



RECHTE FÜR MENSCHEN, REGELN FÜR UNTERNEHMEN





**Auf den Philippinen protes-
tieren Arbeiterinnen
des schweizerischen Unter-
wäscheherstellers Triumph
gegen die fragwürdigen
Bedingungen ihrer Entlassung
(2009).**

Inhalt

Einführung: EINE SACKGASSE	
ALS AUSGANGSPUNKT	4
VIEL PAPIER UND DRECK AN DEN SCHUHEN	6
Fall 1: TRAFIGURA	7
SCHUTZ, RESPEKT UND WIEDERGUTMACHUNG	8
INTERVIEW MIT JOHN RUGGIE	12
VON DER ANALYSE ZUR VERÄNDERUNG	14
Fall 2: ROCHE	15
Fall 3: TRIUMPH	18
FREIWILLIGKEIT GENÜGT NICHT: DIE KAMPAGNE «RECHT OHNE GRENZEN»	19

Impressum

EvB-Dokumentation «Rechte für Menschen, Regeln für Unternehmen» 03. November 2011, CHF 6.– **Auflage** 27500 **Herausgeberin** Erklärung von Bern (EvB), Dienerstrasse 12, Postfach, 8026 Zürich, T 044 277 70 00, F 044 277 70 01, info@evb.ch, www.evb.ch, **Texte** Andreas Missbach, Urs Rybi **Redaktion** Susanne Rudolf **Fotos** falls nicht anders erwähnt: Keystone **Konzept/Gestaltung** Clerici Partner Design, Zürich **Druck** ROPRESS Genossenschaft, Zürich. Gedruckt mit Biofarben auf Cyclus Print, 100 % Altpapier, klimaneutraler Druck

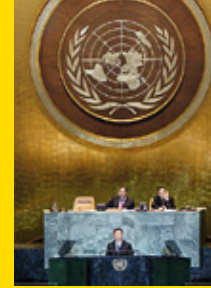
Das EvB-Magazin inkl. Dokumentation erscheint 5- bis 6-mal jährlich. EvB-Mitgliederbeitrag: Fr. 60.– pro Kalenderjahr. Spendenkonto: 80-8885-4

 **EvB**
Erklärung von Bern
Dichiarazione di Berne
Déclaration de Berne



Edito

Marion Nitsch



Marion Nitsch



Völkerrechtlich sind primär die Staaten verantwortlich für die Einhaltung der Menschenrechte. Doch die dramatisch gewachsene Bedeutung von weltweit aktiven Konzernen, Fälle von gravierenden Menschenrechtsverletzungen im Verantwortungsbereich von Firmen und die Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen lenkten den Blick seit den 1990er-Jahren verstärkt auf die Verantwortung der Unternehmen. Nach einem gescheiterten Versuch eines Uno-Menschenrechtsgremiums, bindende Menschenrechtspflichten für Unternehmen zu erarbeiten, setzte die Uno mit dem US-amerikanischen Rechtsprofessor John Ruggie einen Uno-Sonderbeauftragten für Unternehmen und Menschenrechte ein. Seine Arbeit kam im Juni dieses Jahres zum Abschluss. Zeit für uns, Bilanz zu ziehen.

DAS WICHTIGSTE ERGEBNIS VON RUGGIES ARBEIT IST DIE KLARHEIT, DASS UNTERNEHMEN DIE MENSCHENRECHTE RESPEKTIEREN MÜSSEN. ES GIBT HEUTE EINEN KONSENS IN DER WELTGEMEINSCHAFT DARÜBER, DASS UNTERNEHMEN DIE RECHTE ANDERER NICHT VERLETZEN DÜRFEN. DER UNO-MENSCHENRECHTSRAT HAT DIES ZWEIMAL MIT EINSTIMMIGEN BESCHLÜSSEN BEKRÄFTIGT.

In dieser Dokumentation fassen wir die wichtigsten Ergebnisse der Arbeit des Uno-Sonderbeauftragten zusammen. Wir arbeiten seine Kernforderungen an Unternehmen, aber auch an Staaten heraus, Letzteren kommt auch beim Thema «Unternehmen und Menschenrechte» eine Schlüsselstellung zu. Mit dem Ende seines Mandats ist die Arbeit zu diesem Thema noch lange nicht abgeschlossen, Ruggie selbst sprach vom «Ende des Anfangs». Für die Erklärung von Bern (EvB) ist klar, dass die rechtlichen Regeln für Unternehmen und die Möglichkeiten von Opfern, hierzulande zu ihrem Recht zu kommen, eindeutig nicht ausreichen.

Deshalb setzen wir uns in einer grossen Koalition von Organisationen mit der Kampagne «Recht ohne Grenzen» für die Regulierung von Konzernen ein. Die Fallbeispiele in dieser Dokumentation zeigen, warum es diese mehr denn je braucht.

Andreas Missbach, Urs Rybi (Erklärung von Bern)

Einführung



EINE SACKGASSE ALS AUSGANGSPUNKT

Die Menschenrechte in ihrer heutigen Form entstanden in den ersten Jahren unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg. 1945 wurden mit der Uno-Charta die Vereinten Nationen ins Leben gerufen, 1948 folgte mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Grundstein des Menschenrechtssystems, das seither in einer Vielzahl von Pakten, Verträgen und Kommentaren ausdifferenziert wurde.

Subjekt der Menschenrechte ist das Individuum, ihr Adressat sind aber Staaten. Sie sind angehalten, die Menschenrechte umzusetzen, zu fördern und ihre Einhaltung zu überwachen. Trotz diesem eindeutigen Fokus auf Staaten und damit Regierungen heisst es schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dass «jedes Individuum und jedes Organ der Gesellschaft» für die Einhaltung der Menschenrechte in die Pflicht genommen ist. Gegen Ende des 20. Jahrhunderts wurde deutlich, dass nicht mehr Staaten alleine die unbestrittenen Akteure der internationalen Politik waren. Einige Unternehmen – die multinationalen Kon-

zerne – waren längst dem engen Staatenkorsett entwachsen. Der Umsatz der Grössten unter ihnen stellte und stellt das Bruttosozialprodukt vieler Staaten in den Schatten. Doch unbestreitbar sind auch Konzerne Organe der Gesellschaft, und so wurde diese Formulierung zum Ausgangspunkt des Versuchs, Unternehmen zur Einhaltung der Menschenrechte zu verpflichten.

Der erste Versuch: Uno-Menschenrechtsnormen für Unternehmen

1999 setzte eine Unterkommission der damaligen Menschenrechtskommission der Uno eine fünf-

DAS UNO-MENSCHENRECHTSSYSTEM

(AUSSCHNITT)



köpfige Arbeitsgruppe ein, die in vierjähriger Arbeit die «Uno-Menschenrechtsnormen für Unternehmen» schuf. Darin wurden einerseits Rechte identifiziert, die für Unternehmen besonders relevant sind (z.B. Chancengleichheit, Sicherheit von Personen, Arbeitsrechte, Rechte mit Bezug zu Konsumenten und zum Umweltschutz), andererseits von den Unternehmen bei der Umsetzung durch die Uno überwacht und die Normen durch die Staaten in bindendes Recht überführt werden. Letzteres war politisch brisant und besiegelte das weitere Schicksal dieser Uno-Normen.

Die Unterkommission für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte hatte die Menschenrechtsnormen für Unternehmen zwar noch angenommen – doch diese war ein reines Expertengremium. Als die mit Staatenvertreterinnen und -vertretern besetzte Menschenrechtskommission (seit 2006 Uno-Menschenrechtsrat, siehe Grafik) darüber befand, fällte sie ein vernichtendes

Urteil: Die Normen seien lediglich ein Vorschlag in Entwurfsform, und sie hätten keine rechtliche Bedeutung. Das Thema Unternehmen und Menschenrechte drohte wieder in der Versenkung zu verschwinden.

Ein Sonderbeauftragter für das Thema Unternehmen und Menschenrechte

In dieser verfahrenen Situation bat die Menschenrechtskommission 2005 den Uno-Generalsekretär Kofi Annan, einen Sonderbeauftragten für das Thema Unternehmen und Menschenrechte (mit voller Amtsbezeichnung: Special Representative of the UN Secretary-General on Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises) zu ernennen. Dieser Sonderbeauftragte, der US-Amerikaner John Ruggie (siehe Porträt und Interview auf S.12), amtierte bis Sommer 2011. Die Ergebnisse seiner Arbeit analysieren wir auf den folgenden Seiten.



VIEL PAPIER UND DRECK AN DEN SCHUHEN

Das Scheitern der UN-Normen für Unternehmen prägte von Anfang an das Vorgehen des Sonderbeauftragten für das Thema Unternehmen und Menschenrechte, John Ruggie. «Pragmatismus als Prinzip» war seine Devise.

Ruggie wollte unbedingt verhindern, dass seine Vorschläge politisch eine Abfuhr erlitten oder toter Buchstabe blieben: «Das Letzte, was die Opfer (von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen) brauchen, sind Deklarationen, die nicht umgesetzt werden; sie brauchen wirksames Handeln.» Dennoch war Ruggie ambitioniert, und er hängte die Erwartungen an sein Mandat hoch. In seiner ersten Rede an den Menschenrechtsrat zitierte er Kofi Annan: «Wenn wir nicht dafür sorgen können, dass die Globalisierung allen etwas bringt, wird sie niemandem etwas bringen.» Der Erfolg des Mandats sollte mithelfen, eine Globalisierung für alle zu schaffen.

Der Sonderbeauftragte hatte 2005 von der Menschenrechtskommission den Auftrag erhalten, das ganze Feld des Themas Unternehmen und Menschenrechte zu erforschen, für Klärung zu sorgen sowie Handlungsempfehlungen für Unternehmen und Staaten zu entwickeln. Die Uno verfügt nur über sehr begrenzte Mittel, die sie ihren Sonderbeauftragten zur Verfügung stellen kann. Im Wesentlichen sind es Flugtickets zum Uno-Sitz in Genf und etwas administrative Hilfe. Trotzdem gelang es Ruggie mit der Unterstützung von Staaten (darunter auch die Schweiz), Universitäten, Stiftungen und Unternehmen, ein stetig wachsendes Team zusammenzustellen. Mehr als zwei Dutzend



getty images

FALL 1: TRAFIGURA

Der Rohstoffhändler Trafigura entschied sich 2005 für ein «raffiniertes» und gefährliches Geschäft. Raffinerierückstände aus Mexiko sollten zu tiefstmöglichen Kosten zu minderwertigem Treibstoff für Afrika verarbeitet werden.

Da bald keine Firma an Land mehr bereit war, dieses vielerorts verbotene Verfahren durchzuführen, funktionierte Trafigura kurzerhand zwei Schiffe zu schwimmenden Raffinerien um. Die entstandenen hochgiftigen Prozessabfälle versuchte die Firma in verschiedenen Häfen günstig als sogenanntes Tankwaschwasser zu entsorgen. Doch europäische Häfen bemerkten den Schwindel, so dass Trafigura 2006 die Abfälle schliesslich einer unqualifizierten Firma in der Elfenbeinküste übergab. Die daraufhin erfolgte Entsorgung in offenen Müllgruben führte bei Zehntausenden Menschen zu Gesundheitsproblemen. Dennoch setzte Trafigura ihr Geschäft fort und entsorgte die Prozessabfälle von nun an in Norwegen bei einer Firma, die dafür ebenfalls nicht gerüstet war. 2007 kam es dort deswegen zu einer grossen Chemiekatastrophe. Der Fall zeigt, wie geschickt international agierende Konzerne der nationalen Justiz selbst in krassen Fällen ausweichen können. Die Schweiz, heute wichtigster Standort von Trafigura, ist in keiner Art und Weise gegen solche Fälle gewappnet.

Anwaltskanzleien unterstützten die Arbeit mit kostenlosen Studien. Deshalb liegen heute nicht nur die offiziellen Berichte des Uno-Sonderbeauftragten vor, sondern eine kleine Bibliothek von Studien, Analysen und Hintergrundberichten.

Während des fünfjährigen Mandats fanden 47 Konsultationen auf allen fünf Kontinenten statt. Dabei ging es etwa um so zentrale Themen wie

- Unternehmen und Menschenrechte in Konfliktgebieten (Konsultation in Johannesburg);
- Zulieferer und Arbeitsrechte (Bangkok);
- Unternehmen und indigene Gemeinschaften (Bogotá).

Die Erklärung von Bern setzte sich bei zwei Konsultationen in Genf erfolgreich dafür ein, dass die spezielle Rolle von Unternehmen aus dem Finanzsektor thematisiert wurde. Aber es wurde nicht nur geschrieben und geredet: Hinzu kamen zwanzig Felddesuche von Unternehmenseinrichtungen (z.B. Minen) in Entwicklungsländern und

der davon betroffenen Menschen. Ruggie lehnte es aber entgegen den Erwartungen von Nichtregierungsorganisationen und Betroffenen ab, in einzelnen Konfliktfällen eine Schlichterrolle (oder gar Richterrolle) zu übernehmen.

Das Mandat des Uno-Sonderbeauftragten für Unternehmen und Menschenrechte dauerte zunächst zwei Jahre und wurde dann noch einmal für drei Jahre verlängert. Als Abschluss der ersten Phase 2008 präsentierte Ruggie einen konzeptuellen Rahmen, den er bis 2011 mit 31 Leitprinzipien und dazugehörigen Kommentaren ergänzte. Der Menschenrechtsrat begrüsst den konzeptuellen Rahmen und stimmte den Leitprinzipien einstimmig zu. Sie bilden den kleinsten gemeinsamen Nenner der Weltgemeinschaft, an dem sich Unternehmen und Staaten in Zukunft orientieren müssen. Für die Implementierung der Leitprinzipien rief der Menschenrechtsrat eine Expertengruppe für vorerst drei Jahre ins Leben.

Der konzeptuelle Rahmen (Protect, Respect and Remedy Framework) ist das Herzstück von Ruggies Arbeit. Er definiert drei Grundpfeiler:



SCHUTZ, RESPEKT UND WIEDERGUTMACHUNG

Wir stellen zunächst die wichtigsten Analyseergebnisse und Einsichten in den drei Grundpfeilern dar, bevor wir uns (ab S. 14) den konkreten Verbesserungsvorschlägen und Handlungsempfehlungen zuwenden werden.

1. Pfeiler: **Schutzpflicht der Staaten**

Dass Staaten für den Schutz der Menschenrechte verantwortlich sind, ist gemäss Völkerrecht unbestritten. Deshalb kommt ihnen bei Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen dieselbe Rolle zu; es ist ihre Pflicht (im Unterschied zur schwächeren «Verantwortung» der Unternehmen), diesen Schutz sicherzustellen. Doch bei der Regulierung von Unternehmensaktivitäten und dem Umgang von staatlichen Stellen mit Unternehmen – so der Uno-

Sonderbeauftragte – sind Menschenrechtspflichten weder bekannt noch spielen sie eine Rolle.

Mit anderen Worten, es fehlt an Kohärenz. Ruggie spricht von fehlender vertikaler Kohärenz, wenn Staaten keine Anstalten machen, die Menschenrechtsverpflichtungen, die sie eingegangen sind, auch umzusetzen. Horizontale Inkohärenz ist ebenfalls weit verbreitet: Der Uno-Sonderbeauftragte beschreibt die Situation, dass es innerhalb einer Verwaltung zwar durchaus Abteilungen gibt, die

sich mit der Umsetzung von Menschenrechtspflichten beschäftigen, diejenigen Abteilungen in den Wirtschafts- und Finanzministerien aber, die direkt mit Unternehmen zu tun haben, keine Ahnung davon haben, welche Pflichten ihr Staat in Bezug auf die Menschenrechte eingegangen ist. Dies geschieht selbst dort, wo staatliche Stellen sehr nahe an wirtschaftlichen Aktivitäten in anderen Ländern sind, etwa bei der Exportrisikoversicherung.

Die Globalisierung und das rasante Wachstum von multinationalen Konzernen haben ein weiteres Problem hervorgebracht: Es gibt zwei betroffene Länder, das Gastland, in dem die Menschenrechtsverletzung geschah, und das Herkunftsland, in dem der Konzern seinen Hauptsitz hat. Obwohl Teil desselben Konzerns, werden Mutter- und Tochtergesellschaft dennoch als rechtlich eigenständige Einheiten behandelt. So kann es geschehen, dass weder der eine noch der andere Unternehmensteil zur Verantwortung gezogen wird. Das unmittelbar betroffene Gastland ist nicht in der Lage oder nicht willens, etwas gegen Menschenrechtsverletzungen zu unternehmen, etwa aus Angst davor, Investoren zu vertreiben. Und das Herkunftsland weist die Zuständigkeit von sich, weil die Menschenrechtsverletzung ausserhalb des Landes und in einer formalrechtlich unabhängigen Tochtergesellschaft geschah.

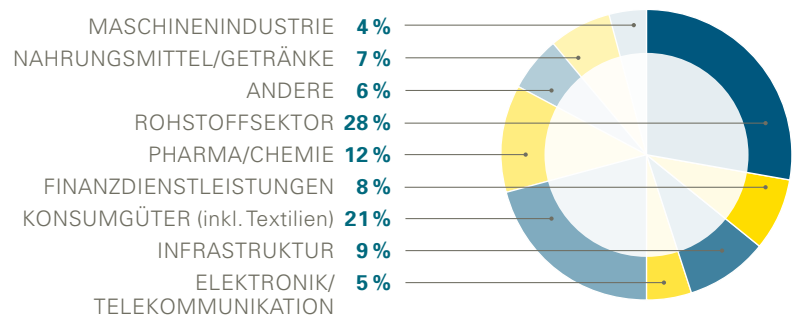
Obwohl es gemäss Völkerrecht umstritten sei, so der Uno-Sonderbeauftragte, ob Herkunftsländer die Pflicht hätten, Menschenrechtsverletzungen von «eigenen» Unternehmen im Ausland zu verhindern, so herrsche doch Konsens darüber, dass sie das dürften. Und von den spezialisierten internationalen Menschenrechtsinstitutionen würden sie zunehmend ermuntert, dies auch zu tun.

Schliesslich werden gerade arme Gastländer durch Verträge dabei behindert, den Schutz der Menschenrechte zuzugarantieren. Investitionsschutzabkommen zwischen zwei Ländern etwa enthalten häufig Klauseln, welche die Gesetzeslage für lange Zeit einfrieren und es den Ländern so erschweren, durch Gesetzesänderungen ihrer Schutzpflicht besser nachzukommen.

ben) sich oder ihre ganze Branche zur Zielscheibe gemacht, indem sie die Menschenrechte, Arbeitsstandards, den Umweltschutz und andere soziale Anliegen ernsthaft verletzt haben.»

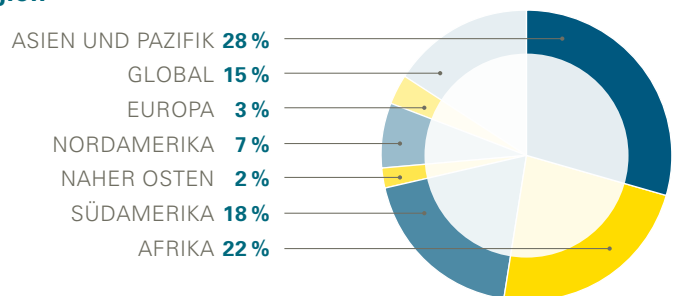
Für einen separaten Zusatzbericht über den Umfang und die Muster von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen analysierte sein Team in 320 Fällen die begründeten Vorwürfe gegen Unternehmen. Das Ergebnis: Diese Vorwürfe erstrecken sich auf alle Weltregionen und betreffen alle Branchen. Allerdings sind der Rohstoffsektor und Entwicklungsregionen stärker betroffen, wie die folgenden Grafiken zeigen.

Mutmassliche Menschenrechtsverletzungen nach Wirtschaftssectoren



Quelle: Menschenrechtsrat, A/HRC/8/Add.2

Mutmassliche Menschenrechtsverletzungen nach Region



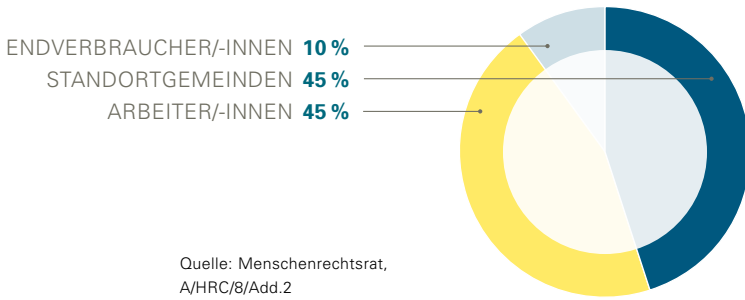
Quelle: Menschenrechtsrat, A/HRC/8/Add.2

2. Pfeiler: Die Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu respektieren

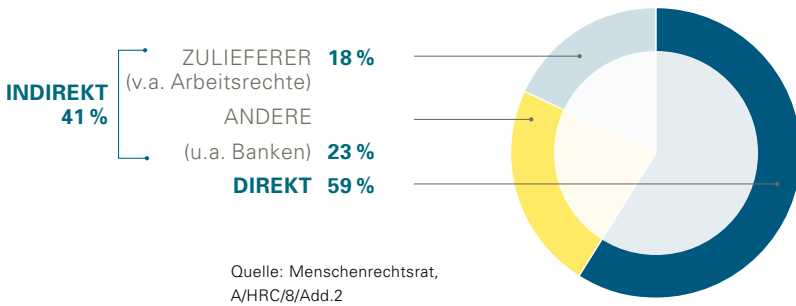
Gleich zu Beginn seines Mandats als Uno-Sonderbeauftragter stellte John Ruggie klar, dass Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen ein gravierendes Problem sind: «Unternehmen (ha-

Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen betreffen die BewohnerInnen von Standortgemeinden von Bergbau-, Industrie- und Infrastrukturanlagen etwa gleich stark wie die ArbeiterInnen. Neben der direkten Beteiligung von Unternehmen an Menschenrechtsverletzungen ist auch die indirekte Beteiligung weit verbreitet (siehe folgende Grafiken).

Betroffene Personen



Form der Firmenbeteiligung an Menschenrechtsverletzungen



Diese Analyse brachte Ruggie dazu, in einem zentralen Bereich ganz anders vorzugehen als die Autorinnen und Autoren der gescheiterten Uno-Normen. Der Uno-Sonderbeauftragte isolierte nicht einzelne Rechte, die für Unternehmen besonders relevant sind, sondern er stellte unmissverständlich klar, dass Unternehmen alle Rechte verletzen können und deshalb auch alle Menschenrechte respektieren müssen. Ebenso stehen alle Unternehmen – ob gross oder klein, unabhängig von ihrer Branche und ihrem Herkunftsland – in der Pflicht. Die gewählte Formulierung «die Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu respektieren» (englisch eleganter «The Corporate Responsibility to Respect»), umschifft die heikle Frage, ob heute aus dem Völkerrecht direkte Pflichten für Unternehmen abgeleitet werden können. Auch dies ist ein zentraler Unterschied zum gescheiterten Projekt der Uno-Normen und strategisch zentral, um die einstimmige Zustimmung des Menschenrechtsrates zu erhalten.

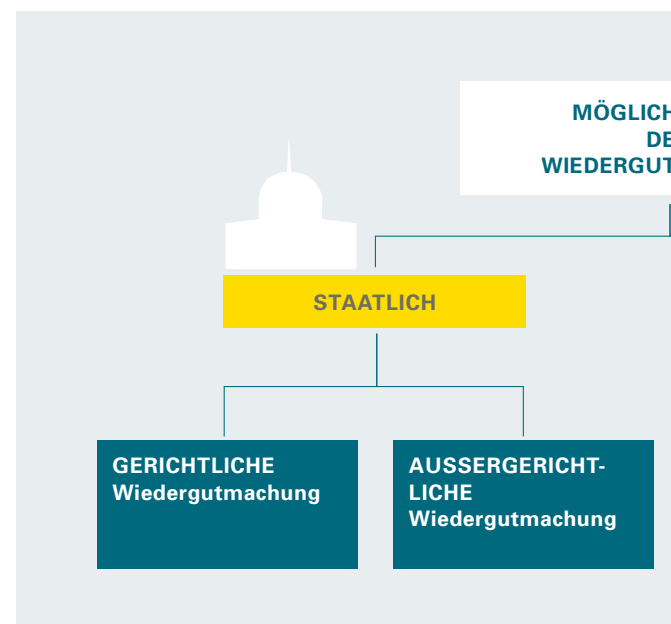
Ebenso deutlich hält er aber fest, dass die Verantwortung der Unternehmen nicht damit erfüllt ist, geltendes nationales Recht einzuhalten. Vielmehr betont Ruggie die Erwartung der Gesellschaft, dass sich Unternehmen «richtig» verhalten. Er spricht von der «sozialen Norm» und dem «globalen Standard des erwarteten Verhaltens», dass

Unternehmen die Rechte anderer nicht verletzen. Die Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu respektieren, besteht unabhängig davon, ob Staaten ihre Aufgabe erfüllen. Wenn die nationale Gesetzgebung hinter den Ansprüchen der international verankerten Menschenrechtsnormen zurückbleibt, ist ein Unternehmen verpflichtet, diese Lücke selber zu schliessen. Und humanitäres oder karitatives Engagement von Unternehmen kann niemals ihren mangelnden Einsatz zur Respektierung der Menschenrechte kompensieren.

Schliesslich bemerkte der Uno-Sonderbeauftragte, dass sich zwar inzwischen viele Unternehmen allgemein und unverbindlich zu den Menschenrechten bekennen. Als er aber nachforschte, ob sie dieses Bekenntnis auch glaubwürdig belegen können, fand er kaum Unternehmen, die irgendein System haben, um sicherzustellen, dass sie die Menschenrechte tatsächlich respektieren.

3. Pfeiler: Wirksame Wiedergutmachung

Bei seiner Auslegeordnung der bestehenden und möglichen Wege für Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen, sich Gehör und Wiedergutmachung zu verschaffen, unterscheidet Ruggie vier Varianten. Je zwei betreffen Staaten und Unternehmen (siehe folgende Grafik). Das heisst, die Wiedergutmachung ist jeweils ein wichtiger Aspekt der Schutzpflicht der Staaten und der



Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu respektieren.

Gerichtliche Wiedergutmachung

Die rechtlichen Möglichkeiten von Opfern von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen reichen heute klar nicht aus. Ganz besonders dort, wo es darum geht, individuellen Schadenersatz zu erhalten: Häufig fehlen die rechtlichen Grundlagen, oder dann werden Klagen aus politischen Gründen nicht akzeptiert, oder die Kosten sind für die Opfer schlicht zu hoch. Versuchen Opfer einer Tochtergesellschaft, im Mutterland des betreffenden Konzerns zu klagen, wird häufig die Zuständigkeit des Gerichtes bestritten. Die politischen und wirtschaftlichen Hindernisse sind in diesen Fällen oft noch grösser als bei Verfahren, in denen es um nationale Akteure geht. Immerhin hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass die Mitgliedsländer Klagen gegen ihre Konzerne nicht allein wegen der fehlenden Zuständigkeit des Gerichtes ablehnen dürfen. Und in den USA wurden auf der Grundlage eines uralten Gesetzes gegen die Piraterie (Alien Tort Claims Act) Klagen gegen Unternehmen zugelassen, wobei weder Opfer noch die Firmen in den USA domiziliert sein mussten.

Aussergerichtliche staatliche Wiedergutmachung

Von 85 von John Ruggies Team untersuchten nationalen Menschenrechtsinstitutionen (die Schweiz hat immer noch kein echtes solches Gremium) ak-

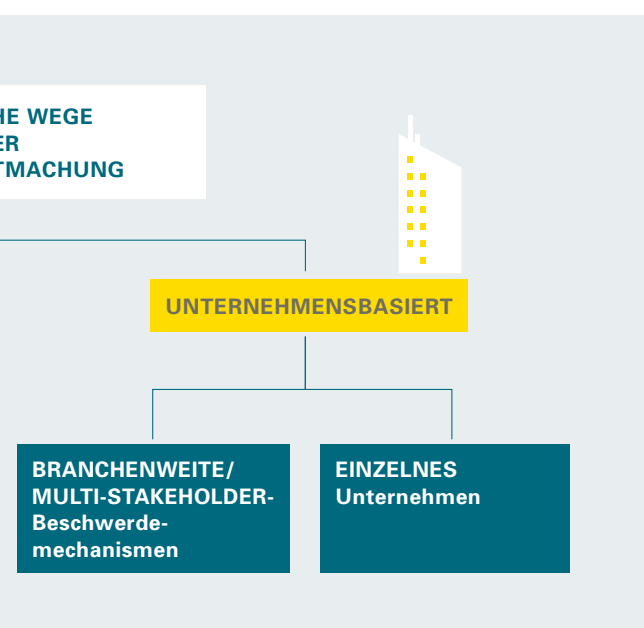
zeptieren immerhin vierzig Beschwerden gegen Unternehmen. Ebenfalls vierzig Länder (darunter die Schweiz) unterstützten die OECD-Richtlinien für multinationale Konzerne. Sie müssen deshalb einen «Nationalen Kontaktpunkt» einrichten, an den Beschwerden gegen Unternehmen wegen Verletzung der Richtlinien gebracht werden können. Der Uno-Sonderbeauftragte stellt aber fest, dass vielen Kontaktpunkten die Ressourcen fehlen, um Beschwerden zu verfolgen und effektive Linderung zu verschaffen. Ebenso mangelt es unter anderem an Legitimität, Vorhersehbarkeit und Transparenz.

Branchenweite oder Multi-Stakeholder*-Beschwerdemechanismen

Der Uno-Sonderbeauftragte stellt fest, dass es erst sehr wenige Prozesse gibt, die über einen kollektiven Beschwerdemechanismus verfügen. Initiativen, die zum Ziel haben, den Umgang mit den Menschenrechten durch Unternehmen zu verbessern, könnten, so Ruggie, durch kollektive Beschwerdemechanismen auch ihre Wirksamkeit überprüfen. Da er in Zukunft noch mehr Industrie- oder Multi-Stakeholder-Standards erwartet, würde die Bedeutung von kollektiven Beschwerdemechanismen zunehmen.

Beschwerdemechanismen von Unternehmen

Die Einrichtung von Beschwerdemechanismen oder Ombudsstellen, damit Betroffene von Unternehmensaktivitäten ihre Anliegen direkt beim Verursacher anbringen können, ist für Ruggie nicht nur Teil der Verantwortung der Unternehmen für die Respektierung der Menschenrechte. Für die Unternehmen bieten sie ebenso die Chance, Beschwerden aufzunehmen und Missstände anzugehen, bevor sie eskalieren. Allerdings, so Ruggie, dürften unternehmenseigene Mechanismen nie die Möglichkeiten der Opfer einschränken, durch staatliche Institutionen und Gerichte zu ihrem Recht zu kommen.



* Multi-Stakeholder-Initiativen bringen Unternehmen, zivilgesellschaftliche Akteure (z.B. Gewerkschaften, NGO, Betroffenenverbände) und teilweise staatliche Organe oder internationale Institutionen zur Bearbeitung eines Problemereiches an einen Tisch. Sie werden im Unterschied zu staatlichen Organen oder Businessinitiativen von den verschiedenen Akteuren (Stakeholder) gemeinsam geführt. Die Stakeholder sind in der Multi-Stakeholder-Initiative paritätisch vertreten.

INTERVIEW MIT JOHN RUGGIE



John Ruggie war von 2005 bis 2011 der UN-Sonderbeauftragte für Unternehmen und Menschenrechte. Die von ihm erarbeiteten Leitprinzipien werden in dieser Dokumentation vorgestellt. Die EvB konnte ihn nach Abschluss seines Mandates interviewen.

Was war die grösste Herausforderung, als Sie Ihre Arbeit als UN-Sonderbeauftragter für Menschenrechte und transnationale Unternehmen 2005 begannen?

Elliott Schrage, der heute Vizepräsident bei Facebook ist, fasste den Stand der Diskussion zum Zeitpunkt, als ich die Bühne betrat, gut zusammen. An der Jahreskonferenz 2005 von Business for Social Responsibility sagte er: «Auf der einen Seite gibt es die Nichtregierungsorganisationen (NGO) mit ihrer ambitionierten Agenda eines internationalen «Vertrages» zu Unternehmensverantwortung und Menschenrechten. Auf der anderen Seite sind die Unternehmen, die sagen «nur das nicht!». Kühlere Köpfe sind nicht in der Mehrheit und tatsächlich

kaum zu finden.» Die Regierungen hatten ihre Position mit der deutlichen Ablehnung des Entwurfes der Uno-Normen sehr deutlich gemacht. Und sie sprach auch aus dem schwachen Mandat, das ich erhielt: Es war auf nur zwei Jahre angelegt statt der üblichen drei und auf die «Identifizierung und Klärung» von ganz vielen Dingen fokussiert, aber nicht darauf, etwas davon auch zu tun. Ein umfassender Vertrag oder eine Konvention zu Unternehmen und Menschenrechten hatte nicht den Hauch einer Chance, und wären solche Verhandlungen gestartet worden, hätten sie das Thema für Jahre tiefgefroren. Die Opfer hätten davon kaum profitiert. Gleichzeitig wäre reine Beliebbarkeit nicht ausreichend gewesen. Deshalb habe ich

mich auf die Suche gemacht nach einer unkonventionellen, heterodoxen Herangehensweise.

Was ist der grösste Erfolg Ihrer Arbeit?

Nur drei Jahre nach diesem ungünstigen Start «be-grüsste» der Menschenrechtsrat 2008 einstimmig den konzeptuellen Rahmen, den ich vorgeschlagen hatte. Und weitere drei Jahre später, im vergangenen Juni, hat er den Leitprinzipien «zugestimmt» – das ist die erste Zustimmung des Menschenrechtsrates zu einem normativen Text zu Unternehmen und Menschenrechten. Und es ist überhaupt das erste Mal, dass er das Wort «zugestimmt» (endorsed) in Bezug auf einen normativen Text zu irgendeinem Thema, das die Regierungsvertreter nicht selbst verhandelt hatten, verwendete. Folglich sind die Leitprinzipien der massgeblichste (most authoritative) globale Mindeststandard für das Verhalten von Regierungen und Unternehmen. Genauso wichtig ist, dass der zweite Grundpfeiler – die Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu respektieren – bereits in anderen Gremien, die internationale Standards setzen, angekommen ist. So etwa bei der OECD, der internationalen Standardisierungsorganisation ISO und der Weltbank-Tochter IFC. Und natürlich brauchen auch andere Stakeholder wie NGO, Gewerkschaften, Unternehmen und Regierungen die Leitprinzipien.

Viele Akteure der Zivilgesellschaft vermissen eine Verbindung zwischen dem ersten und dem zweiten Grundpfeiler: Wenn es die Sorgfaltsprüfung braucht, damit Unternehmen ihrer Verantwortung für die Menschenrechte nachkommen, sollten dann die Staaten die Unternehmen nicht dazu zwingen, dies auch zu tun?

Der konzeptuelle Rahmen und die Leitprinzipien entsprechen dem, was in der Theorie der internationalen Beziehungen Polycentric Governance genannt wird. Damit ist eine Regulierungsdynamik gemeint, bei der staatliche und private Regulierungssysteme die wechselseitigen Schwächen ausbessern und sich gegenseitig verstärken. Daraus kann ein umfassenderes und effektiveres globales Regime entstehen. In den Leitprinzipien stützt sich die Pflicht der Staaten auf internationales Recht und auf die Sphäre der Staatsgewalt. Die Verantwortung der Unternehmen widerspiegelt entstehendes internationales Recht und ist in soziale Erwartungen und in die ökonomischen Argumente für Risikomanagement der Firmen selbst eingebettet. Die Leitprinzipien bilden eine gemeinsame Grundlage von Mindeststandards, auf der die verschiedenen Teile dynamisch verbunden sind und ineinandergreifen. Wir haben die

statische Dichotomie zwischen «rechtlich bindend» und «freiwillig», die kreatives Denken viel zu lange behindert hat, hinter uns gelassen und sind nun in einem dynamischen Prozess, in dem diese Zweiteilung aufgehoben ist.

Sie bezeichnen die Zustimmung zu den Leitprinzipien als «das Ende des Anfangs». Welches sind die zentralen Themen, die nun angegangen werden müssen?

Die Leitprinzipien sind eine hochrangige Orientierungshilfe, sie können – bildlich gesprochen – nicht einfach vom Regal genommen und eingesteckt werden. Es braucht die weitere Operationalisierung je nach Branche, betrieblichem Umfeld, für KMU usw. Ein anderer wichtiger Schritt besteht im Aufbau von Kapazitäten, die heute bei Staaten und Unternehmen fehlen. Auch mit den besten Absichten kann niemand etwas tun, wenn dazu die Kapazitäten fehlen. Schliesslich braucht es zweifellos Anpassungen aufgrund von Erfahrungen, und die Leitprinzipien werden sich ebenso weiterentwickeln wie nationales und internationales Recht.

Sie bleiben mit vielfältigen Aktivitäten und Funktionen für das Thema Unternehmen und Menschenrechte engagiert, unter anderem übernehmen Sie den Vorsitz des Global Agenda Council on Business and Human Rights des WEF. Viele Akteure der Zivilgesellschaft sehen das WEF als Schwatzbude, die den Unternehmen hilft, ihr Image zu polieren, ohne dass sie sich wirklich ändern müssen. Wo sehen Sie die Bedeutung dieses Agenda Council?

Zusätzlich zu meinen Lehrverpflichtungen an der Harvard-Universität habe ich mir ein Portfolio von Aktivitäten ausgewählt, die alle auf unterschiedliche Weise einen Beitrag leisten sollen. Das WEF ist eine wichtige Stimme der globalen Unternehmen. Der Global Agenda Council on Business and Human Rights ist dafür vorgesehen, die WEF-Mitglieder darüber zu informieren, was die Leitprinzipien sind, und sie zu beraten, was Unternehmen tun müssen, um sie umzusetzen. Deshalb war ich erfreut, als mich das WEF fragte, ob ich diese entscheidende Rolle übernehmen möchte.

JOHN GERARD RUGGIE (*1944) ist Politikwissenschaftler. Er ist Professor für Menschenrechte und internationale Beziehungen an der Harvard Kennedy School of Government und für International Legal Studies an der Harvard Law School. Er hatte verschiedene Beratungsmandate für Uno-Organisationen und die US-Regierung. Von 1997 bis 2001 war er stellvertretender Uno-Generalsekretär für strategische Planung, dabei war er unter anderem für den Global Compact und die Annahme der Millennium-Entwicklungsziele in der Generalversammlung verantwortlich.

VON DER ANALYSE ZUR VERÄNDERUNG

Die fünfjährige Arbeit des Uno-Sonderbeauftragten für Unternehmen und Menschenrechte hat die Diskussion über das Thema weit vorangebracht, die Probleme herausgearbeitet, die bisherigen Ansätze kritisch diskutiert und die Lücken aufgezeigt. Damit sie aber zu einer «sozial nachhaltigen Globalisierung» beitragen kann – wie John Ruggie im Schlussbericht das Ziel noch einmal betont –, muss sich auch etwas verändern. In den Leitprinzipien sind deshalb konkrete Vorschläge formuliert, immer in Übereinstimmung damit, was politisch im Menschenrechtsrat Akzeptanz fand. Auf den folgenden Seiten legen wir die wichtigsten Änderungsvorschläge in den drei Grundpfeilern Staat, Unternehmen sowie Wiedergutmachung dar und fragen uns jeweils, was das für Schweizer Akteure bedeutet.

1. STAATEN: SCHUTZPFLICHT WAHRNEHMEN

Kohärenz

Diejenigen Regierungsstellen, die direkten Einfluss auf das Verhalten von Unternehmen haben, d.h. Aufsichtsorgane (z.B. die Finma für den Finanzsektor), Investitions- und Exportförderung bzw. Versicherung sowie die verantwortlichen Stellen für Unternehmensrecht, Handel und Arbeitsmarkt, sollen die Menschenrechtspflichten, die der Staat eingegangen ist, kennen und in Übereinstimmung mit ihnen handeln. Dies gilt auch für die StaatenvertreterInnen in multilateralen Institutionen wie z.B. der Weltbank oder dem internationalen Währungsfonds.

>>> **Und die Schweiz?** Um die grosse Inkohärenz zu beseitigen – viele unternehmensrelevan-





FALL 2: ROCHE

Der Schweizer Pharmakonzern Roche führt in China klinische Studien für sein Medikament durch, das nach Organtransplantationen die Abstossung von Organen verhindern soll. Dabei ignoriert Roche, woher die eingepflanzten Organe stammen.

Der Pharmariese ist Hersteller des bei Organtransplantationen eingesetzten Medikaments Cellcept. Dieses Medikament wirkt gegen die Abstossung der eingesetzten Organe. Aber Roche schreckt nicht davor zurück, mit diesem Medikament unter skandalösen Bedingungen klinische Studien in China durchzuführen. China zeichnet sich in Bezug auf Organtransplantationen durch zwei Eigenheiten aus: Der Markt ist sehr gross, und die Organe stammen grösstenteils nicht von Verunfallten, sondern von zum Tode verurteilten Gefangenen. Aufgrund ethischer Bedenken wird diese Praxis von den internationalen Gesundheitsorganisationen klar verurteilt. Ende 2008 räumte der chinesische Vize-Gesundheitsminister Huang Jiefu in einer medizinischen Fachzeitschrift ein, dass mehr als 90 Prozent aller transplantierten Organe von hingetrichteten Gefangenen stammen. Selbst chinesische Juristen haben öffentlich ihre Befürchtung geäussert, dass die Nachfrage nach Organen zur exorbitant hohen Zahl von Hinrichtungen in China beiträgt. Roche beharrt auf den Tests und sagt, sie kenne die Herkunft der Organe nicht. Die Schweizer Gesetzgebung muss Unternehmen dringend dazu verpflichten, genauer hinzuschauen, welchen Einfluss ihre Geschäfte auf die Menschenrechte haben. Auch wenn Unwissen oft bequemer wäre.

te Bundesstellen ignorieren die Menschenrechte vollständig –, braucht es eine kohärente Strategie zur nationalen Umsetzung der Uno-Leitprinzipien von Ruggie. Bei deren Erarbeitung sollen auch Organisationen und Gewerkschaften einbezogen werden. Auch bilaterale Wirtschaftsabkommen sollten den Schutz der Menschenrechte beinhalten*, und in multilateralen Organisationen soll sich die Schweizer Vertretung für deren Verbreitung einsetzen.

Regulieren, unterstützen und einfordern

Staaten sollten bestehende Gesetze, welche Unternehmen dazu bringen, die Menschenrechte einzuhalten, umsetzen. Sie sollten regelmässig überprüfen, ob die Gesetze angemessen sind, und Gesetzeslücken schliessen. Staaten sollten unmissverständlich die Erwartung klarmachen, dass al-

le niedergelassenen Unternehmen die Menschenrechte weltweit respektieren. Sie sollten die Unternehmen dabei unterstützen und sie zur Transparenz ihrer Bemühungen ermutigen.

>>> Und die Schweiz? In der Schweiz fehlt der Politik bereits der Überblick, welche Unternehmen sich hier niedergelassen haben. Unternehmen werden mit niedrigen Steuern und schwacher Regulierung umgarnt, Erwartungen bezüglich Menschenrechten werden hingegen keine formuliert. Eine breite Koalition von Schweizer Organisationen ist der Ansicht, dass die Gesetze hierzulande nicht ausreichen, und sie fordert deshalb mit der Kampagne «Recht ohne Grenzen» Abhilfe (siehe dazu S. 19).

Hebel nutzen

Staaten sollten von Unternehmen, die sie unterstützen oder mit denen sie Geschäftsbeziehungen

* Siehe EvB-Doku 4/2010, Schweizerische Handelsabkommen: Menschenrechte sind nicht Verhandlungssache

eingegangen sind, effektive Massnahmen zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen verlangen, z.B. durch menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungen (Human Rights Due Diligence).

>>> Und die Schweiz? Die Exportrisikoversicherung SERV soll bei der Prüfung von Risikoversicherungsanträgen die Menschenrechte umfassend berücksichtigen und bei Hochrisikobranchen oder -ländern von den Unternehmen Belege für eine menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung verlangen. Im öffentlichen Beschaffungswesen der Schweiz soll die Respektierung der Menschen- und Arbeitsrechte zwingend vorgeschrieben und deren Einhaltung konsequent kontrolliert werden.

Schwere Menschenrechtsverletzungen in Konfliktgebieten verhindern

In Konfliktgebieten ist das Risiko für schwere Menschenrechtsverletzungen am grössten. Staaten sollen deshalb sicherstellen, dass ihre Gesetzgebung und deren Umsetzung dieses Risiko minimieren. Unternehmen, die in Konfliktgebieten aktiv sind, sollten darin unterstützt werden, sich richtig zu verhalten. Nicht kooperative Unternehmen dürfen nicht mehr von staatlichen Dienstleistungen profitieren. Bei bestehenden Gesetzeslücken sollte die zivil-, verwaltungs- oder strafrechtliche Haftung von Unternehmen, die in schwere Menschenrechtsverletzungen verwickelt sind, geprüft werden.

>>> Und die Schweiz? Durch die grosse Bedeutung des Rohstoffhandels ist die Schweiz exponiert: Schweizer Rohstofffirmen sind in Konfliktgebieten wie der Demokratischen Republik Kongo, dem Sudan oder Südsudan aktiv. Die Schweiz sollte deshalb die Empfehlungen des Uno-Sonderbeauftragten zu Konfliktgebieten unverzüglich und vollumfänglich umsetzen.

2. UNTERNEHMEN: VON NAMING AND SHAMING ZU KNOWING AND SHOWING

John Ruggie postuliert eine Zeitenwende: Bisher wurden Unternehmen wegen ihrer Verwicklung in Menschenrechtsverletzungen Zielscheibe der Kritik, also dem Naming und Shaming durch die Zivilgesellschaft und die Medien ausgesetzt. Dieser Situation entkommen Unternehmen nur, wenn sie wissen (Knowing), wo das Unternehmen mit den Menschenrechten in Konflikt gerät, und wenn sie transparent und ehrlich zeigen (Showing), wie sie Abhilfe schaffen.

Sorgfaltspflicht

Unternehmen müssen ihre Verantwortung für die Menschenrechte wahrnehmen, sie haben – so Ruggie – eine Sorgfaltspflicht. Ruggie verwendet zu deren Beschreibung den ursprünglich aus dem US-amerikanischen Kapitalmarkt- und Anlegerschutzrecht stammenden Begriff der «Due Diligence», wörtlich «gebotene Sorgfalt» und sinngemäss in unserem Kontext «menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung» (englisch: Human Rights Due Diligence).

Die Sorgfaltsprüfung, die Unternehmen durchführen sollen, muss sich mindestens auf die internationale Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen (die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und den Zivil- und Sozialpakt) sowie auf die ILO-Kernarbeitsnormen beziehen. Der Uno-Sonderbeauftragte fordert, dass die Sorgfaltsprüfung folgende zentrale Aspekte umfasst:

- Eine Menschenrechtsrichtlinie als generelles und auf höchster Führungsstufe verankertes Bekenntnis zu den Menschenrechten und detailliertere Bestimmungen zu deren Umsetzung.
- Verfahren zur Identifizierung und Einschätzung von gegenwärtigen und potenziellen Menschenrechtsverletzungen (Adverse Human Rights Impacts) unter Einbezug der (potenziell) Betroffenen.
- Die Ergebnisse dieser Verfahren münden in Entscheide (inklusive Budget) und Handlungen zur Vermeidung oder Verminderung der Menschenrechtsverletzungen.
- Die Umsetzung aller menschenrechtsrelevanten Verfahren wird überwacht und gemessen, und die gewonnenen Informationen führen zur Verbesserung.
- Das Unternehmen informiert regelmässig und substanziell darüber, wie es Menschenrechtsverletzungen angeht. Die Informationen sind detailliert genug, um die Angemessenheit der Reaktion eines Unternehmens einzuschätzen.
- Das Unternehmen verfügt über legitime Prozesse zur Wiedergutmachung.

Die Pflicht, die Menschenrechte zu respektieren, gilt für alle Unternehmen. Entsprechend sollten alle Unternehmen Prozesse für die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung erarbeiten. Je nach Grösse und Aktivität eines Unternehmens können diese unterschiedlich umfangreich ausfallen. Auch für Geschäftspartner, etwa Zulieferer in der Textilindustrie oder Kreditnehmer von Banken, tragen Unternehmen Verantwortung, und sie müssen auch hier ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen. Deshalb muss die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung auch die indirekte Verwicklung in Men-

schenrechtsverletzungen via Beziehungen zu Dritten umfassen.

Ebenso wie bei Staaten vermisst der Uno-Sonderbeauftragte auch bei Unternehmen Kohärenz. Um den Widerspruch zwischen der Dynamik des Kerngeschäftes und den Menschenrechten abzubauen, sollen zum Beispiel finanzielle und andere interne Anreize angepasst werden. Die Menschenrechtsthematik muss in die Unternehmenskultur und -organisation integriert werden, dies erfordert u.a. ein Engagement des Top-Managements sowie ausreichend Personal und Schulung der Mitarbeitenden.

>>> Und Schweizer Unternehmen? Kaum ein Unternehmen in der Schweiz hat transparente Prozesse, die der vom Uno-Sonderbeauftragten geforderten menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung auch nur nahe kommen. Besonders die vielen multinationalen Unternehmen mit Hauptsitz in der Schweiz und Firmen in Branchen, in denen Menschenrechtsverletzungen häufig vorkommen (z.B. Rohstoffsektor, Pharma/Agrochemie, Konsumgüter- und Textilindustrie), müssen unverzüglich den nun von der Uno gesetzten globalen Mindeststandard umsetzen, um ihrer Verantwortung, die Menschenrechte zu respektieren, nachzukommen.

3. OPFER ERNST NEHMEN UND ENTSCHÄDIGEN

Für den Uno-Sonderbeauftragten sind effektive gerichtliche Verfahren zentral für die Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen. Staaten sollten deshalb juristische und praktische Hürden abbauen, die Wiedergutmachung verhindern. Dazu gehören die fehlende Zuständigkeit der Herkunftsländer eines Konzerns für Menschenrechtsverletzungen durch eine Tochtergesellschaft oder die hohen Kosten, die es Opfern verunmöglichen, auf juristischem Weg Entschädigungen zu fordern.

>>> Und die Schweiz? In der Schweiz haben heute Opfer von Menschenrechtsverletzungen von Schweizer Konzernen im Ausland praktisch keine Möglichkeit, rechtliche Schritte gegen die verantwortlichen Mutterhäuser einzuleiten. Die gegenseitige Haftung verschiedener Konzernteile muss geklärt und erhöht werden. Es muss für Opfer möglich werden, die Herausgabe von wichtigen Firmendokumenten zu erzwingen, so wie das im angelsächsischen Raum bereits der Fall ist.

Klagende sollten sich zudem zusammenschließen dürfen, um die Verfahrenskosten für Opfer zu reduzieren.

Ergänzend zu diesen rechtlichen Möglichkeiten sollten Staaten aber auch nicht gerichtliche Verfahren der Wiedergutmachung anbieten, etwa mit der Zuständigkeit von nationalen Menschenrechtsinstitutionen für Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen. Ebenso sollten Staaten mithelfen, den Zugang zu nicht staatlichen, unternehmensbasierten Beschwerdemechanismen zu erleichtern.

>>> Und die Schweiz? Statt des halbherzigen zeitlich begrenzten Experimentes eines «Kompetenzzentrums Menschenrechte» braucht die Schweiz endlich auch eine nationale Menschenrechtsinstitution, die auch Beschwerdeverfahren für Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Schweizer Konzerne durchführen kann.

Für alle aussergerichtlichen Mechanismen der Wiedergutmachung, sowohl staatliche als auch unternehmensbasierte, hat der Uno-Sonderbeauftragte Kriterien für die Beurteilung ihrer Effektivität definiert. Solche Prozesse sollten über folgende Eigenschaften verfügen:

- Legitimität: Betroffene müssen Vertrauen in den Prozess haben können, das beinhaltet auch eine Rechenschaftspflicht für den fairen Ablauf eines Beschwerdeprozesses.
- Leichter Zugang: Die Betroffenen müssen den Prozess kennen und sollen falls nötig Unterstützung erhalten, damit sie ihn nutzen können.
- Vorhersehbarkeit: Das Verfahren ist klar und verständlich, inklusive Zeitrahmen, Vorgehen, erwartetem Ergebnis und geplanter Kontrolle der Umsetzung.
- Fairness: Es muss sichergestellt sein, dass die Betroffenen alle nötigen Informationen und die Unterstützung haben, damit sie am Prozess fair behandelt und respektiert teilnehmen können.
- Transparenz: Alle Beteiligten müssen über den Fortschritt und die Ergebnisse informiert werden, so dass sie Vertrauen in die Wirksamkeit eines Beschwerdemechanismus fassen können. Die Informationsbedürfnisse der Öffentlichkeit müssen befriedigt werden.
- Menschenrechtsfokus: Es muss sichergestellt sein, dass das Ergebnis des Prozesses und die Wiedergutmachung auf der Grundlage und in Übereinstimmung mit den Menschenrechten stehen.

- Verbesserung: Der Prozess muss «lernfähig» sein, um ihn kontinuierlich zu verbessern und zukünftige Missstände und Menschenrechtsverletzungen zu verhindern.

Für die Einrichtung von Beschwerdemechanismen auf der Ebene eines Unternehmens oder eines konkreten Projektes (z.B. einer Mine) sollten die Betroffenen bereits in die Planung einbezogen werden. Da ein Unternehmen nicht gleichzeitig Angeklagter und Richter sein kann, soll der Fokus bei solchen Mechanismen auf dem Dialog liegen, und falls es ein «Urteil» braucht, soll dieses durch eine legitimierte aussenstehende Instanz gefällt werden.

>>> Und die Schweiz bzw. Schweizer Unternehmen? Gegenwärtig gibt es in der Schweiz nur ein staatliches Beschwerdeverfahren: eine Eingabe wegen Verletzung der OECD-Richtlinien für multinationale Konzerne. Der dafür zuständige nationale Kontaktpunkt (angesiedelt beim Seco) hat grosse Mängel in Bezug auf Legitimität, Vorhersehbarkeit, Fairness und Transparenz. Der Menschenrechtsfokus und die Expertise fehlen genauso. Der nationale Kontaktpunkt sollte ähnlich wie Schweizer Unternehmen, die Beschwerdeverfahren einrichten oder im Rahmen von Multi-Stakeholder-Initiativen, die Effektivitätskriterien des Uno-Sonderbeauftragten erfüllen.

FALL 3: TRIUMPH

Triumph entliess 2008 bei ihren Tochterfirmen und Zulieferern in Thailand und auf den Philippinen mehrere Tausend ArbeiterInnen. Der Zurcher Unterwäschehersteller schob die Rezession als Begründung vor – auffällig ist jedoch, dass vor allem gewerkschaftlich organisierte ArbeiterInnen entlassen wurden.



Ohne vorherige Gewerkschaftsverhandlung und damit entgegen den Empfehlungen der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen entliess Triumph International 2008 rund 3600 ArbeiterInnen in Thailand und den Philippinen. Die Gewerkschafterinnen legten daraufhin beim Seco, dem Schweizer Kontaktpunkt (NKP) für die OECD-Leitsätze, Beschwerde ein. Doch das Seco liess jegliches Engagement vermissen und stellte das Verfahren 2011 ohne Ergebnis ein, bevor es jemals zu einem Mediationstreffen kam. Anstatt die ihm zufallende Rolle des Mediators glaubwürdig wahrzunehmen, beschränkte sich der Schweizer OECD-Kontaktpunkt auf das Weiterleiten von E-Mails zwischen Triumph und den Gewerkschafterinnen im Süden. Eine Verhandlung vor Ort wurde verweigert, und ein Budget für Übersetzungen und Reisekosten gibt es anscheinend nicht.

So bleibt der Zugang zu Rechtsmitteln – selbst bei ohnehin stark limitierten, «soften» Beschwerdemechanismen – rein theoretischer Natur.

Gewerkschaft TTLU, Thailand



FREIWILLIGKEIT GENÜGT NICHT –

SCHWEIZER ORGANISATIONEN FORDERN: «RECHT OHNE GRENZEN»

Die Diskussion um Unternehmen und Menschenrechte steht an einem kritischen Punkt. Nach Jahren der internationalen Diskussion müssen die von John Ruggie erarbeiteten Leitprinzipien nun national umgesetzt werden. Eine Selbstregulierung der Unternehmen genügt nicht.

Eine eindruckliche Allianz aus Schweizer Menschenrechts-, Entwicklungs- und Umweltorganisationen sowie Gewerkschaften hat deshalb im November 2011 die Kampagne «Recht ohne Grenzen – Klare Regeln für Schweizer Konzerne. Weltweit» lanciert.

So unterschiedliche Organisationen wie die Erklärung von Bern, Greenpeace, Fastenopfer/Brot für alle, Amnesty International oder die Unia eint die Erfahrung und die Erkenntnis, dass Unternehmen heute für ihre Fehler oft nicht geradestehen müssen. Dies gilt insbesondere bei unsauberen Geschäften im Ausland. Was bei einzelnen Individuen als selbstverständlich gilt, muss aber auch für Firmen gelten. Unternehmen müssen dazu verpflichtet sein, Menschenrechte und Umwelt zu achten.

Die Kampagnen-Koalition ist in den Monaten vor der Lancierung enorm gewachsen und wird heute von über fünfzig Organisationen getragen. Darunter etwa Helvetas, der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) oder Caritas Schweiz (siehe Kasten).

MIT «RECHT OHNE GRENZEN» FORDERN WIR:

Bundesrat und Parlament müssen dafür sorgen, dass Firmen mit Sitz in der Schweiz die Menschenrechte und die Umwelt weltweit respektieren.

Dafür braucht es gesetzliche Grundlagen

- >> damit Schweizer Konzerne – für ihre Tätigkeit, ihre Tochterfirmen und Zulieferer – vorsorglich Massnahmen (Sorgfaltspflicht) treffen müssen, um hier und anderswo Menschenrechtsverletzungen und Umweltvergehen zu verhindern;
- >> damit Menschen, die durch die Tätigkeit von Schweizer Konzernen, ihren Tochterfirmen und Zulieferern Schaden erleiden, hier Klage einreichen und Wiedergutmachung verlangen können.



Mehr Infos:

www.rechtohnegrenzen.ch

UNTERSTÜTZENDE ORGANISATIONEN UND TRÄGERORGANISATIONEN «RECHT OHNE GRENZEN»

ENTWICKLUNG

- Alliance Sud*
- Arbeitsgruppe Schweiz-Kolumbien*
- Arbeitskreis Tourismus + Entwicklung
- Bethlehem Mission
- Brot für alle/Pain pour le prochain*
- Brücke – Le pont*
- Caritas
- CETIM
- Cotmec – Comm. tiers monde de l'égl. cathol.
- E-Changer*
- EvB – Erklärung von Bern*
- Fastenopfer/Action de carême*
- FIAN – Food First Information and Action Network
- Guatemalanetz*
- Interteam
- HELVETAS Swiss Intercooperation*
- HEKS
- Magasins du monde
- MultiWatch*
- OeME
- Solidar Suisse*
- Solidaritätsgruppe Schweiz-Peru
- Solifonds
- Swissaid*
- terre des hommes schweiz*
- Terre des Hommes Suisse*

GEWERKSCHAFTEN

- SGB – Schweiz. Gewerkschaftsbund
- Travail.Suisse
- Unia
- Uniterre
- vpod/ssp

FRIEDEN & MENSCHENRECHTE

- Amnesty International*
- cfd – Christlicher Friedensdienst
- DJS – Demokratische JuristInnen Schweiz
- GfbV – Gesellschaft für bedrohte Völker*
- Humanrights.ch/MERS
- ICJ – International Commission of Jurists*
- PBI – Peace Brigades International
- Peacewatch Switzerland

UMWELT

- SES – Schweiz. Energiestiftung
- Greenpeace*
- WWF

WEITERE ORGANISATIONEN

- Actares
- Aktion Finanzplatz Schweiz
- Après VD – Chambre VD de l'économie social et solidaire
- EFS – Evangelische Frauen Schweiz
- Ethos
- Justitia et Pax
- Schweiz. Katholischer Frauenbund
- Sozialinstitut KAB
- Stiftung Abendrot
- Transparency International Schweiz

*Trägerorganisationen

Wie begegnet man Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen?

Sechs Jahre lang hat der Uno-Sonderbeauftragte für Unternehmen und Menschenrechte, der US-amerikanische Rechtsprofessor John Ruggie, mit einem stetig wachsenden Team daran gearbeitet, diese Frage zu beantworten. Herausgekommen ist in Ruggies eigenen Worten, der «massgeblichste globale Mindeststandard für das Verhalten von Regierungen und Unternehmen».

In dieser Dokumentation fassen wir die wichtigsten Ergebnisse der Arbeit des Uno-Sonderbeauftragten zusammen. Wir arbeiten seine Kernforderungen an Unternehmen, aber auch an Staaten heraus. Gegenwärtig sind die rechtlichen Regeln für Unternehmen und die Möglichkeiten von Opfern, in der Schweiz zu ihrem Recht zu kommen, eindeutig nicht ausreichend. Eine grosse Koalition von Schweizer Organisationen fordert deshalb mit der Kampagne «Recht ohne Grenzen» Abhilfe. Die Fallbeispiele in dieser Dokumentation zeigen, warum es diese mehr denn je braucht.

