

Transnationale Konzerne und Menschenrechte

Bestehende Ansätze zur Regulierung –
Möglichkeiten für die Schweiz

Lizenziatsarbeit
im Auftrag der Erklärung von Bern

Eingereicht bei

Prof. Dr. Jürg Steiner
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern

17. August 2000

Andrea Huber
Mittelstrasse 7
3012 Bern
andreahuber99@yahoo.de

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	3
TEIL 1: Multilaterale Initiativen zur Regulierung transnationaler Konzerne	8
1. Einleitung.....	8
2. OECD Guidelines for Multinational Enterprises.....	8
2.1 Hintergrund.....	8
2.2 Inhalt und Implementierung.....	10
2.3 Kommentar	12
3. Die “Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy“ der ILO.....	14
3.1 Hintergrund.....	14
3.2 Inhalt und Implementierung.....	15
3.3 Kommentar	16
4. Initiativen auf der Ebene der Vereinten Nationen	18
4.1 Entwurf eines UN-Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen	18
4.2 Global Compact	19
5. Die Diskussion um Arbeitsnormen in der WTO.....	20
6. Schlussfolgerungen.....	22
TEIL 2: Staatliche und private Initiativen zur Schaffung eines Verhaltenskodex für Firmen.....	25
1. Einleitung.....	25
2. Initiativen auf staatlicher Ebene/ mit staatlicher Unterstützung.....	26
2.1 USA: The Apparel Industry Partnership- Model Business Principles.....	26
2.1.1 The Apparel Industry Partnership und Fair Labor Association.....	26
2.1.2 The Model Business Principles.....	27
2.2 Kanada: The International Code of Ethics for Canadian Business.....	28
2.3 England: Ethical Trading Initiative (ETI).....	29
3. Initiativen der Privatwirtschaft und von NGOs	30
3.1 Social Accountability (SA) 8000.....	30
3.2 Human Rights Principles for Companies (Amnesty International).....	33
3.3 SOCAM/ C&A.....	34
4. Schlussfolgerungen.....	37

TEIL 3: Modelle aus Norwegen und der EU	39
1. Einleitung	39
2. Guidelines and Establishment of an Ombudsman for Human Rights and Norwegian Business Involvements Abroad.....	39
2.1 Entstehung.....	39
2.2 Zum Inhalt.....	40
2.2.1 Erwartungen an die norwegische Industrie: Die Richtlinien	40
2.2.2 Anreize zur Einhaltung der Richtlinien	45
2.2.3 Ombudsstelle.....	46
2.3 Aktuelle Entwicklung	47
2.4 Kommentar	48
3. Resolution on EU Standards for European Enterprises operating in developing countries towards a European Code of Conduct	50
3.1 Hintergrund	50
3.2 Zum Inhalt.....	53
3.2.1 Teil I: Forderungen und Stellungnahmen	53
3.2.2 Teil 2: Explanatory Statement – die Vorschläge zur Umsetzung	57
3.3 Aktuelle Entwicklung	63
3.4 Kommentar	63
3.5 Bestehende Instrumente und weitere Initiativen der EU	66
4. Schlussfolgerungen	67
TEIL 4: Möglichkeiten und Grenzen für die Schweiz.....	69
1. Einleitung.....	69
2. Das Problem der Extraterritorialität.....	71
2.1 Vorbemerkungen.....	71
2.2 Das Interventionsverbot und die Menschenrechte.....	72
2.3 Extraterritoriale Gerichtsbarkeit	75
3. Durch das WTO/GATT-Recht gesetzte Grenzen	79
3.1 Importregulierungen	79
3.2 Anreize für Firmen: Steuererleichterungen/ Subventionen	82
3.3 Zollpräferenzen für Entwicklungsländer	85
4. Handlungsspielraum der Schweiz.....	86
4.1 Schlussfolgerungen	86
4.2 Ombudsstelle/Institution und schweizerische Richtlinien.....	90
4.2.1 Mögliche Institutionen und Richtlinien	90
4.2.2 Funktionen der Institution/ Ombudsstelle.....	91
4.2.3 Mögliche Anreize.....	93
4.3 Andere Mittel zur Förderung freiwilliger Initiativen.....	94
4.4 Förderung der Menschenrechte allgemein.....	95
Abkürzungsverzeichnis	97
Quellenverzeichnis	98

Einleitung

In den letzten 20 Jahren hat eine Expansion der Zahl von transnationalen Konzernen (TNC) stattgefunden. Weltweit operieren an die 35000 TNCs mittels 170'000 Tochtergesellschaften. Die 100 grössten TNCs kontrollieren schätzungsweise 16 Prozent der weltweiten produktiven Vermögenswerte, die 300 grössten kontrollieren 25 Prozent. Es wird angenommen, dass über 73 Millionen Menschen bei TNCs angestellt sind.¹ Einer der Gründe für die wachsende Präsenz von TNCs in der Weltwirtschaft sind die Wettbewerbsvorteile des globalen Produktionsnetzwerkes, das den Konzernen ermöglicht, dort zu produzieren, wo die Bedingungen am besten sind. Für Produktionsschritte, die keiner qualifizierten Arbeitskräfte bedürfen, werden Ländern mit tiefen Lohnkosten gewählt. TNCs profitieren davon, dass in diesen Ländern Sozial- und Umweltnormen ungenügend in den nationalen Gesetzgebungen verankert sind oder nicht durchgesetzt werden. Viele Staaten sind darauf angewiesen, dass Firmen in ihrem Staat produzieren oder investieren. Deren Regierungen haben demnach kein Interesse daran, Massnahmen zu ergreifen, die zu einer Erhöhung der Produktionskosten führen, wie etwa das Verbot von Kinderarbeit, höhere Minimallöhne, der Aus- oder Aufbau eines Sozialversicherungssystems, die Forderung nach Sicherheit am Arbeitsplatz oder die Zulassung von Gewerkschaften. Im Gegenteil kann die starke Verhandlungsposition von transnationalen Konzernen dazu führen, dass Regierungen den bestehenden Standard von ArbeiterInnenrechten und Arbeitsbedingungen herabsetzen, um attraktivere Produktionsbedingungen anbieten zu können.

Nicht nur Produktionen werden in wirtschaftlich weniger entwickelte Staaten ausgelagert, sondern auch Menschenrechtsverletzungen. Die westlichen Industrienationen sind stolz darauf, dass Menschenrechte auf ihrem Territorium respektiert werden, gute Arbeitsbedingungen bestehen und sehen die Sozialversicherungssysteme als wichtige Errungenschaft des 20. Jahrhunderts. Um die grösstenteils florierenden Wirtschaften und das Niveau des Wohlstandes aufrecht zu erhalten, wird auf Deregulierung gesetzt und dadurch in Kauf genommen, dass Firmen Menschenrechtsverletzungen², insbesondere in den Produktionsstätten der Entwicklungsländer, unterstützen oder gar fördern.

¹ Silvia Danailov, „The Accountability of Non-State Actors for Human Rights Violations: the Special Case of Transnational Corporations“, Genf 1998. Die Begriffe „transnationaler Konzern“ und „multinationaler Konzern“ werden als Synonyme verwendet.

² ArbeiterInnenrechte und das Recht auf eine intakte Umwelt sind auch Menschenrechte. Diese Arbeit bezieht sich daher nicht ausschliesslich auf TNC und Menschenrechte, sondern auch auf TNC und ArbeiterInnenrechte (Sozialstandards), resp. Schutz der Umwelt.

Seit Mitte der 70er Jahre sind von der UNO, der ILO und der OECD Versuche unternommen worden, internationale Richtlinien für TNCs zu schaffen. Im Bereich der Sozialnormen ist das bisher nicht in einer Weise gelungen, die Wirkung auf die Arbeitsbedingungen in Entwicklungsländern zeigt. Auch die WTO hat bis heute keine Sozialklauseln in die Abkommen integriert. Hingegen haben diverse Unternehmen begonnen, ihren eigenen Verhaltenskodex zu schaffen. Einerseits als eine Reaktion auf den wachsenden Druck von KonsumentInnen, andererseits um nationalen oder internationalen Regulierungen zuvor zu kommen. Es ist heute kaum überschaubar, was die einzelnen „codes of corporate conduct“³ beinhalten, wie sie umgesetzt und kontrolliert werden.

Auf Verfassungsebene ist die Förderung der Menschenrechte im Bereich der Aussenwirtschaft implizit eines der Ziele schweizerischer Politik gegenüber anderen Staaten.⁴ Die Schweiz hat sich durch diverse Konventionen der Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet. Silvia Danailov leitet in einer Arbeit über die Verantwortlichkeit transnationaler Konzerne für Menschenrechtsverletzungen ab, dass ein Staat - aufgrund seiner internationalen Menschenrechtsverpflichtungen - Mitverantwortung für Menschenrechtsverletzungen trägt, wenn er es unterlässt, das Handeln von Firmen zu kontrollieren.⁵

Diese Arbeit untersucht verschiedene internationale, nationale und private Ansätze, die Standards für ein sozialverantwortliches Firmenverhalten definieren und zeigt, welche Mechanismen zur Umsetzung dieser Standards vorgesehen sind. Daraus wird abgeleitet, welche Möglichkeiten die Schweiz zur Wahrnehmung ihrer Verantwortung bezüglich der Kontrolle transnationaler Konzerne hat, und inwiefern der Handlungsspielraum beschränkt ist. Ziel ist es, konkrete Vorschläge zu formulieren.⁶

Der erste Teil der Arbeit soll zeigen, welche multilateralen Bemühungen zur Eindämmung von Menschenrechtsverletzungen durch transnationale Unternehmen unternommen worden sind. Einerseits werden die Richtlinien für transnationale Konzerne innerhalb der OECD und

³ Ein „code of conduct“ legt gewisse Richtlinien für Firmen fest. Meist sind darin Arbeitsnormen und Umweltnormen, sowie Grundprinzipien der Geschäftspraxis enthalten. Siehe dazu Teil 2. Es werden in dieser Arbeit als Begriffe dafür „Verhaltenskodex“, „Firmencode“, „code of conduct“ oder „code of corporate conduct“ und „Code“ verwendet.

⁴ Siehe Erika Schläppi/ Walter Kälin, „Menschenrechte und Aussenwirtschaftshilfe“, Entwurf, Bern, 23. Dez. 1999. „Aus Art. 54 nBV in Verbindung mit Art. 101 nBV ergibt sich heute bereits auf Verfassungsebene positivrechtlich, dass die Förderung der Menschenrechte auch im Bereich der Aussenwirtschaft eines der Ziele schweizerischer Politik gegenüber anderen Staaten ist.“

⁵ Siehe Danailov, S. 21.

⁶ Diese Arbeit wurde im Auftrag der Erklärung von Bern geschrieben. Aufgrund dieser Analyse bringt die Organisation einen konkreten Vorschlag in den politischen Prozess ein, der erstmals an der NGO-Tagung „Menschenrechtspolitik der Schweiz: Wo fehlt's“ am 1. September 2000 vorgestellt wird.

der ILO sowie die rechtlichen Konsequenzen, die sich daraus für Firmen oder Staaten ergeben, besprochen. Dieser Teil beinhaltet auch die Diskussion um Arbeitsnormen in der WTO, den Versuch eines UN-Verhaltenskodex für transnationale Konzerne und Kofi Anans „Global Compact“, eine Initiative zur weltweiten Harmonisierung von Menschenrechts-, Umwelt- und Arbeitsnormen.

Der zweite Teil zeigt verschiedene Verhaltenskodizes für Firmen auf, die aufgrund privater oder nationaler Initiative entstanden sind. Die Wirksamkeit der Codes und der zum Teil dazugehörenden Systeme zur Kontrolle der Einhaltung der in einem Code definierten Grundsätze wird analysiert. Insbesondere die Beispiel staatlicher Förderung von Firmencodes zeigen Möglichkeiten für die Schweiz auf.

Im dritten Teil werden zwei Modelle vorgestellt, die auf nationaler, bzw. auf europäischer Ebene ein System der Regulierung vorsehen. Das norwegische Modell geht von rechtlich unverbindliche Richtlinien für Unternehmen aus, kombiniert mit einer Ombudsstelle, die Anreize zu deren Einhaltung schaffen soll. Das europäische Modell geht von einer ähnlichen Idee aus, will jedoch – unter anderem – rechtlich verbindliche Normen schaffen.

Jeder dieser Teile enthält Schlussfolgerungen. Der letzte Abschnitt (fettgedruckt) formuliert jeweils, welche Konsequenz sich aus der Analyse für die Schweiz ergeben.

Der letzte Teil widmet sich schliesslich der Frage, welche Möglichkeiten in der Schweiz zur Regulierung oder Sanktionierung von Firmen bestehen, wenn diese Menschenrechte verletzen. Ebenfalls wird gezeigt, auf welche Weise die Schweiz die Respektierung von internationalen Arbeits- und Menschenrechtsnormen in anderen Ländern fördern kann. Es werden die durch internationales Recht gesetzten Grenzen ermittelt, um den Handlungsspielraum der Schweiz zu definieren. Schliesslich werden konkrete Vorschläge formuliert, wie die Schweiz ihre Verantwortung bezüglich der Förderung von Menschenrechten, insbesondere der Kontrolle transnationaler Konzerne wahrnehmen kann.

Die Kontrolle transnationaler Konzerne ist mit diversen Problemen verbunden, die sich aus der Schwierigkeit der Definition des rechtlichen Status ergeben. Um die Grundlage für die weiteren Ausführungen zu schaffen, wird die Problematik kurz erläutert, hauptsächlich basierend auf einer Arbeit von Silvia Danailov.⁷

⁷ Vgl. FN 1.

Eine mögliche Definition eines TNCs ist: "A cluster of corporations of diverse nationality joined together by ties of common ownership and responsive to a common management strategy."⁸ Transnationale Konzerne müssen unter dem Recht eines Staates gegründet werden, leiten also ihre Rechtspersönlichkeit von einem nationalen Rechtssystem ab. Jede Einheit einer Firma kann aber eine eigene Nationalität haben. Trotzdem wird ein transnationaler Konzern als eine Einheit gesehen. Die untergeordneten Tochterfirmen oder Gesellschaften sind trotz eigener Nationalität von der Muttergesellschaft kontrolliert und haben manchmal nicht einmal autonome Entscheidungsbefugnisse. Wenn eine solche Firma zum Beispiel internationales Wirtschaftsrecht verletzt, wird die Muttergesellschaft eventuell zur Verantwortung gezogen, weil sie die Kontrolle über die Firma hat. Die Enthüllung des rechtlichen Status einer kontrollierten Firma kann aber äusserst schwierig sein und es gibt kein Recht, das auf einen transnationalen Konzern als Ganzes angewendet werden kann.

Nach F. Rigeaux ist heute kein Staat fähig, dieses Phänomen angemessen im Alleingang zu kontrollieren. Die sogenannten „transnationalen Gruppen“ haben sich einen Raum fern der effektiven Zuständigkeit („effective authority“) eines bestimmten Staates geschaffen.⁹ Es entstehen Grauzonen, in denen nationale Gesetzgebungen nicht greifen und in denen internationales Recht noch nicht das rechtliche Vakuum bezüglich der Verantwortlichkeit von TNCs gefüllt hat.

Es ist notwendig, dass Staaten auch ausserhalb ihres Hoheitsgebietes nationale Gesetzgebungen anwenden können, was auf rechtmässige Weise nur möglich ist, wenn das andere Land dies zulässt. Es müssen also entsprechende bilaterale oder multilaterale Übereinkommen bestehen. Wenn verschiedene Staaten unterschiedliche Regulative haben, kommt es zu Kollisionen von mehreren nationalen Rechtsgebungen, denen sich ein Konzern nicht gleichzeitig verpflichten kann.

Manchmal ist es unmöglich zu identifizieren, welcher Staat für eine bestimmte Firma verantwortlich sein sollte. Im Falle von Menschenrechtverletzungen durch eine Firma kann es also sein, dass kein Staat die Verantwortung übernimmt und den Prozess führt, und so das einzelne Opfer gegen einen mächtigen Konzern prozessieren müsste. Aufgrund der komplizierten Firmenstrukturen wäre es auch schwierig, eine für den Sachverhalt verantwortliche (juristische) Person zu bestimmen.

⁸ D.F. Vagts, „The Multinational Enterprise: A New Challenge for Transnational Law“, in: Semour J. Rubin/Don Wallace, Jr. (Hrsg.), „Transnational Corporations and National Law“, The United Nations Library of Transnational Corporations, Vol. 19, London/New York, 1994, S. 21.

⁹ F.Rigeaux, „Transnational Corporations“ in M. Bedjaoui., „International Law : Achievements and Prospects“, Dordrecht : Martinus Nijhof, 1991, S. 121. Zitiert in : Danailov, S. 12.

Es besteht ein staatliches „accountability deficit“, das auf internationaler Ebene korrigiert werden muss. Das ändert aber nichts daran, dass Staaten zur Verantwortung zu ziehen sind, wenn sie es unterlassen, Menschenrechtsverletzungen von TNCs im Ausland vorzubeugen und zu kontrollieren.

Im Zusammenhang mit den oben genannten Schwierigkeiten der praktischen Umsetzung mittels nationaler Gesetzgebung, erscheint es umso wichtiger, dass die Schweiz ihren Handlungsspielraum betreffend der Einflussnahme des Firmenverhaltens von in der Schweiz ansässigen Firmen und weitere Möglichkeiten zur Förderung von Menschenrechten voll ausschöpft. Diese Arbeit zeigt Wege auf.

TEIL 1: Multilaterale Initiativen zur Regulierung transnationaler Konzerne

1. Einleitung

Seit Mitte 70er Jahre sind Bemühungen im Gange, auf multilateraler Ebene Richtlinien oder einen Verhaltenskodex für international operierende Firmen bezüglich der Einhaltung von Sozialstandards und - seit Mitte der 80er Jahre - auch Umweltstandards zu schaffen. Entstanden sind die rechtlich nicht verbindlichen *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* und *Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy* der ILO. Auch die UNO startete seit den 70er Jahren mehrere Anläufe, um einen Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen zu kreieren – bis heute ohne Erfolg. UNO Generalsekretär Kofi Anan präsentierte 1999 die Initiative *Global Compact*, ein Aufruf an Firmen weltweit, Sozial- und Umweltstandards zum Bestandteil der Firmenpolicy zu machen und umzusetzen. Auch in der WTO wurden seit ihrer Gründung 1947 immer wieder Versuche unternommen, Arbeitsnormen zum Bestandteil der Abkommen zu machen, was bisher nicht gelungen ist.

Im Folgenden werden die verschiedenen Initiativen aufgezeigt und besprochen. Die Guidelines der OECD und die Tripartite Deklaration der ILO werden auf ihre Wirksamkeit hin untersucht. Abschliessend werden die multilateralen Bemühungen interpretiert und kommentiert und Schlussfolgerungen für die schweizerische Politik gezogen.

2. OECD Guidelines for Multinational Enterprises

2.1 Hintergrund

Die *OECD-Guidelines for Multinational Enterprises*¹⁰ sind Teil der „Declaration on International Investment and Multinational Enterprises“ (1976). Die Deklaration stellt eine politische Verpflichtung dar, die von den OECD Mitgliedstaaten 1976 angenommen wurde. Ziel war, Direktinvestitionen zwischen OECD Mitgliedstaaten zu erleichtern. Die anderen Teile der Deklaration befassen sich mit drei Instrumenten mit folgenden Aufgaben:

- “providing national treatment to foreign-owned enterprises
- promoting co-operation among governments in relation to international incentives and disincentives

¹⁰ Abgedruckt in 15 I.L.M 967 ff. (1976) als Teil der „Declaration on International Investment and Multinational Enterprises“.

- minimising the imposition of conflicting requirements on multinational enterprises by governments of different countries”¹¹

Die Richtlinien richten sich direkt an Unternehmen, sind aber rechtlich nicht verbindlich. Sie sollen Bemühungen von Firmen zur Formulierung und Umsetzung von verantwortungsvollen Verhaltenskodices ergänzen und bestätigen.¹² Die OECD Mitgliedstaaten haben die Aufgabe, die Einhaltung der Richtlinien zu fördern. „The basic approach of the Guidelines is that internationally agreed guidelines can help to prevent misunderstandings and build an atmosphere of confidence and predictability between business, labour and governments“¹³. Das „Committee on International Investment and Multinational Enterprises“ (CIME) der OECD verlangt von allen Firmen, dass sie öffentlich ihre Akzeptanz der Guidelines bekanntgeben, vorzugsweise in ihren jährlichen Berichten, in denen sie auch die Erfahrungen mit den Guidelines schildern könnten.¹⁴ Jeder Mitgliedstaat unterhält eine nationale Kontaktstelle (NCP), die ebenfalls jährlich dem CIME Bericht erstattet.

Eine Revision der Richtlinien wurde im Juni 2000 abgeschlossen. Die überarbeiteten Richtlinien wurden von den Regierungen der 29 Mitgliedstaaten der OECD, sowie Argentinien, Brasilien, Chile und der Slowakei angenommen. Der für die Vernehmlassung zirkulierende Entwurf hielt fest: “(...) the text and implementation procedures need updating to reflect important changes in the world economy and to ensure the Guidelines’ relevance and updating to reflect important changes in the world economy and to ensure the Guidelines’ relevance and effectiveness”.¹⁵ Unter anderem wurde die Rolle der Richtlinien ausserhalb der OECD-Mitgliedstaaten diskutiert. Die Frage war, ob sich die Richtlinien wie bisher nur auf Firmentätigkeiten innerhalb der OECD Mitgliedstaaten beziehen, oder auch auf Tätigkeiten eines Unternehmens in Nicht-Mitgliedstaaten.¹⁶ Die revidierten Richtlinien beantworten diese Frage positiv: „Since the operations of multinational enterprises extend throughout the world, international co-operation in this field should extend to all countries. Governments adhering to the Guidelines encourage the enterprises operating on their territories to observe the

¹¹ „The OECD Guidelines for Multinational Enterprises“, OECD Working Papers Nr.21, Vol. 5, Paris 1997. S. 12. (Im Folgenden als OECD Working Paper zitiert).

¹² “The OECD Guidelines for Multinational Enterprises”, Decision of the Council, June 2000, S. 1, <http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines/decision.htm>. (Im Folgenden zitiert als “Decision of the Council“)

¹³ OECD Working Paper, S. 13.

¹⁴ Danailov, S. 44.

¹⁵ „Themes OECD Conference 20-21. September 1999“, <http://www.oecd.org//daf/conference/themes.htm>, S. 4

¹⁶ Ibid.: “Clearly the Guidelines do not apply to the activities of enterprises having no activity in the OECD area.”

Guidelines wherever they operate, while taking into account the particular circumstances of each host country.”¹⁷

Die Revision der Richtlinien von 1991 nahm das Thema “Umwelt“ auf. Die neueste Version von 2000 beinhaltet neu die Themen “Bestechungsgelder“ und “Konsumentenschutz“. Ausserdem wurden die bisher bestehenden “follow-up procedures“ überarbeitet.¹⁸ Sie beinhalten Mechanismen, die auf die Förderung von Transparenz, Verantwortlichkeit und „best practice“ abzielen.¹⁹

2.2 Inhalt und Implementierung

Inhalt.²⁰

In der Einleitung der Richtlinien wird erklärt, dass sich die Richtlinien an multinationale Konzerne und seine Einheiten richtet. Diese Einheiten sollen miteinander kooperieren, um die Umsetzung der Richtlinien zu kontrollieren. Alle Angestellten eines Konzerns (aller Einheiten) sollen über die Richtlinien informiert sein. Sie sollen Einblick haben in die Geschäftspraktiken der Firma oder Einheit, in der sie arbeiten. Gewerkschaftsfreiheit und kollektive Verhandlungsfreiheit sind zentrale Elemente der Bestimmungen. Die Anstellungspraxis darf nicht diskriminierend sein, Zwangsarbeit und Kinderarbeit sind verboten. Der Schutz der Umwelt soll gefördert werden. Die Gesundheit der Angestellten darf nicht gefährdet werden.

Zur Implementierung²¹:

Jeder Mitgliedstaat hat eine nationale Kontaktstelle (National Contact Point, NCP). Eine der wichtigsten Funktionen ist das Agieren als Forum für Diskussionen bezüglich der Richtlinien.²² NGOs, das „Business and Industry Advisory Committee“ (BIAC) und das „Trade Union Advisory Committee“ (TUAC) können Konsultationen mit der nationalen

¹⁷ Decision of the Council, S. 4.

¹⁸ “Review of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises – Second Opportunity for Public Comment”, <http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines/newtext.htm>, S. 4.

¹⁹ “New OECD Guidelines for Multinational Enterprises reinforce framework for the global economy”, OECD News Release, <http://www.oecd.org/./media/release/nw00-68a.htm>.

²⁰ Die folgende Zusammenfassung ist beschränkt auf Bereiche, welche Arbeitsnormen und Umweltnormen beinhalten, wie sie in den Kapiteln „General Policies“, „Employment and Industrial Relations“ und „Environment“ formuliert sind. Für die gesamten Guidelines siehe den Text der revidierten Guidelines, <http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines/mnetext.htm>. Weitere Themen sind: „Combating Bribery“ (neu) „Consumer Interests“ (neu), “Science and Technology”, “Competition”, “Taxation”.

²¹ Siehe dazu ausführlich “Decision of the Council”, vgl. FN 12.

²² OECD Working Papers, S. 12.

Kontaktstelle verlangen. Die nationalen Kontaktstellen sollen sich jährlich zum Austausch von Erfahrungen treffen und dem CIME Bericht erstatten.

Weitere Funktionen des NCP sind:

- „To gather information on experience with Guidelines
- To promote them
- To handle enquiries (contact the enterprise - either directly or through the appropriate business federation - to inform it that a Guideline issue has been raised and try to resolve the issue at the national level) from other NCPs, the business community, employee organisations, other non-governmental organisations, the public and governments of non adhering countries
- Assist in solving problems which may arise between business and labour in matters covered by the Guidelines
- To co-operate with Contact Points in different countries if such need arises”²³

Das CIME (Committee on International Investment and Multinational Enterprise) ist verantwortlich für die Auslegung der Richtlinien (bis heute gab es 30 Fälle, in denen CIME zur Klärung eingeschaltet wurde)²⁴. Die Aufgaben des Komitees sind:

- „Responding to requests from members, BIAC or TUAC on aspects of the Guidelines
- Regularly reviewing the Guidelines and report to the Council on matters covered by the Guidelines
- Responding to requests from Members on specific or general aspects of the Guidelines
- Proposing changes in the Guidelines and/or the procedural decisions
- Shall periodically or at request of a Member Country hold an exchange of views on matters related to the guidelines and the experience gained in their application”²⁵
- “Shall periodically invite the BIAC and the TUAC, as well as other non-governmental organisations to express their views on matters covered by the Guidelines”²⁶

Follow-up procedures:²⁷

Wenn die Einhaltung der Richtlinien beanstandet wird, kann der National Contact Point angegangen werden, dieser nimmt Kontakt mit der entsprechenden Firma auf. Gemeinsam mit VertreterInnen von ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnenseite wird das Problem auf nationaler Ebene zu lösen versucht. Wird keine Einigung erzielt, geht der Fall weiter an das CIME.

Um den Prozess zu beschleunigen, können solche Angelegenheiten auch direkt an die „Working Group on Investment Policies and the Guidelines“ adressiert werden. Das CIME entscheidet über die Auslegung und Anwendung der Richtlinien im betreffenden Fall. Eine solche Fallbeurteilung ist nicht eine Wertung des Verhaltens einer Firma und richtet sich somit nicht namentlich an die betreffende Firma.

²³ „The OECD Guidelines for Multinational Enterprises“, More Information, <http://www.oecd.org/daf/cmim/cime/mnmore.htm>

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Decision of the Council, S. 2.

²⁷ OECD Working Paper, S. 15

Nach Konsultation mit den involvierten Parteien, macht der NCP die Resultate des Verfahrens für die Öffentlichkeit zugänglich – es sei denn, das vertrauliche Behandeln der Informationen wäre im Interesse einer schnellen und effektiven Umsetzung der Guidelines.²⁸

Verantwortung der verschiedenen Einheiten multinationaler Konzerne:

- „All entities, including parent companies, local subsidiaries, as well as intermediary levels of the organisation, are expected to co-operate and assist, as necessary, in observing the Guidelines. To the extent that parent companies actually exercise control over the activities of their subsidiaries, they have a responsibility for observance of the Guidelines by those subsidiaries“.²⁹

2.3 Kommentar

Mit den *Guidelines for Multinational Enterprises* der OECD wurde auf internationaler Ebene eines der ersten Instrumente eines Verhaltensmassstab für Firmen transnational operierende Konzerne geschaffen. Die Einhaltung Richtlinien ist freiwillig und rechtlich nicht durchsetzbar.³⁰ Die Bestimmungen zu Arbeitsnormen sind nicht umfassend, enthalten aber die „core labour standards“.³¹ Die revidierten Richtlinien beziehen sich nicht mehr nur auf den OECD-Raum, in dem ArbeiterInnenrechte weitgehend in den nationalen Gesetzgebungen verankert sind, sondern auch auf weltweite Operationen von in der OECD niedergelassenen Firmen. Einerseits hat diese Änderung deutlich gemacht, dass die Richtlinien keine Alibi-Übung sein sollen und sie sich der Realität von Konzernstrukturen anpasst, andererseits werden die Richtlinien wegen des Fehlens eines Durchsetzungsmechanismus nicht wegweisend für die soziale Verantwortung von Firmen sein. Hingegen trat 1999 die OECD „Convention to Outlaw Foreign Bribery“ in Kraft, durch deren Ratifizierung sich die Staaten verpflichten, Firmen strafrechtlich zu verfolgen, wenn Fälle von Bestechung ausländischer BeamtInnen vorliegen.³² Das zeigt, dass die strafrechtliche Verfolgung von Firmentätigkeiten im Ausland durchaus möglich ist und von welchen Interessen die Nutzung dieser Möglichkeit geprägt ist.

²⁸ Decision of the Council, S. 4.

²⁹ Ibid. OECD Working Paper S. 23.: „The question whether parent companies should assume responsibility for certain financial obligations of subsidiaries as part of good management practice raises complex problems in view of the limited liability principle embodied in Member countries' national laws. The Guidelines cannot supersede or substitute for national laws governing corporate liability. They do not therefore imply an unqualified principle of parent company responsibility. Nonetheless, in certain cases, parent companies have assumed on a voluntary basis financial responsibility for a subsidiary, and such behaviour may actually be considered good management practice under the Guidelines.“

³⁰ Rublack, S.105 f.

³¹ Die Schlüsselkonventionen sind „Fundamental Principles and Rights at work“, siehe S. 16.

³² Robin Broad/ John Cavanagh, „The Corporate Accountability Movement: Lessons & Opportunities“, The Fletcher Forum of World Affairs Journal, 23, Herbst 1999, S. 156.

Die Revision der Richtlinien 1991 nahm das Thema „Umwelt“ auf. Menschenrechte sind auch in der Revision 2000 nur sehr allgemein unter „General Policies“ aufgeführt.³³ Die Kernthemen sind: Employment and Industrial Relations, Environment, Combating Bribery, Consumer Interests, Science and Technology, Competition, Taxation.³⁴

Die schweizerische Kontaktstelle (NCP) ist in der Schweiz im Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) angesiedelt. Sie ist in den letzten Jahren zur Lösung von Streitigkeiten durch interessierte Parteien (insbesondere Gewerkschaften und NGOs) nicht in Anspruch genommen worden. Die hauptsächlichen Gründe dafür sind gemäss Roland Lempen, NCP Schweiz, die Dialogkultur der Schweiz zwischen den Sozialpartnern und die Gesamtarbeitsverträge.³⁵ Anstelle von Streitigkeiten habe sich die Nationale Kontaktstelle hauptsächlich mit laufenden Verhandlungen auf dem Gebiet der internationalen Investitionen, z.B. betreffend bilateraler Investitionsschutzabkommen, Empfehlungen zu „Corporate Governance“, Energie-Charta, Revision der Leitsätze für multinationale Unternehmen und MAI (Multilateral Agreement on Investment) befasst. Diese Aussprachen mit verschiedenen Interessenvertretern dienten der Transparenz und ermöglichten Erörterungen der einzelnen Verhandlungsfragen unter verschiedenen Gesichtspunkten. Das in der OECD bestehende System der Nationalen Kontaktstellen hat sich nach Aussage von Roland Lempen in den letzten Jahren verbessert: Während noch vor 10 Jahren in vielen Ländern kein NCP ausfindig zu machen gewesen sei, hätten heute alle OECD-Staaten eine solche Stelle eingerichtet.³⁶

Es besteht die Möglichkeit, den NCP in der Zukunft vermehrt als Dialogforum für die Anliegen betreffend der Einhaltung internationaler Arbeits- und Menschenrechtsstandards durch transnationale Konzerne zu nutzen und dadurch sowohl den NCP als auch die in den Richtlinien vorgesehenen Mechanismen zu reaktivieren, unter anderem „to promote them (the Guidelines)“.³⁷

Die offizielle Stellungnahme der Schweiz zur Revision der Richtlinien empfiehlt bezüglich der sozialen Fragen eine Koordination mit der ILO: „Il serait sans doute intéressant d'en

³³ „Enterprises should respect the human rights of employees, as well as encourage the respect of human rights by business partners and in the societies in which they operate.“ “The OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Draft Text and Commentary”, 15. März 2000, S. 7, <http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines/newtext.htm>.

³⁴ Ibid., S. 11.

³⁵ Mündliche Aussage von Roland Lempen, National Contact Point, Seco, Bern, April 2000.

³⁶ Ibid. Lempen.

³⁷ vgl. S. 11.

savoir plus sur les activités que l'OIT (Organisation Internationale du Travail) entend entreprendre dans ce domaine. En effet, nous attachons de l'importance à une étroite coordination de l'OIT et de l'OCDE pour les activités d'intérêt commun."³⁸

3. Die "Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy" der ILO

3.1 Hintergrund

Seit ihrer Gründung 1919 hat die „International Labor Organisation“ (ILO) zahlreiche Konventionen und Empfehlungen erlassen, die nahezu sämtliche Bereiche der Arbeitswelt abdecken.³⁹ Die ILO schuf 1977 die *Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*⁴⁰, die sich der Problematik von multinationalen Konzernen annahm, entstand also in der selben Zeit wie die *OECD-Guidelines for Multinational Enterprises*. Dies war eine Reaktion auf die Stimmung in den 70er Jahren, als viele Menschen multinationale Konzerne als korrupte Handlanger des wirtschaftlichen Imperialismus zu sehen begannen.⁴¹

Die Deklaration lehnt sich in ihrer Formulierung eng an die OECD-Richtlinien an, geht jedoch über diese hinaus. Entsprechend der drittelparitätischen Struktur der ILO ist die Erklärung von den Mitgliedstaaten der ILO, von ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenorganisationen getragen und richtet sich nicht nur – wie die OECD Guidelines – an transnationale Unternehmen, sondern auch an die Regierungen selbst.⁴² Die Deklaration legt ethische Prinzipien für transnationale Konzerne fest. Die Beachtung der Verhaltensmassgaben, die als Ausdruck der „good praxis“ bezeichnet werden, basiert auf Freiwilligkeit, soll aber für die Mitgliedstaaten eine politische und moralische Verpflichtung mit sich bringen: „The fact, that the Tripartite Declaration was adopted by a consensus of the ILO's Governing Body creates a political and moral obligation for member States to follow ist recommendation“.⁴³

³⁸ Réexamen des Principes Directeurs à l'intention des Entreprises Multinationales, Délégation Suisse, Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), Nr. 77783.1, Sept. 1998, S. 3.

³⁹ Siehe ausführlich dazu unter <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/leaflet/page5.htm>, S.1.

⁴⁰ angenommen vom Governing Body des International Labour Office am 16. November 1977, abgedruckt in 17 I.L.M. 422 ff. (1978). (Im folgenden als "Tripartite Declaration" zitiert).

⁴¹ Siehe Steven Pursey, „Multinational Enterprises and the World of Work: Globalisation with a human face, <http://www.icftu.org/english/tncs/tncs98ilo.html>, S. 4.

⁴² Rublack, S. 107.

⁴³ Siehe http://www.ilo.org/public/english/ssandards/norm/enforced/ad_hoc/mne_pro.htm.

3.2 Inhalt und Implementierung

Inhalt:

Die Deklaration umfasst weitgehend alle Bereiche von ArbeiterInnenrechten. Sie beinhaltet zahlreiche Konventionen und Empfehlungen zu denen im Rahmen von Revisionen (1987 und 1995) mehrere hinzukamen.⁴⁴

Die General Policies⁴⁵ legen fest, dass die rechtlichen Bestimmungen und Entwicklungsziele und Struktur des Gastlandes von allen Parteien zu respektieren und relevante internationale Standards (wie die Universelle Menschenrechtserklärung und die dazugehörenden Pakte) und die Verfassung der ILO zu berücksichtigen sind. Die Regierungen von Heimstaat und Gaststaat sollten sich konsultieren, wenn die Notwendigkeit dazu besteht.

Regierungen werden aufgefordert, die Konventionen Nr. 87 (Freedom of Association), 98 (Right to Organize and to Bargain Collectively), 111 (Discrimination in Respect of Employment and Occupation), 122 (Employment Policy) zu ratifizieren und zu implementieren.

Implementierung:

Die Follow-up Procedures verlangen von den Mitgliedstaaten alle drei Jahre einen Bericht über den Umgang mit der Deklaration. Dieser Bericht soll aufgrund von Konsultationen mit VertreterInnen der Gewerkschaften entstehen. Die Berichte werden vom „Subcommittee on Multinational Enterprises of the Committee on Legal Issues and International Standards“ geprüft. Die Regierung eines Mitgliedstaates oder – in gewissen Fällen - GewerkschaftsvertreterInnen können die ILO um Auslegung der Deklaration anfragen. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, die Deklaration auf nationaler Ebene zu fördern. Das ILO „Bureau for multinational Enterprise Activities“ hat die Aufgabe, die Deklaration von der ILO aus zu fördern. Es werden Seminare oder Runden Tische organisiert, der Deklarationstext wird in relevanten Kreisen verbreitet (erhältlich in 30 Sprachen), Beratungsdienste werden angeboten und Forschungsprojekte sind am laufen. Regelmässig wird eine Umfrage durchgeführt, die es Regierungen, ArbeitnehmerInnen und ArbeiterInnen ermöglicht, Informationen über die Aktivitäten und Erfahrungen mit der Umsetzung der Deklaration zu liefern. Die ILO sieht insbesondere diese Umfrage als ein wichtiges Mittel der Förderung der

⁴⁴ Für die vollständige Liste der für die relevanten Konventionen und Empfehlungen siehe <http://www.ILO.org/public/english/standards/norm/sources/mne.htm>.

⁴⁵ Tripartite Declaration, Ziff. 8-12.

Deklaration: „ This (...) activity is one concrete step in ensuring that the Declaration continues to be a living instrument that meets the concerns of the ILO’s tripartite constituency.“⁴⁶

3.3 Kommentar

Die Policies der Deklaration sind widersprüchlich: Die Adressaten der Deklaration werden zur Respektierung nicht nur nationaler Verhaltensstandards, sondern auch relevanter internationaler Standards angehalten - die Deklaration hat dadurch eine internationale Orientierung – gleichzeitig sollen aber die Gesetze der Gaststaaten eingehalten werden:

„All the parties concerned by this declaration should respect the sovereign of States, obey the national laws and regulations (...).⁴⁷“Their (MNE) activities should be in harmony with the development priorities and social aims and structure of the country in which they operate.“⁴⁸
 “(...)They should respect the Universal Declaration of Human Rights and the corresponding International Covenants adopted by the General Assembly of the United Nations as well as the Constitution of the International Labour Organisation and its principles according to which freedom of expression and association are essential to sustained progress.“⁴⁹

Die Deklaration sagt nichts darüber aus, wie sich eine Firma verhalten soll, wenn die Gesetze eines Gastlandes internationalen Standards widersprechen.

Gegenüber den OECD-Richtlinien hat die Deklaration den Vorteil, dass eine Mehrheit der Staaten Mitglieder der ILO sind, der geographische Raum also sehr umfassend ist. Die Deklaration ruft Staaten zwar auf, gewisse Konventionen zu ratifizieren, verpflichtet sie aber nicht dazu.

Die oben zitierte Aussage, nach der die Deklaration „am Leben gehalten werden muss“, weist darauf hin, dass sie sich trotz Förderungsprogrammen nicht genügend etablieren konnte. Eine zentrale Position hat jedoch eine andere Deklaration: Die *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* (1998). Im Unterschied zur Tripartiten Deklaration sind die darin enthaltenen Konventionen für jeden ILO-Mitgliedstaaten verbindlich, auch wenn dieser die Übereinkommen nicht ratifiziert hat.

Diese Deklaration fasst die Prinzipien und Rechte der Konventionen 29/ 105 (Abschaffung von Zwangarbeit), 87/ 98 (Gewerkschaftsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen), 138/ 182 (Abschaffung von Kinderarbeit), 100/ 111 (Nichtdiskriminierung bei der Anstellung) zusammen. Die Konventionen 87/98 und 111 gehören zu jenen Konventionen, zu deren Ratifikation die Tripartite Deklaration aufruft.

⁴⁶ <http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/index.htm>, S. 4.

⁴⁷ Tripartite Deklaration, S. 3, Ziff. 8

⁴⁸ Ibid., S. 4. Ziff. 10

⁴⁹ Ibid., S. 3. Ziff. 8.

Die Initiative für die fundamentalen Arbeitsrechte ging vom Weltsozialgipfel 1995 aus. Die Deklaration wird vom Generaldirektor der ILO, Juan Somavia, in einer Kampagne gefördert, wodurch ein moralischer und politischer Druck zur Einhaltung der Prinzipien und zur Ratifikation der Übereinkommen entsteht. Obwohl trotz dieses Druckes nur gut 50 Prozent der Mitgliedstaaten den ersten der jährlich geforderten Berichte zur Umsetzung geliefert haben,⁵⁰ kann die in der Verabschiedungsphase stark umstrittene Deklaration als Erfolg bezeichnet werden,⁵¹ da die fundamentalen ArbeiterInnenrechte erstmals auch für jene Mitgliedstaaten verbindlich sind, welche die entsprechenden Konventionen nicht ratifiziert haben. Die Mitgliedstaaten haben sich damit auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner von Sozialstandards geeinigt.

Mitgliedstaaten sind verpflichtet, jährlich über die ratifizierten Konventionen zu berichten (Regular System of Supervision). Durch die in Art. 24 der ILO-Verfassung vorgesehene „representation“, haben ArbeitnehmerInnen die Möglichkeit, darauf aufmerksam zu machen, dass ein bestimmter Staat eine ratifizierte Konvention nicht umsetzt. Die Stellungnahme der für die „representation“ zuständige Kommission wird veröffentlicht. Unter Artikel 26 können Beschwerden eingereicht werden wegen Nichtumsetzung einer ratifizierten Konvention. Die zuständige Kommission gibt Empfehlungen ab und legt einen Zeitrahmen für die Implementierung der betreffenden Konvention fest.⁵²

Abgesehen von den „Fundamental Principles“ sind Konventionen für alle Staaten verbindlich, die sie ratifiziert haben. Es besteht jedoch kein Sanktionsmechanismus. Halten sich Staaten also nicht an die verbindlichen Konventionen, hat das nur auf der politischen/moralischen Ebene Konsequenzen. In diesem Zusammenhang bestehen keine Möglichkeiten, in die Hoheitsgewalt eines Staates einzugreifen. Jedoch wäre es denkbar, dass die ILO-Staaten ein Abkommen aushandeln, welches jedem einzelnen Staat erlaubt, das Verhalten seiner Firmen im Ausland strafrechtlich zu verfolgen, wie das in der bereits erwähnten „convention to outlaw foreign bribery“ der OECD der Fall ist. Bisher fanden jedoch Vorschläge, die auf Regelungen mit Sanktionsmechanismen abzielen, keinen Anklang in den ILO-Mitgliedstaaten.

Durch das Verbindlicherklären der „Fundamental Principles“ für alle ILO Mitgliedstaaten gewinnt auch die Tripartite Deklaration an Gewicht, da sie diese Principles beinhaltet.

⁵⁰ Mündliche Aussage von Stefan Brupbacher, International Labor Affairs, Seco, Mai 2000

⁵¹ Siehe dazu die ILO Pressemitteilung „ILO Meets Trade Challenge with New Measures on Core Labor Standards“, Summer/Fall 1998, <http://www.us.ilo.org/news/focus/982/art1.html>. Mit 273 Stimmen wurde das geforderte Stimmenminimum mit nur 9 Stimmen überschritten.

⁵² Siehe ausführlich zum gesamten Supervisionssystem <http://www.ilo.org/public/english/standards-/norm/enforced/supervis/index.htm>,

Hinsichtlich des Verhaltens transnationaler Konzerne könnte die ILO einen wichtigen Einfluss haben, wenn sie einen „International Code of Conduct“ schaffen würde. Diese Idee wird zwar viel diskutiert, jedoch vor allem von ArbeitgeberInnenseite und von gewissen Entwicklungsländern abgelehnt.⁵³

4. Initiativen auf der Ebene der Vereinten Nationen

4.1 Entwurf eines UN-Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen

Die „Comission on Transnational Corporations“ (CTC) wurde 1974 vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen geschaffen. Drei Jahre später begann eine intergouvernementale Arbeitsgruppe, die sich mit einem „code of conduct“ für transnationale Konzerne befasste, Vorschläge zu machen, wie auf internationaler Ebene der wachsende Einfluss von TNCs reguliert werden könnte.⁵⁴ Der Kodexentwurf hält transnationale Unternehmen zur Beachtung der für ihre Aktivitäten bedeutsamen internationalen Standards an.⁵⁵ Die Unternehmen unterliegen zudem einem Kooperationsgebot, um Verhaltensanforderungen auf nationaler wie internationaler Ebene weiterzuentwickeln.⁵⁶ Der Kodexentwurf formuliert an mehreren Stellen eine deutliche Absage an die extraterritoriale Erstreckung der Hoheitsgewalt anderer Staaten über Aktivitäten im Gaststaat.⁵⁷ Es gab viele Debatten darüber, was der Inhalt und der rechtliche Charakter eines solchen Instrumente sein sollten.⁵⁸ Das UNO-Sekretariat schrieb in einem für die Arbeitsgruppe bestimmten Dokument: „(...) the code may become a springboard for legally creative action by national courts and other authorities, and even by the transnational corporations themselves, to the extent that the latter may help to shape permanent legal principles through their continuous practice“.⁵⁹

⁵³ Ibid., Brupbacher. Nach Brupbacher sollte sich die ILO stärker im Bereich Labels/Code of Conduct engagieren und bei der Ausgestaltung des Global Compacts teilnehmen. Das könnte zu einer Ausarbeitung eines Modell-Code of Conduct oder eines Modell-Labels führen. Die ILO könnte auch einen privatwirtschaftlich geführten Monitoring- Arm für Labels aufbauen.

⁵⁴ Danailov, S. 41.

⁵⁵ Siehe letzter Entwurf des United Nations Centre on Transnational Corporations: Draft Code of Conduct on Transnational Corporations, U.N. Doc. E/ 1988/39/Add.1, Annex vom 1. Feb. 1988, Ziff. 43. Zu früheren Entwürfen und deren Entstehungshintergrund siehe Susanne Rublack, „Der grenzüberschreitende Transfer von Umweltrisiken im Völkerrecht“, Baden-Baden 1993, S. 108.

⁵⁶ Ibid., Ziff. 45, S. 109.

⁵⁷ Ibid., Ziff. 7, 8, 23, 58, S. 109.

⁵⁸ Danailov, S. 41, siehe auch Rublack, S. 109. Es gab vielfache Versuche von Heimstaaten transnationaler Unternehmen, insbesondere der USA, das Verhalten ausländischer Töchter im Zusammenhang mit der eigenen Embargopolitik, der Kartell- und Steuergesetzgebung zu erfassen und zu steuern.

⁵⁹ Modalities-paper, UN Doc. E/ C. 10/ AC. 2/ 9, 22. Dez. 1978, zitiert in: Danailov, S. 50.

Der Versuch, einen UN-Verhaltenskodex zu schaffen, scheiterte, wurde aber 1990 erneut von den G-7 Staaten und dem „United Nations Centre on Transnational Corporations“ (UNCTC) aufgenommen.⁶⁰ Wegen der starken Opposition der OECD und den USA, führte auch dieser Anlauf nicht zum Ziel: die UNCTC wurde 1992 geschlossen und ihre Aktivitäten in das „Office of the United Nations Conference on Trade and Development“ (UNCTAD) integriert.⁶¹

4.2 Global Compact

Im Januar 1999 rief UNO Generalsekretär Kofi Anan anlässlich des Weltwirtschaftsgipfels in Davos zur verstärkten Partnerschaft zwischen der UNO und Unternehmen weltweit auf. Er präsentierte die Initiative *Global Compact*, die sich auf die Universelle Menschenrechtsdeklaration, die *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* (1998)⁶² der ILO, den „Copenhagen Summit“ (1995) und die Rio Deklaration (1992) stützt. Firmen werden aufgerufen, die im *Global Compact* formulierten neun Prinzipien umzusetzen. Eine Homepage (www.unglobalcompact.org) wurde in Zusammenarbeit mit Unternehmen, Wirtschaftsverbänden, UNO-Partnerorganisationen und NGOs entwickelt, mit dem Ziel, einen Informationspool zu schaffen.⁶³ Zahlreiche Instrumente und Quellen sollen Firmenverantwortlichen ermöglichen, die Prinzipien des *Global Compact* in die Praxis umzusetzen.⁶⁴ Im Rahmen der Initiative *Global Compact* finden lösungsorientierte Dialoge mit VertreterInnen aus der Wirtschaft, der UNO und der Zivilgesellschaft zwecks Austausch von Ansichten, Informationen, Aktivitäten und Erfahrungen statt.⁶⁵ Das „Office of the High Commissioner for Human Rights“ (OHCHR) fördert den *Global Compact*. Einerseits durch das Bekanntmachen der Initiative anlässlich von öffentlichen Auftritten und Teilnahme an Konferenzen - etwa mit dem „World Business Council for Sustainable Development oder der Internationalen Handelskammer – andererseits durch das Vermitteln von Informationen an

⁶⁰ Mark Gibney/ Katarina Tomasevski/ Jens Vedsted-Hansen, „Transnational State Responsibility for Violations of Human Rights“, in: Harvard Human Rights Journal, Nr. 12, Frühling 1999, S. 274. In Übereinstimmung mit der Resolution 1990/ 204 des Wirtschafts- und Sozialrates, versammelte sich die Commission on Transnational Corporations erneut, um die Formulierung eines Codes abzuschliessen und an den Sozial- und Wirtschaftsrat weiterzugeben. Dazu der Vorsitzende der „special session of the Commission on Transnational Corporations“ in einem Brief vom 31. Mai 1990 an den Präsident des Wirtschafts- und Sozialrats: „Although it was not possible to agree on a final draft code of conduct, it is important to note that the vast majority of its provisions have already been accepted. It should therefore not be difficult to reach agreement on compromise formulations of the remaining provisions.“, Quelle: Economic and Social Council, „Development and International Economic Co-Operation: Transnational Corporations, Distr. General. E/ 1990/ 94, 12. Juni 1990, Second regular session of 1990, S. 1.

⁶¹ Ibid., S. 274.

⁶² Vgl. S. 14.

⁶³ UNHCR, „Business and Human Rights: A Progress Report“, <http://www.unhcr.ch/business.htm>, S. 12.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

interessierte Unternehmen und durch Partnerschaften mit anderen Organisationen – wie etwa „Business for Social Responsibility“, dem „World Business Council for Sustainable Development“ oder Netzwerken von NGOs und Unternehmen.⁶⁶

Der Global Compact ist ein Versuch der Harmonisierung von Menschenrechts-, Umwelt- und Arbeitsnormen auf internationaler Ebene. Die Initiative basiert auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und bietet keine Lösungsansätze in Richtung einer effektiven Umsetzung. Zwar bieten die neun Richtlinien eine wichtige Grundlage für die Schaffung von Codes durch Firmen, da sie auf international anerkannten Normen aufbauen, jedoch besteht die Gefahr, dass durch diese Initiative Bemühungen in Richtung verbindlicher internationaler Regelungen für Firmenverhalten auf ILO- oder WTO-Ebene geschwächt werden.

5. Die Diskussion um Arbeitsnormen in der WTO

An der „United Nations Conference on Trade and Employment“ Havanna entstand 1947 die „Havanna Charter“, die „fair labour standards“ vorsah, jedoch nie als Ganzes in Kraft trat.⁶⁷ Teile der Charter fanden Eingang in das GATT-Abkommen⁶⁸, die Arbeitsnormen waren nicht darin enthalten.

In der Diskussion um die Einführung von Labor Standards im GATT, kam erstmals 1953 der Vorschlag vom State Department der USA, dass eine „unfair labour“- Klausel implementiert werde.⁶⁹ Anlässlich der Konferenz in Punta del Este 1986 brachten die USA erneut die Idee ein, eine „social clause“ einzuführen. Das europäische Parlament schlug 1994 vor, der Artikel XX (e) des GATT über zulässige Ausnahmen für Massnahmen betreffend Gefangenearbeit⁷⁰ solle ausgeweitet werden und auch Kinderarbeit und die Gewerkschaftsfreiheit einschliessen.⁷¹ Diese Versuche schlugen fehl. Nach der Uruguay-Runde haben die USA, und verschiedene europäische Staaten darauf gedrängt, dass die WTO eine direktere Rolle bezüglich der Respektierung von „core labour standards“ übernimmt.⁷² Sie erreichten, dass die „core labour standards“ Eingang in die abschliessende Deklaration der Ministerkonferenz 1996 in Singapur fanden.⁷³ Bis heute scheiterten Initiativen zur Einführung einer

⁶⁶ Ibid., S. 14.

⁶⁷ Cottier/Caplazi, S. 445.

⁶⁸ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), abgeschlossen in Genf am 30. Okt. 1947, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. August 1966.

⁶⁹ Cottier/ Caplazi S. 478.

⁷⁰ Zum Thema „Zugelassene Ausnahmen nach GATT“ ausführlich S. 79.

⁷¹ Cottier/ Caplazi, S. 478.

⁷² Ibid. S. 479.

⁷³ Ibid.

Sozialklausel oder ähnliche Ideen, so auch anlässlich der Ministerkonferenz 1998 in Genf oder des WTO Gipfels 1999 in Seattle, grossenteils wegen des Widerstands von Entwicklungsstaaten, die darin eine neue Form des Protektionismus sehen.

In der Debatte um eine Sozialklausel in der WTO spalten sich zwei Lager: Die „Free Traders“ und die „Fair Traders“.⁷⁴ Die „Free Traders“ haben den Standpunkt, dass die WTO nicht die angemessene Organisation zur Setzung von Arbeitsnormen sei, da solche Regulierungen nicht kompatibel seien mit den Prinzipien des freien Marktes, dessen Mechanismen zum besten Schutz für ArbeiterInnen führen.⁷⁵ Die „Fair Traders“ glauben, dass ein optimaler Schutz nicht durch die Marktkräfte entsteht, sondern durch politische Verhandlungen und dem Setzen von Standards, was im Rahmen der WTO/ GATT diskutiert werden müsse.⁷⁶ Die gesteigerte Mobilität und die Freiheit von Firmen, ihre Investitionen beinahe überall in der Welt tätigen zu können, führe zu Sozialdumping, womit Arbeitsnormen an die Regelungen unter GATT, Art. VI (Antidumping- und Ausgleichszölle) geknüpft werden könnten.⁷⁷

Auch Art. XX des GATT eignet sich, um weitere Ausnahmen für die im Abkommen festgelegten Regelungen einzuführen, so zum Beispiel Punkt e) über in Gefängnissen hergestellte Produkte, wie das im Zusammenhang mit Initiativen seitens der EU oben bereits erwähnt wurde.

Cottier/ Caplazi schlagen vor, dass die Massnahmen der WTO bezüglich Arbeitsnormen sich auf den produktbezogenen Ansatz konzentrieren sollen, während die Implementierung von weitergehenden Policies und Bemühungen in der ILO vorangetrieben werden soll.⁷⁸ Das würde das Risiko des Missbrauchs von „core standards“ für protektionistische Zwecke einschränken und auf der Tradition des multilateralen Handelssystem aufbauen.⁷⁹ Das Streitschlichtungssystem der WTO/GATT sei für die Regelung von Verletzungen von Arbeitsnormen geeignet: „There is no doubt that the dispute settlement system could be used to assess violation of core labour standards“⁸⁰

Einen ähnlichen Ansatz verfolgt auch de Wet: „In order to be effective, a social clause should be incorporated into the GATT/WTO in a way that fits into the existing dispute settlement system and allows for cooperation with other intergovernmental organisations, such as the ILO.“⁸¹ Sie schlägt vor, eine Sozial-Klausel in Art. XXIII des GATT (Schutz der

⁷⁴ Rublack, S. 447.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Cottier/ Caplazi, S. 498.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid., S. 494.

⁸¹ De Wet, S. 456.

Zugeständnisse und Vorteile) einzufügen, der nicht wie Art. XX auf unilateralen Massnahmen beruht, sondern Konsultationen der verschiedenen Parteien mit zuständigen Institutionen vorsieht, worunter im Falle von Fragen um Arbeitsnormen die ILO fallen würde: „(...) Die Vertragsparteien können, wenn sie es für erforderlich halten, Vertragspartner, den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen und jede andere zuständige zwischenstaatliche Organisation zu Rate ziehen.(...)“⁸².

Durch die von den ILO-Mitgliedstaaten 1998 angenommene rechtlich verbindliche „Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work“ und den von über 140 Ländern ratifizierten Pakt I über ökonomische, soziale und kulturelle Rechte⁸³ (der auch Arbeitsrechte beinhaltet, die über die Rechte in der Deklaration hinausgehen) sind starke Voraussetzungen gegeben (im Sinne eines gemeinsamen Nenners der Mehrheit der Staaten) für die Schaffung von Mechanismen zur Regulierung von Arbeitsnormen auf WTO/ILO Ebene.

Im „Miniformat“ besteht ein System zur Regulierung von Arbeitsnormen bereits innerhalb des NAFTA (USA, Mexiko, Kanada) welches eine Labour Commission kennt, die den Auftrag hat, die nationale Umsetzung von Arbeitsrechten zu beaufsichtigen.⁸⁴ Die drei Regierungen hatten 1994, aufgrund starken Widerstandes der Bevölkerung gegen das Abkommen, das „North American Agreement on Labor Cooperation“ verabschiedet.⁸⁵

6. Schlussfolgerungen

Die besprochenen Richtlinien der OECD und die Tripartite Deklaration der ILO sind wohl Versuche, transnationalen Konzernen aufzuzeigen, wie sozial- und umweltverantwortliches Verhalten in einem multilateralen Konsens definiert wird und wie es umzusetzen ist. Beide Ansätze bieten verantwortungsbewussten Firmen eine inhaltliche Basis zur Formulierung ihres eigenen Codes. Wichtiger noch ist jedoch, dass Firmen in fast allen Staaten eine Argumentationsbasis haben, um die in den Richtlinien und der Deklaration definierten Prinzipien auch umzusetzen. Speziell durch die Verbindlicherklärung der „Fundamental Principles and Rights at Work“ der ILO ist Firmen theoretisch die Möglichkeit gegeben, gewisse Forderungen an Gastländer (host countries) zu stellen, zum Beispiel bezüglich Gewerkschaftsfreiheit oder der Abschaffung der Zwangarbeit. Solche Interventionen von

⁸² GATT, Art. XXIII, Abs. 2. (FN 136)

⁸³ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, angenommen am 16. Dez. 1966, in Kraft getreten am 23. März 1976, 999 U.N.T.S. 171.

⁸⁴ Frank J. Garcia, „Trading Away the Human Rights Principle“, Symposium: The Universal Declaration of Human Rights at 50 and the Challenge of Global Markets, in: Brooklyn Journal of International Law, Nr. 25, 1999, S. 59.

⁸⁵ North American Agreement on Labour Cooperation, 8. Sept, 1993, Can.-Mex.-U.S., abgedruckt in 32 I.L.M., S. 1499, in Kraft getreten am 1. Januar 1994. Siehe dazu Garcia, S. 59 und Broad/ Cavanagh, S.154.

Firmen auf der politischen Ebene können von Staaten nicht als unrechtmässige Einmischung abgewiesen werden.

Wäre ein grosser Teil von Firmen allerdings auch willens, die in den Richtlinien, Tripartiten Deklaration oder dem Entwurf des UN-Verhaltenskodex formulierten Grundsätze auch umzusetzen, gäbe es längst rechtlich verbindliche Regelungen mit einem Sanktionsmechanismus, der zum Beispiel strafrechtliche Verfolgung beinhaltet, wie das in der in Kapitel 2.3 erwähnten OECD „Convention to Outlaw Bribery“ der Fall ist. Rechtlich verbindliche Massnahmen sind nur möglich in Bereichen, die für Firmen von Interesse sind.

Wie in Kapitel 4 gezeigt, sind verschiedene Vorschläge vorhanden, wie Arbeitsnormen in die WTO, resp. das GATT eingefügt werden könnten, z.B. in Zusammenarbeit mit der ILO.⁸⁶ Es ist nachvollziehbar, dass die Entwicklungsländer, die nie eine Vertrauensbasis zu den Industrienationen aufbauen konnten, diesen Vorschlägen gegenüber skeptisch sind und eine neue Form von Protektionismus vermuten. So hat die WTO bis heute den für die meisten Entwicklungsstaaten wichtigsten Sektor, den Landwirtschaftsbereich, weitgehend aus dem Abkommen ausgeklammert, weil sich die westlichen Staaten nicht der Konkurrenz der landwirtschaftlichen Produkte aus Entwicklungsländern aussetzen wollen.

Zur Zeit ist eine Entwicklung in Richtung rechtlich verbindlicher Regelungen bezüglich Sozial- und Umweltstandards in der Produktion mit Sanktionsmechanismen nicht absehbar. Auf der Ebene der WTO ist eine Pattsituation entstanden, und weder die UNO, noch die OECD oder die ILO zeigen sich bemüht, die Richtlinien, resp. die Tripartite Deklaration von freiwillig annehmbaren zu verpflichtenden Prinzipien weiterzuentwickeln. Während diese Entwicklung vorerst blockiert ist, werden viele transnationale Konzerne im Konsumgütersektor selbst aktiv und formulieren ihren „corporate code of conduct“. Teilweise suchen sie nach Möglichkeiten, ein geeignetes Überwachungssystem (Monitoring) für dessen Umsetzung zu suchen. Nicht nur Firmen werden aktiv, sondern zum Teil auch Staaten und NGOs, wie im folgenden Teil gezeigt wird.

Für die Schweiz lässt sich aus den untersuchten Ansätzen zur Regulierung transnationaler Konzerne ableiten, dass nationale Initiativen nicht mit dem Argument verhindert werden dürfen, das Problem könne nur auf internationaler Ebene angegangen werden. Denn diese Entwicklung ist vorerst blockiert. Die Schweiz soll sich für die Weiterentwicklung der OECD-Richtlinien und der Tripartiten Deklaration in

⁸⁶ So etwa die Vorschläge von Cottier/Caplazi oder de Wet, S. 21.

Richtung rechtlicher Verbindlichkeit und Sanktionsmechanismen, sowie für das Einführen einer Sozialklausel in der WTO engagieren.

Damit international diskutiert werden kann, welche Codes sinnvoll und umsetzbar sind, und wie deren Einhaltung kontrolliert werden soll, müssen Erfahrungen vorhanden sein, auf die zurückgegriffen werden kann. Die Schweiz kann durch das aktive Fördern von Codeaktivitäten zum Sammeln von Erfahrungen beitragen.

TEIL 2: Staatliche und private Initiativen zur Schaffung eines Verhaltenskodex für Firmen

1. Einleitung

Seit anfangs 90er Jahre sind Konsumenten und Konsumentinnen auf Fragen über die Art und Weise von Konsumgüterproduktion sensibilisiert worden. NGOs haben zunehmend Druck gemacht, indem sie Transparenz über Produktionsbedingungen und die Einhaltung internationaler Standards in der Produktion forderten. Die Wirkung der intensiven Aufklärungsarbeit von NGOs und das Lauterwerden von Konsumenten und Konsumentinnen führten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre dazu, dass viele Firmen ihr Image bedroht sahen und mit Einführung von „codes corporate of conduct“ reagierten. In einzelnen Ländern wurden Initiativen zur Etablierung eines nationalen Verhaltenskodex für im eigenen Staat ansässige Firmen ergriffen. Bisher gibt es keine rechtlich verbindlichen Codes.

Ein Firmencode, dessen Einhaltung und Anwendung nicht mittels eines unabhängigen Monitorings überprüft wird, birgt die Gefahr, von Unternehmen zur Auffrischung des Firmenimages missbraucht zu werden. Konsumenten und Konsumentinnen können mangels Transparenz und wegen unzähliger Varianten von Codes nur schwer die Seriosität einer Firma bezüglich der Produktionsstandards beurteilen. Es gibt Firmen, die ausenstehende Unternehmen oder Organisationen für das Monitoring beauftragen, andere integrieren eine Kontrollinstanz in der Firma oder haben kein Monitoring.

Eine OECD-Evaluation von 1999 über das Vorkommen von Firmencodes in OECD-Mitgliedstaaten kommt zum Schluss, dass viel Code-Aktivität besteht, jedoch das Monitoring ungenügend bis nicht vorhanden ist. Nur 18 Prozent der vorhandenen Codes enthalten internationale Standards.⁸⁷

Eine Studie des „Ashridge Center for Business and Society“, England, vom April 2000 hat in einer Studie 500 der weltweit grössten Gesellschaften auf das Bestehen und Art von Codes hin untersucht. Die Rücklauftrate war mit 52 Rücksendungen sehr gering, so dass die Auswertungen keine generellen Aussagen machen können. Denn 98 Prozent dieser Firmen gaben an, einen Code zu haben, was bedeuten könnte, dass viele der Firmen, die nicht geantwortet haben, keine Codes haben. Interessant ist, dass beinahe Zweidrittel der 52 Firmencodes innerhalb der letzten sieben Jahre entwickelt wurden. Während 92 Prozent der Codes sichere und gesunde Arbeitsbedingungen für Angestellte festhalten, beziehen sich nur

⁸⁷ OECD, Working Party of the Trade Committee, „Codes of Conduct: An Inventory“, TD/TC/WP(98)74/Final, 29. Mai 1999.

44 Prozent ausdrücklich auf Menschenrechte. Menschenrechte sind gemäss der Studie aber ein Thema für Firmen: 36 Prozent der Firmen haben aus menschenrechtspolitischen Gründen vorgesehene Investitionsprojekte abgebrochen.⁸⁸

Die regen Codeaktivitäten können einerseits mit dem wachsenden Druck der Öffentlichkeit erklärt werden, andererseits damit, dass Firmen die Schaffung von Regulierungsinstrumenten auf nationaler und internationaler Ebene verhindern wollen. Im Folgenden werden eine Auswahl Codes vorgestellt, die auf privater, nationaler und internationaler Ebene geschaffen worden sind.⁸⁹ Sie sollen zeigen, wie unterschiedlich die Ansätze bezüglich Forderung auf Umsetzung des Verhaltenskodex sind. Erfahrungen, die heute mit Codes gemacht werden, können in der Zukunft eine wichtige Rolle für die Schaffung von internationalen oder nationalen Instrumenten zur Regulierung von TNCs spielen. Beispiele nationaler Initiativen können Impulse für mögliche Varianten in der Schweiz geben.

2. Initiativen auf staatlicher Ebene/ mit staatlicher Unterstützung

2.1 USA: The Apparel Industry Partnership⁹⁰ - Model Business Principles

2.1.1 The Apparel Industry Partnership und Fair Labor Association⁹¹

Die “Apparel Industry Partnership” (AIP), eine Koalition von Firmen, NGOs und Gewerkschaften, wurde im August 1996 aufgrund einer Initiative der US-Regierung gegründet. Unter der Federführung des US Department of Labour suchten die verschiedenen InteressenvertreterInnen nach Mitteln zum Schutz von ArbeiterInnen im Bekleidungs- und Schuhsektor in den USA und weltweit. Ein weiteres Ziel der Initiative war es, KonsumentInnen besser informieren zu können. Am 14. April 1997 wurde das getroffene

⁸⁸ Andrew Wilson/ Chris Gribben, „Business Responses to Human Rights“, Ashridge Center for Business and Society, Ashridge/ Berkhamsted/ Hertfordshire April 2000, S. 2ff.

⁸⁹ Die bestehenden Codes und Initiativen sind sehr umfassend. Ausgewählt wurden Beispiele nationaler Initiativen, über die Informationen erhältlich waren. Bemühungen der Autorin, Informationen über die Initiative der dänischen Industrie oder des belgischen Wirtschaftsministeriums zu beschaffen, scheiterten am Nicht-Beantworten entsprechender Anfragen. Als Kriterium für die privaten Initiativen galt im Falle von SA 8000 die hohe Popularität der Norm, im Falle von C&A die Einzigartigkeit des selbstentwickelten Auditing-Systems und bezüglich der Initiative von Amnesty International, dass der Katalog von Normen des empfohlene Code umfassender ist, als jeder andere. Erwähnenswert wären z.B. auch die „Sullivan Principles“, die 1977 einer der ersten Versuche darstellten, Firmentätigkeiten in Südafrika zu beeinflussen, siehe dazu <http://www.sullivanprinciples.org>.

⁹⁰ Die folgenden Ausführungen sind grösstenteils übernommen von Julien Reinhard, “Le monitoring indépendant”, Dezember 1999, S. 40-51, der AIP und die Mechanismen der FLA detailliert beschreibt. Zu finden ist die Publikation auf der Homepage der Clean Clothes Campaign, <http://www.cleanclothes.org>, „Publikationen“.

⁹¹ Reinhard, S. 40.

Übereinkommen über einen „Workplace Code of Conduct“ und „Principles of Monitoring“ bekanntgegeben.⁹²

Die Verhandlungen wurden weitergeführt in Hinsicht auf die Schaffung einer Institution zur Supervision des unabhängigen Monitorings von Firmencodes und Information der Öffentlichkeit. Am 2. November 1998 wurde (nicht von allen Beteiligten) die Gründung der „Fair Labor Association“ (FLA) beschlossen. Firmen, die der FLA beitreten, verpflichten sich, ihre Artikel in Übereinstimmung mit dem Verhaltenskodex der AIP-FLA zu produzieren. Die FLA ist eine non-profit Organisation, die das Monitoring der Firmen überwacht, externe Kontrolleure akkreditiert, jährlich Zertifizierungen für die Firmen ausstellt, jährliche Berichte über die soziale Verträglichkeit des Firmenverhaltens verfasst und Beschwerden entgegennimmt. Wenn eine Firma sich nicht an die von der FLA gestellten Bedingungen hält oder das Firmenverhalten nicht mit den Standards der FLA übereinstimmt, kann der Vorstand der FLA (Board of Director)⁹³ mit einfacher Mehrheit beschliessen, die Firma während 90 Tagen speziell zu beaufsichtigen. Die *special review* kann verlängert werden. Der Ausschluss einer Firma von der FLA muss vom Vorstand mit einer absoluter Mehrheit beschlossen werden.

Julien Reinhard, beurteilt in seiner Studie über bestehende Codes, jenen der FLA als zu wenig umfangreich und sieht eine Schwäche in den Erfordernissen des jährlichen externen Monitorings. Die aktuelle Struktur mache Reformen innerhalb der FLA schwierig.⁹⁴

2.1.2 The Model Business Principles⁹⁵

Das Weisse Haus und das Department of Commerce haben 1996 die „Model Business Principles“ herausgegeben. Sie enthalten Bestimmungen über einen sicheren und nicht-gesundheitsgefährdenden Arbeitsplatz, fordern faire Anstellungspraktiken (keine Kinderarbeit und keine Zwangarbeit, keine Diskriminierung, Gewerkschaftsfreiheit und kollektive Verhandlungsfreiheit), einen verantwortungsvollen Umgang mit der Umwelt, das Einhalten von von US-Gesetzen und lokalen Gesetzen zur Förderung von „good business practices“,

⁹² Siehe <http://www.dol.gov/dol/esa/public/nosweat/partnership/announcement.htm>, „President Clinton announces Apparel Industry Partnership Agreement“, 14. April, 1997.

⁹³ Bestehend aus sechs VertreterInnen von Firmen, sechs VertreterInnen von Gewerkschaften und NGOs, einem/einer VertreterIn von Univeritäten oder College, einem/einer für drei Jahre gewählten Präsidenten/Präsidentin.

⁹⁴ Reinhard, S. 50.

⁹⁵ Siehe dazu Department of State publication 104846, „Promoting the Model Business Principles“, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labour, Juni 1997, http://www.state.gov/www/global/human_rights/.

sowie eine Firmenkultur, die freie Meinungsäußerung respektiert. Die Bestimmungen dulden keinen politischen Zwang am Arbeitsplatz und fordern einen positiven Beitrag an die Gemeinschaften des Landes, in dem produziert oder investiert wird (hostcountries).⁹⁶

Das Department of Commerce versucht die Principles im Rahmen des „Best Global Practices“-Programmes bekannt zu machen und deren Einhaltung zu fördern: „The program seeks to encourage the U.S business community to implement voluntary codes of conduct and serve as models of exemplary citizenship in operations overseas“.⁹⁷

Das Programm sieht - unter anderem - vor, dass US-Firmen, die eines oder mehrere Ziele der *Model Principles* befolgen, mit einem Preis ausgezeichnet werden sollen. Es soll eine Datensammlung über bestehende „codes of conduct“ geben, welche anderen interessierten Firmen als Modell dienen können. Ein Verzeichnis gibt Aufschluss darüber, welche NGOs für zusätzliche Informationen über soziale Verantwortung und „best business practices“ konsultiert werden können.⁹⁸

2.2 Kanada: The International Code of Ethics for Canadian Business

Auch die kanadische Regierung hat eine Initiative zur Schaffung eines Verhaltenskodex für Firmen unternommen. Das Department of Foreign Affairs and International Trade organisierte im November 1996 eine Konferenz über die Praktiken kanadischer Firmen im Ausland und war Mitsponsorin einer zweiten Konferenz im Februar 1997, organisiert von Seiten der Privatwirtschaft. In Zusammenarbeit zahlreicher kanadischer Firmen entstand der *International Code of Ethics for Canadian Business* - soweit ersichtlich aber nicht unter Mitwirkung von NGOs und Gewerkschaften – der vom Department of Foreign Affairs und dem Department of International Trade unterstützt und gefördert wird.⁹⁹

Firmen, die den *International Code of Ethics for Canadian Business* unterzeichnen, verpflichten sich, diesen einzuhalten. Der Code enthält jedoch keine Bestimmungen für ein Monitoring oder andere Kontrollmechanismen. Die unterzeichnenden Firmen verpflichten sich – unter anderem – für die Gesundheit und Sicherheit der ArbeiterInnen zu sorgen, sich um soziale Gerechtigkeit zu bemühen, freie Meinungsäußerung und Gewerkschaftsfreiheit

⁹⁶ Ibid., S. 1.

⁹⁷ Ibid., S. 3.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Department of Foreign Affairs and International Trade, „Axworthy and Marchi Welcome Canadian Business Focus on International Practices“, No. 143, 5. September 1997, http://www.dfait-maeci.gc.ca/english/news/press_releases/97_press/97_143e.htm. Massgeblich beteiligt an der Schaffung des Codes war Errol Mendes, Professor am Human Rights Research and Education Centre of Ottawa, <http://www.aix1.uottawa.ca/hrrec/busethics/codeoxy.html>.

zu fördern und die Einhaltung international vereinbarter Arbeitsnormen zu gewährleisten. Weiter sollen die unterzeichnenden Firmen die Umwelt schonen und den Schutz internationaler Menschenrechte unterstützen und fördern.¹⁰⁰

Die kanadische Regierung hat im Mai 1999 John English, Professor an der University of Waterloo, dazu ernannt, Gespräche zwischen interessierten Firmen, Gewerkschaften und NGOs über das Thema der freiwilligen „codes of conduct“ zu organisieren.¹⁰¹ Ein solches Forum ist nötig, damit der Code nicht nur gut klingt, sondern auch praktikabel gestaltet werden kann und sowohl die Frage des Monitorings angegangen wird, als auch Massnahmen zur Schaffung von Transparenz abgeklärt werden.

2.3 England: Ethical Trading Initiative (ETI)

Die *Ethical Trading Initiative* (ETI) wurde im Januar 1998 mit Unterstützung der englischen Labour-Regierung geschaffen. Das Department for International Development finanziert zur Zeit 50 Prozent¹⁰² von ETI, und das Department for Trade and Industry fördert aktiv freiwillige Initiativen von Firmen zur Implementierung von Sozialstandards.¹⁰³

Initiiert wurde ETI von verschiedenen NGOs, unter Mithilfe von Firmen. ETI verfolgt einen Ansatz des Austauschs und gemeinsamen Lernens: NGOs, Gewerkschaften und Unternehmen aus verschiedenen Sektoren entwickeln gemeinsam einen Verhaltenscodex für Firmen (The Base Code) und Methoden für die Umsetzung eines unabhängigen Monitorings. Die beteiligten Firmen tauschen Informationen über ihre Erfahrungen mit der Umsetzung des Codes aus, es werden Seminare zu spezifischen Themen durchgeführt, Studien werden publiziert und Pilotprojekte durchgeführt. Die Pilotprojekte haben zum Ziel, Methoden zur Umsetzung des Codes zu testen und sind die „Schlüssel-Aktivität“ von ETI. Alle Mitglieder von ETI sind verpflichtet, sich an einem Pilotprojekt zu beteiligen.¹⁰⁴

ETI hat den „Base Code“ im September 1998 ins Leben gerufen. Er enthält einen kompletten Katalog fundamentaler ArbeiterInnen-Rechte.¹⁰⁵ Von ETI-Mitgliedern wird erwartet, dass sie den Base Code übernehmen oder ihren eigenen Code schaffen, der den Base Code integriert. Die effektive Umsetzung aller im Code verankerten Bestimmungen wird zwar als Ziel für

¹⁰⁰ Siehe ausführlich <http://www.uottawa.ca/hrrec/buseethics/codeint.html>.

¹⁰¹ Siehe http://webapps.dfait-maeci.gc.ca/minipub/Publication.asp?FileSpec=/Min_Pu.../100330.htm.

¹⁰² Gemäss Aussage von David Steele, ETI, März 2000.

¹⁰³ Siehe <http://www.eti.org.uk/html/about/faq/content.shtml>, S. 2.

¹⁰⁴ Für ausführliche Informationen über die Pilotprojekte siehe Reinhard, S. 64. Es werden zum Beispiel verschiedene Aspekte des Monitorings getestet, wie etwa die verschiedenen Systeme der Inspektion oder die Möglichkeit, mit lokalen Gewerkschaften und NGOs zusammenzuarbeiten.

¹⁰⁵ Der „Base Code“ ist zu finden unter http://www.eti.org.uk/html/about/basecode_en_short/content.shtml.

Mitglieder definiert, ist jedoch nicht Voraussetzung für die Mitgliedschaft: „The purpose of the ETI is to acquire experience in the implementation of codes of labour practice. ETI members are not expected to be able to implement immediately and effectively everywhere any code covering all of their activities.“¹⁰⁶

In den “Principles of Implementation“ werden Punkte aufgeführt, deren Beachtung für die Umsetzung des Codes notwendig sind. Darin wird etwa verlangt, dass ein unabhängiges Monitoring gemacht wird, der Umgang mit LieferantInnen wird näher umschrieben (von Zeitplänen für die Umsetzung des Codes bis hin zur Auflösung der Geschäftsbeziehungen bei wiederholten schlimmen Verletzungen des Codes) und es wird festgehalten, dass alle am Prozess Beteiligten (Produktion, Lieferung, Verteilung) über den Code und Beschwerdemöglichkeiten aufgeklärt sein müssen.¹⁰⁷

ETI basiert auf einem Modell, welches die Zusammenarbeit verschiedener InteressenvertreterInnen ermöglicht. In Kombination mit den Pilotprojekten entstehen so Ideen, die praktisch umsetzbar sind und Aussicht auf Erfolg haben. Von den Erfahrungen, die auf der Suche nach einem gangbaren Weg des Monitorings gemacht werden, profitieren nicht nur ETI Mitglieder. Es wird generell ein wichtiger Beitrag zur Diskussion um die Umsetzung und Kontrolle von Codes geleistet.

3. Initiativen der Privatwirtschaft und von NGOs

3.1 Social Accountability (SA) 8000¹⁰⁸

Die Norm SA 8000 wurde im Oktober 1997 aufgrund einer Initiative des „Council on Economic Priorities“ (CEP) geschaffen. CEP ist ein regierungsunabhängiges Institut, 1969 in New York gegründet, das sich mit der Forschung im Bereich der sozialen Verantwortung von Firmen befasst. SA 8000 entstand in Zusammenarbeit mit Unternehmen, Gewerkschaften, NGOs und Zertifizierungsstellen. Ziel dieser Initiative ist es, den bestehenden, unvollständigen Codes eine Norm entgegenzusetzen, welche Arbeitsbedingungen im Herstellungssektor abdeckt und von unabhängigen Kontrollpersonen überprüfbar ist.

Das System von SA 8000 ist inspiriert vom Kontrollsystem der Qualitätsnormen ISO 9000 und ISO 14000, sowohl bezüglich der Umsetzung als auch bezüglich des Monitorings. Eine

¹⁰⁶ Ibid., S. 1. “The observance of some provisions in the code may not be immediately realisable in all cases. Some suppliers may be unable to meet all the terms within a short time or in some cases they may be constrained by national law.”

¹⁰⁷ Reinhard, S. 63.

¹⁰⁸ Die folgenden Ausführungen stammen aus Reinhard, S. 19-34.

Firma, die sich für SA 8000 entscheidet, übernimmt eine Serie von internen Verfahren. Eine unabhängige Kontrollperson besucht eine Produktionsstätte und entscheidet, ob sie als normkonform zertifiziert wird oder nicht. Wird sie zertifiziert, finden alle sechs Monate Kontrollen statt. Eine Firma ist dann als Ganzes zertifiziert, wenn sämtliche Produktionsstätten SA 8000 zertifiziert sind, kann aber auch bei der Zertifizierung einzelner Produktionsstätten bleiben.

Was die Rechte von ArbeiterInnen betrifft, ist die Norm SA 8000 komplett. Sie bezieht sich auf Konventionen der ILO. Zu der SA 8000 Norm gehört ein „Guidance Document“, ein Handbuch für Firmen und Kontrollpersonen zur Umsetzung und zum Monitoring von SA 8000. Das Handbuch wird regelmässig vom “Council on Economic Priorities Accreditation Agency” (CEPAA) herausgegeben. CEPAA wurde 1997 als non-profit Organisation innerhalb des CEP gegründet und ist für alle Bereiche von SA 8000 zuständig. CEP hat einen Vorstand (Governing Board) und ein Beratungsgremium (Advisory Board). Letzteres setzt sich zusammen aus VertreterInnen des CEP und CEPAA (Präsidentin), verschiedener Firmen (10), einer Auditingfirma (1), Gewerkschaften (3), NGOs (5) und einem Repräsentanten der Stadt New York.

SA 8000 beinhaltet einen detaillierten Katalog über das interne Verfahren in Firmen. Dazu gehören unter anderem eine regelmässige Evaluation und Revision der Umsetzung der SA 8000 Norm durch die Firmenleitung, die Nominierung eines Direktionsmitgliedes, das SA 8000 repräsentiert, Sensibilisierungsprogramme für alle Angestellten und ein allen zugängliches Beschwerdeverfahren. Es sollen Verfahren entwickelt werden, welche Korrekturen von bestehenden Missständen bezüglich der Einhaltung von SA 8000-Normen ermöglichen. SA 8000 richtet sich nicht direkt an die LieferantInnen. Von den Firmen wird aber verlangt, dass sie von LieferantInnen die Einhaltung der Norm fordern und auch kontrollieren.

Firmen wählen eine der von CEPAA akkreditierten Monitoringstellen. Kontrollen werden im Allgemeinen angekündigt, können aber in gewissen Fällen auch unangekündigt durchgeführt werden. Während den Kontrollen finden Gespräche mit VertreterInnen der ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen statt. Aufgrund der Kontrolle verfasste vertrauliche Berichte werden der Direktion der entsprechenden Firma übergeben, welche die Resultate des Monitorings kommuniziert.

Im Falle der Verletzung von SA 8000 können Beschwerden bei der betroffenen Firma, bei der Monitoringstelle oder - nachdem eine der beiden bereits angegangen worden ist – bei der

CEPAA vorgebracht werden. Als Sanktionsmittel ist der Entzug des SA 8000 Zertifikates vorgesehen. Auch akkreditierte Monitoringstellen können ausgeschlossen werden.

Im Unterschied zu vielen anderen bestehenden Codes, die sich auf das bloße Formulieren von zu respektierenden Arbeits- und Menschenrechtsnormen beschränken, ist SA 8000 ein Versuch, die Anwendung des Codes zu kontrollieren und bietet dadurch eine breite Angriffsfläche. Kritik an der Norm sollte berücksichtigen, dass bisher noch kein optimales Modell existiert. Da SA 8000 trotz diversen Schwächen oft als Vorzeigemodell gebraucht wird für einen gangbaren Weg eines Systems von Verhaltenskodex und Monitoring (so etwas im Rahmen des Global Compact), ist es wichtig, die Schwachstellen der Norm aufzuzeigen. In der Art und Weise, wie sie jetzt besteht, darf sie sich nicht international als Modell-Norm durchsetzen. Die wichtigsten Kritikpunkte Reinhardts an der Norm sind:

SA 8000 richtet sich nur an die firmeneigenen Produktionsstätten, nicht an die LieferantInnen oder UnterlieferantInnen (Produktionsstätten, die für die Lieferantin produzieren). Damit eine Firma jedoch de facto SA 8000 konform wäre, müssten sämtliche Produktionsstätten, LieferantInnen und UnterlieferantInnen zertifiziert sein. Es entsteht ein Problem der Transparenz. Es ist für die Öffentlichkeit nicht ersichtlich, welche an der Produktion und dem Vertrieb beteiligten Einheiten zertifiziert sind, und das SA 8000 System ist schwierig zu überblicken. Eine Firma kann sich jedoch der Öffentlichkeit bereits mit „SA 8000 Membership“ präsentieren, wenn sie sich „bemüht“, sämtliche eigenen Produktionsstätten und ihre LieferantInnen SA 8000 zertifizieren zu lassen. Diese Bemühungen sind allerdings fakultativ und beziehen sich nicht auf die Sub-Contractors. Firmen können sich ihrer sozialen Verantwortung entziehen, indem sie lediglich die Einhaltung von SA 8000 fordern, jedoch nichts in finanzieller oder beratender Hinsicht dazu beitragen, dass LieferantInnen oder UnterlieferantInnen dieser Forderung auch nachkommen und Anpassungen vornehmen können. Das Wahrnehmen sozialer Verantwortung wird so vom Norden auf den Süden abgeschoben, wo die meisten Produktionsstätten sind.

Eine der wichtigsten Charakteristiken des SA 8000 Systems ist das unabhängige Monitoring. Es ist unklar, wie stark die Arbeit der Monitoringstellen kontrolliert wird. Bis heute sind nur private Firmen von dem CEPAA akkreditiert worden, was NGOs und Gewerkschaften stark kritisieren. Die Bedingungen für eine Akkreditierung sind von Gewerkschaften und NGOs nicht erfüllbar. Das führt dazu, dass Firmen mit wenig oder keiner Erfahrung im Bereich Menschenrechte und Arbeitsnormen in die Rolle der Richterin über das Einhalten solcher

Normen schlüpfen. Die Kriterien für die Anwendung der Norm sind ungenügend definiert, so dass eine weite Spannbreite für die Beurteilung besteht.

3.2 Human Rights Principles for Companies (Amnesty International)¹⁰⁹

Amnesty International (AI) hat im Januar 1998 die *Human Rights Principles for Companies* entworfen. In der Einleitung macht AI darauf aufmerksam, dass multinationale Konzerne eine Verantwortung haben, Menschenrechte zu fördern und zu schützen. Dem Argument von Konzernen, kein Recht zur Einmischung in die Politik und Kultur von Staaten zu haben, hält Amnesty entgegen, dass die internationale Gemeinschaft mittels einer Vielzahl von Konventionen und Übereinkommen entschieden hat, dass der Schutz und die Förderung von Menschenrechten keine nationalen und kulturellen Grenzen kennt. Firmen sollen ein Umfeld schaffen, in dem Menschenrechte verstanden und respektiert werden und bei den lokalen Behörden intervenieren, wenn Angestellte der Firma oder einer Produktionsstätte beispielsweise willkürlich verhaftet werden.

Firmen sollen eine Menschenrechts-Policy entwickeln, Ausbildungsprogramme für Angestellte anbieten und sich von NGOs über die Menschenrechtssituation in verschiedenen Ländern beraten lassen.

Die Verantwortung für das Monitoring trägt die Firma selbst, jedoch sollte das gewählte System glaubwürdig und die Berichte unabhängig verifizierbar sein: „Companies maintain their own internal financial and quality controls which are periodically verified by outside independent auditors in order to ensure their integrity. Similarly, (...), there should also be periodic independent verification of these procedures and the reports they generate.“¹¹⁰

Die Principles basieren auf dem “UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials”, den “UN Basic Principles on the Use of Firearms by Law Enforcement Officials“ (die in den beiden Codes enthaltenen Bestimmungen sollen von Firmen auf ihr Sicherheitspersonal angewendet werden), diversen ILO Konventionen und der Universellen Menschenrechtsdeklaration.

Die Principles sind nicht als Code zu verstehen, den eine Firma als Label benutzt, wie das etwa bei SA 8000 der Fall ist. Sie sollen vielmehr als Checkliste für eine Policy dienen, die zum Ziel hat, Menschenrechte zu fördern und zu schützen. Mittels der von Amnesty International verfassten *Human Rights Principles for Companies* sollen Firmen unterstützt

¹⁰⁹ Siehe <http://www.amnesty.it/ailib/aipub/1998/ACT/A70000198.html>.

¹¹⁰ Ibid., S. 4.

werden im Entwickeln einer Strategie, wie in Fällen von möglichen oder tatsächlichen Menschenrechtsverletzungen gehandelt werden kann.

3.3 SOCAM/ C&A

Als Antwort auf die zunehmende Kritik an ausbeuterischen Herstellungsbedingungen schuf C&A 1996 die Kontrollstelle SOCAM, wenige Monate später trat der „C&A Code of Conduct for the Supply of Merchandise“ in Kraft.¹¹¹ SOCAM soll die weltweit rund 8000 Haupt- und Untertierlieferanten von C&A auf die Einhaltung des Verhaltenskodex überprüfen.¹¹² SOCAM hat seine Zentrale in Brüssel, weitere SOCAM-Stellen sind in Hongkong, Singapur, Madras, London und Paris.

C&A verlangt von ihren LieferantInnen, die Prinzipien des Codes gegenüber allen Personen einzuhalten, mit welchen Geschäftsbeziehungen bestehen. Sowohl C&A selbst, als auch die LieferantInnen, verpflichten sich, die lokalen gesetzlichen Regelungen einzuhalten. Der Code verbietet Kinderarbeit (unter 14 Jahren), Zwangsarbeit und Ausbeutung. Er verlangt den lokalen Normen und Gesetzen angepasste Löhne, Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und Gewerkschaftsfreiheit (im Rahmen der im entsprechenden Land geltenden Bestimmungen für die Zulassung von Gewerkschaften).¹¹³

Die AuditorInnen von SOCAM besuchen die von LieferantInnen bekannt gegebenen Produktionsstandorte unangemeldet und fassen ihre Beobachtungen in einem Bericht zusammen, welcher an die Zentrale in Brüssel übermittelt wird. Dort werden diese Berichte ausgewertet. Im Falle von festgestellten Missständen wird der Einkauf von C&A aufgefordert, mit den LieferantInnen Kontakt aufzunehmen. Die Reaktionsmöglichkeiten seitens des Einkaufs sind entsprechend der vorgefundenen Missstände abgestuft. Sie reichen von Verwarnungsschreiben im Falle von z.B. falschen Angaben hinsichtlich der Produktionsorte, über die Stornierung von Bestellungen bis hin zum Abbruch von Geschäftsbeziehungen, was zeitlich befristet oder endgültig sein kann.

¹¹¹ SOCAM: Service Organisation for Compliance Audit Management, 1998 Annual Report (im Folgenden als Report 1998 zitiert), S. 4. Einen Code of Conduct gab es bereits früher, dieser war jedoch nicht Vertragsgrundlage der Lieferbeziehung, sondern ein Positionspapier mit fehlender Praktikabilität.

¹¹² Siehe Boris Bögli, „Weisse Westen“, Amnesty, Nr.9, September 1998.

¹¹³ The C&A Code of Conduct for the Supply of Merchandise, C&A Services G.C.V., Mai 1998. "We fully endorse the social values which underly International Labour Organisation (ILO) conventions. We are also ready to listen to suggestions about how the C&A Code can be improved. In 1998, after discussions with interested NGOs, we incorporate for the first time a requirement that workers should be allowed freedom of association. We have not, however, included free collective bargaining in the Code, although it too is the subject of an ILO convention. In a number of countries such a requirement is in conflict with local law and established practice. We prefer to move steadily to improve conditions without imposing unrealistic requirements.", Report 1998, S. 14.

LieferantInnen von C&A müssen SOCAM die Namen der Produktionsstätten bekannt geben. SOCAM kann jederzeit unangekündigte Inspektionen machen – 1998 führte sie mehr als 1'400 unangekündigte Besuche in Produktionsstätten durch. In mehr als Hundert Fällen wurden die Leitungen der GeschäftspartnerInnen besucht, um über die Anwendung des Codes und mögliche Konsequenzen des C&A Konzeptes zu informieren. C&A hat 1998 aufgrund schwerwiegender Verstöße mit 17 LieferantInnen die Geschäftsbeziehungen aufgelöst, wobei rund 70 Produktionsstätten betroffen waren. Mit sechs dieser LieferantInnen konnte die Geschäftsbeziehung wieder aufgenommen werden, nachdem sie einen Plan für Korrekturmaßnahmen akzeptiert und umgesetzt hatten.¹¹⁴

Die Schwierigkeit eines vollumfänglichen Auditings lässt sich an verschiedenen Problemen aufzeigen. Schwierigkeiten können entstehen, wenn:

- der Lieferant nicht alle Produktionsstätten oder unkorrekte Adressen angibt;
- die Lieferantin die Produktionsstätten nicht über die Rolle und mögliche Besuche von SOCAM aufklärt und als Konsequenz davon Besuche nicht zugelassen werden;
- wenn eine Produktionsstätte oder eine Unterlieferantin vom Lieferanten keine Informationen über den „code of conduct“ und dessen Umsetzung erhält und mögliche Sanktionen bei Verstößen nicht deutlich macht.¹¹⁵

Die erklärte Absicht von SOCAM ist es, Verbesserungen durch „corrective plans“ herbeizuführen und Langzeitbeziehungen mit LieferantInnen aufzubauen: „It's in no-one's interests if contracts are ended without giving suppliers a chance to improve matters, with the result that employees are thrown out of work and local economies are damaged“.¹¹⁶

Obwohl SOCAM von C&A gegründet wurde und finanziert wird, bezeichnet sie sich als unabhängig von C&As Geschäftstätigkeiten.¹¹⁷ Bei der Gründung von SOCAM 1996 gab es keine Alternativen für ein unabhängiges Monitoring und es ist fraglich, ob heute eine echte Alternative besteht. C&A kann nebst der Kritik, das Monitoring sei nicht unabhängig, auch mangelnde Transparenz des Monitorings vorgeworfen werden, da alle Informationen von SOCAM vertraulich behandelt werden. C&A weist darauf hin, dass die Vertraulichkeit unabdingbar sei, um überhaupt LieferantInnen dazu bewegen zu können, die Namen der

¹¹⁴ Ibid., S. 12.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibid., S. 14.

¹¹⁷ Report 1998, S. 6.

Produktionsstätten (das „Geschäftsgeheimnis“ der LieferantInnen) bekannt zu geben.¹¹⁸ C&A ist an dauerhaften und konstruktiven Geschäftsbeziehungen interessiert und bereit, gewisse Produktionsstätten bei der Anpassung an die im Code verlangten Normen finanziell und beratend zu unterstützen.

Mit der Durchsetzung eines Verhaltenskodex werden nicht nur Zustände in Produktionsstätten der Entwicklungsländer verbessert, sondern es verlieren auch immer wieder Menschen ihre Existenzgrundlage. Etwa wenn ein wichtiger Auftraggeber aufgrund der Vorschriften eines Codes nicht mehr mit einer bestimmten Produktionsfirma zusammenarbeitet, oder wenn im Rahmen von Forderungen nach Abschaffung der Kinderarbeit Kinder entlassen werden. Als Versuch der Abschwächung von negativen Folgen der Umsetzung von Codes, hat SOCAM 1999 im Rahmen einer Kooperation mit dem Kinderhilfswerk „terre des hommes“ in der südindischen Stadt Tirupur ein Pilotprojekt ins Leben gerufen und das „Vocational Training Centre“ aufgebaut, eine Ausbildungsstätte für 120 ehemalige KinderarbeiterInnen der dortigen Textilindustrie.¹¹⁹ Weitere ähnliche Einrichtungen werden betrieben, um den Kreislauf von Armut und schlechter Ausbildung zu durchbrechen.¹²⁰

Insgesamt verfolgt C&A mit SOCAM einen pragmatischen Ansatz. Im Jahresbericht 1998 wird auf diverse Schwachstellen hingewiesen, was darauf hindeutet, dass der gewählte Ansatz nicht als Patentlösung gesehen wird, sondern aufgrund von Erfahrungen und Feedback weiter verbessert und angepasst werden soll.

Die wichtigsten Kritikpunkte der Clean Clothes Campaign (CCC) an SOCAM:¹²¹

Der Code ist generell zu vage formuliert. Er fordert an lokale Gesetze und Normen angepasste Löhne. Da aber gesetzliche Minimallöhne oft nicht zum Überleben reichen, sollte eine „living wage“ definiert werden. Gewerkschaftsfreiheit ist im Code nur im Rahmen der im entsprechenden Land geltenden Bestimmungen für die Zulassung von Gewerkschaften festgehalten, was in gewissen Ländern mit dem Verbot von Gewerkschaften gleichzusetzen ist. Es fehlen Bestimmungen über Arbeitszeiten und bezahlte Mutterschaft. Die Art und Weise der Inspektionen ist nicht befriedigend. Die SOCAM-Berichte sind keinen aussenstehenden Personen/Organisationen zugänglich – somit besteht keine Transparenz. Bis

¹¹⁸ Mündliche Aussage von Jochen Overmeyer, SOCAM/C&A, Düsseldorf, Mai 2000. „Es werden unter Einbindung von örtlichen Unternehmen weitere ähnliche Einrichtungen betrieben, um den Kreislauf von Armut und Ungebildetheit zu brechen und den Kindern eine faire Chance zu geben.“

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Clean Clothes Campaign, „C&A“ File, International Clean Clothes Forum, Brüssel, 3. Mai, 1998 (im Folgenden als C&A-File zitiert). Da das File schon zwei Jahre alt ist, treffen nicht mehr alle im File aufgeführten Kritikpunkte zu. Es wird demnach eine Auswahl von denjenigen aufgeführt, die heute noch zutreffen.

heute sind keine Gewerkschaften oder NGOs in der SOCAM vertreten, was für das Kriterium der Transparenz unbedingt notwendig ist. Da SOCAM eine von C&A geschaffene Institution ist, kann das Monitoring nicht als unabhängig bezeichnet werden.

4. Schlussfolgerungen

Staatliche Initiativen wie jene der USA und Kanada zur Schaffung der *Model Business Principles*, resp. des *International Code of Ethics for Canadian Business* sind ein erster Schritt zu sozial- und umweltverantwortlichem Verhalten von Firmen. Es ist wichtig, dass bei der Formulierung solcher Grundsätze auch NGOs, Gewerkschaften und weiterer Sachverstand beizugezogen wird, was in den zwei genannten Beispielen nur teilweise berücksichtigt wurde. Ein weiteres Kriterium für das Formulieren von sinnvollen Prinzipien ist die Zusammenarbeit mit NGOs, Gewerkschaften und von allfälligen Codes tangierten Gruppen aus Entwicklungsländern. Auch dieser Aspekt wurde nicht berücksichtigt.

Die Einführung eines Codes in die Firmenpolitik ist nur sinnvoll, wenn die Umsetzung der darin festgelegten Prinzipien von einer unabhängigen Instanz überwacht wird. Es müssen Ansprüche an ein Monitoring und mögliche Sanktionen bei Nicht-Einhaltung des Codes definiert werden. Aus der in den USA gebildeten *Apparel Industry Partnership* entstand die *Fair Labor Association* (FLA), die sich der Problematik des Monitorings annahm und im Falle der Nicht-Umsetzung des gemeinsam mit NGOs und Gewerkschaften definierten „Workplace Code of Conduct“ den Ausschluss einer Firma aus der FLA vorsieht.

Es ist kein Zufall, dass gerade im Bekleidungssektor die Frage des Monitorings angegangen wird. Denn zahlreiche grosse Firmen im Bekleidungs- und Schuhsektor sind zunehmend einem Öffentlichkeitsdruck bezüglich der sozialen Verträglichkeit der Produktion ausgesetzt. Viele dieser Firmen, wie etwa Levi Strauss, Nike, GAP, Reebok oder C&A mussten auf diesen Druck mit dem Entwerfen von Codes reagieren und haben zum Teil ein Monitoring eingerichtet.¹²² Wenn ein systematisches Monitoring in Auftrag gegeben wird, ist das mit Kosten verbunden – ebenso Verbesserungen der Arbeitsbedingungen und der Verzicht auf Kinderarbeit oder Zwangsarbeit. Nach Aussage eines Vertreters von C&A entsteht durch diese Mehrkosten ein Wettbewerbsnachteil - der Konzern ist also daran interessiert, dass andere Firmen zu ähnlichen Massnahmen bezüglich der Schaffung und Einhaltung eines

¹²² Siehe für Beispiele Craig Forcese, „Commerce With Conscience?“, International Center For Human Rights And Democratic Development, Montréal 1997, S. 20-30.

Codes greifen.¹²³ So wird von C&A zum Beispiel auch die Idee unterstützt, dass ein EU-weiter, rechtlich verbindlicher Firmenkodex entwickelt wird, wie er in Teil 3 vorgestellt wird.¹²⁴

Diese Beispiel zeigt, dass der Druck der Öffentlichkeit auf einige Exponenten des Konsumgütersektors eine Dynamik auslösen kann, die längerfristig zu rechtlich verbindlichen Massnahmen auf multilateraler oder internationaler Ebene führen könnte.

Bisher besteht noch kein Monitoringsystem, das die Kriterien der Unabhängigkeit, Transparenz, der Anwendung des Codes auf alle Einheiten der Produktionskette und Beteiligung sämtlicher relevanter Gruppen erfüllt. Die *Ethical Trading Initiative* versucht in Zusammenarbeit mit Firmen, Gewerkschaften und NGOs, mittels Pilotprojekten Methoden für die Umsetzung eines unabhängigen Monitorings und einen gemeinsamen Verhaltenskodex zu entwickeln. Diese Initiative scheint sehr sinnvoll, da sie vom Ansatz des gemeinsamen Lernens ausgeht.

Wenn das Schaffen von Codes und Entwickeln von Monitoringsystemen der Privatwirtschaft überlassen wird, können die Interessen der schweizerischen Politik, die verschiedene Gruppen repräsentiert, nicht eingebracht werden. Falls in der Zukunft die Fragen nach sinnvollen Codes und Monitorings in der UNO, WTO oder der ILO angegangen werden sollten, kann grösstenteils lediglich auf die Erfahrungen von Initiativen der Privatwirtschaft zurückgegriffen werden, weil staatliche Initiativen weitgehend fehlen. Ohne das Engagement einzelner Regierungen zur Förderung und Umsetzung von Firmencodes zum jetzigen Zeitpunkt, besteht die Gefahr, dass künftige Regulierungen von privatwirtschaftlichen Interessen dominiert werden. Diese Überlegung kann durchaus Motivation für die heute emsigen Codeaktivitäten von Firmen sein.

Initiativen wie *ETI* oder *FLA* sind gute Beispiele, wie die Schweiz sich heute engagieren könnte.

¹²³ Mündliche Aussage von Daniel Huber, ehemaliger Rechtskonsulent von C&A Schweiz, Mador Zug, Juni 2000. Zitiert in: Andrea Huber, „Befragung von Akteuren der schweizerischen Aussenpolitik zum Thema Menschenrechte“, Bern August 2000, S. 15.

¹²⁴ Ibid.

TEIL 3: Modelle aus Norwegen und der EU

1. Einleitung

In Norwegen und der EU haben NGOs, PolitikerInnen, Gewerkschaften und Firmen nach Möglichkeiten gesucht, Firmen zu einem sozialverantwortlichen Handeln zu bewegen. Das norwegische Modell einer Ombudsstelle geht von rechtlich unverbindlichen Richtlinien aus und setzt vor allem auf den Druck der Öffentlichkeit als Motivator für das Verhalten von Firmen und der Regierung. Es soll geprüft werden, ob sich die Idee einer Ombudsstelle für transnationale Konzerne und Menschenrechte auch für die Schweiz eignen würde.

Das Europäische Parlament hat anfangs 1999 eine Resolution verabschiedet, die unter anderem einen für alle in der EU ansässigen Firmen rechtlich verbindlichen Verhaltenskodex und eine Plattform für die Entgegennahme von Beschwerden verlangt. Auch dieser Ansatz, und die ihm zugrundeliegende Argumentation, sollen in Hinblick auf mögliche Aktivitäten der Schweiz aufgezeigt werden. Von Interesse sind auch die in Kapitel 3.5 aufgeführten bestehenden Instrumente und weiteren Initiativen der EU betreffend der Förderung von Sozial- und Umweltstandards, da sie einen Vergleich mit den von der Schweiz getroffenen Massnahmen ermöglichen.

2. Guidelines and Establishment of an Ombudsman for Human Rights and Norwegian Business Involvements Abroad

2.1 Entstehung

Im Sommer 1998 hat die norwegische Regierung „KOMpact“ (Consultative Body for Human Rights and Norwegian Economic Involvement Abroad) ins Leben gerufen. Zweck dieses Gremiums ist, zur vermehrten Einhaltung von Menschenrechten beizutragen, unter anderem, indem das Bewusstsein betreffend Menschenrechtsthemen im Privatsektor gefördert wird. KOMpact soll den Dialog, Informationsaustausch und das Verständnis zwischen Menschenrechtsgruppen, dem Privatsektor und den norwegischen Behörden fördern. In diesem Gremium sind fünf Gruppen vertreten: Wirtschaftsverbände (auch VertreterInnen von Einzelfirmen), Gewerkschaften, Menschenrechtsorganisationen, Forschungsinstitute und Behörden.¹²⁵

¹²⁵ ODIN, Ministry of Foreign Affairs of Norway, Report No. 21 to the Storting, Focus on Human Dignity, A Plan of Action for Human Rights, 17. Dez. 1999, <http://www.odin.dep.no/repub/99-00/stmld/21e/index.htm>, S. 3.

1999 hat KOMpakt drei Arbeitsgruppen ins Leben gerufen. Einige Mitglieder einer dieser Arbeitsgruppen haben die „Taskforce on the Internationalisation of Norwegian Industry“¹²⁶(AGINN) gebildet und der Regierung einen Vorschlag zur Einrichtung eines *Ombudsman for Human Rights and Norwegian Business Involvements Abroad*, sowie *Guidelines Concerning Human Rights and Environment for Norwegian Companies Abroad* unterbreitet.

Der Vorschlag wird unterstützt vom Gewerkschaftsbund (Labour Congress, repräsentiert fast alle Gewerkschaften), den meisten NGOs, einigen akademischen Institutionen, der norwegischen Kirche und VertreterInnen der Wirtschaft.¹²⁷

2.2 Zum Inhalt

Der Vorschlag von AGINN enthält drei Teile:

- Klarstellung der Erwartungen der norwegischen Behörden bezüglich der Handlungen der norwegischen Industrie im Ausland - in der Form von Richtlinien für Firmen zum Umgang mit Menschenrechten und Umwelt;
- Anreize, welche die Einhaltung der Richtlinien durch die einzelnen Firmen sichern;
- Einrichtung einer Ombudsstelle, welche abklären helfen soll, ob eine bestimmte Firmentätigkeit mit den Richtlinien vereinbar ist und sowohl den Firmen als auch der Regierung das Aussprechen von Empfehlungen anbietet.

2.2.1 Erwartungen an die norwegische Industrie: Die Richtlinien¹²⁸

Die Regierung soll klar definieren, was ihre Erwartungen an norwegische Firmen sind, die im Ausland agieren. Sie definiert mittels Richtlinien, welche Prinzipien für Menschenrechte und Schutz der Umwelt für Operationen norwegischer Firmen im Ausland gelten und wie die Regierung plant, die Verantwortung zwischen den zwei Staaten (home country and host country) und den beteiligten Firmen aufgeteilt werden soll.

¹²⁶ Die Taskforce besteht aus VertreterInnen von NorWatch/Future In Our Hands, FIVAS (Association for International Water and Forest Studies), The Rainforest Foundation, SAIH (Norwegian Students' and Academics' International Assistance Fund), Church of Norway Council on Ecumenical and International Relations, Norwegian Church Aid, LAG (Norwegian Committee for Solidarity with Latin-America), World Wide Fund For Nature, FOKUS (Forum for Women and Development) und dem Norwegian Council For Africa.

¹²⁷ Darunter sind auch die „Confederation of Norwegian Business and Industry, die 15'000 Unternehmen repräsentieren und „the Shipowners association“.

¹²⁸ „Guidelines Concerning Human Rights and Environment for Norwegian Companies Abroad“, bei der Autorin erhältlich.

Die vorgeschlagenen Richtlinien (siehe Abschnitt 2.2.1) sind rechtlich nicht verbindlich, obwohl verbindliche Richtlinien, so der Vorschlag, kombiniert mit Sanktionen, der einzige effektive Schutz gegen die Teilnahme oder das Beitragen norwegischer Firmen zu Menschenrechtsverletzungen oder Umweltzerstörung sei. Wenn auch rechtlich verbindlichen Massnahmen technisch nichts im Wege stehen würde, ist dieser Ansatz sowohl vom Prinzip als auch von der praktischen Durchsetzung her schwierig und wird aus diesen Gründen zur Zeit nicht als realistische Lösung betrachtet.

Die Richtlinien basieren hauptsächlich auf in internationalen Konventionen verwurzelten Prinzipien. Die meisten Konventionen definieren lediglich Verpflichtungen der Staaten, sagen jedoch wenig über die direkte Verantwortung von Firmen. Üblicherweise ist der Staat der Hauptverantwortliche für die Einhaltung von Menschenrechten und dem Schutz der Umwelt entsprechend internationaler Konventionen.

Die Idee hinter dem norwegischen Vorschlag ist: Wenn eine Firma ihre Operationen in einem Land betreibt, in welchem die betreffende Regierung ihren Verpflichtungen nicht nachkommt, hat die Firma eine sekundäre Verantwortung, die (Teilnahme an) Aktivitäten, welche gegen internationale Konventionen verstossen, zu vermeiden.

Die Richtlinien sollen Definitionen darüber enthalten, wer die Verantwortung im Falle komplizierter organisatorischer Firmenstrukturen trägt. Da eine Firma selten einen Hauptverantwortlichen oder Hauptlieferanten hat, ist die Teilung der Verantwortung nicht einfach zu handhaben, falls alle beteiligten Parteien nur für den durch sie getätigten Teil der Operation verantwortlich gemacht werden.

Es gilt das Prinzip, dass eine Firma nicht nur für den Teilbereich einer Operation verantwortlich ist, in den sie involviert ist, sondern Verantwortung für die gesamte Operation übernimmt, wenn sie einen gewissen Grad an Kontrolle (oder Einfluss) über diese Operation hat.

Es wird weder ein Unterschied gemacht zwischen den verschiedenen Formen und dem Grad der Verantwortung, noch zwischen Direktinvestitionen in Export oder Import.

Die Richtlinien

Der Vorschlag von AGINN an die norwegische Regierung enthält einerseits die Grundprinzipien für Richtlinien, formuliert aber auch konkret mögliche Richtlinien. Diese werden hier zusammengefasst.

A: Gültigkeit und Anwendung der Richtlinien

Die Richtlinien kommen zur Anwendung, wenn eine norwegische Firma Haupt- oder Teilverantwortung¹²⁹ (etwa durch eine Kunden- oder Lieferantenbeziehung) für die Geschäftstätigkeiten im Ausland hat.

Die Richtlinien drücken die Erwartung gegenüber norwegischen Firmen aus - ungeachtet der geografischen Region oder des Wirtschaftssektors - und werden als generell anwendbare Minimalstandards für sämtliche Handels- und Industriezweige gesehen.

Verantwortung bringt generell Haftbarkeit für die Einhaltung der Richtlinien mit sich, unabhängig vom Grad der Verantwortung oder Führung.

Die Richtlinien beziehen sich nicht auf rein finanzielle Beteiligung (z.B. Aktienkapital), die dem Investor/der Investorin keinen Einfluss über die operativen Geschäftstätigkeiten der entsprechenden Firma verleihen. Wie dieser Bereich zu regeln ist, muss noch gelöst werden.

Falls eine norwegische Firma Geschäftsbeziehungen mit einer ausländischen Firma pflegt, obwohl deren Operationen im Widerspruch zu den Richtlinien stehen und argumentiert, dass durch die Zusammenarbeit die negativen Aspekte dieser Firma reduziert werden sollen, hat die norwegische Firma konkrete Strategien zum Erreichen dieses Zieles vorzulegen.

B: Die 21 Grundsätze („principles“) der Richtlinien

Grundsatz 1: Norwegische Firmen sollen aktives Wissen haben über wichtige internationale Abmachungen und Konventionen bezüglich Menschenrechten und ArbeiterInnenrechten. Sie

¹²⁹ Der Begriff „Ownership“ wird im Folgenden mit „Hauptverantwortung“ übersetzt, „partial ownership“ mit „Teilverantwortung“.

sollen ihr Bestes tun, um in Übereinstimmung mit den in den folgenden Abmachungen und Konventionen festgehaltenen Grundsätzen und Zielen zu handeln:

- Universelle Deklaration der Menschenrechte und die dazugehörigen Konventionen
- Die Schlüsselkonventionen der ILO (Core Labour Standards)
Nr. 87 /98/ 138/ 29/ 105/ 100/ 111
- Weitere für den Wirtschaftssektor relevante Menschenrechtskonventionen

Grundsatz 2: Ebenso wie in Grundsatz 1 bezüglich Menschenrechten formuliert, sollen norwegische Firmen in Übereinstimmung mit den Grundsätzen und Zielen handeln, wie sie in internationalen Abmachungen und Konventionen über die Umwelt und natürlichen Ressourcen formuliert sind:

- Rio Deklaration on Environmental Development
- Agenda 21
- Konvention über biologische Vielfalt
- UN Klima-Konvention
- Weitere für den Wirtschaftssektor oder geographisches Gebiet relevante Konventionen zum Schutze der Umwelt und natürlicher Ressourcen

Grundsatz 3: Norwegische Firmen haben sich an die Richtlinien und Empfehlungen für multinationale Konzerne zu halten, wie sie formuliert sind in:

- OECD's „Guidelines for Multinational Enterprises“
- ILO's "Tripartite Declaration on Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy"
- Agenda 21, Kapitel 30 über die Rolle des Handels und der Industrie

Grundsatz 4: Norwegische Firmen müssen in Übereinstimmung mit nationalen, regionalen und lokalen Gesetzen und Bestimmungen handeln. Es soll kein Druck auf die entsprechende Regierung ausgeübt werden, um Abweichungen von existierenden Bestimmungen zu erreichen.

In Exportindustrialzonen, die durch schwache Arbeits- und Umweltrechte gekennzeichnet sind, sollen norwegische Firmen in Übereinstimmung mit den nationalen (norwegischen) Gesetzen und Bestimmungen handeln.

Im Falle eines klaren Konfliktes zwischen nationalen Bestimmungen oder Anordnungen der Regierung einerseits und internationalen Konventionen, denen sich das Gastland verpflichtet hat, andererseits, müssen sämtliche Geschäftstätigkeiten in Übereinstimmung mit internationalen Konventionen getätigt werden.

Die Grundsätze 5-9 regeln die Arbeitsbedingungen gemäss der ILO Schlüsselkonventionen und UN Konvention über die Rechte von Kindern (Grundsätze 5/6). Gleiche Rechte und Chancen sollen für alle ArbeiterInnen gesichert werden (Grundsatz 7). In allen Unternehmen,

in denen norwegische Firmen involviert sind, sollen Mechanismen etabliert werden, die dafür sorgen, dass die ArbeiterInnen informiert sind. Sie sollen die Möglichkeit haben, Themen betreffend Arbeitsbedingungen und Anstellung zu kommunizieren (Grundsatz 8).

Die Grundsätze 10-12 formulieren Anforderungen an norwegische Firmentätigkeiten im Ausland bezüglich der betroffenen Gruppen und Gemeinden: Respektierung der lokalen Traditionen und Werte, Konsultation betroffener Gemeinden und lokal gewählter Behörden, Anerkennung traditionellen Umgangs mit Ressourcen und Kollektiveigentum.

Die Grundsätze 13 - 15 enthalten Ausführungen zum Umgang mit der Umwelt und natürlichen Ressourcen. Sie stützen sich auf die Agenda 21 und andere internationale Konventionen. Firmen sollen im Vorfeld neuer Operationen die Verträglichkeit des geplanten Projektes abwägen und können allenfalls aufgefordert werden, eine Verträglichkeitsstudie zu machen. (13). Verursacht eine Firma Umweltschäden, trägt sie volle Verantwortung für die Folgen (14). Norwegischen Firmen ist die Teilnahme an Geschäften in Gebieten untersagt, die keinem nationalen Recht unterliegen, wenn dadurch die Absicht internationaler Konventionen verletzt wird (15).

Die Grundsätze 16-18 regeln Operationen in umstrittenen Gebieten und Konfliktgebieten. In Gebieten, in denen schlimme Menschenrechtsverletzungen stattfinden, soll mit besonderer Vorsicht operiert werden. Norwegische Firmen müssen unter Beratung der norwegischen Behörden, SpezialistInnen und lokalen Gruppen Einstiegs- und Ausstiegsstrategien vorbereiten, bevor sie in solchen Gebieten tätig werden: Die Einstiegsstrategie soll festlegen, ob mögliche Geschäftstätigkeiten der Unterstützung des Regimes dienen würden. Wenn eine Firma davon ausgeht, dass ihre Geschäftstätigkeiten zu einer Verbesserung der Menschenrechtssituation beitragen, sind konkrete Strategien und Ziele zur Verwirklichung dieser Absicht zu präsentieren. Die Ausstiegsstrategie soll festlegen, wie sich eine Firma im Falle einer Veränderung der Menschenrechtssituation - oder im Falle von vorliegenden Beweisen darüber, dass die Firmenaktivitäten der Aufrechterhaltung eines Unterdrückungsregimes dienen - verhält. Die Konsequenz eines Abbruchs der Geschäftsbeziehungen muss in Erwägung gezogen werden (16). Einstiegs- und Ausstiegsstrategien müssen entwickelt werden, wenn eine Firma in Gebieten aktiv werden will, die von Krieg, Bürgerkrieg oder Kriegsbedrohung betroffen sind (18).

In besetzten Gebieten muss besonderes darauf geachtet werden, dass vor Einsetzen der Firmenoperationen mit den legitimen VertreterInnen verhandelt wird (17).

Grundsatz 19 sichert allen von Firmenoperationen betroffenen Beteiligten den Zugang zu relevanten Informationen.

Grundsatz 20: Eine Firma kann aufgefordert werden, eine Lebenszyklus-Information über ihre Produkte zu erstellen. Diese „life cycle information“ enthält alle signifikanten Aspekte der Produktion. Wo machbar und relevant, müssen Produkte und Dienstleistungen mit dieser Information ausgestattet werden.

Grundsatz 21 gibt Firmen die Möglichkeit, eigene ethische Richtlinien zu formulieren. Sie sollen definieren, welche Aktivitäten eine Firma unterlassen will und darauf abzielen, die positiven Aspekte einer Firma zu maximieren. Die Richtlinien müssen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und Routinekontrollen sollen etabliert werden. Kontrollen sollen vorzugsweise von einer firmenunabhängigen Institution durchgeführt werden. Es sollen regelmässig Berichte über die Einhaltung der Richtlinien verfasst werden.

2.2.2 Anreize zur Einhaltung der Richtlinien

Damit die Richtlinien einen praktischen Effekt haben, müssen sie mit Anreizen verbunden werden. Idealerweise sollen ökonomische Anreize geschaffen werden. Jedoch haben möglicherweise auch Anreize, die zu einer öffentlichen Debatte über das Verhalten einer Firma führen, einen Effekt.

Anreize: Exportrisikogarantien, Finanzierungshilfen, Dienstleistungen des norwegischen "Trade Council" und anderen öffentlichen Institutionen, Unterstützung, Beratung und Förderung von verschiedenen Sektoren, die Strategie der Regierung zur Stärkung der norwegischen Industrie in verschiedenen Sektoren, Teilnahme an Handelsdelegationen (public industry delegations).

Firmen, die nicht in Übereinstimmung mit den Richtlinien operieren, riskieren den Zugang zu oben genannten wirtschaftspolitischen Instrumenten. Das „record sheet“ (bezüglich Einhaltung der Richtlinien) einer Firma soll berücksichtigt werden, wenn Anträge für Exportkredite oder Aufträge für Hilfsprojekte in Erwägung gezogen werden, oder wenn die Regierung Firmen für die Teilnahme an Handelsdelegationen auswählt. Ebenso soll das

Verhalten einer Firma als Entscheidungskriterium für eine norwegische Botschaft dienen, wie aktiv sie einer Unternehmung beim Aufbau der Geschäfte im Land helfen wird.

Die Resultate der Überprüfung, ob eine Firma sich an die Richtlinien hält oder nicht, werden publiziert. Daher entsteht ein Anreiz für Firmen, die kein schlechtes Image wollen (Öffentlichkeit als Anreiz). Öffentliche Diskussionen können auch zu Anpassungen der Richtlinien führen, wenn diese als nicht zweckmässig wahrgenommen werden.

2.2.3 Ombudsstelle

Die Ombudsstelle erhält ihre Befugnisse aufgrund der Richtlinien und institutionellen Verbindungen zu wirtschaftsförderungsrelevanten Regierungsstellen.

Aufgaben der Ombudsstelle:

- Nimmt sich aus eigener Initiative konkreter Fälle von Firmenverhalten im Ausland an und erhält und bearbeitet Anfragen von sämtlichen interessierten Parteien: Gewerkschaften, "local society" und ihren VertreterInnen, Organisationen mit speziellem Interesse
- Stellt fest, ob ein bestimmter Fall von Firmenverhalten im Widerspruch zu den Richtlinien steht. Dazu werden alle zugänglichen Informationsquellen genutzt. Die Ombudsstelle sammelt aktiv Informationen von Gruppen, die von einem bestimmten Firmenverhalten betroffen sind und wenig Chancen oder Möglichkeiten haben, aus eigener Kraft für ihre Interessen zu werben (z.B. "indigenous people", nicht organisierte ArbeiterInnen).
Die Ergebnisse der Evaluation werden öffentlich gemacht. Ausnahmen können gemacht werden bei Informationen, welche ein Geschäftsgeheimnis verletzen könnten.
- Steht das Verhalten einer Firma in klarem Widerspruch zu den Richtlinien und/oder folgt nicht den Empfehlungen der Ombudsstelle, wird sie verwarnet. Reagiert eine Firma nicht mit Anpassungen auf diese Verwarnung, wird sie informiert, dass ihr Verstoss gegen die Richtlinien zu reduziertem Zugang zu Subventionen¹³⁰ führen kann.

¹³⁰ "Subventionen" wird hier als Sammelbegriff für Wirtschaftsförderungsmittel gebraucht.

- Falls eine Firma wiederholt in Operationen involviert ist, die klar im Widerspruch zu den Richtlinien stehen, kann sich die Ombudsstelle an Regierungsstellen, wie GIEK, The Norwegian Trade Council, NORAD u.a. wenden und verlangen, dass sämtliche künftigen Subventionen für die Firma zurückgehalten werden.
- Die Ombudsstelle kann sich auch an weitere Regierungsstellen wenden, die ein Interesse an einer Firma haben, die gegen die Richtlinien verstösst, und vom Einfluss der entsprechenden Stelle profitieren. Damit wird die Chance erhöht, dass die Entscheidungen der Ombudsstelle befolgt wird.
- Werden offizielle Handelsdelegationen gebildet, soll die Ombudsstelle konsultiert werden. Die Ombudsstelle ist verantwortlich für das Abgeben von Stellungnahmen bezüglich der Frage, in welchem Rahmen eine im Evaluationsverfahren stehende Firma in eine Delegation integriert werden soll.
- Norwegische Firmen können - vorzugsweise bevor sie mit einer bestimmten Operation beginnen - die Ombudsstelle zur Beurteilung der Relevanz der Richtlinien für diese Operation heranziehen und abklären lassen, wie sie verhindern können, mit den Richtlinien in Konflikt zu geraten. Die Ombudsstelle sollte keine abschliessende Stellungnahme abgeben, bevor die Operation gestartet worden ist.

2.3 Aktuelle Entwicklung

Am 17. Dezember 1999 fand die Idee einer Ombudsstelle Eingang in ein vom norwegischen Aussenministerium verfasstes „White Paper“ zur Menschenrechtsstrategie. Es wurde von der Regierung am selben Tag gut geheissen und an das Parlament weitergeleitet. Das Parlament wird vermutlich im Oktober 2000 eine Empfehlung zum White Paper abgeben.¹³¹ Das White Paper macht darauf aufmerksam, dass vom Privatsektor ein freiwilliges Monitoringsystem bevorzugt wird und kein Statut zur Regelung des Verhaltens von Firmen bezüglich Menschenrechten vorliege. Ebenfalls werden Bedenken geäussert über die Verträglichkeit staatlicher Massnahmen mit internationalem Recht und den Gesetzgebungen anderer Staaten.¹³²

Die Regierung teilt jedoch die Meinung der InitiantInnen, „(...) that satisfactory systems for reporting, verification and monitoring play a major role in ensuring that Norwegian and

¹³¹ Report No. 21 to the Storting (1999-2000), “Focus on Human Dignity, A Plan of Action for Human Rights”, Recommendation of 17 December 1999 by the Ministry of Foreign Affairs, approved in Council of State on the same date, ODIN Ministry of Foreign Affairs (UD). (Im Folgenden als “White Paper” zitiert).

¹³² Ibid., S. 5.

foreign enterprises both comply with and positively promote human rights.“ Nur wenige norwegische Firmen würden zur Zeit Gebrauch von externen Auditingssystemen machen – das White Paper empfiehlt SA 8000 und AA 1000. Empfohlen wird ein Pilotprojekt zu Menschenrechten und Wirtschaft. Den Auftrag dazu soll das "Norwegian Institute for Human Rights“ erhalten, welches mit interessierten Firmen Mechanismen für Reporting, Monitoring und Verifizierung von „codes of corporate conduct“ entwickeln soll.¹³³

Für die InitiantInnen ist es ein Erfolg, dass ihr Vorschlag in das White Paper aufgenommen wurde, obwohl sie sich eine Empfehlung gewünscht hätten. Sie sehen darin eine Einladung an das Parlament, die Ausführungen zur Idee der Ombudsstelle zu diskutieren.¹³⁴

Im Januar 2000 trat die christdemokratische Regierung, „Kristelig Folkeparti“, zurück, was einen Rückschlag für den Vorschlag einer Ombudsstelle bedeuten könnte. Denn die neue Regierung besteht aus VertreterInnen der sozialdemokratischen Partei (Arbeiderpartiet), die sich traditionellerweise weniger für Menschenrechte stark macht als die „Kristelig-Folkeparti“¹³⁵. Sie ist jedoch stark beeinflusst von den Gewerkschaften, welche den Vorschlag unterstützen. Vor kurzer Zeit hat der Direktor des „International Department of the Confederation of Norwegian Business and Industry“, Jon Vea, anlässlich einer öffentlichen Debatte gesagt, wenn der von ihnen verfolgte Ansatz von freiwilligen Initiativen nicht zu einer Verbesserung des Firmenverhaltens führe, werde er akzeptieren, dass eine Ombudsstelle oder eine ähnliche Institution nötig sei.¹³⁶ Der norwegische Wirtschaftsverband (Confederation of Norwegian Business and Industry) hat parallel zu den „KOMpact-Gruppen“ eine Arbeitsgruppe zu „Wirtschaft und sozialer Verantwortung“ ins Leben gerufen und auch NGOs eingeladen, in der Gruppe mitzuwirken. Eines ihrer Argumente für die Schaffung dieser Gruppe ist, künftige Regulierungen von Geschäftstätigkeiten im Ausland verhindern zu wollen.¹³⁷ Ein Zeichen dafür, dass der Ruf nach Regulierungen Initiativen seitens der Wirtschaftskreise fördert.

2.4 Kommentar

¹³³ Ibid, S. 6. Unter anderem soll das Projekt Beratungsdienste für Firmen anbieten oder vermitteln, die an der Einführung eines Monitoringsystems für Menschenrechte interessiert sind, und Beratungsdienste für andere mögliche Wege zur Verbesserung der Menschenrechte, zum Beispiel Beiträge zu Gesundheits- und Ausbildungsprojekten in Zusammenhang mit Investitionsprojekten im Ausland. Die Idee eines jährlichen Menschenrechtspreises für Firmen soll geprüft werden. Die vorgeschlagene Projektdauer beträgt drei Jahre.

¹³⁴ Mündliche Aussage von Oyvind Eggen, Koordinator AGINN (Taskforce on Norwegian Industry abroad), April 2000.

¹³⁵ Ibid.: „They seem to strictly limit private sector’s responsibility to human rights at work“.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid..

Der norwegische Vorschlag geht davon aus, dass eine Firma die sekundäre Verantwortung zur Vermeidung von Verstössen gegen internationale Konventionen hat, wo der Staat diese Verantwortung nicht wahrnehmen kann. Es wird demnach nicht zu „guten Taten“ aufgerufen, sondern lediglich zur Wahrnehmung der bestehenden Verantwortung.

Die Richtlinien definieren ganz klar, wie diese Verantwortung wahrzunehmen ist und beinhalten sowohl Umwelt- als auch Sozial- und Menschenrechtsstandards. Ob die aufgeführten Mindeststandards in der Praxis umsetzbar sind, müsste sich erst zeigen und die Möglichkeit von Anpassungen offengehalten werden.¹³⁸ Vorgesehen ist, dass Firmen entweder die vorliegenden Richtlinien als „code of conduct“ übernehmen oder eine eigene Version ausarbeiten können (Grundsatz 21), so dass ein Code entsprechend der vorhandenen Eigenheiten der Produktions- oder Investitionsstaaten gestaltet werden kann.

Sinnvoll sind die in den Richtlinien formulierten Einstiegs- und Ausstiegsstrategien: Das Konzept von „Wandel durch Handel“ wird als möglicher Weg anerkannt, muss aber für Konfliktgebiete und Gebiete, in denen schlimme Menschenrechtsverletzungen stattfinden, glaubhaft gemacht werden können. Die norwegischen Behörden, SpezialistInnen und Lokalgruppen übernehmen in solchen Fällen eine beratende Funktion. Firmen können demnach von einer Dienstleistung profitieren, die für ihre Investitionsentscheide, bei welchen Stabilitätsfragen eine Rolle spielen, wichtig sind.

Die Richtlinien sind rechtlich nicht verbindlich, so dass die von der Regierung im White Paper geäusserten Bedenken über mögliche Kollisionen mit internationalem Recht und nationalen Gesetzgebungen in bezug auf den Vorschlag nicht angebracht sind.¹³⁹ Die Wirksamkeit soll über ein Anreizsystem erzeugt werden, indem durch das Schaffen von Transparenz ein Öffentlichkeitsdruck gefördert wird, der einerseits das Konsumverhalten der KonsumentInnen beeinflussen kann und andererseits zu einem Druck auf die Regierung führen könnte, gewissen Firmen den Zugang zu staatlichen Wirtschaftsförderungsinstrumenten zu verweigern. Als positive Anreize können die vorgeschlagenen Massnahmen dann ausgelegt werden, wenn davon ausgegangen wird, dass die norwegische Wirtschaftsförderung nicht selbstverständlich ist, sondern nur jenen Firmen offen steht, die sich gemäss norwegischer und internationaler Standards verhalten. Es werden

¹³⁸ So ist zum Beispiel der aus den ILO Schlüsselkonventionen 100 und 111 übernommene Grundsatz 7 über gleiche Rechte und Chancen für alle ArbeiterInnen anzupassen an lokale Gegebenheiten: Das bestehende Kastensystem in Indien kann nicht einfach ignoriert und mit westlichen Massstäben von Gleichheit als diskriminierend ausgeschlossen werden.

¹³⁹ Siehe zum Thema Extraterritorialität S. 74.

also nicht Firmen durch Versperren des Zuganges zu solchen Mitteln bestraft, sondern jene belohnt, die sich entsprechend verhalten.

Die Einrichtung einer Ombudsstelle - oder einer ähnlichen Institution - ist unbedingt notwendig, um auf unabhängiger Basis Transparenz über die Art und Einhaltung der Richtlinien oder firmeneigenen Codes zu schaffen. Sie birgt allerdings auch Gefahren, die zu berücksichtigen sind: Eine solche Stelle könnte leicht zum Tribunal für „in Ungnade gefallene“ Firmen werden. Die Ombudsstelle darf sich nicht nur als Verfechterin der Menschenrechts- und Umweltinteressen verstehen, sondern auch als konstruktives Forum für Dialoge mit VertreterInnen der verschiedenen Interessensgemeinschaften. Wenn Wirtschaftskreise davon ausgehen, dass eine solche Stelle nur geschaffen würde, um die „good guys“ und „bad guys“ auszusortieren und letztere an den Pranger zu stellen, wird dieses Modell nie eine Chance auf politische Durchsetzung haben. Für Firmen und Firmenverbände soll sichtbar sein, auf welche Weise sie von einer solchen Stelle auch profitieren können, was mit dem vorliegenden Vorschlag einer Ombudsstelle nur ansatzweise gelingt.

3. Resolution on EU Standards for European Enterprises operating in developing countries towards a European Code of Conduct

3.1 Hintergrund

Das EU-Parlament verabschiedete am 15. Januar 1999 mit grosser Mehrheit die vom englischen Abgeordneten Richard Howitt, Mitglied des „Committee on Development and Co-operation“, eingebrachte Resolution zur Schaffung eines *European Code of Conduct* für in Europa niedergelassene transnationale Konzerne, die in Entwicklungsländern tätig sind.¹⁴⁰ Die Resolution ist das Produkt einer zweijährigen Vorbereitungsphase, während der Konsultationen mit Gewerkschaften, Firmen und NGOs im Norden und Süden abgehalten wurden.¹⁴¹ Sie verlangt von der Kommission unter anderem die Ausarbeitung eines Vorschlages für einen rechtlich verbindlichen Rahmen für transnationale Konzerne und fordert die Einrichtung einer *European Monitoring Platform* (EMP).

¹⁴⁰ EU parliamentary resolution, „Resolution on EU standards for European Enterprises operating in developing countries towards a European Code of Conduct,“ adopted by the European Parliament on the 15th of January 1999.

¹⁴¹ Siehe Interview mit Richard Howitt von Peter Frankental in: Human Rights & Businessmatters, Amnesty International (UK) Business Group Newsletter, Frühling 1999, S. 2. (Im Folgenden zitiert als Interview Howitt) und „European parliament passes resolution on standards for transnationals“, in: Human Rights & Businessmatters, Amnesty International (UK) Business Group Newsletter, Frühling 1999, S. 1.

Die Grundidee:

- Aufgrund international bereits anerkannter Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards soll ein *European Code of Conduct* formuliert werden. Von jeder in Europa ansässigen Firma wird per Gesetz verlangt, dass sie sich an diese Normen hält und ein Monitoringsystem einrichtet.
- Eine *European Monitoring Platform* soll Beschwerden entgegennehmen, Beispiele von *Good Practice* sichtbar machen, sowie Firmen und BeschwerdeführerInnen ermöglichen, Beweise vorzulegen und den Dialog fördern.

Zur Zeit besteht keine rechtliche Grundlage für verbindliche Mechanismen in diesem Bereich. Selbst wenn der politische Wille vorhanden wäre, würde es mindestens drei Jahre dauern, bis ein solches System im Recht verankert und umgesetzt werden könnte.¹⁴² Deshalb macht die Resolution auch Vorschläge für Massnahmen, die keiner grundlegenden Veränderungen auf Gesetzes- oder Verfassungsebene bedürfen. Im Zentrum steht die provisorische *European Monitoring Plattform*.

Die Resolution besteht aus zwei Teilen:

Teil 1: Stellungnahmen und Forderungen – zentral ist die Forderung nach einem *European Code of Conduct* und einer *European Monitoring Plattform*.

Teil 2: Das „Explanatory Statement“ formuliert Ideen zur Umsetzung der Forderungen – Ausführungen zur Idee der europäischen Monitoringplattform und der provisorischen Plattform.

Diese EU-Resolution ist eine Sammlung von verschiedenen Vorschlägen. Nach Richard Howitt, Labor Member of the European Parliament for the East of England, soll die Resolution der Kommission und den Mitgliedstaaten Ideen und Anstösse für das weitere Vorgehen in diesen Fragen geben.¹⁴³ Howitt zeigt sich positiv überrascht über die breite Akzeptanz der Resolution - sie wurde mit nur wenigen Gegenstimmen angenommen. Obwohl einige kritische Stimmen von Seiten europäischer ArbeitgeberInnen kamen, löste die Resolution im Allgemeinen keine starken Negativreaktionen in Wirtschaftskreisen aus. Das

¹⁴² Interview Howitt.

¹⁴³ Mündliche Aussage von Richard Howitt, Strassburg, April 2000. (Im Folgenden als Gespräch mit Howitt zitiert).

Hauptargument gegen die Resolution war, die Forderungen führten zu extraterritorialer Jurisdiktion. Aus diesem Grund wurden die Vorschläge zur Anerkennung der Brüssel-Konvention¹⁴⁴ aus der Resolution gestrichen. Die Anwendung eines möglichen verbindlichen *European Code of Conduct* ausserhalb des EU-Raumes wird nicht vorgeschlagen.

3.2 Zum Inhalt¹⁴⁵

3.2.1 Teil 1: Forderungen und Stellungnahmen

1. Ausgangslage: gesetzliche Grundlagen

Die Resolution nimmt Bezug auf zahlreiche andere vom EU-Parlament verabschiedeten Resolutionen, welche den internationalen Handel und die Menschenrechte betreffen. Es werden für die im Anschluss geforderten Gesetze und Aktivitäten die schon bestehenden rechtlichen Grundlagen aufgelistet:

- ILO: Die „Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy“ (1977), die „Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work“ (18. Juni 1998)¹⁴⁶
- OECD: Die „Guidelines for Multinational Enterprises“ (OECD, 1976), „Convention on Combatting Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions“ (1997)
- „Codes of Conduct“ von internationalen Organisationen wie FAO, WHO und der Weltbank sowie UNCTAD
- Universelle Menschenrechtsdeklaration (1948), es wird speziell darauf hingewiesen, dass jedes Individuum und jedes Organ der Gesellschaft der Sicherung und Überwachung der Menschenrechte verpflichtet ist, „International Covenant on Civil and Political Rights“ (1966) und „Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“ (1966), „Convention of the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women“ (1979), Entwurf „United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples“ (1994)
- Treaty of Rome Art. 220, Brussels Convention, vom europäischen Rat nach Art. K3 EUV verabschiedete „gemeinsame Massnahmen“ betreffend Massnahmen zum Kampf gegen Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Kindern (24. Feb. 1997)
- Entscheidung des Rates „to offer enhanced General System of Preferences (GSP) with respect to compliance with core labour standards, and to the EU Code of Conduct on Arm Exports“

In der Resolution wird argumentiert, die EU könne als wichtigste Geldgeberin für Entwicklungshilfe und als wichtigste Investorin in Entwicklungsländern eine entscheidende Rolle in der globalen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung spielen. Das Parlament zeigt

¹⁴⁴Siehe S. 20. Die Brüssel Konvention von 1968 (Art.2) sieht vor, dass eine Firma wegen ihres unrechtmässigen Verhaltens im Ausland vor ein Gericht im Niederlassungsstaat gebracht werden kann.

¹⁴⁵ Im Folgenden wird die Resolution zusammengefasst. Es sind keine Aussagen hinzugefügt worden, als Quelle gilt daher ausschliesslich der Resolutionstext. Die Reihenfolge der Forderungen wurde der Verständlichkeit halber geändert und zum Teil wurden Kapitel zusammengefasst. In Klammern gesetzte Zahlen verweisen auf die Stelle der Forderung oder Aussage in der Resolution, Teil 1.

¹⁴⁶ Siehe mehr dazu S. 41.

sich besorgt über zahlreiche Fälle, in denen der intensive Wettbewerb um Investitionen und Märkte und das Fehlen der Anwendung internationaler Standards und nationaler Gesetze zu Fällen von Missbrauch durch Firmen geführt hat. Dies speziell in Ländern, in denen Menschenrechte verletzt werden. Keine Firma soll durch Missachtung von grundlegenden ArbeiterInnenrechten, Umwelt- oder Sozialstandards Wettbewerbsvorteile erzielen können. Weiter weist das Parlament in der Resolution darauf hin, dass zwischen Firmen, Handelsgesellschaften, NGOs und Regierungen (von Entwicklungsländern und Industrienationen) ein wachsender Konsens betreffend Verbesserung von Geschäftspraktiken durch freiwillige „codes of conduct“ bestehe. In einer Stellungnahme zu freiwilligen „codes of conduct“ definiert die Resolution Minimalkriterien für solche Codes und das dazugehörige Monitoring.¹⁴⁷

2. Forderung nach Schaffung eines rechtlich verbindlichen „code of corporate conduct“ und einer Monitoringplattform (Europäische Durchführungsmechanismen):

Die Kommission und der Rat sollen Vorschläge zur Schaffung des multilateralen rechtlichen Rahmens zur gesetzlichen Regulierung weltweit operierender Firmen vorlegen. Diese sollen in Zusammenarbeit mit VertreterInnen von Firmen, SozialpartnerInnen und Gruppen, die durch einen „code“ geschützt würden, entwickelt werden (11). Die Resolution listet auf, welche internationalen Bestimmungen ein *model code of conduct* enthalten sollte (12):

- ILO Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy
- OECD Guidelines for Multinational Enterprises
- ILO core conventions
- UN Declaration and different Covenants on Human Rights
- UN Convention on Biological Diversity (Rio Declaration)
- European Commission proposal for the development of a code of conduct for protection of European logging companies (COM (89)-0410)
- UN Conventions in the fields of protection of the environment, animal welfare and public health
- Common Article 3 of the Geneva Conventions and Protocol II

¹⁴⁷ 1. Effektives und unabhängiges Monitoring und Überprüfung der Umsetzung des Codes; 2. Ein Code darf nicht die nationalen oder internationalen Regeln oder die Gesetzgebungen von Regierungen ersetzen oder übergehen; 3. Codes müssen unter Mitwirkung von Entwicklungsländern entwickelt werden; 4. Eine Implementierung von Codes soll ganz speziell ArbeiterInnen im informellen Sektor, UnterlieferantInnen und Freihandelszonen berücksichtigen (Gewerkschaftsfreiheit/Kartellverhinderung); 5. Ein freiwilliger „code of corporate conduct“ soll die „Human Rights Principles for Companies“ von Amnesty International, Empfehlungen für Firmen der Organisation „Human Rights Watch“ und den UN „Code of Conduct for law Enforcement Officials“ anerkennen und mit EU-Standards betreffend Umwelt, Tierschutz und Gesundheit übereinstimmen.

- UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials
- OECD anti-bribery convention
- European Commission communication on legislative measures against corruption (COM (97)
- New international standards in the field of environmental standards

Die Kommission soll die Möglichkeit der Schaffung einer europäischen Monitoringplattform prüfen, in enger Zusammenarbeit mit SozialpartnerInnen, NGOs von Nord/Süd und VertreterInnen von „Indigenous and local communities“ (14). Die EMP soll objektiv neutral und dadurch in breiten Kreisen akzeptiert sein (15).

Das Parlament schlägt vor, dass Firmen der Monitoringplattform über ihre freiwilligen Initiativen (Codes und Monitoring) berichten, damit die Übereinstimmung mit einem „European Code of Conduct“ und internationalen Standards beurteilt werden kann (16).

Eine EMP soll den Dialog über die von europäischen Firmen angewandten Standards fördern und die besten Formen der Umsetzung identifizieren. Sie soll Beschwerden über Firmenverhalten entgegennehmen (von Seiten betroffener Gemeinden, ArbeiterInnen und dem privaten Sektor im Gastland, NGOs oder KonsumentInnen-Organisationen, von Individuen oder anderen Quellen) (17).

Während der neuen Legislaturperiode – bis zur Errichtung einer europäischen Monitoringplattform – sollen *special rapporteurs* für je ein Jahr eingesetzt werden. Das EU-Parlament organisiert Hearings, an denen SozialpartnerInnen und NGOs von Nord/Süd teilnehmen und einzelne Fälle von „good and bad conduct“ diskutieren (18, 19).

Wie diese Idee umgesetzt werden soll, präzisiert die Resolution im Teil 2, Punkt C, Empfehlungen.¹⁴⁸

3. Europäische Entwicklungszusammenarbeit, Formulieren von Ansprüchen für öffentliche Aufträge:

Das Parlament anerkennt, dass die Verantwortung zur Durchsetzung internationaler Standards bei den Regierungen der Entwicklungsstaaten liegt und betont daher die Notwendigkeit des verstärkten politischen Dialoges mit Entwicklungsländern. *Good governance* soll ein tragendes Element der europäischen Entwicklungszusammenarbeit sein (20).

Die europäische Kommission soll Ansprüche an Investitionen von in Drittländern tätigen Firmen festlegen, welche im Auftrag der EU ausgeführt werden und aus dem Budget der Kommission oder dem „European Development Fund“ finanziert werden. Sind solche

¹⁴⁸ Siehe S. 56.

Geschäfte nicht in Übereinstimmung mit den Grundrechten des Europäischen Unionsvertrages, soll der betreffenden Firma der Zugang zu weiteren EU-Geldern („in particular from its instruments for assistance with investment in third countries“) verweigert werden. Die Kommission soll einen Bericht vorbereiten, der Klarheit darüber gibt, in welchem Masse Firmen auf diese Bedingungen aufmerksam gemacht worden sind. Die Resolution macht darauf aufmerksam, dass Firmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit schon heute verpflichtet sind, sich an die in der Lomé-Konvention festgehaltenen OECD Standards bezüglich „best aid practice“, Menschenrechten und nachhaltiger Entwicklung zu halten (22).

4. Vorschläge für weitere Aktionen auf europäischer Ebene

- Menschenrechte in Handelsabkommen

Das Parlament fordert die Kommission auf, die Konsultationen und die Kontrolle von in Drittländern tätigen Firmen mittels der „social dialogues“ innerhalb Europas und das Einbringen von Demokratie- und Menschenrechtsklauseln in Handelsabkommen mit Drittländern ausserhalb Europas zu verbessern (24). Mindestens die „ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work“ (1998) soll explizit Teil jedes künftigen Handelsabkommens der EU mit Drittstaaten werden (25). Die Kommission wird aufgefordert, mittels angemessener rechtlicher Grundlagen dafür zu sorgen, dass internationale Arbeits-, Umwelt- und Menschenrechtsnormen während der Überarbeitung des „European Company Law“ beachtet werden (inklusive der neuen „Directive on a European-incorporated company“) (26).

- Anreizsystem

Die Kommission soll in enger Zusammenarbeit mit KonsumentInnengruppen, Menschenrechts - und Umweltorganisationen (NGOs) Vorschläge für ein Anreizsystem für Firmen bezüglich der Einhaltung internationaler Standards erarbeiten. Dazu gehören das Beschaffungswesen, finanzielle Anreize, Zugang zu EU Subventionen und Publikationen im „Official Journal“ (27).

- Engagement der EU in der ILO und OECD für effektives Monitoring und Sanktionsmechanismen

Die EU soll Bemühungen gemeinsamer Zusammenarbeit zur Stärkung bestehender ILO- und OECD-Instrumente (speziell in bezug auf die zur Zeit laufende Überarbeitung der OECD-Bestimmungen) unternehmen und sich innerhalb der Vereinten Nationen für effektivere und wirkungsvollere Monitoring- und Durchsetzungsmechanismen einsetzen. Die EU soll sich - gemeinsam mit dem OECD „Committee for International Investment and Multinational Enterprises“ und dem ILO „Department for Multilateral Enterprises“ - dafür einsetzen, dass die UN „Commission on TNCs“ wiederbelebt und mit speziellen Aufgaben in Zusammenhang mit dem Monitoring und der Implementierung von Code beauftragt wird (28).

Die Kommission soll sich innerhalb der OECD, der ILO und anderen internationalen Foren für die Schaffung eines völlig unabhängigen, unparteiischen und international anerkannten Monitoringmechanismus einsetzen (29).

Das Parlament empfiehlt ausdrücklich, dass sich die EU im Zusammenhang mit Verhandlungen über Investitionsabkommen (die entweder in die OECD oder die WTO integriert werden könnten) nicht nur für die Schaffung von Rechten, sondern auch für Pflichten für multinationale Firmen einsetzt. Dabei sollen die bestehenden Mindeststandards von Umwelt-, Arbeits- und Menschenrechten berücksichtigt werden. Ein Monitoringmechanismus, der Unabhängigkeit und Neutralität garantiert, soll in ein solches Abkommen integriert werden (30).

3.2.2 Teil 2: Explanatory Statement – die Vorschläge zur Umsetzung¹⁴⁹

Dieser Teil der Resolution macht eine Bestandesaufnahme des Ist-Zustandes und formuliert Ideen zur Umsetzung der Resolution. Er lässt sich in drei Abschnitte gliedern:

- A. Ausgangslage – bisherige Bemühungen auf EU-Ebene
- B. Alternativen – der Weg über internationale Institutionen, den EuGH und neue Auslegung des EU-Vertrages
- C. Empfehlung: Ausführungen zu der im ersten Teil der Resolution verlangten EU-Monitoringplattform und dem „EU-code of conduct“

¹⁴⁹ gemeinsam formuliert von “European Round Table of Industrialists”, “World Development Movement” (England), “Clean Clothes Campaign” (Holland), “Tebtebba Foundation” (Philippinen), Resolutionspunkt 31.

A. Ausgangslage

1. EU, Codes of Conduct and Monitoring¹⁵⁰:

Bereits im Dezember 1996 hat das EU-Parlament in einem jährlichen Menschenrechtsbericht einen Verhaltenskodex für in Drittländern operierende europäische Firmen gefordert, welcher Kontroll- und Sanktionsmechanismen enthält. Ein Jahr später verabschiedete das Parlament einen Bericht über Auslandsniederlassung und Auslandsinvestitionen in Drittländern, in dem erneut die Schaffung eines Verhaltenskodex für europäische multinationale Konzerne gefordert wurde. Ebenso im Juli 1998, im Rahmen eines Berichtes über fairen Handel mit Entwicklungsländern.

Die europäische Kommission begrüßte den von SozialpartnerInnen der europäischen Textil- und Kleiderindustrie unterzeichneten „code of conduct“. Sie beurteilte ein Monitoringsystem als wichtigen Bestandteil freiwilliger Codes und vertrat die Position, dass solche Codes auf den ILO-Standards basieren sollen. Die Kommission unterstützt die Schaffung einer unabhängigen Monitoringbehörde, sieht aber keine rechtliche Basis, um verbindliche Regelungen zu schaffen.

2. Codes of Conduct and Developing Countries¹⁵¹

Untersuchungen ergaben, dass NGOs in zahlreichen südlichen Ländern das Konzept eines *European Code of Conduct* unterstützen. Die Untersuchung zeigte weiter, dass ArbeiterInnen im informellen Sektor - trotz der Schwierigkeiten der Inspektion - besonders von Codes profitieren könnten. Die Befürchtung, kleinere VertragspartnerInnen könnten wegen der Codes nicht mehr mithalten im Geschäft, wurde mit dem Argument widerlegt, kleine Einheiten würden sowieso eingehen.

Die wesentliche Schlussfolgerung der Untersuchung ist, dass der Inhalt eines Codes und der Prozess, in dem er bestimmt und implementiert wird, jene Entwicklungsländer miteinbeziehen und stärken soll, in denen der Code angewendet wird.

¹⁵⁰ EU-Resolution, S. 8.

¹⁵¹ Ibid., S. 9.

3. Why should Europe act?¹⁵²

42 der 100 weltweit führenden multinationalen Konzerne sind in Europa ansässig, nur 35 in Nordamerika. In den Vereinigten Staaten haben 85 Prozent der grossen Firmen Codes und die NAFTA beinhaltet einen Mechanismus, der Handelsverbänden und der Zivilgesellschaft ermöglicht, Beschwerden gegen Firmen vorzubringen. Der weltweit erste Code, *Social Accountability 8000*, ist in den USA entstanden.

Dies wird den manchmal geäusserten Ängsten entgegengesetzt, europäisches Aktivwerden könnte die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Firmen auf dem Weltmarkt beeinträchtigen.

Der "social dialogue" innerhalb Europas, Instrumente zur Förderung der Demokratie und Menschenrechtsklauseln in Handelsabkommen mit Drittstaaten ausserhalb Europas bieten bereits Mechanismen zur Verbesserung der Konsultation und des Monitorings europäischer Firmen in der Entwicklungswelt. Inzwischen sind Privatfirmen mit Geschäftsaktivitäten in Drittländern im Auftrag der Europäischen Union schon verpflichtet, in Übereinstimmung mit Vertragsbestimmungen über fundamentale Rechte zu handeln, und können Subjekt von Annullierungen und Kompensationsforderungen sein, wenn sie sich nicht an die Bestimmungen halten.

Die Entwicklungsstrategie zur Stärkung des Privatsektors in Entwicklungsländern, die zur Zeit in der Kommission vorbereitet wird, sollte sich spezifisch mit der Rolle von europäischen multinationalen Konzernen befassen. Die EU sollte mit den ACP (Africa, Caribbean, Pacific)-Ländern ein Investitionsabkommen aushandeln, welches das Recht der Entwicklungsländer auf "inward investment" zur Verbesserung der nationalen Kapazitäten sichert.

B: Alternativen:¹⁵³

1. Action within international institutions:

ILO- und OECD-Instrumente sollen verstärkt werden, um wirksame Monitoring- und Durchsetzungsmechanismen sowie harte Strafen für die Nichteinhaltung zu schaffen.

Es gibt Stimmen, die sich für ein verbindliches Regulierungssystem aussprechen, in welchem die Länder Firmenregistrierungen in ihrem Staat zurückweisen oder zurückziehen und den

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Ibid., S. 10ff.

Zugang zu ihren Märkten verweigern können, wenn eine Firma gegen gewisse Sozial- und Umweltstandards verstößt. Dies würde ein wirkungsvolles Monitoringsystem verlangen und vielleicht eine internationale Durchsetzungsbehörde, die das Recht hat, die Aktivitäten von multinationalen Unternehmen zu überwachen. Ein multilateraler Ansatz ist notwendig, um Vorwürfe des Imperialismus zu verhindern und die gemeinsame Beratung mit Entwicklungsländern sicherzustellen.

In jeglichen künftigen Investitionsabkommen sollen Umwelt-, Arbeits- und Menschenrechte verankert sein. Die Rechte von Unternehmen (zum Beispiel das Recht auf Kompensation im Falle der Enteignung) müssen übereinstimmen mit Rechten einer Regierung, ihre eigenen Entwicklungsstrategien anzuwenden sowie fundamentale Menschenrechte zu schützen und zu fördern. Jedes künftige Investitionsabkommen solle Mechanismen zur systematischen Überwachung von multinationalen Unternehmen und individuellen Klagen beinhalten.

2. Legal jurisdiction by European Court

Firmen, die Menschenrechtsverletzungen begehen, sollen vor Gerichten zur Verantwortung gezogen werden. Der Artikel 2 der Brussel Convention von 1968 besagt, dass eine Firma in dem Land vor Gericht gebracht werden kann, in der sie registriert ist, was von den meisten Mitgliedstaaten der EU auch so interpretiert wird.

Diese Interpretation kann vom Ministerrat übernommen werden. Ausserdem solle eine Studie darüber gemacht werden, wie das europäische Pendant zum "American Tort Claim Act" aussähe, ein 200 Jahre altes Gesetz, welches ausländischen StaatsbürgerInnen erlaubt, Zivilklagen in Fällen von Missachtung des internationalen Rechts zu erheben, und welches dazu verwendet wurde, internationale Menschenrechtsstandards direkt auf Konzerne anzuwenden. (Bsp. Mineworkers Namibia – British Court)

3. New European Legislation

Die Resolution empfiehlt (basierend auf Artikel 85, 86, 90 und 91 des EU-Vertrags), dass die europäische Gesetzgebung für Wettbewerb und staatliche Hilfe dahingehend ausgelegt wird, dass sichergestellt ist, dass Firmen mit europäischem Sitz bei ihren Aktivitäten im Ausland für das Einhalten von "core standards" verantwortlich gemacht werden. Unter dem geltenden EU-Vertrag bezieht sich diese Kompetenz nur auf die Mitgliedstaaten, es sei denn, die Mitgliedstaaten Staaten sind zu einem gemeinsamen Vorgehen (joint action) zur Ausweitung

der geltenden Regeln auf Firmen in Drittstaaten bereit. Ausgehend von der sehr starken Reaktion der EU auf den Helms-Burton Act (1996) der USA, ist ein solches Vorgehen unwahrscheinlich.

Die neue EU-Direktive zu einer "European Incorporated Company" könnte zusammen mit der Diskussion über striktere Berichterstattungsverfahren für Firmen bezüglich Sozial- und Umweltverhalten, eine Gelegenheit zur weiteren Berücksichtigung dieser Argumente bieten. In Australien werden sozialverantwortlichen Firmen Steuervergünstigungen gewährt und in Schweden werden zusätzliche Exportkredite an Firmen vergeben, welche die Standards des Umweltministeriums einhalten.

C: Empfehlung mit Ausführungen

Folgende Initiativen auf europäischer Ebene werden empfohlen:

1. Der European Code of Conduct:

Ein Model Code¹⁵⁴ für Europa soll die schon bestehenden internationalen minimalen Standards zu Umwelt, Gesundheit, Sicherheit am Arbeitsplatz, Verbot der Zwangsarbeit, Kinderarbeit, Respekt für Ureinwohner, Frauen und elementare Menschenrechte beinhalten. Der Code hat zum Ziel, die Verantwortlichkeit von Firmen zu erhöhen: Er soll auf alle Firmen mit Hauptsitz in Europa und deren VertragspartnerInnen, UnterlieferantInnen, LieferantInnen und LizenznehmerInnen weltweit anwendbar sein.¹⁵⁵

Der Code beinhaltet ein Bezugsrahmenwerk für externes Monitoring und Nachweiserbringung.

Zum weltweiten Schutz der Arbeitnehmenden soll eine Monitoringplattform geschaffen werden. Sie beinhaltet ein Beschwerdeverfahren und Förderungsinstrumente. Die Monitoring-Plattform könnte folgende Charakteristiken und Aktivitäten entwickeln:

¹⁵⁴ „A European Code of Conduct would allow the impact of codes of conduct to spread beyond a limited number of companies with the necessary motivation and capacity to develop their own system. However, it should be explicitly stated that rather than draft a new code including new laws and regulations (for which a legal basis in the treaty does not exist) it is recommended that a basic model framework code is set up which comprise already internationally agreed Minimum Applicable standards.” Resolution, S. 12.

¹⁵⁵ „Meaning any legal or natural person who contracts with the company and is engaged in a manufacturing process.“, Resolution, S. 12.

- Sie bestünde aus unabhängigen ExpertInnen und einem Vorstand, bestehend aus VertreterInnen des europäischen Handels und der Industrie sowie internationalen Handelsgewerkschaften, Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen (NGOs), auch aus dem Süden.
- Sie nähme Berichte von Firmen über das Einhalten internationaler Standards und codes of conduct entgegen, die freiwillig oder auf Verlangen verfasst werden.
- Sie nähme von örtlichen Gruppen, Gewerkschaften und GemeindevertreterInnen Beschwerden über Firmenverhalten entgegen, die freiwillig oder auf Verlangen eingereicht werden.
- Sie würde einzelne Fallstudien aufgrund der erhaltenen Informationen auswählen.
- Sie würde die Gültigkeit von Klagen und Berichten aufgrund von Anhörungsverfahren für Nachweiserbringung untersuchen.
- Anhörungsverfahren würden einen wichtigen Hintergrund für die Entwicklung internationalen Rechts bezüglich Firmenverhalten bringen.
- Sie würde die Ergebnisse jährlich veröffentlichen.

Eine Europäische Monitoringplattform soll nicht soweit gehen, dass sie Arbeitsbedingungen und Löhne in Entwicklungsländern bestimmt. Dies soll mit den ArbeiterInnen und Gewerkschaften aus dem Gastland ausgehandelt werden. Sie legt keine Arbeitsbedingungen fest. Das wird von den Gewerkschaften und Angestellten weltweit durchgeführt.

Eine rechtliche Basis für einen verbindlichen europäischen Code und Monitoring existiert noch nicht und muss erst entwickelt werden. Das europäische Parlament solle seine Forderung an die Kommission, in dieser Frage voranzukommen, erneut stellen.

2. Provisorische Europäische Monitoringplattform

Es soll – unter der Schirmherrschaft des europäischen Parlaments - eine provisorische „European Monitoring Plattform“ mit einem Beschwerdeverfahren geschaffen werden, die ebenfalls auf bestehenden internationalen Standards und Initiativen basiert. Firmen könnten die Plattform als Publicity nutzen, um ihre positiven Beiträge zu einer sozialverantwortlichen Wirtschaft hervorzuheben und sich freiwillig einem Monitoringverfahren unterziehen.

Dieses System hätte verschiedene Vorteile:

- Es verlangt keine Schaffung gänzlich neuer Infrastrukturen in der unmittelbaren Zukunft, sondern stützt sich auf die existierenden Ressourcen des Parlaments als auch auf ein vereinfachtes Verfahren ausserhalb des gerichtlichen Rahmens, jedoch mit aller nötigen Publicity.
- Das europäische Parlament würde eine Plattform für alle interessierten Parteien anbieten und das System würde die Notwendigkeit verhindern, einen „Model European Code“ zu schaffen.
- Entwicklungsländer könnten in den Konsultationsprozess miteinbezogen werden und über ihre Erfahrungen berichten.
- Konzerne, die freiwillig mitmachen, würden ihre KonsumentInnen zufrieden stellen und positive Publicity erhalten.
- Es würde einen notwendiger „Testlauf“ für die Etablierung eines unabhängigen „European Code of Conduct“ und einer European Monitoring Plattform ermöglichen.
- Publizität bleibt - in Anbetracht der Wichtigkeit von Firmenimages und der wachsenden Bedeutung des Einflusses von KonsumentInnen - das wichtigste Werkzeug.

Ein Berichterstatter könnte während eines Jahres eingesetzt werden und Berichte verschiedener AkteurInnen über Firmenverhalten entgegennehmen. Einmal jährlich, oder öfter, würden diese Fälle mittels eines Parlamenthearings – zu dem alle Interessierten eingeladen würden - an die Öffentlichkeit gebracht. Firmen würden aufgefordert, ihren Bericht bezüglich ihrer Einhaltung eines Sets von Standards vorzulegen. Betroffene, Gewerkschaften, Handel und Industrie, oder KonsumentInnengruppen und NGOs, könnten der Berichterstatterin Beschwerden vorlegen. Ein jährlicher Bericht über die Ergebnisse der Hearings würde dem Plenum vorgelegt. Damit Firmen sich engagieren, müssen Dialoge und „best practice“ ein Gewicht haben, nicht nur Beschwerden.

3.3 Aktuelle Entwicklung¹⁵⁶

Die Europäische Kommission hat die Pflicht, auf Resolution des Parlaments zu antworten, nicht aber, die Forderungen umzusetzen. Sie hat ein europäisches Institut beauftragt, im Bereich der ethischen Produktion und des ethischen Konsums zu forschen. Das ist gemäss Howitt eine Reaktion auf die Resolution.

Das Parlament hat im Budget einen Posten für die Unterstützung von Pilotprojekten und „watchdog groups“ vorgesehen und hofft, dass dieser von NGOs genutzt wird.

Dieses Jahr soll ein erstes Hearing im Parlament stattfinden. Howitt hofft, dass auf Druck von europäischen NGOs nationale Roundtables organisiert werden, die sich dem Thema „European Code of Conduct“ annehmen. Er beurteilt den Einfluss von NGOs auf die Arbeit der Kommission als sehr gross und hofft auf ihr Engagement.

Zur Zeit ist die Kommission gemäss Howitt nicht offen für das Schaffen einer rechtlichen Basis, wie sie in der Resolution vorgeschlagen wird. Ein erster wichtiger Schritt wäre die Errichtung einer provisorischen Plattform. Es handelt sich um einen langfristigen Prozess, in dem Bemühungen und Forderungen innerhalb der EU-Staaten ein wichtiger Faktor sind.

3.4 Kommentar

Die Resolution beinhaltet ein breite Palette von Vorschlägen, die einerseits sehr unterschiedlich in ihrem Ansatz sind – von Anreizsystemen über Handelsabkommen mit

¹⁵⁶ Gespräch mit Howitt.

Mindeststandards bis hin zu verbindlichen Mechanismen – und andererseits einen unterschiedlichen Zeithorizont haben.

Deutlich wird, dass sich die Resolution nicht in die Extraterritorialität wagt: Wie zu Beginn erwähnt, fanden die Vorschläge zur Auslegung der Brüsseler Konvention keine Unterstützung, und die Resolution hält in Punkt 20 fest, „dass die Verantwortung zur Durchsetzung internationaler Standards bei den Regierungen der Entwicklungsstaaten liegt“. Die Resolution weist darauf hin, dass Mechanismen zur systematischen Überwachung von multinationalen Unternehmen und die dazugehörigen Sanktionsmechanismen multilateral entwickelt werden müssen, dazu werden ILO- und OECD- Instrumente vorgeschlagen.¹⁵⁷

Die Forderungen nach langfristig verbindlichen Regelungen beziehen sich demnach nur auf die EU-Staaten. Die Resolution erwähnt, dass 42 der 100 führenden multinationalen Konzerne in Europa ansässig sind. In Europa geltende Gesetze und damit verbundene Sanktionsmechanismen können demnach weltweit einen grossen Einfluss haben. Firmen mit Sitz in der EU sollen verantwortlich gemacht werden für das Einhalten von „core labor standards“ bei Operationen im Ausland.

Es wird die Schaffung eines verbindlichen *European Code of Conduct* vorgeschlagen, an den sich jede europäische Firma halten muss. Da eine europäische Monitoringinstitution nicht realisierbar wäre,¹⁵⁸ schlägt die Resolution vor, dass jede Firma selbst für ein dem Code entsprechendes Monitoring verantwortlich ist, und dass sie dafür einen Nachweis erbringen muss. Dieser Ansatz ist sicher sinnvoll, denn er geht nicht von einem ganz neuen System aus, sondern entwickelt lediglich die Idee der freiwilligen Codes und Monitoring in Richtung Verbindlichkeit weiter. Firmen, die also bereits ein Monitoring etabliert haben, können darauf aufbauen.

Die Resolution macht keine konkreten Vorschläge für möglichen Sanktionen, verweist aber darauf, dass die Wettbewerbsregeln und Regelungen des Europäischen Gemeinschaftsvertrag (EGV) über staatliche Beihilfen so ausgelegt werden sollen, dass Firmen mit europäischem Sitz verantwortlich gemacht werden für das Einhalten von „core standards“ bei Operationen im Ausland. Die europäische Monitoringplattform ist nicht als Sanktionsinstanz konzipiert. Das Konzept basiert hauptsächlich auf der Förderung von Transparenz und dem Erzeugen von Öffentlichkeitsdruck durch die jährlich verfassten Berichte über Anhörungen und durch Fallstudien, ähnlich wie die vorgeschlagene Ombudsstelle im norwegischen Modell.

¹⁵⁷ Vgl. „Alternativen“, S. 58.

¹⁵⁸ Interview Howitt

Die Möglichkeiten der Schaffung eines EU-Codes und einer Monitoringplattform soll von der Kommission in enger Zusammenarbeit mit SozialpartnerInnen, NGOs aus Nord und Süd und VertreterInnen von „indigenous and local communities“ geprüft werden. Dieser Ansatz ist wichtig, um Vorwürfen des Protektionismus und „Imperialismus“ entgegenzuwirken, sowie die Bedürfnisse von Menschen abzuklären, die von den Konsequenzen eines EU-Codes betroffen wären. Interessant ist der Hinweis auf Untersuchungen, dass NGOs aus südlichen Ländern das Konzept eines EU-Codes unterstützen und ArbeiterInnen im informellen Sektor davon profitieren könnten. Diese Beobachtungen dienen als wichtiges Gegenargument, wenn Stimmen laut werden, die betonen, dass Entwicklungsländer keine Bereitschaft für die Implementierung von Mindeststandards zeigen, wie unter anderem die WTO-Konferenz in Seattle 1999 zeigte. Diese Ablehnung wird von Regierungsmitgliedern geäußert, gemäss den in der Resolution erwähnten Untersuchungen, aber offensichtlich nicht von ArbeiterInnen der Entwicklungsländer.¹⁵⁹

Als mittelfristige Variante wird die Einrichtung einer provisorischen *European Monitoring Platform* vorgeschlagen, die auf freiwilliger Basis beruhen würde. Diese Variante bedürfte keiner Schaffung gänzlich neuer Infrastrukturen. Man könnte sich auf die existierenden Ressourcen des Parlaments stützen, wodurch eine grössere Chance auf Umsetzung besteht, als das bei der Schaffung eines „obligatorischen“ Codes der Fall ist. Firmen könnten die Plattform nutzen, um ihren Umgang mit Codes zu demonstrieren, was den Effekt haben könnte, dass sehr viele Firmen von diesem System Gebrauch machen, um nicht einen Imageverlust wegen Nichtbeteiligung zu erleiden. Transparenz über das Bestehen von diversen Codes käme den KonsumentInnen zu gute und könnte zu einer Harmonisierung von Codes beitragen. Ein solches Provisorium wäre sehr wichtig, um Erfahrungen mit Codes und Monitoring auf europäischer Ebene zu sammeln, was für die Entwicklung eines internationalen Ansatzes und weiteren multilateralen oder nationalen Initiativen förderlich wäre.

Die Resolution fordert in Punkt 5 den Rat auf, einen gemeinsamen Standpunkt bezüglich freiwilligen „codes of conduct“ zu entwickeln. Der Vorschlag zum Inhalt eines Verhaltenskodex geht mit den „Human Rights Principles for Companies“ von Amnesty International und Human Rights Watch weiter als die meisten bestehenden „Codes of Conduct“, und will demnach die Messlatte für freiwillige Codes hoch ansetzen.

¹⁵⁹ vgl. „Codes of Conduct and Developing Countries“, S. 57.

Einen zum norwegischen Modell parallelen Ansatz verfolgen die Vorschläge zur Schaffung von positiven und negativen Anreizen bei Einhaltung, resp. Verletzung von Mindeststandards, wie Verlust von Staatsaufträgen für Projekte in Entwicklungsländern, von Steuervergünstigungen (Beispiel Australien) oder von zusätzlichen Exportkrediten (Beispiel Schweden).

Die Resolution beinhaltet eine Vielzahl von Vorschlägen und ist unklar strukturiert, so dass ihr Kernstück, die Einführung eines EU-Codes und einer Monitoringplattform, nur schwer als zentrale Idee zu verstehen ist. Durch die fehlenden Ausführungen über mögliche Sanktionen bleibt viel Interpretationsspielraum offen, so dass kritisch Gesinnte den gemässigten Vorschlag mit Negativbeispielen besetzen und als nicht praktikabel zurückweisen können.

3.5 Bestehende Instrumente und weitere Initiativen der EU

Das EU-Zollpräferenzensystem hat 1994 für den Industriesektor und 1996 für den Landwirtschaftssektor spezielle Anreize für Produkte aus Entwicklungsländern eingeführt, wenn die Gesetze des entsprechenden Landes minimale Sozial- und Umweltstandards enthalten.¹⁶⁰ Eine weitere Anpassung des Zollpräferenzensystems bezüglich der Berücksichtigung von ArbeiterInnenrechten und Umweltschutz fand 1998 statt. Um von den vorgesehenen Vorteilen profitieren zu können, muss ein Land in Übereinstimmung mit den ILO Konventionen Nr. 87 und 98 (Verhandlungsfreiheit und Gewerkschaftsfreiheit) und die Konvention Nr. 138 (Kinderarbeit) handeln.¹⁶¹

Menschenrechtsklauseln wurden in der nahen Vergangenheit in neue Handelsabkommen integriert, vor allem in Abkommen mit osteuropäischen Staaten, wie zum Beispiel Bulgarien, Rumänien, Tschechien und Slowakei. Die Menschenrechtsklausel berechtigt die EU, Menschenrechtsfragen mit den betreffenden Ländern zu diskutieren, ohne dass dies als unerlaubte Einmischung in fremde Angelegenheiten interpretiert würde.¹⁶² Im Falle von Verletzungen der Menschenrechtsklauseln hat die EU die Möglichkeit, einen Vertrag gemäss Art. 60 der Wiener Konvention über Vertragsrecht (1969) aufzukündigen. Menschenrechtsanliegen spielen auch eine Rolle bei der Entscheidung, welche

¹⁶⁰ Regulation (EC) No 3281/94 und Regulation (EC) No 1256/96. Siehe dazu auch Forcese, S. 68.

¹⁶¹ Regulation (EC) No 1154/98. Die ILO Standards gehören zu den acht in der "Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work" (18. Juni 1998) festgelegten Core Labor Standards. Die Konvention 182 über die schlimmste Form von Kinderarbeit gehört heute ebenfalls zu den Core Labor Standards.

¹⁶² Vgl. zur Diskussion über zulässige Einmischung S. 71.

Investitionsprojekte in Entwicklungsländern finanziell unterstützt werden.¹⁶³ Auch die Lomé Konvention (Abkommen mit den Entwicklungsländern aus Asien, Karibik und Pazifik) enthält allgemeine Hinweise auf fundamentale Menschenrechte.¹⁶⁴

Die Kommission hat in einem Bericht an den Rat vom November 1999 über fairen Handel festgestellt: „Fair trade labels and claims need to achieve their objectives with regard to producers from developing countries and allow consumers to make properly informed choices. There is clearly a need, therefore, to study and review how such claims and labels are currently substantiated, verified and controlled either by fair trade organisations themselves, independent bodies or others.”¹⁶⁵ Es wird aber gleich angefügt, dass die Beteiligung an jeglichen “fair trade schemes” auf freiwilliger Basis bleiben soll.¹⁶⁶ Ob das als eine Reaktion auf die Resolution Howitts, die im Bericht erwähnt wird, zu deuten ist, bleibt offen. Ein *European Code of Conduct* kann aber unter dem Begriff „fair trade schemes“ eingeordnet werden. Allerdings schlägt die Kommission vor, die Einrichtung einer „formal platform for dialogue with the fair trade movement“ in Erwägung zu ziehen.¹⁶⁷

1997 haben die Sozialpartner des Textils- und Bekleidungssektor (Euratex und ETUF) einen „code of conduct“ geschaffen, der die ILO „core labour standards“ enthält.¹⁶⁸ Ebenfalls sind die VertreterInnen des europäischen Einzelhandels, EuroCommerce und FTA (Foreign Trade Association) daran, Empfehlungen für „codes of corporate conduct“ zu entwickeln.¹⁶⁹

4. Schlussfolgerungen

Die EU-Resolution ist der erste Versuch, rechtlich verbindliche Regelungen für transnationale Konzerne zu schaffen. Abgesehen davon, dass die Frage der Durchsetzung noch präzisiert werden muss, hätte ein EU-weiter Kodex den Vorteil, dass er im ganzen EU-Raum durchgesetzt werden könnte, also einen grossen Teil der weltweit führenden transnationalen Konzerne betreffen würde, und somit einen massgeblichen Einfluss auf die Produktionsverhältnisse in Entwicklungsländern hätte. Sinnvoll scheint die Forderung, dass

¹⁶³ Thomas Cottier/ Alexandra Caplazi, “Labour Standards and World Trade Law: Interfacing Legitimate Concerns”, in: Thomas Geiser et al. (Hrg.), “Arbeit in der Schweiz des 20. Jahrhunderts”, Wien 1988, S. 485.

¹⁶⁴ siehe Erika de Wet, “Labor Standards in the Globalized Economy”, in: Human Rights Quarterly, Vol. 17, 1995, S. 445.

¹⁶⁵ „Communication from the commission to the council on fair trade“, COM (1999) 619 final, Brussels 29. Nov. 1999, S. 13. Vgl. mit Position IDARio-Bericht Schweiz zu Label, S. 87.

¹⁶⁶ Ibid., S. 14.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Ibid., S. 11.

¹⁶⁹ Gemäss mündlicher Aussage von Jochen Overmeyer, SOCAM/C&A, Düsseldorf. Es besteht bereits eine Empfehlung für Codes von der AVE, Aussenhandelsvereinigung des Einzelhandels, BRD. Auch der schweizerische Detailhandel ist an der Entwicklung eines Code beteiligt.

eine EU-Codes und die dazugehörige Monitoringplattform unter Mitwirkung von relevanten Gruppen aus Entwicklungsländern geschaffen wird. Denn vor allem Menschen aus dem Süden sollen von den besseren Arbeitsbedingungen profitieren. Werden sie nicht miteinbezogen besteht die Gefahr, dass die im Code festgelegten Grundsätze nicht umsetzbar sind, oder auch unerwünschte Effekte mit sich bringen.

Mit dem norwegischen Modell wird ein Ansatz verfolgt, dessen Umsetzung nicht Anpassungen des Rechts bedarf, wie das für die in der EU-Resolution vorgeschlagene Initiative der Fall ist, weil der Vorschlag auf freiwillige Kooperation von Firmen setzt und die Richtlinien nicht rechtlich verbindlich sind. Damit ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Durchsetzbarkeit gegeben.

Für die Schweiz ist ein rechtlich verbindlicher Code nicht geeignet, da er nicht durchgesetzt werden kann und es wahrscheinlich ist, dass transnationale Konzerne auf eine solche Massnahme mit der Verschiebung ihrer Niederlassung ins Ausland reagieren würden.¹⁷⁰

Die im norwegischen Modell präsentierten Richtlinien und Ombudsstelle stellen eine gute Möglichkeit dar, wie die Schweiz zur Förderung von Firmencodes und Monitoring, sowie zur Transparenz über bestehender Codes beitragen kann. Der Vorschlag sollte dahingehend ergänzt werden, dass eine Ombudsstelle auch gewisse Dienstleistungen für Firmen anbietet.¹⁷¹

Wie die EU könnte auch die Schweiz das Gewähren von Zollpräferenzen an Sozialstandards knüpfen und vermehrt Menschenrechtsklauseln in Handelsabkommen integrieren.

¹⁷⁰ Die Frage der Durchsetzbarkeit wird eingehend in Teil 4 besprochen.

¹⁷¹ In Teil 4, Kapitel 4.2 werden aufgrund des norwegischen Modells Vorschläge für eine schweizerische Ombudsstelle für TNCs und Menschenrechte gemacht, die bezüglich möglicher Aufgaben einer Ombudsstelle weitergehen als der norwegische Vorschlag.

TEIL 4: Möglichkeiten und Grenzen für die Schweiz

1. Einleitung

Welches sind nun die Möglichkeiten für die Schweiz, das Verhalten transnationaler Konzerne im Ausland zu beeinflussen und internationale Sozialstandards zu fördern? Wie zu Beginn dieser Arbeit gezeigt wurde, ist die Regulierung von TNCs äusserst schwierig. Einerseits wegen komplexen Firmenstrukturen, andererseits wegen verschiedener Theorien zur Definition der Nationalität transnationaler Konzerne. Richteten sich Regulierungen auf Firmen mit Sitz in der Schweiz, worunter auch diverse Tochterfirmen oder Niederlassungen von Firmen mit Hauptsitz in einem anderen Land sind, würden mögliche Sanktionen einen Eingriff in die Hoheitsgewalt eines anderen Staates darstellen. Ein TNC könnte in die Situation geraten, dass er Gesetzen mehrerer Staaten unterworfen ist, deren unterschiedlichen Inhalte sich nicht vereinbaren lassen. Beispiel: Die USA hat 1992 mit Erlassen des „Cuban Democracy Act“¹⁷² (Toricell-Act) US-Tochterfirmen in Drittländern den Handel mit Kuba untersagt. Kanada und England erliessen Blocking-Regelungen, mit denen möglichen betroffenen Firmen untersagt wurde, sich dem Diktat der USA zu unterstellen. So gelangten in Kanada und England ansässige Firmen in die Zwickmühle, dass sie in den Niederlassungsstaaten gebüsst werden konnten, wenn sie sich der US-Gesetzgebung unterwarfen, andererseits von der USA strafrechtlich verfolgt wurden, wenn sie sich nicht an die Embargo-Auflagen hielten.¹⁷³

Nehmen wir an, die Schweiz würde verbindliche Regelungen mit strafrechtlicher Verankerung für Firmen mit Sitz in der Schweiz in Form von „Swiss Business Principles“ schaffen. Eine Bekleidungsfirma mit Niederlassung in der Schweiz und Hauptsitz in Holland würde T-Shirts produzieren, die unter Verletzung des Codes hergestellt worden sind. Die Schweiz kann Sanktionen ohne das Einverständnis eines anderen Staates nur innerhalb der eigenen Staatsgrenzen durchführen, würde also beispielsweise die entsprechenden Kleidungsstücke beschlagnahmen: Holland würde Gegenmassnahmen ergreifen, die zu einem Handelskrieg oder zu einer blockierenden Situation, wie im Falle des Toricelli Act, ausarten könnten.

Im Ausland durchgeführte Sanktionen oder Sanktionen mit Rechtswirkung im Ausland sind nur durchführbar, wenn der „Sanktionsstaat“ und die Heimstaaten der betroffenen Firmen

¹⁷² Cuban Democracy Act of 1992, Title XVII, Pub. L. No. 102-484. §§ 1701 et seq.; 106 Stat. 2575.

¹⁷³ Siehe dazu ausführlich Donna Kaplowitz Rich, „US Foreign Subsidiary Trade with Cuba“ in: Cuba in the International System, Archibald Ritter/ John M. Kirk (Hrsg.), New York, 1995, S. 240 ff.

entsprechende Vereinbarungen treffen. Das Problem muss zwangsläufig auf internationaler oder zumindest multilateraler Ebene angegangen werden. Bisher haben aber Bemühungen in diese Richtung keine Früchte getragen: Wie gezeigt wurde, sehen Initiativen auf OECD- und ILO-Ebene keine Sanktionsmechanismen vor, die Idee eines UN-Verhaltenskodex für Firmen konnte nie verwirklicht werden, und die Diskussion in der WTO um die Schaffung einer „Social Clause“ ist blockiert.

Ein anderer Ansatz sind Konventionen des Europarats. Im Bereich des Umweltschutzes wurde die „Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law“¹⁷⁴ 1998 angenommen, mit deren Ratifikation die einzelnen Länder sich gegenseitig die Möglichkeit strafrechtlicher Verfahren über die Staatsgrenzen hinaus einräumen. Obwohl die Konvention bis heute noch von keinem Land ratifiziert wurde,¹⁷⁵ zeigt sie, dass in multilateralen Übereinkommen die territoriale Begrenzung staatlicher Gerichtsbarkeit überwunden werden kann. Andere Beispiele sind multilaterale Abkommen in wirtschaftsrechtlichen Bereichen, wie etwa im Wettbewerbsrecht, bei der Fusionskontrolle oder der Börsenaufsicht.¹⁷⁶

Verbindliche Regelungen mit effektiv durchsetzbaren Sanktionsmechanismen zur Regulierung des Verhaltens von TNCs sind möglich, sobald der politische Wille dazu vorhanden ist. Um nicht nur auf diese langfristige Perspektive zu setzen, müssen einzelne Staaten den verbleibenden Handlungsspielraum nutzen und Initiativen ergreifen. Der Ansatzpunkt ist die zu Beginn der Arbeit gemachte Feststellung, dass Staaten durch das Ratifizieren internationaler Menschenrechts- und Arbeitsrechtsnormen auch verantwortlich gemacht werden können für von TNCs begangenen Menschenrechtsverletzungen, wenn die staatliche Kontrolle ungenügend ist. Die Förderung des sozialverantwortlichen Firmenverhaltens kann dort ansetzen, wo Firmen etwas von der Schweiz wollen, wie zum Beispiel Risikogarantien, öffentliche Aufträge oder Steuererleichterungen. Von dieser Anknüpfung geht das vorgestellte norwegische Modell aus. Das Gewähren von Zollpräferenzen wurde im Zusammenhang mit der EU-Resolution angesprochen. Aber auch staatliche Initiativen oder Unterstützung zur Schaffung eines „corporate code of conduct“ bieten eine Möglichkeit, ein angemessenes Verhalten von Firmen zu fördern und zur Transparenz beizutragen.

¹⁷⁴ Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, European Treaty Series/172, Strasbourg, 4. Nov. 1998.

¹⁷⁵ Mündliche Aussage von Frank Schürmann, Bundesamt für Justiz, Mai 2000. Bisher wurde die Konvention von elf Staaten unterzeichnet (A, B, DK, SF, I, D, ISL, Lux, Rum, S), mindestens drei Staaten müssen die Konvention jedoch ratifizieren, damit sie in Kraft tritt.

¹⁷⁶ Siehe dazu Werner Meng, „Wirtschaftssanktionen und staatliche Jurisdiktion – Grauzonen im Völkerrecht“, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 57, H. 2/ 3, 1997, S. 270.

Damit mögliche Initiativen der Schweiz geprüft werden können, müssen auch die Grenzen definiert werden. Sobald diskutiert wird, inwiefern sich die soziale Verantwortung der Schweiz über die Staatsgrenzen hinaus erstrecken soll, werden widersprüchliche Zielkonflikte von Wirtschafts- und Menschenrechtsinteressen sichtbar, die unvermeidlich sind. Jedoch können institutionelle Mechanismen ausgebaut werden, die gewährleisten, dass menschenrechtspolitische Aspekte konsequent in die Wirtschaftspolitik miteinbezogen werden.

2. Das Problem der Extraterritorialität

2.1 Vorbemerkungen

Das Wahrnehmen von Verantwortung in Bereichen, die ausserhalb der Staatsgrenzen liegen, wird oft mit „extraterritorial“ bezeichnet. Ein Begriff, der zwar korrekt ist, da sich die Verantwortung auf Sachverhalte ausserhalb (extra) des Territoriums bezieht, aber oft auch mit „extraterritorialer Jurisdiktion“ gleichgesetzt wird, mit dem die Gerichtsbarkeit ausserhalb der Staatsgrenzen gemeint ist. Die Ausdrücke „extraterritorial“ oder „extraterritoriale Jurisdiktion“ sind in der Schweiz negativ besetzt, da sie stark mit den USA in Verbindung gebracht werden. Die Vereinigten Staaten haben in der Vergangenheit ihren Jurisdiktionsbereich in zahlreichen Fällen unilateral über ihr Territorium ausgeweitet und dadurch heftige Kontroversen mit Europa, Kanada und anderen Handelspartnern ausgelöst.¹⁷⁷ In der Nationalratsdebatte um die Schaffung einer Ombudsstelle für Menschenrechte im Herbst 1999, war ein Einwand gegen eine solche Institution – unter der Annahme, dass in deren Aufgabenbereich auch Themen wie etwa die Exportrisikogarantie für das Drei-Schluchten Projekt fallen – eine „Institution mit extraterritorialer Wirkung als Sittenrichterin über die ganze Welt entspricht nicht unseren Vorstellungen“.¹⁷⁸ Auch von der norwegischen Regierung wurden in bezug auf den Vorschlag für eine Ombudsstelle Bedenken über mögliche Kollisionen mit internationalem Recht und anderen nationalen Gesetzgebungen geäussert. Dies, obwohl die vorgesehenen Richtlinien nicht rechtlich verbindlich wären. Der Hinweis auf Extraterritorialität kann leicht dazu missbraucht werden, von der eigentlichen

¹⁷⁷ So zum Beispiel im Pipeline-Embargo 1982, Toricelli Act 1992, Helms-Burton Act 1996 (mit dem Helms-Burton Act gingen die USA noch weiter, indem sie das Embargo nicht wie beim Toricelli Act „nur“ auf US-Tochterfirmen ausdehnten, sondern zusätzlich weltweit allen Privatpersonen und Firmen verboten, Geschäfte mit seit 1959 enteigneten Gütern zu machen. Entsprechende Verstösse sollten vor einem US-Gericht prozessiert werden können).

¹⁷⁸ Votum von Nationalrat Oskar Fritschi, Nationalratssession, zehnte Sitzung, Amtliches Bulletin 98.445, 4. Okt. 1999.

Verantwortung abzulenken und völkerrechtliche Aspekte als Argument für Passivbleiben zu verwenden. Daher scheint es wichtig zu klären, was extraterritoriale Jurisdiktion ist und unter welchen Umständen sie zulässig, respektive unzulässig ist sowie darauf einzugehen, was unter „Interventionsverbot“ oder dem „Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates“ verstanden wird.

2.2 Das Interventionsverbot und die Menschenrechte

Grundsätzlich gilt im Völkerrecht das allgemeine Interventionsverbot,¹⁷⁹ das Verbot, sich in die inneren Angelegenheiten einzumischen. Unstreitig fällt hierunter die Anwendung militärischen oder sonstigen physischen Zwangs gegen einen anderen Staat und die Drohung hiermit.¹⁸⁰ „Unterhalb dieses Gewaltverbots ist jedoch in neuerer Zeit, in der die vermehrten internationalen Verflechtungen der Staaten auch die Einwirkungsmöglichkeiten der Staaten in andere Staaten vergrössert haben, erheblicher Streit darüber entstanden, wo die Grenze zwischen erlaubtem Verhalten und verbotener Intervention verläuft.“¹⁸¹ Nach Meng besteht Einigkeit darüber, dass eine rein politische Einflussnahme nicht ausreicht, um unter das Interventionsverbot zu fallen.¹⁸²

Zu den „inneren Angelegenheiten“ eines Staates gehören nach Schläppi/ Kälin nur diejenigen Bereiche, die durch das Völkerrecht nicht geregelt sind und die deshalb im Ermessensbereich der Staaten bleiben: „Im Bereich der Menschenrechte nimmt dieser Freiraum nicht nur wegen der tendenziellen Ausdehnung des Völkergewohnheitsrechtes, sondern auch der gleichzeitigen starken Zunahme der Vertragsparteien bei den wichtigsten universellen Verträgen immer mehr ab.“¹⁸³ Im Ergebnis könnten sich Staaten im Bereich der Menschenrechte grundsätzlich nicht mehr darauf berufen, dass Kritik an ihrem Verhalten eine

¹⁷⁹ Am 21.12.1965 beschloss die Generalversammlung der Vereinten Nationen die „Declaration on the inadmissibility of intervention in the domestic affairs of states and the protection of their independents and sovereignty“, Res. 2131 (XX), UN-Doc. GAOR 20th Session, Suppl. No 14, 11. Dort heisst es, dass kein Staate das Recht hat, direkt oder indirekt, aus welchem Grund auch immer, in die internen oder externen Angelegenheiten irgendeines anderen Staates zu intervenieren. Erfasst sind die bewaffnete Intervention ebenso wie alle anderen Formen der Interferenz oder der versuchten Drohung gegen den Bestand eines Staates oder gegen seine politischen, wirtschaftlichen oder kulturellen Elemente (Ziff. 1). Eine der Konsequenzen dieses Interventionsverbot ist das Verbot, einen anderen Staat mit wirtschaftlichen, politischen oder anderen Mittels zu zwingen, damit er die Ausübung seiner souveränen Rechte nach dem Willen des zwingenden Staates gestaltet (Ziff. 2). Siehe Meng 1994.

¹⁸⁰ Ibid., S. 68.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Erika Schläppi/Walter Kälin, „Schweizerische Wirtschaftshilfe und internationale Menschenrechte“, Synthesebericht, 3. März 2000, S. 6.

völkerrechtlich verbotene Intervention darstelle.¹⁸⁴ Denn durch die Ratifikation von Menschenrechtskonventionen, macht ein Staat diese Rechte zur internationalen Angelegenheit. Das selbe gilt für Menschenrechtsgarantien, welchen völkerrechtlicher Charakter zukommt, wie etwa das Genozidverbot, Verbote von Sklavenhandel und Sklaverei, von Folter und unmenschlicher Strafe oder Behandlung, die Verbote willkürlicher Tötung, des Verschwindenlassens von Personen und schwerer Körperverletzung, die Verbote von systematischer Rassendiskriminierung und willkürlichem Freiheitsentzug oder das Verbot systematischer und schwerer Verletzung anderer Menschenrechte. Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge ist eine der staatlichen Souveränität entzogene Angelegenheit.¹⁸⁵

Zwei wichtige internationale Menschenrechtsinstrumente sind heute die UNO-Pakte von 1966 über bürgerliche und politische Rechte, sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die in der Schweiz seit 1992 in Kraft sind.¹⁸⁶ Damit wurde die Grundlage für bilaterale Interventionen gegenüber anderen Staaten rechtlich verstärkt: Von einem Vertragspartner darf ein Staat jederzeit die Einhaltung von Vertragsbestimmungen fordern, ohne sich einer verbotenen Einmischung in die inneren Verhältnisse des betroffenen Staates schuldig zu machen.¹⁸⁷ Der Bundesrat führte in der Botschaft zur Ratifikation der beiden internationalen Pakte aus, damit würde „vor allem ein wichtiges Anliegen unserer Aussenpolitik im universellen Rahmen verwirklicht“, dieser Schritt habe „deshalb nicht das vorrangige Ziel, den Schutz der Menschenrechte in der Schweiz auszubauen“.¹⁸⁸

Aus dem Völkerrecht ergibt sich die Staatenverantwortlichkeit, die Pflicht jedes Vertragsstaates zur Vertragserfüllung gegenüber anderen Vertragspartnern. Im Recht der Staatenverantwortlichkeit wird grundsätzlich anerkannt, dass ein Staat, der einen anderen

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Schläppi/Kälin, Entwurf, S. 21.

¹⁸⁶ Pakt I: Internationaler Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vom 19. Dez. 1966, SR 0.103.1 und Pakt II: Internationaler Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte vom 19. Dez. 1966, SR 0.103.2, beide für die Schweiz in Kraft seit dem 18. Sept. 1992. Das zweite Fakultativprotokoll zum Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe vom 15. Dez. 1989, 0.103.22 ist in der Schweiz am 16. Sept. 1994 in Kraft getreten. Weitere für die Schweiz relevante Konventionen/Übereinkommen: Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) (Beitritt 1978); Konvention vom 25. September 1926 gegen Sklaverei; Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen oder Strafen (in Kraft seit 26. Juni 1987); Internationales Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (in Kraft seit 29. Dezember 1994); Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte der Kinder (in Kraft seit 26. März 1997); Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frauen (in Kraft seit 26. März 1997); verschiedene internationale Übereinkommen in den Bereichen Flüchtlingswesen (Flüchtlingskonvention), und einige europäische Übereinkommen (Folterkonvention von 1951). Stand: Februar 1999, aufgelistet in: Monika Näf/ Mirjam Bütler, „Eine Menschenrechtskommission für die Schweiz?“, Bern 1999, S. 20.

¹⁸⁷ Schläppi/Kälin, Synthesebericht, S. 6.

¹⁸⁸ Botschaft betreffend Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 vom Januar 1991, BBl 1991 I 1190, zitiert in: Schläppi/Kälin, Entwurf, S. 9.

Staat bei der Begehung einer unrechtmässigen Handlung unterstützt, sich mitverantwortlich macht – moralische Unterstützung oder Anstiftung werden davon jedoch nicht erfasst.¹⁸⁹

Schläppi/Kälin formulieren drei Voraussetzungen für eine solche Mitverantwortung:¹⁹⁰

1. Die Unterstützung des Geberstaates erreicht ein substantielles Ausmass (dem Empfängerstaat wird es leichter gemacht, Verletzungshandlungen zu begehen).
2. Der Geberstaat muss wissen, dass er mit der Unterstützung Menschenrechtsverletzungen erleichtert. (Ob ein solches Wissen allein genügt, oder ob ein eigentlicher Vorsatz des Geberstaates zur Unterstützung einer Verletzung notwendig ist, bleibt offen).
3. Der Empfängerstaat verwendet die erhaltenen Mittel für die Verletzungshandlung.

Diese Ausführungen zeigen, dass die Schweiz im Bereich der Menschenrechte Verpflichtungen eingegangen ist, die verlangen, dass die Schweiz Menschenrechtsverletzungen nicht unterstützt oder fördert, und die es der Schweiz ermöglichen, sich im Falle von Menschenrechtsverletzungen in die Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen. Die Schweiz hat einen Handlungsspielraum für die Durchführung von Sanktionen. Beispiele:

- Aussenwirtschaftspolitische oder entwicklungspolitisch motivierte Unterstützung muss dann verweigert werden, wenn sie die Begehung von Menschenrechtsverletzungen im Ausland erleichtern würde (Sanktionen gegenüber Firmen im Inland).
- Die Schweiz kann Menschenrechtsklauseln in Handelsabkommen integrieren und Handelsbeziehungen ab- oder unterbrechen, wenn die Bestimmungen verletzt werden (Sanktionen gegenüber Staaten).
- Die Schweiz kann im Rahmen des Pakt II eine Staatenbeschwerde gegen einen anderen Vertragsstaat einreichen.

Sanktionen im Ausland (Auslandvollstreckung) sind nur möglich, wenn solche in bilateralen oder multilateralen Abkommen vorgesehen sind.¹⁹¹ Im Allgemeinen ist zu überlegen, ob Sanktionen zum gewünschten Ziel führen oder nicht positive Massnahmen dienlicher sind. Auf jeden Fall darf sich die Schweiz nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligen oder sie unterstützen. Im Falle von Wirtschaftshilfe ist die Verbindung zwischen Unterstützung und Menschenrechtsverletzungen oft nur indirekt herzustellen, obwohl sie in der Praxis

¹⁸⁹ Schläppi/Kälin, Synthesebericht, S. 7.

¹⁹⁰ Abgeleitet aus den Entwürfen der Internationale Law Commission, die im Auftrag der UNO eine vertragsrechtliche Regelung der Staatenverantwortlichkeit anstrebt. Siehe Schläppi/ Kälin, Synthesebericht, S. 7.

¹⁹¹ Vgl. dazu die folgenden Ausführungen zur extraterritorialen Gerichtsbarkeit, S. 74.

offensichtlich besteht. Daraus ergibt sich nach Schläppi/Kälin eine politische Mitverantwortung: „Der Geberstaat hat hier zweifellos kein Interesse, das problematische Verhalten einer Regierung oder der wirtschaftlichen Akteure politisch zu legitimieren“.¹⁹²

2.3 Extraterritoriale Gerichtsbarkeit

Extraterritorialität kann nicht gleichgesetzt werden mit dem Begriff „Extraterritoriale Gerichtsbarkeit“, welcher folgende Sachverhalte zusammenfasst:¹⁹³

1. Staaten können Auslands Sachverhalte zum Tatbestand von Rechtsfolgen im Inland machen, wie dies etwa im Steuerrecht geschieht (Auslandanknüpfung)
2. Staaten können Rechtsfolgen für das Ausland statuieren, wie zum Beispiel das Verbot einer Unternehmensfusion im Ausland (Auslandsregelung)
3. Staaten können Rechtsakten im Ausland vornehmen (Auslandsvollstreckung)

In den ersten beiden Fällen können Rechtsfolgen an den Auslandtatbestand nur im Inland geknüpft und durchgesetzt werden, wodurch aber ein Verhalten im Ausland sanktioniert wird und damit auch gesteuert werden soll. Im letzten Fall kann die extraterritoriale Jurisdiktion ohne Zustimmung des betroffenen Staates nicht rechtmässig vollstreckt werden.

Das Völkerrecht verbietet nicht grundsätzlich, dass Staaten Sachverhalte im Ausland regeln und diese Regelungen auch durchsetzen, selbst wenn es sich um Handlungen von Ausländern handelt. Es bedarf allerdings eines hinreichenden Anknüpfungspunktes nach dem **Territorialitäts-, Personalitäts- und Schutzprinzip** (aus dem internationalen Strafrecht) oder dem **Auswirkungsprinzip** (effects doctrine). Letzteres wird insbesondere von den USA und der amerikanischen Völkerrechtslehre als zulässige Anknüpfung gesehen, ist aber nicht unumstritten.¹⁹⁴ Im öffentlichen Wirtschaftsrecht (Antitrust) zwischen den USA und der EU ist das Auswirkungsprinzip nach Meng gewohnheitsrechtlich anerkannt. Jedoch handle es sich um einen Bereich, in dem noch keine feste völkerrechtliche Regel über die Materien des

¹⁹² Schläppi/Kälin, Synthesebericht, S.7.

¹⁹³ Wo nicht anders zitiert, sind die Ausführungen entnommen aus Werner Meng 1997, S. 290 ff.

¹⁹⁴ Siehe dazu Clauss Kress/ Jochen Herbst, „Der Helms-Burton Act aus völkerrechtlicher Sicht“, in Recht der internationalen Wirtschaft (RIW), 43. Jg., Nr. 8, Heidelberg 1997, S. 634: „So gelingt es dem EuGH zuletzt im Zellstoff-Fall, (1988) ECR 5193, 5243, eine Entscheidung für oder gegen das Auswirkungsprinzip zu vermeiden. Dagegen hat sich die Kommission ebenso für das Auswirkungsprinzip ausgesprochen wie die EuGH-Generalanwälte Mayras (zum Farbstoff-Fall), (1972) ECR 655, 687-694, und Darmon (zum Zellstoff-Fall, (1988) ECR 5193, 5220-5224.“

Wirtschaftsrechts hinaus vorlägen.¹⁹⁵ Nach dem **Auswirkungsprinzip** können Auslandsachverhalte, die auf Sachverhalte im Inland eine Auswirkung haben, unter gewissen Voraussetzungen sanktioniert werden: „A state has jurisdiction to prescribe rules of law with respect to conduct outside its territory that has or is intended to have substantial effect within its territory, at least when the exercise of that jurisdiction is reasonable in all the circumstances”.¹⁹⁶ Diese Definition der Voraussetzungen lässt einen grossen Interpretationsspielraum offen und hat in der Vergangenheit zu massiven Kontroversen in der internationalen Gemeinschaft geführt. So zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Helms-Burton Act: Die USA argumentierten, wenn Firmen mit Sitz in Drittstaaten mit enteigneten Gütern in Kuba Handel („trafficking“) trieben, hätte das direkte Auswirkungen in den USA. Denn es werde für Kompensationsberechtigte im Inland schwieriger, ihr Eigentum zurückzufordern, wenn es in sich in den Händen von (juristischen) Personen aus Drittstaaten befände – „trafficking“ müsse demnach auch im Ausland bekämpft werden.¹⁹⁷

Im Zusammenhang mit der in dieser Arbeit behandelten Problematik des Verhaltens transnationaler Konzerne bezüglich Menschenrechten, fände die Anwendung des Auswirkungsprinzip heute keine Zustimmung, da die Auswirkung im Land sich auf die ethischen Grundwerte bezieht und nicht auf einen bestimmten Sachverhalt.

Das Abstützen auf das **Personalitätsprinzip**, welches völkerrechtlich auf der gleichen Stufe steht wie das Territorialitätsprinzip,¹⁹⁸ ist als hinreichender Anknüpfungspunkt für das Problem der Firmenregulierung im Ausland im Völkerrecht höchst umstritten. Die USA sind mit ihren Bestimmungen zum Verhalten von US-Tochterfirmen im Ausland im Zusammenhang mit dem Pipeline-Fall, oder dem Embargo gegen Kuba auf grossen Widerstand gestossen, weil sie ihre Gesetzgebung auf nicht in den USA registrierte Tochterunternehmen von US-Mutterfirmen ausgedehnt haben. Aufgrund des Personalitätsprinzips lassen sich auch Vorgänge der nationalen Regierungsgewalt unterwerfen, an denen Akteure im Ausland unmittelbar beteiligt sind, welche die Staatszugehörigkeit des regelnden Staates haben. Wird aber eine Tochterfirma nach den im Ausland geltenden Gesetzen gegründet, ist das Personalitätsprinzip als Anknüpfungspunkt kontrovers. Die

¹⁹⁵ Meng, 1997, S. 302.

¹⁹⁶ Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States §§402(1) (c), 403 (1987). Das Auswirkungsprinzip wird durch diese sogenannte „Restatement“-Formel aus dem amerikanischen Recht begründet.

¹⁹⁷ Brice M. Clagett, „Titel III of the Helms-Burton Act is Consistent with International Law“, in: American Journal of International Law (AJIL), vol. 90, Lancaster 1996, S. 434-440.

¹⁹⁸ Meng 1997, S. 293.

Bestimmung der Staatsangehörigkeit nach der Gründungstheorie¹⁹⁹ oder nach der Sitztheorie²⁰⁰ sind völkerrechtlich zwar anerkannt, Streit herrscht aber über die Kontrolltheorie, nach der die tatsächliche unternehmerische Leistungsmacht und Einflussnahme seitens des Unternehmens im Ausgangsstaat massgebend ist für die Nationalität eines Unternehmens.²⁰¹ Im Zusammenhang mit dem Urteil des IGH im Barcelona Traction-Fall²⁰² wurde diskutiert, ob die Zuordnung von Regelungszuständigkeiten zugunsten eines Durchgriffs auf ausländische Konzerneinheiten durchbrochen werden kann, wenn mit der Errichtung selbständiger Unternehmensteile missbräuchliche Ziele verfolgt, insbesondere rechtliche Anforderungen des Heimatstaates des Mutterunternehmens umgangen werden sollten.²⁰³

Auch das **Schutzprinzip** kann in diesem Zusammenhang nicht als hinreichender Anknüpfungspunkt dienen. Gehen wir davon aus, dass ein Staat den Export von Gütern, die unter Verletzung einer von ihm unterzeichneten Konvention oder eines erlassenen Gesetzes produziert wurden, einschränken oder verbietet würde. Der von der Massnahme betroffene Staat könnte sich auf die Abkommen des WTO/GATT²⁰⁴-Recht berufen. Dieses Vertragswerk lässt zwar „allgemeine Ausnahmen“ für den Schutz nationaler Sicherheit (Art. XXXI, GATT) und andere Bereiche betreffende Massnahmen zu (Art. XX), die aber im angenommenen Fall nicht zutreffen. Auf die durch das GATT gesetzten Grenzen des staatlichen Handlungsspielraums wird im nächsten Kapitel noch näher eingegangen.

Extraterritoriale Jurisdiktion ist nicht generell unzulässig und in einer globalisierten Welt, in der die Wirtschaft grenzüberschreitend ist, unumgänglich. Multinationale Unternehmungen können mit der Territorialhoheit nicht mehr ausreichend erfasst werden.²⁰⁵ In diversen Bereichen des internationalen Rechts sind Kompromisse darüber entstanden, unter welchen Bedingungen und bezüglich welcher Sachverhalte extraterritoriale Jurisdiktion akzeptiert ist. Die vielen bestehenden Grauzonen im Völkerrecht führen zu heftigen Debatten und die USA versuchen immer wieder, diese Lücken zu schliessen, indem sie ihre Variante der extraterritorialen Jurisdiktion als rechtmässig definieren. Auf diesem Weg versuchen sie,

¹⁹⁹ Für die Nationalität ist der Staat ausschlaggebend, nach dessen Recht die juristische Person gegründet wurde.

²⁰⁰ Für die Nationalität einer juristischen Person ist das Recht desjenigen Staates entscheidend, in dem die Hauptverwaltung ihren Sitz hat.

²⁰¹ Meng 1994, S. 325.

²⁰² Barcelona Traction Case (Belgium vs. Spain), ICJ Rep. 1970, S. 3 ff.

²⁰³ Rublack, S. 250.

²⁰⁴ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), Genf 30. Oktober 1947, BBl 1959 I 625.

²⁰⁵ Werner Meng 1994, S. 108.

völkerrechtliches Gewohnheitsrecht in ihrem Sinne entstehen zu lassen. Ein Verhalten, das sich die Weltmacht USA leisten kann, nicht aber die Schweiz. Wenn die Industrienationen von der Notwendigkeit der Regelung neuer Bereiche der extraterritorialen Jurisdiktion überzeugt sind, wird dies passieren. Das Völkerrecht befindet sich in einem ständigen dynamischen Prozess.

Um auf den Ausgangspunkt zurückzukommen, auf das Argument, der Staat dürfe sich nicht in die Angelegenheiten anderer Staaten einmischen, soll hier nochmals betont werden, dass offensichtlich der Handlungsspielraum von Staaten bezüglich ihrer Jurisdiktion in ausserterritorialen Angelegenheiten durch das Völkerrecht begrenzt ist, nicht aber das Wahrnehmen von Verantwortung bezüglich der Rechte von Menschen in anderen Staaten generell. Wie oben gezeigt wurde, sind heute diverse Menschenrechte der Souveränität von Staaten entzogen. Die Bedenken, welche im Zusammenhang mit den Vorschlägen zur Schaffung einer Ombudsstelle für Menschenrechte geäussert wurden, sind nicht angebracht.²⁰⁶

Werden Wirtschaftsförderung und Wirtschaftshilfe an Menschenrechte geknüpft oder vom Staat als Bedingung für staatliche Förderung und Unterstützung definiert, ist das nicht extraterritoriale Jurisdiktion. Wenn Firmen mit Niederlassung in der Schweiz aufgerufen werden, ihr Verhalten im Ausland nach einem bestimmten Massstab zu gestalten, ist dies dann nicht extraterritorial, wenn entsprechende Regelungen unverbindlich sind. Werden jedoch rechtlich verbindliche Massnahmen getroffen, muss unterschieden werden, ob die vorgesehenen Sanktionen auch Rechtswirkung im Ausland entfalten, also ein anderes Hoheitsgebiet betreffen, oder nicht. Angenommen, die Schweiz würde einen rechtlich verbindlichen Code für Firmen mit Niederlassung in der Schweiz schaffen, wie das in der EU-Resolution auf europäischer Ebene vorgeschlagen wird, müssten diese Firmen belegen können, dass die Kontrolle des Codes durch ein Monitoringsystem gewährleistet ist. Im Strafrecht verankerte Sanktionsmechanismen würden zu Kollisionen mit dem Recht und Politik anderer Staaten führen. Jedoch hätte die Schweiz die Möglichkeit, Firmen, welche die Einhaltung des Codes nicht belegen können, den Zugang zu wirtschaftsfördernden Massnahmen zu versperren. Dieser verbindliche Ansatz scheint jedoch auf nationaler Ebene nicht sinnvoll, da damit zu rechnen wäre, dass Unternehmen ihre Hauptsitze oder Tochterfirmen ausserhalb der Schweizer Grenze verschieben. Ein verbindlicher *European Code of Conduct* hat im Gegensatz zu einem „Swiss Code of Conduct“ - nebst den im

²⁰⁶ Vgl. S. 70.

gesamten europäischen Raum durchführbaren Sanktionen - den Vorteil, dass die Alternativen für das Verschieben von Firmenniederlassungen kleiner sind.

3. Durch das WTO/GATT-Recht gesetzte Grenzen

3.1 Importregulierungen

Als Lösungsansatz für das Problem der Einhaltung von Sozialstandards ist es naheliegend, produktbezogen zu denken: Ein Produkt, welches nicht unter Einhaltung der internationalen Menschenrechts- und Arbeitsrechtsstandards produziert worden ist, wird nicht in die Schweiz importiert oder mit Strafzöllen belegt; Produkten, die unter Einhaltung dieser Standards produziert wurden, werden Zollerleichterung gewährt; für jedes in die Schweiz eingeführte Produkt wird eine Lifecycle-Information²⁰⁷ verlangt, damit die KonsumentInnen informiert sind, auf welche Weise, unter welchen Umständen, mit welchem Material und wo ein bestimmtes Produkt produziert wurde.

Grenzen nach WTO/GATT-Recht:²⁰⁸

Freiwillige Vermerke auf Produkten über den Herstellungsprozess (Lifecycle Information) sind nach GATT unproblematisch. Sie fallen nicht in den Bereich der Importregulierung, solange sie nicht als Bedingung für die Einfuhr eines Produktes gefordert werden.

Dieser Spielraum betreffend Importregulierungen ist nach GATT äusserst gering²⁰⁹. Das GATT will einen möglichst ungehinderten Warenverkehr ermöglichen und Protektionismus abbauen. Zentral für das GATT sind die Art. I (Meistbegünstigung) und Art. III (Inländerbehandlung). Die Meistbegünstigung besagt, dass alle Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte oder Befreiungen, die von einem Vertragspartner für ein Erzeugnis gewährt werden, das aus irgendeinem anderen Land stammt oder für irgendein anderes Land bestimmt ist, sofort und bedingungslos auch auf jedes gleichartige Erzeugnis ausgedehnt werden, das aus den Gebieten anderer Vertragspartner stammt oder für sie bestimmt ist.²¹⁰ Der Artikel

²⁰⁷ Wird im norwegischen Modell vorgeschlagen, vgl. S. 45.

²⁰⁸ Im Folgenden nur noch GATT genannt.

²⁰⁹ Die folgenden Ausführungen beziehen sich nicht auf das Zollpräferenzensystem, auf das auf S. 56 noch eingegangen wird.

²¹⁰ GATT, Art. I (Allgemeine Meistbegünstigung), „Abs. 1: Alle Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte oder Befreiungen, die von einem Vertragspartner für ein Erzeugnis gewährt werden, das aus irgendeinem anderen Land stammt oder für irgendein anderes Land bestimmt ist, werden sofort und bedingungslos auch auf jedes gleichartige Erzeugnis ausgedehnt, das aus den Gebieten anderer Vertragspartner stammt oder für sie bestimmt ist. Diese Bestimmung bezieht sich auf Zölle und andere Abgaben jeder Art, welche die Einfuhr oder Ausfuhr belasten oder anlässlich der Einfuhr oder Ausfuhr erhoben werden, sowie auf diejenigen, welche die

über die Inländerbehandlung legt fest, dass die Vertragspartner anerkennen, dass die Steuern und andere__innere Abgaben, ebenso wie die Gesetzesbestimmungen, Verwaltungsanordnungen und Vorschriften bezüglich des Verkaufs, des Verkaufsangebotes, des Ankaufs, der Beförderung, der Verteilung oder Verwendung von Erzeugnissen auf dem Inlandsmarkt sowie die inländischen Kontrollmassnahmen bezüglich der Mengen oder der einzuhaltenden Verhältnisse bei der Mischung, der Verarbeitung oder Verwendung bestimmter Erzeugnisse nicht auf die eingeführten oder inländischen Waren zum Zwecke des Schutzes der inländischen Erzeugung angewendet werden dürfen.²¹¹

Es gibt Schutzklauseln, die zulassen, dass mengenmässige Beschränkungen bei der Einfuhr gemacht werden, wenn zum Beispiel ein Wirtschaftssektor gefährdet ist (Art. XIX) oder die Zahlungsbilanz (Art. XII), und Ausnahmeregelungen bezüglich des Imports von einzelnen Produkten (Art. XX). Letzteres wird hier genauer angeschaut: Ein Produkt, welches unter Einhaltung internationaler Sozialstandards produziert wurde, wird als gleichartiges Erzeugnis, wie in Art. I formuliert, angesehen wie ein Produkt, welches unter Verletzung solcher Standards produziert wurde. Denn grundsätzlich ist entscheidend, ob das Produkt nicht zur Schädigung der KonsumentInnen führt, und nicht, ob der Produktionsprozess zur Schädigung der am Herstellungsprozess Beteiligten führt.

Die in Artikel XX definierten Ausnahmen sind: (es werden nur die hier relevanten aufgezählt)²¹²

zwischenstaatliche Überweisung von Geldmitteln zur Bezahlung der Einfuhr oder Ausfuhr belasten, auf die Art der Erhebung dieser Zölle, Steuern oder anderen Abgaben, auf die Gesamtheit der Vorschriften und Förmlichkeiten für die Einfuhr oder Ausfuhr sowie auf alle anderen Fragen, die in den Ziffern 2 und 4 des Artikels III behandelt werden.“

²¹¹ GATT, Art. III, Abs. 1 (Gleichbehandlung mit Inlandswaren in bezug auf die Besteuerung und andere gesetzliche Bestimmungen).

²¹² Die gesamten unter Art. XX aufgeführten zugelassenen Massnahmen sind: (a) necessary to protect public morals; (b) necessary to protect human, animal or plant life or health; (c) relating to the importation or exportation of gold or silver; (d) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement, including those relating to customs enforcement, the enforcement of monopolies operated under paragraph 4 of Article II and Article XVII, the protection of patents, trade marks, and copyrights, and the prevention of deceptive practices; (e) relating to the products of prison labour; (f) imposed for the protection of national treasures of artistic, historic or archaeological value; (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption; (h) undertaken in pursuance of obligations under any intergovernmental commodity agreement which conforms to criteria submitted to the contracting parties and not disapproved by them or which is itself so submitted and not so disapproved; (i) involving restrictions on exports of domestic materials necessary to ensure essential quantities of such materials to a domestic processing industry during periods when the domestic price of such materials is held below the world price as part of a governmental stabilization plan; Provided that such restrictions shall not operate to increase the exports of or the protection afforded to such domestic industry, and shall not depart from the provisions of this Agreement relating to non-discrimination.

- a) Schutz der öffentlichen Moral
- b) Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Personen und Tieren oder die Erhaltung des Pflanzenwuchses
- e) bezüglich Waren, die in Gefängnissen hergestellt werden
- g) Schutz natürlicher Hilfsquellen, bei denen die Gefahr der Erschöpfung besteht

Die Schutzmassnahmen dürfen nicht in diskriminierender Weise durchgeführt werden.

Ausnahmen zum Schutz der Gesundheit (b) werden bis heute nur bezüglich der KonsumentInnen zugelassen. Punkt e) ist der einzige, der sich ganz konkret auf Arbeitsbedingungen, resp. auf den Herstellungsprozess bezieht. Bisher gibt es keine GATT-Panel-Entscheide, welche die Diskussion um Arbeitsnormen enthält, die theoretisch auch unter Punkt a) und b) subsumiert werden könnten. Jedoch gibt es Fälle, in denen geklärt wurde, inwiefern Massnahmen bezüglich des Schutzes von Tieren zugelassen sind, die sich auf den Produktionsprozess beziehen:

Im sogenannten Tuna Dolphin Fall (1994) argumentierten die USA, da beim Fangen von Thunfisch mit gewissen Fangmethoden auch Delphine getötet würden, müssten sie im Sinne von Art. XX, g) Massnahmen ergreifen („Dolphin-safe“-Zertifikate bei der Einfuhr von Thunfisch). Das Panel lehnte damals die Zulässigkeit der Massnahme unter Art. XX, g) ab. Im Shrimp Turtle Fall (1998) – die USA verlangten für die Einfuhr von Crevetten und Crevettenprodukten eine Zertifizierung, die belegen konnte, dass die Crevetten ohne Gefährdung von Schildkröten gefangen wurden – blieb das Panel bei seiner Argumentation, diese Massnahme falle nicht unter Art. XX g), der Appellate Body (Berufungsinstanz) aber entschied, die Massnahme sei zum Schutz „natürlicher Hilfsquellen“ (g) zulässig, sei aber in „diskriminierender und willkürlicher Weise“²¹³ angewendet worden und deshalb GATT-widrig.²¹⁴

²¹³Art. XX GATT, Ausnahmen können gemacht werden „unter dem Vorbehalt, dass die nachstehenden Massnahmen nicht in einer Weise durchgeführt werden, dass sie ein Mittel zur willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen den Ländern, bei denen die gleichen Verhältnisse vorliegen, oder eine verschleierte Beschränkung im internationalen Handel darstellen, soll keine Bestimmung des vorliegenden Abkommens so ausgelegt werden, dass sie einen Vertragspartner hindern würden, folgende Massnahmen zu beschliessen oder durchzuführen. (...)“.

²¹⁴ Report of the Appellate Body, „United States – Import Prohibition of Certain Shrimps and Shrimp Products“, WT/DS58/AB/R (AB-1998-4): „(a) reverses the Panel’s finding that the United States measures at issue is not within scope of measures permitted under the chapeau of Article XX of the GATT 1994, (c) concludes that the United States measure, while qualifying for provisional justification under Article XX (g), fails to meet the requirements of the chapeau of Article XX, and, therefore, is not justified under Article XX of the GATT 1994.“, S. 76.

Somit ist ein wichtiger Schritt in Richtung Zulässigkeit von produktionsprozessbezogenen Massnahmen getan. Der Shrimp Turtle Fall zeigt eine weitere wichtige Entwicklung: Im Tuna-Dolphin Fall wurden Massnahmen, welche andere Vertragsparteien zwingen, ihre nationalen Policies anzupassen, kategorisch abgelehnt. Im Kontrast dazu wurde aber im Shrimp-Turtle Fall ein solches Verhalten als nicht abkommenswidrig beurteilt.²¹⁵ Dieser Schritt weist auf eine Entwicklung in der WTO hin, die sich auf die Diskussion der Sozialstandards auswirken könnte. Heute sind solche zulässigen Massnahmen äusserst eingeschränkt und es fehlt - nebst der Ausnahme im Falle von in Gefängnissen hergestellten Produkten - die Verankerungen von Arbeitsnormen in Artikel XX.

Weder Bedingungen bezüglich Arbeitnormen als Voraussetzung für den Import bestimmter Produkte, noch das Gewähren von besseren Zollsätzen für entsprechende Produkte sind nach dem gegenwärtigen Entwicklungsstand des WTO/GATT Recht zugelassen. Denkbar wären nach Aussage von Thomas Cottier jedoch gewisse Privilegierungen im Rahmen des Zollrechts:²¹⁶ Die Mitgliedstaaten der WTO haben die Freiheit, den Gebrauchszoll im Rahmen der GATT-rechtlichen gebundenen Ansätze anzuwenden. Es ist so denkbar, Abstufungen im Zollsatz nach Massgabe von Produktionsmethoden vorzunehmen und Produkte, die nach gewissen Vorgaben produziert werden, diesbezüglich tiefer einzustufen. Die Praxis der WTO belässt den Mitgliedstaaten im Rahmen von bestehenden Klassierungen einen gewissen Spielraum bei der Einordnung von Produkten. Die entsprechenden Spielräume sind indessen nicht klar abgegrenzt, und es ist nicht sicher, wieweit an sich gleiche Produkte unter diesem Titel unterschiedlich behandelt werden dürften. Immerhin wäre dies einen Versuch wert, und die Schweiz könnte diesen Weg als erstes Land zu beschreiten versuchen.²¹⁷

3.2 Anreize für Firmen: Steuererleichterungen/ Subventionen

Ein anderer Lösungsansatz ist, Anreize für in der Schweiz niedergelassene Firmen zu schaffen. Einerseits über Wirtschaftsförderungsinstrumente, andererseits über das Gewähren von Steuererleichterungen oder Subventionen für Firmen, die auch im Ausland in Übereinstimmung mit nationalen und/ oder internationalen Standards handeln. Eine solche

²¹⁵Report of the Panel, "United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products", WT/ DS58/R (98-1710).

²¹⁶ Gemäss mündlicher Aussage von Thomas Cottier, Professor für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht an der Universität Bern, Mai 2000.

²¹⁷ Ibid.

Einschätzung einer Firma könnte von einem „corporate code of conduct“ ausgehen, dessen unabhängiges Monitoring die entsprechende Firma belegen muss.

Grenzen nach WTO/GATT-Recht:

Sind Anreizsysteme zur Förderung der Einhaltung von Arbeitsnormen produktbezogen, werden die Grenzen des GATT schnell erreicht. Exportsubventionen sind nach GATT nicht zulässig oder können zumindest angefochten werden. Nach Art. XVI sind Subventionen dann nicht zugelassen, wenn sie unmittelbar oder mittelbar die Wirkung haben, die Ausfuhr eines beliebigen Erzeugnisses in sein Gebiet zu vermindern, resp. wenn sie eine ernstliche Schädigung der Interessen eines Vertragspartners herbeiführen oder herbeizuführen drohen. Der Begriff „Subvention“ umfasst auch Steuerleichterungen, da sie die Wirkung einer Subvention haben, und jede Form des Schutzes des Einkommens oder der Stützung von Preisen.

Zu prüfende Anreize für Firmen sollen demnach nicht produktbezogen sein, sondern sich auf eine Firma als Ganzes beziehen: Wenn eine Firma einen Verhaltenskodex schafft, ist das mit Mehrkosten verbunden, die einerseits durch höhere Produktionskosten entstehen, andererseits durch das Monitoring. Es wäre möglich, dass Firmen die ausgewiesenen Mehrkosten bezüglich des Monitorings von der direkten Einkommenssteuer abziehen könnten. Eine solche Massnahme wäre wettbewerbsneutral, da lediglich die Mehrkosten ausgeglichen werden und könnte als Teil der Entwicklungspolitik gesehen werden, da auf diese Weise die sozialverträgliche Produktion in Entwicklungsländern gefördert werden kann.

Gänzlich unproblematisch nach GATT sind solche Steuererleichterungen, wenn die Produkte einer begünstigten Firma das Land nicht mehr verlassen. Dies trifft zum Beispiel auf eine Bekleidungsfirma zu, die ihre Produkte zum Verkauf in der Schweiz anbietet, der Endverbrauch findet also im Inland statt. Wird allerdings ein Produkt wieder exportiert (zum Beispiel nachdem ein weiterer Verarbeitungsprozess stattgefunden hat), könnte die Steuererleichterung als Exportsubvention ausgelegt werden. Allerdings müsste nach Art. XVI eine „ernstliche Schädigung der Interessen eines Vertragspartners herbeigeführt werden“ und die Beweislast liegt bei dem Geschädigten. Es ist jedoch nicht naheliegend, dass ein Abzug der direkten Einkommenssteuer in der Höhe der durch das Schaffen eines Codes entstandenen Mehrkosten eine Wettbewerbsverzerrung bewirken könnte.

Die Möglichkeit der Schaffung von Anreizen für Firmen über Steuern liegt innerhalb der Grenzen des GATT, bedarf aber einer innerstaatlichen Überprüfung der Rechtsgleichheit.

3.3 Zollpräferenzen für Entwicklungsländer

Im Zusammenhang mit der EU-Resolution wurde das Zollpräferenzensystem der EU vorgestellt.²¹⁸ Die EU folgte damit dem Beispiel der USA. 1984 hat der US-Kongress Arbeitsbedingungen als Kriterium für die Ausweitung und Erneuerung des "General System of Preferences" (GSP) definiert. Eine Beeinträchtigung von international anerkannten ArbeiterInnenrechte würde ein Land vom Zugang zu Zollpräferenzen ausschliessen.²¹⁹ Nach Forcese zeigt dieses System positive Auswirkungen: "The evidence suggests that this system has had a beneficial impact on the labour policies of US trading partners."²²⁰

Die Idee des Zollpräferenzensystems ist, dass - ungeachtet des Art. I, GATT - die Vertragsparteien den Entwicklungsländern eine differenzierte und günstigere Behandlung gewähren können, ohne diese Behandlung den anderen Vertragsparteien zu gewähren.²²¹

Daraus ergibt sich kein Anspruch für Entwicklungsländer, lediglich das Recht der Industrieländer zu einer Präferenzbehandlung von Entwicklungsländern.²²² Demnach können Zollpräferenzen für Entwicklungsländer auch an bestimmte Bedingungen geknüpft werden, so auch – wie am Beispiel der USA und der EU gezeigt - an Arbeitsnormen. Dabei ist die Definition eines Entwicklungslandes, für welches solche Präferenzen in Frage kommen, den einzelnen Ländern überlassen.²²³ In der Völkerrechtspraxis gibt es keine einheitlichen Kriterien zur Bestimmung dieses Begriffes.²²⁴ Art. XVIII GATT (staatliche Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung) beinhaltet einige allgemeine Kriterien zur Bestimmung der Länder, die sich auf diese Ausnahmegesetzgebung für Entwicklungsländer berufen können.

Abgesehen davon, dass diskutiert werden kann, wie gross der Nutzen des Zollpräferenzensystems für Entwicklungsländer generell ist²²⁵, spricht nichts dagegen, dass die Schweiz - ähnlich wie die EU oder die USA - das Einhalten von internationalen Arbeitsnormen oder Menschenrechten an das Gewähren von Zollpräferenzen knüpft. Entsprechende Massnahmen sind nach GATT zulässig. Ein entsprechender Antrag einer

²¹⁸Vgl. S. 25.

²¹⁹Craig Forcese, „Commerce with Conscience?“, International Centre for Human Rights and Democratic Development (ICHRDD), Montréal/ Québec 1997. S. 25.

²²⁰Ibid.

²²¹Helmut Beck, "Die Differenzierung von Rechtspflichten in den Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern", Mannheimer Beiträge zum Öffentlichen Recht und Steuerrecht, Nr. 2, Hans-Wolfgang Beck (Hrsg.), Frankfurt am Main, 1994, S. 66. Dies ist die sogenannte „Enabling Clause“ nach GATT, 28. Nov. 1979.

²²²Ibid., S. 69.

²²³Ibid., S. 23. Vgl. dazu etwas das UNCTAD Präferenzsystem, Doc. TD/B/330, Annex I, S. 4 und 8 (Agreed Conclusions of the Special Committee on Preferences).

²²⁴Ibid., S. 51.

²²⁵Siehe dazu die Botschaft des Bundesrates „zur Genehmigung der GATT/ WTO-Übereinkommen (Uruguay-Runde)“, (GATT-Botschaft 1), vom 19. Sept. 1994, S. 67 ff.

Minderheit der aussenpolitischen Kommission wurde 1996 im Rahmen der nationalrätlichen Debatte zur Verlängerung des Zollpräferenzenbeschlusses abgelehnt.²²⁶

4. Handlungsspielraum der Schweiz

4.1 Schlussfolgerungen

In **Teil 3** wurden die Modelle aus der EU und Norwegen vorgestellt – beide zeigen Möglichkeiten auf, wie ein Modell in der Schweiz aussehen könnte. Die Resolution des europäischen Parlaments fordert einen rechtlich verbindlichen europäischen Code für Firmen und eine Monitoringplattform, die eine ähnliche Funktion haben soll, wie die im norwegischen Vorschlag geforderte Ombudsstelle. Jedoch geht Norwegen von einem rechtlich unverbindlichen Code aus.

Es ist theoretisch möglich, dass die Schweiz einen rechtlich verbindlichen Verhaltenskodex für in der Schweiz niedergelassene Firmen formuliert und einen jährlichen Beleg für das unabhängige Monitoring verlangt, ähnlich wie das im Bereich der Finanzaufsicht/Revision geschieht. Abgesehen von dem Problem, dass die Schweiz durch eine solche Regulierung an Attraktivität als Niederlassungsland für Firmen verliert, wäre die Schweiz territorial eingeschränkt was die Durchsetzung der Einhaltung eines Codes betrifft. Es könnten leicht Kollisionen mit dem Recht anderer Staaten entstehen, wie das in der Einleitung ganz am Anfang und in den Ausführungen zur extraterritorialen Gerichtsbarkeit gezeigt wurde. Rechtlich verbindliche Codes sind also nicht generell als Möglichkeit ausgeschlossen, die Effektivität einer solchen unilateralen Massnahme wäre jedoch durch den sehr eingeschränkten Handlungsspielraum bezüglich der Durchsetzung gering.

Im Gegensatz dazu hat ein rechtlich verbindlicher Verhaltenskodex auf EU-Ebene den grossen Vorteil, dass er im ganzen EU-Raum durchgesetzt werden kann. Wie gezeigt wurde, bezieht sich ein möglicher verbindlicher Code nur auf Firmen innerhalb Europas, die Durchsetzung ausserhalb wird nicht vorgeschlagen.

Aufgrund dieser Überlegungen werden im nächsten Kapitel Vorschläge gemacht, wie ein rechtlich unverbindlicher Verhaltenskodex/Richtlinien, denen sich Firmen freiwillig verpflichten, in der Schweiz gefördert werden können. Ausgehend von den Ideen für eine Monitoringplattform oder Ombudsstelle wird gezeigt, wie eine ähnliche Institution in der Schweiz aussehen könnte, was sie für Funktionen haben könnte und welche Anreize die Schweiz zur Einhaltung des Codes/der Richtlinien bieten kann.

²²⁶ Amtl. Bull. Nationalrat, Herbstsession 1996, 25. Sept. 1996, 96.045. Der Zollpräferenzenbeschluss wurde vom Parlament bis 2007 verlängert.

In **Teil 2** wurden verschiedene Initiativen für freiwillige „codes of conduct“ vorgestellt. Es wird deutlich, wie unterschiedlich diese Codes sind. Zum Teil bestehen sie nur aus formulierten Wünschen für ein bestimmtes Firmenverhalten, zum Teil sind auch Monitoringsysteme vorgesehen. Durch die Vielzahl bestehender Codes und deren unterschiedliche Ausgestaltung und Umsetzung hat die Öffentlichkeit keinen Überblick mehr. Das erhöht die Gefahr, dass Codes von Firmen zur Imagepolitik (Schaffen von Wettbewerbsvorteilen) und somit zur Irreführung von Konsumenten und Konsumentinnen missbraucht werden. Im Sinne des KonsumentInnenschutzes oder des Wettbewerbsrechts kann also argumentiert werden, dass ein Staat Code-Aktivitäten regulieren muss. Die Beispiele der staatlichen Initiativen in Kanada und den USA zeigen, dass das Formulieren eines Codes auf nationaler Ebene einen Beitrag zur Harmonisierung von Codes leisten kann. Es braucht aber auch eine Institution, welche die guten und schlechten Erfahrungen mit der Umsetzung des Codes kommunizieren und Beschwerden entgegennehmen kann. Die Gründung der *Fair Labor Association* in den USA ist ein Beispiel dafür, dass aus einer staatlichen Initiative für einen freiwilligen Code mehr wachsen kann, als das bloße Formulieren von ethischen Grundprinzipien. Die drei erwähnten staatlichen oder staatlich unterstützten Initiativen zeigen auch, wie wertvoll der Dialog zwischen verschiedenen InteressenvertreterInnen sein kann. In England nimmt die Regierung insofern ihre Verantwortung wahr, als dass sie die *Ethical Trading Initiative* stark mitfinanziert. Ähnlichen Initiativen steht in der Schweiz nichts im Wege.

Die Initiative eines *UN-Codes of Conduct* ist gescheitert, die Bemühungen zur Integration von Arbeitsnormen innerhalb des WTO-Rechts sind blockiert und die unverbindlichen OECD-Richtlinien für multinationale Konzerne, sowie die Tripartite Deklaration sind rechtlich unverbindlich und sehen daher auch keine Sanktionsmechanismen vor, wie in **Teil 1** gezeigt wurde. Ihre Wirkung betreffend des Verhaltens transnationaler Konzerne scheint gering. Die Schweiz soll sich für die Weiterentwicklung dieser zwei Instrumente in Richtung rechtlicher Verbindlichkeit und Sanktionsmechanismen einsetzen. Welche Organisation sich letztlich als geeignet für die Formulierung eines Codes und/oder als Sanktionsinstanz herausstellt, wird sich noch zeigen. Die in Teil 4, Kap. 4 von Cottier/Caplazi und de Wet vorgestellten Vorschläge betreffend der Zusammenarbeit von WTO und ILO, sind eine Variante.

Damit international diskutiert werden kann, welche Codes sinnvoll und umsetzbar sind und wie deren Einhaltung kontrolliert werden kann, müssen Erfahrungen mit Codes und Monitoring vorhanden sein. Werden einzelne Staaten nicht aktiv in der Förderung und Mitgestaltung von „codes of corporate conduct“ und Monitoringsystemen, muss auf Erfahrungen der Privatwirtschaft zurückgegriffen werden, die ohne Mitwirkung des Staates entstanden sind und somit nicht die Interessen der verschiedenen Gruppen beinhaltet. Firmen nutzen die Pattsituation auf internationaler Ebene, um selber zu bestimmen, welche Kriterien für Codes und Monitoring erfüllt werden müssen. Sollte die Diskussion in der UNO oder WTO über die Einführung eines verbindlichen UN-Kodex, resp. Sozialklausel wieder in Angriff genommen wird, wird die Privatwirtschaft die selbst entwickelten Modelle als Massstab vertreten.

Die OECD-Richtlinien, die Tripartite Deklaration der ILO und auch die im *Global Compact* enthaltenen Prinzipien bilden eine gute Grundlage für die Formulierung eines möglichen schweizerischen Verhaltenskodex für Geschäftstätigkeiten im Ausland, was im folgenden Kapitel vorgestellt wird. Sowohl die OECD-Richtlinien, als auch die ILO Deklaration werden in der EU-Resolution als auch im norwegischen Vorschlag als Grundlage für einen Code, resp. Richtlinien formuliert. Beide Vorschläge integrieren auch umweltrelevante internationale Standards, die unbedingt in einen Code über sozialverantwortliches Verhalten hineingehören.

Eine wichtige Rolle könnten in Zukunft die *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* der ILO spielen, ein gemeinsamer kleinster Nenner von Sozialstandards, der für alle ILO-Mitgliedstaaten auch ohne Ratifikation rechtlich verbindlich ist. Es ist zu überlegen, ob sich ein Vorschlag für einen Schweizer Code bezüglich der Arbeitsnormen auf diese acht Prinzipien beschränken soll, da diese international anerkannt sind.

Die Analyse der durch das WTO/GATT-Recht gesetzten Grenzen in **Teil 4** hat einen interessanten Aspekt hervorgebracht: Einer der möglichen Anreize für die Einhaltung eines Verhaltenskodex ist die Möglichkeit für Firmen, die durch das Monitoring entstandenen Mehrkosten von der direkten Einkommenssteuer abzuziehen. Die schweizerische Wirtschaft ist geprägt von kleinen und mittelgrossen Unternehmen (KMU). Ein Monitoringsystem ist mit enormen Kosten verbunden, was viele dieser Unternehmen davon abhalten könnte, den freiwilligen schweizerischen Verhaltenskodex umzusetzen.²²⁷ Die Möglichkeit eines Steuerabzugs schwächt diese Mehrkosten ab und wäre daher ein starkes staatliches Mittel zur

²²⁷ Der Label-Bericht (siehe FN 211) definiert KMU-Verträglichkeit als eines der elf Prinzipien der Anerkennung und Förderung von Labels durch den Bund.

Förderung sozialverantwortlichen Verhaltens von Firmen. Weitere Mögliche Anreize werden im nächsten Kapitel aufgeführt.

Beispiele der EU, Norwegen und USA haben gezeigt, dass die Schweiz bezüglich der Forderung zur Einhaltung von Sozialnormen vergleichsweise wenig macht. Zwar integriert die Schweiz eine Menschenrechtsklausel in Zusammenarbeitsverträge mit Entwicklungsländer,²²⁸ jedoch nicht in andere Handelsabkommen, was durchaus möglich wäre. Auch schöpft die Schweiz ihre Möglichkeiten zur Förderung von Sozialnormen bezüglich des Zollpräferenzsystems nicht aus.

Es gibt verschiedene Ansätze, wie die Schweiz aktiv werden kann, um transnationale Konzerne zur Einhaltung internationaler Menschen-, Arbeits- und Umweltrechtstandards zu bewegen. Die folgenden Kapitel zeigen Varianten auf. Im Vordergrund steht die Idee der Schaffung schweizerischer Richtlinien mit Verhaltenskodex, kombiniert mit einer Ombudsstelle oder einer ähnlichen Institution, wie das im norwegischen Modell vorgesehen ist.

In der Schweiz gibt es bereits für andere Bereiche Ombudsstellen, etwa auf kantonaler Ebene oder Verbandsebene, die Idee an sich ist also nicht neu. Der IDARio-Bericht über die Anerkennung und Förderung von Labels formuliert die Einrichtung einer zentralen Ombudsstelle mit VertreterInnen aus der Privatwirtschaft, NGOs und Behörden als Variante, „(...) falls die bestehenden Instrumente (z.B. rechtliche Rahmenbedingungen, Koordination unter den Ämtern) nicht ausreichen und die Interessengruppen dies verlangen (...)“²²⁹. Als erhoffte Wirkung werden Erhöhung der Markttransparenz, Marktberreinigung, Eindämmung des Missbrauchs genannt. Der Bericht kommt aufgrund einer Umfrage innerhalb der Verwaltung zum Schluss, dass die Schaffung einer Ombudsstelle der Privatinitiative überlassen werden soll.²³⁰ Allerdings waren die Reaktionen auf die Idee der Ombudsstelle sehr kontrovers - sie wurde sowohl stark befürwortet, als auch stark abgelehnt.²³¹ Die Idee einer Ombudsstelle ist also für die Verwaltung nicht generell eine undenkbare Option.

²²⁸ Siehe Ingrid Hess, „Druckmittel für die Menschenrechte“, in: Der Bund, 27. Sept. 1999, S. 9. (Im Folgenden zitiert als Bund-Artikel).

²²⁹ IDARio, Bericht, „Anerkennung und Förderung von Label“, Umsetzung der Strategie des Bundesrates zur nachhaltigen Entwicklung, Massnahme Nr. 6, Februar 2000, S. 46 (Im Folgenden als Label-Bericht zitiert). Der Bericht ist das Ergebnis einer Untersuchung, die der Bundesrat in seiner im April 1997 verabschiedeten „Strategie zur nachhaltigen Entwicklung der Schweiz“ in Aussicht gestellt hatte. Er entstand im Rahmen des interdepartementalen Ausschusses für den Folgeprozess des Erdgipfels von Rio 1992 (IDARio) unter der Federführung des *secro* und des BUWAL.

²³⁰ *Ibid.*, S. 55.

²³¹ Label-Bericht, Auswertungen Umfrage, S. 52.

4.2 Ombudsstelle/Institution und schweizerische Richtlinien

4.2.1 Mögliche Institutionen und Richtlinien

Es ist zu überlegen, ob eine Institution geschaffen werden soll, welche die Kompetenz hat, z.B. über Anträge auf Exportrisikogarantien bei heiklen Geschäften zu entscheiden und/oder am Entscheidungsprozess der ERG-Kommission oder des Bundesrates beteiligt ist, oder ob sich der Einfluss auf Entscheidungen hinsichtlich staatlicher Wirtschaftsförderung auf die Ebene von Empfehlungen beschränken soll, wie das im norwegischen Modell vorgesehen ist. Empfehlungen kombiniert mit Öffentlichkeitsdruck können sehr wirksam sein. Der Vorteil einer Ombudsstelle ist, dass ihre Schaffung keiner wesentlichen Anpassungen von Gesetzen bedarf, wie das für eine Institution mit Entscheidungsbefugnissen der Fall wäre. Die weiteren Ausführungen gehen also von der „light“-Variante aus, können aber auch auf eine Institution mit Entscheidungskompetenzen übertragen werden. Es muss unbedingt geprüft werden, wie Ombudsstellen in der Schweiz traditionellerweise organisiert sind und was sie für Aufgaben haben. Falls die hier angestrebte Idee nicht mit einer in der Schweiz üblichen Definition von Ombudsstelle zu vereinbaren ist, sollte ein anderer Begriff verwendet werden. In den folgenden Ausführungen wird der Begriff Ombudsstelle gebraucht, der aber durch eine andere Bezeichnung ersetzt werden kann.

Die Schweiz drückt ihre Erwartungen an Unternehmen mit Sitz in der Schweiz in Form von Richtlinien oder eines Verhaltenskodex aus, wobei die wichtigsten internationalen Menschen-, Arbeits- und Umweltstandards berücksichtigt werden sollen. Zur Orientierung können die Prinzipien des *Global Compact*, des norwegischen Modells und der EU-Resolution dienen.²³² Auf jeden Fall muss ein Code die *Fundamental Principles and Rights at Work* der ILO beinhalten. Es empfiehlt sich, den Code so zu formulieren, dass ein Mindeststandard definiert wird, den Firmen auch ausbauen können. Wenn Firmen ihren eigenen Code entwerfen, müssen die im schweizerischen Code formulierten Standards darin enthalten sein. Die Richtlinien enthalten nicht nur einzuhaltende Standards, sondern definieren klar, wie der Code umzusetzen ist. Die norwegischen Richtlinien regeln wichtige praxisnahe Fragen und können schweizerischen Richtlinien als sehr hilfreiche Grundlage dienen. Die EU-Resolution betont, dass ein Code in Zusammenarbeit mit NGOs und Gewerkschaften aus Nord und Süd ausgearbeitet werden soll.

²³² EU-Resolution, vgl. S. 53 für die Auflistung der Bestimmungen, die im Code enthalten sein müssen; Norwegische Richtlinien, vgl. S. 43, Global Compact, vgl. S. 19.

4.2.2 Funktionen der Institution/ Ombudsstelle

Das norwegische Modell sieht die Ombudsstelle als Kontroll- und Informationsorgan. Diese Stelle prüft in gewissen Fällen, ob das Verhalten einer Firma im Widerspruch steht zu den Richtlinien und informiert die Öffentlichkeit darüber, welche Firmen sich an die freiwilligen Richtlinien halten und welche nicht. Sie kann Firmen verwarnen und relevanten Regierungsstellen empfehlen, eine bestimmte Firma bei Wirtschaftsförderungsmassnahmen nicht zu berücksichtigen. Norwegische Firmen können die Ombudsstelle zur Beurteilung der Relevanz der Richtlinien für bestimmte Operationen heranziehen. Jährlich wird ein Bericht verfasst.

Für eine schweizerische „Ombudsstelle zur Förderung/Kontrolle einer sozialverantwortlichen Wirtschaft“ (z.B.) kommen auch weitere Aufgabenbereiche in Frage.

Mögliche Funktionen/ Aufgabenbereiche:

- Entgegennehmen von Beschwerden bezüglich der Verletzung von Richtlinien von sämtlichen interessierten Parteien im In- und Ausland. Die Schweizer Botschaften können Beschwerden von lokalen Gruppen oder Individuen entgegennehmen und diese an die Ombudsstelle weiterleiten. Untersuchen von Firmenverhalten im Ausland auf eigene Initiative hin. Botschaften können möglicherweise auch auf Anfrage der Ombudsstelle hin Abklärungen tätigen (Treffen mit NGOs oder Lokalgruppen, Kontaktaufnahme mit ProduzentInnen oder Verantwortlichen für ein bestimmtes Projekt). Die Ombudsstelle stellt fest, ob ein bestimmtes Firmenverhalten im Widerspruch zu den Richtlinien /dem Code steht.
- Verwarnung von Firmen, falls eine Verletzung der Richtlinien festgestellt worden ist. Passt eine Firma daraufhin ihr Verhalten nicht den Richtlinien an, nimmt die Ombudsstelle mit Regierungsstellen Kontakt auf und empfiehlt den Ausschluss dieser Firmen aus Wirtschaftsförderungsprogrammen (mehr dazu unter „Anreize“ im nächsten Kapitel).
- Unterstützung für die nötigen Anpassungen: Werden Verletzungen der Richtlinien festgestellt und zeigt die betreffende Firma die Bereitschaft, Anpassungen vorzunehmen, erarbeitet die Ombudsstelle gemeinsam mit der Firma einen Zeit- und

Aktionsplan und vermittelt kompetente Beratung (z.B. NGOs). Die Firma berichtet der Ombudsstelle regelmässig über geplante und durchgeführte Schritte.

- Dienstleistungen: Die Ombudsstelle bietet für Firmen Beratungen für die Umsetzung der Richtlinien oder eines eigenen Codes und vermittelt kompetente Organisationen für das Monitoring, weitere Beratungsstellen (NGOs) und Unternehmen, die bereit sind, über ihre Erfahrungen mit einem Code und Monitoring zu berichten. Es werden Seminare zu spezifischen Themen angeboten.
- Austausch: Regelmässig werden von der Ombudsstelle Dialogforen unter Beteiligung interessierter Firmen, Gewerkschaften, NGOs, BürgerInnen, PolitikerInnen usw. organisiert. Sie dienen dem Austausch von Erfahrungen und ermöglichen ein Feedback über die Aktivitäten der Ombudsstelle. Die verschiedenen InteressenvertreterInnen können Partnerschaften bilden und gemeinsam an Projekten arbeiten. Die Ombudsstelle ist in Kontakt mit anderen Organisationen, die ein ähnliches Ziel verfolgen.
- Vermittlung bei Konflikten: Firmen können sich an die Ombudsstelle wenden, wenn sie Kampagne oder Aktion einer NGO als ungerechtfertigt beurteilen. Die Ombudsstelle bietet eine Vermittlung an und macht, falls nötig, eigene Recherchen zur Klärung eines bestimmten Sachverhaltes.
- Öffentlichkeitsarbeit: Die Ombudsstelle verfasst regelmässig Berichte, die transparent machen, welche Firmen sich freiwillig dem Code/den Richtlinien verpflichtet haben, was die Überprüfung von Beschwerden ergeben hat und was die Richtlinien und die Ombudsstelle für Fortschritte erzielt haben. Wichtig ist auch die Medienarbeit. Eine jährliche Preisverleihung für die vorbildliche Einhaltung des Codes wäre ein mögliches Medienevent.
- Pilotprojekte: Die Ombudsstelle startet mit einer Gruppe Interessierter ein Pilotprojekt, um Methoden zur Umsetzung des Codes zu prüfen. Ebenfalls sollen Projekte im Bereich Entwicklungszusammenarbeit gestartet werden. Solche Projekte könnten sich auf Gebiete konzentrieren, in denen als Folge der Umsetzung von Codes z.B. kleine Produktionsstätten eingehen oder Kinder nicht mehr als Arbeitskräfte zugelassen werden.
- Politische Arbeit: Die Ombudsstelle analysiert die Instrumente der schweizerischen Wirtschaftsförderung bezüglich der Förderung und Einhaltung von Menschenrechten und macht den betreffenden Stellen Vorschläge, wie Menschenrechte (verstärkt) integriert werden könnten. So zum Beispiel der Vorschlag, resp. die Forderung nach

Integrierung oder verstärkter Berücksichtigung von Menschenrechten bei der ERG-, IRG- und Waffenausfuhrgesetzgebung, bei öffentlichen Aufträgen oder bei Institutionen zur Wirtschaftsförderung, wie etwa der SGE (Schweizerische Gesellschaft für Entwicklungsfinanzierung), SOFI (Swiss Organisation for Facilitating Investment), SGE (Schweizerische Gesellschaft für Entwicklungsfinanzierung), OSEC (Schweizerische Zentrale für Handelsförderung) oder der Studienfinanzierungs-fonds.²³³ Die Ombudsstelle setzt sich dafür ein, dass menschenrechtlicher Sachverstand bei wichtigen aussenwirtschaftspolitischen Themen/Entscheidungen miteinbezogen wird, und gibt Stellungnahmen ab über relevante Positionen der Schweiz in internationalen Organisationen.

Die Ombudsstelle nutzt die Möglichkeiten des in den UNO-Pakten I und II vorgesehenen Berichtsverfahren, falls sich die Regierung durch die Unterstützung von Menschenrechtsverletzungen (Bsp. ERG) im Sinne der Staatenverantwortlichkeit mitschuldig macht.²³⁴

- Zusammenarbeit mit Universitäten: Die Ombudsstelle kann zu bestimmten Themen Studien in Auftrag geben.

4.2.3 Mögliche Anreize

Wie oben bereits erwähnt, sollen Anreize geschaffen werden, die Firmen dazu bewegen, den schweizerischen Code/die Richtlinien umzusetzen. Firmen, die nicht in Übereinstimmung mit den Richtlinien operieren, riskieren den Verlust des Zugangs zu wirtschaftspolitischen Instrumenten. Das norwegische Modell schlägt dabei folgende Anreize vor: Exportrisikogarantien, Finanzierungshilfen, wirtschaftsförderungsrelevante Dienstleistungen, Beratung und Förderung von verschiedenen Sektoren, Subventionen, Aufträge für Projekte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und Teilnahme an Handelsdelegationen.

Die Idee, dass dem Bund bestehende Labels zur Definition von Anforderungskriterien für die öffentliche Beschaffungen dienen sollen, wird im Label-Bericht bereits empfohlen: „Da eine

²³³ Siehe dazu Schläppi/Kälin, Synthesebericht, S. 24 ff. Der Bericht zu „Schweizerische Wirtschaftshilfe und internationale Menschenrechte“ macht diverse Vorschläge, auf welche Weise Menschenrechte konsequent in die Instrumentarien der Aussenwirtschaftshilfe integriert werden könnten.

²³⁴ Vgl. Begriff Staatenverantwortlichkeit S. 72.

auf Nachhaltigkeit orientierte öffentliche Beschaffungspraxis rasch eine positive Signalwirkung haben würde, ist dieser Massnahme besondere Beachtung zu schenken“.²³⁵

Ein „record sheet“ (Sammlung von Informationen über eine bestimmte Firma) der Ombudsstelle soll berücksichtigt werden, wenn eine Firma eines dieser Förderungsinstrumente beanspruchen will. Das EU-Modell nennt das öffentliche Beschaffungswesen als weitere Möglichkeit, Anreize zu schaffen. Diese Ideen können für die Schweiz übernommen werden. Dazu wären keine gesetzlichen Anpassungen nötig, denn die Ombudsstelle formuliert lediglich Empfehlungen, die in Kombination mit der Transparenz sowohl Druck auf die Regierung als auch auf die Unternehmen erzeugen können. Der versperrte Zugang zu Wirtschaftsförderungsinstrumenten kann negativ als „Sanktion“ bezeichnet werden oder positiv als „Anreiz“: Wirtschaftsförderung soll nicht als selbstverständlich betrachtet werden. Förderungswürdig sind nur jene Firmen, die Respekt für Mensch und Umwelt zeigen.

Diese Haltung könnte in der Schweiz durch die Schaffung eines weiteren Anreizes zum Ausdruck gebracht werden, der äusserst wirksam sein könnte, allerdings eine Anpassung des Steuergesetzes bedingen würde: Firmen können die durch das Monitoring entstandenen Mehrkosten von der direkten Einkommenssteuer abziehen, falls das Monitoring und ein freiwilliger Code entsprechende Bedingungen erfüllen.²³⁶

4.3 Andere Mittel zur Förderung freiwilliger Initiativen

Die Schweiz hält sich bisher in der Förderung von freiwilligen Initiativen für die Förderung von Sozialstandards stark zurück. Zwar wurden Starthilfen geboten für „STEP“ (Stiftung für gerechte Bedingungen in Teppichherstellung und Handel) und „Max Havelaar“, doch ist eine wesentliche Unterstützung von Labels kein Ziel des Bundesrates, was er in der Pressemitteilung zum bereits erwähnten „Label-Bericht“ formuliert: „Der Bundesrat erachtet die Förderung von Labels primär als eine Aufgabe der nichtstaatlichen Organisationen. Private, direkt zwischen Produzenten- und Konsumentenorganisationen vereinbarte Labels, finden meist grössere Akzeptanz als staatlich verordnete.“²³⁷ Im Bereich der Umwelt hat der Bund zum Beispiel mit der „Bioverordnung“ staatliche Mindestbestimmungen für die Vergabe von Biolabels definiert und das Label „Energie 2000“ geschaffen. Es wäre also nicht

²³⁵ Label-Bericht, S. 55. Diese Position wird vom Bundesrat unterstützt; siehe dazu die Label-Pressemitteilung.

²³⁶ Vgl. mit Ausführungen S. 81.

²³⁷ „Bund fördert Labels durch Beratung und Vermittlung“, Pressemitteilung des EVD/ UVEK, 16. Feb. 2000, (im Folgenden zitiert als Label-Pressemitteilung).

ganz neu, wenn auch Mindestbestimmungen für einen „corporate code of conduct“ erlassen würden, wie das im Zusammenhang mit den oben vorgeschlagenen Richtlinien verlangt wird. Die Forderung „nach Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen, namentlich eine Verordnung mit Mindestanforderungen für Soziallabels und Initiativen des ‚Fairen Handels‘“ wird im Label-Bericht „zum jetzigen Zeitpunkt“ ausdrücklich abgelehnt.²³⁸

Die Schweiz hat aufgrund diverser Menschenrechtsübereinkommen eine Verpflichtung, die Einhaltung der Menschenrechte zu fördern und deren Verletzung zu verhindern, dies über die Staatsgrenzen hinaus. Sie kann also Initiativen, welche die Einhaltung von Sozialstandards durch Firmen fordern, nicht nur der privaten Initiative überlassen. Eine solche Haltung steht im Widerspruch zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen. Abgesehen von der „Variante Ombudsstelle“ gibt es für die Schweiz weitere Möglichkeiten, ihre Verantwortung wahrzunehmen. Ähnlich der Initiativen in den USA oder Kanada könnte die Schweiz in Zusammenarbeit mit VertreterInnen von Unternehmen, ArbeitnehmerInnen und NGOs „Swiss Model Principles for Business“ erarbeiten. Allerdings wäre ein solcher Code nur von Nutzen, wenn auch die Frage des Monitorings angegangen wird. Das blosses Formulieren eines Codes, wie das bei den *Modell Business Principles* (USA) oder dem *International Code of Ethics for Canadian Business* der Fall ist, könnte eine rein „pro forma“ Aktion bleiben und von griffigeren Initiativen ablenken. Es wäre also unbedingt notwendig, dass Bemühungen in Richtung eines unabhängigen Monitoringsystems mit der Förderung eines Codes verbunden würden, wie das zum Beispiel im Rahmen der *Apparel Industry Partnership* mit der Etablierung der *Fair Labor Association* versucht wird.²³⁹

Wird die eigentliche Initiative den Privaten überlassen, müssten solche Initiativen zumindest grosszügig finanziell unterstützt werden. Das Beispiel der *Ethical Trading Initiative* aus England ist ein vielversprechender Versuch in diese Richtung und könnte in der Schweiz in ähnlicher Art initiiert werden.

4.4 Förderung der Menschenrechte allgemein

Die Schweiz hat seit 1999 Richtlinien, die festlegen, unter welchen Umständen die Zusammenarbeit mit einem Staat abgebrochen werden kann. Ebenso gibt es Musterklauseln, die in bilaterale Zusammenarbeitsverträge integriert werden sollen. Die Klauseln werden in

²³⁸ Label-Pressemitteilung.

²³⁹ Vgl., S. 26 f.

erster Linie für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern verwendet. Es wäre aber möglich, dass eine solche Menschenrechtsklausel oder „core labour standards“ Bestandteil eines jeden Handelsabkommens würde. Als Argument dafür, die Klausel auf Verträge mit Entwicklungsländer zu beschränken, führt das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) in einem „Der Bund“-Artikel an, die Schweiz könne nur dort eine solche Klausel auch durchsetzen, wo sie als „Schenkerin“ auftrete.²⁴⁰

Die Schweiz soll die Möglichkeit, Zollpräferenzen an die Einhaltung von Sozialstandards zu knüpfen, wie in den Ausführungen zum GATT/WTO-Recht aufgezeigt, nutzen und den Zollpräferenzenbeschluss dahingehend ändern.

Die Schweiz könnte Pionierarbeit leisten, wenn sie für Produkte, die unter Einhaltung wichtiger Sozialnormen produziert wurden, einen besseren Zollsatz gewähren würde, also den Spielraum, der die Praxis der WTO den Mitgliedstaaten im Rahmen von bestehenden Klassierungen belässt, ausschöpfen würde. Nach Cottier bleiben zwar noch Fragen der Gleichbehandlung von Produkten und der Abgrenzung dieses Spielraums offen, doch sei eine solche Massnahme einen Versuch wert.²⁴¹

In allen Bereichen der Aussenwirtschaftsförderung sollen auch Menschenrechtsfragen eine Relevanz haben. Wesentliche Aspekte wurden bereits im Zusammenhang mit der politischen Arbeit einer Ombudsstelle aufgeführt (wirtschaftsförderungsrelevante Gesetze, Wirtschaftsförderungs-Institutionen usw.). Der Bund muss auf institutioneller Ebene sicherstellen, dass menschenrechtspolitische Gesichtspunkte berücksichtigt und relevante Informationen den EntscheidträgerInnen transparent gemacht werden. Entscheidverfahren sollen so konzipiert werden, dass die menschenrechtsrelevanten Gesichtspunkte wirklich in den Entscheidprozess einfließen können.²⁴²

²⁴⁰ Bund-Artikel, Aussage von Nicolas Imboden, Botschafter, seco.

²⁴¹ Vgl. Ausführungen S. 83.

²⁴² siehe dazu Schläppi/Kälin, Synthesebericht, S. 23ff.

Abkürzungsverzeichnis

AGINN	Taskforce on the Internationalisation of Norwegian Industry
AIP	Apparel Industry Partnership
BIAC	Business and Industry Advisory Committee
CEP	Council on Economic Priorities
CEPAA	Council on Economic Priorities Accreditation Agency
CIME	Committee on International Investment and Multinational Enterprises
CTC	Commission on Transnational Corporations
EMP	European Monitoring Platform
ETI	Ethical Trading Initiative
EU	Europäische Union
FN	Fussnote
FTA	Foreign Trade Association
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GSP	General System of Preferences
ILO	International Labour Organisation
KOMpact	Consultation Body for Human Rights and Norwegian Industry
NCP	National Contact Point
NGO	Non Government Organisation
OECD	Organisation on Economic Development
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SOCAM	Service Organisation for Compliance Audit Management
TNC	Transnational Corporation
TUAC	Trade Union Advisory Committee
UNCTAD	United Nations Centre on Transnational Corporations
WHO	World Health Organisation
WTO	World Trade Organisation

Quellenverzeichnis

Bücher

Beck, Helmut, "Die Differenzierung von Rechtspflichten in den Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern", Mannheimer Beiträge zum Öffentlichen Recht und Steuerrecht, Nr. 2, Hans-Wolfgang Beck (Hrsg.), Frankfurt am Main 1994.

Cottier, Thomas/ Caplazi, Alexandra, "Labour Standards and World Trade Law: Interfacing Legitimate Concerns", in: Thomas Geiser et al. (Hrsg.), "Arbeit in der Schweiz des 20. Jahrhunderts", Wien 1988.

Forcese, Craig, „Commerce with Conscience?“, International Centre for Human Rights and Democratic Development (ICHRDD), Montréal/ Québec 1997.

Kaplowitz Rich, Donna, „US Foreign Subsidiary Trade with Cuba“ in: Cuba in the International System, Archibald Ritter/ John M. Kirk (Hrsg.), New York 1995.

Meng, Werner, "Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht", Heidelberg 1994.

Rublack, Susanne, „Der grenzüberschreitende Transfer von Umweltrisiken im Völkerrecht“, Baden-Baden 1993.

Schläppi Erika/ Kälin Walter, „Menschenrechte und Aussenwirtschaftshilfe“, Entwurf, Bern 1999.

Vagts, D. F., „The Multinational Enterprise: A New Challenge for Transnational Law“, in: Seymour J. Rubin/ Don Wallace, Jr. (Hrsg.), "Transnational Corporations and National Law", The United Nations Library of Transnational Corporations, Vol. 19, London/New York 1994.

Zeitschriften/ Zeitungen/ Papers (P)

Der Bund, „Druckmittel für die Menschenrechte“, 27. Sept. 1999, S. 9.

Broad, Robin/ Cavanagh, John, „The Corporate Accountability Movement: Lessons & Opportunities“, The Fletcher Forum of World Affairs Journal, Nr. 23, Herbst 1999, S. 151-167.

Clagett, Brice M., „Titel III of the Helms-Burton Act is Consistent with International Law“, in: American Journal of International Law (AJIL), vol. 90, Lancaster 1996, S. 434-440.

Danailov, Silvia, „The Accountability of Non-State Actors for Human Rights Violations: the Special Case of Transnational Corporations“, Genf 1998. (P)

Garcia, Frank, „Trading Away the Human Rights Principle“, Symposium: The Universal Declaration of Human Rights at 50 and the Challenge of Global Markets, in: Brooklyn Journal of International Law, Nr. 25, 1999, S. 51-96.

Gibney, Mark/Tomasevski Katarina/ Vedsted-Hansen Jens, „Transnational State Responsibility for Violations of Human Rights“, in: Harvard Human Rights Journal, Nr. 12, Frühling 1999, S. 267-295.

Huber, Andrea, „Befragung von Akteuren der schweizerischen Aussenpolitik zum Thema Menschenrechte“, Bern August 2000. (P)

Human Rights & Businessmatters, „European parliament passes resolution on standards for transnationals“, Amnesty International (UK) Business Group Newsletter, Frühling 1999.

International Legal Materials, I.L.M., Nr. 17, ILO „Tripartite Declaration of Principles Concerning multinational Enterprises and Social Policy“, S. 422 ff. (1978). Nr. 15, OECD „Declaration on International Investment and Multinational Enterprises“, 1976, S. 967 ff.

Kress, Claus/ Herbst, Jochen, „Der Helms-Burton Act aus völkerrechtlicher Sicht“, in Recht der internationalen Wirtschaft (RIW), 43. Jg., Nr. 8, Heidelberg 1997, S. 630-641.

Meng, Werner, „Wirtschaftssanktionen und staatliche Jurisdiktion – Grauzonen im Völkerrecht“, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 57, H. 2/ 3, 1997, S. 269-327.

Näf Monika/ Bütler Mirjam, „Eine Menschenrechtskommission für die Schweiz?“, Bern 1999. (P)

Schläppi Erika/ Kälin, Walter, „Schweizerische Wirtschaftshilfe und internationale Menschenrechte“, Synthesebericht, 3. März 2000.

de Wet, Erika, „Labor Standards in the Globalized Economy“, in: Human Rights Quarterly, Vol. 17, 1995, S. 443-465.

Berichte/ Dokumente

Botschaft des Bundesrates „zur Genehmigung der GATT/ WTO-Übereinkommen (Uruguay-Runde)“, (GATT-Botschaft 1), vom 19. Sept. 1994.

COM (1999) 619 final, „Communication from the commission to the council on fair trade“, Brussels 29. Nov. 1999.

Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, European Treaty Series/172, Strasbourg, 4. Nov. 1998.

IDARio, Bericht, „Anerkennung und Förderung von Label“, Umsetzung der Strategie des Bundesrates zur nachhaltigen Entwicklung, Massnahme Nr. 6, Februar 2000.

OECD, Working Party of the Trade Committee, „Codes of Conduct: An Inventory“, TD/TC/WP(98)74/Final, 29. Mai 1999.

OECD, „The OECD Guidelines for Multinational Enterprises“, OECD Working Papers Nr.21, Vol. 5, Paris 1997.

Pressemitteilung des EVD/ UVEK, „Bund fördert Labels durch Beratung und Vermittlung“, 16. Feb. 2000.

Report of the Panel, “United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products”, WT/ DS58/R (98-1710).

Report of the Appellate Body, „United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products“, WT/DS58/AB/R (AB-1998-4).

Wilson, Andrew/Gribben Chris, „Business Responses to Human Rights“, Ashridge Center for Business and Society, Ashridge/ Berkhamsted/ Hertfordshire April 2000.

Internet:

Amnesty International, Human Rights Principles for Companies,
<http://www.amnesty.it/ailib/aipub/1998/ACT/A70000198.html>.

Department of Foreign Affairs and International Trade, „Axworthy and Marchi Welcome Canadian Business Focus on International Practices“, No. 143, 5. September 1997,
http://www.dfait-maeci.gc.ca/english/news/press_releases/97_press/97_143e.htm

Department of State publication 104846, „Promoting the Model business Principles“, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labour, Juni 1997,
http://www.state.gov/www/global/human_rights/

Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten,
“Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik“,
<http://www.eda.admin.ch/site/g/aussenpolitik/grundlagen.html>.

ODIN Ministry of Foreign Affairs (UD).Report No. 21 to the Storting (1999-2000), “Focus on Human Dignity, A Plan of Action for Human Rights”, Recommendation of 17 December 1999,
<http://www.odin.dep.no/repub/99-00/stmld/21e/index.htm>.

OECD: “The OECD Guidelines for Multinational Enterprises”, Decision of the Council, June 2000,

<http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines/decision.htm>.

OECD: “The OECD Guidelines for Multinational Enterprises”, June 2000,

<http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines/mnetext.htm>.

OECD: “Themes OECD Conference 20-21. September 1999”,

<http://www.oecd.org/daf/conference/themes.htm>.

OECD: “Review of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises – Second Opportunity for Public Comment”; “The OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Draft Text and Commentary”, 15. März 2000,

<http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines/newtext.htm>.

OECD: „The OECD Guidelines for Multinational Enterprises“, More Information,

<http://www.oecd.org/daf/cm/cime/mnmore.htm>.

OECD: “New OECD Guidelines for Multinational Enterprises reinforce framework for the global economy”, OECD News Release, 27. Juni 2000,

<http://www.oecd.org/./media/release/nw00-68a.htm>.

Reinhard, Julien, “Le monitoring indépendant”, Dezember 1999,

<http://www.cleanclothes.org>.

Sullivan Principles,

<http://www.sullivanprinciples.org>.

UNHCR, „Business and Human Rights: A Progress Report“,

<http://www.unhcr.ch/business.htm>

ILO-Webseiten

http://www.ilo.org/public/english/ssandards/norm/enforced/ad_hoc/mne_pro.htm,

<http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/index.htm>,

<http://www.ilo.org/public/english/standards-/norm/enforced/supervis/index.htm>,

Gesprächspartner

Brupbacher, Stefan, International Labor Affairs, Staatssekretariat für Wirtschaft, Mai 2000.

Cottier, Thomas, Professor für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht an der Universität Bern, Mai 2000.

Eggen, Oyvind, Koordinator AGINN (Taskforce on Norwegian Industry abroad), Strassburg, April 2000.

Howitt, Richard, Labour Member of the European Parliament for the East of England, Strassburg, April 2000.

Lempen, Roland, National Contact Point, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bern, April 2000.

Overmeyer, Jochen, SOCAM/C&A, Düsseldorf, Mai 2000.

Schürmann, Frank, Bundesamt für Justiz, Mai 2000.