

Welche menschenrechtliche Verantwortung haben transnationale Konzerne?

Referat von Peter Bosshard, Erklärung von Bern

1) Einleitung:

- * Konkretes Bsp. 1: Arbeitsbedingungen in der weltweiten Textilindustrie oft katastrophal. Bsp. "Quality Garments" in der Industriezone von Port-au-Prince/Haiti: Heisse, dunkle, nicht belüftete, überfüllte Werkstätte. Arbeit an 6, in Spitzenzeiten 7 Tagen pro Woche. Um schon nur den offiziellen Minimallohn zu verdienen, müsste Näherin 200 Pyjamahosen/Tag nähen - völlig unmöglich. "Quality Garments" produziert für die Walt Disney Company. Ist diese für die Verletzung grundlegender wirtschaftlicher Menschenrechte im Betrieb mitverantwortlich?
- * Konkretes Bsp. 2: Drei-Schluchten-Projekt in China. Grösstes Kraftwerkvorhaben der Geschichte; Umsiedlung von bis zu 2 Mio. Menschen. Bei der Fertigstellung des Damms um 2003 werden 500'000 Menschen sofort umgesiedelt werden müssen. Land oder Arbeitsplätze stehen für sie nicht bereit. Hoher chinesischer Bezirksbeamter gegenüber NGO-Untersuchungsteam, Jan. 1998: "If the central government insists on filling up the reservoir, it will have to rely on the military or a man-made flood to force people out of their homes." Durchführung des Projekts nicht ohne Menschenrechtsverletzungen denkbar. ABB mit Aufträgen von insgesamt rund 1 Mrd. SF am Vorhaben beteiligt, ebenso andere TNCs. Mitverantwortung für Menschenrechtsverletzungen?
- * Beispiel 3: Kupfer-/Goldmine Grasberg der US-Firma Freeport McMoRan in West Papua (dem indonesisch besetzten Irian Jaya). Kippt täglich 120'000 t giftige Abfälle in die umliegenden Flüsse. Massiver Widerstand der lokalen Bevölkerung. 2000 Soldaten vor Ort zum Schutz der Mine. Gemäss der offiziellen indonesischen Menschenrechtskommission haben Armee und Sicherheitskräfte der Firma mehrere Massaker an der Bevölkerung verübt, zudem immer wieder Verhaftungen und Folter. 1996 Klage der Bevölkerung gegen die Firma Freeport auf 6 Mrd. \$ Schadenersatz in New Orleans. Ist die US-Firma für die Menschenrechtsverletzungen bei der Mine verantwortlich?
- * Fragestellung: Gelten Menschen-/Arbeitsrechte auch für TNCs? Falls ja, nur innerhalb des eigenen Betriebs, auch bez. der Verhältnisse bei ihren Lieferanten und Projekten, oder auch bez. der Länder, in welchen sie investieren?

Aufbau des Referats:

- Veränderung der Rollen von Staaten und Privatsektor seit dem 2. Weltkrieg.
- Die (abgestufte) menschenrechtliche Verantwortung von TNCs aus Sicht der EvB.
- Bestehende Möglichkeiten, TNCs für ihr Verhalten zur Rechenschaft zu ziehen.
- Ausblick zum Ausbau dieser Möglichkeiten.

2) Veränderungen seit 1948

- * Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte stammt vom Dez. 1948. Richtet sich an "jeden einzelnen und alle Organe der Gesellschaft". Nimmt aber formell nur Staaten und nicht Private in die Verantwortung. Gilt mit wenigen Ausnahmen (zB. Genozid-Konvention) auch für die übrigen Menschenrechts-Konventionen. Seit 1948 allerdings wichtige Veränderungen:
- * Machtverlust des (National-)Staats aufgrund der Globalisierung sowie des weltweiten, umfassenden Trends zur Privatisierung staatlicher Tätigkeiten. Zudem > 800 freie Exportproduktionszonen (um 1996), in welchen nationale Gesetzgebung bez. Steuern, Arbeitsbedingungen etc. praktisch ausser Kraft gesetzt.
- * Gleichzeitig Bedeutungszunahme des Privatsektors und insbesondere der TNCs. Transnational tätige Wirtschaftshäuser zwar schon seit Beginn der Neuzeit: Fugger im 16. Jh. mit Niederlassungen von Moskau bis Chile. Ostindische Kompanien ab dem 17. Jh. Unterdessen aber viel tiefergreifende und weltumspannende Präsenz:
 - Weltweit gem. (groszügiger) Definition der UNCTAD 1998 53'607 multinationale Konzerne mit 450'000 ausländischen Filialen.
 - Umsatz der 200 grössten Konzerne 7'600 Mrd. \$. Entspricht 26 % des Weltinlandprodukts; Tendenz steigend. (Gem. Clairmont schon 1995 BIP-Anteil von 31 %.) Durchschnittlicher Umsatz der Top-200 grösser als das Volkseinkommen von Nigeria, Marokko oder Rumänien.
 - TNCs kontrollieren auch grossen Teil des Welthandels: 1993 gem. UNCTAD 33,3 % des Welthandels innerhalb von TNCs; zusätzlich firmenexterne Exporte der TNCs von 32,6 %.
- * Schweiz als wichtiger Standort von TNCs - weltweit an sechster Stelle. 6 Schweizer Firmen unter den Top-200. Kapitalbestand im Ausland Ende 1998 250 Mrd. SF (davon 54 Mrd. SF in Schwellen-/Entwicklungsländern); Personalbestand im Ausland 1,612 Mio. (davon 401'000 in Schwellen-/Entwicklungsländern).
- * Veränderung nicht nur der (quantitativen) Bedeutung, sondern auch der (qualitativen) Rolle: Übernahme staatlicher Funktionen; Privatsektor (inkl. TNCs) breitet sich weltweit im Betrieb von Spitälern, Schulen, Gefängnissen, Wasserversorgung, Strassen & Eisenbahnen, Kraftwerken aus. Aktive politische Einflussnahme (auf Volksabstimmungen in der Schweiz, auf die Präsidentenwahlen in den USA, erst recht in Afrika). Und zentrale gesellschaftliche Fragen wie "What's left to privatize?" werden immer mehr am Weltwirtschaftsforum in Davos diskutiert.

3) Menschenrechtliche Verantwortung von TNCs

- * TNCs scheuen sich, Menschenrechte zu einem Kriterium ihres Handelns zu machen. Als Bsp. Aussagen von Daniel Vasella, CEO Novartis, an EDA-Tagung vom 7. September 1998: "Menschenrechte (...) lassen sich nicht ohne Schwierigkeiten auf Gebiete mit unterschiedlichen kulturellen, zivilisatorischen und politischen Traditionen übertragen. (...) Es kann nicht sein, dass jeder seine moralischen Bedenken durchsetzt und sie anderen aufzwingen will." Zudem: "Wie sollen [TNCs] beurteilen, wann die Schwelle der nicht mehr tolerierbaren Menschenrechtsverletzungen erreicht wird? Würden sie sich in eine solche Richter-Rolle drängen lassen, so würden sie sich nicht nur in unlösbare Widersprüche verstricken, sondern auch zum Spielball politischer Interessen degradiert werden."
- * EvB dagegen überzeugt, dass TNCs aufgrund ihres enormen wirtschaftlichen und politischen Einflusses eine klare Verantwortung für die Einhaltung von Menschen- und Arbeitsrechten

besitzen. Siehe auch die indische Juristin Ratna Kapur (1990): "In view of MNC's acquisition of the attributes of a state, they ought to be subject to human rights obligations. They have emerged as powerful actors, endowed with the ability to inflict harm. Human rights which were designed to protect against abuses of power by a state must not be emasculated as a result of the delegation of that power." -

Dabei Unterscheidung von drei Ebenen:

a) Direkte Verantwortung für Einhaltung der Menschen-/Arbeitsrechte im eigenen Betrieb

- * Die Allgemeine Menschenrechtserklärung wie auch die Kernkonventionen der ILO schreiben z.B. Schutz vor Diskriminierung, Recht auf Sicherheit und Gesundheit, Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf gesellschaftliches Engagement fest. Auch wenn diese Konventionen formell für Staaten gelten, sind u.E. Firmen für die Wahrung dieser Rechte innerhalb des eigenen Betriebs verantwortlich.
- * Allerdings: Direkt bei TNCs beschäftigt sind (nur) ca. 73 Mio. Personen - ca. 3% der arbeitenden Bevölkerung. Unqualifizierte Massenproduktion findet kaum mehr bei TNCs statt - oftmals ausgelagert. Bei qualifizierten Produktions- und Dienstleistungszweigen Interesse an loyalen, gesunden, motivierten Arbeitskräften und entsprechend relativ gute Arbeitsbedingungen. Bsp. der CH-Multis: 41 % der ausländischen Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor, je 10-18 % in der Chemie, bei der Maschinen- und Nahrungsmittelindustrie, nur 3 % in der Textil- und Bekleidungsindustrie.

b) Mitverantwortung für Menschen-/Arbeitsrechte im eigenen Umfeld - Situation bei den Lieferanten, Auswirkungen der eigenen Produkte, "Stakeholder relations"

- * Wichtige Konsumgüterfirmen produzieren nicht mehr selbst, sondern sind nur noch für Kreierung eines Images, Design, Marketing, Vertrieb zuständig. In der Bekleidungsindustrie Bspe. wie Nike, H&M, Benetton, Migros-Eigenmarke. Umso schlimmer die Zustände in den Zulieferbetrieben - im Wissen oder sogar unter Druck der Kunden. (Siehe das einleitende Bsp.1.) TNCs für diese Zustände mitverantwortlich.
- * Hergestellte Produkte und Produktionspraktiken können Menschenrechtsverletzungen bewirken. Bspe: Waffenexporte oder Mammutkraftwerke (siehe das einleitende Bsp. 2). Frage, ob nicht die Patentierung von Nahrungsmitteln zudem dem "access to food" gemäss *Code of Conduct on the human right to adequate food* widerspricht. Auch in solchen Fällen tragen die Herstellerfirmen eine Verantwortung, die Verwendung des eigenen Produkts und damit dessen erkennbare Auswirkungen abzuklären. Verantwortung kann nicht einfach auf die Kunden oder die Regierung abgeschoben werden.

c) Verletzung von Menschenrechten in der Region und im Gastland

- * Einzelne Firmen haben grossen Einfluss auf die politische und wirtschaftliche Situation des Gastlandes. Guatemala zB. während Jahrzehnten praktisch in der Hand von United Fruit (heute United Brands, "Chiquita"); die Firma orchestrierte 1954 zusammen mit der CIA auch den Staatsstreich. Die Firma ITT organisierte 1973 gem. US-Dokumenten zusammen mit der CIA den Staatsstreich gegen Allende. Shell fördert seit 1958 im Niger-Delta Öl. Arbeitet dabei eng mit dem nigerianischen Militär und der Polizei zusammen; zB. Import von Waffen für die Polizeikräfte. Besitzt zudem 5 von 11 Förderkonzessionen im sog. Timor Gap vor Osttimor. In solchen Fällen offensichtliche Mitverantwortung der beteiligten Firmen für die Menschenrechtssituation in Guatemala, Chile, Nigeria, Osttimor. (Shell-Generaldirektor für Nigeria: "For a commercial company trying to make investments, you need a stable environment. Dictatorships can give you that." Zudem die nigerianische Rivers State Internal

Security Task Force, 1994: "Shell operations are still impossible unless ruthless military operations are undertaken for smooth economic activities to commence.")

- * Schweizer Firmen spielen in den meisten Ländern keine zentrale Rolle. In Ländern wie Kolumbien (Investitionen von 974 Mio. SF) oder der Türkei (726 Mio. SF) dennoch grosse Bedeutung. Um ihre Verantwortung wahrzunehmen, müssen Firmen in solchen Ländern jede direkte Zusammenarbeit mit dem Repressionsapparat vermeiden und sich stattdessen für Verbesserung der Menschenrechtssituation engagieren. Wenn ihre Anlagen ein repressives Regime wesentlich stützen, sollten sie ganz auf entsprechende Investitionen verzichten (zB. Myanmar, Südafrika unter Apartheid).

4) Möglichkeiten, TNCs zur Rechenschaft zu ziehen:

a) Image und Marktmacht

- * In einem globalen Markt wird positives Image immer wichtiger. Verträgt sich nicht mit Menschenrechtsverletzungen. Gemäss Umfrage in den USA waren 1995 84% der Befragten bereit, einen Mehrpreis zugunsten fairer Produktionsbedingungen zu bezahlen. Empfehlung Control Risk Group: "In einfachen Worten ausgedrückt, werden wenige westliche Konsumenten Güter kaufen wollen, die durch Kinderarbeit oder Schuldknechtschaft in ärmeren Ländern produziert worden sind."
- * Motivation durch positive und negative Anreize: Imagegewinn durch positive Label oder Aufnahme in Ökofonds. Negative Anreize durch öffentlichen Druck. (Beispiele: "Let's go fair", Clean Clothes Campaign.) Gegenüber Konsumgüterfirmen zB. erfolgreicher Druck, sich aus Burma/Myanmar zurückzuziehen: Rückzug u.a. von PepsiCo, Levi-Strauss oder Leserreihe des "Brückenbauers". Bleibt allerdings der Initiative von NGOs/Medien überlassen, und wirkt fast nur gegenüber Firmen der Konsumgüterindustrie.

b) Selbstregulierung

- * Freiwillige Orientierung an den Menschenrechten. (Bsp. Lombard Odier: auch ohne Druck Verzicht, sich an einem Fonds mit Investitionen in Myanmar zu beteiligen.) Oftmals kodifiziert in Firmen-, Branchen- oder auch umfassenden Kodices. Beispiele Firmenleitbilder; Kodices von STEP oder Clean Clothes Campaign (CCC); CERES.
- * Probleme: Firmenleitbilder oftmals weder mit unabhängiger Kontrolle noch Sanktionsmöglichkeiten; damit Gefahr von reinen PR-Übungen. Beschränken sich zudem oft auf den eigenen Betrieb, ziehen Auswirkungen auf das gesellschaftliche Umfeld nicht mit ein. Positive Bspe. mit unabhängigem Monitoring STEP sowie neues Pilotprojekt der CCC.

c) Rechtliche Möglichkeiten

- * Wie einleitend erwähnt, verpflichten die internationalen Menschenrechts-Konventionen grundsätzlich nicht private Firmen. Tendenz, die Rechte von TNCs verbindlich festzulegen, nicht aber die Pflichten. (Verbindlicher TNC-Kodex der UNO gescheitert; ebenso MAI mit einseitig TNC-Rechten; OECD-Leitlinie für TNCs völlig unverbindlich.)
- * Immerhin einzelne Ansätze auf nationaler Ebene: Alien Tort Claims Act der USA. Stammt von 1793, ermöglicht Verurteilung wegen Verbrechen, die im Ausland begangen worden sind. Beispiele von Klagen: Familie von Ken Saro-Wiwa gegen Shell, Arbeitern aus Myanmar gegen Unocal. 1987 wegweisender Entscheid eines kalifornischen Gerichts, dass eine entsprechende Klage gegen Unocal in den USA möglich sei.

d) Politische Möglichkeiten

- * Regierungen sind grundsätzlich verpflichtet, sich für die Wahrung der Menschenrechte einzusetzen. Verweis u.a. auf die neue Schweizer Bundesverfassung, Art. 54: "Achtung der Menschenrechte" als Ziel der Aussenpolitik. Neben den juristischen gibt es dazu auch politische Instrumente. Zahlreiche Dienstleistungen des Staats an die Privatwirtschaft, die entzogen werden könnten, wenn Menschenrechte systematisch verletzt werden:
- * Öffentliches Beschaffungswesen. San Francisco und Massachusetts vergeben keine Aufträge an Firmen, die in Myanmar investieren. Bewirkte zB. Den Rückzug von Apple oder Motorola aus diesem Staat. Möglichkeit auch für die Schweiz: Der Bund vergibt gemäss dem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen von 1994 (sowie der Verordnung von 1995) Aufträge nur an Firmen, die "die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen" (am Ort der Leistung) sowie die Lohngleichheit der Geschlechter gewährleisten. Dies gilt auch für Unterlieferanten.
- * Exportrisikogarantie: Jährliche Bundesgarantien an die Schweizer Exportindustrie im Umfang von ca. 2 Mrd. SF; trotz Verpflichtung zur Eigenwirtschaftlichkeit mit längerfristiger Tendenz zu Defiziten. Die Hälfte der jährlichen Garantiesumme entfällt allein auf ABB.
- * Wirtschaftsdiplomatie: Regelmässig gemischte Delegationen von Staat und Wirtschaft unter Federführung des EVD; grosses Interesse der Wirtschaft an diesen Türöffner-Diensten. (Soeben Besuch von BR Couchepein in Indien mit Vertretern aller wichtigen Schweizer TNCs.)
- * Wie das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen zeigt, könnten solche staatliche Dienstleistungen an die Wirtschaft - Aufträge, Bundesgarantien, diplomatische Dienste - an menschenrechtliche Minimalstandards gekoppelt werden: Verzicht auf staatliche Förderung, wenn eine Firma bewusst, wiederholt und massiv gegen Menschen- und Arbeitsrechte verstösst.

5) Fazit:

- * Mit der aktiveren gesellschaftlichen Rolle des Privatsektors geht grundsätzlich eine Verantwortung für die Einhaltung der Menschen- und Arbeitsrechte einher. Haltung von Daniel Vasella nicht mehr akzeptabel.
- * Ansätze, Firmen für ihr Tun und Lassen zur Verantwortung zu ziehen, bestehen – insbesondere durch öffentliche Information und kritischen Konsum. Die bestehenden Mittel sind aber zu wenig umfassend und verbindlich.
- * Auf schweizerischer wie auf internationaler Ebene müssen verbindliche rechtliche und politische Instrumente geschaffen werden. Zu den rechtlichen Möglichkeiten Verweis auf die Referate von Silvia Danailov und Thomas Cottier. Zu den politischen Möglichkeiten Vorschlag der EvB: Firmen, die wissentlich und systematisch die Menschenrechte verletzen, sollen nicht mehr in den Genuss von Aufträgen, Exportrisikogarantien oder diplomatischer Unterstützung durch die Schweiz kommen. Dazu braucht es unabhängige Stelle (zB. Ombudsperson), welche entsprechenden Vorwürfen nachgehen kann. EvB prüft gegenwärtig einen entsprechenden Vorstoss. Ist interessiert, diesen mit anderen NGOs und mit der Bundesverwaltung zu diskutieren.