Menschenrechte, Kernarbeitsnormen und Umweltstandards ungeahndet missachten. Einzelne rücksichtslos agierende Firmen erzielen so mittels der Ausbeutung von Menschen und/oder Natur gegenüber ihren verantwortungsbewussten Konkurrenten einen aus wirtschaftsethischer Sicht unlauteren Kostenvorteil. Als fatale Folge kommt es nicht selten zu einer strukturellen Fehlentwicklung an den betroffenen Standorten, in der Regel in Entwicklungsländern.

Das gezeichnete Bild mag holzschnittartig sein und der integren Geschäftsführung der meisten Firmen nicht gerecht werden, aber es gibt eben fast immer schwarze Schafe unter den multinationalen Konzernen, die solche Verhältnisse missbrauchen und Kosten "sparen", indem sie die ethischen Standards ihrer verantwortungsvoll agierenden Wettbewerber unterlaufen.

Dem versuchen internationale Organisationen wie die OECD oder die UNO zunehmend mit institutionell bestärkten Standards guter Unternehmensführung entgegenzuwirken, so etwa mit den OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und insbesondere mit den von John Ruggie entwickelten UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

"Freiwillige" Verantwortung oder Pflicht?

Solche Standards haben bekanntlich nur "soft law"-Charakter; es fehlt ihnen die rechtliche Verbindlichkeit. Deswegen konnten entsprechende Standards gemeinhin überhaupt verabschiedet werden: Sie entsprechen dem Mantra der "Freiwilligkeit" unternehmensethischer Selbstbindung. Es wird also auch in diesem Kontext noch vorwiegend in der Kategorie der Wirtschaftsfreiheit und des ihr korrespondierenden freiwilligen Engagements der Privatwirtschaft gedacht - Corporate Social Responsibility (CSR) lautet das Rezept. Übersehen wird oft, dass das Rezept einen zynischen Beigeschmack hat, wenn es um Menschenrechte und Umweltstandards geht: Menschenrechte rufen, wie schon der Begriff besagt, per se nach Verrechtlichung. Ihr praktischer Sinn liegt darin, die Würde und die grundlegenden Voraussetzungen eines Lebens aller Menschen in Selbstbestimmung und Selbstachtung unantastbar bzw. deren Verletzung gerichtlich einklagbar zu machen. Der unbedingte oder, mit Kant ausgedrückt, kategorische Geltungsanspruch der Menschenrechte kann nicht dem Gutdünken und der "freiwilligen" Verantwortungsübernahme oder -ablehnung mächtiger Akteure überantwortet werden; die Freiwilligkeitsdoktrin beruht diesbezüglich auf einem Kategorienfehler. Analoges gilt für die Bewahrung einer lebenswerten natürlichen Umwelt, tangiert das doch vor allem die unbedingt schützenswerten Lebensbedingungen der nach uns kommenden Generationen. Deren Ansprüche in gedanklicher Verallgemeinerung (Universalisierung) zu antizipieren und mittels rechtsverbindlicher Umweltstandards jenen der jetzt Lebenden gleichzustellen, ist als eine Herausforderung der intergenerellen Gerechtigkeit zu begreifen. Die Klimajugend hat's gecheckt.

Folglich geht es in beiden Dimensionen im Kern nicht nur oder nicht primär um die Kategorie der "freiwillig" wahrgenommen (oder eben vernachlässigten) Verantwortung, sondern um die Kategorie der Pflichten mächtiger Akteure gegenüber den von ihrem Handeln Betroffenen nach Maßgabe der unantastbaren Rechte dieser Betroffenen. Wer das mit dem Hinweis darauf abzuwehren versucht, es sei gerade umgekehrt die "freie" Kapitalverwertung vor "störender" Rücksichtnahme auf Menschen und Umwelt zu schützen, bleibt einem anachronistisch anmutenden, altliberalen Glauben an die natürliche Harmonie im Kosmos "freier" Märkte verhaftet - oder missbraucht diese alte Metaphysik des Marktes gezielt zur realpolitischen Immunisierung von special interests gegenüber grundlegenden Geboten einer lebensdienlichen Wirtschaftsordnung.

Der liberale Weg: staatliche Schutzpflicht und privatwirtschaftliche Sorgfaltspflicht

Gewiss fällt die Aufgabe, für die Einhaltung der Menschenrechte sowie Umweltstandards zugunsten der zukünftig lebenden Menschen zu sorgen, primär nicht der Wirtschaft, sondern den Staaten zu. Jeder Rechtsstaat, der diese Bezeichnung verdient, nimmt in seinem Hoheitsgebiet die völkerrechtliche Schutzpflicht bezüglich der Menschenrechte (im erwähnten weiteren, also auch intergenerationellen Sinn) wahr. Wenn aber wie dargelegt manche Staaten dieser Pflicht unter den (politisch geschaffenen) Sachzwängen des hyperglobalisierten Weltmarkts nur noch beschränkt Nachachtung zu verschaffen vermögen, so gilt es aus ordnungsethischer Sicht, die multi- oder transnational agierenden Konzerne als buchstäblich übermächtige Akteure zu begreifen und sie unmittelbar völkerrechtlich in die Pflicht zu nehmen, indem ihnen eine verbindliche Sorgfaltspflicht hinsichtlich der Beachtung von Menschenrechts- und Umweltstandards zugeordnet wird. Genau diesen Weg verfolgen die - deshalb zu Recht stark beachteten, zunehmend weltweit von der Zivilgesellschaft anerkannten - UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

An ihnen hat sich denn auch die vor mehr als fünf Jahren in der Schweiz von einer breiten Koalition von zunächst etwa 60, zuletzt über 120 zivilgesellschaftlichen Organisationen ins Leben gerufene "Konzernverantwortungsinitiative" orientiert - kurz KVI oder vollständig benannt: die Volksinitiative "Für verantwortungsvolle Unternehmen - zum Schutz von Mensch und Umwelt".[1 Ihr Konzept hat durchaus liberale Qualität: Den international tätigen Unternehmen sollte gemäß dem vorgeschlagenen neuen Verfassungsartikel[2 erstens eine "sämtliche Geschäftsbeziehungen" umfassende, prozedural gefasste Sorgfaltsprüfungspflicht (Due Diligence) hinsichtlich der Einhaltung der international anerkannten Menschenrechte und Umweltstandards zugewiesen werden. Und zweitens sollten sie in einem engeren Geltungsbereich, nämlich demjenigen der "durch sie kontrollierten Unternehmen" (rechtliche Tochtergesellschaften oder faktisch beherrschte Firmen), für allfälligen Schaden, den diese durch die Verletzung von Menschenrechten oder Umweltstandards verursachen, haften. Solche Haftung ist auch und gerade in einer freiheitlich-demokratischen Ordnung die ganz normale rechtsstaatliche Art der Durchsetzung allgemeiner Regeln und Standards, nämlich mittels Sanktionierung ihrer Missachtung. Die Haftung der Unternehmen entfällt gemäß der KVI, soweit sie ihre Sorgfaltsprüfung nachweislich pflichtgemäß durchgeführt haben und trotz bestmöglicher Maßnahmen zum Schutz von Menschen und Umwelt Fehler passieren. Demnach können die Unternehmen in ihrem eigenen Interesse mit "freiwilligen" Anstrengungen dem

Risiko, in entsprechende Haftungsklagen zu geraten, proaktiv vorbeugen. Der praktische Sinn der Sorgfaltspflicht liegt in der Prävention.

Über die KVI wurde nach einem langen und sowohl von Befürwortern als auch von Gegnern ungewöhnlich intensiv geführten Abstimmungskampf am 29. November 2020 abgestimmt.[3] Trotz einer außerordentlich massiven, vor zahlreichen falschen Behauptungen nicht zurückschreckenden, auf Angst vor Arbeitsplatzverlust und weitere Schreckensszenarien zielenden Gegenkampagne hat sie - was bei Volksinitiativen eher die Ausnahme als die Regel ist - ein knappes Volksmehr von immerhin 50,73 % der Stimmbürgerschaft erreicht. Hingegen ist die Initiative am Ständemehr der eher kleinen und ländlichen Kantone gescheitert, in denen bisweilen sehr geringe Nein-Mehrheiten von wenigen hundert oder tausend Stimmen den Ausschlag gaben. So wurde die Chance verpasst, dass die Schweiz in Sachen Konzernverantwortung für einmal die Rolle des Vorreiters übernommen hätte - was international nicht unbedeutend wäre, weist der Standort Schweiz doch im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße mehr Konzernsitze als jedes andere Land auf, darunter diverse Weltmarktführer der Pharma- und Lebensmittelindustrie, der Bank- und Versicherungsbranche und nicht zuletzt des hinsichtlich Menschenrechts- und Umweltstandards besonders problemträchtigen internationalen Rohstoffhandels.

Lehren aus dem knappen Scheitern der Konzernverantwortungsinitiative

Die Schweiz ist weder in den Bemühungen zur rechtlichen Verankerung der menschen- und umweltrechtlichen Konzernverantwortung noch in den realpolitisch mächtigen Widerständen gegen diese Bemühungen eine Insel. Die Problematik der eingangs skizzierten Hyperglobalisierung ruft unweigerlich alle nationalen - und im Fall der Europäischen Union einen supranationalen - Gesetzgeber auf den Plan. Einzelne Ansätze sind, wenn auch i. d. R. mit engerem Fokus wie Kinderarbeit oder Konfliktmaterialien und/oder mit weniger weit reichender Haftung, bereits umgesetzt. So ist in Frankreich seit 2017 die Loi de vigilance in Kraft, die der Intention der schweizerischen Volksinitiative nahekommt. Die Niederlande und Großbritannien haben entsprechende Gesetze in Teilbereichen. Deutschland und die Europäische Union bereiten derzeit ein Sorgfaltsprüfungs- oder Lieferkettengesetz vor, das 2021 verabschiedet werden soll und grundsätzlich den von der KVI vorgeschlagenen Regelungen entspricht, da sich diese Vorhaben ebenfalls an den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte orientieren.

Aus den schweizerischen Erfahrungen mit den von einigen Vertretern der Konzerne, die in die Pflicht genommen werden sollten, vor allem aber von den Dachverbänden der Wirtschaft teilweise stereotyp vorgebrachten Einwänden lassen sich möglicherweise Lehren gewinnen für die gleichgerichteten Bemühungen in anderen Ländern, in denen der realpolitische Kampf noch bevorsteht. Ich beschränke mich auf die drei nach meinem Eindruck im Abstimmungskampf wirkungsmächtigsten, wenn auch sachlich kaum begründbaren Einwände:

Haftung entlang der Lieferkette - für alle Zulieferer? Skeptiker gaben zu bedenken, es sei angesichts der heutzutage oft komplexen internationalen Lieferketten nicht zumutbar, für das Verhalten sämtlicher Zulieferer zu haften. Dem trug die KVI durch die klare Eingrenzung der Haftbarkeit auf die durch schweizerische Konzerne rechtlich (Tochtergesellschaften) oder wirtschaftlich "kontrollierten" Unternehmen Rechnung. Von wirtschaftlicher Kontrolle über einen Zulieferer ist nur dann zu sprechen, wenn dieser in existenzieller Weise von den Lieferverträgen eines Großabnehmers abhängt. Verfügt ein Zulieferer hingegen über eine Vielzahl von Abnehmern mit je nur beschränktem Gewicht, so kann von solcher Abhängigkeit bzw. Kontrolle nicht gesprochen werden. Der Tatbestand, dass es sich um einen Zulieferer handelt, begründet allein somit noch nicht die Haftbarkeit des schweizerischen Abnehmers für das Geschäftsgebaren dieses Zulieferers. Die Befürchtung einer uferlosen Haftung für alle Zulieferer über die gesamte Lieferkette war also gegenstandslos. Um diesen offenkundig aus abstimmungstaktischen Gründen überstrapazierten Einwand von vornherein nicht aufkommen zu lassen, empfiehlt sich eine möglichst präzise Bestimmung relevanter Kriterien der wirtschaftlichen Kontrolle und der aus ihr folgenden Reichweite der Haftung.

Moral- und Rechtskolonialismus? Ein zweiter Standardeinwand lautete, das Fehlverhalten von Tochtergesellschaften oder Geschäftspartnern im Ausland sei rechtsstaatlich in den betroffenen Ländern zu verfolgen, nicht im Land des Konzernsitzes. Es käme, so lautete der Vorwurf, einem neuen "Kolonialismus" in Fragen der Moral und des Rechts gleich, solche Vorfälle hierzulande nach schweizerischem Recht zu beurteilen. Übersehen oder gezielt vernebelt wurde mit diesem Einwand allerdings, dass nicht spezifisch schweizerisches Recht, sondern vielmehr ausdrücklich die international anerkannten Menschenrechte (UN-Deklaration sowie ILO-Kernarbeitsnormen) und Umweltstandards (gemäß internationalen Verträgen) als Rechtsbasis dienen sollten. Dass diese

in schwach regierten oder korrupten Entwicklungsländern oft nicht rechtsstaatlich eingeklagt und durchgesetzt werden können, ist ja gerade das grundlegende Problem und somit die lokale Einklagung nicht der zielführende Lösungsweg.

Beweislastumkehr? Besonders hartnäckig wiederholten die Initiativgegner die Behauptung, mit der Einführung der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Konzernhaftung würde eine dem bisherigen Rechtsverständnis fremde Umkehr der Beweislast eingeführt: Nun müssten im Fall von entsprechenden Klagen die Firmen beweisen, dass sie nicht ursächlich für Menschenrechtsverletzungen oder Umweltschäden haften, statt dass dies die Aufgabe des Klägers sei. Dieser Einwand ist juristisch jedoch schlicht falsch, wie namhafte Sachverständige des Zivilrechts klarstellten: Die vorgesehene Sorgfaltsprüfungspflicht entspricht rechtssystematisch der ganz normalen "Geschäftsherrenhaftung" eines Unternehmers für die Tätigkeiten der von ihm beschäftigten und kontrollierten Personen. Die Ausweitung auf deren menschenrechtliche und/oder umweltbezogene Auswirkungen im Ausland ändert nichts daran, dass es den Klägern obliegt, einen durch diese Geschäftstätigkeit verursachten Schaden sowie das Kontrollverhältnis zwischen dem beklagten Konzern und dem lokal den Schaden erzeugenden Unternehmen zu beweisen. Sollte den Klägern all dies gelingen, so kann sich der beklagte Konzern gleichwohl von der Haftung befreien, soweit er belegen kann, dass er vorgängig seine Sorgfaltsprüfungspflicht in "angemessener" Weise erfüllt hat. Diese rechtlich definierte Pflicht bedeutet somit keine Beweislastumkehr, sondern bietet verantwortungsvoll geführten Firmen vielmehr eine durchaus konzernfreundliche Entlastungsmöglichkeit. Es empfiehlt sich, den international agierenden Firmen diesen Zugewinn an Rechtssicherheit aus sorgfältiger Geschäftsführung von Anfang an deutlich zu machen.

Prinzipielles und Pragmatisches

Eine letzte, perspektivische Einsicht aus der intensiven Debatte um die KVI mag nützlich sein. Gegen Menschenrechte und Umwelt- sowie Klimaschutz lässt sich heutzutage schlecht argumentieren. Es gehörte daher zur rhetorischen Strategie der Gegner, nach dem Muster "Im Prinzip ja, aber so gerade nicht" anzutreten. So hieß es von deren Seite stets: "Was die Ziele betrifft, sind wir uns einig - nur über die zweckmäßigen Mittel zu ihrer Verwirklichung nicht." Und dementsprechend: Die Initiative sei zwar "gut gemeint", aber sie habe den "falschen Weg" gewählt.

Wer wirtschaftsethisch fehlerfrei argumentieren möchte, sollte generell zwischen der Klärung grundsätzlicher Orientierungsfragen (Ebene des Prinzipiellen) und der Bewältigung situativer Umsetzungsfragen (Ebene des Pragmatischen) unterscheiden. Man kann etwas, was prinzipiell als richtig oder wünschbar erkannt ist, nicht widerlegen, indem man auf die Schwierigkeiten in der Umsetzung hinweist. Ganz ohne solche geht es nur im Ideenhimmel zu; hienieden auf Erden ist es normal, dass im Bemühen um sinnvolles und verantwortungsbewusstes Handeln manche Widrigkeiten aus dem Weg geräumt werden müssen.

Prinzipiell betrachtet dürfte klar sein, dass wir aus den problematischen Machtverhältnissen der bisher noch immer mehr oder weniger anarchischen Hyperglobalisierung nur herausfinden, wenn die globalen Märkte und mit ihnen die transnational agierenden Unternehmen schrittweise in supranational greifende Rechtsverhältnisse eingebunden werden. Das Jahrhundertprojekt einer fairen und nachhaltigen Weltwirtschaftsordnung kommt auf der pragmatischen Ebene natürlich nur langsam voran - aber gewiss nicht, indem wir vor allen praktischen Schwierigkeiten kapitulieren.

Die Privatwirtschaft - deren Wirkungszusammenhänge ja gerade im Fall mächtiger Großunternehmen von hoher öffentlicher Relevanz sind - ist aufgerufen, auf diesem schwierigen Weg des Fortschritts angemessene ordnungspolitische Mitverantwortung zu übernehmen. Sie kann und soll ihre Verbände dazu anhalten, sich für die Einbindung auch der "schwarzen Schafe" in gemeinwohlorientierte Sorgfaltspflichten zu engagieren. Immer dann, wenn rechtsstaatlich ein konkreter Schritt in die richtige Richtung getan werden könnte, mit allen möglichen und unmöglichen (Pseudo-)Einwänden dagegen zu kämpfen, vermag in der Wahrnehmung der modernen civil society nicht mehr zu überzeugen. Firmen oder Branchen, die zukunftsblind einen in der breiten Öffentlichkeit als unhaltbar erkannten Status quo verteidigen, beschädigen in unkluger Weise ihre unternehmensethische Glaubwürdigkeit. Es geht auch anders: Gute Vorbilder für die Wahrnehmung ordnungspolitischer Mitverantwortung seitens der Privatwirtschaft gibt es zunehmend. So spricht sich beispielsweise die Vereinigung von fast 2500 europäischen Markenherstellern, die European Brand Association (AIM), in einem kürzlich verabschiedeten Positionspapier zuhanden der EU-Kommission nicht etwa gegen das in der EU geplante Lieferkettengesetz aus, sondern tritt klar für die darin vorgesehenen Sorgfaltspflichten und die auf ihnen basierende Haftung ein. Die wirklich führenden Unternehmen denken um!

Anmerkungen

[1 Der offizielle Verfassungsänderungsvorschlag, über den abgestimmt wurde, findet sich hier: www.admin.ch/verantwortungsvolle-unternehmen

[2 Volksinitiativen, basierend auf mindestens 100'000 gültigen Unterschriften von Stimmberechtigten, können in der halbdirekten Demokratie der Schweiz immer nur eine Verfassungsänderung, nicht jedoch die vom Parlament zu bestimmende (Ausführungs-)Gesetzgebung vorschlagen. Im Unterschied zu einem "Referendum" gegen ein vom Parlament schon erarbeitetes Gesetz verlangt die Annahme einer Volksinitiative aufgrund ihrer grundsätzlichen Bedeutung für die Rechtsordnung des Landes sowohl das "Volksmehr" (Mehrheit der Stimmberechtigten) als auch das "Ständemehr" (Mehrheit von Kantonen, in denen die Initiative angenommen wird).

[3 Dem vorgeschlagenen Verfassungsartikel stand in der Volksabstimmung ein sog. "indirekter Gegenvorschlag" des Parlaments gegenüber. Er umfasst Gesetzesänderungen, die im gegebenen Fall der Ablehnung der Initiative in Kraft treten und einen Kompromiss zwischen Initiativtext und Status quo bieten. Gemäß dem Gegenvorschlag entfällt allerdings die juristische Möglichkeit, Firmen mit Hauptsitz in der Schweiz für die Verletzung von Menschenrechten und Umweltstandards im Ausland vor Gericht zu bringen; verankert wird nur eine mit geringen Bussen sanktionierte Sorgfaltsprüfungspflicht der Unternehmen in den zwei ausgewählten Problembereichen der Kinderarbeit und des Umgangs mit Konfliktmineralien, verbunden mit der Pflicht zur jährlichen Berichterstattung über die praktizierten Maßnahmen der Sorgfaltsprüfung.

Der Autor



Prof. Dr. Peter Ulrich

ist emeritierter Ordinarius für Wirtschaftsethik an der Universität St. Gallen (HSG). Nach Stationen als Unternehmensberater in Zürich und Professor (C4) für BWL in Wuppertal hatte er in St. Gallen ab 1987 den ersten Lehrstuhl der jungen Interdisziplin an einer deutschsprachigen Wirtschaftsfakultät inne und entwickelte die in deutscher, englischer und spanischer Buchfassung vorliegende ?Integrative Wirtschaftsethik?. Er baute an der HSG das Institut für Wirtschaftsethik auf und leitete während 22 Jahren dessen vielfältige Forschungs-, Lehr- und Beratungsaktivitäten.