

# UNO verhilft Corporate Social Responsibility zum Durchbruch

Spätestens seit die UNO vor sechs Jahren ihre Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten verabschiedet hat, ist Corporate Social Responsibility (CSR) mehr als ein Schlagwort. Viele Staaten setzen das Konzept in Aktionsplänen um – darunter auch die Schweiz. *Christine Kaufmann*

**Abstract** Ein modernes Verständnis der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (CSR), wie es vom UNO-Menschenrechtsrat mit den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2011 definiert wurde, bezieht die Auswirkungen unternehmerischen Handelns auf die gesamte Gesellschaft mit ein und beruht nicht auf Freiwilligkeit, sondern auf der Verantwortung von Staat und Unternehmen. Verschiedene Staaten und die EU haben rechtsverbindliche Bestimmungen zu CSR eingeführt, die sich an den UNO-Leitprinzipien orientieren. Die Schweiz verfügt mit einem CSR-Positionspapier und einem Nationalen Aktionsplan zu Wirtschaft und Menschenrechten über zwei neue Instrumente, welche auf die Selbstinitiative der Wirtschaft fokussieren. Eine spezifische CSR-Gesetzgebung kennt die Schweiz hingegen nicht. Die Diskussion über rechtlich bindende Massnahmen ist deshalb noch zu führen, besonders im Hinblick auf die hängige Konzernverantwortungsinitiative.

Die Diskussion um die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (CSR), etwa im Zusammenhang mit Vergütungen oder Aktivitäten in Konfliktgebieten, ist nicht neu. Bereits in den Sechzigerjahren wurde die Frage aufgeworfen, ob Unternehmen ihre Aktivitäten darauf ausrichten sollten, möglichst sozialverträglich zu sein. Der amerikanische Ökonom Milton Friedman verneinte dies 1962, indem er sagte: «Die soziale Verantwortung der Unternehmen besteht darin, den Gewinn zu steigern.» Er fügte bei, dass sich Unternehmen dabei an die geltenden Spielregeln zu halten haben. Gegen ein freiwilliges soziales Engagement hatte der Nobelpreisträger jedoch nichts einzuwenden – solange der Shareholder-Value nicht gefährdet wurde.

Ein solches Verständnis von CSR war lange Zeit vorherrschend. Es zeigte sich zum Beispiel in der Definition der Europäischen Kommission von 2001, wonach CSR ein Konzept für Unternehmen sei, um «auf freiwilliger Basis soziale

Belange und Umweltbelange in ihre Unternehmenstätigkeit (...) zu integrieren.»

Heute haben sich die Spielregeln für Unternehmen geändert. An die Stelle der Gewinnmaximierung als einzigem Kriterium sind die Auswirkungen unternehmerischen Handelns auf die ganze Gesellschaft und damit alle Anspruchsgruppen – nicht nur die Aktionäre – getreten.

## UNO-Leitprinzipien als Meilenstein

Dass gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Fortschritt eng miteinander verbunden sind, ist unbestritten. Was heisst Corporate Social Responsibility jedoch konkret? Diesbezügliche Diskussionen in der UNO verliefen während Jahrzehnten ergebnislos. Erst 2011 verabschiedete der UNO-Menschenrechtsrat einstimmig eine Definition in Form von 31 Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten und setzte damit einen Meilenstein. Die Leitprinzipien sind das Ergebnis eines sechsjährigen intensiven Austauschs zwischen Staaten, Unternehmen und der Zivilgesellschaft unter der Vermittlung des UNO-Sonderbeauftragten für Unternehmen und Menschenrechte John Ruggie.

Die Leitprinzipien beruhen auf drei Pfeilern. Sie sind ergebnisorientiert und wollen die menschenrechtliche Situation für die Betroffenen verbessern sowie dieses Ziel mit einer Mischung («smart mix») von verbindlichen und nicht verbindlichen Regeln erreichen.

Der erste Pfeiler – die Schutzpflicht – richtet sich an den Staat und stützt sich auf die in verschiedenen Menschenrechtsverträgen verankerte völkerrechtliche Pflicht der Staaten, die



Corporate Social Responsibility beginnt  
am Anfang einer Wertschöpfungskette:  
Fair-Trade-Baumwolle in Indien.

Menschenrechte vor Verletzungen durch Dritte und damit auch durch Unternehmen zu schützen. Staaten sollen unter anderem eine Unternehmenskultur fördern, in der die Achtung der Menschenrechte zu einem integralen Bestandteil der Geschäftstätigkeit wird.

Die zweite Säule richtet sich an Unternehmen, welche verantwortlich sind, bei ihrer Geschäftstätigkeit die Menschenrechte zu achten. Dazu gehören ein unternehmensweites Bekenntnis zu den Menschenrechten, eine Einschätzung, wie sich unternehmerische Aktivitäten auf Menschenrechte auswirken können, und eine sorgfältige Geschäftsführung, welche die Menschenrechte miteinbezieht.

Die dritte Säule betrifft den Zugang zu Streit-schlichtungs- und Wiedergutmachungsmecha-nismen. Staaten und Unternehmen teilen sich die Verantwortung, Opfern von Menschen-rechtsverletzungen wirksame Mittel für eine Be-schwerde oder Wiedergutmachung in Form von gerichtlichen oder aussergerichtlichen, staatli-chen oder nicht-staatlichen Verfahren zu geben.

## Globale Ausstrahlung

Der pragmatische und gleichzeitig prinzipien-orientierte Ansatz der UNO-Leitprinzipien hat sich national und international rasant verbreitet. Heute gelten die Leitprinzipien als der wichtigste international anerkannte CSR-Standard im Bereich Menschenrechte. So entschied sich zum Beispiel die Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD), in ihren eigenen Leitsätzen für multinationale Unternehmen ein spezielles Menschenrechtskapitel aufzunehmen, das direkt auf die Leitprinzipien Bezug nimmt.

Verschiedene neue EU-Regelungen stützen sich ebenfalls auf die UNO-Leitprinzipien. Dazu zählen zum Beispiel die Richtlinie über die Offenlegung nicht-finanzieller Informationen und eine geplante Verordnung des Europäischen Parlaments zu Konfliktrohstoffen.<sup>1</sup> Die künftige Regelung verpflichtet die Importeure von Gold, Tantal, Wolfram und Zinn zu prüfen, ob sie mit ihren Aktivitäten bewaffnete Konflikte oder Menschenrechtsverletzungen unterstützen.

Verschiedene Länder haben kürzlich gesetz-liche Bestimmungen zu CSR erlassen, die sich

an den UNO-Leitprinzipien und deren Anfor-derungen an die Sorgfaltpflicht orientieren. So müssen britische Unternehmen zum Bei-spiel eine von einem Geschäftsleitungsmitglied unterzeichnete Erklärung über die von ihnen getroffenen Massnahmen zur Verhinderung von modernen Formen der Zwangsarbeit abge-ben.<sup>2</sup> Und in Frankreich verpflichtet ein neues Gesetz grössere Unternehmen zu menschen-rechts- und umweltschutzbezogenen Sorgfalts-pflichten sowohl bei ihren eigenen Aktivitäten als auch denen ihrer Töchter und von ihnen kon-trollierten Unternehmen.<sup>3</sup> In den Niederlanden sollen Firmen sicherstellen, dass in ihrer Liefer-kette keine Kinderarbeit auftritt.<sup>4</sup> Schliesslich nehmen auch verschiedene von Unternehmen und Branchen lancierte Initiativen auf die UNO-Leitprinzipien Bezug. Dazu zählen beispielswei-se die Arbeiten der Thun-Gruppe der Banken.<sup>5</sup>

## Bundesrat unternimmt Schritte

Die Schweiz engagiert sich seit langem in ver-schiedenen Bereichen der sozialen Unterneh-mensverantwortung, kennt aber keine CSR-spezifische Gesetzgebung. In den letzten zwei Jahren unternahm der Bundesrat jedoch wichti-ge Schritte zur Umsetzung eines modernen Ver-ständnisses der gesellschaftlichen Verantwor-tung von Unternehmen und setzte dabei den Akzent auf die Selbstinitiative der Wirtschaft.<sup>6</sup> So verabschiedete er im Frühling 2015 das Posi-tionspapier «Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen», welches auch einen Ak-tionsplan enthält.<sup>7</sup> Der Bundesrat definiert da-rin CSR als Verantwortung von Unternehmen für die Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf Gesell-schaft und Umwelt. Der Aktionsplan listet lau-fende und zukünftige Aktivitäten des Bundes zur Umsetzung von CSR anhand von folgenden vier Strategien auf:

- 1 Richtlinie 2014/95/EU, 22. Oktober 2014; COM(2014)0111, C7-0092/2014, 2014/0059(COD), Verordnungsentwurf.
- 2 Modern Slavery Act von 2015.
- 3 Loi 2017-399, März 2017.
- 4 Wet zorgplicht kin-derarbeid, No. 34 506 (2016-2017). Die Zu-stimmung des Senats war bei der Druckle-gung noch ausstehend.
- 5 Vgl. Beitrag von Christian Leitz (UBS) auf Seite 32.
- 6 Vgl. Beitrag von Seco-Direktorin Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch auf Seite 10.
- 7 Bundesrat, Gesell-schaftliche Verantwor-tung von Unterneh-men, Positionspapier, 1. April 2015.

### Nationaler Aktionsplan zu Unternehmen und Menschenrechten

Der Nationale Aktionsplan des Bundesrats konzentriert sich auf die staatlichen Pflichten, die Menschenrechte zu schützen und für wirksame Beschwerde- und Wiedergut-machungsinstrumente zu sorgen. Er setzt sich folgende Ziele:

- Kommunikation der Erwartungen des Bundesrats an die Unternehmen;

- Aufklärung, Sensibilisierung und Zusamenarbeit mit den Unternehmen;
- Verbesserung der Kohärenz staatlicher Aktivitäten.

Zur Umsetzung dieser Ziele listet der Ak-tionsplan 50 bestehende respektive vorge-sehene Politikinstrumente auf.



Hat sich nach langen Diskussionen auf Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten geeinigt: Der UNO-Menschenrechtsrat in Genf.

- Mitgestalten der CSR-Rahmenbedingungen;
- Sensibilisieren und Unterstützen der Schweizer Unternehmen bei der Umsetzung der CSR;
- Stärken der CSR in Entwicklungs- und Transitionsländern;
- Fördern der Transparenz von CSR-Aktivitäten.

Den zweiten wichtigen Schritt unternahm der Bundesrat im vergangenen Dezember, indem er einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten definierte (siehe *Kasten*). Darin bringt er seine Erwartung zum Ausdruck, dass Unternehmen «in der Schweiz und überall, wo sie tätig sind, ihrer menschenrechtlichen Verantwortung nachkommen».

Weder das CSR-Positionspapier noch der Nationale Aktionsplan sehen allerdings neue rechtsverbindliche Massnahmen vor; beide zäh-

len auf die Selbstinitiative von Unternehmen. Die zwei Instrumente sollen sich gegenseitig ergänzen und nach dem Willen des Bundesrates einen kohärenten Rahmen für eine verantwortungsvolle Unternehmenstätigkeit setzen. Daher ist in der Schweiz die Diskussion über rechtlich verbindliche Massnahmen, wie sie in verschiedenen Ländern bestehen und von der hängigen Konzernverantwortungsinitiative gefordert werden, noch zu führen.



**Christine Kaufmann**  
 Professorin für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Universität Zürich