



# Halten sich Firmen an die Menschenrechte?

Bevor wir über schärfere Menschenrechts- und Umweltauflagen entscheiden, brauchen wir eine klare Lagebeurteilung: Übernehmen Schweizer Konzerne ihre Verantwortung im Ausland? Der grosse Report zur Konzern-Initiative, Teil 1.

Von Ariane Lüthi (Text) und Daniel Stolle (Illustrationen/Animationen), 21.10.2020

«Lafarge Holcim vergiftet mein Dorf»: Der Social-Media-Post, der über meinen Bildschirm flimmert, ist finanziert von der Konzernverantwortungsinitiative.

Ich kenne den Fall nicht, aber ich kenne die Firma.

Ich bin gespalten. Klicke ich in der Anzeige auf [«Jetzt informieren»](#), berichtet eine Anwohnerin des nigerianischen Dorfes Ewekoro in einem Video darüber, dass überall Zementstaub liege. Unter dem Header «Skandal» erfahre ich, dass die Dorfbewohner Atemwegsbeschwerden und gravierende Augenprobleme hätten. Schliesslich das Versprechen, was passiert, wenn die Schweiz am 29. November die Initiative annimmt:

Der Konzern müsste endlich sicherstellen, dass die Menschen in Ewekoro nicht weiter mit Feinstaub vergiftet werden. Änderte sich weiterhin nichts, könnten die Bewohner/innen in der Schweiz Wiedergutmachung erlangen.

Aus einem Artikel der Konzernverantwortungsinitiative.

Ich bin mir nicht sicher, ob die Sache so einfach ist.

Denn ich habe als ehemalige Menschenrechtsexpertin bei Lafarge Holcim selbst erlebt, wie komplex es ist, Standards weltweit umzusetzen. Und ich weiss auch, dass westliche Konzerne vielfach nicht so schlecht arbeiten, wie es die Organisationen hinter der Konzern-Initiative jetzt darstellen. Unsere Zementfabriken waren jedenfalls stets der beste Arbeitgeber weit und breit.

Würde die Initiative in Ewekoro wirklich etwas bringen?

Ich mache mich auf die Suche nach Gesprächspartnerinnen, Argumenten und Studien, um die Wirkungsmechanik der Initiative zu analysieren. Denn obwohl ich mich mit der Materie eigentlich auskenne, bin ich noch un-schlüssig, wie ich stimmen soll.

---

## Zur Serie

Die Menschenrechtsspezialistin Ariane Lüthi nimmt die Konzern-Initiative unter die Lupe: Wie gut verhalten sich Schweizer Firmen? Welche Verbesserungen verspricht die Initiative? Gibt es Nebenwirkungen? In drei Etappen bildet sich Lüthi ein Urteil – und entscheidet sich zum Schluss, wie sie abstimmen wird.

Für mich ist es eine persönliche Geschichte. Vor über zehn Jahren zog ich beruflich aus, um dazu beizutragen, dass auch in armen und autoritären Ländern so produziert wird, dass es Arbeiterinnen und Anwohnern gut geht. Schon damals war mir aber suspekt, Konzerne pauschal zum Problem zu erklären. Ich entschied mich deshalb, den Wandel aus dem Innern einer Firma zu unterstützen – und ging zu Holcim, der Zementproduzentin, die später zu Lafarge Holcim fusionierte. Das Engagement dauerte fünf Jahre.

Danach wechselte ich in den diplomatischen Dienst, und inzwischen bin ich zurück in der akademischen Welt. Aber mich stört noch immer, wenn plakativ über multinationale Firmen diskutiert wird – so, als müsste man sich für «die Wirtschaft» oder «die Menschenrechte» entscheiden.

Die Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» will, dass Firmen in der Schweiz haftbar sind, wenn sie internationale Menschenrechts- und Umweltstandards im Ausland nicht sorgfältig genug beachten. Doch wie häufig kommt das überhaupt vor: nur in Ausnahmefällen – oder so regelmässig, dass wir ein neues Gesetz brauchen?

Diese Frage drängt sich zu Beginn auf.

## Wie sich Schweizer Firmen verhalten

Schnell wird klar: Abschliessend beurteilen lässt sich das unmöglich. Hätten bereits alle Firmen systematisch erfasst, wie sich ihre weltweiten Geschäfte auf Anwohnerinnen, Arbeiter und Umwelt auswirken, wäre der zentrale Aspekt der Initiative – die sogenannte Sorgfaltspflicht – umgesetzt.

Um abzuschätzen, wo wir aktuell stehen, kann ich aber dort nachsehen, wo Beschwerden bereits jetzt vorgebracht werden: beim Nationalen Kontakt-

punkt der Schweiz, der sich um die Leitsätze der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für multinationale Unternehmen kümmert. Er ist eine Schlichtungsstelle, die beim Staatssekretariat für Wirtschaft angesiedelt ist.

Ich steige also ins digitale Archiv des Kontaktpunkts, wo Details zu 20-Fällen einsehbar sind. Alle wurden von der Schlichtungsstelle geprüft, 16-wurden akzeptiert und weiterbehandelt. Sie geben einen Einblick in die Bandbreite der Probleme, mit denen Schweizer Firmen in anderen Ländern konfrontiert sein können.

Dazu gehören etwa:

- **Kinderarbeit:** Das European Center for Constitutional and Human Rights beschuldigte 2010 die Firmen Paul Reinhart, Louis Dreyfus Commodities Suisse und Ecom Agroindustrial, Baumwolle von staatlichen Händlern in Usbekistan zu beziehen, die Kinder systematisch zur Erntearbeit zwingen würden. Es forderte von den Schweizer Unternehmen, ihren Einfluss auf die usbekische Regierung geltend zu machen, um dieser rechtswidrigen Praxis ein Ende zu setzen. Die Parteien waren sich einig, dass ein Problem besteht. Die Gespräche drehten sich darum, wie es am besten gelöst werden kann – indem man im Land einen Transformationsprozess unterstützt oder indem man die Geschäftsbeziehungen abbricht.
- **Arbeitsrechte:** Im Zentrum vieler Fälle stehen die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation, die für ihre Mitgliederstaaten fundamentale Rechte und Prinzipien bei der Arbeit definieren. Nicht immer können diese Fälle gelöst werden, wie etwa ein Arbeitsdisput aus dem Jahr 2008 in einer Kaffeeverarbeitungsanlage von Nestlé in Indonesien zeigt. Gemäss dem Protokoll des Kontaktpunkts standen sich am Ende zwei Gewerkschaften vor Ort gegenüber. Die Fakten wurden von beiden Parteien unterschiedlich dargestellt, und die Schlichtungsstelle sah sich «nicht in der Lage, die Situation vollständig zu erfassen und weiter zur Lösung des Konflikts beizutragen».
- **Indigene Völker:** Aktuell läuft ein Fall gegen den Berner Energiekonzern BKW, weil dieser mit einer Investition in Norwegen gegen das Recht indigener Völker auf freie, vorgängige und informierte Zustimmung zur Nutzung ihrer traditionellen Gebiete verstossen habe. Durch den Bau einer Windanlage könnten diese fast die Hälfte ihrer Winterweidegebiete für Rentiere nicht mehr nutzen. Beschwerdeführerin ist die Gesellschaft für bedrohte Völker. Sie fordert, dass Schweizer Unternehmen ihre internen Richtlinien internationalen Standards angleichen und nicht in Firmen investieren, die in Menschenrechtsverletzungen involviert sind.
- **Lebensbedingungen vor Ort:** Der Kontaktpunkt wurde 2007 wegen der Beteiligung des Bergbaukonzerns Xstrata an der Cerrejón-Kohlemine in Kolumbien beigezogen – es ging um Enteignungen und Umsiedlungen. Eine unabhängige Untersuchung vor Ort führte zu einem Treffen der Firma mit Vertretern des am meisten betroffenen Dorfes. Cerrejón einigte sich mit den Anwohnern darauf, Abfindungen über mehrere Millionen Dollar zu zahlen, um «Altlasten» zu beseitigen. Die Mine sicherte zu, ihre Umweltauswirkungen zu kontrollieren und mögliche weitere Umsiedlungen von einer unabhängigen Instanz begleiten zu lassen.

Die Beispiele zeigen: Der Nationale Kontaktpunkt urteilt nicht, er vermittelt. Nimmt er eine Beschwerde an, soll dies explizit nicht als Schuldbefund verstanden werden. Ziel ist, durch Mediation die Situation im Hinblick auf die Zukunft zu verbessern. Hier endet aktuell der Prozess.

Auch wenn wir jetzt immer noch nicht genau wissen, wie häufig es zu Umweltsünden oder Menschenrechtsverletzungen kommt, können wir

festhalten, dass das Risiko dazu besteht – zumindest so viel zeigen die Dispute. Wollen Firmen es nicht blind eingehen, besteht Handlungsbedarf.

Doch auf welche Basis sollen sich Firmen dabei überhaupt stützen?

## Unternehmen und ihre Sorgfaltspflichten

Hier kann ich aus der persönlichen Erfahrung sprechen. Das System, das unser Team damals für Holcim entwickelt hatte, ist mittlerweile öffentlich einsehbar. Es basiert darauf, dass man schaut, in welchen Ländern es am ehesten Menschenrechtsrisiken gibt, weil die nationale Gesetzgebung nicht so weit ausgereift ist. Wir gingen davon aus, dass dies tendenziell in ärmeren und autoritären Staaten der Fall ist, und entwickelten eine Methode, um dort vertieft zu prüfen, wie sich die Aktivitäten der Firma vor Ort auswirken.

Mit Hilfe dieser *Human Rights Impact Assessments* wollten wir herausfinden, wie Mitarbeiterinnen, Anwohner und andere Betroffene die lokalen Geschäfte der Tochtergesellschaft einschätzen – insbesondere in jenen Bereichen, die internationale Menschenrechtsstandards tangieren. Dies, damit die Firma vor Ort Massnahmen umsetzen konnte, falls Probleme erkannt wurden.

Die Arbeit war manchmal kompliziert. Aber es half, dass just in dieser Zeit international geklärt wurde, was Unternehmen eigentlich in Bezug auf Menschenrechte tun sollen. Auch für die heutige Debatte lohnt es sich, zwei Konzepte von damals genauer anzuschauen:

- Die **Uno-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte** von-2011: Das ist der globale Standard zum Umgang mit Menschenrechtsrisiken durch Unternehmen. Die 47 Mitgliedsstaaten des Uno-Menschenrechtsrats nahmen sie einstimmig an; internationale Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände unterstützen sie.
- Die Idee einer **unternehmerischen Sorgfaltsprüfung**: Das ist die Kernaufgabe, welche die Uno-Leitlinien für Firmen vorsehen. Sie sollen ihre Auswirkungen auf Menschenrechte prüfen, mögliche Verletzungen verhindern und beheben und über ergriffene Massnahmen berichten.

Was heisst das nun für Ewekoro, das nigerianische Dorf?

Als Reaktion auf die Zementstaub-Beschwerde erklärte der Präsident von Lafarge Holcim, Beat Hess, wie die Firma ihre Sorgfaltspflicht umsetzt. Das Werk in Ewekoro sei gemäss internationalem Umweltmanagement-Standard zertifiziert. In einem Brief an die Geschäftsleiterin des Vereins Konzernverantwortungsinitiative, Rahel Ruch, schreibt er:

Zum letzten Mal wurde das Werk 2019 auditiert. Was die Staubemissionen betrifft, haben wir seit 2018 erheblich in modernste Gasaufbereitungssysteme, neue Ofenfilter sowie Filterschläuche der Entstaubungsanlage investiert. So konnten wir die Staubemissionen in den letzten Jahren halbieren.

Brief von Lafarge Holcim an den Verein Konzernverantwortungsinitiative.

Der Präsident des Zementkonzerns signalisiert zudem Gesprächsbereitschaft und stellt Anpassungen in Aussicht. Seine Antwort klingt überzeugend – offensichtlich ist eine menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung für alle Tochterfirmen von Lafarge Holcim verbindlich, und es scheint eine Auseinandersetzung mit den Staubemissionen in Ewekoro zu geben.

Ich greife zum Hörer und frage die Initiantinnen, ob sie das auch so sehen.

Rahel Ruch erklärt, sie habe den Eindruck, die weltweite Sorgfaltsprüfung bei Lafarge Holcim entspreche grundsätzlich den Uno-Leitprinzipien. Allerdings scheine die Umsetzung «sehr schlecht» zu funktionieren: «Ich verstehe beispielsweise nicht, wieso die Probleme in Ewekoro, auf welche die lokale Bevölkerung seit Jahren hinweist, nicht früher angegangen wurden.» Erst nachdem man die Firma mit den Resultaten der eigenen Untersuchung in Nigeria konfrontiert habe, scheine etwas in Gang gekommen zu sein.

In der Diskussion um Lafarge Holcim zeigt sich ein wichtiger Punkt: Selbst wenn ein Unternehmen seine Menschenrechtsrisiken kontinuierlich prüft und Massnahmen trifft, heisst das nicht, dass es nie zu Problemen kommt. Oder, im Jargon ausgedrückt: Auch bei angemessener Sorgfaltsprüfung können Unternehmen in Menschenrechtsverletzungen verstrickt sein.

Das liegt daran, dass Firmen im Umgang mit Menschenrechten primär auf den Prozess fokussiert sind – nicht auf das Ergebnis. An dieser Logik führt in der Praxis kein Weg vorbei, denn es ist unmöglich, zu jeder Zeit alles zu garantieren. Die Uno-Leitlinien anerkennen dies auch explizit.

Die Frage ist dann, ob ein Unternehmen aktiv wird, wenn Risiken oder tatsächliche Verletzungen erkannt werden. Und im grösseren Kontext: ob Schweizer Firmen Sorgfaltsprüfungen wirklich ernsthaft vornehmen.

## Was die freiwilligen Bemühungen taugen

Ironischerweise sind es gerade jene grossen Unternehmen, die immer wieder am Pranger stehen, die über die fortgeschrittensten Systeme für die Sorgfaltsprüfung verfügen. Das zeigt eine Bestandesaufnahme aus dem Jahr 2018 zur Umsetzung der Uno-Leitprinzipien in der Schweiz. Im Auftrag des Bundes befragte eine externe Firma damals Schweizer Unternehmen.

Die Resultate sind, gelinde gesagt, ernüchternd:

- Nur wenige Firmen prüfen fortlaufend die Menschenrechtsrisiken und Auswirkungen ihrer Tätigkeiten und definieren spezifische Massnahmen.
- Eine signifikante Mehrheit der befragten Firmen weiss nicht, was die Uno-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte bedeuten und was diesbezüglich von ihnen erwartet wird.
- Unternehmen erzählen von Schwierigkeiten, interne Befürchtungen zu überwinden und praktische Massnahmen zu bestimmen, um die Leitprinzipien umzusetzen.
- Nur grössere Firmen mit mehr als 5000 Mitarbeiterinnen berichten über ihre Menschenrechtsprogramme und neigen dazu, auch für Drittparteien Beschwerdemechanismen anzubieten.
- Staatsbetriebe kennen sich weniger gut mit den Leitprinzipien aus als private Firmen und berichten über eine Diskrepanz zwischen dem Anspruch, Vorbild zu sein, und der Realität in den Betrieben.

Die Studie war Anlass einer bemerkenswerten Episode im Herbst 2019, als die Wirtschaftsverbände Economiesuisse und Swissholdings den Schluss zogen, die Befragung bestätige, «dass grosse Schweizer Firmen in der Umsetzung der Uno-Leitprinzipien weit fortgeschritten sind». Die Autoren korrigierten dies postwendend und wiesen darauf hin, dass auch von den befragten Grossunternehmen weniger als die Hälfte über Prozesse verfügten, um die Auswirkungen ihres Geschäfts fortlaufend zu prüfen. Die meisten Firmen würden Menschenrechte intern zwar in irgendeiner Form

erwähnen, hätten aber keine adäquaten Mechanismen, um diese Bestimmungen umzusetzen.

Die Bestandesaufnahme ist nicht repräsentativ. Es wurden zwar Firmen verschiedener Grösse und aus unterschiedlichen Sektoren berücksichtigt, die Stichprobe war aber zu klein, um statistisch relevant zu sein.

Genau diesen Anspruch hat aber ein laufender Prozess in Deutschland: quantitativ und repräsentativ zu beurteilen, wie deutsche Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen. Auftraggeber ist die Bundesregierung, verantwortlich für die Erhebung ist die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young.

Die Resultate sind bereits verfügbar und ziemlich deckungsgleich mit dem qualitativen Befund aus der Schweiz:

- Lediglich 13 bis 17 Prozent der deutschen Unternehmen erfüllen die Kernelemente der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht vollumfänglich. Die restlichen 83 bis 87 Prozent wurden als «Nicht-Erfüller» eingestuft.
- Die Risikoanalyse ist jenes Element der Sorgfaltsprüfung, das für die Unternehmen die grösste Herausforderung darstellt.

In Deutschland hat die Bundesregierung 2018 beschlossen, gesetzlich tätig zu werden, falls bis 2020 nicht mindestens 50 Prozent der Unternehmen ihre Sorgfaltspflicht freiwillig erfüllen. Wie sich inzwischen gezeigt hat, haben es nicht einmal 20 Prozent geschafft. Nun soll ein Lieferkettengesetz auf den Weg gebracht werden – was das genau bedeutet, ist noch unklar.

## **Erstes Fazit: Es gibt Handlungsbedarf**

In der Schweiz hält der Bundesrat am Prinzip der Freiwilligkeit fest. Es ist die Konzernverantwortungsinitiative, die Firmen per Gesetz zur menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltsprüfung zwingen will.

Wenn sich nun in den zwei Jahren seit der Schweizer Bestandesaufnahme nicht eine wahre Massenbewegung in Richtung Sorgfaltsprüfung in Gang gesetzt hat – wofür es keine Indizien gibt – und wenn die Situation in der Schweiz auch nur annähernd vergleichbar ist mit jener in Deutschland, dann ist die aktuelle Lage also unhaltbar. Offensichtlich befindet sich eine Mehrheit der Schweizer Firmen weiterhin im Blindflug und prüft nicht ernsthaft, welche Risiken ihre internationale Geschäftstätigkeit darstellt.

Würden die vorgeschlagenen Regeln daran etwas ändern? Und wenn ja, was würde das nützen? Dies erkunde ich in der nächsten Etappe der Serie.

---

### **Zur Autorin**

Ariane Lüthi ist spezialisiert auf Menschenrechte und unternehmerische Verantwortung. Sie hat internationale Beziehungen in Genf studiert. Danach hat sie ein Corporate-Social-Responsibility-Projekt in Bolivien durchgeführt, am Uno-Sitz in Genf das Team des Sondergesandten für Wirtschaft und Menschenrechte unterstützt und in Dänemark als Stipendiatin des Mercator Kollegs für internationale Aufgaben über unternehmerische Sorgfaltspflichten geforscht. Von 2010 bis 2015 arbeitete Lüthi als Menschenrechtsspezialistin bei Holcim. Für die Zementfirma führte sie Untersuchungen in Asien, Afrika und Lateinamerika durch. Danach trat sie in den diplomatischen Dienst der Schweiz ein und verfolgte im Iran das Thema

der Unternehmensverantwortung weiter. Zurzeit ist Lüthi als Journalistin tätig und studiert Persisch an der Universität Zürich.