Nationale Politik und globale Unternehmen

Die Diskussion der Unternehmensverantwortung

als Teil einer neuen Schweizer Aussenpolitik

Friends of the Earth International

Lizentiatsarbeit

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

Institut für Politikwissenschaft

Universität Bern

Eingereicht von:

Pascale Schnyder

Optingenstrasse 41

3013 Bern

98-112-659

Bern, 16.Juni 2004

Eingereicht bei:

Prof. Dr. Wolf Linder

Betreut durch:

Prof. Dr. Laurent Goetschel

Zur Titelseite:

Das Bild auf der Titelseite stammt von Friends of the Earth International (FoEI) und zeigt eine Gruppe FoEI-Aktivisten in der Tschechischen Republik, die anlässlich eines globalen Aktionstages gegen den Ölförderkonzern Shell demonstrieren, der sich über seine Tätigkeiten in Nigeria an der Ermordung des nigerianischen Umweltaktivisten Ken Saro-Wiwa mitschuldig gemacht hat. Das Bild wurde deshalb als Titelseite dieser Arbeit gewählt, weil es die zentralen Aspekte der Arbeit versinnbildlicht: Die Unternehmensverantwortung als eine Herausforderung der Globalisierung, die eine neue Verteilung von Macht und Verantwortung zwischen Zivilgesellschaft, Politik und Wirtschaft nach sich zieht und damit eine neue Form von Politik auf nationaler und internationaler Ebene erfordert.

Inhaltsverzeichnis

Dank v
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis vi
Abkürzungsverzeichnis vii
1 Einleitung 1
I THEMATISCHE EINFÜHRUNG 5
2 Begrifflichkeiten 5
2.1 Der Begriff der Aussenpolitik 5
2.2 Der Begriff der Unternehmensverantwortung 6
2.3 Der Begriff der transnationalen Unternehmen (TNU) 7
2.4 Der Begriff der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) 7
3 Nationale Politik und globale Unternehmen 9
3.1 Transnationale Unternehmen: Macht und Verantwortung jenseits des Nationalstaates 9
3.2 Fehlende Rahmenbedingen in Entwicklungs- und Transitionsländern 10
3.3 Fehlende Gesetzgebung auf internationaler Ebene 11
3.4 Spannungsfeld transnationale Unternehmen und Menschenrechte 13
3.4.1 Privatisierung von Wasserquellen in Brasilien 13
3.4.2 Dreischluchten-Staudamm-Projekt in China 15
3.5 Kritik und Kontrolle durch NGOs und Öffentlichkeit 16
3.6 Reputationsverlust und Gewinneinbussen für Unternehmen 17
4 Unternehmensverantwortung im Dreieck von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat 19
4.1 Selbstverantwortung von Unternehmen – Corporate Social Responsibility (CSR) 19
4.1.1 Definition und zentrale Elemente von CSR 20
4.1.2 Ansätze zur Umsetzung von CSR 22
4.2 Regulierung von Unternehmen – Corporate Accountability (CA) 24
4.3 Die Rolle des Staates bei der Förderung von Unternehmensverantwortung 27
4.3.1 Nationale Regulierungen und Exportkontrolle 27
4.3.2 Förderung von internationalen Standards 29
4.3.3 Unterstützung privater Initiativen und Multi-Stakeholder-Ansätze 29
4.3.4 Förderung der Rahmenbedingungen in Entwicklungs- und Transitionsländern 30
4.4 Internationale und supranationale Initiativen 30
4.4.1 OECD Guidelines for Multinational Enterprises 31
4.4.2 Arbeitsnormen der International Labour Organisation (ILO) 32

4.4.3 UN Global Compact 33
4.4.4 UN Norms on the Responsibilities of Multinational Corporations and other Business Enterprises with Regard to Human Rights 34
II THEORETISCHE GRUNDLAGEN 35
5 Zur Theorie aussenpolitischer Entscheidungsprozesse 35
5.1 Übersicht zu den gängigen Theorien aussenpolitischer Entscheidungsprozesse 35
5.2 Das Input-Output-Modell von Easton 36
6 Theorien der Internationalen Beziehungen und Herleitung der Aussenpolitik(en) 38
6.1 Realismus und Neorealismus 38
6.1.1 Traditionelle Aussenpolitik 39
6.2 Interdependenztheorien und Global Governance 40
6.2.1 (Neo-)Liberalismus und Interdependenz 40
6.2.2 Global Governance 42
6.2.3 Neue Aussenpolitik 43
6.3 Zusammenfassung 44
7 Die Aussenpolitik der Schweiz 46
7.1Vom Neutralitätsprinzip zur Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt 46
7.2 Die Schweizer Aussenpolitik im Wandel 47
7.2.1 Gewichtsverlagerung von der Innenpolitik zur Aussenpolitik 47
7.2.2 Primat von Regierung und Verwaltung 48
7.2.3 Untergeordnete Rolle von Parlament, Kantonen und Öffentlichkeit 48
7.2.4 Geringe Sichtbarkeit aussenpolitischer Entscheidungsprozesse 49
7.2.5 Zunehmender Einfluss von Nichtregierungsorganisationen 50
7.2.6 Zielkonflikte zwischen Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik 51
8 Synthese 52
III UNTERSUCHUNGSDESIGN 55
9 Hypothesen und leitende Untersuchungsfragen 55
9.1 Unternehmensverantwortung als Teil einer neuen Schweizer Aussenpolitik 55
9.2 Unternehmensverantwortung zur Rückgewinnung staatlicher Steuerungsfähigkeit 58
9.3 Untersuchung anhand zweier Fallstudien 60
9.4 Leitende Untersuchungsfragen 60
9.5 Verwendete Quellen 61
9.6 Perspektive der Untersuchung 62

IV EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG 64
10 Verwaltungsinterne Ansätze zur Förderung der Unternehmensverantwortung 64
10.1 Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) 64
10.2 Politische Abteilung IV des EDA (PA IV) 67
10.3 Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) 70
10.4 Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) 72
10.5 Departementsübergreifende Ansätze: IDARio 73
11 UNO-Konvention zur internationalen Unternehmensverantwortung und -haftung 75
11.1 Hintergrund 75
11.2 Motion für eine UNO-Konvention als Teil einer neuen Schweizer Aussenpolitik 76
a) Internationale Entwicklungen sind ausschlaggebend (H 1.1) 76
b) Aktive Rolle des Parlaments (H 1.2) 77
c) Engagement der Zivilgesellschaft für bessere Regulierungen (H 1.3) 78
d) Engagement der Privatwirtschaft gegen verstärkte Regulierungen (H 1.4) 80
e) Existenz von Zielkonflikten (H 1.5) 80
f) Departementsübergreifende Behandlung (H 1.6) 82
g) Interesse der Medien und der Öffentlichkeit (H 1.7) 83
11.3 Motion für eine UNO-Konvention als Mittel zur Rückgewinnung staatlicher Steuerungsfähigkeit 84
a) Staatliche Akteure nutzen aussenpolitische Instrumente zur besseren Einflussnahme auf TNU (H 2.1) 84
b) Zivilgesellschaftliche Akteure nutzen aussenpolitische Instrumente zur besseren Kontrolle der TNU (H 2.2) 86
c) Staatliche Akteure bevorzugen die Kontrolle gegenüber der Selbstverpflichtung der Wirtschaft (H 2.3) 87
d) Internationale Lösungen werden bevorzugt (H 2.4) 88
11.4 Zusammenfassung und Interpretation der Ergebnisse 88
11.4.1 Strukturelemente einer Neuen Aussenpolitik 88
11.4.2 Rückgewinnung staatlicher Steuerungsfähigkeit 91
12 Revision des Bundesgesetzes über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERVG) 94
12.1 Hintergrund 94
12.2 Revision des Bundesgesetzes über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERVG) 96

12.3 Revision des ERG-Gesetzes als Teil einer neuen Schweizer Aussenpolitik 98
12.3.1 Vorbemerkungen 98
a) Internationale Entwicklungen sind ausschlaggebend (H 1.1) 99
b) Aktive Rolle des Parlaments (H 1.2) 100
c) Engagement der Zivilgesellschaft für bessere Regulierungen (H 1.3) 101
d) Engagement der Privatwirtschaft gegen verstärkte Regulierungen (H 1.4) 103
e) Existenz von Zielkonflikten (H 1.5) 105
f) Departementsübergreifende Behandlung (H 1.6) 107
g) Interesse der Medien und der Öffentlichkeit (H 1.7) 108
12.4 Revision des ERG-Gesetzes als Mittel zur Rückgewinnung staatlicher Steuerungsfähigkeit 110
a) Staatliche Akteure nutzen aussenpolitische Instrumente zur besseren Einflussnahme auf TNU (H 2.1) 110
b) Zivilgesellschaftliche Akteure nutzen aussenpolitische Instrumente zur besseren Kontrolle von TNU (H 2.2) 113
c) Staatliche Akteure bevorzugen die Kontrolle gegenüber der Selbstverpflichtung der Wirtschaft (H 2.3) 114
d) Internationale Lösungen werden bevorzugt (H 2.4) 116
12.5 Zusammenfassung und Interpretation der Ergebnisse 116
12.5.1 Strukturelemente einer Neuen Aussenpolitik 116
12.5.2 Rückgewinnung staatlicher Steuerungsfähigkeit 120
13 Schlussfolgerungen 123
13.1 Übersichtsdarstellung der zentralen Befunde 123
13.2 Schlussfolgerungen 124
IV. QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS I
14 Wichtige Quellen I
14.1 Medienberichterstattung I
14.2 Interviews und Telefongespräche IV
14.3 Eingesehene Vernehmlassungen zur Revision des ERG Gesetzes VI
15 Allgemeines Literatur- und Quellenverzeichnis VIII

Dank

Viele Menschen haben zur Entstehung dieser Arbeit beigetragen, mich dabei begleitet und auf verschiedenste Weise unterstützt. Bei ihnen allen möchte ich mich bedanken für ihre Unterstützung, ihre Anregungen und ihr Engagement.

Besonders danken möchte ich Dr. Heinz Krummenacher, Geschäftsführer von swisspeace, der mir ermöglicht hat, diese Arbeit im Auftrag von swisspeace zu schreiben und mir dabei sein volles Vertrauen schenkte. Mein besonderer Dank gilt auch Prof. Dr. Laurent Goetschel, Direktor von swisspeace, der diese Arbeit betreut hat und mich mit wertvollen Anregungen und aufmunternden Worten begleitet hat. Bedanken möchte ich mich bei ihnen auch dafür, dass sie mir während der ganzen Zeit einen Arbeitsplatz bei swisspeace zur Verfügung gestellt haben und mir damit die Möglichkeit gaben, meine Arbeit in einem anregenden und motivierenden Umfeld zu schreiben. Mein Dank gilt dabei insbesondere Danielle Lalive d'Epinay, meiner Teamkollegin bei swisspeace, und allen anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von swisspeace, die in irgendeiner Form zur Entstehung dieser Arbeit beigetragen haben.

Diese Arbeit basiert auf viel Wissen und Erfahrungen, die bislang kaum schriftlich festgehalten sind. Ganz herzlich danken möchte ich deshalb all den Leuten, die mir als Interviewpartner sehr offen auf meine Fragen antworteten und mir viele zusätzliche und wertvolle Informationen und Anregungen gegeben haben. Ich danke dabei insbesondere Miriam Behrens (Pro Natura), Christine Eberlein (EvB), Ralph Friedländer (DEZA), Bruno Gurtner (AG Hilfswerke), Remo Gysin (SP Nationalrat), Ivo Kaufmann (SECO), Jürg Lindenmann (Völkerrechtsdirektion), Arthur Mohr (BUWAL), Gérald Pachoud (PA IV), Paul Peter (DEZA), Kurt Schärer (SECO), Peter W. Silberschmidt (ERG), Dorothea Tiefenauer (Swissmem), Kathi von Däniken (DEZA) und Thomas Zeller (DEZA). Ohne ihren Beitrag wäre diese Arbeit nicht zustande gekommen.

Daniel Schwarz und Andreas Tschöpe danke ich für die sprachliche und formale Durchsicht der Arbeit und ihre vielen wertvollen Anregungen. Schliesslich möchte ich meinen Eltern und meinem Bruder, meiner Freundin Cecile Bruggisser und meinem Freund Tom Klotz von ganzem Herzen danken. Sie haben mich während der gesamten Zeit begleitet und unterstützt und mir die Energie gegeben, immer wieder aufs Neue und mit der notwendigen Distanz an die Arbeit heranzugehen.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Grundmodell des politischen Systems in Anlehnung an Easton (1965)..... 36
Tabelle 2: Strukturmerkmale Traditioneller und Neuer Aussenpolitik..... 44
Tabelle 3: Strukturmerkmale der aktuellen Schweizer Aussenpolitik..... 53
Tabelle 4: Zusammenfassung der zentralen Befunde 123

Abkürzungsverzeichnis

AG Hilfswerke	Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke
AI	Amnesty International
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
AZ	Aargauer Zeitung
BaZ	Basler Zeitung
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BR	Bundesrat
BV	Schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999
BZ	Berner Zeitung
CSP	Christlich-soziale Partei
CSR	*Corporate Social Responsibility*, soziale Verantwortung von Unternehmen
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
DAC	*Development Assistance Committee,* Entwicklungshilfe-Kommitee der OECD
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
ECA	*Export Credit Agency,* Exportkreditagentur
economiesuisse	Dachverband der Schweizer Unternehmen
EDA	Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten
EGI	Ethical Globalization Initiative
ERG	Exportrisikogarantiegesetz (altes Gesetz)
ERVG	Exportrisikoversicherungsgesetz (neues Gesetz)
EU	Europäische Union
EvB	Erklärung von Bern
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EVP	Evangelische Volkspartei
FDP	Freisinnig Demokratische Partei der Schweiz
FoEI	*Friends of the Earth International,* internationales Netzwerk von Umweltorganisationen
IAO	*Internationale Arbeitsorganisation,* International Labour Organization
IDARio	Interdepartementaler Ausschuss Rio
ILO	*International Labour Organization*, Internationale Arbeitsorganisation
IPS	Institute for Policy Studies

IUED	*Institut Universitaire d'Etudes de Dévelopement*, Universitätsinstitut für Entwicklungsstudien
MERS	Menschenrechte Schweiz
MNU	Multinationale Unternehmen
NCP	*National Contact Point*, Nationaler Kontaktpunkt
NGO	*Non-governmental organization(s),* Nichtregierungsorganisation(en)
NLZ	Neue Luzerner Zeitung
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	*Organisation für Economic Co-operation and Development*, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PA IV	Politische Abteilung IV, Menschliche Sicherheit (EDA)
PKR	Privates Käuferrisiko
PPP	Public Private Partnership
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung, ehemalige Exportrisikogarantie (ERG)
SERVG	Schweizerisches Exportrisikoversicherungsgesetz (neues Gesetz)
sda	Schweizerische Depeschenagentur
SDB	State Development Bank
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGCI	Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIPPO	Swiss Import Promotion Programme
SOFI	Swiss Organisation for Facilitating Investments
SoZ	Sonntags Zeitung
StGB	(Schweizerisches) Strafgesetzbuch
SVP	Schweizerische Volkspartei
Swissmem	Dachverband der Schweizerischen Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie
TA	Tages-Anzeiger
TNU	Transnationale Unternehmen
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNCTC	United Nations Centre on Transnational Corporations
UNO GC	United Nations Global Compact

UNO	*United Nations Organization*, Vereinte Nationen
UVEK	Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates
WEF	*World Economic Forum,* Weltwirtschaftsforum in Davos
WoZ	WochenZeitung
WTO	*World Trade Organization*, Welthandelsorganisation
WTO-WGTI	World Trade Organization - Working Group on the Relationship between Trade and Investment

1 Einleitung

„If businessmen do have a social responsibility other than making maximum profits for stockholders, how are they to know what it is ? Can self selected private individuals decide what the social interest is ?" *Morgan Friedman 1970* [1]

Mit der Globalisierung sind transnationale Unternehmen (TNU) zu mächtigen Akteuren des internationalen Systems geworden. Die UNO-Organisation für Handel und Entwicklung (UNCTAD) schätzt, dass heute zwei Drittel der weltweiten Käufe und Verkäufe über die rund 63 000 TNU abgewickelt werden, deren Anteil an der globalen Produktion fast 30 Prozent (BSP) beträgt (Gerster 2001:44). Damit haben TNU einen enormen Einfluss auf die weltweite ökonomische, politische und gesellschaftliche Situation gewonnen. Während die Unternehmen in ihren Ursprungsländern an klare Gesetzgebungen gebunden sind, können sie sich mit der Verlagerung von Produktionseinheiten relativ einfach über nationale Kontrollmechanismen hinwegsetzen, ohne auf internationaler Ebene auf entsprechende rechtliche Verpflichtungen zu stossen. Besonders problematisch sind dabei die Tätigkeiten in Entwicklungs- und Transitionsländern, wo gesetzliche Regulierungen für Umweltschutz, Menschenrechte und Arbeitsrechte sehr schwach sind oder nicht existieren. Kinderarbeit, Umweltverschmutzung oder die Umsiedlung von Tausenden von Menschen sind Folgen dieser Umstände, die einerseits auf primär gewinnorientiertes Verhalten von Unternehmen, andererseits auf menschenverachtende Regime in diesen Ländern zurückzuführen sind. Vor diesem Hintergrund ist die Frage der Unternehmensverantwortung in den vergangenen Jahren zu einem viel diskutierten Thema geworden. Mit Kampagnen gegen einzelne Unternehmen wie den Turnschuhhersteller Nike oder den Ölförderkonzern Shell haben insbesondere internationale Nichtregierungsorganisationen (NGOs) eine breite Öffentlichkeit für die Problematik sensibilisiert und das Thema mit der Forderung nach verbindlichen internationalen Standards (Corporate Accountability) auf die politische Ebene getragen. Als Reaktion auf den drohenden Imageverlust setzen sich Wirtschaftsvertreter ihrerseits zunehmend für eine stärkere Selbstverantwortung (Corporate Social Responsibility) der Wirtschaft ein, wobei sie sich freiwillig auf gewisse soziale, ökologische und menschenrechtliche Standards verpflichten. Diese

[1] Der Nobelpreisträger Milton Friedman gilt als einer der grössten Verfechter des „Laissez-faire" Liberalismus. Mit seiner provokativen Aussage, „ The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits", gehört er bis heute zu den am meisten zitierten Personen im Zusammenhang mit der Frage nach der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen. Friedman vertrat die Position, dass es die alleinige Verantwortung des Staates sei, Spielregeln in Form von gesetzlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen zu formulieren, die ein unter sozialen Aspekten wünschenswertes Ergebnis des Wirtschaftsprozesses herbeiführen.

Entwicklungen verdeutlichen, dass es in der Debatte der Unternehmensverantwortung letzten Endes um die Frage nach einer neuen Aufgabenverteilung zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft auf globaler Ebene geht – womit insbesondere auch die Nationalstaaten vor ganz neue Herausforderungen gestellt werden.

Diese Herausforderungen und die damit einhergehenden Entwicklungen sollen am Beispiel der Schweiz in dieser Arbeit untersucht werden. Im Zentrum steht dabei die Frage, **ob sich in der politischen Diskussion der Unternehmensverantwortung Elemente einer neuen Schweizer Aussenpolitik erkennen lassen.** Da es in der Diskussion um die Verantwortung von Unternehmen nicht in erster Linie um wirtschaftliche Tätigkeiten, sondern vor allem um deren gesellschaftlichen Auswirkungen geht, lässt sich die Diskussion weder auf ein bestimmtes Politikfeld noch auf einzelne Akteursgruppen beschränken. Die Unternehmensverantwortung berührt sowohl Umwelt-, Arbeits-, Menschenrechts- und Wirtschaftsfragen, welche in diesem Zusammenhang kaum unabhängig voneinander betrachtet werden können. Aufgrund ihrer gesamtgesellschaftlichen Dimension kann die Frage der Unternehmensverantwortung nicht von einzelnen Gesellschaftsgruppen beantwortet werden, sondern muss von allen betroffenen Akteuren[2] (Staat, Wirtschaft, Gesellschaft) gemeinsam verhandelt werden. Da Unternehmen zunehmend global tätig sind, lässt sich die Diskussion nicht auf die nationale Ebene beschränken, sondern wird in erster Linie durch internationale Entwicklungen bestimmt – womit es zu einer Verlagerung von der Innenpolitik in die Aussenpolitik kommt.

Ziel dieser Arbeit ist es, einerseits einen Überblick über die Debatte und die Ansätze zur Förderung der Unternehmensverantwortung zu geben und die Aktivitäten der offiziellen Schweiz darzustellen. Auf der anderen Seite soll anhand von zwei Fallbeispielen untersucht werden, ob sich in der politischen Diskussion der Unternehmensverantwortung eine neue Form von Aussenpolitik zeigt – sowohl in Bezug auf die Inhalte, auf die Akteure und Entscheidprozesse. Weiter soll untersucht werden, ob die Diskussion der Unternehmensverantwortung dazu genutzt wird, ein Stück der staatlichen Steuerungsfähigkeit zurückzuerlangen, die mit der Globalisierung verloren ging. Als Fallbeispiele werden eine im Juni 2003 im Nationalrat eingereichte Motion für eine UNO-Konvention zur internationalen Unternehmensverantwortung und -haftung sowie die Revision des Bundesgesetzes über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERVG) untersucht. Diese

[2] Um die Lesbarkeit zu vereinfachen, wurde in dieser Arbeit auf die weibliche Zusatzform -Innen verzichtet und jeweils die männliche Form zur Bezeichnung beider Geschlechter verwendet.

Beispiele eignen sich nicht nur aufgrund ihrer Aktualität, sondern auch deshalb, weil sie ganz unterschiedliche Ansätze zur Förderung der Unternehmensverantwortung darstellen. Während die UNO-Konvention auf ein internationales Rahmenabkommen zur direkten Unternehmensverpflichtung und -haftung abzielt, ist die Revision des ERG-Gesetzes ein indirektes Instrument, bei dem der Staat mittels sozialer und ökologischer Auflagen zur Verbesserung der Unternehmensverantwortung beitragen kann.

Das Zustandekommen aussenpolitischer Entscheidprozesse kann untersucht werden auf der internationalen oder systemischen Ebene, auf der nationalen Ebene und auf der Ebene individueller Entscheidungsträger oder kleineren Gruppen. Während systemische Ansätze die Stellung des Staates im internationalen Umfeld ins Zentrum der Betrachtung stellen, fokussieren nationale Ansätze auf Gesellschaft, Kultur und politische Institutionen eines Nationalstaates; Ansätze auf der individuellen Ebene stellen die psychologischen und persönlichen Merkmale der staatsführenden Persönlichkeiten in den Vordergrund (Goetschel 2002:30). Aufgrund der vorangehenden Überlegungen geht diese Arbeit von einem internationalen Ansatz aus, indem das internationale System als Referenzrahmen für die Ausgestaltung der nationalen Aussenpolitik(en) betrachtet wird. Ausgehend von den zentralen Theorien der internationalen Beziehungen (Neo-Realismus, Neo-Liberalismus, Global Governance) soll eine Abgrenzung zwischen Traditioneller und Neuer Aussenpolitik erarbeitet werden, welche als analytische Grundlage für die empirische Untersuchung dient.

Darauf aufbauend wird in einem zweiten Theorieblock der aktuelle Wissensstand zur Schweizer Aussenpolitik aufgearbeitet, der als Mischung aus Traditioneller und Neuer Aussenpolitik umschrieben werden kann. Als traditionelle Elemente der Schweizer Aussenpolitik können die Dominanz von Regierung und Verwaltung, die Agenda-Setting-Funktion des Bundesrates sowie der geringe Einbezug und die relative Passivität von Parlament, Kantonen und Öffentlichkeit betrachtet werden (Klöti et al. 2000). Auch die dominante Stellung der Aussenwirtschaftspolitik zeugt deutlich von einem traditionell aussenpolitischen Verhalten der Schweiz, wo die Wirtschaftsbeziehungen angesichts politischer Abstinenz (oder Neutralität) das tragende Element der Aussenpolitik darstellten (Goetschel et al. 2002)[3]. Hingegen kann die Verstärkung der

[3] Im Gegensatz zu der Dominanz der sicherheitspolitisch motivierten Aussenpolitik in anderen Ländern verfolgte die Schweiz unter dem Banner der Neutralität in erster Linie einen Kurs der politischen Abstinenz bei gleichzeitiger wirtschaftlicher Integration. (siehe dazu auch Kapitel 7.1).

wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit auch als Folge der zunehmenden Interdependenz und der Annäherung von innen- und aussenpolitischen Fragen angesehen werden. Diese Vermutung lässt sich insofern bestätigen, als dass traditionell wichtige Bereiche wie Handel, Diplomatie, Internationale Organisationen oder Staatsangehörigkeit lediglich 4 Prozent der Geschäfte ausmachen (Hirschi et al. 1999). Als Neue Aussenpolitik kann die starke Zunahme von Staatsverträgen und die Ausweitung der Verhandlungspartner auf globaler Ebene betrachtet werden, die auf eine zunehmende Internationalisierung und Globalisierung der Aussenpolitik hindeuten (Hirschi et al. 1999). Der zunehmende Einfluss von Nichtregierungsorganisationen im Politikformulierungsprozess deutet auf eine Pluralisierung der Aussenpolitik hin (Freymond und Boyer 1998). Ein ambivalentes Bild zeichnet die Studie von Kälin und Schläppi zur Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik der Schweiz. Trotz dem Solidaritätsziel, wie es in der Verfassung durch die aussenpolitischen Ziele festgehalten ist, werden binnenwirtschaftliche Interessen bei den meisten Instrumenten der Aussenwirtschaftshilfe höher gewichtet als entwicklungspolitisch motivierte Interessen (Kälin und Schläppi 2000).

Insgesamt ist diese Arbeit in fünf Teile unterteilt. Der erste Teil der Arbeit gibt eine Einführung ins Thema der Unternehmensverantwortung, wobei die Positionen der zentralen Akteure (Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Staat) sowie die wichtigsten Ansätze zur Förderung der Unternehmens-verantwortung dargestellt werden. Im zweiten Teil werden die theoretischen Grundlagen erarbeitet und der aktuelle Forschungsstand zur Aussenpolitik der Schweiz dargestellt. Aufgrund der Überlegungen in Teil eins und zwei werden im dritten Teil der Arbeit die beiden zentralen Hypothesen „Unternehmensverantwortung als Teil einer Neuen Aussenpolitik" und „Rückgewinnung staatlicher Steuerungsfähigkeit" hergeleitet und das Untersuchungsdesign ausgeführt. Der vierte, empirische Teil ist das Kernstück der Arbeit. Er umfasst einerseits eine Überblicksdarstellung zu den Tätigkeiten der wichtigsten Verwaltungsstellen zur Förderung der Unternehmensverantwortung sowie andererseits die Untersuchung der Hypothesen anhand der beiden Fallstudien und das abschliessende Fazit. Der fünfte und letzte Teil der Arbeit beinhaltet das Quellen- und Literaturverzeichnis.

I THEMATISCHE EINFÜHRUNG

2 Begrifflichkeiten

In dieser Arbeit werden zahlreiche Begriffe verwendet, für die es keine allgemein anerkannten Definitionen gibt. Hinzu kommt, dass viele dieser Begriffe aufgrund ihrer Aktualität und Popularität teilweise sehr unterschiedlich und oft auch falsch verwendet werden. Deshalb soll an dieser Stelle kurz erklärt werden, wie die zentralen Begriffe in dieser Arbeit verwendet werden.

2.1 Der Begriff der Aussenpolitik

Aussenpolitik wird allgemein definiert als „dasjenige Verhalten, mit dem die im souveränen Nationalstaat organisierte Gesellschaft ihre Interessen gegenüber ihrer Umwelt wahrnimmt und durchsetzt" (Seidelmann 1993:42). Damit wird Aussenpolitik als eine Fortführung von Innenpolitik nach aussen betrachtet – womit allerdings nur eine Dimension der Aussenpolitik umschrieben wird. Mit der enormen Zunahme grenzüberschreitender Tätigkeiten verlagern sich immer mehr nationale Politikbereiche auf die internationale Ebene, so dass die aussenpolitischen Interessen zunehmend von internationale Entwicklungen und Rahmenbedingungen bestimmt werden.

Demnach ist Aussenpolitik sowohl durch eine innenpolitische als auch durch eine internationale Dimension gekennzeichnet, wobei das aussenpolitische System als zentrale Schnittstelle für die Koordination und Ausgestaltung der vielfältigen Aussenbeziehungen nationaler Akteure von zentraler Bedeutung ist. Die innenpolitischen Prozesse zur Gestaltung der Aussenpolitik sind vor allem deshalb wichtig, weil die Definition aussenpolitischer Interessen und die Prozesse der Interessendurchsetzung und -beeinflussung für das Verständnis zur Entstehung aussenpolitischer Entscheide von zentraler Bedeutung sind. Auf der anderen Seite sind die Möglichkeiten der Staaten, ihre Interessen durchzusetzen, zunehmend vom internationalen Umfeld abhängig, welches den Prozess der Interessenabwägungen mitbestimmt.

Inwiefern die Aussenpolitik der einzelnen Staaten das internationale System beeinflusst und wie stark die Aussenpolitik durch das internationale System beeinflusst wird, lässt sich nicht eindeutig sagen. Strukturbezogene Ansätze betrachten aussenpolitische Entscheidungen primär in der Abhängigkeit des internationalen Systems. Damit wird die Aussenpolitik zu einem passiven – für die Realisten in erster Linie defensiven – Verhalten. Die meisten Untersuchungen aussenpolitischer

Entscheidungsprozesse basieren jedoch eher auf einem akteursbezogenen Ansatz. Aussenpolitik wird dabei als aktives Handeln verstanden, in dessen Verlauf autorisierte Akteure aufgrund der ihnen zugänglichen Informationen und in Einschätzung ihrer Interessen eine Situation definieren und, darauf gestützt, eine Entscheidung zugunsten spezifischer Handlungsoptionen treffen (Haftendorn 1990:403). Dabei darf die Systemebene allerdings nicht ausgeblendet werden.

In dieser Arbeit werden beide Dimensionen der Aussenpolitik berücksichtigt. Im theoretischen Teil der Arbeit stehen strukturbezogene Ansätze im Vordergrund, da die internationalen Entwicklungen als Ausgangspunkt angesehen werden, um die damit einhergehenden Aussenpolitik(en) abzuleiten. Der empirische Teil basiert primär auf einem akteursbezogenen Ansatz, indem die verschiedenen Akteure und Interessen im Rahmen der aussenpolitischen Entscheidprozesse untersucht werden. Die Verbindung der beiden Dimensionen wird gemacht, indem die theoretisch hergeleiteten aussenpolitischen Prämissen anhand einer Akteur- und Prozessanalyse untersucht werden.

2.2 Der Begriff der Unternehmensverantwortung

Im Gegensatz zum englischen „Corporate Responsibility" (CSR) ist das deutsche Wort Unternehmensverantwortung kein klar definierter Begriff, der mit einem spezifischen Konzept verknüpft ist. Im Englischen werden für Unternehmensverantwortung zwei Begriffe verwendet, die auf unterschiedliche Umsetzungskonzepte verweisen: Als wirtschaftswissenschaftliches Konzept steht Corporate Social Responsibility (CSR) klar für Massnahmen zur besseren Selbstverantwortung von Unternehmen. Demgegenüber wird Corporate Accountability (CA) vor allem von zivilgesellschaftlichen Akteuren verwendet, um verbindliche Regulierungen und eine stärkere Rechenschaftspflicht für Unternehmen zu fordern.

Das deutsche Wort Unternehmensverantwortung wird in beiden Zusammenhängen verwendet. Diese Offenheit kann als mangelnde Schärfe kritisiert werden, bietet gerade deswegen aber auch eine neutrale Grundlage für den Dialog der verschiedenen Akteure, deren Positionen nicht bereits durch die Begrifflichkeit vorbestimmt und damit eingeengt sind. Auch in dieser Arbeit wird der Begriff primär als Dialoggrundlage betrachtet und nicht mit einem bestimmten Umsetzungskonzept verknüpft. Da der Frage der Umsetzung in der Diskussion aber eine zentrale Bedeutung zukommt, wird Kapitel 4 ausschliesslich auf die beiden Begriffe (CSR und CA) eingehen und auf die möglichen Ansätze zur Umsetzung von Unternehmensverantwortung als Aufgabe von Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Staat eingehen.

2.3 Der Begriff der transnationalen Unternehmen (TNU)

Transnationale Unternehmen sind Unternehmen, die über die Grenzen ihres Ursprungslandes hinweg wirtschaftlich tätig sind. Oft wird in diesem Zusammenhang auch von multinationalen Unternehmen oder multinationalen Konzernen gesprochen. Während transnationale Unternehmen lediglich in zwei Ländern tätig sein müssen, verweist der Begriff der multinationalen Unternehmen explizit auf grenzüberschreitende Tätigkeiten in mehreren Ländern und schliesst damit kleinere Unternehmen mit begrenzten Expansionskapazitäten aus. Da die Schweiz primär ein Land der kleinen und mittleren Betriebe (KMU) ist, deren Auslandinvestitionen und Exporte sich oft auf ein Land oder ein paar wenige Länder beschränken (so wird beispielsweise die ERG explizit als Instrument zur Förderung von KMU definiert), wird in dieser Arbeit vorwiegend der Begriff der transnationalen Unternehmen verwendet. Der Begriff der multinationalen Unternehmen wird dann verwendet, wenn es in der Diskussion ausschliesslich um (ein) multinationale(s) Unternehmen geht oder wenn der Begriff als offizielle Bezeichnung eines Instrumentes oder eines Abkommens (z.B. *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*) verwendet wird.

2.4 Der Begriff der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) [4]

Auch für den Begriff der Nichtregierungsorganisationen gibt es bis heute keine einheitliche Definition. Im weiteren Sinne sind NGOs alle freiwilligen Zusammenschlüsse einzelner Bürger mit gleichen oder ähnlichen Interessen auf lokaler, regionaler, nationaler oder internationaler Ebene – womit beispielsweise auch Quartiervereine oder Wirtschaftsverbände unter den Begriff der NGOs fallen.

In dieser Arbeit wird deshalb der Begriff der Nichtregierungsorganisationen im *engeren Sinne* verwendet, wonach NGOs als freiwillige Zusammenschlüsse von Bürgern definiert werden, die parteipolitisch unabhängig, ethnisch und religiös neutral und nicht gewinnorientiert sind und Probleme von gesellschaftlich-politischer Bedeutung aufgreifen (Wahl 1997: 313).[5]

Eine weitere Unterscheidung lässt sich zwischen vorwiegend dienstleistungsorientierten und politischen NGOs treffen – wenngleich diese Grenzen fließend sind. Während die

[4] Obwohl in dieser Arbeit primär der deutsche Begriff der Nichtregierungsorganisationen (NRO) verwendet wird, wird bei der Abkürzung die weitaus geläufigere Abkürzung der NGOs (Nongovernmental Organizations) verwendet.
[5] Wahl verwendet in seiner Definition sechs Kriterien. Neben den oben genannten Kriterien gilt auch als Kriterium, dass NGOs nicht an berufsständischen oder Freizeitinteressen ihrer Mitglieder orientiert sind (Wahl 1997:313)

dienstleistungsorientierten NGOs primär in der Entwicklungshilfe und im Umweltschutz tätig sind, sind die politischen NGOs Lobbyorganisationen, welche versuchen, die Anliegen ihrer Mitglieder und Förderer im politischen Prozess zur Geltung zu bringen. Da in dieser Arbeit aussenpolitische Entscheidprozesse untersucht werden, wird der Begriff der NGOs primär im Zusammenhang mit politischen NGOs oder politischen Aktivitäten von dienstleistungsorientierten NGOs verwendet.

3 Nationale Politik und globale Unternehmen

3.1 Transnationale Unternehmen: Macht und Verantwortung jenseits des Nationalstaates

Mit der Globalisierung verlagert sich die Macht von der Politik der Nationalstaaten zunehmend auf weltweit tätige Unternehmen. Angesichts moderner Kommunikations- und Informationstechnologien und der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs sind der Mobilität von Technologien, Produktionsfaktoren und Gütern heute kaum noch Grenzen gesetzt. Der Welthandel wird heute in erster Linie von transnationalen Unternehmen (TNU) dominiert, die ihre Produktionsstätten weltweit verteilt haben. So stellte eine 1997 vom amerikanischen „Institute for Policy Studies" (IPS) durchgeführte Untersuchung fest, dass von den 100 grössten Ökonomien der Welt (gemessen am BSP) lediglich 49 Länder und 51 TNU sind (Anderson und Cavanagh 1996). Gemäss Schätzungen der UNO-Organisation für Handel und Entwicklung (UNCTAD) werden bereits zwei Drittel aller weltweiten Käufe und Verkäufe über die rund 63 000 TNU abgewickelt, deren Anteil an der weltweiten Produktion (Wertschöpfung) auf 20 bis 35 Prozent geschätzt werden. Damit einher gehen 86 Millionen Arbeitsplätze, 19 Millionen davon in Entwicklungs- und Transitionsländern (Gerster 2001:44-45).

Auch Schweizer Unternehmen sind im Ausland stärker präsent denn je. Gemäss Schätzungen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) gibt es in der Schweiz rund 5000 TNU, die mit Tochterfirmen, ausgelagerten Produktionsstätten oder in Form von engen Partnerschaften mit lokalen Unternehmen und Spezifikationsbetrieben auf den globalen Märkten präsent sind (Interview Kaufmann 2003). 1998 beschäftigten Schweizer Unternehmen im Ausland 1.6 Millionen Menschen, was fast die Hälfte der 3.9 Millionen Arbeitsplätze in der Schweiz ausmacht. Dabei erwirtschafteten die fünf grössten Schweizer Industrieunternehmen[6] gemeinsam einen Umsatz, der fast der Hälfte des schweizerischen Volkseinkommens oder jenem von 27 Ländern in Afrika südlich der Sahara mit 430 Millionen Menschen entspricht (Gerster 2001:26).

Mit der Globalisierung ist die Wirtschaft seit den 1980er Jahren zunehmend über die nationalstaatliche Einflusssphäre hinausgewachsen. Da Gesetzgebungen in erster Linie an Nationalstaaten gebunden sind, können sich Unternehmen mit der Verlagerung von Produktionseinheiten relativ einfach über nationale Kontrollmechanismen hinwegsetzen, ohne auf internationaler Ebene auf entsprechende rechtliche Verpflichtungen zu stossen. Zudem fallen bei

[6] ABB, Nestlé, Novartis, Hofmann-La Roche und Holderbank (heute Holcim).

transnationalen Unternehmen Produktionsmärkte, Absatzmärkte und Besitzverhältnisse unter unterschiedliche rechtliche und teilweise inkonsistente Rahmenbedingungen, was es schwer oder unmöglich macht, ihren rechtlichen Status zu definieren und sie aufgrund einer bestimmten nationalen Gesetzgebung zur Verantwortung zu ziehen. In diesem Zusammenhang wird gerade von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) kritisiert, dass Staaten im Zuge des verschärften Standortwettbewerbs ihre Rahmenbedingungen immer mehr den Forderungen der Unternehmen anpassen z.B. durch die Senkung von Umweltauflagen, Steuererleichterungen oder die Beschneidung von Arbeitsrechten („Race to the Bottom").

3.2 Fehlende Rahmenbedingen in Entwicklungs- und Transitionsländern

Besonders heikel sind die Tätigkeiten der TNU in Entwicklungs- und Transitionsländern, wo gesetzliche Regulierungen für Umweltschutz, Menschenrechte und Arbeitsrechte schwach oder gar inexistent sind. Viele TNU haben ihre Produktionsstätten in den vergangenen Jahren in Entwicklungs- und Transitionsländer verlagert. Sie profitieren damit nicht nur von billigen Arbeitskräften und Infrastrukturkosten, sondern können – wenn sie wollen – auch die hohen sozialen und ökologischen Auflagen der westlichen Industrieländer umgehen. Auch die Schweizer Unternehmen sind in Entwicklungs- und Transitionsländern präsenter denn je: Jeder vierte ausländische Arbeitsplatz von Schweizer Firmen liegt in einem Entwicklungs- oder Transitionsland (Gerster 2001:26). Da die meisten dieser Länder stark auf ausländische Devisen angewiesen sind, ist ihre Bereitschaft, die geltenden gesetzlichen Bestimmungen zu Gunsten der TNU abzuschwächen, gross. In verschiedenen Fällen wurden Regierungen von TNU auch gezielt beeinflusst, um bestehende Gesetze zu umgehen oder Regulierungen herabzusetzen.[7]

Dennoch können TNU nicht alleine für die Missstände in den Entwicklungs- und Transitionsländern verantwortlich gemacht werden. Wie in westlichen Ländern wären in erster Linie die politischen Verantwortungsträger für die Schaffung und Umsetzung verbindlicher sozialer, ökologischer, menschen- und arbeitsrechtlicher Rahmenbedingungen verantwortlich. In vielen Entwicklungs- und Transitionsländern Ländern ist dies angesichts fehlender Professionalität der politischen Eliten, weit verbreiteter Korruption, instabiler und schwacher Staatsstrukturen, mangelhafter Rechtsstaatlichkeit und fehlender unabhängiger Gerichtlichkeit („Bad Governance") nicht der Fall.

[7] Verschiedene Fälle sind in einer Broschüre von Pro Natura *"Natur in der Defensive. 22 Fallbeispiele für Interessenkonflikte mit grossen Konzernen"* nachzulesen. Diese ist abrufbar unter: http://www.pronatura.ch/content/index_fr.php?lang=DE (11.Mai 2004).

Auch wo gesetzliche Grundlagen bestehen würden, werden sie von den Regimen, die in erster Linie an ihrem Machterhalt interessiert sind, regelmässig missachtet und für eigene Zwecke missbraucht. Gerade in Ländern, in denen repressive Regime systematisch Menschenrechte verletzen, kann sich eine TNU auch durch legale Tätigkeiten schlimmer Menschenrechts- und Umweltverletzungen mitverantwortlich machen. So machte sich beispielsweise der Ölkonzern Shell an der Erhängung des nigerianische Umweltaktivisten Ken Saro-Wiwa durch das nigerianische Militärregime mitschuldig. Dieser hatte sich als Anführer einer lokalen Aktivistengruppe gegen die Ausbeutung von Bevölkerung und Umwelt durch Shell und das Regime gewehrt (siehe Titelblatt).[8]
Ein grosses Problem ist die mangelnde Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Ressourcen: Ein Grossteil der ausländischen Investitionen kommt oft nicht der Bevölkerung zu Gute, sondern fliesst direkt in die Taschen der korrupten Eliten, die sich damit ihren Machterhalt sichern. Für die Bevölkerung bleiben in vielen Fällen nur die negativen Auswirkungen, wie z.B. Zwangsumsiedlungen, Umweltverschmutzungen und der Verlust lebenswichtiger Ressourcen. (vgl. Pro Natura 2002).

3.3 Fehlende Gesetzgebung auf internationaler Ebene

Einer der zentralen Kritikpunkte an der Globalisierung ist die einseitige politische und rechtliche Einbettung globaler Wirtschaftstätigkeiten (vgl. Brand et al. 2000, Messner und Nuscheler 2002, Messner 2003). Im Zuge der neoliberalen Ära der 1980er und 1990er Jahre hat sich eine Weltwirtschaftsordnung mit Institutionen wie der WTO und dem IWF durchgesetzt, die primär auf die Regulierung von Handels- und Wettbewerbsfragen ausgerichtet sind. Alle Bestrebungen innerhalb der UNO, auch internationale Richtlinien für Umwelt- und Sozialfragen zu etablieren, scheiterten am heftigen Widerstand der westlichen Industrieländer und insbesondere den USA (Paul 2001:116ff.). Die Blockierung der UNO führte dazu, dass andere supranationale Institutionen wie die OECD und die ILO seit Ende der 70er Jahre Initiativen und internationale Sozial- und Umweltstandards für TNU[9] lancierten. Alle bislang existierenden internationalen Instrumente zur besseren sozialen und ökologischen Regulierung von TNU sind jedoch rechtlich nicht verbindliche

[8] Eine ausführliche Schilderung des Falles ist zu finden unter: http://www.essentialaction.org/shell/issues.html (14.05.2004).
[9] Auf die wichtigsten internationalen Initiativen wird in Kapitel 4.4 näher eingegangen.

Instrumente mit normativen Verhaltensleitlinien, die nur sehr schwache oder gar keine Implementations- und Kontrollmechanismen besitzen (so genannte „soft law –Instrumente").[10]

Seit den 1990er Jahren hat die Diskussion um die Menschenrechte allerdings stark an Bedeutung gewonnen. Während Menschenrechte nach klassischem Rechtsverständnis als Staatsrechte gelten, werden sie heute zunehmend als globale Individualrechte wahrgenommen und auch angewandt (siehe dazu auch Kapitel 4.4.4). Damit ist ihre Verbindlichkeit auch für die TNU gewachsen (Mendes und Mehmet 2003:145):

It is clear under the evolving rules of international criminal law and responsibility that if employees or officers of a corporation are directly linked to war crimes, crimes against humanity, genocide, torture, or other international crimes under customary international law, they could be prosecuted in their home country or any country under the principles of universal jurisdiction. They could also be prosecuted under the Statue of the International Criminal Court.

Allerdings geniessen Unternehmen als juristische Personen nach wie vor Rechtsimmunität und können (gemäss Art. 25 Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofes) nicht für Menschenrechtsverletzungen angeklagt werden (Mendes and Mehmet 2003:146). Problematisch ist insbesondere auch der Nachweis indirekter Menschenrechtsverletzungen, z.B. durch die Unterstützung menschenverachtender Regime. Aus Angst vor staatlichen Repressionen, Arbeitsplatzverlust oder fehlenden Kommunikationsmöglichkeiten werden viele Menschenrechtsverletzungen von den Betroffenen ausserdem gar nicht eingeklagt. In den meisten Fällen sind es deshalb internationale NGO und Gewerkschaften, welche die Rolle der Ankläger übernehmen.

Ein Durchbruch auf der Ebene verbindlicher Regulierungen („hard law") ist der OECD mit der im Februar 1999 in Kraft getretenen *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* gelungen. Sie verpflichtet die unterzeichnenden Staaten dazu, die Konvention ins nationale Strafrecht zu integrieren.[11] Aufgrund der extraterritorialen Wirkung der Konvention haben die Staaten das Recht und die Pflicht, Bestechung „ihrer" TNU strafrechtlich

[10] Mit dem Begriff „soft law" werden im Völkerrecht – im Gegensatz zu „hard law" jene Regulierungen bezeichnet, die rechtlich nicht verbindlich sind und deshalb ausschliesslich auf einer normativen Verbindlichkeit beruhen. Eine ausführliche Diskussion zu soft law Instrumenten als neue Völkerrechtsquelle bietet Josef Hofstetter (1990), S.98.

[11] Bisher haben 29 OECD Mitgliedstaaten die Konvention unterzeichnet und ins nationale Strafrecht implementiert. Die Schweiz hat die Konvention im Jahre 2000 ins Strafrecht implementiert (StGB Art. 322ter bis 322$^{octis)}$. (vgl. Kapitel 10.1).

zu verfolgen. Ausserdem sieht die Konvention die gegenseitige Hilfe bei der Aufdeckung von Bestechung vor. Zur Förderung des Informationsaustausches und zur Verbesserung der Koordination entwickelt eine gemeinsame Arbeitsgruppe weiterführende Programme und Strategien (SECO 2003b). Die OECD-Konvention wird von vielen Seiten als Vorzeigebeispiel für die Entwicklung internationalen Rechts gesehen (Mendes und Mehmet 2003:148). Da der Erfolg der Konvention massgeblich von der Unterstützung der USA abhängig war, ist der Erfolg entsprechender Regelungen für Umwelt- und Sozialfragen zur Zeit allerdings eher unwahrscheinlich.

3.4 Spannungsfeld transnationale Unternehmen und Menschenrechte

Tragödien wie das Chemieunglück im indischen Bophal im Jahr 1984 oder die Ölpest vor der Küste Spaniens im November 2002 haben die Verantwortung von Unternehmen für die sozialen und ökologischen Auswirkungen ihrer Tätigkeiten auch in der weltweiten Öffentlichkeit zu einem Thema gemacht. Auch mehrere Schweizer Unternehmen wurden in den vergangenen Jahren für ihre Geschäftstätigkeiten in Entwicklungs- und Transitionsländern von der weltweiten Öffentlichkeit heftig kritisiert. Folgende Fallbeispiele sollen dazu dienen, die komplexe Problematik etwas genauer darzustellen.

3.4.1 Privatisierung von Wasserquellen in Brasilien[12]

Mit sieben Prozent Weltmarktanteil steht Nestlé mit seinem Trinkwassergeschäft weltweit an erster Stelle. Rund 7.7 Millionen Franken setzte Nestlé 2002 mit dem Verkauf von 77 verschiedenen Wassermarken an 107 Orten weltweit um. Nestlés Einstieg ins Wassergeschäft begann vor 12 Jahren mit dem Kauf des französischen Wasserkonzerns Perrier. Mit dem Wissen, dass Wasser im 21. Jahrhundert zum wichtigsten Rohstoff werden würde, hat der Konzern seither eine Quelle nach der anderen aufgekauft. Mit der eigenen Linie „Pure Life" ist Nestlé zu einem der grössten Unternehmen auf dem globalen Wassermarkt avanciert. Insbesondere in Entwicklungs- und Transitionsländern wie Brasilien, Indien, Pakistan und China findet das billige Tafelwasser im urbanen Mittelstand, der sich das chlorhaltige oder teilweise giftige Leitungswasser nicht antun will, reissenden Absatz. Bei vielen Entwicklungsorganisationen und NGOs wird das Wassergeschäft von Nestlé indes heftig kritisiert. Der Konzern nütze den Mangel an sauberem Trinkwasser

[12] Die Ausführungen in diesem Beispiel basieren auf einem Woz-Artikel von Daniel Stern (2003) und einem Beitrag von Franklin Frederik (ohne Jahr) von Attac.

schamlos aus, kritisiert beispielsweise die Schweizer Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke den Konzern. Nur ein kleiner Teil der Bevölkerung sei imstande, sich das teure Trinkwasser aus der Flasche zu leisten. Ausserdem schwinde damit der Druck auf die lokalen Behörden, die Wasserversorgung so zu gestalten, dass alle günstig Zugang zu sauberem Wasser haben. Die mangelhafte Versorgung mit sauberem Wasser sei die Hauptursache für die hohen Krankheits- und Sterberaten in den Ländern des Südens. Wasser sei ein öffentliches Gut, das nicht einfach einem Konzern gehören könne, kritisieren die Entwicklungsorganisationen (Stern 2003).

Doch auch vor Ort stösst Nestlé mit seinem Wassergeschäft zunehmend auf Widerstand. So gelangte Nestlé in Brasilien mit dem Kauf von Perrier in den Besitz eines Wasserparks bei der Stadt São Lourenço. 1998 begann Nestlé am selben Ort mit dem Bau einer neuen, viel grösseren Wasserfabrik. 150 Meter wurde dabei in die Tiefe gebohrt, um Wasser aus einer anderen, sehr eisenhaltigen Quelle aufzupumpen, aus der seit 1999 „Pure Life" produziert wird. Mit dem intensivierten Abpumpen durch Nestlé sei das örtliche Quellensystem durcheinander gebracht worden, kritisiert Franklin Frederick, Mitglied einer örtlichen Bürgerbewegung gegen die Wasserprivatisierung. Eine Quelle sei bereits versiegt, bei anderen habe sich die Zusammensetzung der Mineralien verändert. Ausserdem laufe die Region durch die Wasserprivatisierung Gefahr, ihre Bedeutung als Wassertherapiezentrum zu verlieren. Seit der Staat aufhörte, die Wassertherapiezentren finanziell zu unterstützen und seine Quellen an private Unternehmen verkauft, läuft die Gegend Gefahr, wegen rückläufiger Besucherzahlen zu verarmen (Frederick 2002). Kaum Unterstützung findet die lokale Bevölkerung von der Regierung, welche auf die Gelder des Grosskonzerns angewiesen ist. Am Weltwirtschaftsforum in Davos 2002 hatte der neue Präsident Luiz Inàcio Lula da Silva mit Nestlé-Chef Peter Barbeck ein wichtiges Abkommen unterzeichnet. Nestlé will aktiv Lulas Kampf gegen den Hunger unterstützen, wobei Nestlé sein Engagement mit seiner Verpflichtung zum *UN Global Compact* begründet. Am Open Forum des WEF 2004 teilte Barbeck unerwartet mit, dass der Konzern beschlossen habe, sich von der umstrittenen Wasserquelle zurückzuziehen. Allerdings verwies er auch auf die Kehrseite des Entscheides. Die vom Umzug Nestlés betroffene Gemeinde verliere ihren grössten Steuerzahler und einen grossen Arbeitgeber („Der Bund" vom 23.01.04).

3.4.2 Dreischluchten-Staudamm-Projekt in China[13]

Mit einer geplanten Kapazität von 18'200 Megawatt ist das Dreischluchten-Staudamm-Projekt am chinesischen Yangtze-Fluss das weltweit grösste Energieprojekt aller Zeiten. Bereits der erste von der chinesischen Regierung veröffentlichte Projektplan 1986, der die Überflutung von 137 Grossstädten und 1100 Dörfern sowie die Umsiedlung von mehr als 1,3 Mio. Menschen vorsah, löste unter chinesischen Umweltschützern und Menschenrechtsvertretern eine Protestwelle aus. 1989 verbot die chinesische Regierung jegliche Form öffentlicher Kritik und verurteilte fortan alle Staudamm-Gegner als Regimekritiker. Seit Beginn der ersten Vorbereitungsphase 1994 ist das Projekt auch von heftiger Kritik internationaler Organisationen begleitet, die sich gegen die Zwangsumsiedlungen der mehr als 1,9 Mio. Personen, das brutale Vorgehen der chinesischen Polizei, das Ausbleiben der versprochenen Entschädigungszahlungen und die gigantische Korruption bei den Beamten[14] wehren. Kritisiert wird weiter, dass die vorgesehenen Umsiedlungsgebiete in den Bergen den zahlreichen Bauern keine Möglichkeiten zur Subsistenzsicherung bieten, so dass Tausenden Familien der Zerfall und die Flucht in die Slums bereits überfüllter Grossstädte drohen. Als dramatisch werden auch die ökologischen Folgen des Projektes eingeschätzt: Massnahmen zur Beseitigung der ökologischen Folgen der Überflutung von mehr als dreitausend Schwerindustriebetrieben und Bergwerken sind keine vorgesehen (EvB 2003c).

Obwohl das prestigeträchtige Projekt in vielerlei Hinsicht höchst umstritten ist, haben sich auch verschiedene Schweizer Akteure daran beteiligt: So hat die Tochterfirma First Boston der Schweizer Grossbank Credit Suisse verschiedene Kreditanleihen an die chinesische State Development Bank (SDB) getätigt, welche als Finanzierungsvehikel des Dreischluchtenprojekts dient: 1997 beteiligte sich die Credit Suisse mit 66 Millionen Dollar an der ersten Dollar-Anleihe der CDB und machte im Mai 1999 eine zweite Anleihe im Umfang von 500 Millionen Dollar. Auch die beiden Energiekonzerne ABB und Sulzer sind mit Lieferungen (Turbinen, Generatoren, Hochspannungsleitungen u.a.) von über einer Milliarde Schweizer Franken an dem Projekt beteiligt. Die Hand im Spiel hat auch die Schweizer Regierung, die den beiden Energiekonzernen 1996 Exportrisikogarantien (ERG) im Umfang von 342,9 Millionen Schweizer Franken gewährt hat und 1999 seine Zusage für weitere Garantien von insgesamt 205 Millionen Schweizer Franken gab (EvB 2003c).

---

[13] Die Darstellung des Falls basiert auf einer umfassenden Dokumentation der Erklärung von Bern (2003c).
[14] Mittlerweile haben Regierungsbeamte zugegeben, dass bereits etwa 58 Millionen US$ an Umsiedlungsgeldern veruntreut wurden (EvB 2003c).

Die Beteiligung der Schweizer Unternehmen und ihre finanzielle Absicherung durch die ERG haben in der Schweizer Öffentlichkeit zahlreiche Proteste ausgelöst. Verschiedene NGOs haben das Projekt und die Beteiligung der Schweiz in Veröffentlichungen und direkten Schreiben an die Unternehmen und den Bundesrat heftig kritisiert.[15] Auch im Parlament wurden verschiedene Vorstösse eingereicht, in denen der Bundesrat dazu aufgefordert wurde, die Exportrisikogarantien an das Dreischluchtenprojekt einzustellen, das mit den menschenrechtlichen und aussenpolitischen Grundsätzen der Schweiz unvereinbar ist (EvB 2003c).[16]

3.5 Kritik und Kontrolle durch NGOs und Öffentlichkeit

Wie die vorangehenden Fälle deutlich zeigen, werden die Tätigkeiten von TNU von einem Teil der Öffentlichkeit immer mehr beobachtet und kritisiert. Mit der zunehmenden Macht der TNU sind auch die gesellschaftlichen Erwartungen an die Unternehmen gestiegen. Angesichts ihres Machtpotentials wird von TNU heute erwartet, dass sie neben ökonomischer auch soziale und ökologische Verantwortung für ihre Tätigkeiten übernehmen sollen. Zu diesem Schluss kam auch eine vom Prince of Wales Business Leaders Forum und Environics International Ltd. im Frühjahr 1999 in 23 Ländern durchgeführte Umfrage bei 23'000 Personen in sechs Kontinenten (Environics International Ldt. 1999):

The Millennium Poll demonstrates clearly that public expectations of responsible business practices are now firmly rooted around the world, in emerging markets as well as in the developed countries. Successful businesses in the 21st Century will increasingly need to respond through action to demonstrate corporate citizenship in practice and consistent standards in all their markets.

In diesem Zusammenhang hat sich die Zivilgesellschaft zu einem wichtigen Akteur entwickelt. Angesichts des beschränkten Einflusses staatlicher Akteure und fehlender internationaler Regulationsmechanismen sind es heute in erster Linie internationale Menschenrechts- und Umweltorganisationen sowie Gewerkschaften, welche die Unternehmen beobachten und die Öffentlichkeit auf Missstände aufmerksam machen. Mit Hilfe von weltweiten Netzwerken und den

[15] Kritik und Forderungen der EvB vom 2. Juni 2003: Die schweizerische Exportrisikogarantie (ERG) trägt durch die Finanzierung des Megakraftwerks auch eine Mitverantwortung für die sozialen und ökologischen Folgen. Deshalb soll sie sich dafür einsetzen, dass die Flutung des Stausees erst begonnen wird, wenn alle Betroffenen nach internationalen Standards entschädigt wurden. Ausserdem muss eine unabhängige Ombudsstelle geschaffen werden, welche Verletzungen gegen die Menschenrechte ahndet und Korruption aufdeckt. Sollten schweizerische Exporteure bei der ERG um eine weitere Garantie für Lieferungen zur Erhöhung der Staumauern anfragen, soll der Bundesrat diese mit Verweis auf die vorliegenden Menschenrechtsverletzungen ablehnen (EvB 2003c).

[16] Anfrage Fehr (4.6.2003): Drei – Schluchten-Projekt in China. Umsiedlungsprojekt, Menschenrechtsverletzungen und Exportrisikogarantie. Postulat Gysin (20.03.2003): Revision der Exportrisikogarantie. Berücksichtigung von menschenrechtlichen Aspekten.

Möglichkeiten moderner Kommunikationsmittel, öffentlichen Kampagnen, Boykottaktionen oder Beschwerden bei staatlichen oder supranationalen Gerichten hat sich ihr Einfluss auf die Unternehmen enorm verstärkt (La Mure und Spar 2003). Auch in der Schweiz gibt es zahlreiche NGOs und Entwicklungsorganisationen, die auf Missstände von TNU in Ländern des Südens aufmerksam machen und eine bessere Regulierung der Unternehmen fordern.

3.6 Reputationsverlust und Gewinneinbussen für Unternehmen

Das öffentliche Image und das Vertrauen der Gesellschaft ist für Unternehmen heute ein kritischer Erfolgsfaktor. Insbesondere Unternehmen, für die der Markenname eine grosse Rolle spielt (wie z.B. Nestlé, Nike oder Shell), sind gegenüber Imageverlusten sehr verletzlich. In vielen Fällen haben die öffentliche Proteste oder Boykottaktionen von Konsumenten zu grossen finanziellen Einbussen geführt. Dabei gibt es immer mehr Studien, die einen direkten Zusammenhang zwischen Imageverlust und Rückgang des börsenkotierten Unternehmenswerts feststellten (La Mure und Spar 2003:82). In vielen Fällen hat der öffentliche Druck bewirkt, dass sich Unternehmen zahlreichen Reformen unterzogen haben.

Ein gutes Beispiel ist die Reaktion des Turnschuhherstellers Nike auf die weltweiten Proteste und Boykottaktionen, welche die Arbeitsbedingungen in den Fabrikationsbetrieben des US-amerikanischen Sportbekleidungsherstellers provozierte. So hatten zahlreiche NGOs Anfang der 1990er Jahre Berichte veröffentlicht, in denen sie über die katastrophalen Arbeitsbedingungen und Löhne in den Unternehmen in Indonesien, Indien oder Pakistan berichteten, die im Auftrag von Nike Turnschuhe, Bekleidung und Sportbälle produzierten. Die Vorwürfe reichten von Gewerkschaftsverbot, fehlenden Gesundheits- und Sicherheitsvorkehrungen, Bezahlung von Hungerlöhnen bis hin zu Kinderarbeit, Misshandlung und sexueller Belästigung von Arbeiterinnen. Als grosser Imageträger wurde Nike damit für die Weltpresse und die Öffentlichkeit zum Vorzeigebeispiel für die menschenverachtenden Tätigkeiten multinationaler Unternehmen. Nike reagierte anfänglich mit Widerstand auf die Vorwürfe und argumentierte, dass das Unternehmen nicht für die Arbeitsbedingungen seiner Zulieferbetriebe verantwortlich gemacht werden könne (La Mure und Spar 2003:90). Erst als der öffentliche Druck weiter zunahm und es in der Folge zu weltweiten Protest- und Boykottaktionen kam, reagierte Nike mit einem „Code of Conduct", der Gesundheits- und Sicherheitsvorkehrungen, Arbeitsversicherungen und Umweltstandards für die Zulieferer beinhaltete (La Mure und Spar 2003:90). Trotzdem nahmen die öffentlichen Proteste und Negativschlagzeilen nicht ab, weshalb Nike 1997 den Menschenrechtsaktivisten Andrew Young

anstellte, um die Arbeitsbedingungen in den Betrieben einer umfassenden Evaluation zu unterziehen, in deren Folge es zu zahlreichen Reformen kam. Um das angeschlagene Image des Grosskonzerns zu verbessern, trat Nike 1996 der *Apparel Industry Partnerhip* (AIP) bei, einer Koalition von Unternehmen, Aktivisten, Gewerkschaften, Religionsgruppen und der Clinton Administration, die sich für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen in den Produktionsstätten von TNU weltweit einsetzte. 1999 lancierte Nike verschiedene Trainings- und Ausbildungsprogramme in den Bereichen der Arbeitrechte für die Manager seiner Vertragsfirmen und spendete 7.7 Mio.$ an *Global Alliance for Workers and Commitees*, eine NGO, die sich für die Einhaltung der Arbeitsstandards weltweit einsetzt. 2001 veröffentlichte Nike seinen ersten Corporate Social Responsibility Report mit folgenden Schlussbemerkungen des Konzernführers Phil Knight: „The performance of Nike and every other global company in the 21st century will be measured much by our impact on quality of life as it is by revenue growth and profit margins" (La Mure und Spar 2003:91).

Doch auch indirekte und schlecht messbare Zusammenhänge zwischen nachhaltigem Wirtschaften und Unternehmenserfolg werden heute von der Privatwirtschaft zunehmend anerkannt. Ein stabiles soziales Umfeld ist für den Erfolg wirtschaftlicher Aktivitäten und Investitionen im In- und Ausland heute von zentraler Bedeutung. Auch bei der eigenen Personalpolitik ist das Firmenimage ein zunehmend wichtiger Faktor: Die meisten heutigen Arbeitnehmer ziehen es vor, für ein Unternehmen mit einem guten Ruf zu arbeiten. Gerade mobile und gut ausgebildete Wissensarbeiter legen grossen Wert darauf, dass die Unternehmenskultur ihrer eigenen Philosophie entspricht. Diese wirkt sich sowohl auf die Arbeitsmotivation wie auch auf die Loyalität gegenüber dem Unternehmen aus (economiesuisse 2003a).

4 Unternehmensverantwortung im Dreieck von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat

Die Diskussion um die Verantwortung von Unternehmen für die sozialen, ökologischen und ökonomischen Auswirkungen ihrer Tätigkeiten hat mit der Globalisierung stark an Bedeutung gewonnen. Sie geht einher mit der Ansicht, dass transnationale Unternehmen angesichts ihres enormen Machtzuwachses auch in zunehmendem Masse eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung tragen (Mendes und Mehmet 2003:118). Obwohl diese Tatsache zunehmend von allen Seiten akzeptiert wird, gibt es insbesondere bei der Frage, was Unternehmensverantwortung konkret bedeutet und mit welchen Mitteln sie gefördert bzw. eingefordert werden soll, erhebliche Differenzen. Während sich die Vertreter der Wirtschaft vor allem für eine stärkere Selbstverantwortung der Wirtschaft aussprechen, fordern zivilgesellschaftliche Akteure eine rechtlich verbindliche Regulierung und Haftpflicht für Unternehmen. Da Unternehmen heute immer mehr global tätig sind, kommt der Schaffung von internationalen Standards und Gesetzen dabei oberste Priorität zu.

Im folgenden Abschnitt soll auf die beiden grundsätzlichen Positionen – Selbstverantwortung und Regulierung von Unternehmen – etwas genauer eingegangen werden. Dabei muss jedoch bereits im Vorfeld betont werden, dass sich die beiden Positionen in der Praxis nicht gegenseitig ausschliessen. So begrüssen auch die NGOs das freiwillige Engagement der Unternehmen und arbeiten im Rahmen verschiedener Initiativen und Projekte zunehmend mit dem Privatsektor zusammen. Demgegenüber unterstützen auch Unternehmen gewisse Regulierungen, wie beispielsweise zur Bekämpfung der Korruption. Nicht eindeutig in diesem Spektrum festzumachen ist die Rolle des Staates. So ist das bisherige Regelwerk ein grosses Puzzle von sektoriellen, themenspezifischen und umfassenden Ansätzen – sowohl freiwilliger wie gesetzlich verpflichtender. Abschliessend zu diesem Kapitel soll deshalb kurz dargestellt werden, wie der Staat zur Förderung der Unternehmensverantwortung auf verschiedenen Ebenen beitragen kann.

4.1 Selbstverantwortung von Unternehmen – Corporate Social Responsibility (CSR)

Der zunehmende Vertrauens- und Imageverlust in der Öffentlichkeit und der damit einhergehende Druck für eine sozial- und umweltverantwortliche Wirtschaft hat viele Unternehmen in den vergangenen Jahren für die Frage der Unternehmensverantwortung sensibilisiert. „Corporate Social Responsibility" – die gesellschaftliche Verantwortung eines Unternehmens – ist heute im Vokabular fast jedes TNU verankert und spielt im Hinblick auf ein verbessertes Verhältnis zur

Öffentlichkeit, aber auch zu den eigenen Angestellten und staatlichen Akteuren eine wichtige Rolle. Auch für politische Akteure ist Corporate Social Responsibility (CSR) heute eine prominente Strategie, um die fehlenden rechtlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen auf internationaler Ebene durch deren Selbstverpflichtung aufzufangen. Prominentestes Beispiel dafür ist der von UNO-Generalsekretär Kofi Annan am *World Economic Forum* 1999 lancierte *UN Global Compact* (vgl. Kapitel 4.4.3). Allerdings gibt es bislang keine allgemeine Definition von CSR und auch hinsichtlich der Umsetzung gehen die Vorstellungen stark auseinander. Obwohl allgemein anerkannt wird, dass CSR keine „Blueprint"-Lösungen bieten kann, ist der Mangel an allgemein definierten CSR-Standards problematisch, da es eine „Erfolgskontrolle" für die Unternehmen und auch für die Zivilgesellschaft verunmöglicht.

4.1.1 Definition und zentrale Elemente von CSR

Die grundlegende Idee von Corporate Social Responsibility (CSR) ist, dass ein Unternehmen als Teil der Gesellschaft nicht nur gegenüber seinen Kapitalgebern verpflichtet ist, sondern einen allgemeinen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung von Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft leistet. CSR ist eng mit dem Konzept der Nachhaltigkeit verknüpft (Brundtland Bericht 1997[17], UNO-Weltkonferenz zur Nachhaltigen Entwicklung 1992). Nachhaltig ist ein Unternehmen dann, wenn es sich primär an einer langfristigen Wertschöpfung orientiert und ökonomisches, ökologisches und soziales Kapital als *gleichwertig* betrachtet (Dyllik 2004). Ausserdem betont das CSR-Konzept die wirtschaftliche Verantwortung gegenüber der Gesellschaft. So definiert die EU-Kommission CSR z.B. als „ein Konzept, das den Unternehmen als Grundlage dienen soll, auf freiwilliger Basis soziale Belange und Umweltbelange in ihre Tätigkeiten und in die Wechselbeziehungen mit den Stakeholdern zu integrieren" (Europäische Kommission 2002). Als integraler Bestandteil der Gesellschaft trägt das Unternehmen eine Verantwortung gegenüber all seinen Partnern – Angestellten, Shareholdern, Zulieferern sowie gegenüber der Gesellschaft im Allgemeinen. Verantwortungsvolle Unternehmensführung bedingt deshalb Transparenz und Integrität gegenüber allen Stakeholdern.

Als wirtschaftswissenschaftliches Konzept[18] basiert CSR allerdings klar auf einem liberalen Ansatz, der die Selbstverantwortung und -verpflichtung von Unternehmen betont und staatliche

[17] Die deutsche Übersetzung des Brundtland Berichts wurde 1987 von Volker Hauff übersetzt und herausgegeben.
[18] Corporate Social Responsibility ist ein Konzept, das ursprünglich aus den Wirtschaftswissenschaften stammt. Insbesondere in der angelsächsischen Literatur ist die Frage nach Macht und Verantwortung von Unternehmen seit

Regulierungen ablehnt. So ist wirtschaftliche Leistungsfähigkeit die Voraussetzung dafür, dass ein Unternehmen seine soziale und ökologische Verantwortung überhaupt wahrnehmen kann – wozu politische Interventionen auf nationaler und internationaler Ebene möglichst gering gehalten werden müssen. Internationale Staatenkooperation und Koordination von Wirtschaftspolitiken ist zwar auch aus liberaler Perspektive notwendig. Sie soll aber nicht globale Märkte gestalten und soziale oder ökologische Regulierungen vornehmen, sondern Regelsysteme in der Weltwirtschaft (z.B. Bretton Woods-Institutionen, WTO) verankern, die Eigentumsrechte, freien Marktzugang und damit ein möglichst geringes Niveau an staatlichen Interventionen, Regulierungen und damit an Marktverzerrung sichern (Messner 2003:94).

economiesuisse : Freiwilligkeit muss im Vordergrund stehen

In ihrem Jahresbericht 2003 umschreibt der Schweizer Wirtschaftsverband Corporate Social Responsibility als die „Diskussion um Sozial- und Umweltnormen, Menschenrechte und Business Ethics" (economiesuisse 2003a:14). Aufgrund der „Unschärfe des Begriffes" orientiert sich der Verband in erster Linie am Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung und bezieht sich auf dessen Verankerung in der neuen Bundesverfassung (Artikel 2). In Zentrum steht die Gleichwertigkeit der drei Zielbereiche gesellschaftliche Solidarität, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und ökologische Verantwortung. Die Konkretisierung der einzelnen Dimensionen könne nur *fallweise*, an *konkreten Sachfragen* und in einem *dialogischen Prozess* mit den verschiedenen Stakeholdern erfolgen. Grundsätzliche Voraussetzungen seien:

- **Freiwilligkeit :** Nur ein gesundes Unternehmen schafft Wohlstand, erhält Arbeitsplätze und kann sich proaktiv um die Umwelt kümmern. Anstrengungen über den gesetzlichen Rahmen hinaus müssen freiwillig bleiben.
- **Business-driven:** Verantwortungsvolle Unternehmensführung und eine nachhaltige Wirtschaft bedürfen grundsolider Prinzipien, nicht aber juristisch ausgefeilter und detaillierter Regeln.
- **Kein „one size fits all approach***":* Empfehlungen innerhalb der Unternehmen müssen den jeweiligen spezifischen Gegebenheiten angepasst werden können.
- **International ausgerichtet***:* Empfehlungen sollten gesamtheitlich und global ausgerichtet sein.
- **Keine Abschiebung öffentlicher Verantwortung auf die Unternehmen:** Die Debatte um die gesellschaftliche und

---

den 1950er Jahren ein fester Bestanteil der normativ geprägten Wirtschaftswissenschaft. Auslöser war der Zusammenbruch des Laissez faire-Liberalismus, wobei die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den institutionellen Reformen und dem Beginn des Sozialstaates einherging. Die wohl berühmteste Verteidigungsschrift des Laissez faire-Liberalismus stammt von Nobelpreisträger Milton Friedman und wurde 1970 in einem Artikel in der NY Times unter dem provokativen und bis heute viel zitierten Titel „ The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits" veröffentlicht. Friedman argumentierte, dass es die alleinige Verantwortung des Staates sei, Spielregeln in Form von gesetzlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen zu formulieren, die ein unter sozialen Aspekten wünschenswertes Ergebnis des Wirtschaftsprozesses herbeiführen (Ostas und Loeb 2000). Seit den 1970er Jahren wurde CSR auch von der Management-Lehre aufgenommen und fand Eingang in Konzepten wie der Stakeholder-Theorie, Corporate Social Performance oder Corporate Government (Ostas und Loeb 2000).

> ökologische Verantwortung von Unternehmen muss die Aufgabentrennung der Pflichten der öffentlichen Hand und der Unternehmen respektieren. Es ist Aufgabe des Staates, im Kontext eines konsistenten marktwirtschaftlichen Konzeptes soziale, humane und ökologische Rahmenbedingungen auf nationaler und internationaler Ebene zu schaffen, die sich an den Grundsätzen einer freiheitlichen Marktwirtschaft orientieren. Es wäre aber völlig verfehlt, Vertrauen durch staatliche Übergriffe und eine weitere Verrechtlichung unserer Gesellschaft wiederherstellen zu wollen.
>
> *Aus: economiesuisse (2003a): Verantwortungsvolle Unternehmen. In: Jahresbericht 2003, S.12-19*

Da CSR sehr allgemein von der sozialen Verantwortung der Unternehmen spricht, ist die Frage der Umsetzung weitgehend offen und muss von Fall zu Fall diskutiert werden. Allerdings bestehen verschiedene Ansätze, die versuchen, zentrale Elemente zur Umsetzung von CSR zu definieren, wie hier am Beispiel des UK-Departement for International Development (DFID) (DFID 2003):

Verpflichtung auf oberster Führungsebene: CSR ist in der Strategie des Unternehmens verankert und wird von der Unternehmensführung aktiv gefördert.

Stakeholder Orientierung: Das Unternehmen unterhält einen aktiven Dialog mit den verschiedenen Gesellschaftsgruppen.

Compliance: Das Unternehmen hält sich an die nationalen oder lokalen Gesetzgebungen und Steuerregelungen.

Codes of Conduct: Das Unternehmen verfügt über einen Verhaltenscodex, der Sozial- und Arbeitsstandards, sowie Richtlinien für den Umweltschutz umfasst.

Massnahmen zur aktiven Förderung von CSR im Unternehmen: Das Unternehmen sensibilisiert seine Angestellten im Rahmen von Trainings oder anderen Massnahmen für ihre gesellschaftliche Verantwortung.

Accountability: Die Massnahmen zur Förderung von CSR werden durch ein Monitoring begleitet und der Öffentlichkeit kommuniziert.

4.1.2 Ansätze zur Umsetzung von CSR

Während die Forderung nach einer besseren sozialen Verantwortung von Unternehmen zunehmend anerkannt wird, ist die Frage der Umsetzung nach wie vor sehr umstritten. Ist ein Unternehmen nur für seine eigenen Tätigkeiten verantwortlich oder auch für diejenigen seiner Zulieferbetriebe? Ist mit CSR die finanzielle Unterstützung von karitativen Organisationen und NGOs gemeint? Und ist die Wirtschaft dafür verantwortlich, traditionell staatliche oder

entwicklungspolitische Aufgaben wie Ausbildungsprogramme zur Gesundheit und Nahrungssicherung oder die Ausbildung von Beamten zu übernehmen? Eine allgemeine Antwort auf diese und ähnliche Fragen gibt es nicht. Allerdings sind in den vergangenen Jahren unzählige Verhaltenscodizes und andere Instrumente entstanden, die dazu beitragen sollen, CSR in einem Unternehmen zu fördern. Stark an Bedeutung gewonnen haben insbesondere so genannte „Multi-Stakeholder-Initiativen", die den Austausch zwischen Unternehmen, staatlichen Akteuren und NGOs fördern (z.B. der *UN Global Compact*). Nach Mendes und Mehmet lassen sich die verschiedenen Initiativen in vier Kategorien unterteilen (Mendes und Mehmet 2003:129-145):

Private Unternehmenscodes : Viele Unternehmen verfügen heute über eigene Verhaltenscodizes (sog. „Codes of Conduct"), die firmenspezifische CSR-Leitlinien festlegen. Eines der grossen Probleme dieser Codizes ist, dass sie oft als PR-Instrumente missbraucht oder als rein technische Grössen betrachtet werden und nicht in die übergeordnete Unternehmenskultur einfliessen. Ausserdem fehlt es meist an unabhängigen Monitoring- oder Reportingsystemen sowie an Kriterien zur Überprüfung der Richtlinien.

Sektorielle Multi-Stakeholder-Initiativen: In zahlreichen Wirtschaftssektoren wurden in den vergangenen Jahren Initiativen mit eigenen Monitoring- und Verifikationssystemen geschaffen. Um die gesellschaftliche Glaubwürdigkeit zu erhöhen, wurden sie von den Unternehmen in Zusammenarbeit mit Gewerkschaften, staatlichen Akteuren und NGOs entwickelt, welche oftmals das externe Monitoring übernehmen. Beispiel ist die auf Initiative der Clinton Administration 1997 ins Leben gerufene *Apparel Industry Partnership* (AIP) für die Bekleidungsindustrie.[19]

Länderspezifische und Nationale/Regionale Initiativen: Ein prominentes Beispiel für länderspezifische Initiativen sind die *Sullivan Principles*[20], die zur Zeit der Apartheid von Rev. Leon H. Sullivan (Mitglied der Geschäftsleitung von General Motors) erstellt wurden und die Gleichbehandlung schwarzer und weisser Arbeitnehmern durch amerikanische Unternehmen zum Ziel hatten. Ebenfalls in diese Kategorie gehören Initiativen, die auf Anregung einzelner Länder (z.B die britische *Ethical Trading Initiative*[21]) oder Regionen (*European Code of Conduct on Arms*

[19] http://www.itcilo.it/english/actrav/telearn/global/ilo/guide/apparell.htm (12.Mai 2004).
[20] http://globalsullivanprinciples.org/principles.htm (12.Mai 2004)
[21] http://www.ethicaltrade.org (12.Mai 2004).

Exports[22]) entstanden. Meist wurden diese Initiativen von staatlichen Akteuren initiiert und sind stark vom politischen Willen der Regierungen und Unternehmen abhängig.

Internationale Initiativen: Verschiedene inter- und supranationale Organisationen haben seit den 1970er Jahren Leitlinien für multinationale Unternehmen formuliert (OECD, ILO, UNO). Als freiwillige Absichtserklärungen basieren sie bislang alle auf der Selbstverpflichtung von Unternehmen und Staaten und sind rechtlich nicht verbindlich (siehe Kapitel 3.3). Sie unterscheiden sich voneinander insbesondere hinsichtlich der Reichweite, der inhaltlichen Ausrichtung sowie der vorgesehenen Umsetzungs- und Kontrollmechanismen (siehe Kapitel 4.4).

4.2 Regulierung von Unternehmen – Corporate Accountability (CA)

Obwohl Nichtregierungsorganisationen und staatliche Akteure das freiwillige Engagement der Wirtschaft anerkennen und im Rahmen von Multi-Stakeholder-Initiativen die Zusammenarbeit begrüssen, greift ihnen die reine Selbstverpflichtung der Unternehmen zu kurz. Sie argumentieren, dass die wirtschaftliche Logik trotz allem in erster Linie auf der Gewinnmaximierung basiert und ökonomische Zielsetzungen klar höher gewichtet werden als soziale und ökologische Anliegen. Ausserdem befürchten sie, dass NGOs und Regierungen durch freiwillige Initiativen von den Unternehmen als „Feigenblätter" missbraucht werden (Niggli 2002), da diese damit lediglich ihr Image aufpolieren, ohne effektive Verpflichtungen einzugehen. NGOs fordern deshalb internationale und rechtlich verbindliche Standards. Damit soll gewährleistet werden, dass Unternehmen nicht nur gegenüber ihren Shareholdern, sondern gegenüber der ganzen Gesellschaft für die sozialen, ökologischen und ökonomischen Auswirkungen ihrer Tätigkeiten verantwortlich gemacht werden können (Behrens 2003a):

Eine allgemeine Verbesserung der Unternehmensverantwortung ist nur dann möglich, wenn alle Unternehmen gleichermassen für die ökologischen und sozialen Folgen ihrer Tätigkeit verantwortlich gemacht werden. Ausserdem lässt sich auf diese Weise vermeiden, dass verantwortungsvolle Unternehmen einen Wettbewerbsnachteil erleiden, da ihre Produktionskosten durch hohe Standards und Kosteninternalisierung steigen.

[22] http://www.nisat.org/EU/European%20Parliament/European%20Parliament%20and%20Small%20Arms.htm (12.Mai 2004)

Da der betroffenen Bevölkerung in den Entwicklungs- und Transitionsländern oftmals die Möglichkeiten fehlen, gegen ein Unternehmen rechtlich vorzugehen, fordern die NGOs ausserdem, dass nicht nur die Pflichten für die Unternehmen, sondern auch die Rechte für die betroffene Bevölkerung verbindlich festgelegt werden: „Accountability requires to go beyond volountary approaches and establishing mechanisms which provide adequate legal and financial incentives for compliance. It must also empower stakeholder to challenge corporations" (Friends of the Earth International 2002). Konkret fordern sie Folgendes (Behrens 2003b):

a) Pflichten für Unternehmen

Unternehmenshaftung: Einführung des Kompensationsrechts auf internationaler Ebene, welches die Unternehmen dazu verpflichtet, im Schadensfall für die Beeinträchtigung des Ökosystems und die betroffenen Menschen finanziell angemessene Entschädigung zu leisten.

Rechenschaftspflicht: Einführung einer Rechenschaftspflicht über Angelegenheiten, die für die Öffentlichkeit von Belang sind, und Kontrolle der vorgelegten Dokumente durch eine unabhängige Kontrollinstanz.

Frühzeitiger Einbezug betroffener Stakeholder: Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit z.B. im Rahmen von Genehmigungsverfahren oder Umweltverträglichkeitsprüfungen.

b) Rechte der betroffenen Gemeinschaften

Zugang zu Gerichtsbarkeit: Möglichkeit für betroffene Gemeinschaften, an die Gerichte der Heimatländer der Unternehmen zu gelangen, z.B. durch Rechtshilfe und die Bereitstellung öffentlicher Gelder.

Verfahren am Ort der amtlichen Registrierung: Einheitliche Regelung des Klagerechts in den Ländern, wo Unternehmen registriert sind.

Rechte von Gemeinschaften auf Ressourcen: Recht von Menschen und Gemeinschaften auf Zugang zu und Kontrolle über diejenigen Ressourcen, die zu einer gesunden und nachhaltigen Lebensführung notwendig sind.

Die Forderung der NGOs nach internationalen, rechtlich verbindlichen Standards basiert auf einer intergouvernementalen Vorstellung, wonach die globalisierte Wirtschaft durch ein globales Weltordnungssystem ergänzt werden muss. Nur so kann eine globale Stabilität gewährleistet, nicht-intendierte Verteilungswirkungen und soziale Polarisierungen begrenzt, die Übernutzung von Ressourcen verhindert und damit eine Legitimation für die Institution „Weltwirtschaft" geschaffen

werden (Messner 2003:96). Klar ist für die NGOs auch, dass ein entsprechendes Regelwerk in der UNO angesiedelt werden muss, da sie aufgrund ihres Mandates, ihrer Struktur, der Breite ihrer Mitgliedschaft und ihrem Mass an Demokratie die dafür am besten geeignete Organisation sei (Behrens 2003b:6). So behandeln bereits verschiedene UNO-Organisationen, wie beispielsweise das UNO-Umweltprogramm oder die UNO-Subkommission über Menschenrechte die Frage der Unternehmensverantwortung. Auch sind die meisten internationalen Übereinkommen des Umweltrechts, der Menschen- und Arbeitsrechte bei der UNO angesiedelt. Nicht in Frage kommt für Vertreter der Zivilgesellschaft die WTO oder auch die OECD, da sie damit eine einseitige Definition der Standards durch die Industrieländer befürchten (Behrens 2003b:6).

UNO-Konvention zur Unternehmensverpflichtung und -haftung

Eine Konvention für Unternehmensverantwortung muss die Verantwortung der Unternehmen in den Bereichen Umwelt, Menschenrechte, Arbeitsrechte und Sicherheit festlegen. Haftbarkeit im Schadensfall, Offenlegung von Umweltdaten und das Einhalten der UNO-Abkommen zu Umwelt, Entwicklung und Menschenrechten sind die Kernelemente einer solchen Konvention. Diese müsste demnach folgende Elemente beinhalten:

- die **öffentliche Kontrolle** über natürliche Rohstoffe
- das Recht auf **Wiedergutmachung und Schadenersatz** von direkt betroffenen Personen und Gemeinden
- **Pflichten** zum Schutz von Umwelt und Gesellschaft für Unternehmen
- **Unternehmenshaftung** für erfolgte Schäden im Sinne des Verursacherprinzips
- international konsistente hohe **Verhaltenscodizes** für Unternehmen
- Veränderung der Marktkräfte durch die **Internalisierung von Kosten**
- Zulässigkeit von **Sanktionen** gegenüber Straftätern
- Ausweitung der Kompetenzen des **internationalen Strafgerichtshofes**
- **Verbesserung des Kartellrechts** zur Verhinderung der Monopolisierung
- **unabhängige Kontrolle** zur Sicherstellung der Umsetzung der Konvention

Aus: Behrens Miriam (2003a): Unternehmensverantwortung: Rechte für Menschen, Pflichten für Konzerne. Vortrag anlässlich einer Medienkonferenz für eine UNO-Konvention zur Unternehmensverpflichtung und -haftung. Pro Natura – Friends of the Earth Switzerland. 28.April 2003

Wie die Unterstützung der Wirtschaft für internationale Regeln in bestimmten Bereichen (z.B. bei der Korruptionsbekämpfung) zeigten, können internationale Regelwerke auch für die Wirtschaft durchaus Vorteile bieten: So nivelliert ein internationales Regelwerk nicht nur die komparativen

Vorteile, sondern auch Nachteile: Unternehmen, die gewisse Standards befolgen, müssen nicht fürchten, durch andere billigere Anbieter ausgebootet zu werden. Ausserdem fördert es die Stabilität und damit die Kalkulation von politischen, sozialen, währungstechnischen und allgemein wirtschaftlichen Risiken. Dennoch stehen Unternehmen der Forderung nach umfassenden internationalen Sozial- und Umweltstandards bislang sehr skeptisch gegenüber.

4.3 Die Rolle des Staates bei der Förderung von Unternehmensverantwortung

Wie die Debatten rund um die Frage der Unternehmensverantwortung zeigen, hat der Staat im Zuge der Globalisierung einen Teil seiner Handlungsfähigkeit eingebüsst, wobei ein Teil seiner Macht an private Akteure (Wirtschaft, NGOs) übergegangen ist. Allerdings wäre es verfehlt, deshalb von einer „Privatisierung der Weltpolitik" (Hummel 2001) zu sprechen. Gerade im Hinblick auf die Schaffung internationaler Rahmenbedingungen sind staatliche Akteure nach wie vor zentral. Auch als Koordinator der verschiedenen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen ist der Staat von Bedeutung: War der Staat traditionellerweise alleine für die Gestaltung der internationalen, v.a. diplomatischen Beziehungen zuständig, agiert er heute zunehmend als Interdependenzmanager, der zwischen sich überlagernden Politikfeldern wie z.B. Wirtschaft und Umwelt sowie verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren und Interessen vermittelt (Messner und Nuscheler 1997:346ff.). Die Frage nach der veränderten Aufgabe des Staates bildet den Kern der Global Governance Debatte, wie sie seit Anfang der 1990er Jahre geführt wird (vgl. dazu Brand et al. 2000, Brühl et al. 2001). In der Diskussion um die Unternehmensverantwortung zeigt sich die Mittlerfunktion des Staates besonderes deutlich. So unterstützen staatliche Akteure sowohl freiwillige CSR-Initiativen (z.B. den *UN Global Compact*), setzen sich aber gleichzeitig für verbesserte rechtliche Rahmenbedingungen und Standards auf nationaler und internationaler Ebene ein.[23] Grundsätzlich lassen sich vier (komplementäre) Ebenen unterscheiden, auf denen der Staat zur Förderung der Unternehmensverantwortung beitragen kann.

4.3.1 Nationale Regulierungen und Exportkontrolle

Die wirtschaftlichen Tätigkeiten eines Landes sind ein wichtiger Bestandteil der Aussenbeziehungen und haben einen grossen Einfluss darauf, wie ein Land im Ausland wahrgenommen wird (vgl. Nazi-Gold-Affäre). Aus diesem Grund haben Staaten ein Interesse daran, dass sich „ihre" Unternehmen auch im Ausland korrekt verhalten. Dabei kann bereits eine

[23] vgl. von Däniken Franz (2001)

umfassende nationale Gesetzgebung ein besseres Unternehmensverhalten fördern, indem sich Unternehmen auch im Ausland an die sozialen und ökologischen Richtlinien ihres Ursprungslandes halten – allerdings hat der Staat keinen direkten Einfluss und keine Kontrollmöglichkeiten, sondern ist auf die „Freiwilligkeit" der Unternehmen angewiesen.[24]

Weiter haben Staaten auch die Möglichkeit, nationale Gesetze zu schaffen, mit denen TNU in ihrem Ursprungsland für ihre Tätigkeiten im Ausland zur Rechenschaft gezogen werden können. So verfügen die USA beispielsweise über ein Gesetz *(US-Tort Claim Act),* das es Privatpersonen und Drittstaaten ermöglicht, im Ausland tätige US-Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen bei einem US-amerikanischen Gericht anzuklagen (Mendes und Mehmet 2003:150). Auch in der Schweiz sind juristische Personen, Gesellschaften und Einzelunternehmen mit der Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen ins Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) seit Oktober 2003 für Schäden haftbar, die im Ausland eingetreten sind, wenn ihnen nach schweizerischem Recht ein strafrechtliches Verhalten zugerechnet werden kann. Neu ist ausserdem, dass Unternehmen dabei mit Bussen bis zu fünf Millionen Franken bestraft werden können, wenn in einem Betrieb die begangene Straftat wegen mangelnder Organisation keiner bestimmten Person zugeordnet werden kann oder wenn es sich um Vergehen wie Geldwäscherei, Korruption sowie Teilnahme an kriminellen Organisationen handelt. Bei anderen Vergehen wirkt die Strafrechtsnorm jedoch subsidiär: Eine Firma wird nur dann zur Rechenschaft gezogen, wenn keine natürliche Person verantwortlich gemacht werden kann (Hug 2001).

Einfluss kann der Staat auf nationaler Ebene auch über die Kontrolle der Exporttätigkeiten von Unternehmen nehmen, z.B. durch bestimmte Auflagen bei der Vergabe von Exportrisikogarantien oder eine verstärkte Kontrolle von Exportwaren, v.a. Kriegsmaterialexporte und „Dual-Use"-Güter.[25] Weiter besteht die Möglichkeit, innerhalb der öffentlich-rechtlichen Anstalten zur Exportförderung (SOFI, OSEC, SIPPO) ökologische, soziale und menschenrechtliche Standards festzulegen und Unternehmen für entsprechende Fragen zu sensibilisieren. Dies kann sowohl auf freiwilliger Basis (z.B. Selbstdeklaration der Unternehmen bezüglich Umwelt- und Sozialverträglichkeit eines eingegebenen Projektes) wie auch anhand von verbindlichen Auflagen

[24] Gemäss dem SECO haben Schweizer Unternehmen im Allgemeinen im Ausland einen guten Ruf, da ihre Arbeitsbedingungen in vielen Fällen die lokalen Standards übertreffen (Interview Kaufmann 2003).
[25] Dual-Use-Güter sind Güter, welche sowohl für zivile Zwecke wie auch für Kriegszwecke verwendet werden können.

(z.B. über eine Sozial- und Umweltverträglichkeitsprüfung durch unabhängige Experten) geschehen.

4.3.2 Förderung von internationalen Standards

Angesichts der globalisierten Wirtschaft hat die Schaffung von internationalen Rahmenbedingungen oberste Priorität. Das Engagement der Staaten im Rahmen von multinationalen oder supranationalen Organisationen steht deshalb im Vordergrund der Bemühungen. Zwar verfügen bereits verschiedene multilaterale oder supranationale Organisationen (vgl. Kapitel 4.4) über Richtlinien zur Förderung der Unternehmensverantwortung. Die bislang existierenden Standards sind jedoch weder rechtlich bindend noch umfassend (vgl. Kapitel 3.3 und Kapitel 4.4). Da es aufgrund unterschiedlichster Interessen und Ansprüche sehr schwierig ist, ein umfassendes Regelwerk zu schaffen, können sich staatliche Akteure auf internationaler Ebene auch für die Schaffung sektorieller oder themenspezifischer Standards (z.B. Code of Conduct für die Privatisierung im Wasserbereich) und gesetzlicher Regulierungen (z.B. Anti-Korruptionskonvention) engagieren.

4.3.3 Unterstützung privater Initiativen und Multi-Stakeholder-Ansätze

Die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren hat in den vergangenen Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Durch die Förderung des gegenseitiges Austausches im Rahmen von Konferenzen, die Unterstützung von privaten Initiativen (z.B. *Ethical Globalization Initiative*) oder die Zusammenarbeit im Rahmen konkreter Projekte (z.B. „Public Private Partnerships"[26]) kann der Staat zur verbesserten Koordination und Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren beitragen, sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene. Auch regelmässige Konsultationen auf informeller Ebene und die Förderung einer gemeinsamen Dialogkultur sind wichtig, um gegenseitiges Misstrauen abzubauen und die Koordination der verschiedenen Ansätze zu verbessern. Stark an Bedeutung gewonnen haben deshalb so genannte „Multi-Stakeholder-Ansätze", die den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft fördern (prominentester Multi-Stakeholder-Ansatz zur Förderung von CSR ist der *UN Global Compact*). Dabei müssen Multi-Stakeholder-Ansätze keineswegs nur auf

[26] PPP umschreibt die Zusammenarbeit des Privatsektors mit dem öffentlichen Sektor im Rahmen von Projekten oder Dienstleistungen. Mit dem zunehmenden Einfluss internationaler und nationaler Privatwirtschaft auf Entwicklungs- und Transitionsländer haben PPP Projekte auch in der Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit an Bedeutung gewonnen (DEZA 2004).

freiwilliger Basis funktionieren, sondern können durch gegenseitige Kontrollmassnahmen und Reportingsysteme ergänzt werden, was bislang allerdings noch selten der Fall ist.

4.3.4 Förderung der Rahmenbedingungen in Entwicklungs- und Transitionsländern

Stabile staatliche Rahmenbedingungen wie ein unabhängiges Justizsystem, die Achtung der Menschenrechte, ein effektives und effizientes Regierungs- und Verwaltungssystem und ein transparentes Steuergesetz sind zentral, damit die Wirtschaft ihr positives Potential wirksam entfalten kann. Da diese Voraussetzungen in vielen Entwicklungs- und Transitionsländern nicht gegeben sind, ist die Gefahr von Missbräuchen sowohl von Seiten der Regierungen wie von Seiten der multinationalen Unternehmen gross (vgl. Kapitel 3.2). Über bilaterale und multilaterale (Investitions-)Abkommen, Entschuldungsmassahmen oder im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit können Staaten versuchen, gezielt Einfluss zu nehmen, indem die Abkommen oder Fördermittel an bestimmte menschenrechtliche, soziale, ökologische und politische Auflagen geknüpft werden. Allerdings haben Erfahrungen gezeigt, dass Formen einer zu rigiden und einseitigen Konditionalität meist nicht die gewünschten Verbesserungen gebracht haben. Vielmehr wird in diesem Zusammenhang heute von Good Governance – der mit gewissen Auflagen verbundenen, aktiven Unterstützung zur Verbesserung der Regierungsführung und der staatlichen Strukturen als Grundlage für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum – gesprochen.

4.4 Internationale und supranationale Initiativen

Wie bereits vorangehend erwähnt, kommt der Schaffung internationaler Standards und Richtlinien zur Förderung der Unternehmensverantwortung oberste Priorität zu. Obwohl alle bisherigen Richtlinien auf freiwilligen Ansätzen basieren, sind sie eine wichtige Grundlage für alle weitergehenden Bemühungen zur Verbesserung der Unternehmensverantwortung und -verpflichtung auf internationaler Ebene, weshalb im Folgenden etwas genauer auf die wichtigsten Initiativen eingegangen werden soll.

Bereits in den 1970er Jahren gab es innerhalb der UNO – vor allem auf Druck der Südländer und deren Forderungen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung – erste Bestrebungen, einen „Code of Conduct" für TNU zu erarbeiten. Der von einer zwischenstaatlichen Gruppe erarbeitete Entwurf wurde 1977 erstmals präsentiert, scheiterte jedoch am heftigen Widerstand der westlichen OECD-Länder, die befürchteten, dass der Code als Sprungbrett für rechtlich bindende Standards benutzt

werden könnte.[27] Ein erneuter Versuch wurde 1990 vom „United Nations Centre on Transnational Corporations" (UNCTC) gestartet, der wiederum – insbesondere wegen dem heftigen Widerstand der USA – scheiterte. Als Folge wurde das UNCTC, das auch Empfehlungen zum Thema „multinationale Unternehmen und nachhaltige Entwicklung" für den Erdgipfel in Rio 1992 ausgearbeitet hatte, geschlossen. Ein Teil der Mitarbeiter wurde mit verändertem Mandat in das Sekretariat der UNCTAD in Genf integriert (Paul 2001:111-112).

4.4.1 OECD Guidelines for Multinational Enterprises

Die ersten multilateralen Standards für weltweit tätige Unternehmen wurden 1976 von der OECD mit den *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen) ins Leben gerufen. Als Teil der Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen wurden sie von allen Mitgliedern der OECD ratifiziert. Kritische Stimmen behaupten, dass die Leitsätze ein Versuch der OECD-Länder gewesen seien, den in der UNO diskutierten Verhaltenskodex zu bekämpfen und die Kritik gegenüber multinationalen Konzernen zu beruhigen. Für diesen Vorwurf spricht, dass die Leitsätze lediglich ein Bestandteil der Investitionserklärung sind und lediglich die Tätigkeiten zwischen den OECD-Ländern betreffen. Die Leitsätze wurden jedoch im Jahr 2000 revidiert und den neuen weltwirtschaftlichen Entwicklungen angepasst, indem sie auch auf die Tätigkeiten der Unternehmen ausserhalb des OECD-Raumes ausgeweitet und die Regulierungsbereiche erweitert wurden (Huber 2000:12). Die Leitsätze umfassen Standards zu Offenlegung, Arbeitsverhältnis und Anstellungsfragen, Umweltschutz, Korruptionsbekämpfung, Konsumentenschutz, Wissenschaft und Technologie, Wettbewerbsfragen und Steuern (OECD 2000).

Für TNU stellen die OECD-Leitsätze rechtlich nicht verbindliche Verhaltensempfehlungen der Regierungen dar. Mit den Leitsätzen soll darauf hingewirkt werden, die Aktivitäten der TNU im Einklang mit den staatlichen Politiken zu bringen sowie das Klima für ausländische Investitionen und den Beitrag der multinationalen Unternehmen zu einer nachhaltigen Entwicklung zu verbessern. Dabei verpflichten sich die Staaten, einen „National Contact Point" (NCP) einzurichten, der die Richtlinien bei den Unternehmen auf nationaler Ebene bekannt macht und fördert. Ausserdem werden die Staaten dazu aufgefordert, „to cooperate with each other, and with other

[27] 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 multinational corporations themselves, to the extent that the latter may help to shape permanent legal principles through their continuous practice." Aus : Modalities – paper, UN Doc. E/C.10 / AC.2/9, 22.Dez.1978.

actors to strengthen the international legal an policy framework in which business is conducted" (OECD 2000). In einem jährlichen Bericht informieren die NCPs einem zuständigen OECD-Komitee über ihre Tätigkeiten, Fortschritte und Probleme. Im Rahmen eines jährlichen Treffens tauschen die NCPs ihre Erfahrungen und Probleme aus. Seit der Revision können die NCPs ausserdem als Beschwerdeinstanz direkt angegangen werden. In der Schweiz ist der NCP beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) angesiedelt (siehe auch Kapitel 10.1).

4.4.2 Arbeitsnormen der International Labour Organisation (ILO)

Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy (1977)

Seit ihrer Gründung 1919 hat die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) zahlreiche Konventionen und Empfehlungen erlassen, die nahezu sämtliche Bereiche der Arbeitswelt abdecken. 1977 schuf sie die *Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, die speziell auf die Problematik der multinationalen Unternehmen abzielt. Die darin aufgestellten Richtlinien umfassen praktisch alle Bereiche der Arbeitsrechte und Arbeiterrechte sowie zahlreiche Konventionen, zu denen bei den beiden Revisionen von 1987 und 1995 neue dazugekommen sind. Die Deklaration richtet sich an Regierungen und an Unternehmen, wobei sie in erster Linie auf die moralisch-ethische Verpflichtung und auf ein ausgebautes Reportingsystem stützt. Aufgrund der zahlreichen darin enthaltenen Konventionen und Standards ist die Deklaration allerdings sehr unübersichtlich und schwer umsetzbar – weshalb sie nicht allzu populär ist (Huber 2000).

ILO Declaration on Fundamental Rights at Work (1998)

Ein Durchbruch ist der ILO 1998 hingegen mit der *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* gelungen.[28] Diese umfasst die wichtigsten Arbeitsmenschenrechte wie Diskriminierungsverbot, Verbot von Zwangsarbeit und Kinderarbeit sowie Organisations- und Verhandlungsfreiheit (Huber 2000). Im Gegensatz zu den bisherigen ILO-Deklarationen ist sie auch für diejenigen ILO-Mitgliedländer verbindlich, die sie nicht ratifiziert haben. Alle Staaten sind verpflichtet, jährlich Bericht über die Einhaltung und Förderung der Rechte zu erstatten. Ausserdem

[28] Ursprung dieser Initiative war der Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen, an dem alle Staaten dazu aufgerufen wurden, die ILO-Konventionen in die nationale Gesetzgebung zu implementieren. Ausserdem wurde eine Sozialklausel gefordert, die einen internationalen Rahmen für Transnationale Konzerne zur Respektierung der fundamentalen Menschenrechte schaffen sollte. An der WTO-Ministerkonferenz 1996 in Singapur wurde bei der Diskussion einer Sozial- und Umweltklausel in der WTO beschlossen, dass eine Sozialklausel bei der ILO besser aufgehoben sei. Ausgehend von dieser Diskussion wurde der ILO auch von anderen internationalen Institutionen der Lead bezüglich internationalen Sozialnormen zugesprochen. An der 86. ILO-Konferenz im Juni1998 wurde die *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* verabschiedet (Huber 2000:17).

können Arbeitnehmer, Drittstaaten oder ILO-Delegierte die Nichtbeachtung der Konventionen durch einzelne Staaten bei der ILO einklagen. Anhand einer eingehenden Untersuchung wird ein Report mit Empfehlungen und einem Implementationszeitplan veröffentlicht (ILO 2004).

4.4.3 UN Global Compact

Eine der aktuellsten Initiativen auf multilateraler Ebene ist der von UNO-Generalsekretär Kofi Annan lancierte *UN Global Compact (UN GC),* der im Januar 1999 am *World Economic Forum (WEF)* in Davos erstmals präsentierte wurde. Ziel des *UN Global Compact* ist es, die Partnerschaft zwischen der UNO und der Wirtschaft zu stärken und auch Vertreter der Zivilgesellschaft und der Arbeiterorganisationen in die globale Initiative mit einzubeziehen. Als Verhaltenscodex basiert der *UN Global Compact* auf der Universellen Menschenrechtserklärung (1948), der ILO-Deklaration der fundamentalen Arbeitsrechte (1998) und der Rio-Deklaration zu Umwelt und Entwicklung (1992) und enthält neun sehr allgemeine Prinzipien zu Menschenrechten, Arbeitsrechten und Umweltschutz (UN GC 2004). Der *UN Global Compact* unterscheidet sich von früheren Initiativen insbesondere durch seine starke Ausrichtung an einem Multi-Stakeholder-Dialog. Eine Webpage, die in Zusammenarbeit mit Unternehmen, Wirtschaftsverbänden, UNO-Partnerorganisationen und NGOs entwickelt wurde, dient als Informationspool und Austauschforum. Zur Förderung des *UN Global Compact* finden ausserdem jährliche Treffen zwischen den verschiedenen Akteuren statt. Weiter werden die Akteure zum Austausch von „lessons learned" und „best practices" via Website aufgefordert und dazu eingeladen, am Aufbau lokaler Netzwerke mitzuwirken sowie an gemeinsamen Partnerschaftsprojekten teilzunehmen. Insbesondere NGOs kritisieren am *UN Global Compact*, dass er unverbindlich sei und keine Kontrollmechanismen vorsehe (vgl. dazu UN GC 2004).[29] Darin sehen sie die Gefahr, dass die UNO von den Unternehmen als PR-Instrument für ihre Zwecke missbraucht wird. Sie befürchten, „dass die UNO damit ihre Agenda den Bedürfnissen der multinationalen Konzerne anpasst und durch symbolisch aufgeladene Partnerschaften à la Global Compact nicht mehr in der Lage ist, das Wirken der Multis öffentlich zu hinterfragen" (Niggli 2002). Aufgabe der UNO sei es vielmehr, dem Handeln der Multis verbindliche Leitplanken zu setzen (Niggli 2002).

[29] „The Global Compact is not a regulatory instrument – it does not "police", enforce or measure the behaviour or actions of companies. Rather the Compact relies on public accountability, transparency and the enlightened self-interest of companies, labour and society to initiate and share the substantive action in pursuing the principles upon the Compact is based." (UN GC 2004).

4.4.4 UN Norms on the Responsibilities of Multinational Corporations and other Business Enterprises with Regard to Human Rights

Im August 2003 verabschiedete die „UN Sub Commission for the Promotion and Protection of Human Rights" einstimmig die *UN Norms on the Responsibilities of Multinational Corporations and other Business Enterprises with Regard to Human Rights,* die – falls von der UNO-Menschenrechtskommission angenommen[30] – einen enormen Schritt in Richtung verbindlicher Regulierung transnationaler Unternehmen bedeuten würde. Die UNO-Normen sind die erste umfassende Menschenrechtsnorm, die sich nicht an Staaten, sondern *explizit* an Unternehmen richtet. Sie basieren auf international anerkannten Standards aus den grundlegenden Konventionen, Erklärungen und Richtlinien der Menschenrechte, Arbeiterschutz, Umwelt, Konsumentenschutz und Anti-Korruptionsbemühungen (Sommer 2004). Ausserdem gehen sie hinsichtlich der Freiwilligkeit und der individuellen Handhabung deutlich über die bisherigen Initiativen hinaus. Obwohl die allgemeinen Erklärungen eine flexible Handhabung der UNO-Normen vorsehen, sollen die Richtlinien klar als verbindlich angesehen werden und sowohl für transnationale wie für nationale Unternehmen gelten. Besonders weit gehen die UNO-Normen bei den vorgesehenen Implementationsmechanismen: Neben regelmässiger Berichterstattung sollen die Unternehmen einem externen Monitoring durch UNO-Organisationen oder andere Gremien unterliegen. Bei Verletzung der UNO-Normen sollen die Unternehmen weiter verpflichtet werden können, Reparationszahlungen an die Geschädigten zu leisten (vgl. dazu Hillemanns 2003).

[30] Die UNO-Menschenrechtskommission hat an ihrer Versammlung im März 2004 beschlossen, die UNO-Normen in einen umfassenden Bericht über alle bestehenden Standards zu Menschenrechten und Wirtschaft mit einzubeziehen – womit reelle Chancen bestehen, dass die UNO-Normen zwar nicht unmittelbar umgesetzt werden, aber weiter in der Diskussion bleiben (Sommer 2004).

II THEORETISCHE GRUNDLAGEN

5 Zur Theorie aussenpolitischer Entscheidungsprozesse

Das Zustandekommen aussenpolitischer Entscheidungsprozesse kann untersucht werden auf der internationalen oder systemischen Ebene, auf der nationalen Ebene und auf der Ebene individueller Entscheidungsträger oder kleinerer Gruppen: Während systemische Ansätze primär die Stellung des Staates im internationalen Umfeld betrachten, fokussieren nationale Ansätze auf Gesellschaft, Kultur und politische Institutionen eines Nationalstaates, und Ansätze auf der individuellen Ebene stellen die psychologischen und persönlichen Merkmale der staatsführenden Persönlichkeiten in den Vordergrund (Goetschel et al. 2002:30).

5.1 Übersicht zu den gängigen Theorien aussenpolitischer Entscheidungsprozesse

Überblickt man die verschiedenen Ansätze zur Beschreibung und Erklärungen von aussenpolitischem Handeln, so lassen sich theoretisch und methodologisch drei Kategorien unterteilen (Haftendorn 1990:406-416):

- *Theorien der rationalen Entscheidungen:* Das Handeln individueller und kollektiver Entscheidungsträger wird als ziel- und zweckgerichtet („Rational Choice Models", „Rational Actor") betrachtet. Ziel ist die **zweckrationale Umsetzung der eigenen Interessen** (Kosten-Nutzen-Kalkül). In der Tradition dieser Theorien stehen die verschiedenen realistischen Ansätze (Morgenthau 1963 [1948]), die Spieltheorien (Axelrod 1984) sowie Interdependenz- und Regimetheorien (Krasner 1983).

- *Organisations- und strukturtheoretische Entscheidungsmodelle:* Bei diesen so genannten „Umfeld-Ansätzen" wird das Entscheidverhalten der Akteure in erster Linie anhand des **sozialen, politischen und organisatorischen Umfelds** erklärt. In diese Kategorie fallen behavioristische und strukturfunktionalistische Ansätze (Easton 1965) sowie bürokratie- und verwaltungsorganisationstheoretische Ansätze (Allison 1971).

- *Individual- und sozialpsychologische Ansätze:* Die Untersuchung des Einflusses **psychologischer Variabeln** auf die Formulierung politischer Entscheidungen ist relativ neu. Dieser Ansatz geht davon aus, dass Akteure nicht primär entsprechend der ihnen

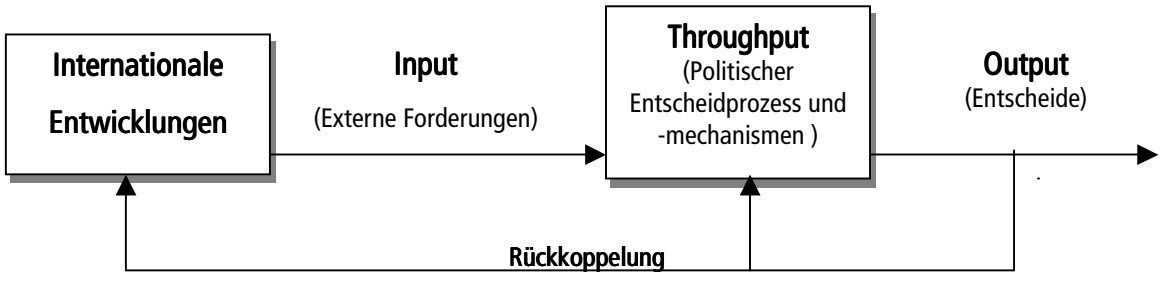
zugänglichen Informationen handeln, sondern aufgrund der durch Persönlichkeit, Sozialisation und Erfahrung gebildeten Einstellungsmuster („beliefs system") (Haftendorn 1990:415).

In Funktion der theoretischen Ansätze variiert auch das Verhältnis von innen- und aussenpolitischen Variabeln, die zur Erklärung des aussenpolitischen Verhaltens dienen. Trotz der analytischen Trennung der drei Ansätze werden diese heute in der angewandten Forschung kaum in reiner Form verwendet, sondern vielfach kombiniert (Schwarz 2001:23).

5.2 Das Input-Output-Modell von Easton

Wie bereits erwähnt, gründet diese Arbeit auf der Annahme, dass sich im Zuge der globalen Veränderungen (internationale Ebene) die Parameter für die Aussenpolitik verändert haben, was sich sowohl auf die *Inhalte*, die *Struktur*, die *Prozesse* und die *Akteure* der Aussenpolitik (nationale Ebene) auswirkt. Die Verknüpfung des internationalen Umfeldes mit dem nationalen politischen Entscheidungssystem lässt sich anhand des Input-Output-Modells von Easton (1965) veranschaulichen, welches auf einem institutionellen Ansatz beruht. Das einfache Modell von Easton geht dabei von einer grundsätzlichen Unterteilung des politischen Entscheidungsprozesses in einen *Input* (externe Forderungen an das System), einen *Throughput* (Behandlung der Forderungen durch das politische System) und einen O*utput* (Leistungen an das politische System zur Erfüllung der Anforderungen) aus. Der *Output* steht damit in Abhängigkeit des *Input* und des *Throughput,* während sich der Systemkreis durch Feedback-Mechanismen wieder schliesst. „Daraus folgt, dass veränderte Werte bei den Anforderungen an das System bzw. bei der Ausgestaltung des politischen Systems selber zu anderen Entscheidergebnissen führen" (Schwarz 2001:25).

Abbildung 1: Grundmodell des politischen Systems in Anlehnung an Easton (1965)



In Anlehnung an das Modell werden im Folgenden die Theorien der Internationalen Beziehungen als Referenzrahmen für das internationale System und die damit einhergehenden (An-)Forderungen *(Input)* an das politische System auf nationaler Ebene kurz aufgeführt. Daraus sollen in einem zweiten Schritt die zentralen Veränderungen des aussenpolitischen Entscheidungssystems (*Throughput*) abgeleitet werden, welche anhand der drei Politikdimensionen (policy, politics, polity)[31] genauer dargestellt werden sollen. Auf derselben Logik bauen auch die beiden Fallstudien im empirischen Teil dieser Arbeit auf. Ausgehend von internationalen Prozessen wird untersucht, inwiefern sich diese auf das aussenpolitische Entscheidungssystem (Akteure, Prozesse, Inhalte) auswirken. Ausserdem wird untersucht, inwiefern die veränderten Anforderungen sich auf den *Output* des aussenpolitischen Entscheidungsprozesses – so weit er in die Untersuchung miteinbezogen wurde - auswirken.

[31] In der Theorie der Politikwissenschaften geht man von einem mehrdimensionalen Politikbegriff aus. Politik setzt sich demnach aus den drei analytischen Dimensionen zusammen: Die Dimension des öffentlichen Handelns (policy), die Dimension des ungesteuerten, in der Regel konflikthaften Prozesses (politics) und die institutionelle Dimension (polity) (vgl. von Prittwitz 1994:11-13).

6 Theorien der Internationalen Beziehungen und Herleitung der Aussenpolitik(en)

6.1 Realismus und Neorealismus

Bis zum Ende des Kalten Krieges galten die Theorien des Realismus als zentraler Referenzrahmen für die Beschaffenheit des internationalen Systems, dessen ideengeschichtliche Wurzeln bis in die Antike zurückgehen (Thukydides, Macchiavelli, Hobbes in Kauppi und Viotti 1993:74-78). Der traditionelle Realismus geht dabei von „sechs Grundsätzen" aus (Morgenthau [1948] 1967, zitiert aus Goetschel et al. 2002:32):

- Die internationale Politik unterliegt *objektiven Gesetzen* oder Kausalitätsbeziehungen. Diese sind von der subjektiven Wahrnehmung unabhängig.
- *Staaten* sind die dominierenden Akteure der internationalen Beziehungen.
- Politik ist gekennzeichnet durch das *Machtstreben der Menschen*. Dieser Machtinstinkt lässt sich zusammenfassen und von einzelnen Menschen auf Staaten übertragen.
- Ethische Maximen haben in der internationalen Politik nichts verloren. Im Zentrum steht vielmehr die kluge Abschätzung der Folgen des eigenen Handelns, nicht das Einhalten abstrakter moralischer Prinzipien (konsequentalistische Ethik).
- Die Aussenpolitik der Staaten orientiert sich am *nationalen Interesse*. Dieses zielt auf die Erweiterung oder zumindest auf die Erhaltung der eigenen Macht ab. Die Ausgangslage ist durch die *anarchische Natur* des internationalen Systems vorgegeben.

Ausgehend von den realistischen Grundannahmen haben sich in der Folge verschiedene Ansätze zur Erklärung des internationalen Systems entwickelt, die trotz unterschiedlicher Herangehensweise unter dem Begriff des (Neo-)Realismus zusammengefasst werden. Einer der wichtigsten neorealistischen Ansätze stammt von Kenneth Waltz (1979), der im Gegensatz zum quasi anthropologisch bedingten Machtstreben der Menschen von einem defensiven und reaktiven Staatenbild ausgeht. Waltz geht von der Annahme aus, dass die Struktur des internationalen Systems die Beziehungen der Staaten bestimmt. Da es keine den Staaten übergeordnete Autorität gibt, ist das internationale System durch Anarchie gekennzeichnet, was die Staaten vor ein Sicherheitsdilemma stellt: Versuchen sie ihr eigenes Überleben mittels Krieg zu sichern, tragen sie automatisch zur Instabilität des internationalen Systems bei. Dennoch ist es das oberste Ziel der Staaten, das eigene Überleben und ihre Autonomie zu sichern. Die einzelnen Staaten werden als einheitliche, rational handelnde Akteure angesehen, deren Interessen exogen, d.h. durch das internationale System (und nicht durch innenpolitische Prozesse) vorgegeben sind. Die Struktur des internationalen Systems wird durch die relative Machtverteilung zwischen den einzelnen Staaten

bestimmt, wobei Macht die zentrale Ressource für die Einflussnahme ist. Ein Wandel des internationalen Systems findet nur statt, wenn es zu einer relativen Veränderung der Machtverteilung kommt, wobei die Machtzunahme eines Staates eine direkte Machtabnahme eines anderen Staates zur Folge hat („Zero Sum Game"). Ziel ist es, ein Machtgleichgewicht („Balance of Power") herzustellen (Waltz 1979), welche durch bestimmte Konstellationen (Bipolarität, Hegemonie) begünstigt wird.

Realpolitisch sind die (neo-)realistischen Ansätze durch die Krisen der 1930er und 1940er Jahre (Vormarsch autoritärer Regime in West- und Osteuropa in den 1930er Jahren, Scheitern des Völkerbundes, Zweiter Weltkrieg) und die bipolare Weltordnung zur Zeit des Ost-West-Konflikts geprägt. Seit dem Ende der Bipolarität (Ost-West-Konflikt) ist die Hegemonie und die unilaterale Weltpolitik der USA zentraler Untersuchungsgegenstand neorealistischer Ansätze. Mit dem Terroranschlag vom 11.September 2001 haben die realistischen Ansätze, welche die sicherheitspolitischen Bemühungen und militärischen Machtverhältnisse zwischen den Staaten ins Zentrum ihrer Betrachtungen stellen, erneut an Popularität gewonnen.

6.1.1 Traditionelle Aussenpolitik

Geht man von einem (neo-)realistischen Verständnis des internationalen Systems aus, so kommt der Aussenpolitik (und insbesondere der Sicherheitspolitik) für das Überleben des Staates eine zentrale Bedeutung zu. Angesichts der Anarchie des internationalen Umfeldes ist es die zentrale Aufgabe der Staaten, sich gegenüber Drittstaaten zu behaupten und die eigene Macht zu erweitern oder zumindest zu erhalten. Da das nationale Interesse in erster Linie durch das internationale System bestimmt werden, spielen innenpolitische Prozesse für das aussenpolitische Handeln keine Rolle: Das nationale Interesse wird deshalb als „widerspruchfreie" Summe der Interessen der Bürger angesehen (Albrecht 1992:68, in: Goetschel et al. 2002:28). Angesichts ihrer existentiellen Bedeutung ist die Aussenpolitik als „high politics" den anderen Politikbereichen übergeordnet („Primat der Aussenpolitik"), vom innenpolitischen Entscheidprozess losgelöst und den Regierungen vorbehalten (Keck, Sikkink 1998, in: Goetschel et al. 2002:27). Dies wird damit begründet, dass Aussenpolitik nur dann wirksam betrieben werden kann, wenn sie einheitlich und kohärent erscheint und im Bedarfsfall rasch reagieren kann. Deshalb darf die Aussenpolitik von der inneren Auseinandersetzung um die Machtverteilung zwischen den politischen Parteien nicht tangiert werden (Goetschel et al. 2002:27). Die Aussenpolitik befasst sich primär mit sicherheitspolitischen Fragen, wobei der Diplomatie als aussenpolitische Handlungsform eine

herausragende Bedeutung zukommt. Tätigkeiten privater Akteure werden nicht als Teil der Aussenpolitik betrachtet. Inter- oder supranationale Organisationen sind aus der Sicht der Realisten ebenfalls von untergeordneter Bedeutung und dienen in erster Linie der nationalen Interessendurchsetzung.

Damit lässt sich **Traditionelle Aussenpolitik** folgendermassen umschreiben:
Traditionelle Aussenpolitik findet zwischen souveränen Nationalstaaten statt. Oberstes Ziel ist die Wahrung nationaler Souveränität und Interessensdurchsetzung. Die Aussenpolitik ist den anderen Politikbereichen übergeordnet und verläuft möglichst autonom von innenpolitischen Entscheidungsprozessen. Sie befasst sich in erster Linie mit sicherheitspolitischen Fragen, wobei der Diplomatie eine herausragende Bedeutung zukommt. Da Aussenpolitik rasches Handeln erfordert und für das Überleben von Staaten existentiell ist, wird sie primär durch Regierung und Verwaltung bestimmt. Private Akteure und internationale Organisationen spielen eine untergeordnete Rolle.

6.2 Interdependenztheorien und Global Governance

6.2.1 (Neo-)Liberalismus und Interdependenz

Als Gegensatz zu den Realisten, welche sich in erster Linie auf Macht- und Sicherheitsfragen im internationalen Machtgleichgewicht konzentrieren, begann sich seit den 1950er Jahren eine zweite Theorieschule zu etablieren, welche ihre Wurzeln in den Ideen der liberalen Staats- und Freihandelstheorien (Locke, Rousseau, Kant; Smith, Ricardo in Kauppi und Viotti 1993:123-131) hat. Liberale Ansätze basieren auf einem positiven Menschenbild (egoistisch aber vernünftig), bei dem das Individuum im Zentrum der Betrachtung steht sowie auf einem starken Fortschrittsglauben. Der Staat wird als pluralistischer Rechtsstaat wahrgenommen, wobei die staatlichen Interessen durch innenpolitische Prozesse bestimmt werden. Für die Vertreter der liberalen Schule ist das internationale System in erster Linie durch die zunehmende Verflechtung zwischen den Staaten gekennzeichnet. Mit der Internationalisierung von Handel, Investitionstätigkeiten sowie der Zunahme an grenzüberschreitender Mobilität und Kommunikation wird die Verflechtung laufend vertieft. Ein wichtiger Gegenstand neoliberaler Untersuchungen ist die regionale Integration der westeuropäischen Demokratien, wobei die Integration auf so genannte „Spill-Over-Effekte" zurückgeführt wird (Haas 1964). So stellte Haas fest, dass die Integration eines Bereiches (wirtschaftliche Verflechtung) die Integration anderer Bereiche (rechtliche Integration, gesellschaftliche Integration) nach sich zieht. Aus neoliberaler

Perspektive lassen sich transnationale Beziehungen nicht mehr auf staatliche Akteure reduzieren, sondern umfassen auch andere Akteure (Individuen, Gruppen und Organisationen). Dabei führt die Zunahme grenzüberschreitender Aktivitäten zur Entstehung gemeinsamer Wertvorstellungen und Identitäten, was wiederum die internationale Stabilität erhöht (Deutsch 1957). Die Idee der zunehmenden Interdependenz wurde insbesondere von Keohane und Nye (1977) weiterentwickelt, welche aufgrund ökonomischer Überlegungen eine beschränkte Handlungsfähigkeit einzelner Staaten diagnostizierten (vgl. Goetschel et al. 2002:33). Sie sahen die Interdependenz zwischen den Staaten vor allem dort, wo Interaktionen wechselseitige Kostenwirkungen verursacht (Keohane und Nye 1977:8-19, in: Goetschel et al. 2002:33). Dabei unterschieden sie zwischen der Interdependenz-Empfindlichkeit (Betroffenheit eines Staates durch externe Entwicklungen) und Interdependenz-Verwundbarkeit (Fähigkeit, darauf zu reagieren). Mit der Interdependenz wird die internationale Kooperation zunehmend wichtig. Einen wichtigen Beitrag zum Verständnis internationaler Kooperation leistet der Regime-Ansatz des institutionellen Liberalismus. Regimetheoretiker gehen davon aus, dass das Interesse an der Gründung internationaler Institutionen insbesondere darin liegt, den Informationsfluss zu fördern, Misstrauen abzubauen, Verhandlungsforen zur Koordination und Problemlösung zu bieten sowie Sanktionsmöglichkeiten bereitzustellen (Keohane und Nye 1977). Internationale Regime werden dabei definiert als „Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren, welche die Interaktionen von Akteuren in spezifischen Problemfeldern steuern" (Krasner 1983). Zusammenfassend lassen sich die wichtigsten Punkte der (Neo)liberalen Ansätze folgendermassen festhalten (Goetschel et al. 2002:33-34):

- Die internationalen Beziehungen beruhen nicht auf einem anarchischen System staatlicher Akteure, sondern auf einem dichten Geflecht *unterschiedlichster Interaktionsbeziehungen.*
- Daraus folgt eine *Vielzahl von Akteuren*, zu denen neben Staaten auch multinationale Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und internationale Organisationen gehören.
- *Militärische Macht* bildet nur eine Machtdimension unter vielen.
- Es existiert *keine vorgegebene Rangfolge aussenpolitischer Ziele*.
- Damit verbunden ist eine *Dezentralisierung der internationalen Beziehungen*: Das hierarchische Machtgefälle relativiert sich – bedingt durch die Vielzahl der Akteure und die Berücksichtigung unterschiedlicher Machtdimensionen (Rosenau 1976:40-43).

6.2.2 Global Governance

Während bei den liberalen Theorien die Möglichkeiten inter*nationaler* Koordination zur Lösung grenzüberschreitender Tätigkeiten grosse Bedeutung zugemessen wird, geht die Global-Governance-Debatte vom (inter)nationalen Steuerungsverlust als Folge der Globalisierung der 1980er und 1990er Jahre aus. Oberstes Ziel der Global-Governance-Theoretiker ist es, „die Probleme neoliberaler Globalisierung" in den Griff zu bekommen (Brand et al. 2001:13). Angesichts der Probleme internationaler Organisationen (z.B. Blockierung des UNO-Systems durch die Vetopolitik der USA) postulieren sie eine „neue Weltordnungspolitik", welche durch die Auflösung hierarchisch strukturierter Organisationsformen gekennzeichnet ist: „Global Governance bedeutet, Ordnungssysteme auf allen Ebenen menschlichen Handelns einzubeziehen – von der Familie bis zur internationalen Organisation – bei denen die Verfolgung von Zielen durch die Ausübung von Kontrolle multinationale Auswirkungen hat" (Rosenau 1995:13 übersetzt in Brand et al. 2000:30). Oder wie es Nuscheler (1998) in Brand et al. (2000:37) ausdrückt:

> Global Governance (...) meint mehr als nur ein Anwachsen des Multilateralismus in den internationalen Beziehungen, auch mehr als die ständig geforderte, aber durch Hegemonialinteressen blockierte Stärkung der Vereinten Nationen, nämlich ein neues Politikmodell, das durch ein netzwerkartiges Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gekennzeichnet ist.

Obwohl einige Theoretiker eine gänzliche „Privatisierung der Weltpolitik" (Hummel 2001) prognostizieren, hält ein Grossteil der Akteure in der Global-Governance-Debatte am Staat als „als Fixpunkt des politischen Koordinatensystems" (Messner 1998) fest, relativiert jedoch die Souveränität der Nationalstaaten als Kern der internationalen Beziehungen. So spricht Messner angesichts der raschen Ausweitung internationalen Rechts und der wachsenden Anzahl internationaler Organisationen von der „geteilten Souveränität" der Nationalstaaten: Immer mehr Politikfelder werden durch multinationale Abkommen und Regeln bestimmt und die existentiellen Bedürfnisse der Individuen und Fragen des globalen Überlebens gewinnen gegenüber dem Willen der Staaten zunehmend an Gewicht (Messner 2002:55). Als Teil eines Netzwerkes von internationalen Regimen, regionalen Integrationsprojekten, UNO-Organisationen, Zivilgesellschaft und lokaler Politik bleibt der Staat jedoch das „zentrale Scharnier" zwischen den verschiedenen Handlungsfeldern (Messner, Nuscheler 1997:345ff). Goetschel et al. (2002:54) weisen auch auf die Bedeutung des Nationalstaates im Zusammenhang mit dem Demokratiedefizit globaler Regime und Initiativen hin: „Nicht zuletzt aus diesem Grund bleiben die Nationalstaaten die wichtigsten politischen Akteure sowohl für die Implementierung von Normen und Entscheidungen als auch für

deren demokratische Legitimation." Um seine Handlungskapazität zu behalten, muss der Nationalstaat aber seine Rolle als alleinige Lösungsinstanz mit umfassender Verantwortung abgeben (Messner 2002:59):

Seine Rolle wird in Zukunft vielmehr diejenige des *Interdependenzmanagers* sein, der verantwortlich ist für die Koordination, Kohärenz und Bündelung von verschiedensten Interessen und eine langzeitorientierte Problemlösung garantiert. Damit bleibt er die zentrale Integrationsinstanz der Gesellschaft, indem er den zentrifugalen Kräften der Globalisierung entgegenwirkt.

6.2.3 Neue Aussenpolitik

Betrachtet man das internationale Staatensystem aus der Perspektive des Neoliberalismus und der Global-Governance-Theorien, so ergeben sich für die Gestaltung der Aussenpolitik ganz neue Voraussetzungen. Nationale Interessen können nicht mehr isoliert betrachtet werden, sondern müssen „nach dem Imperativ der internationalen Kooperation" (Messner und Nuscheler 2002:148) neu definiert werden. Transgouvernementale Netzwerke, inter- und supranationale Organisationen und Regime werden zu zentralen Elementen der Aussenpolitik. Sie ermöglichen einerseits die Mitgestaltung des internationalen Umfeldes, setzen andererseits jedoch auch klar die Grenzen des aussenpolitischen Handlungsspielraumes.

Mit der Verlagerung verschiedener Politikbereiche von der nationalen auf die internationale Ebene nähert sich die Aussenpolitik zunehmend der Innenpolitik an in Bezug auf die involvierten Akteure, Themen und Prozesse. Indem die globalen Entwicklungen das Individuum in zunehmendem Masse betreffen, kann die Aussenpolitik auch nicht mehr auf staatliche Akteure oder gar auf Regierungen beschränkt werden. Akteure wie transnationale Unternehmen, internationale Organisationen, NGOs und auch die Medien gewinnen angesichts ihrer zunehmenden Macht auf internationaler Ebene auch im aussenpolitischen Entscheidungsprozess an Einfluss. Dies führt zu einer Öffnung und einer besseren Transparenz des aussenpolitischen Entscheidungsprozesses und einer stärkeren Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit. Allerdings erhöht die Ausweitung der Akteure und Politikfelder auch die Wahrscheinlichkeit von Zielkonflikten: Die realistische Annahme eines einheitlichen nationalen Interessens wird von einer pluralistischen Vorstellung divergierender Interessen und Ansichten abgelöst. Aussenpolitik wird somit von der Interessenwahrung gegen aussen zur Interessenkoordination gegen innen und aussen. Dies bedingt eine adäquate Informationsbeschaffung, verbesserte Transparenz der Entscheidungsprozesse und die

verfahrensrechtliche Einbindung aller relevanten Interessen und Akteure in die Aussenpolitik (Goetschel et al. 2002:227).

Damit lässt sich **Neue Aussenpolitik** folgendermassen umschreiben:

Neue Aussenpolitik findet zwischen verschiedenen (politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen) Akteuren interdependenter Nationalstaaten statt. Oberstes Ziel ist die gemeinsame Lösung globaler Probleme auf internationaler Ebene. Als Teil einer zunehmenden Weltinnenpolitik gewinnt die Aussenpolitik für alle gesellschaftlich relevanten Politikbereiche und Akteure an Bedeutung und wird zur zentralen Koordinationsinstanz der verschiedenen gesellschaftlichen Interessen und Politikbereiche gegen innen und aussen. Mit der Öffnung des aussenpolitischen Entscheidungsprozesses verbessert sich auch dessen Transparenz und Sichtbarkeit gegen aussen, hat aber auch eine Zunahme von Zielkonflikten zur Folge.

6.3 Zusammenfassung

Tabelle 2: Strukturmerkmale Traditioneller und Neuer Aussenpolitik

	Strukturmerkmale	Traditionelle Aussenpolitik	Neue Aussenpolitik
INPUT	**Internationale Beziehungen**	- Anarchie des internationalen Systems - relative Machtverteilung zwischen souveränen Nationalstaaten	- zunehmende globale Interdependenz zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren
	Staaten	- souveräne Nationalstaaten - Staaten als einheitliche Akteure	- interdependente Nationalstaaten - pluralistische Rechtsstaaten
	Oberziel der Aussenpolitik	- Wahrung der nationalen Interessen und Souveränität	- internationale Koordination und Suche nach globalen Lösungen
THROUGHPUT	**Akteure und Struktur (polity)**	- Aussenpolitik als „High Politics" - Primat von Regierung und Verwaltung - Diplomatische Beziehungen im Vordergrund	- Annäherung von innen- und Aussenpolitik - Ausweitung der involvierten Akteure und Themen - Einschränkung des nationalen Handlungsspielraumes durch internationale Entwicklungen

Prozesse (politics)	- zentralistisch - Regierung und Verwaltung vorbehalten - einheitliches Interesse - kein Einbezug der Öffentlichkeit	- dezentral - pluralistisch - Existenz von Zielkonflikten - transparent gegenüber der Öffentlichkeit
Politikfelder (policy)	- Sicherheitspolitik (Wirtschaftspolitik)	- alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens

7 Die Aussenpolitik der Schweiz

7.1Vom Neutralitätsprinzip zur Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt

Ein traditionelles Verständnis von Aussenpolitik war auch in der Schweiz bis zum Ende des Kalten Krieges vorherrschend. Angesichts der geographischen Lage und der Kleinheit der Schweiz war die Aussenpolitik allerdings weniger durch eine aktive politische Interessenwahrung gekennzeichnet als vielmehr durch eine internationale Politabstinenz. Die Aussenbeziehungen der Schweiz von der Gründung des Bundesstaates 1848 bis zum Ende des Kalten Krieges beruhten insbesondere auf zwei Pfeilern: Der Neutralitäts- und der Aussenwirtschaftspolitik (Goetschel und Zbinden 1998:385). Die Nichtbeteiligung an kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen den umliegenden Staaten und die Sicherstellung des grenzüberschreitenden Handels bildeten die Leitlinien der schweizerischen Aussenbeziehungen, welche in erster Linie die Aufgabe von Bundesrat und Verwaltung waren. Die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte waren für die Gestaltung der Aussenpolitik unbedeutend (Goetschel et al. 2002:41).

Mit den globalen Entwicklungen der vergangenen Jahre haben sich die Rahmenbedingungen für die Schweizer Aussenpolitik grundlegend verändert. So beruht der aussenpolitische Bericht 1993 auf der Einsicht, dass „Selbstbestimmung heute nur durch umfassende Mitwirkung und Mitbestimmung auf internationaler Ebene gewahrt werden kann" (Bundesrat 1993). Dieser Orientierungswandel ist im Aussenpolitischen Bericht 2000 noch deutlicher (Bundesrat 2000:63).

Aussenpolitik ist Interessenpolitik. Doch die Wahrung der Landesinteressen kann nicht die einzige Richtschnur des aussenpolitischen Handelns sein. Angesichts der globalen Probleme wie Armut, Zunahme innerstaatlicher Konflikte, Umweltzerstörung und Migration muss aussenpolitisches Handeln auch die Verantwortung zum Ausdruck bringen, welche die Schweiz als Teil der Staatengemeinschaft wahrzunehmen hat. Auch Interessenpolitik muss sich nach ethischen Grundsätzen richten.

Mit den fünf aussenpolitischen Zielen wurde die neue aussenpolitische Haltung in der neuen Bundesverfassung (BV 1999) verankert (Art. 54 Absatz 2 BV):

Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Neu ist auch die verfassungsrechtliche Verknüpfung der Aussenwirtschaftspolitik mit den Zielen der Aussenpolitik (Kälin und Schläppi 2001:26). In der Botschaft zur neuen Bundesverfassung betont der Bundesrat, dass die aussenpolitischen Ziele „die allgemeine Staatszielbestimmung sowie die aussenpolitische Kompetenznorm für den Bereich der Aussenwirtschaft konkretisieren" (Botschaft Bundesverfassung 1996:322ff. in: Kälin und Schläppi 2001:27). Im Aussenpolitischen Bericht 2000 anerkennt der Bundesrat ausserdem, dass Staaten nicht mehr die einzigen Entscheidträger globaler Politik sind (Bundesrat 2000:295): „Die moderne Welt wird durch verschiedene Akteure geprägt: Staaten, internationalen Organisationen und informellen Staatengruppierungen, nichtstaatlichen Akteure und gesellschaftlichen Kräfte" (Bundesrat 2000:283). Da die Aussenpolitik in zunehmendem Masse jeden Einzelnen direkt betreffe, sei es Aufgabe des Bundesrates, „die Aussenpolitik im dauernden Dialog mit der schweizerischen Öffentlichkeit und den zahlreichen innenpolitischen Akteuren zu führen" (Bundesrat 2000:295).

7.2 Die Schweizer Aussenpolitik im Wandel

1995 gab der Bundesrat den Auftrag, im Rahmen eines umfassenden nationalen Forschungsprogramms (NFP 42)[32] die Grundlagen und Möglichkeiten der Schweizer Aussenpolitik zu untersuchen. Untersuchungsschwerpunkte bildeten a) der Einfluss, den der globale Wandel auf die Aussenpolitik der Schweiz ausübt; b) die Frage, wie innenpolitische Faktoren auf aussenpolitische Entscheidungsprozesse einwirken und c) die Analyse von Zielkonflikten, welche die Kohärenz und Wirksamkeit der Schweizer Aussenpolitik beeinträchtigen (Goetschel et al. 2002:21). Die Befunde zeigen, dass sich die Schweizer Aussenpolitik im Zuge von Globalisierung und Internationalisierung, aber auch aufgrund innenpolitischer Änderungen in den vergangenen Jahren in vieler Hinsicht verändert hat. Die wichtigsten Änderungen werden im Folgenden etwas genauer ausgeführt.

7.2.1 Gewichtsverlagerung von der Innenpolitik zur Aussenpolitik

In der Schweizer Aussenpolitik hat zwischen den achtziger und neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts eine deutliche Internationalisierung und Globalisierung stattgefunden (Hirschi et al. 1999). Anhand einer quantitativen Erhebung und vier Fallstudien kommen Hirschi et al. zum Schluss, dass sich zwischen den untersuchten Zeitperioden die Zahl der abgeschlossenen Staatsverträge verdoppelt hat (Hirschi et al. 1999:41). Stark ausgeweitet hat sich auch die Zahl der

[32] Die verschiedenen Studien des Nationalen Forschungsprogramms (NFP42) sind abrufbar unter: http://www.snf.ch/NFP/nfp42/home.htm (14.Mai 2004).

Vertragspartner, was insbesondere auf die Zunahme von Staatsverträgen mit osteuropäischen, asiatischen und südamerikanischen Ländern zurückzuführen ist. Im Bezug auf die Politikbereiche hat keine Erweiterung, sondern vielmehr eine Themenkonzentration stattgefunden. So haben die wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit weiter an Bedeutung gewonnen und machten in der zweiten Untersuchungsperiode rund 34 Prozent der Geschäfte aus. Traditionelle Bereiche der Aussenpolitik wie Handel, Diplomatie, Internationale Organisationen oder Staatsangehörigkeit betrafen demgegenüber noch lediglich vier Prozent der Geschäfte (Hirschi et al. 1999:42). Allgemein kommen Hirschi et al. zum Schluss, dass das Gewicht der Aussenpolitik im Verhältnis zur Innenpolitik zunimmt: „Die Aussenpolitik macht sich immer mehr in allen Lebensbereichen und damit in allen Politikbereichen bemerkbar" (Hirschi et al.1999:47).

7.2.2 Primat von Regierung und Verwaltung

Im Vergleich zum innenpolitischen Entscheidungsprozess ist der aussenpolitische viel stärker zentralistisch ausgerichtet (Klöti et al. 2000), wobei Führung und Entscheid in erster Linie beim Bundesrat und der Verwaltung liegen. Insbesondere die Phase des Politikformulierungsprozesses ist durch einen deutlich schwächeren Einbezug des Parlaments, der Kantone, der organisierten Interessen und der Öffentlichkeit gekennzeichnet. In den meisten Fällen führt der Bundesrat die Verhandlungen mit den ausländischen Partnern, während die Vorbereitung und Aushandlung internationaler Übereinkommen im Normalfall bei der Verwaltung liegt. Fast in der Hälfte der Entscheidprozesse liegt die Federführung beim Eidgenössischen Volkswirtschaftdepartement (EVD) (48.2 Prozent), gefolgt vom Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) (12.8 Prozent) und dem Departement für Umwelt-, Verkehrs- und Energie und Kommunikation (UVEK) (12 Prozent). Zu einem ähnlichen Schluss kommen Bernauer et al. (1999) in ihrer Studie zur Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung in der Schweizer Aussenpolitik. Gemäss Bernauer et al. haben Bundesrat und Verwaltung bei aussenpolitischen Fragen die zentrale Agenda-Setting-Funktion: So ist es in der Regel der Bundesrat, der aussenpolitische Projekte initiiert und sie auf die innenpolitische Tagesordnung setzt. Zudem werden Einflüsse aus dem übrigen System normalerweise über die Exekutive vermittelt (Bernauer et al. 1999:5).

7.2.3 Untergeordnete Rolle von Parlament, Kantonen und Öffentlichkeit

Im Gegensatz zu Bundesrat und Verwaltung spielen andere Akteure in der Aussenpolitik nach wie vor eine untergeordnete Rolle. So stellen Klöti et al. (2000:6) fest, dass nur in einem Viertel der 804 untersuchten Fälle das Parlament die Gelegenheit bekam, zu einem Abkommen formell Stellung zu

nehmen. In vielen anderen Fällen wurde es zwar informiert, konnte jedoch lediglich im Rahmen der Behandlung sein Missfallen äussern. Von dieser Möglichkeit machte es jedoch kaum Gebrauch. Diese Tatsache geht gemäss Klöti et al. einher mit den allgemeinen Beobachtungen, dass sich das Parlament gegenüber aussenpolitischen Belangen eher passiv verhält. Eine untergeordnete Rolle spielt gemäss Klöti et al. auch die Öffentlichkeit, da nur ein Bruchteil der aussenpolitischen Geschäfte von Volk oder Ständen entschieden werden muss. Der grosse und wachsende „courant normal" dringt in der Regel nur sehr beschränkt an die Öffentlichkeit (Klöti et al 2000:6). Auch die Kantone sind an der Formulierung der Aussenpolitik nur in beschränktem Masse beteiligt, während sich Interessengruppen nur von Fall zu Fall in den aussenpolitischen Entscheidungsprozessen einbringen. Dabei ist der effektive Einfluss der verschiedenen Interessengruppen sehr unterschiedlich: Die zentrale Voraussetzung ist ein guter – meist informeller – Zugang zur Verwaltung. Die Referendumsfähigkeit einer Interessengruppe ist in einer grossen Zahl der Fälle weniger wichtig, da es nur selten zu Volksabstimmungen über aussenpolitische Themen kommt. Von den nicht-staatlichen Akteuren ist die Wirtschaft am stärksten an den vorbereitenden Politikformulierungsprozessen beteiligt (Klöti et al. 2000:10). Insgesamt lassen sich gemäss Klöti et al. vier Haupttypen aussenpolitischer Entscheidungsmuster erkennen:

- *Bürokratisches Muster:* An der Vorbereitung, Verhandlung und Umsetzung der aussenpolitischen Geschäfte sind nur staatliche Stellen beteiligt. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Interessengruppen und Parteien nehmen keinen Einfluss.
- *Klientelistisches Muster:* Nur eine einzige nicht-staatliche Interessengruppe wirkt auf den Entscheidungsprozess ein. Die staatlichen Behörden berücksichtigen die Wünsche dieser Interessengruppe, ohne ihnen Anliegen anderer Gruppen entgegenstellen zu müssen.
- *Neokorporatistisches Muster:* Regierung und Verwaltung müssen Entscheide mit (in der Regel) nur zwei antagonistischen Interessen aushandeln, wobei die Interessen durch je nur eine traditionelle und etablierte Organisation vertreten wird. Staatliche Stellen und eingebundene Interessengruppen bleiben unter sich. Andere gesellschaftliche Anliegen werden ausgeschlossen.
- *Pluralistisches Muster:* Alle gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen können sich mit Aussicht auf Erfolg am Entscheidungsprozess beteiligen – was aber nicht bedeutet, dass alle im gleichen Masse berücksichtigt werden. Für die verschiedenen gleichgerichteten Interessen setzten sich in der Regel mehrere Organisationen gleichzeitig ein.

7.2.4 Geringe Sichtbarkeit aussenpolitischer Entscheidungsprozesse

Im Vergleich zu innenpolitischen laufen aussenpolitische Entscheidungsprozesse viel weniger sichtbar ab (Klöti et al. 2000:12). Viele Staatsverträge, die eigentlich publikationspflichtig wären,

wurden aus Kapazitätsgründen bislang nicht – oder nur mit grosser Verzögerung – veröffentlicht. Auch im Vernehmlassungsverfahren ist die Anzahl der aussenpolitischen Geschäfte, trotz einer gewissen Zunahme seit den 1990er Jahren, nach wie vor gering. Es handelt sich dabei in erster Linie um Vorhaben, zu denen das Parlament in der Folge Stellung nehmen musste.
Zur geringen Sichtbarkeit der Aussenpolitik in der Öffentlichkeit trägt auch die „stiefmütterliche Behandlung der Aussenpolitik" (Blum und Gysin 2000) durch die Schweizer Medien bei. So fungiert die Aussenpolitik auf der Wichtigkeitsskala von Schweizer Journalisten lediglich an achter Stelle hinter der Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik und den Bereichen Umwelt-, Verkehrs-, Boden-, Energie- und Finanzpolitik (Nyffeler 1999:5). Allgemein stellen Blum und Gysin (2000:251) fest:

> Aussenpolitisch blockiert sind die Schweizer Medien zwar nicht gerade, dennoch berichten sie nach wie vor ausserordentlich zurückhaltend über diesen Politikbereich: Von den Journalisten gering geschätzt und von der Berichterstattung kaum beachtet, fristet die Aussenpolitik in den Medien immer noch ein Schattendasein – das Stiefkind helvetischer Politik wird auch von den Medien verstossen. Nehmen sie sich seiner dennoch einmal an, so tun sie es oberflächlich und phantasielos: Nicht einmal eine ganze Seite pro Woche ist das Thema Aussenpolitik den Zeitungen wert.

7.2.5 Zunehmender Einfluss von Nichtregierungsorganisationen

Insbesondere seit der UNO-Weltkonferenz in Rio 1992 haben sich die NGOs weltweit zu anerkannten politischen Akteuren entwickelt. In der ersten Studie, die den Einfluss von NGOs auf die Aussenpolitik der Schweiz untersucht, kommen Freymond und Boyer (1998) zum Schluss, dass es nach wie vor nur wenige NGOs gibt, die versuchen, den aussenpolitischen Entscheidungsprozess aktiv zu beeinflussen. Die Mehrheit der NGOs beschränkt sich auf die gewohnten Instrumente wie Sensibilisierungskampagnen, Petitionen, Volksinitiativen und die Zusammenarbeit mit anderen NGOs (Freymond und Boyer 1998:10-11). Bei der direkten Einflussnahme spielen die persönlichen Kontakte und Beziehungen zur Verwaltung eine zentrale Rolle. Wichtig sind ausserdem direkte Kontakte und Begegnungen im Rahmen von Seminaren und Workshops sowie Interaktionen bei Vorbereitungen für intergouvernementale Verhandlungen und die Teilnahme in offiziellen Delegationen. In diesen Fällen erhalten die NGOs dieselben Informationen wie die Verwaltungsmitglieder und haben die Möglichkeit, aktives „Networking" zu betreiben – sie haben jedoch keinen direkte Entscheidungsmacht (Freymond und Boyer 1998:13-15). In der Verwaltung werden NGOs bei der Politikformulierung zunehmend auch als Experten miteinbezogen. Erwünscht und teilweise institutionalisiert ist die Zusammenarbeit vor allem in den Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit sowie bei Menschenrechts- und Umweltfragen,

während das Engagement von NGOs bei Fragen des internationalen Handels bislang eher auf Widerstand stiess (Freymond und Boyer 1998:13).

7.2.6 Zielkonflikte zwischen Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik

Mit der Definition der fünf aussenpolitischen Ziele hat sich die Schweiz klar von einer eindimensionalen nationalen Interessenpolitik der Unabhängigkeitswahrung verabschiedet und sich zu einer multidimensionalen, am Solidaritätsprinzip orientierten Aussenpolitik bekannt (Kälin und Schläppi 2001:28 ff). Angesichts der unterschiedlichen Zielsetzungen bedeutet dies auch die Inkaufnahme von Interessenkonflikten und stellt damit eine besondere Herausforderung an die Wahrung der aussenpolitischen Kohärenz dar. Im Rahmen ihrer Untersuchungen zu den Konflikten und Konvergenzen zwischen der schweizerischen Aussenwirtschaftshilfe und der Menschenrechtspolitik stellen Kälin und Schläppi fest, dass binnenwirtschaftliche Interessen in der Schweiz in der Regel höher gewichtet werden als entwicklungspolitische Überlegungen. So richten sich die Garantieinstrumente der Schweizer Aussenwirtschaftshilfe (Exportrisikogarantie, Investitionsrisikogarantie) trotz ihrer entwicklungspolitischen Motivation grundsätzlich nach dem schweizerischen Angebot (und nicht nach der primären Nachfrage des Partnerstaates). Anstelle einer offenen Diskussion über vorhandene Interessenkonflikte hat der Bundesrat bislang eine Vermeidungstaktik verfolgt: Das Spannungsfeld zwischen Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechten wird in den grundlegenden Texten des Bundesrates kaum angesprochen. Ausserdem werden Instrumente der Aussenwirtschaftshilfe selten in einen expliziten Zusammenhang mit menschenrechtspolitischen Fragen gestellt (Kälin und Schläppi 2001:125).

8 Synthese

Vergleicht man diese Befunde zur Schweizer Aussenpolitik mit den vorangehenden Definitionen, so zeigt sich ein ambivalentes Bild aus Elementen Traditioneller und Neuer Aussenpolitik. Als traditionelle Elemente der Aussenpolitik lassen sich insbesondere die Dominanz der Exekutive und der Verwaltung in der Aussenpolitik, die Agenda-Setting-Funktion des Bundesrates sowie der geringe Einbezug und die relative Passivität von Parlament und Kantonen erkennen. Auch die geringe Sichtbarkeit der aussenpolitischen Entscheidungsprozesse und Geschäfte in der Öffentlichkeit passen in die traditionelle Vorstellung der Aussenpolitik als von der Alltagspolitik ausgeschlossene Regierungsdomäne. Die dominierende Stellung der Aussenwirtschaftspolitik ist ebenfalls ein traditionell aussenpolitisches Phänomen der Schweiz, wo die Wirtschaftsbeziehungen angesichts politischer Abstinenz bis zum Ende des Kalten Krieges das tragende Element der Aussenpolitik darstellten (vgl. Kapitel 7.1). Anderseits kann die Verstärkung der wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit auch als Folge der zunehmenden Interdependenz und der Annäherung von innen- und aussenpolitischen Fragen interpretiert werden. Diese Vermutung lässt sich insofern bestätigen, als dass traditionell wichtige Bereiche wie Handel, Diplomatie, Internationale Organisationen oder Staatsangehörigkeit lediglich vier Prozent der Geschäfte ausmachen.

Sicheres Anzeichen einer Neuen Aussenpolitik ist die deutliche Zunahme von Staatsverträgen und die Ausweitung der Verhandlungspartner, was die zunehmende Internationalisierung und Globalisierung der Schweizer Aussenpolitik verdeutlicht. Damit verbunden ist auch die zunehmende Verlagerung von traditionell innenpolitischen Themen in die Aussenpolitik und die Annäherung von aussenpolitischen Entscheidungsprozesse an innenpolitische (Klöti et al. 2000), was ebenfalls als Teil einer neuen Aussenpolitik definiert werden kann. Auch die departementsübergreifende Behandlung bei der politischen Entscheidungsfindung (Klöti et al. 2000) ist ein deutliches Kennzeichen für eine zunehmende Verflechtung traditionell getrennter Politikbereiche im Zuge einer immer mehr integrierten Welt.

Der verstärkte Einfluss von Nichtregierungsorganisationen im Politikformulierungsprozess kann als eine Öffnung der Aussenpolitik für private Akteuren angesehen werden. Diese wird jedoch dadurch relativiert, dass der Einbezug von NGOs in aussenpolitische Entscheidungsprozesse vorwiegend auf persönlichen Kontakten beruht und kaum institutionalisiert ist. Ausserdem ist der Einfluss der NGOs auf bestimmte Themen wie Menschenrechtsfragen oder Entwicklungszusammenarbeit beschränkt, während sie gerade bei handelspolitischen Fragen keinen Einfluss nehmen können. Ein

gemischtes Bild zeichnet sich auch in Bezug auf die Kohärenz zwischen Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik der Schweiz. So werden binnenwirtschaftliche Interessen bei den meisten Instrumenten der Aussenwirtschafthilfe höher gewichtet als entwicklungspolitisch motivierte Interessen. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Feststellung, dass die Frage der Menschenrechte im Zusammenhang mit Instrumenten der Aussenwirtschaftshilfe vom Bundesrat bislang aus allen Diskussionen ausgeklammert wurde, was als Vermeidung von Interessenkonflikten gedeutet werden kann.

Tabelle 3: Strukturmerkmale der aktuellen Schweizer Aussenpolitik

Strukturmerkmale	Traditionelle Aussenpolitik	Neue Aussenpolitik
Oberziele der Aussenpolitik	- Wahrung der Unabhängigkeit und Wohlfahrt der Schweiz - Wahrung der Interessen der Schweizer Wirtschaft im Ausland	- friedliches Zusammenleben der Völker - Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie - Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen - Linderung von Not und Armut in der Welt
Akteure und Struktur (polity)	- Primat von Regierung und Verwaltung (Klöti et al. 2000) - Agenda-Setting-Funktion des Bundesrates (Bernauer et al. 1999) - untergeordnete Rolle von Parlament, Kantonen und Öffentlichkeit (Klöti et al. 2000) - passives Parlament (Klöti et al.2000)	- Gewichtsverlagerung von der Innenpolitik zur Aussenpolitik (Klöti et al. 2000). - Internationalisierung und Globalisierung der Aussenpolitik (Hirschi et al. 1999). - Interessengruppen und NGOs als politische Akteure (Klöti et al. 2000; Freymond und Boyer 1998), allerdings v.a. informelle Einbindung
Prozesse (politics)	- zentralistische Organisation der Aussenpolitik (Klöti et al. 2000) - Dominanz von Regierung und Verwaltung (Klöti et al. 2000) - geringe Sichtbarkeit aussen politischer Geschäfte in der Öffentlichkeit (Klöti et al. 2000) -Zielkonflikte werden nicht t	- Annäherung von aussenpolitischen Entscheidungsprozessen an innenpolitische (Klöti et al. 2000) - Beteiligung verschiedener Departemente bei der aussen-politischen Entscheidungsfindung (Klöti et al. 2000) -Einbindung privater Akteure (formell

	thematisiert (Kälin und Schläppi 2001)	und informell) (Freymond und Boyer 1998, Klöti et al. 2000)
Politikfelder (policy)	- Wirtschaftspolitik im Vordergrund (Hirschi et al. 1999) - binnenwirtschaftliche Interessen werden höher gewichtet als globale Menschenrechtsinteressen (Kälin und Schläppi 2001)	- untergeordnete Rolle von Handel und Diplomatie (Hirschi et al. 1999) - Zunahme der wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit (Hirschi et al. 1999) - allgemeine Verlagerung innenpolitischer Themen in die Aussenpolitik (Hirschi et al. 1999)

III UNTERSUCHUNGSDESIGN

9 Hypothesen und leitende Untersuchungsfragen

In Schweiz hat die Frage der Unternehmensverantwortung in den vergangenen Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Da es in der Diskussion um die Verantwortung von Unternehmen nicht primär um wirtschaftliche Tätigkeiten, sondern vor allem um deren gesellschaftliche Auswirkungen geht, berührt sie sowohl Umwelt-, Arbeits-, Menschenrechts- und Wirtschaftsfragen, welche in diesem Zusammenhang kaum mehr unabhängig voneinander betrachtet werden können. Da die Auswirkungen wirtschaftlicher Tätigkeiten die gesamte Gesellschaft in zunehmendem Masse betreffen, kann die Frage der Unternehmensverantwortung nicht alleine von den Unternehmen selbst beantwortet werden, sondern muss von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gemeinsam diskutiert werden. Da Unternehmen zunehmend global tätig sind, kommt der Suche nach internationalen Lösungen ausserdem eine zentrale Bedeutung zu. Im Zentrum dieser Arbeit steht deshalb die Frage, **ob sich in der politischen Diskussion der Unternehmensverantwortung Elemente einer neuen Schweizer Aussenpolitik erkennen lassen.** Die vorangehenden Ausführungen machen deutlich, dass die Unternehmensverantwortung der Vorstellung eines „neuen aussenpolitischen Themas" entspricht und mit der Frage nach einer neuen Aufgabenverteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft den Kern der Global-Governance-Debatte trifft.

9.1 Unternehmensverantwortung als Teil einer neuen Schweizer Aussenpolitik

Ist die Debatte der Unternehmensverantwortung Ausdruck eines neuen Politikverständnisses, so muss sich dieses auch in Form von neuen politischen Entscheidstrukturen, Interessen und an der Politik beteiligten Akteuren zeigen. Deshalb geht diese Arbeit von der Hypothese aus, dass die Diskussion der Unternehmensverantwortung Teil einer Neuen Schweizer Aussenpolitik ist.

Hypothese 1: *Die Diskussion der Unternehmensverantwortung ist Teil einer neuen Schweizer Aussenpolitik.*

Wie in Kapitel 6.2.3 dargestellt, ist Neue Aussenpolitik durch eine Internationalisierung, die Ausweitung von Akteuren und Themenbreichen, eine verstärkte Transparenz und der Zunahme von Zielkonflikten gekennzeichnet. Diese Elemente sollen anhand folgender Arbeitshypothesen untersucht werden.

Internationalisierung der Aussenpolitik: Wie in den vorangehenden Ausführungen deutlich wurde (siehe dazu Kapitel 6.2 (Allgemein) und Kapitel 7.2 (Schweiz)), findet mit der Zunahme grenzüberschreitender Tätigkeiten eine Verlagerung von traditionell innenpolitischen Themen in die Aussenpolitik statt. Da immer mehr Probleme internationale Kooperationen und Lösungen erfordern, werden nationale Interessen zunehmend durch Entwicklungen und Rahmenbedingungen auf internationaler Ebene bestimmt.

Hypothese 1.1: *Die politische Diskussion der Unternehmensverantwortung wird in erster Linie durch internationale Entwicklungen bestimmt.*

Öffnung des aussenpolitischen Entscheidungsprozesses: Wie die aktuellen Befunde zur Schweizer Aussenpolitik aufzeigen (siehe Kapitel 7.2.3), spielt das Parlament bei aussenpolitischen Entscheidungsprozessen eine untergeordnete und vorwiegend passive Rolle. Geht man hingegen davon aus, dass die Frage der Unternehmensverantwortung für die gesamte Gesellschaft von Bedeutung ist, kann man annehmen, dass sich auch das Parlament bei der Diskussion der Unternehmensverantwortung aktiv in den aussenpolitischen Entscheidungsprozess einbringt. Aus denselben Überlegungen kann weiter davon ausgegangen werden, dass sowohl zivilgesellschaftliche Akteure (NGOs, Entwicklungsorganisationen) wie Wirtschaftsakteure versuchen, auf den aussenpolitischen Prozess Einfluss zu nehmen, wenn es um Fragen der Unternehmensverantwortung geht. Ausgehend von den in Kapitel 2 dargestellten Positionen kann dabei angenommen werden, dass sich NGOs primär für eine bessere Regulierung der Unternehmen einsetzen, während wirtschaftliche Akteure sich gegen zusätzliche Regulierungen zu wehren versuchen und primär für eine mehr Selbstverantwortung der Wirtschaft plädieren.

Hypothese 1.2*: Das Parlament spielt bei Fragen der Unternehmensverantwortung im politischen Entscheidungsprozess eine aktive Rolle.*

Hypothese 1.3: *Zivilgesellschaftliche Akteure versuchen, auf die politische Diskussion der Unternehmensverantwortung Einfluss zu nehmen, und setzen sich insbesondere für eine bessere Regulierung von Unternehmen ein.*

Hypothese 1.4: *Wirtschaftliche Akteure versuchen, auf die politische Diskussion zur Unternehmensverantwortung Einfluss zu nehmen, wobei sie eine verstärkte Selbstverantwortung der Unternehmen fordern und sich gegen verbindliche Regulierungen wehren.*

Existenz von Zielkonflikten: Beteiligen sich mehr Akteure am politischen Entscheidungsprozess, steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass die Zielkonflikte zunehmen. Wie in Kapitel 2 ausführlich dargestellt wurde, ist die Debatte der Unternehmensverantwortung durch den grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen Selbstverantwortung von Unternehmen und verbindlicher Regulierung gekennzeichnet. Dieser Zielkonflikt sollte demnach auch in der politischen Diskussion deutlich sichtbar werden.

Hypothese 1.5: *Die politische Diskussion der Unternehmensverantwortung ist durch Zielkonflikte gekennzeichnet.*

Verflechtung von Themen und Kooperation von Akteuren: Wie in den Kapiteln 6.2.2 und 6.2.3 (Allgemein) und in Kapitel 7.2 (Schweiz) beschrieben, ist es in einer „zusammenwachsenden Welt" (Bundesrat 2000) immer weniger möglich, einzelne Politikbereiche isoliert voneinander zu betrachten. Die Frage der Unternehmensverantwortung ist ein ideales Beispiel für ein transversales Thema, wie sie in der politische Diskussion immer mehr an Bedeutung gewinnen. Damit lassen sich viele Fragen innerhalb des politischen Systems nicht mehr einem bestimmten Departement zuordnen, sondern müssen übergreifend diskutiert und verhandelt werden. Da es angesichts der engen thematischen Verflechtung auch zunehmend schwierig wird, Prioritäten oder Hierarchien zu definieren, kann davon ausgegangen werden, dass immer mehr im Rahmen von Netzwerken diskutiert wird.

Hypothese 1.6: *Fragen der Unternehmensverantwortung werden innerhalb der Verwaltung departementsübergreifend behandelt.*

Mehr Transparenz gegen aussen: Mit der Öffnung des Entscheidungsprozesses und der Teilnahme neuer Akteure an der politischen Diskussion wird auch die Transparenz gegen aussen erhöht. Sowohl Parlament wie private Akteure haben ein Interesse daran, ihre Anliegen an die Öffentlichkeit zu tragen, um Unterstützung für die Durchsetzung der eigenen Anliegen zu gewinnen. Wie in Kapitel 6.2.3 erwähnt, werden Themen wie die Unternehmensverantwortung für die Gesellschaft auch deshalb wichtiger, weil sie zunehmend Auswirkungen auf jeden Einzelnen haben. Da es schwierig ist, das Interesse der Öffentlichkeit im Allgemeinen zu untersuchen, konzentriert sich die folgende Hypothese auf die Medien, welche als zentrale Schnittstelle zwischen dem politischen System und der Öffentlichkeit ein guter Gradmesser für das allgemeine

Interesse sind, da sie dieses zum einen durch ihr Agenda-Setting mitgestalten und sich auf der anderen Seite vom öffentlichen Interesse bei der Themenwahl leiten lassen.

Hypothese 1.7: *Wird die Unternehmensverantwortung bei aussenpolitischen Geschäften ein Thema, steigt das Interesse der Medien.*

9.2 Unternehmensverantwortung zur Rückgewinnung staatlicher Steuerungsfähigkeit

Wie die zunehmende Kritik der Öffentlichkeit in den vergangenen Jahren gezeigt hat, kann die Wirtschaft ihre Tätigkeiten nicht mehr losgelöst von gesellschaftlichen Interessen definieren, will sie ihre gesellschaftliche Legitimität nicht aufs Spiel setzen. CSR ist für Unternehmen deshalb ein geeignetes Konzept, um ihre Glaubwürdigkeit gegenüber der Gesellschaft zurückzugewinnen und gleichzeitig die Forderungen nach gesetzlichen Regulierungen mit dem Argument der Selbstverantwortung zu entkräften. Demgegenüber setzen sich Nichtregierungsorganisationen für eine verbesserte gesetzliche Regulierung der Unternehmen ein und fordern, dass diese für ihre Tätigkeiten rechtlich belangt werden können. Wie die Ausführungen in den Kapiteln 6.2.2 und 6.2.3 verdeutlicht haben, kommt dem Staat dabei eine zunehmend wichtige Mittlerfunktion zu, indem er die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen gegen innen und aussen koordiniert. Deshalb kann man davon ausgehen, dass der Staat sowohl der Forderung nach CSR wie auch Regulierungsmassnahmen Platz in der Diskussion einräumt. Geht man allerdings davon aus, dass Staaten nach wie vor ein Interesse daran haben, ihre übergeordnete Steuerungsfähigkeit beizubehalten, so müssten sie der staatlichen Regulierung der Unternehmen einen grösseren Stellenwert einräumen. So bietet ihnen die Regulierung von Unternehmen über aussenpolitische Instrumente die Möglichkeit, einen Teil der politischen Steuerungsfähigkeit zurückzuerlangen, die sie im Zuge der Globalisierung verloren haben. Deshalb soll im Rahmen dieser Arbeit auch untersucht werden, ob sich der Staat primär für bessere Rahmenbedingungen und gesetzliche Regulierungen auf nationaler und internationaler Ebene einsetzt.

Hypothese 2: *In der politischen Diskussion der Unternehmensverantwortung versucht der Staat, einen Teil seiner durch die Globalisierung verlorenen Steuerungsfähigkeit wiederzuerlangen.*

Allerdings darf dabei die Selbstverpflichtung der Unternehmen als Einflussmöglichkeit des Staates nicht unterschätzt werden, zumal gerade Multi-Stakeholder-Ansätze den Staaten die Möglichkeit geben, auch über „weiche Standards" Einfluss auf die Unternehmen zu nehmen. Deshalb soll in

einem ersten Schritt untersucht werden, ob sich der Staat allgemein – sowohl über soft-law wie über hard-law-Instrumente versucht, einen besseren Einfluss auf die Unternehmen zu erlangen. ¨

Hypothese 2.1: *Staatliche Akteure versuchen, über traditionelle Instrumente der Aussenpolitik mehr Einfluss auf transnationale Unternehmen zu erlangen.*

Auch Nichtregierungsorganisationen setzen sich in erster Linie für eine bessere rechtlich verbindliche Regulierung der Unternehmen ein. Wie die Ausführungen in Kapitel 3.5 gezeigt haben, sind politische Massnahmen jedoch nur ein Teil der von den NGOs verwendeten Einflussmöglichkeiten. Medienkampagnen oder öffentliche Boykottaktionen sind Instrumente, die unabhängig von der staatlichen Einflusssphäre sind. Deshalb soll in diesem Zusammenhang auch untersucht werden, inwiefern NGOs versuchen, über aussenpolitische Instrumente die Unternehmen zu kontrollieren, oder ob sie sich primär „privater" Instrumente bedienen. Da die privaten Massnahmen in vielen Fällen vor allem Sensibilisierungsmassnahmen sind, die darauf abzielen, einen grossen Teil der Öffentlichkeit für die Forderung nach verbindlichen internationalen Standards zu gewinnen, geht die Hypothese davon aus, dass NGOs versuchen, über aussenpolitische Instrumente mehr Einfluss zu gewinnen.

Hypothese 2.2: *Nichtstaatliche Akteure versuchen, über die traditionellen Instrumente der Aussenpolitik eine bessere Kontrolle der transnationalen Unternehmen zu erlangen.*

Wie bereits ausgeführt, unterstützen Regierungen auch Initiativen für eine bessere Selbstverantwortung der Unternehmen. Da sie aber primär an der Rückgewinnung ihrer Steuerungsfähigkeit interessiert sind, bevorzugen sie auf längere Sicht die Regulierung der Unternehmen.

Hypothese 2.3: *Regierungen bevorzugen die Regulierung von Unternehmen gegenüber der Selbstverantwortung der Wirtschaft.*

Mit der Zunahme grenzüberschreitender Tätigkeiten ist die Rückgewinnung staatlicher Steuerungsfähigkeit durch Massnahmen auf nationaler Ebene nicht mehr möglich. Deshalb orientieren sich staatliche Regulierungsbemühungen primär an internationalen Entwicklungen und Rahmenbedingungen, wobei versucht wird, Lösungen auf internationaler Ebene zu finden.

Hypothese 2.4: *Internationale Instrumente werden gegenüber nationalen Instrumenten bevorzugt.*

9.3 Untersuchung anhand zweier Fallstudien

Zur Untersuchung der vorangehend formulierten Hypothesen werden zwei Fallstudien zu aussenpolitischen Entscheidungsprozessen ausgewählt, in denen die Frage der Unternehmensverantwortung direkt oder indirekt eine Rolle gespielt hat: Die erste Fallstudie untersucht eine im Juni 2003 von SP-Nationalrat Remo Gysin eingereichte Motion, die den Bundesrat dazu auffordert, sich im Rahmen der UNO aktiv für eine UNO-Konvention zur internationalen Unternehmensverantwortung und -haftung einzusetzen. Die zweite Fallstudie untersucht die Revision des Bundesgesetzes über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERVG) , wobei sich die Fallstudie in erster Linie auf die Neuformulierung des Gesetzestextes und das Vernehmlassungsverfahren konzentriert.

Beide Entscheidungsprozesse betreffen somit traditionelle Instrumente der Aussen(wirtschafts)politik. Während die Exportrisikogarantie ein nationales, primär binnenwirtschaftlich motiviertes Instrument ist, ist die UNO-Konvention ein völkerrechtliches Instrument zur Regelung zwischenstaatlicher Angelegenheiten. Allerdings unterscheidet sie sich vom klassischen Völkerrechtsverständnis insofern, als dass sie nicht die Staaten als Rechtssubjekte betrachtet, sondern private Akteure zur Rechenschaft zieht. Die Ausweitung des Völkerrechtes auf private Akteure kann dabei als zentrales Merkmal für die veränderten Machtverhältnisse auf globaler Ebene betrachtet werden. Im Gegensatz zur Exportrisikogarantie, die in erster Linie ein Instrument der nationalen Wirtschaftsförderung darstellt, steht bei der Forderung nach einer UNO-Konvention das Interesse an einer globalen Menschenrechtsordnung im Vordergrund. Interessant sind die beiden Fälle auch deshalb, weil sie zwei verschiedene Handlungsfelder der Aussenpolitik darstellen: Während die Exportrisikogarantie ein nationales und indirektes Instrument zur Förderung der Unternehmensverantwortung darstellt, ist die UNO-Konvention ein supranationales Instrument, das auf eine direkte Regulierung der Unternehmen abzielt.

9.4 Leitende Untersuchungsfragen

Um die Entscheidungsprozesse systematisch untersuchen und auf die vorangehend formulierten Hypothesen hin überprüfen zu können, orientiert sich die empirische Studie an folgenden Forschungsfragen:

- Thematisierung: Welches sind die zentralen Akteure bei der Thematisierung von Fragen der Unternehmensverantwortung in den vorliegenden Entscheidungsprozessen?
- Entscheidungsprozess: Welche Akteure sind am politischen Entscheidungsprozess im weiteren Sinne beteiligt und wie aktiv sind sie?
- Involvierte Interessen: Welche Interessen vertreten die am politischen Entscheidungsprozess beteiligten Akteure bezüglich der Frage der Unternehmensverantwortung?
- Verwendete Mittel: Mit welchen Mitteln versuchen die jeweiligen Akteure, ihre Interessen durchzusetzen?
- Durchsetzungsvermögen: Welche Interessen setzen sich beim definitiven Entscheid durch?
- Transparenz gegen aussen: Ist der politische Entscheidungsprozess auch in den Medien und der Öffentlichkeit ein Thema?

9.5 Verwendete Quellen

Als Quellen wurden verschiedene Primärquellen (Amtliche Dokumente, Vernehmlassungen, Kampagnen, Websites) untersucht sowie zahlreiche Interviews mit involvierten Personen aus Verwaltung, Parlament, Zivilgesellschaft und Wirtschaft durchgeführt.

Zur Untersuchung der UNO-Konvention wurde der Text der Motion Gysin mit der Antwort des Bundesrates sowie weitere verwaltungsinterne Papiere (IDARio-Workshop, Positionspapiere der einzelnen Departemente etc.) analysiert. Weiter wurden verschiedene Stellungnahmen aus den Kampagnen der Nichtregierungsorganisationen (z.B. Kampagne und Medienkonferenz Pro Natura vom März 2003) untersucht. Ein zentraler Teil der Untersuchung bildeten ausserdem persönliche und telefonische Interviews (siehe Kapitel 14.2).

Bei der Untersuchung der ERG-Gesetzesrevision waren der vom EVD erarbeitete Gesetzesentwurf vom Oktober 2003 sowie der erläuternde Bericht eine zentrale Quelle. Wichtig waren ausserdem die Vernehmlassungen (siehe Kapitel 14.3) und die parlamentarischen Vorstösse zur ERG. Beigezogen wurden auch zahlreiche Broschüren und Informationsblätter der ERG-Geschäftsstelle sowie Dokumente aus den Kampagnen der Nichtregierungsorganisationen. Auch in diesem Fall waren die Interviews zentral (siehe Kapitel 14.2).

Zur Untersuchung des Medieninteresses (siehe Kapitel 14.1) wurden die Neue Zürcher Zeitung (NZZ), der Tages-Anzeiger (TA), die Berner Zeitung (BZ), der Bund, das St. Galler Tagblatt, die Aargauer Zeitung (AZ), die Neue Luzerner Zeitung (NLZ) und die Basler Zeitung (BaZ) vom Juni 2000 bis Ende März 2004 untersucht. Aufgeführt wurde ausserdem die Berichterstattung der SonntagsZeitung (SoZ) und der WochenZeitung (WoZ), da die Erwähnung in Wochen- oder Sonntagszeitungen ein gutes Indiz für die Wichtigkeit eines Themas darstellt.

Die Auswertung der Interviews wurde nicht nach einer systematischen qualitativ-quantitativen Methode durchgeführt. Die Aussagen der Interviewpartner wurden nach eigenem Ermessen in die Untersuchung einbezogen und insbesondere zur Verifizierung und Ergänzung der Dokumentenanalyse und eigener Überlegungen verwendet. Eine gewisse Objektivität der Auswertung wurde dadurch gewährleistet, dass die für die Arbeit verwendeten Aussagen und Informationen aus den Interviews anhand der Dokumentenanalyse so weit als möglich überprüft wurden. Ausserdem wurden die empirischen Auswertungen allen Interviewpartnern zum Gegenlesen und Kommentieren vorgelegt. Obwohl damit eine gewisse Subjektivität bei der Gewichtung der einzelnen Interviews nicht ausgeschlossen werden kann, stimmen die in der Arbeit verwendeten Informationen und Zitate im Bezug auf die inhaltliche Korrektheit.

9.6 Perspektive der Untersuchung

Obwohl die Frage der Unternehmensverantwortung in dieser Arbeit vor allem im Zusammenhang mit Entwicklungs- und Transitionsländern steht, geht diese Arbeit von einer sehr westlichen Perspektive aus. Im Zentrum dieser Arbeit steht die Frage nach der Unternehmensverantwortung im Rahmen der Schweizer Aussenpolitik – und damit die Diskussion, wie sie auf nationaler Ebene geführt wird. Da die nationale Diskussion primär von westlichen Vorstellungen und Konzepten geprägt ist, stehen diese auch im Vordergrund der Arbeit.

Nur am Rande erwähnt wird die Perspektive der Entwicklungs- und Transitionsländer, wo die Frage der Unternehmensverantwortung (transnationaler Unternehmen) ebenfalls geführt wird. So haben sich die Entwicklungsländer beispielsweise im Rahmen der WTO-Runde von Doha vehement gegen die Verknüpfung von Handel und Sozialnormen gewehrt, weil sie darin eine versteckte Form westlichen Protektionismus befürchteten. Sie argumentierten, dass die Nichtbeachtung von Sozialnormen ein Entwicklungs- und Armutsproblem sei, das mit Strafen nicht beseitigt werden kann (AG Hilfswerke 2003). Auf der anderen Seite setzen sie sich seit den 1970er Jahren für

verbindliche Unternehmensstandards im Rahmen der UNO ein. So hat sich z.B. die „WTO Working Group on the Relationship between Trade and Investement" (WGTI) in einem Communiqué klar für eine bessere Regulierung von Unternehmen ausgesprochen. Gerade im Zusammenhang mit den gravierenden Finanzkrisen der vergangenen Jahre in vielen Entwicklungs- und Transitionsländern habe sich gezeigt, dass gesetzliche Regulierungen von Investoren und eine bessere Transparenz der internationalen Finanzströme dringend nötig seien (WTO-WGTI 2002).

Auch die komplexe Frage der Verschuldung von Entwicklungs- und Transitionsländern, welche in einem direkten und gravierenden Zusammenhang mit der Vergabe von Exportkreditagenturen stehen, wird nur am Rande thematisiert. So stammten beispielsweise im Jahre 2000 rund 56 Prozent der öffentlichen Schulden der Entwicklungs- und Transitionsländern aus Schadensfällen von Garantien oder Krediten von Exportkreditagenturen (EvB 2002:13).

IV EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG

10 Verwaltungsinterne Ansätze zur Förderung der Unternehmensverantwortung

Um den Rahmen der nachfolgenden Fallstudien abzustecken, wird an dieser Stelle eine Übersicht über die wichtigsten Aktivitäten und Ansätze zur Förderung der Unternehmensverantwortung innerhalb der Bundesverwaltung gegeben. Da das Thema zahlreiche Politikfelder und damit auch verschiedene Kompetenzbereiche betrifft, sind zur Zeit in fast allen Departementen und zahlreichen Ämtern bzw. Direktionen Bemühungen im Gang, sich dem Thema anzunähren. Weil die Frage der Unternehmensverantwortung für die meisten Stellen relativ neu ist, sind klare Strategien und Positionen sowie verwaltungsinterne Koordinationsformen jedoch erst im Entstehen begriffen. Die Vielfalt der verwaltungsinternen Strukturen und Abläufe sowie die fehlende zentrale Instanz machen es deshalb auch sehr schwierig, alle Aktivitäten zu erfassen. Diese Zusammenstellung konzentriert sich deshalb klar auf Massnahmen zur Förderung der Unternehmensverantwortung von transnationalen Unternehmen, die in Entwicklungs- und Transitionsländern tätig sind (siehe dazu Kapitel 4.3).
Die Zusammenstellung erhebt auch keinen Anspruch auf Vollständigkeit, verweist an dieser Stelle aber auf die Antwort auf die Motion Gysin sowie auf die Gesamtschau zu den Tätigkeiten der Schweiz, die der Bundesrat im Rahmen seiner Antwort beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in Auftrag gegeben hat (siehe Kapitel 11).

Obwohl die Frage der Unternehmensverantwortung alle Departemente in irgendeiner Weise betrifft, gibt es in Bezug auf die Thematik klare Vorreiter. Die wichtigsten Stellen innerhalb der Verwaltung sind das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), die Sektion Menschenrechtspolitik der Politischen Abteilung IV (PA IV) des EDA, die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) sowie das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landwirtschaft (BUWAL). Alle Stellen verfügen über eine oder mehrere Abteilungen, die sich mit verschiedenen Aktivitäten, Instrumenten und Initiativen für die Förderung der Unternehmensverantwortung auf nationaler und internationaler Ebene engagieren.

10.1 Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Als Kompetenzzentrum des Bundes für alle Kernfragen der Wirtschaftspolitik ist es Ziel des SECO, „ordnungs- und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen zu schaffen, damit sich die Wirtschaft

zum Wohle aller entwickelt" (SECO 2004). Dabei verfügt das SECO auch über zahlreiche direkte und indirekte Instrumente zur Förderung der Unternehmensverantwortung. Grundsätzlich vertritt das SECO dabei die Haltung vom „Weg der kleinen, aber tragfähigen Schritte" (Interview Kaufmann 2003). Obwohl man sich für internationale Rahmenbedingungen einsetze, seien gesetzliche Regelungen nur da sinnvoll, wo entsprechender politischer Wille, genügend Leidensdruck und die Möglichkeit genügend präzise definierbarer Standards bestehen (Umweltstandards, Korruption) (Interview Kaufmann 2003). Daneben fördert das SECO zahlreiche nicht-bindende Initiativen und Instrumente (ILO-Standards, OECD-Leitsätze) sowie Initiativen der Privatwirtschaft (Interview Kaufmann 2003). Ausserdem engagiert sich das SECO im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit einerseits allgemein für die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Entwicklungs- und Transitionsländern, anderseits konkret in Projekten zur Förderung einer sozial und ökologisch verantwortungsvollen Wirtschaftsweise (SECO 2004):

a) Korruptionsbekämpfung: Innerhalb der Verwaltung ist das SECO für Massnahmen und Initiativen zur Korruptionsbekämpfung im internationalen Wirtschaftsverkehr zuständig, welche auf nationaler und internationaler Ebene und im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gefördert wird (Interview Kaufmann 2004). So hat die Schweiz verschiedene internationale Instrumente zur Korruptionsbekämpfung unterzeichnet und beteiligt sich aktiv an der (Weiter)-entwicklung bestehender und neuer Instrumente.[33] Aufgrund der *OECD-Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger* hat die Schweiz im Jahr 2000 das Schweizer Korruptionsstrafrecht revidiert und die Bestechung von ausländischen Amtsträgern strafbar gemacht. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit leistet das SECO technische Assistenz für bessere Transparenz bei der Budgetführung und der Vergabe von öffentlichen Aufträgen, fördert Reformen im Bereich der Zollverwaltung und engagiert sich für die Einführung von Klauseln zur Verhinderung der Korruption in Abkommen mit Partnerländern oder ausführenden Agenturen (SECO 2004).

b) Exportkontrolle und Exportförderung: Basierend auf dem *Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter* sowie der entsprechenden Verordnung von 1997 führt das SECO die allgemeine Oberaufsicht der Exportkontrolle, welche im Speziellen die

[33] *OECD-Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr* (1999), *Strafrechtskonvention des Europarates zur Korruptionsbekämpfung* (2001), Ratifikation der *UNO-Konvention gegen die Korruption* (2003) (SECO 2004).

Kontrolle von Dual-Use-Gütern (vgl. Kapitel 4.3.1) und die Ausfuhr von Kriegsmaterial betrifft. Im Rahmen von internationalen Verhandlungen engagiert sich das SECO für ein Regelwerk zur besseren Kontrolle des Handels mit Waffen und Dual-Use-Gütern, wobei der Schweiz als einem der weltweit grössten Exporteure von Dual-Use-Gütern eine besondere Verantwortung zukommt. Ein wichtiges Instrument zur Förderung der Exportwirtschaft ist die Exportrisikogarantie (ERG), die bislang dem SECO angegliedert war. Aufgrund der zur Zeit noch bestehenden rechtlichen Bestimmungen müssen bei der Vergabe von ERG-Garantien die Grundsätze der Entwicklungspolitik sowie aufgrund von OECD-Abkommen gewisse Umweltstandards eingehalten werden (SECO 2004) (siehe Kapitel 12).

c) OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Der Schweizer Kontaktpunkt der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (vgl. Kapitel 4.4.1) ist im SECO im Ressort „Internationale Investitionen und multinationale Unternehmen" angesiedelt. Aufgabe des Kontaktpunktes ist es, die Leitsätze in der Schweiz bekannt zu machen und ihre Umsetzung zu fördern. Seit der Revision ist der Kontaktpunkt auch als Schlichtungsinstanz bei angeblichen Verstössen transnationaler Unternehmen gegen die Richtlinien zuständig und versucht, im Gespräch zwischen den Parteien zu vermitteln. Kann keine einvernehmliche Lösung gefunden werden, muss der Kontaktpunkt dies öffentlich bekannt geben und in der Regel mit Empfehlungen zur Einhaltung der Richtlinien verbinden (Interview Kaufmann 2004). Die Nationalen Kontaktpunkte treffen sich regelmässig zum Informationsaustausch und erstatten jährlich Bericht.

d) Internationale Arbeitsfragen: Die Schweiz – und damit das SECO – setzt sich in verschiedenen internationalen Organisationen für internationale Arbeitsfragen und die Förderung internationaler Arbeitsnormen (Standards, Labels, Verhaltenscodizes) ein. Wichtigste Organisation ist die *International Labour Organization (ILO).* Innerhalb dieser Organisation hat das SECO Einsitz in verschiedenen Gremien und Kommissionen. Die Umsetzung der zahlreichen ILO-Richtlinien ist auch im Rahmen der Entwicklungsarbeit des SECO von Bedeutung.

e) Corporate Governance: Corporate Governance definiert die grundlegenden Verhaltens- und Offenlegungspflichten eines Unternehmens gegenüber seinen Aktionären, kann in einem weiteren Sinne aber auch die Information gegenüber weiteren Stakeholdern umfassen (SECO 2004). Das SECO unterstützt den im Jahr 2000 von der Privatwirtschaft verabschiedeten *Swiss Code of Best Practice* im Bereich der Corporate Governance. Ausserdem war die Schweiz unter der Leitung des

SECO und unter Beizug von Vertretern des Bundesamtes für Justiz aktiv an der Erarbeitung der *OECD-Empfehlungen für Corporate Governance* beteiligt (SECO 2004).

f) Tätigkeiten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit: Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt das SECO zahlreiche Projekte und Instrumente, die zur Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen sowie zur Verbesserung der sozialen und ökologischen Situation in den EL und TL beitragen. Wichtigste Elemente sind (SECO 2004):

- ***Investitionsförderung:*** Investitionsförderung (Beratung und Finanzanleihen für Schweizer Unternehmen bei Investitionen in Entwicklungs- und Transitionsländer (SOFI)) und Verbesserung des Investitionsumfeldes mit besonderer Berücksichtigung von umweltfreundlichen Projekten und Technologien.
- ***Verbesserung der volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen:*** Budgethilfe, Entschuldungsmassnahmen und technische Projekte im Finanzsektor zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.
- ***Förderung von Handel und Umwelttechnologiekooperation:*** Verbesserter Zugang von Produkten aus Entwicklungs- und Transitionsländern zum schweizerischen Markt (SIPPO) sowie Förderung der Zusammenarbeit im Bereich umweltfreundlicher Technologien und des fairen Handels.
- ***Infrastrukturfinanzierung:*** Im Vordergrund stehen Projekte in den Bereichen Wasser, Umwelt, Energie und Aufbau von Katastern. Ein besonderes Augenmerk gilt auch der Vermeidung und Behebung von Umweltschäden.
- ***Multilaterale Finanzierungsinstitutionen:*** Koordination der Beziehungen und Aktivitäten der Schweiz mit der Weltbankgruppe, den regionalen Entwicklungsbanken und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Als Aktionärin der verschiedenen Entwicklungsbanken beteiligt sich die Schweiz (SECO und DEZA) an der Aufstockung ihrer finanziellen Mittel.

10.2 Politische Abteilung IV des EDA (PA IV)

Die Politische Abteilung IV ist das Kompetenzzentrum des EDA für Friedens-, Menschenrechts-, Humanitäre und Migrationspolitik. Sie leistet Beiträge zur Gestaltung von Politiken, trifft Massnahmen zur Umsetzung der von Bundesrat und Parlament festgelegten Aktionslinien und Schwerpunkten im Bereich der Friedens- und Menschenrechtsförderung, vertritt die Schweiz in den entsprechenden internationalen Gremien und Foren und unterhält Beziehungen zu staatlichen und

nichtstaatlichen Partnern international und in der Schweiz und koordiniert schweizerische Aktivitäten in diesen Bereichen (PA IV 2004). Seit 2001 verfügt die PA IV über eine Stelle „Menschliche Sicherheit und Wirtschaft", die sich mit den Zusammenhängen zwischen Privatsektor, Menschenrechten und Konflikten beschäftigt. Aufgabe dieser Stelle ist es, einerseits das Wissen um die Zusammenhänge und damit die Kohärenz der schweizerischen Aussenwirtschafts-, Menschenrechts- und Friedenspolitik zu stärken sowie andererseits die Politik und den Privatsektor für den Zusammenhang von Wirtschaft, Menschenrechten und ihren Einfluss auf gewaltsame Konflikte zu sensibilisieren (PA IV 2004).

a) Erarbeiten von Politiken: Auf politischer Ebene setzt sich die PA IV dafür ein, dass Fragen der menschlichen Sicherheit in der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz vermehrt Eingang finden. Im Zentrum steht dabei die Frage nach dem Zusammenhang von wirtschaftlichen Tätigkeiten und gewaltsamen Konflikten. Da bislang kaum gefestigte wissenschaftliche Erkenntnisse und Instrumente bestehen, unterstützt die PA IV zur Zeit verschiedene Forschungsprojekte, die den Einfluss des Privatsektors auf Konflikte untersuchen. Zusammen mit der DEZA finanziert die PA IV seit 2001 ein Forschungsprogramm zum Thema Umweltethik der Universität Fribourg. 2001 bis 2003 finanzierte sie ein Forschungsprogramm der International Peace Academy zu „Economic Agendas of Conflicts" und eine Forschungsarbeit des International Institute for Sustainable Development zu „Investments and Human Security" (Pachoud 2004). Ausserdem unterstützt die PA IV seit dem Jahr 2003 ein Forschungsprojekt der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik (FSK), das positive Einflussmöglichkeiten des Privatsektors auf Konflikte untersucht (Pachoud 2004).
Basierend auf den Ergebnissen sollen Empfehlungen und Politiken für die Schweizer Aussenpolitik formuliert werden. Ausserdem unterstützt die PA IV zur Zeit die Entwicklung eines Analyseinstruments[34], mit dem der Einfluss wirtschaftlicher Tätigkeiten auf gewaltsame Konflikte analysiert werden kann. Dieses könnte in einer späteren Phase auch einen nützlichen Beitrag für die staatlichen Instrumente der Exportförderung (ERG, SOFI, OSEC) leisten.

b) Koordination innerhalb der Verwaltung: Innerhalb der Verwaltung versucht die PA IV, die departementsübergreifende Koordination bei der Förderung der Unternehmensverantwortung zu verbessern. Da bislang keine Federführung für Fragen der Unternehmensverantwortung definiert wurde (vgl. Kapitel 10.5), fördert die PA IV den gegenseitigen Informationsaustausch und die

[34] Seit 2003 unterstützt die PA IV ein Projekt von International Alert (IA), das die Entwicklung eines so genannten „Conflict Risk and Impact Assessment –Tools" (CRIA) zum Ziel hat (Pachoud 2004).

Zusammenarbeit im Rahmen von themenbezogenen Seminaren und Workshops (Interview Pachoud 2004).

c) Sensibilisierung von Privatsektor und politischen Akteuren: Neben der Politikformulierung versucht die PA IV, Privatsektor, Parlament, Bundesrat und Verwaltung für den Zusammenhang von menschlicher Sicherheit und Wirtschaftstätigkeiten zu sensibilisieren. Sie organisiert und unterstützt nationale und internationale Konferenzen, Workshops und Diskussionsforen und veranstaltet regelmässige „In-House Lunches" zu verschiedenen Aspekten im Bereich Wirtschaft und menschliche Sicherheit, die sich an interessierte Verwaltungsstellen, Wirtschaftsakteure, Politiker und die Zivilgesellschaft richten (Pachoud 2004).[35]

d) Unterstützung von privaten Initiativen: Die PA IV unterstützt verschiedene private Initiativen, mit dem Ziel, die gesellschaftliche Selbstverantwortung von Unternehmen zu stärken. Sie fördert beispielsweise die *Philias-Foundation*, eine Schweizer Stiftung, die sich im Rahmen eines europaweiten Netzwerkes für die Förderung von CSR einsetzt und im vergangenen Jahr die erste nationale Konferenz zu CSR durchführte (Pachoud 2004). Weiter unterstützt die PA IV die *Ethical Globalization Initiative* (EGI) der ehemaligen UNO-Hochkommissarin für Menschenrechte Mary Robinson (Interview Pachoud 2004). Ziel der EGI ist es, neue Allianzen zwischen den zentralen Akteuren aus Wirtschaft, Gesellschaft und Staat zu schaffen, um Menschenrechte, die Gleichstellung von Frauen und die bessere Rechenschaftspflicht von Unternehmen im Rahmen ihrer Aktivitäten zu fördern.[36]

e) Unterstützung von internationalen Initiativen: Wie die DEZA unterstützt auch die PA IV den *UN Global Compact*. Während die Hauptfinanzierung bei der DEZA liegt, fördert die PA IV den *UN Global Compact* über die Organisation so genannter „Policy Dialogues"[37]. Ausserdem führte die PA IV zusammen mit der PA III und der DEZA ein Strategieseminar zum *UN Global Compact* durch. Die PA IV ist zudem der Schweizerische Kontaktpunkt für Fragen rund um den *UN Global Compact* (Interview Pachoud 2004). Im Rahmen der UN-Menschenrechtskommission unterstützt die PA IV ausserdem die *UN Norms on the Responsibilities of Multinational Corporations and other Business*

[35] „In-House Lunches" mit A.Sfeir-Younis von der Weltbank (2002); Mary Robinson, ehemalige UNO-Hochkommissarin für Menschenrechte (2003); David Weissbrod, Experte der UN-Subkommission für Menschenrechte (2003); Klaus Leisinger, Leiter der Novartis Stiftung (2003) (Pachoud 2004).
[36] Zur „Ethical Globalization Initiative" siehe : http://www.eginitiative.org/index.html (13.05.2004).
[37] Bisherige Policy Dialoges, die von der PA IV unterstützt wurden: „The Role of the private Sector in Conflict Zones " und „The Global Compact high-level financial initiative".

Enterprises with Regard to Human Rights (siehe Kapitel 4.4.5) Während die PA IV den Inhalt der Normen befürwortet, lehnt sie die von der UNO-Subkommission vorgeschlagenen Monitoring- und Haftungsbestimmungen ab (Interview Pachoud 2004).

10.3 Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)

Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor ist in der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) neu thematisiert worden. Als Resultat eines zweijährigen Prozesses hat die Sektion Arbeit und Einkommen des Bereiches Themen und Fachwissen ein Positionspapier erarbeitet, welches die zukünftige Grundlage für die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor darstellt (Telefongespräch von Däniken 2004).[38]

Im Zentrum steht für die DEZA die Frage, wie wirtschaftliches Wachstum zu Gunsten der ärmeren Bevölkerungsgruppen gesichert werden kann. Ziel ist es, (i) Arbeit und Einkommen zu schaffen und eine breite Wohlstandsentwicklung zu fördern, (ii) den Zugang zu angemessener und erschwinglicher Grundversorgung zu sichern, (iii) die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen zu stärken, (iv) den Zugang zu Wissen und Kompetenzen zu verbessern. Bei der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor orientiert sich die DEZA primär an den Entwicklungspolitischen Grundsätzen, wie sie im Auftrag, dem Leitbild und der Strategie 2010 der DEZA definiert sind. Dabei hat die DEZA spezielle Leitlinien für die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor erarbeitet (DEZA 2004):

Leitlinien für die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor

1. Konzentration und operative Nähe: Konzentration auf Schwerpunktländer der DEZA

2. Wirtschaft und Entwicklung: Betriebswirtschaftlich rentable und entwicklungspolitisch sinnvolle Projekte

3. Partizipation: Gleichberechtigter Einbezug von lokalen VertreterInnen und Organisationen

4. Werteorientierung: Verpflichtung der Unternehmen zur Einhaltung der neun Prinzipien des UN Global Compact

5. Komplementarität: Nutzung komparativer Vorteile für eine kostengünstige, wirksame, schnelle und grosse Wirkung

6. Subsidiarität: Primäre Unterstützung lokaler Initiativen. Die Leistungen der DEZA sind zeitlich definiert

7. Ziele und Projektformulierung: Gemeinsame Identifikation und Vereinbarung von Zielen, Wirkungen und Risiken. Eigentumsrechte an Ergebnissen der Zusammenarbeit werden vertraglich geregelt.

8. Cost Sharing: Kostenteilung der Partner nach einem zu vereinbarenden Schlüssel.

[38] Das Positionspapier wurde im April 2004 von der Direktion abgesegnet und wird in Kürze veröffentlicht.

9. Wirkungsorientierung: Vereinbarung von Erfolgsindikatoren zur gemeinsamen Steuerung eines Projektes

10. Offenheit: Zusammenarbeit nach dem Grundsatz der Flexibilität, Offenheit und Transparenz zur Entwicklung eines Vertrauensklimas

11. Information: Information über Zusammenarbeit mit Privatwirtschaft. Die Ergebnisse sind öffentlich zugänglich.

DEZA 2004

Hinsichtlich der Formen der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor hat die DEZA *vier neue Schwerpunkte* definiert. Ausserdem soll die bisherige Zusammenarbeit mit dem Privatsektor (Vergabe von Dienstleistungs- und Beratungsaufträgen bei Programmen und Projekten, Förderung des Privatsektors in Entwicklungs- und Transisitonsländern) beibehalten werden (DEZA 2004)

a) Social Investments: Beratung und fachliche Unterstützung bei Aufbau und Führung von privaten Social Investment Funds. Entwicklung von Synergien durch Ko-Finanzierungen.

b) Public Private Partnerships (PPP): Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Unternehmen in gemeinsamen Projekten entlang von Wertschöpfungsketten. Als operationelle Partnerin unterstützt die DEZA dabei auch lokale Partner (Regierungen, NGOs) in Verhandlungen mit der Privatwirtschaft. Sie identifiziert Potentiale für öffentlich-private Entwicklungspartnerschaften (PPDP) und Forschungspartnerschaften. Ausserdem beteiligt sich die DEZA an der nationalen und internationalen Diskussion und fördert den Erfahrungsaustausch.

c) Corporate Social Responsibility (CSR): Als Partnerin im internationalen Dialog bringt die DEZA die Anliegen der Entwicklungs- und Transitionsländer in die Diskussion ein und unterstützt sie in der Wahrnehmung und Vertretung ihrer Interessen. Weiter unterstützt die DEZA den Aufbau von CSR-Netzwerken, die Erarbeitung von Verhaltensnormen und die Schaffung von Mechanismen zu ihrer Überprüfung. Dabei unterstützt die DEZA auch den *UN Global Compact* und finanziert eine Stelle des UN GC-Offices in New York sowie verschiedene UN GC-Anlässe in der Schweiz (Telefongespräch Friedländer 2004).

d) Multi-Stakeholder-Initiativen: Die DEZA fördert und beteiligt sich an Multi-Stakeholder-Initiativen zu ausgewählten Themen (Fair Trade, Marktzugang etc.). Ausserdem ist die DEZA als Verhandlungspartnerin im Dialog auf multilateraler Ebene aktiv, wo sie die entwicklungspolitische Perspektive stärkt und die ärmeren Bevölkerungsgruppen in den Entwicklungs- und Ostländern in der Wahrnehmung ihrer Interessen unterstützt.

10.4 Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)[39]

Das BUWAL ist das Kompetenzzentrum des Bundes für Umweltfragen. Bei seiner nationalen und internationalen Arbeit setzt es sich für die Förderung einer intakten Umwelt, die Vermeidung und Beseitigung von schädlichen Umwelteinwirkungen und die nachhaltige Entwicklung ein (BUWAL 2004). Angesichts des veränderten Verhältnisses zwischen Umwelt und Wirtschaft in den vergangenen Jahren hat das BUWAL eine neue Umweltpolitik formuliert, die nicht mehr in erster Linie auf Verboten und Geboten, sondern auf Anreizsystemen und dem freiwilligen Engagement der Privatwirtschaft basiert. Eine wichtige Grundlage für die verschiedenen Massnahmen auf nationaler Ebene bietet das überarbeitete Umweltschutzgesetz von 1995. Zu den wichtigsten Instrumenten gehören der Einsatz von Lenkungsabgaben, der Abschluss von Branchenvereinbarungen zur Festlegung von Emissionsgrenzen sowie die Einführung von Umweltmanagement-Systemen (Mohr 2004).

a) Engagement in verschiedenen internationalen Institutionen: Das BUWAL engagiert sich in verschiedenen internationalen Institutionen für Umweltanliegen: Verhandlungen im Rahmen zahlreicher UNO-Institutionen, Engagement im Bereich Umwelt und Handel innerhalb der WTO, Verhandlungen mit der EU, Förderung des internationalen Netzwerkes für die Umwelt in Genf etc. Ziel ist die Stärkung der internationalen Umweltarchitektur und der Umweltgouvernanz (Mohr 2004).

b) Internationales Haftpflichtrecht: Im Rahmen der multilateralen Umweltpolitik setzt sich die Schweiz an vorderster Front für internationale Haftungsregeln ein. Anlässlich der 5. „Umwelt für Europa"-Konferenz im Mai 2003 wurde das Haftpflichtprotokoll für Schäden aus grenzüberschreitender Gewässerverschmutzung verabschiedet, welches auf die Initiative von BUWAL-Direktor Roch zurückging (Mohr 2004). Im Anschluss an einen Industriefall, der sich 2000 im rumänischen Baia Mare in einer Goldgewinnungsanlage ereignete und der zu einer gravierenden Zyanid-Verschmutzung mehrerer Flüsse in Ungarn und Jugoslawien führte, erwirkte die Schweiz im Rahmen der ECE-UNO eine Sondersitzung zum Thema „Instrumente zur Regelung der internationalen Haftung bei Umweltschäden". Aus dem daraus lancierten Prozess ging schliesslich ein Haftpflichtprotokoll hervor, das europaweit gewährleisten soll, dass Schäden aus

[39] Die folgenden Ausführungen basieren auf einem Referat von Arthur Mohr, Abteilung Ökonomie und Forschung des BUWAL anlässlich des IDARio Workshops vom 18.März 2004

grenzüberschreitenden Gewässerverschmutzungen infolge von Industriefällen kompensiert werden (BUWAL 2004).

c) Zusammenarbeit mit dem Privatsektor: Wie bereits vorangehend erwähnt, versteht das BUWAL die Wirtschaft als Partner bei der Umsetzung von Umweltanliegen. Im Rahmen der Programme *Eco-net* und *Prepare.ch* setzt sich das BUWAL für die Technologieförderung zur Verbesserung der Öko-Effizienz der Wirtschaft ein. Im Rahmen des Projekts *KMU* setzt sich das BUWAL für die Definition von neuen Lösungsansätzen und die Suche nach neuen Partnern in der Umweltpolitik ein. Ausserdem arbeitet das BUWAL mit dem *World Economic Forum (WEF)* zusammen und sucht den Dialog mit Vertretern der Privatwirtschaft (BUWAL 2004).

10.5 Departementsübergreifende Ansätze: IDARio

Wie bereits erwähnt, gibt es innerhalb der Verwaltung bislang keine zentrale Instanz, die sich mit Fragen der Unternehmensverantwortung befasst und die verschiedenen Aktivitäten der offiziellen Schweiz koordiniert. Als die Thematik vor ungefähr drei Jahren in der Verwaltung an Bedeutung gewann, fanden verschiedene Diskussionen statt, ob man einen gemeinsamen „Focal Point" als zentrale Ansprechstelle, vor allem auch für verwaltungsexterne Akteure, insbesondere die Wirtschaft, definieren sollte (Interwiew Pachoud 2004, Kaufmann 2004). Obwohl das Staatssekretariat für Wirtschaft traditionellerweise der Ansprechpartner für Unternehmen in der Bundesverwaltung ist, erfordert das Thema der Unternehmensverantwortung primär die Expertise aus den Bereichen Menschenrechte und Umwelt, weshalb die Bestimmung einer zentralen Instanz nicht befriedigend geklärt werden konnte. Deshalb beschloss man, vorläufig im Rahmen eines Netzwerkes zusammenzuarbeiten. Versucht wurde in diesem Zusammenhang auch, eine gemeinsame Policy zu formulieren, was in den Grundzügen auch gelang, sich im Konkreten wegen der unterschiedlichen Ansätze aber als schwierig erwies (Interview Kaufmann 2004). Deshalb werde nun eine „Bottom-Up-Strategie" verfolgt, wobei man von den konkreten Tätigkeiten der einzelnen Stellen ausgehe und darauf aufbauend versuche, den gemeinsamen Nenner zu bestimmen (Interview Kaufmann 2004).

Der aktuell interessanteste Ausschuss, der sich mit Fragen der Unternehmensverantwortung innerhalb der Verwaltung befasst, ist die „Interdepartementale Arbeitsgruppe Rio" (IDARio).[40] Im Rahmen der Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung kam die Frage der Unternehmensverantwortung in jüngster Zeit immer wieder zur Sprache. Aufgrund der Aktualität der Thematik hat das Staatsekretariat für Wirtschaft (SECO), welches IDARio im Jahre 2004 präsidiert, die Unternehmensverantwortung als Beitrag des Privatsektors zur Nachhaltigkeit als Leitthema festgelegt. Ziel ist es, im Rahmen des gegenseitigen Informationsaustausch gemeinsame Ansätze und Positionen zu finden, die einer offiziellen Haltung der Schweiz entsprechen würden (Interview Kaufmann 2004). Ein erstes Treffen zum Thema Corporate Social Responsibility fand am 18.März 2004 statt und diente in erster Linie dem gegenseitigen Informationsaustausch. „Dabei hat sich einmal mehr gezeigt, wie viele verschiedene Perspektiven das Thema aufweist, je nachdem ob man sich mit CSR in der Schweiz oder in Entwicklungsländern, in Bezug auf Arbeitnehmer- und Menschenrechte, auf Konfliktsituationen, Umwelt oder Korruption befasst" (Interview Kaufmann 2004).

[40] 1992 verpflichtete sich die Schweiz am Erdgipfel von Rio de Janeiro dazu, Strategien für eine nachhaltige Entwicklung zu entwerfen und umzusetzen. Am 1. März 1993 beschloss der Bundesrat, die Verantwortung für die Ausrichtung und Koordination aller Folgearbeiten der UNO-Konferenz einem eigenen, interdepartementalen Ausschuss zu übertragen (Interdepartementaler Ausschuss Rio IDARio Schwerpunkte der Arbeit von IDARio bildete die Erarbeitung einer Strategie "Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz", die Mitarbeit in internationalen Organisationen, das Engagement für wirksame umweltbezogene Konventionen und Vereinbarungen sowie die aktive Zusammenarbeit mit den Ländern Ost- und Mitteleuropas und des Südens. Im IDARio sind 20 verschiedene Bundesstellen vertreten. Sein Vorsitz wechselt jährlich zwischen dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) (Lexikon der Nachhaltigkeit 2004).

11 UNO-Konvention zur internationalen Unternehmensverantwortung und -haftung

11.1 Hintergrund

Am 19. Juni 2003 reichte der Basler SP-Nationalrat Remo Gysin eine Motion für eine *UNO-Konvention zur internationalen Unternehmensverantwortung und -haftung* (Gysin 2003b) ein, die von 50 Parlamentariern mit unterzeichnet worden war. Darin forderte er den Bundesrat dazu auf, im Rahmen der UNO eine völkerrechtliche Konvention zur Regulierung des Verhaltens international tätiger Unternehmen anzustreben. Diese soll im Kernbereich die rechtlich verbindliche Verantwortung von Unternehmen in den Bereichen Umwelt, Menschenrechte, Arbeitsrechte und menschlicher Sicherheit mittels verbindlicher Standards sowie Mechanismen zu deren Kontrolle und Umsetzung umfassen (Gysin 2003b). Gysin begründete seine Forderung damit, dass sich international tätige Unternehmen angesichts fehlender internationaler Regeln ihrer Verantwortung gegenüber Umwelt und Gesellschaft heute weitgehend entziehen können. Freiwillige Ansätze seien mit den *OECD-Leitsätzen* und dem *UN Global Compact* zwar vorhanden, ihnen fehle jedoch die umfassende Verbindlichkeit sowie effektive Überwachungsmechanismen und Sanktionsmöglichkeiten (Gysin 2003b).

Chemiekatastrophen, Verseuchungen ganzer Landstriche durch Ölkonzerne, Havarien von Öltankern und andere durch unternehmerische Fehlleistungen entstandene Unglücksfälle und ihre Folgen für Gesellschaft und Umwelt verdeutlichen die Notwendigkeit präventiver Massnahmen und eines internationalen Haftpflichtrechts. Für betroffene Menschen und Gemeinden ist es äusserst schwierig, verursachende Unternehmen zur Rechenschaft zu bringen und Schadenersatz zu fordern.

Ein UNO-Rahmenabkommen zur Unternehmensverantwortung sei notwendig, um einen Ausgleich zur einseitigen wirtschaftlichen Globalisierung durch Grossunternehmen zu schaffen. Sie sollte folgende Bereiche ansprechen (Gysin 2003b).

- International konsistente hohe Verhaltenscodizes für Unternehmen
- Unternehmenshaftung im Sinne des Verursacherprinzips und das Recht auf Wiedergutmachung und Schadenersatz von direkt betroffenen Personen und Gemeinden
- Verhaltensregeln für internationale Unternehmen bzw. einzelne Leitungsorgane und -funktionen betreffend Pflichten (bsp. obligatorische Umweltverträglichkeitsprüfung)
- Umschreibung des Rechtsanspruches verschiedener Gruppen, insbesondere der betroffenen Bevölkerung und Gemeinden
- Gerichtsbarkeit (z.B. Ausweitung der Kompetenzen des internationalen Strafgerichthofes)

- Verbesserung des Kartellrechts zur Verhinderung der Monopolbildung
- Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten
- Mechanismen zur Weiterentwicklung der Rahmenkonvention

Gysin bezieht sich in seiner Motion explizit auf das am Erdgipfel von Johannesburg im September 2002 von den Staatsoberhäuptern unterzeichnete Schlussdokument, in dem sie sich auf die Notwendigkeit zur Verbesserung der Unternehmensverantwortung geeinigt haben (siehe Kapitel 11.2a). Ausserdem macht Gysin geltend, dass sich eine Konvention auf verschiedene bereits vorhandene Grundlagen wie die verschiedenen ILO-Standards, die *UN-Norms on Fundamental Human Rights Norms for Business Enterprises* sowie einschlägige Beschlüsse der UNO-Generalversammlung stützen könne (Gysin 2003b).

Eine Stellungnahme des Bundesrates erfolgte am 15. Oktober 2003. Am Ende der ausführlichen Antwort (siehe Folge) beantragte der Bundesrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Die Motion wurde im Parlament bislang noch nicht behandelt.

11.2 Motion für eine UNO-Konvention als Teil einer neuen Schweizer Aussenpolitik

Die folgenden Aussagen beziehen sich primär auf den Entstehungsprozess der Motion Gysin sowie den verwaltungsinternen Entscheidungsprozess bei der Beantwortung der Motion. Da die Motion im Parlament frühestens in der Herbstsession 2004 diskutiert wird (Interview Gysin 2004), konnte die parlamentarische Debatte nicht in die Untersuchung einbezogen werden.

a) Internationale Entwicklungen sind ausschlaggebend (H 1.1)[41]

Lanciert wurde die Forderung für eine UNO-Konvention zur internationalen Unternehmens-verantwortung und -haftung am Erdgipfel in Johannesburg im September 2002, wo sie von zahlreichen Nichtregierungsorganisationen getragen auf die politische Agenda kam. Urheber der Initiative war *Friends of the Earth International* (FoEI), ein internationales Netzwerk von 68 Umweltschutz-NGOs aus dem Norden und dem Süden, welche vorgängig zum Erdgipfel beschlossen hatten, die Unternehmensverantwortung zu ihrem Hauptthema für den Erdgipfel zu machen. Grund für die Forderung nach einer UNO-Konvention war, dass im Gegensatz zu Regeln und Standards im Rahmen von Welthandels- oder Finanzinstitutionen eine UNO-Konvention die

[41] Die Klammerbemerkungen verweisen jeweils auf die Kennzeichnung der in den Kapitel 9.1 und 9.2 hergeleiteten und ausformulierten Untersuchungshypothesen.

Frage der Unternehmensverantwortung und damit die zentralen Akteure direkt anspreche (Interview Behrens 2004). Dank einer grossen Koalition international tätiger NGOs (Greenpeace International, Transparency International, Third World Networking u.a.) gelang es FoEI, die Forderung auf der politischen Agenda in Johannesburg bis auf Ministerebene hochzubringen. Verhandlungen oder gar ein Entscheid konnten nicht erwirkt werden. Dennoch wurde die Notwendigkeit einer verbesserten Unternehmensverantwortung und -haftung – schwächer als im Entwurf vorgesehen – von den Ministern in Paragraph 49 des Schlussdokuments festgehalten:

> This will require urgent action at all levels to...[...]...Actively promote corporate responsibility and accountability, based on the Rio principles, including through the full development and effective implementation of intergovernmental agreements and measures, international initiatives and public-private partnerships and appropriate national regulations, and support continuous improvement in corporate practices in all countries.[42]

Die Erklärung der Minister bildete eine wichtige Grundlage für das weitere Vorgehen von FoEI. Es ermöglichte den Umweltschutzorganisationen, auf nationaler Ebene ein stärkeres Engagement der Regierungen einzufordern. Eine direkte Folge davon war, dass in rund zehn europäischen Ländern ein parlamentarischer Vorstoss für eine UNO-Konvention lanciert wurde, wie es in der Schweiz mit der Motion Gysin geschah (vgl. auch Kapitel 11.2c).

b) Aktive Rolle des Parlaments (H 1.2)

In den vergangenen Jahren hat das Parlament (insbesondere der Nationalrat) bei Fragen der Unternehmensverantwortung eine wichtige Agenda-Setting-Funktion übernommen. Es wurden zahlreiche Motionen, Postulate oder Interpellationen eingereicht, die verschiedene Aspekte der Unternehmensverantwortung thematisierten und den Bundesrat dazu aufforderten, aktiv zu werden. [43] Auch in der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (AKP-NR) wurde die Frage der Unternehmensverantwortung, z.B. im Zusammenhang mit Handelsfragen oder dem *UN Global Compact* immer wieder thematisiert (Interview Gysin 2004). So hat die APK-NR durch verschiedene Vorstösse namhaft zur Diskussion beigetragen.[44] Dabei lässt die Tatsache, dass entsprechende

---

[42]Vgl. Plan of Implementation: http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIToc.htm (8.06.2004).
[43]Z.B: Postulat Walker (2002): „Rahmenbedingungen für eine gesellschaftspolitisch legitimierte Wirtschaft"; Motion Donzé (2002): „Ethik-Zertifikat für Unternehmen"; Motion Donzé (2003): „Exportförderung. Ethische Grundsätze" etc.
[44]Z.B: Postulat APK-NR (2000): „Kodex zur Wahrung der Menschenrechte im Internationalen Handel", Postulat APK-NR (2000): WTO. Soziale und Umweltfragen, Postulat APK-NR (2001): „Handelsverträge und Menschenrechte und ILO-Standards."

Vorstösse in der APK-NR eine Mehrheit fanden, darauf schliessen, dass bei Fragen der Unternehmensverantwortung zumindest teilweise ein parteiübergreifender Konsens besteht.

Wichtig für die parlamentarischen Vorstösse war in verschiedenen Fällen die Zusammenarbeit mit NGOs und Schweizer Entwicklungsorganisationen, die den Parlamentariern ihr Wissen und ihre Informationen zur Verfügung stellten (Interview Gysin 2004). Im Falle der Motion Gysin war es eine breite Koalition von Schweizer NGOs, die unter der Führung von Pro Natura mit der Forderung für eine UNO-Konvention an Nationalrat Gysin gelangte. Der SP-Nationalrat hatte bereits in der Vergangenheit zahlreiche Vorstösse für eine bessere Regulierung von Unternehmen lanciert und steht in regelmässigem Austausch mit verschiedenen NGOs und Entwicklungsorganisationen. „Ziel ist es, die Diskussion auf politischer Ebene zu intensivieren und so viele Leute wie möglich hinter der Forderung nach einer besseren Unternehmensverantwortung zu bündeln" (Interview Gysin 2004). Obwohl die Frage in der politischen Diskussion immer wieder zum Thema werde, seien bei der Umsetzung wirtschaftliche Interessen bislang meist höher gewichtet worden, wie beispielsweise bei der Revision des Exportförderungsgesetzes im Jahr 2000 (Interview Gysin 2004).[45]

Im Gegensatz zur aktiven Rolle des Parlaments hat sich der Bundesrat in der politischen Diskussion der Unternehmensverantwortung bis anhin eher passiv gezeigt. Obwohl in der Abschlusserklärung von Johannesburg festgehalten, hat der Bundesrat daraufhin keinerlei Anstalten gemacht, das Schweizer Engagement zur Verbesserung der Unternehmensverantwortung auf nationaler Ebene zu thematisieren. Allerdings hält der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motion Gysin fest, dass er in Kürze eine Gesamtschau betreffend der offiziellen Tätigkeiten zur Förderung der Unternehmensverantwortung in Auftrag geben werde (Bundesrat 2003). Dies kann dahingehend gedeutet werden, dass auch der Bundesrat dem Thema in Zukunft mehr Beachtung schenken wird.

c) Engagement der Zivilgesellschaft für bessere Regulierungen (H 1.3)

Wie bereits angesprochen, ging die Initiative für die UNO-Konvention von NGOs aus, wobei FoEI die Führungsrolle übernahm. Die Forderung nach einer UNO-Konvention ist Teil einer umfassenden „Corporates Campaign" von FoEI. Ziel ist es, die Pflichten der Unternehmen und die Rechte der

[45] Anlässlich der Revision des Exportförderungsgesetzes im Jahre 2000 hatte eine Minderheit der APK-NR (u.a. auch Gysin), beantragt, die Exportförderung der Einhaltung ethischer Grundsätze zu unterstellen. Die Anträge wurden mit 109 zu 60 Stimmen abgelehnt mit der Begründung, dass das Exportförderungsgesetz nicht das geeignete Instrument sei, um die Sache der Menschenrechte voranzubringen (Jahrbuch Schweiz – Dritte Welt 2000 : 331-334).

betroffenen Bevölkerungen klar und verbindlich festzulegen. Die wichtigsten Aktivitäten der Kampagne sind die Forderung nach internationalen Rahmenbedingungen (UNO-Konvention), die Entlarvung von Konzerninteressen (Cancùn), Kampagnen gegen einzelne Unternehmen und der gezielte Widerstand gegen Unternehmen vor allem von Süd-NGOs in direkt betroffenen Ländern (Interview Behrens 2004).

„Goal and overall strategies – what the campaigners are planning 2004-2006

1.Characterisation of 'Rights for people, Rules for business': Promoting communities rights (such as rights to address corporate wrong behaviour), and stopping bad corporate practice by applying strong binding rules and regulations upon corporations.

2.Added values to national campaigning against corporations: Strengthening capacity and building a cohesive coordination with other campaigns" *Friends of the Earth International 2003*

Die UNO-Konvention als übergeordnetes Rahmenwerk ist in der Strategie von FoEI bis zum Jahre 2006 nicht enthalten: „Die Forderung nach einer UNO-Konvention ist ein langfristig angelegtes Ziel" (Interview Behrens 2004). Zur Zeit fehle es am politischen Willen und am öffentlichen Druck, um die Forderung durchsetzen zu können. Vordergründiges Ziel sei es deshalb, die Frage der Unternehmensverantwortung und -haftung auf die politische Agenda zu bringen und die Öffentlichkeit für die Problematik zu sensibilisieren (Interview Beherens 2004). Dabei verfolgen die NGOs eine Doppelstrategie, indem sie einerseits ihre Regierungen dazu auffordern, eine Vorreiterrolle auf internationaler Ebene zu spielen und sich für eine UNO-Konvention einzusetzen. Andererseits fordern sie im Rahmen von nationalen Gesetzen bessere soziale und ökologische Standards für Unternehmen. Insbesondere Gesetzesrevisionen (wie z.B. bei der ERG) bieten gute Möglichkeiten, um Forderungen nach sozialen und ökologischen Standards in die Diskussion einzubringen (Interview Behrens 2004).

Eine wichtige Rolle kommt dabei auch der Sensibilisierung der Öffentlichkeit zu. „Nur wenn das Thema in der Öffentlichkeit präsent ist, ist der Druck gross genug, um damit auf die politische Agenda zu gelangen" (Interview Behrens 2004). Um der UNO-Konvention genügend Publizität zu verleihen, hat Pro Natura Schweiz zusammen mit anderen Schweizer NGOs vorgängig zur Motion Gysin am 28. April 2003 eine Medienkonferenz veranstaltet und die Öffentlichkeit über die geforderte UNO-Konvention informiert. Die Pressekonferenz fand in fast allen grossen Schweizer Tageszeitungen Beachtung (siehe Kapitel 11.2g). Ausserdem hat Pro Natura Schweiz auf dem Internet verschiedene Publikationen veröffentlicht, welche auf die Problematik transnationaler

Unternehmen eingehen und Argumente für verbindliche internationale Regeln liefern.[46] Alle Dokumente basieren auf entsprechenden Unterlagen von FoEI und wurden auch von anderen nationalen Gruppen in der jeweiligen Landessprache veröffentlicht. Um die Forderung zusätzlich publik zu machen, haben Pro Natura Schweiz und FoEI am diesjährigen „Public Eye on Davos" aktiv teilgenommen und die Forderung nach besseren Regeln für transnationale Unternehmen zu einem der Hauptthemen des Public Eye gemacht (Interview Behrens 2004). Obwohl eine grosse Koalition von Schweizer NGOs[47] die Forderungen von Pro Natura mitträgt, führt sie aufgrund fehlender Kapazitäten keine eigenständigen Kampagnen (Interview Behrens 2004).

d) Engagement der Privatwirtschaft gegen verstärkte Regulierungen (H 1.4)

Wie verschiedene Stellungnahmen der Wirtschaft zu Fragen der Unternehmensverantwortung bezeugen (vgl. economiesuisse 2003a), sollen freiwillige Initiativen wie der *UN Global Compact* die Lücke auf internationaler Ebene schliessen. Zusätzliche politische Regulierungen werden von Wirtschaftsvertretern weitgehend abgelehnt. Zur Motion Gysin haben die Vertreter der Wirtschaft (economiesuisse, Swissmem oder andere) nicht Stellung genommen. Den meisten ist die Motion bislang unbekannt. Dies kann damit begründet werden, dass die Forderung zur Zeit keine direkte „Bedrohung" für die Wirtschaft darstellt, weshalb sich diese nicht genötigt sieht, darauf zu reagieren. Da die Motion im Parlament noch nicht behandelt wurde, gab es bislang auch keinen offiziellen Anlass, der eine explizite Stellungnahme von Wirtschaftsvertretern erfordert hätte.

e) Existenz von Zielkonflikten (H 1.5)

Da bislang keine parlamentarische Debatte zur Motion Gysin stattgefunden hat, lässt sich die Hypothese nur ansatzweise und ausschliesslich in Bezug auf die verwaltungsinterne Diskussion beantworten. Wie verschiedene Vertreter der Verwaltung bestätigen, hat es bei der Beantwortung der Motion keine grundsätzlichen Interessenkonflikte gegeben. Es bestünden innerhalb der Verwaltung zwar unterschiedliche Tendenzen, die Grundstimmung sei aber dieselbe (Interview Pachoud 2004 und Kaufmann 2004, Telefongespräch Lindenmann 2003). Wie aus der Antwort auf die Motion deutlich hervorgeht, erachten Bundesrat und Verwaltung eine internationale Konvention zur Zeit als nicht realistisch, was sie unter anderem mit dem aktuellen internationalen politischen Umfeld (Position der USA) und der ökonomischen Situation (rückläufiges Wirtschaftswachstum) begründen. Deshalb wolle sich die Schweiz wie bisher im Rahmen themen-

[46] Vgl. dazu:http://www.pronatura.ch/content/index_fr.php?lang=DE (13.04.2004).
[47] Erklärung von Bern, AG der Hilfswerke, Amnesty International Schweiz, Greenpeace Schweiz u.a.

und sektorspezifischer Instrumente und freiwilliger Initiativen engagieren (Interview Pachoud 2004 und Kaufmann 2004).

Obwohl bei der Beantwortung der Motion Gysin keine grundsätzlichen Interessenkonflikte bestanden, lassen sich bezüglich der Schwerpunkte und der Diskussion um die verwaltungsinterne Zuständigkeit gewisse Zielkonflikte erkennen. So vertritt das SECO grundsätzlich eine liberale Haltung und setzt sich primär für eine bessere Selbstverantwortung der Unternehmen ein. Staatliche Initiativen wie die *OECD-Leitsätze* können dazu einen essentiellen Beitrag leisten, sofern sie international kompatibel sind und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen nicht gefährden. „Wir haben kein Interesse daran, harte Verpflichtungen einzuführen, die entweder nicht durchgesetzt werden können, einen unverhältnismässigen Aufwand bedeuten oder nicht international kompatibel sind" (Interview Kaufmann 2004). Allerdings ist das SECO auch zuständig für die Antikorruptionskonvention der OECD von 1997, welche als eine der ersten internationalen Initiativen das Verhalten von Unternehmen im Ausland rechtlich verbindlichen Vorschriften unterstellt. Obwohl auch das BUWAL verschiedene freiwillige Initiativen unterstützt, steht der Schutzaspekt beim BUWAL im Vordergrund. So setzt sich das BUWAL im Rahmen der multilateralen Umweltpolitik an vorderster Front für das internationale Umwelthaftpflichtrecht ein (Mohr 2004). Für die PA IV stellt das freiwillige Engagement der Unternehmen ein komplementäres Instrument zu den aussenpolitischen Bemühungen für bessere soziale, ökologische und menschenrechtliche Rahmenbedingungen dar (Pachoud 2002:8). Neben dem Engagement zur Verbesserung der internationalen Rahmenbedingungen (z.B. über Menschenrechtskonventionen) versucht die PA IV, den Dialog mit den Unternehmen zu fördern und diese für soziale, ökologische und menschenrechtliche Fragen und ihren potentiellen Einfuss auf Konflikte zu sensibilisieren (Interview Pachoud 2004).

Unterschiedliche Ansichten bestehen auch bei der Frage, welches Departement die Federführung bei Fragen der Unternehmensverantwortung haben sollte. Obwohl alle die Notwendigkeit der Kooperation betonen, beanspruchen sowohl das SECO wie die PA IV eine gewisse übergeordnete Koordinationsfunktion. Als Staatssekretariat für Wirtschaftsfragen argumentiert das SECO damit, dass es im Gegensatz zu den sektoriellen Ansätzen der anderen Stellen (Menschenrechte, Umwelt etc.) eine horizontale Funktion innehabe. Ausserdem liegen die Federführung für die *OECD-Leitsätze*, Korruptionsfragen oder das Internationale Arbeitsrecht bereits jetzt beim SECO (Interview Kaufmann 2004). Demgegenüber argumentiert die PA IV, dass die Frage der

Unternehmensverantwortung weniger wirtschaftliche Fragen berühre, sondern in erster Linie deren Auswirkungen auf die soziale, ökologische und gesamtgesellschaftliche Situation. Bei der Debatte der transnationalen Unternehmen stünden deshalb aussenpolitische und menschenrechtspolitische Fragen im Vordergrund (Interview Pachoud 2004). Da bisher keine klare Federführung zugewiesen wurde, wird anstelle der Bestimmung eines „Focal Points" versucht, in Form eines Netzwerkes zusammenzuarbeiten (siehe dazu Kapitel 10.5).

Auch für Akteure ausserhalb der Verwaltung wird die Frage der Federführung als sehr zentral erachtet. So macht Pro Natura geltend, dass es von grosser Bedeutung gewesen sei, dass die Federführung bei der Beantwortung der Motion Gysin beim EDA und nicht beim SECO gelegen habe (vgl. Kapitel 11.2f). Ausserdem sei es zentral, dass die Federführung des Dossiers auch weiterhin beim EDA bleibe. „Geht das Dossier an das SECO, werden unsere Forderungen für die nächsten Jahre auf Eis gelegt sein" (Interview Behrens 2004). Auch Nationalrat Gysin argumentiert, dass zur Wahrung der aussenpolitischen Kohärenz die Frage der Unternehmensverantwortung primär beim EDA angesiedelt werden sollte. Ausserdem sei das Thema im EDA besser verankert als im EVD (Interview Gysin 2004). Anders sieht es der Bundesrat, der dem SECO den Auftrag gegeben hat, die am Ende der Motion angesprochene Gesamtschau zur Unternehmensverantwortung vorzunehmen (Interview Kaufmann 2004).

f) Departementsübergreifende Behandlung (H 1.6)

Da die Motion Gysin Fragen der internationalen völkerrechtlichen Haftung betrifft, wurde die Federführung der Direktion für Völkerrecht des EDA übergeben. Die Völkerrechtsdirektion sei auch deshalb mit dem Dossier betraut worden, weil sie sich mit der Thematik bislang nur am Rande beschäftigte und deshalb eine neutrale Haltung einnehmen konnte (Telefongespräch Lindenmann 2003). Zur Beantwortung der Motion wurden zahlreiche Verwaltungsstellen konsultiert, von denen der grösste Teil auch Mitglieder der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Rio (IDARio) sind: Dazu gehörten das SECO (Internationale Investitionen und multinationale Unternehmen, Internationale Arbeitsfragen), die PA IV (Menschenrechte und Wirtschaft), das BUWAL, das Bundesamt für Justiz sowie Vertreter der DEZA. Zum positiven Verlauf der Diskussion habe beigetragen, dass die verschiedenen Stellen sowohl im Rahmen von IDARio wie bei früheren parlamentarischen Vorstössen zu Fragen der Unternehmensverantwortung bereits miteinander in Kontakt gestanden seien. Daraus habe sich in den vergangenen zwei bis drei Jahren ein gewisses Vertrauensverhältnis bilden können, welches ein gutes Diskussionsklima und eine relativ schnelle Einigung ermöglicht

habe (Interview Pachoud 2004). Wie bereits die vorgängigen parlamentarischen Vorstösse habe die Motion Gysin einen erneuten Impuls für eine verbesserte Zusammenarbeit gegeben. Obwohl die Wichtigkeit der departementsübergreifenden Zusammenarbeit von allen Seiten betont wird, ist noch unklar, wie die zukünftige Zusammenarbeit konkret aussehen soll. Angesichts der Gefahr der Bürokratisierung sei man vorsichtig mit der Schaffung neuer Strukturen (Interview Kaufmann 2004). Zur Zeit bestehen Bestrebungen, Fragen der Unternehmensverantwortung im Rahmen von IDARio besser zu koordinieren (siehe Kapitel 10.5).

g) Interesse der Medien und der Öffentlichkeit (H 1.7)

Untersucht man die Berichterstattung der grössten Schweizer Tageszeitungen (siehe Kapitel 14.1) zu Fragen der Unternehmensverantwortung im Allgemeinen, so ist das Thema vor allem während dem *World Economic Forum (WEF),* im Rahmen von Gesetzesrevisionen (Korruption, Strafrecht) oder anlässlich von Veranstaltungen ein Thema. Insbesondere das WEF stellt einen alljährlichen Fixpunkt dar, an dem die Frage der Unternehmensverantwortung und -regulierung breite mediale Beachtung findet. Eine wichtige Agenda-Setting-Funktion spielt dabei das *Public Eye on Davos*, die von mehreren NGOs aus verschiedenen Kontinenten veranstaltete Alternativkonferenz zum WEF. In Zusammenarbeit mit Pro Natura und FoEI hatte das *Public Eye on Davos* die Frage der Unternehmensverantwortung im WEF-Jahr 2004 zu einem der Hauptthemen gemacht.

Untersucht man die Berichterstattung zur UNO-Konvention, so fand diese lediglich bei der von den NGOs organisierten Pressekonferenz und im Zusammenhang mit der erneuten Wahl von Remo Gysin in den Nationalrat statt. Ansonsten berichteten die Medien eher allgemein über Unternehmensverantwortung oder die Forderung nach sozialen und ökologischen Regeln für Unternehmen. Auffällig ist ausserdem, dass es in vielen Fällen nur einzelne Zeitungen sind, die über einen Anlass oder eine Medienkonferenz berichten. Daraus lässt sich schliessen, dass es keine einheitliche Strategie der Medien zum Umgang mit dem Thema gibt, weshalb die Gewichtung ganz unterschiedlich ausfällt. Deutlich wird bei der Analyse der Berichterstattung auch, dass sich das Thema in den Medien noch nicht eigenständig etabliert hat: Berichtet wird primär aufgrund aktueller Anlässe, organisierter Pressekonferenzen oder expliziten Statements von Persönlichkeiten, wobei die Berichterstattung in den meisten Fällen relativ oberflächlich bleibt. Hintergrundberichte, die sich unabhängig vom aktuellen Geschehen und vertieft mit der

Problematik transnationaler Unternehmen befassen, gibt es kaum[48]. Dies bestätigt auch Miriam Behrens von Pro Natura: „Ohne aktuellen Bezug lässt sich das Thema sehr schwer in den Medien platzieren. Die Medien haben die Frage der Unternehmensverantwortung bislang nicht als übergeordnetes Thema erkannt" (Interview Behrens 2004). Dies sei mitunter auch ein Grund gewesen, weshalb Pro Natura als Mitveranstalterin am diesjährigen *Public Eye* in Davos teilgenommen habe. „Das war für uns eine gute Möglichkeit, das Thema erneut auf die Medienagenda zu bringen" (Interview Behrens 2004). Klar ersichtlich wird auch, dass es primär die NGOs, Hilfswerke oder einzelne Parlamentsvertreter sind, die das Agenda-Setting über die Medien betreiben. Von Seiten der Wirtschaft oder bürgerlichen Parteien wurde die Frage der Unternehmensverantwortung in der untersuchten Periode nicht auf die Medienagenda gebracht. Wirtschaftsakteure kamen in der Berichterstattung nur im Zusammenhang mit Stellungnahmen zu Vorwürfen von NGOs und Entwicklungsorganisationen zu Wort.

11.3 Motion für eine UNO-Konvention als Mittel zur Rückgewinnung staatlicher Steuerungsfähigkeit

Die folgenden Aussagen basieren hauptsächlich auf der Antwort des Bundesrates auf die Motion Gysin sowie auf den Interviews mit Verwaltungsvertretern, Nichtregierungsorganisationen und Parlamentariern.

a) Staatliche Akteure nutzen aussenpolitische Instrumente zur besseren Einflussnahme auf TNU (H 2.1)

Diese Hypothese kann nicht eindeutig beantwortet werden. In seiner Antwort auf die Motion Gysin zählt der Bundesrat zahlreiche aussenpolitische Instrumente auf, über welche die Schweiz die Verbesserung der Unternehmensverantwortung auf nationaler und internationaler Ebene anstrebt. So wurde 2003 eine nationale Strafrechtsnorm eingeführt, die es der Schweiz ermöglicht, auch juristische Personen, Gesellschaften und Unternehmen für gewisse Vergehen im In- und Ausland strafrechtlich zu belangen (siehe Kapitel 4.3.1). Auf internationaler Ebene setzt sich die Schweiz für die *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*, die verschiedenen ILO-Abkommen, die *UNO-Konvention zur Bekämpfung der transnationalen organisierten Kriminalität* und die *Strafrechtsnorm des Europarates gegen die Korruption* ein. Ausserdem verfolgt die Schweiz aufmerksam die Erarbeitung der *UN Norms on the Responsibilities of Multinational Corporations*

[48] Die WochenZeitung (WoZ) hat sich im vergangenen Jahr mehrmals dem Thema der Unternehmensverantwortung gewidmet und auch verschiedene Hintergrundberichte aus Ländern des Südens publiziert.

and other Business Enterprises with Regard to Human Rights. Im Umweltbereich unterstützt die Schweiz bereits seit Jahren Massnahmen, die zur Erhöhung der Unternehmensverantwortung und zur Internalisierung externer Kosten beitragen. Dabei setzt sie sich an vorderster Front für präventive Massnahmen und haftpflichtrechtliche Bestimmungen ein (Bundesrat 2003).

Die vom Bundesrat aufgezählten Instrumente verweisen auf die grosse Vielfalt möglicher Steuerungsmechanismen. Ausserdem lassen sie deutlich die verschiedenen Herangehensweisen der einzelnen Departemente erkennen (vgl. Kapitel 11.2e). Erwähnt werden einerseits harte Standards wie das nationale Strafrecht oder das internationale Umwelthaftpflichtrecht. Andererseits verweist die Antwort auf weiche Standards wie die OECD Leitsätze, die auf dem freiwilligen Engagement von Staaten und Unternehmen basieren. Neben den aussenpolitischen Instrumenten spricht der Bundesrat auch neue innovative Ansätze an: Er erwähnt dabei insbesondere den *UN Global Compact* als Multi-Stakeholder-Initiative, den die Schweiz politisch und materiell unterstütze (Bundesrat 2003):

> Die Initiative, die nicht auf die Erarbeitung neuer internationaler Abkommen abzielt, erhebt nicht den Anspruch, alle durch die Globalisierung aufgeworfenen Fragen definitiv zu beantworten. Sie ist allerdings innovativ, insofern sie den ständigen Dialog zwischen allen interessierten Kreisen fördert. Ausserdem gibt sie der Wirtschaft die Möglichkeit, sich sichtbar für die Förderung verantwortungsvoller Geschäftstätigkeit zu engagieren.

Auch am Ende seiner Antwort betont der Bundesrat noch einmal explizit den Dialog zwischen allen Beteiligten, den er in Zukunft noch verstärken wolle: „In gemeinsamen Anstrengungen muss auf die Möglichkeit, Interessen und Bedürfnisse aller Akteure – Wirtschaftsunternehmen, Nichtregierungsorganisationen, internationale Organisationen und Staaten – eingegangen werden, sollen die Massnahmen zum angestrebten Erfolg führen" (Bundesrat 2003).

Eine umfassende Kontrolle, wie sie eine UNO-Rahmenkonvention zur Unternehmensverantwortung und -haftung anstrebt, erachtet der Bundesrat zur Zeit nicht als geeigneter Weg. Er weist darauf hin, dass sich die Staaten in Johannesburg nicht auf ein solches Abkommen einigen konnten (Bundesrat 2003). Deshalb sei es aus heutiger Sicht zielführender, themen- oder sektorspezifische Instrumente zu schaffen oder weiterzuentwickeln. Der Bundesrat wolle die gegenwärtige Politik, die einerseits auf sektoriellen Fortschritten und andererseits auf der Konsolidierung weicher Standards beruht, weiterführen und intensivieren (Bundesrat 2003). Ausserdem bestünde bei einer

Konvention auch das Problem der Rechtsumsetzung – ein umfassendes Abkommen laufe Gefahr, toter Buchstabe zu bleiben (Bundesrat 2003).

Auffällig ist, dass der Bundesrat in seiner Antwort primär auf internationale Restriktionen verweist, welche eine umfassende Konvention zur Zeit verunmöglichen. Nicht erwähnt wird, welche grundsätzliche Haltung die Schweiz gegenüber einem umfassenden Rahmenabkommen wie der UNO-Konvention einnimmt. Die Antwort des Bundesrates schafft zwar eine Übersicht über das aktuelle Engagement der Schweiz, entzieht sich aber einer konkreten Stellungnahme, indem keine übergeordnete Zielvorstellung oder Strategie formuliert wird. Deutlich macht die Antwort in diesem Zusammenhang nur, dass die Schweiz hinsichtlich einer übergeordneten Konvention keine Vorreiterrolle spielen will.

b) Zivilgesellschaftliche Akteure nutzen aussenpolitische Instrumente zur besseren Kontrolle der TNU (H 2.2)

Mit der Forderung nach einer UNO-Konvention verfolgen die NGOs und Hilfswerke klar das Ziel, über ein traditionelles aussenpolitisches Instrument (Völkerrecht) eine verbesserte Kontrolle der TNU zu erwirken.[49] Da die Realisierung der Forderung kurzfristig höchst unwahrscheinlich ist, sei es das vorrangige Ziel, die Problematik in der Politik und in der Öffentlichkeit zu einem Thema zu machen. Indem Teile des Parlaments für die Anliegen gewonnen werden konnten, sei dies bereits bis zu einem gewissen Grad gelungen (Interview Behrens 2004). Allerdings bestehe sowohl auf politischer Ebene wie auch in der Öffentlichkeit nach wie vor ein „politisches Vakuum" bezüglich Fragen der Unternehmensverantwortung (Interview Behrens 2004). Der grösste Erfolg der Motion sei deshalb das Versprechen des Bundesrates, eine Gesamtschau zur Unternehmensverantwortung zu erstellen. „Das ermöglicht uns, mit dem Thema erneut an die Öffentlichkeit zu gelangen" (Interview Behrens 2004). Angesichts der momentanen Zusammensetzung des Parlaments befürchte sie jedoch, dass die Motion in der öffentlichen Debatte abgelehnt werde und das Thema damit für die nächsten Jahre wieder von der politischen Agenda verbannt wird. Der (alte) Bundesrat seinerseits hatte beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. „Beim neuen Bundesrat wären wir mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht durchgekommen" (Interview Behrens 2004).

[49] Die UNO-Konvention verlässt das klassische Völkerrecht allerdings insofern, als dass es sich nicht an Staaten als traditionelle Subjekte des Völkerrechts, sondern an Unternehmen als private Subjekte richtet.

Betrachtet man die gesamte übergeordnete *Corporates Campaign* von FoEI, so zeigt sich, dass Forderungen an das politische System nur einen Teil der Strategie zur Verbesserung der Unternehmensverantwortung ausmachen. Mindestens ebenso wichtig sind die Kampagnen, die ausserhalb der staatlichen Einflusssphäre stattfinden und sich direkt an die Unternehmen richten, wie Einzelkampagnen gegen Unternehmen, allgemeine Sensibilisierungs- und Informationskampagnen oder auch gezielte Boykottaktionen und Widerstandsbewegungen lokaler Aktivistengruppen. Eine neue Form, um auf privater Ebene Einfluss auf die Tätigkeiten der Unternehmen zu nehmen, hat sich in jüngster Zeit in England mit dem so genannten „Shareholder-Aktivismus" etabliert. Dabei kaufen Aktivisten Aktien von transnationalen Unternehmen, um im Rahmen der Aktionärsversammlungen andere Shareholder für die Probleme zu sensibilisieren und konkrete Forderungen zu stellen (Interview Behrens 2004).

c) Staatliche Akteure bevorzugen die Kontrolle gegenüber der Selbstverpflichtung der Wirtschaft (H 2.3)

Diese Hypothese lässt sich weder bejahen noch verneinen. So macht der Bundesrat in seiner Antwort zwar geltend, dass die Schweiz traditionellerweise grosses Gewicht auf die Kodifikation von Abkommen legt. Die „Verrechtlichung" zu forcieren könne aber auch kontraproduktiv sein (Bundesrat 2003). Der Bundesrat ist der Ansicht, dass eine Initialisierung von Verhandlungen über eine umfassende UNO-Konvention zum heutigen Zeitpunkt innovative Prozesse gefährden würde, die sich bereits im Gang befinden oder noch entwickelt werden. Dies schliesse aber nicht aus, dass die bestehenden Instrumente längerfristig zu einem gemeinsamen Ganzen zusammengeführt werden (Bundesrat 2003). Dabei macht der Bundesrat auch geltend, dass die Rechtsdurchsetzung nicht alleine eine Frage des Ursprungslandes ist, sondern ebenso in die Verantwortung der Länder fällt, in denen ein Unternehmen tätig ist. „In verschiedenen Ländern, zuweilen gerade in den ärmsten, fehlt es an der Möglichkeit, oder am politischen Willen, fehlbare Unternehmen zur Verantwortung zu ziehen." (Bundesrat 2003). Bevor ein umfassendes Übereinkommen geschaffen werde, solle der Akzent deshalb auf die Einhaltung und Umsetzung bestehender Normen gesetzt werden (Bundesrat 2003).

Damit verdeutlicht der Bundesrat, dass er die Kontrolle der Unternehmen zwar befürwortet, diese jedoch im Rahmen von bestehenden Abkommen schrittweise fördern will – zumal Aufwand und Erfolg in einem Verhältnis stehen (Interview Kaufmann 2004). Als mindestens ebenso wichtig erachtet der Bundesrat indes die Selbstverpflichtung der Unternehmen, wobei er den Dialog

zwischen Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft fördern will. Abgesehen vom Verweis auf den *UN Global Compact* macht der Bundesrat aber keine Aussagen darüber, mit welchen Massnahmen und über welche Mechanismen er den Dialog fördern will.

d) Internationale Lösungen werden bevorzugt (H 2.4)

Diese Hypothese lässt sich eindeutig bejahen. So bemerkt der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motion Gysin bereits einleitend. „In einer zunehmend globalisierten Wirtschaft gewinnen internationale Regeln und Standards für das Verhalten transnationaler Unternehmen an Bedeutung" (BR 2003). Abgesehen von den nationalen Haftungsregeln sind denn auch alle vom Bundesrat angesprochenen Instrumente internationale oder supranationale Initiativen oder Abkommen. Der Grossteil der Instrumente ist explizit global ausgerichtet: Mit Ausnahme der OECD, deren Mitglieder primär nordwestliche Industrienationen sind, beziehen die Initiativen von Organisationen wie der ILO oder der UNO auch die Entwicklungs- und Transitionsländer mit ein. Dies ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil eine verbesserte Unternehmensverantwortung nur erreicht werden kann, wenn die entsprechenden rechtlichen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen sowie die Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung in den jeweiligen Ländern vorhanden sind. „Eine Initiative, die sämtliche Aspekte globaler Wirtschaftstätigkeit ganzheitlich angehen will, muss deshalb auch der Good Governance Aufmerksamkeit widmen" (Bundesrat 2003). Auch im Rahmen der Interviews ist immer wieder deutlich geworden, dass primär internationale oder international kompatible Ansätze die Unternehmensverantwortung global tätiger Unternehmen, aber auch nationaler Unternehmen in Entwicklungs- und Transitionsländern verbessern können. Und auch für die NGOs stehen internationale Initiativen im Vordergrund: „Für globale Unternehmen braucht es globale Spielregeln " (Interview Behrens 2004).

11.4 Zusammenfassung und Interpretation der Ergebnisse

11.4.1 Strukturelemente einer Neuen Aussenpolitik

Betrachtet man die Ausführungen zu den vorgängigen Hypothesen, so lassen sich zahlreiche Strukturelemente erkennen, die auf eine neue Form der Aussenpolitik (siehe Kapitel 6.2.3) schliessen lassen.

Entsprechend der Befunde von Hirschi (vgl. Kapitel 7.2.1) lässt sich auch im vorliegenden Beispiel eine Internationalisierung und Globalisierung der Politik erkennen – beim Entstehungsprozess der Motion wie auch bei der Antwort des Bundesrats. Dabei wird ausserdem deutlich, dass nationale

und internationale Entwicklungen untrennbar ineinander verflochten sind und von den Akteuren auch gezielt miteinander verbunden werden. So haben die NGOs die UNO-Konvention zuerst auf internationaler Ebene in die politische Diskussion eingebracht, von wo sie die Konvention über Medien und Parlament auf die nationale Ebene getragen haben. Dabei haben sie auf internationaler Ebene vor allem von ihrer Vernetzung profitiert, welche ihnen die Bildung einer grossen Koalition ermöglichte und ihnen genügend Einfluss verschaffte, um ihren Forderungen Gehör zu schaffen. Die erwirkte Erwähnung in der Abschlusserklärung der Regierungsvertreter schuf die Grundlage für die NGOs, um anschliessend auf nationaler Ebene politisch aktiv zu werden. Auch die Antwort des Bundesrates auf die Motion Gysin macht deutlich, dass es primär internationale Abkommen und Organisationen sind, die den Rahmen für die aussenpolitischen Bemühungen der Schweiz setzen, weshalb sich die Schweiz in erster Linie auf internationaler Ebene für eine bessere Unternehmensverantwortung einsetzen will. Ausserdem macht die Antwort deutlich, dass nationale Interessen nicht mehr losgelöst von internationalen Entwicklungen bestimmt werden können. So mache es keinen Sinn, sich angesichts des aktuellen internationalen politischen Klimas für eine UNO-Konvention einzusetzen (Bundesrat 2003). Allerdings können internationale Rahmenbedingungen auch instrumentalisiert werden, indem unerwünschte Forderungen auf nationaler Ebene mit dem Verweis auf das politisch ungünstige Klima auf internationaler Ebene abgewiesen werden.

Elemente einer Neuen Aussenpolitik zeigen sich auch bei den Entscheidungsprozesse und den involvierten Akteure. Entgegen der Befunde von Klöti (vgl. Kapitel 7.2.2), wonach Aussenpolitik ein Primat von Regierung und Verwaltung ist, ist im vorliegenden Beispiel eine deutliche Öffnung der Aussenpolitik in Bezug auf die Akteure und Prozesse feststellbar. Weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene waren es die Regierungen, die als „Agenda-Setter" und zentrale Akteure in Erscheinung traten. Auf internationaler Ebene waren es die NGOs, die in Johannesburg die Frage der Unternehmensverantwortung aufs politische Parkett brachten. Gleichzeitig übernahmen sie eine Kontrollfunktion gegenüber den Regierungen, indem sie dafür sorgten, dass das Thema in der Abschlusserklärung Eingang fand. Weiter sorgten sie dafür, dass die UNO-Konvention mittels parlamentarischer Vorstösse auch auf nationaler Ebene zum Thema wurde. Die Regierungen konnten sich nicht in das stille Kämmerlein der Diplomatie zurückziehen, sondern wurden von den NGOs und dem Parlament zur Rechenschaft gezogen. Das Parlament, das in aussenpolitischen Fragen traditionellerweise eher passiv ist, nahm mit der Motion für eine UNO-Konvention – wie auch schon mit anderen Vorstössen zu Fragen der Unternehmensverantwortung – die politische

Agenda-Setting-Funktion auf nationaler Ebene wahr. Untersucht man die Vorstösse bezüglich ihres Inhaltes, so zeigt sich, dass Unternehmensverantwortung als Thema von gesamtgesellschaftlicher Relevanz betrachtet wird.

Sowohl das Parlament wie auch die NGOs haben dazu beigetragen, dass der aussenpolitische Entscheidungsprozess gegenüber der Öffentlichkeit transparent wurde. Ausserdem nutzten die NGOs den politischen Vorstoss dazu, die Öffentlichkeit für die Frage der Unternehmensverantwortung zu sensibilisieren. Eine wichtige Bedeutung kam dabei den Medien als Schnittstelle zwischen dem politischen System und der Öffentlichkeit zu. Entgegen dem Befund der „stiefmütterlichen Behandlung" der Aussenpolitik in der Berichterstattung (Blum und Gysin in Kapitel 7.2.4) zeigten die Medien vor allem im Zusammenhang mit dem WEF ein grosses Interesse an Fragen der Unternehmensverantwortung. Allerdings wurde nur darüber berichtet, wenn die Frage einen Aktualitätsbezug aufwies und über Dritte an die Medien herangetragen wurde. Die Forderung für eine UNO-Konvention fand ausschliesslich anlässlich der Pressekonferenz von Pro Natura Eingang in den Medien. Eigenständige Hintergrundberichte oder Recherchen zur Unternehmensverantwortung im Allgemeinen waren in der Berichterstattung nicht zu finden. Daraus lässt sich schliessen, dass die Medien der Frage der Unternehmensverantwortung in der Öffentlichkeit zwar eine gewisse Publizität verleihen – allerdings nur dann, wenn sie durch Dritte auf die Thematik aufmerksam gemacht werden.

Auch bei der Betrachtung der verwaltungsinternen Abläufe lassen sich Elemente einer Neuen Aussenpolitik erkennen. Da sich diese nicht länger auf Sicherheits- und Wirtschaftsfragen beschränkt, sondern zunehmend alle Bereiche des gesellschaftlichen – und damit des politischen – tangiert, wird es zunehmend schwierig, aussenpolitische Fragen innerhalb der Verwaltung klar zuzuordnen. Diese Problematik hat sich bei der Beantwortung der Motion Gysin deutlich gezeigt. So hat der Bundesrat die Federführung dem Völkerrechtsdepartement zugewiesen, während er frühere Vorstösse zu Fragen der Unternehmensverantwortung an das SECO oder andere Abteilungen des EDA (PA IV) weitergeleitet hatte. Dass die grundsätzliche Zuständigkeit bei Fragen der Unternehmensverantwortung und -haftung bislang nicht geklärt werden konnte, zeugt von der dichten Verflechtung und Enthierarchisierung der einzelnen Politik- und Zuständigkeitsbereiche. Sowohl die PA IV wie das SECO gehen davon aus, dass die Federführung bei Fragen der Unternehmensverantwortung in ihrem Departement liegt. Aufgrund dieser Ungeklärtheiten gibt es innerhalb der Verwaltung bislang keine klar definierte Struktur, die sich mit Fragen der

Unternehmensverantwortung befasst. Wie bereits frühere parlamentarische Vorstösse hat die Motion Gysin trotz ungeklärter Federführung einen Impuls für eine Verbesserung der Koordination und des Informationsaustausches gegeben, womit die netzwerkartige Zusammenarbeit gefördert wird. Sie gab unter anderem auch den Anstoss dazu, die Zusammenarbeit in bereits bestehenden Gefässen (IDARio) zu intensivieren.

Obwohl alle Seiten die Notwendigkeit der Zusammenarbeit betonen, ist es indes unerlässlich, eine übergeordnete Instanz (oder ein Gefäss mit interimistischem Vorsitz) zu definieren, um die zunehmend wichtige Frage der Unternehmensverantwortung im politischen System zu verankern und auch nach aussen hin transparent zu machen. Dass sich der Bundesrat bis anhin nicht auf ein zuständiges Departement oder eine Struktur festgelegt hat, deutet darauf hin, dass er selber nicht einig darüber ist, ob es sich bei der Unternehmensverantwortung primär um ein aussenwirtschaftspolitisches Thema handelt oder um ein Thema von allgemeiner aussenpolitischer Relevanz. Richtungsweisend könnte allerdings der Auftrag des Bundesrates an das SECO sein, die in der Antwort versprochene Gesamtschau zu verfassen. Ausserdem könnte die umfassende Antwort des Bundesrates und die in Auftrag gegebene Gesamtschau dahingehend gedeutet werden, dass er ein gewisses Interesse daran hat, mehr Transparenz zu schaffen und die politische Diskussion aufrecht zu erhalten.

11.4.2 Rückgewinnung staatlicher Steuerungsfähigkeit

Fasst man die vorgängigen Aussagen in Kapitel 11.3 zusammen, muss diese Hypothese mit Ja und Nein gleichzeitig beantwortet werden. Bejaht werden kann sie insofern, als dass traditionelle aussenpolitische Instrumente – und insbesondere völkerrechtliche Abkommen – für eine bessere Kontrolle der TNU eine zentrale Rolle spielen. So erwähnt der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motion Gysin zahlreiche internationale Instrumente und Abkommen, über die sich die Schweiz für eine bessere Unternehmensverantwortung und auch -haftung einsetzt. Auch für NGOs und das Parlament spielen traditionelle staatliche Instrumente eine zentrale Rolle, um die globalisierte Wirtschaft erneut in einen politischen Rahmen einzubetten. So richten sich die NGOs mit ihrer Forderung nach einer UNO-Konvention explizit an die Regierungen, indem sie diese dazu auffordern, über ein völkerrechtliches Abkommen bessere Regulierungsmechanismen für TNU zu schaffen. Dabei haben die NGOs auf internationaler Ebene mit dem Agenda-Setting und der Kontrollfunktion gegenüber den Regierungen die Aufgaben des Parlaments auf nationaler Ebene übernommen. Auf nationaler Ebene haben Parlament und NGOs gemeinsam das Agenda-Setting

übernommen. Wie die Motion Gysin und zahlreiche weitere parlamentarische Vorstösse zeigen, erachten NGOs und Parlament primär die Regierungen dafür verantwortlich, internationale Rahmenbedingungen für eine bessere Unternehmensverantwortung zu schaffen, da ihnen die Selbstverantwortung der Unternehmen zu kurz greift.

Auch die Antwort des Bundesrates deutet daraufhin, dass von Seiten der Regierung ein Interesse an einer besseren Kontrolle von TNU besteht. Dabei verweist er in erster Linie auf internationale Abkommen und Instrumente, die er im Rahmen seines aussenpolitischen Engagements fördert. Weiter zeigt die Antwort jedoch auch, dass der staatlichen Handlungs- und damit Kontrollfähigkeit gewisse Grenzen gesetzt sind. So weist der Bundesrat auf die allgemeine Komplexität der Aufgabe, die Problematik der Rechtsdurchsetzung und der „Bad Governance" in den Entwicklungs- und Transitionsländern hin. Wie aus der Argumentation hervorgeht, sieht der Bundesrat die Lösung zur Zeit nicht in einer umfassenden Konvention und Kontrolle, sondern vielmehr in einer Vielzahl von themenspezifischen und sektoriellen Initiativen. Dabei setzt er sich sowohl für eine bessere Regulierung wie auch für eine bessere Selbstverantwortung der Unternehmen ein, indem er sowohl soft-law wie hard-law-Instrumente unterstützt: Neben dem nationalen Strafrecht und dem internationalen Haftpflichtrecht, welche eine effektive und umfassende Kontrolle der Unternehmen durch den Staat gewährleisten, sind alle vom Bundesrat erwähnten völkerrechtlichen Instrumente rechtlich unverbindlich. Sie sind allerdings insofern innovativ, als dass sie sich nicht alleine an die Staaten richten, sondern auch die Unternehmen als „Rechtssubjekte" anerkennen. Ausserdem betont er, dass internationale Regeln nicht genügen, sondern dass es gleichzeitig die Unterstützung der Entwicklungs- und Transitionsländer braucht, um die in diesen Ländern fehlenden Rahmenbedingungen zu schaffen – die eine wichtige Ursache der Probleme sind.

Neben den aussenpolitischen Instrumenten erwähnt der Bundesrat aber auch den *UN Global Compact* als wichtigen Multi-Stakeholder-Ansatz zur Förderung der Unternehmensverantwortung. Bei den Interviews wurden ausserdem weitere private Initiativen (von NGOs und Wirtschaftsakteuren) erwähnt, welche die Schweiz offiziell unterstützt. Damit wird deutlich, dass mit der zunehmenden Komplexität staatlicher Aufgaben eine Rückgewinnung der Steuerungsfähigkeit nur möglich ist, wenn die Verantwortung auf verschiedene Akteure verteilt wird. Damit kann auch der politische Prozess nicht mehr alleine auf die Regierungen beschränkt werden – weshalb der Bundesrat in seiner Antwort verschiedene Male betont, wie wichtig der

Dialog zwischen allen beteiligten Akteuren – Wirtschaftsunternehmen, Nichtregierungs-organisationen, internationale Organisationen und Staaten – ist.

Auch für die NGOs stellen die aussenpolitischen Instrumente nur einen Teil der Strategie zur Verbesserung der Unternehmensverantwortung und -haftung dar. Wie die Corporates Campaign von FoEI zeigt, bedienen sich die Umweltschutzorganisationen auch zahlreicher Instrumente, die ausserhalb der staatlichen Einflusssphäre stehen und sich direkt an die Unternehmen richten. Allerdings dienen diese klassischen Instrumente der NGOs (Boykottkampagnen gegen Einzel-unternehmen, Informationskampagnen etc.) insbesondere dazu, die Öffentlichkeit für die Problematik der TNU zu sensibilisieren und Druck auf Politik und Wirtschaft auszuüben. Übergeordnetes Ziel ist dabei die Schaffung internationaler, gesetzlicher Rahmenbedingungen – womit erneut der Staat als zentraler Akteur angesprochen wird.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Staat und die NGOs zwar darum bemüht sind, einen Teil der staatlichen Steuerungsfähigkeit durch die bessere Kontrolle der TNU zurückzugewinnen. Allerdings wird dabei auch klar, dass aussenpolitische Instrumente (Völkerrecht) alleine nicht genügen, sondern dass es dazu sowohl private Initiativen und private Kontrollmechanismen (NGOs) sowie einen verstärkten Dialog zwischen allen beteiligten Akteuren braucht. Diese teilweise Verlagerung auf private Akteure zeigt sich auch bei den völkerrechtlichen Instrumenten, die sich nicht mehr alleine an Staaten, sondern immer mehr auch an Individuen oder Unternehmen direkt richten.

12 Revision des Bundesgesetzes über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERVG)

12.1 Hintergrund

Die in der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre gegründete Exportrisikoversicherung (ERG) ist ein vom Bund massgeblich unterstütztes Instrument zur Förderung schweizerischer Exporte. Gemäss dem Bundesgesetz von 1958 (und späteren Änderungen) kann der Bund die Übernahme von Exportaufträgen, bei denen der Zahlungseingang mit besonderen Risiken verbunden ist, mittels einer Garantiegewährung erleichtern. Dabei handelt es sich um Risiken, die weder vom Exporteur noch von den Käufern beeinflusst werden können. Dazu gehörten bislang politische Risiken, Transferrisiken, Delkredererisiken von *staatlichen* Schuldnern, Risiko vor Lieferung und Fremdwährungseventualrisiken. Die ERG funktioniert als eigenständig geführter, auf langfristige Eigenwirtschaftlichkeit ausgerichteter Fonds des Bundes und ist dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) angegliedert. Die Administration der Geschäfte erfolgt bei der ERG-Geschäftsstelle welche die Gesuche entgegennimmt und nach einer Vorprüfung mit ihrem Bericht an die Kommission weiterleitet. Diese prüft die Garantiegesuche und leitet sie im Falle einer positiven Beurteilung an die zuständige Entscheidungsinstanz in der Bundesverwaltung weiter. Die Zuständigkeit innerhalb der Verwaltung variiert je nach Höhe der Garantiesumme. Bei wichtigen Projekten ist der Bundesrat die oberste Entscheidungsinstanz. Die Kommission setzt sich zusammen aus acht Mitgliedern, wovon vier den Bund[50] und vier die Wirtschaft (inkl. Gewerkschaften) vertreten. Die Kommission wird vom SECO präsidiert und vom Bundesrat gewählt (Goetschel et al. 2002:207-208).[51]

Die ERG versteht sich als wichtiges Instrument zur Förderung des Aussenhandels und dient andererseits der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in der Schweiz. Obwohl die von der ERG gewährten Garantien nur drei Prozent aller Exporte ausmachen, kommt der staatlichen Exportversicherung insbesondere beim Handel mit Entwicklungs-, Schwellen-, und Transitionsländern sowie bei Exportleistungen an staatliche Infrastrukturprojekte eine wichtige Bedeutung zu (ERG 2002b:2). Die zehn wichtigsten Länder für die Vergabe von ERG-Garantien zwischen 1998 und 2002 waren die Türkei, China, Iran, Mexico, Bahrain (Arabische Emirate),

[50] Zwei Vertreter des SECO, ein Vertreter der Finanzverwaltung und ein Vertreter der DEZA.
[51] Ein ausführlicher Beschrieb der ERG und der von ihr gedeckten Risiken und Verfahren ist zu finden auf der ERG-Website: http://www.swiss-erg.com (13.05.2004) / Ein Überblick über bisherige gesetzliche Grundlagen bietet die Website des Staatsekretariates für Wirtschaft: www.seco.admin.ch (8.06.2004).

Indonesien, Thailand, Vietnam, Polen und Israel (ERG 2002b: 9). Hauptsächliche Nutzniesser der Schweizer ERG sind die Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie sowie die chemische und pharmazeutische Industrie (ERG 2002b:13).

Die ERG ist das einzige nationale Instrument, über das die offizielle Schweiz einen direkten Einfluss auf die Exporttätigkeiten von Schweizer Unternehmen hat. Obwohl alle OECD-Länder über entsprechende staatliche Exportrisiko-Agenturen verfügen, gelten die staatlichen Exportrisikoagenturen (Export Credit Agencies, ECAs) als höchst umstrittene Instrumente der Exportförderung. Gemäss Schätzungen der Weltbank werden fast 10 Prozent der Exporte aus den Industrieländern durch ECAs finanziert, wobei über die Vermittlung von ECAs jährlich allein 50 Millionen Dollar in grosse Infrastrukturprojekten in reiche Entwicklungsländern fliessen. Heftig kritisiert werden sie vor allem deshalb, weil sie viele umstrittene Grossinfrastrukturprojekte wie Staudämme, Atomkraftwerke oder Minen mitfinanziert haben, die ohne sie nicht gebaut worden wären (EvB 2002:4). Damit stehen sie auch in einem direkten Zusammenhang mit der enormen Verschuldung vieler Entwicklungs- und Transitionsländer seit den 1980er Jahren. So waren im Jahr 2000 noch immer 56 Prozent der öffentlichen Schulden von Entwicklungsländern bilaterale Schulden aus Schadenfällen von Garantien oder Krediten von staatlichen und privaten Exportkreditagenturen (EvB 2002:12-13).

Aus obengenannten Gründen kritisieren Entwicklungsorganisationen in der Schweiz bereits seit den 1960er Jahren die Unterstützung fragwürdiger Projekte durch die Schweizerische Exportrisikogarantie. Sie fordern insbesondere eine bessere Berücksichtigung von menschenrechts- und entwicklungspolitischen Interessen bei der Vergabe von Exportrisikogarantien sowie mehr Transparenz bei den ERG-Geschäftstätigkeiten und insbesondere bei der Vergabe von ERG-Garantien. Wegen der Finanzierung verschiedener ökologisch und menschenrechtlich höchst umstrittener Grossinfrastrukturprojekte – wie dem Drei-Schluchten-Projekt in China und der Bau eines Staudammes in Illisu in der Südtürkei (vgl. auch Kapitel 12.4b, c und g)- geriet die ERG auch in der Öffentlichkeit und den in Medien unter Beschuss.

Für die Schweiz hat sich die finanzielle Unterstützung von umstrittenen Projekten gerade im Hinblick auf den Kohärenzanspruch der Aussenpolitik als höchst problematisch erwiesen. Unter dem Druck von NGOs und Parlament wurde das ERG-Gesetz 1980 durch einen entwicklungspolitischen Absatz ergänzt: "Bei Exporten nach ärmeren Entwicklungsländern sind die

Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik zu berücksichtigen (Art.1 Abs.2 ERG). Seit 1992 haben die DEZA und die Gewerkschaften ausserdem einen Einsitz in der ERG-Kommission. Und schliesslich wies der Bundesrat in seinem Leitbild Nord-Süd explizit auf die möglichen Zielkonflikte zwischen staatlichen Exportförderungsinstrumenten und entwicklungspolitisch motivierter Förderung von Demokratie und Menschenrechten ein. „Bei der Risikoabwägung der ERG für Lieferungen in ärmere Entwicklungsländer erhalten Aspekte der politischen Ordnung und der Achtung von Menschenrechten im Empfängerland ein zusätzliches Gewicht." (Bundesrat 1994:6). Obwohl diese Schritte einen wichtigen Erfolg bedeuteten, dauert die Auseinandersetzung um die praktische Umsetzung bis heute an. So bezieht die ERG ihre Informationen zu entwicklungspolitischen und ökologischen Fragen bislang lediglich über die antragsstellenden Exporteure mittels unverbindlicher Entwicklungs- und Umweltfragebögen. Eine unabhängige Kontrolle ist im Gesetz nicht vorgeschrieben. Hinzu kommt, dass die Informationspolitik bezüglich der Entscheidverfahren insbesondere vom Bundesrat bislang sehr restriktiv gehandhabt wurde.[52] Obwohl es in verschiedenen Fällen zu einer Güterabwägung kam, wurden wirtschaftliche Interessen mit einer Ausnahme[53] grundsätzlich immer höher bewertet als entwicklungs- und menschenrechtspolitische (EvB 2002:7). So attestierte auch die Prüfungskommission des OECD-Entwicklungshilfe-Komitees (DAC) in ihrem Bericht über die Schweiz von 2002 der ERG mangelnde Kohärenz und stellte fest, dass Garantieentscheidungen der ERG stets zugunsten der schweizerischen Wirtschaft ausfallen und entwicklungs- und umweltpolitische Aspekte beim Entscheid nicht berücksichtigt werden (EvB 2002:11).

12.2 Revision des Bundesgesetzes über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERVG)

Anlässlich einer Motion aus dem Nationalrat[54] beschloss der Bundesrat im Herbst 2000, eine Gesamtrevision des ERG-Gesetzes vorzunehmen und dieses den veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie den Grundsätzen moderner Verwaltungsführung anzupassen. Der durch das SECO erarbeitete Gesetzesvorschlag wurde im Oktober 2003 zusammen mit einem erläuternden Bericht in die Vernehmlassung gegeben.

---

[52] Zwar können die erteilten Gesuche (ab 10.Mio Sfr.) seit jüngster Zeit auf der ERG-Website eingesehen werden. Informationen über den Entscheidprozess sind bislang aber nicht öffentlich zugänglich.

[53] Ablehnung der Unterstützung eines Projektes für den Bau eines Grosskraftwerkes in Lesotho aufgrund entwicklungspolitischer Überlegungen (EvB 2003:7).

[54] Motion Schneider Johann (6.10.2000): Versicherung des privaten Delkredere-Risikos durch die Exportrisikogarantie.

Die Hauptstossrichtung der Revision betrifft die *Deckung der privaten Käuferrisiken (PKR)* und die *institutionelle Neupositionierung der ERG*. Ausserdem sollen im Rahmen der Revision alle geltenden Gesetzesbestimmungen überprüft und den heutigen Erfordernissen angepasst werden (EVD 2003).

Privates Käuferrisiko (PKR)

Im Gegensatz zu den anderen staatlichen Exportrisikogarantie-Agenturen der OECD-Länder ist die Versicherung privater Käuferrisiken (PKR) vom schweizerischen ERG-Gesetz bislang explizit ausgeschlossen worden. Da gerade in Entwicklungs-, Schwellen- und Transitionsländern viele ehemalige Staatsbetriebe privatisiert wurden, gibt es immer weniger Geschäfte, die durch die bisherige ERG abgedeckt werden können. Damit erwächst aus Sicht des EVD ein klarer Wettbewerbsnachteil für Schweizer Unternehmen, welche im Zuge der Globalisierung einem verschärften Mobilitätsdruck und Wettbewerb ausgesetzt sind. Die Erweiterung der staatlichen ERG ist aus Sicht des EVD vor allem deshalb entscheidend, weil für ausserhalb des OECD-Raumes und für längere Zahlungsfristen bislang kein konsolidiertes Versicherungsangebot des Privatmarktes bestehe. Gerade kleine und mittlere Unternehmen (KMU) seien „auf international wettbewerbsfähige nationale Rahmenbedingungen und staatliche Instrumente angewiesen" (EVD 2003:2). Die ERG solle dabei subsidiär zum privaten Versicherungsmarkt funktionieren.

Institutionelle Neupositionierung.

Die vorgesehene Versicherung erhöht die professionellen Anforderungen an den Betrieb, den Aufwand und den Ressourcenbedarf der ERG erheblich, weil Informationsbeschaffung, Bonitätsabklärungen und Schadenminderungsmassnahmen wesentlich komplexer werden (EVD 2003:3). Deshalb wird im neuen Gesetzesentwurf die Verselbstständigung der ERG als öffentlich-rechtliche Anstalt unter dem Namen „Schweizerische Exportrisikoversicherung" (SERV) vorgeschlagen. Oberstes Organ der SERV (und Ersatz der bisherigen Kommission) ist ein sieben- bis neunköpfiger Verwaltungsrat, der vom Bundesrat gewählt werden soll und der die Geschäftsordnung der SERV festlegt. Um die Wahrung der Bundesinteressen zu gewährleisten, soll die SERV auf verschiedenen Ebenen an Bundesrat, Verwaltung und Parlament gebunden bleiben. Gemäss Gesetzesvorschlag des EVD soll der Bundesrat für die Wahl der Organe, die Formulierung der Eignerstrategie, die Definition der maximalen Versicherungsverpflichtungen, Umschuldungs- und Rückversicherungsabkommen und wie bisher für Fälle von besonderer Tragweite (nach Antrag

durch das EVD) zuständig sein. Ausarbeitung der Gesetzesgrundlagen und Oberaufsicht sollen gemäss Vorschlag des EVD beim Parlament liegen (EVD 2003:16).

Berücksichtigung der aussenpolitischen Interessen

Im Rahmen der allgemeinen Anpassungen wurde auch den langjährigen Forderungen von Parlament und NGOs nach einer besseren Berücksichtigung von Entwicklungs-, Menschenrechts-, Umwelt- und sozialen Aspekten Rechnung getragen. So ist in den Grundsätzen der Geschäftspolitik im neuen Gesetzesvorschlag festgehalten, dass nicht nur die entwicklungspolitischen Grundsätze, sondern die allgemeinen Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik berücksichtigen werden müssen (Art.6. Abs.2). Im beiliegenden Bericht hält das EVD fest, dass die Berücksichtigung der aussenpolitischen Grundsätze als eine Rahmenauflage zu betrachten sei (EVD 2003:30). „Kommt es zu Friktionen mit den primären Zielen der SERV, ist eine Interessenabwägung vorzunehmen" (EVD 2003:30-31):

Die Berücksichtigung der aussenpolitischen Grundsätze erfolgt in der Regel projekt- und prozessbezogen durch die Organe der SERV, in Fällen besonderer Tragweite durch den Bundesrat. Die zur Beurteilung des Geschäfts nötigen Informationen werden bei den Gesuchstellern mit Fragebogen erhoben, die durch die zuständigen Bundesstellen erstellt und regelmässig auf ihre Wirkung hin überprüft werden. Zur Beurteilung von Fällen von besonderer politischer, sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Tragweite (beispielsweise Exportleistungen an grosse Staudämme) sollen zusätzliche Informationen durch die zuständigen bundesinternen Stellen und externe Interessenvertretungen eingeholt werden.

12.3 Revision des ERG-Gesetzes als Teil einer neuen Schweizer Aussenpolitik

12.3.1 Vorbemerkungen

Wie aufgeführt, bilden die Abdeckung des PKR und die institutionelle Neupositionierung die Hauptpfeiler des neuen Gesetzes. Da in dieser Arbeit jedoch die Frage der Unternehmensverantwortung im Vordergrund steht, wird die Gesetzesrevision primär daraufhin untersucht, inwiefern das neue Gesetz Bestimmungen, Verfahren und Auflagen enthält, die zu einer Förderung der Unternehmensverantwortung beitragen. Einen zentralen Stellenwert nimmt dabei die Integration der aussenpolitischen Ziele in den Gesetzesentwurf ein.

Da das definitive Gesetz aus zeitlichen Gründen nicht mehr in die Untersuchung einbezogen werden konnte, beruhen folgende Aussagen in erster Linie auf den Entscheidungsprozessen im Rahmen des verwaltungsinternen und des öffentlichen Vernehmlassungsverfahrens (eine

Zusammenstellung der eingesehenen Vernehmlassungen ist in Kapitel 14.3 enthalten)[55] Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass die im Vernehmlassungsverfahren dargelegten Positionen die grundlegende Haltung der verschiedenen Akteure am besten darstellen. Ausserdem lassen sich aufgrund des Vernehmlassungsverfahrens Akteurskonstellationen, Entscheidungsprozesse und Handlungsmuster erkennen, über die sich unabhängig vom definitiven Gesetz klare Aussagen machen lassen.

Bislang war die Schweizerische Exportrisikogarantie des Bundes unter der Abkürzung ERG bekannt. Mit der Gesetzesrevision wird indes auch eine Namensänderung vollzogen: Die Exportrisikogarantie soll neu Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) heissen. Der Wechsel von Garantie auf Versicherung erfolgt, weil entsprechend der bereits bestehenden Praxis nicht Bundesgarantien gesprochen, sondern Versicherungsverträge abgeschlossen werden (EVD 2003:26). Zudem wird damit dem neuen, öffentlich-rechtlichen Charakter der Versicherung Rechnung getragen. Die folgenden Ausführungen bezeichnen deshalb alles, was sich auf die bisherige Praxis bezieht, mit dem Begriff ERG. Alles was im Zusammenhang mit dem neuen Gesetzesentwurf steht, wird als SERV bzw. SERVG bezeichnet.

a) Internationale Entwicklungen sind ausschlaggebend (H 1.1)

Die ERG ist massgeblich durch die Entwicklungen auf internationaler Ebene beeinflusst: Die durch die Globalisierung vorangetriebene Privatisierung in den Entwicklungs- und Transitionsländern ist einer der zentralen Beweggründe für die Revision der ERG. Zentral ist weiter, dass sich die ERG in einer internationalen Konkurrenzsituation befindet: „Weil alle Konkurrenzländer ihre Exportwirtschaft mit staatlichen Exportrisikoversicherungen bei der Absicherung nicht-marktfähiger Risiken unterstützen, kann auch die Schweiz nicht umhin, eine wirksame Exportversicherung zur Verfügung zu halten. Ein Verzicht ...[...]...würde einen erheblichen Wettbewerbsnachteil für die schweizerischen Exporteure bedeuten." (EVD 2003:5). Der Handlungsspielraum der ERG wird primär durch internationale Abkommen und Organisationen bestimmt, deren Ziel es ist, internationale Standards für alle staatlichen Exportrisikoagenturen zu

[55] Mit dem Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens wird das im EVD dafür zuständige Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) bis im zweiten Quartal des Jahres die Auswertungen vornehmen. Die Botschaft des Bundesrates wird im Sommer erfolgen und der revidierte Gesetzesvorschlag in der Herbst- oder Wintersession dem Erstrat im Parlament vorgelegt. Vorgesehen ist, dass das neue ERVG auf Ende 2005 in Kraft tritt (Interview Schärer 2004).

definieren. Wichtig sind insbesondere das Subventionsverbot der WTO[56], die Kreditstandards der Berner Union[57] sowie die verschiedenen Vereinbarungen innerhalb der OECD[58], die unter anderem auch Umweltrichtlinien enthalten. Oberstes Ziel der internationalen Vereinbarungen ist es, durch ungleiche Versicherungsstandards hervorgerufene Wettbewerbsnachteile zu vermeiden. Die Frage nach Sozial- und Umweltstandards spielt in der internationalen Diskussion eine untergeordnete Rolle. Aus diesem Grund haben zahlreiche NGOs unter dem Namen „ECA-Watch" 1996 gemeinsam eine Kampagne lanciert, um sich für bessere Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards, eine bessere Transparenz der Entscheidprozesse und bessere Massnahmen zur Bekämpfung der Korruption bei den ECAs einzusetzen. Im Mai 2000 unterzeichneten 347 NGOs aus 45 Ländern die *Jakarta Declaration For Reform of Official Export Credit and Investment Insurance Agencies*, die sich in erster Linie an die Regierungen der OECD Länder richtet und diese zu Reformen bei den staatlichen ERG Agenturen auffordert (ECA Watch 2000).

b) Aktive Rolle des Parlaments (H 1.2)

Bei der Unterstützung umstrittener Grossprojekte durch die ERG übt das Parlament traditionellerweise eine aktive Kritik- und Kontrollfunktion aus. So wurden in den vergangenen Jahren verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht, die den Bundesrat auf ökologische, soziale und menschenrechtliche Probleme der durch die ERG unterstützten Grossprojekte hinweisen und verbindliche Richtlinien für Menschenrechte, Korruptionsbekämpfung u.a. forderten[59]. Auch anlässlich der Revision des ERG-Gesetzes reichte SP-Nationalrat Remo Gysin ein

---

[56] Gemäss WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen gelten staatliche Programme für Exportrisikogarantien oder -versicherungen zu Prämiensätzen, die nicht ausreichen, um langfristig die Betriebskosten und -verluste zu decken, als verbotene Subventionen (EVD 2003:8).

[57] Die Berner Union ist eine Vereinigung der staatlichen und privaten Kreditversicherer aus ca. 50 Ländern. Sie strebt die Akzeptanz von Grundsätzen und Disziplin bei der Einhaltung von Kreditbedingungen im internationalen Handel an (z.B. Definition von Beginn und maximaler Dauer von Rückzahlungsperioden). Zudem sollen Erfahrungen ausgetauscht, Expertise gefördert und gewisse Empfehlungen erlassen werden, damit keine wettbewerbsverzerrenden Handels- oder Finanzierungsvorteile ausgenützt werden können (EVD 2003:8).

[58] Die seit 1978 bestehende Vereinbarung zwischen 30 Ländern im Rahmen der OECD soll Wettbewerbsverzerrungen infolge staatlicher Unterstützung von Exportkrediten verhindern. Die Vereinbarung enthält Richtlinien für die staatliche Unterstützung von mittel- und langfristigen Exportkrediten wie die Regelung von Mindestanzahlungen, maximale Rückzahlungsfristen, eine Länderrisikoklassenfinanzierung mit Mindestprämien, die Mindestverzinsung staatlicher Exportkredite, Umweltrichtlinien sowie Verfahren bei der Verletzung der Regeln (EVD 2003:9).

[59] Z.B: Motion Aeppli (2000): „Bekämpfung der Korruption bei Exportkrediten und -garantien"; Petition Aeppli (2000): „Exportrisikogarantie für Grossprojekte in Indonesien"; Interpellation Gysin (2002): „Exportrisikogarantie für das umstrittene Staudammprojekt Bujagali in Uganda"; Anfrage Fehr (2003): „Drei-Schluchten-Projekt in China. Umsiedlungsprojekt, Menschenrechtsverletzungen und Exportrisikogarantie"; Postulat Gysin (2003): „Revision der Exportrisikogarantie. Berücksichtigung von menschenrechtspolitischen Aspekten"; Motion Donzé (2003): „Exportförderung. Ethische Grundsätze"

Postulat ein, welches von 27 Mitgliedern des Nationalrates (21 SP, 6 Grüne) unterzeichnet wurde. Darin fordert er die Berücksichtigung menschenrechtlicher Kriterien im neuen Gesetz, den Einsitz der für Menschenrechtsfragen zuständigen Verwaltungseinheit im neuen Verwaltungsrat der SERV und eine bessere Zugänglichkeit der SERV-Dokumente für die Öffentlichkeit (Gysin 2003a). Wie andere Parlamentsvertreter, die in der Vergangenheit Vorstösse zur ERG hinsichtlich ökologischer, sozialer, menschenrechtlicher Aspekte lanciert haben, steht auch Gysin in einem regelmässigen Austausch mit NGOs, welche er als Experten bei der Ausarbeitung seiner Vorstösse einbezieht und die ihm Informationen über kritische Projekte zukommen lassen (Interview Gysin 2004). In verschiedenen Fällen wurden die Parlamentarier auch von NGO-Vertretern angegangen, um parlamentarische Vorstösse zu kritischen ERG-Projekten einzureichen. Fast alle parlamentarischen Vorstösse, welche die ERG im Zusammenhang mit Menschenrechtsfragen kritisierten, stammten von der SP. Bei Fragen der ERG sei es allerdings immer wieder gelungen, breite Koalitionen zu schmieden (Interview Gysin 2004).

Auf der anderen Seite sind die Interessen der Wirtschaft im Parlament insbesondere durch die FDP und die CVP sehr gut vertreten. So geht auch die Forderung nach einem Ausbau der ERG auf einen parlamentarischen Vorstoss von Johann Schneider Amman, FDP-Nationalrat und Verwaltungsratspräsident von Swissmem (siehe Kapitel 12.4d) zurück, und wurde von 33 weiteren Parlamentsmitgliedern (21 FDP, 6 CVP und 6 SVP) mitunterzeichnet.

c) Engagement der Zivilgesellschaft für bessere Regulierungen (H 1.3)

Wie einleitend erwähnt, engagieren sich NGOs und Entwicklungsorganisationen bereits seit den 1960er Jahren für eine bessere Berücksichtigung von entwicklungspolitischen Grundsätzen und Menschenrechten bei der Vergabe von ERG–Garantien. Aktivste Schweizer NGO ist die Erklärung von Bern (EvB), die seit Jahren eine eigenständige Kampagne zu öffentlichen Finanzinstitutionen führt, die Entwicklungen kritisch beobachtet und an die Öffentlichkeit trägt. Die Forderungen der EvB werden von einer breiten Koalition von Schweizer NGOs und Entwicklungsorganisationen unterstützt. Kernforderung der EvB ist die Reform der ERG, die Einführung verbindlicher Umwelt- und Sozialstandards für die Prüfung und Bewilligung von ERG-Garantien zur Verbesserung der aussenpolitischen Kohärenz (EvB 2002:7).

Die NGOs und Entwicklungsorganisationen begrüssen in der Vernehmlassung allgemein die Integration der aussenpolitischen Ziele im neuen Gesetzesentwurf sowie die vorgesehene

institutionelle Neupositionierung. Sie fordern aber eine schärfere Formulierung der im neuen Gesetzesvorschlag vorgesehenen Berücksichtigung der aussenpolitischen Grundsätze sowie die explizite Aufführung der Ziele im Gesetzestext. Auch fordern sie, dass die Zusammensetzung des Verwaltungsrates im Gesetz festgehalten wird, wobei mindestens je ein Vertreter einer NGO, des EDA (DEZA, PA IV) und der Gewerkschaften Einsitz haben soll. Darüber hinaus fordern sie auch, dass der Einfluss des EDA bei der Prüfung von Garantieanträgen und insbesondere bei Kohärenzfragen gestärkt wird und die Mitwirkung des EDA explizit im Gesetzestext festgehalten wird. Je nach Hintergrund betonen die NGOs eine bessere Berücksichtigung von Umweltanliegen, Menschenrechten oder entwicklungspolitischen Grundsätzen. Allgemein fordern sie ausserdem eine bessere Transparenz bei der Vergabe von ERG-Garantien. Die EvB fordert weiter die Einführung eines qualifizierten und partizipativen Verfahrens zur Güterabwägung und verbindliche Bewertungskriterien zur Prüfung der Kohärenz für Grossprojekte ab fünf Millionen Franken, welche gemeinsam zwischen NGOs, der Zivilgesellschaft, der ERG und der Privatwirtschaft ausgehandelt werden (EvB 2002:11). Die Einführung des privaten Käuferrisikos wird von den NGOs und Entwicklungsorganisationen durchwegs abgelehnt.[60]

Obwohl verschiedene NGOs und Entwicklungsorganisationen eine Vernehmlassung eingereicht haben, schätzen sie ihren Einfluss auf diesem Weg als nicht sehr gross ein (Interview Eberlein 2004). Wichtiger seien die informellen Kontakte und der Informationsaustausch mit den Parteien und Parlamentsfraktionen. So versuche man, bei allen Parteien und der Verwaltung direkt über Anliegen zu informieren und über persönliche Beziehungen Einfluss zu nehmen. „Wir müssen bereits im Vorfeld der parlamentarischen Debatte signalisieren, dass wir am Thema arbeiten" (Interview Eberlein 2004). Auch wenn die meisten Kontakte informeller Natur seien, habe sich die Zusammenarbeit und der Zugang zu Verwaltung und Parteien in den vergangenen Jahren deutlich verbessert. „Ich stelle vermehrt einen Übergang von einer Konfrontations- hin zu einer Dialogkultur fest" (Interview Eberlein 2004). Besonders wichtig werde die Einflussnahme der NGOs aber erst, wenn der Bundesrat dem Parlament die definitive Botschaft vorgelegt habe (Interview Eberlein 2004). Einen zentralen Stellenwert hat auch die Öffentlichkeitsarbeit. Im Zusammenhang mit der ERG wendet sich die EvB regelmässig über die Medien an die Öffentlichkeit. Diese

[60] Sie äussern insbesondere ordnungspolitische Bedenken, da die Ausdehnung der SERV auf private Käuferrisiken eine allgemeine Fehlentwicklung der OECD-Länder sei und dem Grundsatz der Wettbewerbsliberalisierung absolut widerspreche. Sie weisen dabei vor allem auf die Schwierigkeit bei der Prüfung der Bonität von Privatpersonen hin und zweifeln angesichts der Erfahrungen anderer Länder an der Eigenwirtschaftlichkeit der ERG. „Wir erwarten vom Bund, dass er öffentliche Interessen wahrt und die Steuerzahler vor unnötigen finanziellen Risiken schützt" (vgl. dazu Vernehmlassung EvB 2004, Pro Natura 2004)

Medienkontakte hätten sich über die Jahre dahingehend etabliert, dass die EvB bei Fragen rund um die ERG von den grossen Tageszeitungen regelmässig konsultiert werde (Interview Eberlein 2004). Obwohl die Zeitungen die Informationen der EvB in ihre Berichterstattung einbeziehen, werde es aber oftmals unterlassen, die EvB explizit zu erwähnen (Interview Eberlein 2004). Verschiedene Entwicklungsorganisationen und NGOs haben ihre Stellungnahmen zur Revision des ERG-Gesetzes auch auf dem Internet veröffentlicht.[61]

Um ihren Forderungen Gehör zu verschaffen, sind internationale Netzwerke und Koalitionen für die NGOs zentral. So setzt sich die EvB als Teil von ECA Watch auf OECD-Ebene ebenfalls für soziale und ökologische Standards, bessere Transparenz und die Mitsprache der NGOs ein. Der europäische Teil des NGO-Netzwerkes trifft sich jährlich zweimal in Paris, gleichzeitig mit den Treffen der beiden OECD-Exportkredit-Arbeitsgruppen. Bei Konsultationen mit den Arbeitsgruppen bringen sie ihre Anliegen in die offiziellen OECD-Gesprächsrunden ein. Dass soziale und ökologische Anliegen bei den offiziellen Verhandlungen überhaupt zum Thema geworden sind, ist primär auf das Engagement der NGOs zurückzuführen (Interview Eberlein 2004 und Schärer 2004, Telefongespräch Tiefenauer 2004). Im Dezember 2003 hat die OECD eine neue Empfehlung zur Prüfung der Umweltauswirkungen von Projekten verabschiedet, die laut OECD „verbindlicher" sei als deren Vorgängerin (OECD 2003). Während die NGOs auf internationaler Ebene die revidierten Richtlinien als zu vage kritisieren und weitere Revisionsbemühungen fordern, setzen sie sich auf nationaler Ebene dafür ein, dass die neuen Richtlinien wirksam umgesetzt werden (Interview Eberlein 2004). Dass die nationalen Aktivitäten stark auf den internationalen aufbauen, zeigen auch die Forderungen der EvB bei der ERG-Gesetzesrevision, welche zum grössten Teil den Forderungen von ECA Watch bezüglich der OECD-Arrangements entsprechen. Ausserdem fordern die NGOs auch den Bundesrat regelmässig dazu auf, sich bei den Verhandlungen im Rahmen der OECD für die geforderten Revisionen einzusetzen (Interview Eberlein 2004).[62]

d) Engagement der Privatwirtschaft gegen verstärkte Regulierungen (H 1.4)

Für die Schweizerische Exportwirtschaft – insbesondere für die Maschinen-, Elektro-, und Metallindustrie (MEM) und die Chemiebranche – ist die Abdeckung des privaten Käuferrisikos durch die ERG ein zentrales Anliegen. Für die MEM-Industrie ist die ERG das wichtigste bestehende

[61] vgl. *AG der Hilfswerke:* http://www.swisscoalition.ch/deutsch/pagesnav/T.htm (8.06.2004); *Erklärung von Bern*: http://www.evb.ch/index.cfm?page_id=2647 (8.06.2004).

[62] Anlässlich der revidierten Umweltrichtlinien haben die AG der Hilfswerke und die EvB die Schweiz in einem gemeinsamen Positionspapier dazu aufgefordert, sich für weitere Revisionen einzusetzen. (EvB, AG Hilfswerke 2003)

Exportförderungsinstrument: 70 Prozent der ERG-Kredite entfallen auf sie (Swissmem 2003). Die Gesetzesrevision ist denn auch in erster Linie auf die Forderung der Wirtschaft und insbesondere der MEM-Industrie zurückzuführen. Als Vorstandspräsident von Swissmem, dem Dachverband der Maschinen-, Elektro-, und Metallindustrie, forderte FDP-Nationalrat Johann N. Schneider-Amman im Oktober 2000 in einer Motion, dass die Exportrisikogarantie auch das private Delkredere-Risiko absichert (Ammann 2000), worauf das EVD eine Gesamtrevision des Gesetzes beschloss.

Für die Wirtschaftsverbände (Swissmem, economiesuisse) steht die Förderung des Wirtschaftsstandortes Schweiz und die Erhaltung von Arbeitsplätzen klar im Vordergrund der Gesetzesrevision (economiesuisse 2003b). Dass die entwicklungspolitischen Grundsätze durch die aussenpolitischen Ziele ersetzt werden sollen, nehmen die meisten Verbände in der Vernehmlassung stillschweigend zur Kenntnis. Die stark involvierten Verbände (Swissmem, ecnomiesuisse) machen jedoch unmissverständlich klar, dass soziale und ökologische Standards bereits heute genügend berücksichtigt werden, und fordern, „dass bei der Berücksichtigung der aussenpolitischen Ziele die bisherige Praxis umgesetzt wird" (Swissmem 2003:5). Der aussenpolitische Auflagenprozess dürfe nicht soweit führen, dass die Effektivität und die Effizienz der ERG gefährdet werde (Telefongespräch Tiefenauer 2004). Sie argumentieren in diesem Zusammenhang auch, dass die Schweiz bereits jetzt eine Vorreiterrolle bezüglich Umweltstandards spiele. „Schweizer Standards müssen international kompatibel sein, sonst sind unsere Unternehmen im Wettbewerb klar benachteiligt" (Telefongespräch Tiefenauer 2004).

Im Gegensatz zu den NGOs und den Entwicklungsorganisationen fordern die Wirtschaftsverbände keine gesetzlich definierte Zusammensetzung des SERV-Verwaltungsrates. Allerdings betonen sie in der Vernehmlassung, dass sie davon ausgehen, dass im Verwaltungsrat kredit- und versicherungstechnische Kompetenzen sowie die Kompetenzen der Exportindustrie vertreten sein werden. Wie Swissmem auf Anfrage sagt, werde der Einsitz von NGOs nicht grundsätzlich abgelehnt. „Es kommt in erster Linie darauf an, wie die Interessen gewichtet sind" (Telefongespräch Tiefenauer 2004). Die Wirtschaft verfügt traditionell über sehr gute Beziehungen zu Regierung und Verwaltung. Dies verdeutlicht auch der neue Gesetzesentwurf, an dem die Wirtschaftsverbände beteiligt waren (Telefongespräch Tiefenauer 2004) und der allen relevanten Interessen der Wirtschaft Rechnung trägt. Auch für die Wirtschaftsverbände sind die Medien ein wichtiges Instrument, um für ihre Forderungen in der Öffentlichkeit Unterstützung zu finden. So hat Swissmem in den vergangenen zwei Jahren eine regelrechte Medienoffensive lanciert, indem

der Verband zahlreiche öffentliche Veranstaltungen (Jahreskonferenzen, Generalversammlungen, u.a.) zum Anlass genommen hat, um sich bei den Medien Gehör für die Forderung nach der Abdeckung des privaten Käuferrisikos zu schaffen. Da es sich bei der ERG um ein sehr komplexes Thema handle, brauche es sehr viel Informations- und Aufklärungsarbeit. „Wir versuchen in erster Linie, mittels konkreter Fallbeispiele von Unternehmen an die Öffentlichkeit zu gelangen" (Telefongespräch Tiefenauer 2004). Ausserdem haben die am stärksten involvierten Verbände (economiesuisse, Swissmem, SGCI) zahlreiche Dokumentationen, Stellungnahmen oder Vernehmlassungen auf dem Internet publiziert.

e) Existenz von Zielkonflikten (H 1.5)

Vergleicht man die Argumentation der Wirtschaftsverbände und der wirtschaftsnahen Parteien (FDP, CVP) mit den Positionen der NGOs, Entwicklungsorganisationen und linken Parteien, so zeigen sich sehr deutliche Interessenkonflikte. So begrüssen die Wirtschaftsverbände die Revision der ERG und insbesondere die Ausweitung auf das private Käuferrisiko, wobei sie primär auf die Stärkung der Schweizer Exportwirtschaft und insbesondere der KMU sowie die Sicherung von Arbeitsplätzen in der Schweiz verweisen. Hauptargument ist, dass Schweizer Unternehmen ohne „gleich lange Spiesse" im internationalen Markt einen erheblichen Wettbewerbsnachteil erleiden würden (Vernehmlassung economiesuisse 2004). Obwohl die staatliche Unterstützung privater Wirtschaftstätigkeiten nicht dem liberalen Credo entspreche, komme die Schweiz angesichts der internationalen Situation zum aktuellen Zeitpunkt nicht umhin, das private Käuferrisiko zu versichern (Vernehmlassung economiesuisse 2004). Demgegenüber kritisieren linke Parteien, Arbeitnehmerverbände, NGOs und Entwicklungsorganisationen, dass die Übernahme privater Geschäftsrisiken durch den Staat einer Subvention der Wirtschaft auf Kosten der Steuerzahler gleichkomme. Ausserdem argumentieren sie, dass die aussenpolitischen Interessen bei der ERG bereits bisher ungenügend berücksichtigt worden seien und wirtschaftliche Interessen in der Praxis immer stärker gewichtet worden seien. „Mit einer Ausweitung der Versicherung auf private gewinnorientierte Geschäftspartner würde diese unerwünschte Tendenz noch verstärkt" (Vernehmlassung SP 2004). Gerade hinsichtlich der Exporte in Entwicklungs- und Transitionsländer komme der Einhaltung der aussenpolitischen Ziele oberste Priorität zu. So kritisiert die AG der Hilfswerke auch, dass die ERG die Implikationen der Garantievergaben für die Volkswirtschaften und die öffentliche Schuldtragfähigkeit armer Länder in keiner Weise berücksichtige (Vernehmlassung AG Hilfswerke 2004). Obwohl auch die SVP gegen eine Ausweitung der ERG auf das PKR ist, stehen ihre Argumente in starkem Kontrast zu den anderen Gegnern. Sie argumentiert,

dass die Exportrisikoversicherung privatwirtschaftlich betrieben werden soll, um wirtschaftsfeindlichen Dirigismus zu vermeiden, wobei sie gerade die Forderung nach der aussenpolitischen Verträglichkeit von Versicherungsgeschäften als Beispiel für die negativen Auswirkungen staatlicher Exportrisikoversicherungen erwähnt (Vernehmlassung SVP 2004).

Trotz der grundsätzlichen Zielkonflikte bezüglich des PKR wird die Ausweitung der entwicklungspolitischen Grundsätze auf die aussenpolitischen Ziele von beiden Seiten akzeptiert. Während linke Parteien, NGOs, Entwicklungsorganisationen und Gewerkschaften die Ausweitung explizit begrüssen, akzeptieren die weniger involvierten Wirtschaftsverbände die Ausweitung kommentarlos[63],. Auch die Verbände, welche die Interessen der ERG-Hauptnutzniesser vertreten, akzeptieren „diese Entwicklung" (Vernehmlassung Economiesuisse 2004). Bei der Frage der Umsetzung gehen die Vorstellungen der beiden Seiten jedoch stark auseinander. So wehren sich die Wirtschaftsverbände explizit gegen eine verschärfte Auflagenpolitik. Sie betonen, dass sie die bisherige Praxis als genügend erachten und dass diese mit dem neuen Gesetz beizubehalten sei (Vernehmlassungen Swissmem 2004 und Economiesuisse 2004). Die ERG sei klar ein Instrument der Wirtschaftsförderung und kein Instrument der Entwicklungspolitik. Eine verstärkte Auflagenpolitik gefährde erneut die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen und stelle damit das Instrument der ERG in Frage (Telefongespräch Tiefenauer 2004). Im Gegensatz zu den Wirtschaftsverbänden erachten linke Parteien, NGOs, Entwicklungsorganisationen und Gewerkschaften die im Gesetzesentwurf enthaltene Formulierung als ungenügend und fordern eine zwingendere Formulierung als lediglich die Berücksichtigung der aussenpolitischen Ziele[64]. Dabei fordern sie, dass die Ziele explizit unter den Grundsätzen der Geschäftsführung (Art. 6 SERVG) aufgeführt werden und bei der Umsetzung stärker berücksichtigt werden. Hinsichtlich der Umsetzung stellen die NGOs zahlreiche Forderungen, wobei sie in erster Linie ihren spezifischen Interessen Ausdruck verleihen: So fordert beispielsweise der Gewerkschaftsbund, dass Garantien nur für Länder gewährt werden sollen, welche die Kernarbeitsnormen der ILO ratifiziert haben, während Pro Natura die Ratifikation der wichtigsten Umweltkonventionen und Amnesty International die Achtung der Menschenrechte aufführt. Ausserdem fordert die AG der Hilfswerke, dass die SERV nur Versicherungen abschliesst, welche keine absehbaren direkten oder indirekten Folgen auf die Schuldenfähigkeit eines Landes hat oder nicht absehbar zu einer illegitimen Schuld

[63] Mit Ausnahme der SVP wird die Integration der aussenpolitischen Ziele in keiner der untersuchten Vernehmlassungen angefochten.

[64] Im Gegensatz zur Berücksichtigung fordert die EvB folgende Formulierung: Die SERV soll nicht im Widerspruch zu den aussenpolitischen Grundsätzen der Schweiz handeln (Vernehmlassung EvB 2004).

führt (vgl. Kapitel 9.6.1). Ausserdem solle die SERV systematisch über den Inhalt der *OECD-Leitsätze* informieren (Vernehmlassung Schweizerischer Gewerkschaftsbund 2004). Im Falle von Umsiedlungen und anderen Risiken sollen die Rechte und Ansprüche der Betroffenen anerkannt werden. Waffen, Kriegsmaterialien und andere Rüstungsgüter seien explizit von der Versicherung auszuschliessen (Vernehmlassung SP 2004).

f) Departementsübergreifende Behandlung (H 1.6)

Als Instrument zur Schaffung und zum Erhalt von Arbeitsplätzen und zur Förderung der Aussenwirtschaft ist die ERG als selbstständiger Fonds des Bundes beim SECO im EVD angesiedelt. Dementsprechend war es auch das SECO, das das neue Gesetz ausarbeitete und die Revision der bestehenden Bestimmungen vornahm. Im Rahmen eines verwaltungsinternen Konsultationsprozesses hatten alle interessierten Stellen die Möglichkeit, ihre Forderungen und Anregungen einzubringen.[65] Die Berücksichtigung der aussenpolitischen Grundsätze wurde vom SECO von Anfang an ins Gesetz aufgenommen. „Die Ausweitung der Entwicklungsklausel auf die aussenpolitischen Ziele war nichts anderes als eine staatspolitische Aufdatierung" (Interview Schärer 2004). Materiell stelle die Integration der Ziele nichts Neues dar, mache sie jedoch gegen aussen transparent (Interview Schärer 2004). In der Praxis der ERG würden die aussenpolitischen Ziele bereits jetzt in die Beurteilung einbezogen und Zielkonflikte transparent gemacht. Dies sei insbesondere bei grossen Staudammprojekten der Fall, bei denen es jeweils zu grossen Umsiedlungen komme. Man bemühe sich von Seiten des SECO in diesen Fällen darum, dem Bundesrat eine möglichst breite Informationsgrundlage zu bieten. So gebe es beispielsweise auch die Vereinbarung, dass bei kritischen Projekten jeweils eine Anhörung der NGOs stattfinde. Auf die definitive Güterabwägung des Bundesrates habe man jedoch keinen Einfluss (Interview Schärer 2004).

Die Verankerung der aussenpolitischen Grundsätze wurde insbesondere von verschiedenen Departementen und Abteilungen des EDA (PA IV / DEZA) sehr begrüsst (Interview Pachoud 2004, Telefongespräch Peter 2004). Im erklärenden Bericht weist das SECO explizit daraufhin, dass gemäss Verfassung keine Hierarchie zwischen den Zielsetzungen der auswärtigen Angelegenheiten und der Aussenwirtschaftspolitik bestehen (EVD 2003:9). Im Falle von Zielkonflikten sei deshalb

[65] Wichtig war auch die Mitwirkung von beratenden Experten, die namhaft an der Ausarbeitung des Gesetzes beteiligt waren. Auch die ERG-Kommission und einzelne darin vertretene Wirtschaftsverbände waren an der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs beteiligt

eine Interessensabwägung vorzunehmen, wobei die zur Beurteilung eines Geschäfts nötigen Informationen bei den Gesuchstellern mit Fragebogen erhoben werden (vgl. Kapitel 12.2). Die Fragebogen böten eine genügende Grundlage zur Beurteilung, ob ein Geschäft umweltsensitiv sei oder nicht (Interview Schärer 2004). Wird ein Projekt als heikel eingestuft, werden zusätzliche Interessengruppen und Experten beigezogen. Diese Ausführungen zeugen vom Bemühen, eine möglichst breite Informationsgrundlage zu schaffen, wobei die Fragebogen allerdings keine verpflichtenden Standards beinhalten, die der Gesuchsteller zu berücksichtigen hat. Auch verweisen die Ausführungen grundsätzlich auf die bisherige Praxis und sehen keine zusätzlichen Massnahmen zur Verbesserung der Kontrolle und der Interessensabwägung vor. Im Gegensatz zum Bericht liefert der Gesetzestext keinerlei Hinweise auf eine departementsübergreifende Zusammenarbeit – was bei normalen Geschäfte mit der Entscheidautonomie der SERV begründet werden kann. Bei Fällen von besonderer Tragweite (oft Staudammprojekte) hält der Gesetzesentwurf unter Art. 33 SERVG jedoch explizit fest, dass der Bundesrat auf Antrag des zuständigen Departements der SERV Anweisungen über die Gewährung einer Versicherungsdeckung erteilen kann. Da mit dem zuständigen Departement das EVD gemeint ist, steht es alleine in der Kompetenz des SECO, darüber zu befinden, ob ein Geschäft dem Bundesrat zum Entscheid zu unterbreitet werden soll oder nicht – alle anderen Departemente werden im Gesetz nicht erwähnt.

g) Interesse der Medien und der Öffentlichkeit (H 1.7)[66]

Insbesondere in den grossen Tageszeitungen der Schweiz ist die ERG ein Thema, das trotz seiner Komplexität regelmässig Beachtung findet. Betrachtet man die Medienberichterstattung der vergangenen Jahre hinsichtlich der thematischen Schwerpunktsetzung, so lassen sich dabei markante Gewichtsverlagerungen erkennen. Vom Juni 2000 bis im Sommer 2002 stand die Kritik an der Rolle der ERG im Zusammenhang mit sozial, ökologisch und menschenrechtlich umstrittenen Grossprojekten im Vordergrund der Berichterstattung. Das Agenda-Setting ging dabei in erster Linie von der EvB aus, die mittels Pressemitteilungen, in einem öffentlichen Brief an Bundesrat Deiss und über die Veröffentlichung von Gutachten starke Kritik an einzelnen von der ERG unterstützten Projekten ausübte. Auf die wirtschaftlichen Aspekte der ERG wurde in dem Zusammenhang kaum eingegangen. Erwähnung fand allerdings der positive Rechnungsabschluss der (in der Vergangenheit meist defizitären) ERG sowie die Forderung der Schweizer Industrie

[66] Eine ausführliche Zusammenstellung der Berichterstattung findet sich in Kapitel 14.1.

(Swissmem) nach der Deckung des privaten Käuferrisikos im Sommer 2001. Im Sommer 2002 vollzog sich in der ERG-Berichterstattung ein eklatanter Wechsel. Menschenrechtliche Aspekte wurden fast vollständig durch wirtschaftliche Fragen abgelöst. Im Zentrum stand das rückläufige Wirtschaftswachstum und die brisante Finanzlage des Bundes, wobei die ERG insbesondere im Hinblick auf erhöhte Sparanforderungen an den Bund kritisch unter die Lupe genommen wird. Dabei häufen sich aber auch die Forderungen der Wirtschaftsverbände und des Bundesrates nach der Abdeckung des privaten Käuferrisikos, welches angesichts der schlechten Wirtschaftslage zur erneuten Ankurbelung der Schweizer Exportindustrie beitragen solle. Die Berichterstattung basiert dabei primär auf dem Agenda-Setting von Swissmem, die ihrer Forderung nach der Erweitung der ERG auf das Private Käuferrisiko bei jeder sich bietenden Gelegenheit Ausdruck verleiht. Berichtet wird auch über die Unterstützung der Industrie durch Bundesrat Deiss, welcher in erster Line auf die schwierige Lage der KMU verweist. Der Zeitungssommer 2003 gehörte fast ausschliesslich der Frage, ob die Swiss durch die ERG unterstützt werden soll.

Während die Berichterstattung zur ERG bis Ende 2003 fast ausschliesslich durch Externe bestimmt wurde, nimmt die eigenständige Berichterstattung erst mit der Revision der ERG überhand, wobei es in vielen Medien zu ausführlichen Analysen und (fast durchwegs kritischen) Kommentaren kommt. Im Vordergrund der Berichterstattung stehen ordnungspolitische Bedenken und die Kritik an der ERG als verstecktes und selektives Subventionierungsinstrument des Bundes. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass trotz der vorangehenden Sensibilisierung der Medien für die soziale, ökologische und menschenrechtliche Problematik der ERG entsprechende Fragen im Zusammenhang mit der Gesetzesrevision kaum noch eine Rolle spielen. Bei der Berichterstattung zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens finden diese Fragen lediglich in zwei (Bund, TA) der sechs berichtenden Zeitungen Eingang.[67] Alle anderen (NZZ, BZ, BaZ, Aargauer Zeitung) gehen ausschliesslich auf ökonomische Fragen (Problem der Eigenwirtschaftlichkeit, selektive Subventionen für die Exportwirtschaft etc.) ein. Die Schlussphase der Berichterstattung (bis Ende März 2004) ist wieder primär durch ein externes Agenda-Setting dominiert, wobei verschiedene Handelskammern, Regierungsräte und Parteien ihre Positionen in der Öffentlichkeit bekannt

[67] Der „Bund" beginnt seinen Artikel mit dem Verweis, dass die ERG in der Vergangenheit in erster Linie im Zusammenhang mit umstrittenen Staudammprojekten in die Medien kam - geht aber in der Folge nicht weiter darauf ein (Bund 20.11.03) Der Tages Anzeiger geht anhand eines Fallbeispiels auf die Problematik der aussenpolitischen Kohärenz ein, beschränkt sich im Anschluss aber ausschliesslich auf die ökonomischen Aspekte der Gesetzesrevision. Ausserdem zitiert er Christine Eberlein von der EvB – die ebenfalls ordnungspolitische Bedenken gegenüber der ERG äussert (TA 20.11.03).

geben. Auch hier spielen soziale und ökologische Fragen oder die Problematik der aussenpolitischen Kohärenz keine Rolle.

12.4 Revision des ERG-Gesetzes als Mittel zur Rückgewinnung staatlicher Steuerungsfähigkeit

a) Staatliche Akteure nutzen aussenpolitische Instrumente zur besseren Einflussnahme auf TNU (H 2.1)

Im aktuellen Stadium des Entscheidungsprozesses lässt sich diese Hypothese nicht abschliessend beantworten. Die folgenden Ausführungen beziehen sich deshalb vor allem auf den im Oktober 2003 vom SECO veröffentlichten Gesetzesentwurf und auf die Informationen aus den Interviews. Hinsichtlich der stärkeren Kontrolle der Unternehmen werden vor allem die soziale und ökologische Kontrolle untersucht. Auf eine verstärkte ökonomische Kontrolle wird nur am Rande eingegangen.

Wie in der Gesetzesrevision vorgesehen, soll die ERG von einem unselbstständigen Fonds in ein selbstständiges öffentliches Unternehmen (öffentlich-rechtliche Anstalt) umgewandelt werden. Die Verselbstständigung soll die Professionalität und Kooperation erleichtern, wobei die SERV weitgehend autonom und nach fachlichen Kriterien geführt wird (EVD 2003). Während in den bisherigen Bestimmungen Geschäfte ab einem bestimmten Betrag durch die Bundesverwaltung und den Bundesrat entschieden werden mussten, soll die SERV in Zukunft eine grössere autonome Entscheidkompetenz haben als die heutige ERG-Kommission. Zur Wahrung der Bundesinteressen werden die von der SERV zu erbringenden Leistungen gesetzlich definiert und legitimiert. Damit kommt der Gesetzesgrundlage eine zentrale Bedeutung zu und zeugt von den Bemühungen des Bundes, seine Steuerungsfähigkeit beizubehalten. Die zentralen Auflagen für die SERV sind in den Grundsätzen der Geschäftspolitik (Art.6 SERVG) definiert und umfassen die Eigenwirtschaftlichkeit, die Subsidiarität der staatlichen Leistungen gegenüber privaten Angeboten, die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die Berücksichtigung der aussenpolitischen Ziele. „Jede Weiterentwicklung des Instrumentariums und der Regelungen der ERG hat die vier Zielauflagen zu berücksichtigen." (EVD 2003:10). Damit bekräftigt die Gesetzesvorlage den eindeutigen Willen, die aussenpolitischen Interessen im Rahmen der Exportversicherung zu stärken und die Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik zu verbessern. Allerdings sieht das Gesetz keinerlei Massnahmen und Verfahren vor, welche die Berücksichtigung der aussenpolitischen Interessen gewährleisten könnten. Der erklärende Bereicht hält lediglich fest, dass die Berücksichtigung der aussenpolitischen Grundsätze in der Regel projekt- und prozessbezogen durch die Organe der

SERV erfolgt. Eine möglichst breite Zusammensetzung des SERV-Verwaltungsrates als wichtigste Entscheidinstanz ist jedoch nicht gesetzlich festgehalten. Im Gegenteil wird dem Bundesrat die Entscheidautonomie bei der Wahl des Verwaltungsrates zugesprochen, wobei die fachliche Eignung zur Führung des Exportversicherungsgeschäfts im Vordergrund steht (EVD 2003:42).

Ein weiteres Beispiel dafür, dass die aussenpolitischen Ziele neben der grundsätzlichen Bestimmung im Gesetz kaum Eingang finden, sind die vorgesehenen Informationspflichten. Zwar hält der erklärende Bericht zu Art. 6 SERVG fest, dass die SERV die für den Entscheid notwendigen Informationen zur aussenpolitischen Verträglichkeit von Projekten bei den Gesuchstellern per Fragebogen einholt (EVD 2003:30). Bei Fällen von besonderer politischer, sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Tragweite (beispielsweise bei Exportleistungen an grosse Staudämme) werden zusätzliche Informationen durch die zuständigen bundesinternen Stellen und externe Interessenvertretungen eingeholt (EVD 2003:30-31). Unklar bleibt dabei allerdings, wer die zuständigen Bundesstellen und die externen Interessenvertretungen sind: Anstelle eines definierten Konsultationsverfahrens lässt der Bericht auch weitgehend offen, wer an der Informationsbeschaffung auf welche Weise beteiligt sein soll. Deutlich wird in den Ausführungen nur, dass das EVD (und damit das SECO) als zuständiges Departement für die Informationsbeschaffung bei heiklen Fällen zuständig ist – was wiederum einer eher zentralistischen Vorgehensweise entspricht. Neben der Informationsbeschaffung durch die SERV sieht der revidierte Gesetzesvorschlag auch eine verstärkte Melde- und Prüfpflicht durch den Exporteur vor (Art.16 SERVG) [68]: „Die Person, die eine Versicherung abschliessen will, beziehungsweise der Versicherungsnehmer, müssen die zur Beurteilung des Exportgeschäfts sowie zur Abwicklung des Versicherungsgeschäfts nötigen Angaben liefern und sie überprüfen lassen" (EVD 2003:54). In seinen Ausführungen geht der erklärende Bericht aber lediglich auf ökonomische Aspekte ein. Eine verstärkte Informationspflicht des Gesuchstellers betreffend entwicklungs-, aussen- und umweltpolitischen Fragen wird nicht erwähnt.

Während das Gesetz die Ziele, Zielauflagen und Grundsätze der Exportversicherung definiert, ist es anschliessend der Bundesrat, „der in seiner Eignerstrategie zur ERG verdeutlichen muss, wie die Zielauflagen zu verstehen sind." (EVD 2003:10). Ausserdem ist der Bundesrat wie erwähnt alleine

[68] Die umfassende Informationspflicht wird insbesondere mit der Schwierigkeit der Informationsbeschaffung begründet, die mit der Ausweitung auf private Schuldner für die ERG-Geschäftsstelle nicht mehr alleine lösbar ist. Der Umfang und der Inhalt der Informationspflicht wird vom Bundesrat in der Verordnung detailliert festgelegt .

für die Wahl und Abberufung der Organe der SERV zuständig und kann über den maximalen Umfang der Versicherungsverpflichtungen sowie über Versicherungen von besonderer Tragweite entscheiden (EVD 2003:16). Diese Bestimmungen machen deutlich, dass der Bundesrat neben der SERV nach wie vor die zentrale Entscheidinstanz ist und mit erheblichen Kompetenzen ausgestattet ist. Ausserdem wird dem Bundesrat die Kompetenz zugesprochen, in heiklen Fällen gegen den Willen der SERV zu entscheiden. Obwohl die SERV als öffentlich-rechtliche Anstalt ausgelagert wurde, hat der Bundesrat demnach nach wie vor ein grosses Interesse daran, seine Steuerungsfähigkeit beizubehalten. Allerdings stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob die erhöhte Entscheidkompetenz des Bundesrates alleine effektiv die Wahrung der Bundesinteressen gewährleisten kann. Wie ausgeführt, sind die Bundesinteressen nicht nur sehr vielfältig, sondern auch durch zahlreiche Zielkonflikte gekennzeichnet. Eine effektive Wahrung der Bundesinteressen wäre demnach auch in diesem Fall nur durch den Einbezug aller relevanten Interessen (z.B. durch die entsprechenden Departemente der Bundesverwaltung) gewährleistet. Demgegenüber wird dem Bundesrat die alleinige Entscheidkompetenz zugesprochen, die auf einer persönlichen Güterabwägung beruht und nicht öffentlich gemacht wird (Interview Schärer 2004). Der Bundesrat muss demnach keinerlei Rechenschaft darüber ablegen, welche Kriterien er zur Beurteilung beigezogen hat und wie die einzelnen Interessen gegeneinander abgewogen wurden.

Obwohl das Gesetz explizit auf die Wahrung der aussenpolitischen Interessen verweist, zeigen die erwähnten Beispiele, dass von Seiten des Bundesrates und des EVD keine Verfahren definiert wurden, die Wahrung der aussenpolitischen Kohärenz gesetzlich sicherstellen. Vielmehr scheint von EVD und Bundesrat ein Interesse zu bestehen, die Umsetzung so offen wie möglich zu lassen. Obwohl ein möglichst schlankes Gesetz durchaus legitim ist, ist nicht ersichtlich, weshalb ausschliesslich die Kompetenzen des Bundesrates und des SECO explizit im Gesetz festgelegt werden sollen. Ausserdem hat der Bundesrat die im bisherigen Gesetz festgelegte Berücksichtigung der entwicklungspolitischen Grundsätze dahingehend interpretiert, dass die von der ERG unterstützen Projekte nicht mit Projekten der Schweizer Entwicklungshilf*e* in Konflikt geraten dürfen (Interview Schärer 2004). Diese sehr enge Auslegung der entwicklungspolitischen Grundsätze lässt vermuten, dass der Bundesrat ökonomische Interessen klar höher gewichtet und die entwicklungspolitischen Grundsätze nicht als reales Ausschlusskriterium erachtet.

b) Zivilgesellschaftliche Akteure nutzen aussenpolitische Instrumente zur besseren Kontrolle von TNU (H 2.2)

Wie die Forderungen der NGOs und Entwicklungsorganisationen deutlich machen (vgl. Kapitel 12.3c), haben sie ein grosses Interesse daran, die Kontrolle über die TNU im Rahmen der Exportrisikoversicherung zu verstärken. So fordern sie nicht nur verbindliche Umwelt- und Sozialstandards, sondern auch partizipative Verfahren und mehr Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit, um diese Kontrolle zu gewährleisten. Dabei machen die NGOs und Entwicklungsorganisationen deutlich, dass sie allgemein wenig Vertrauen in die Behandlung der Geschäfte durch die zuständigen Stellen (EVD / SECO) und den Bundesrat haben. „Der Bundesrat ist sehr wirtschaftsfreundlich und hat ökonomische Interessen bislang immer höher gewichtet als ökologische und soziale" (Interview Eberlein 2004). Deshalb wehre man sich dagegen, dass der Bundesrat bei heiklen Geschäften eine umfassende Entscheidkompetenz haben soll, zumal dieser von der tatsächlichen Problematik des Versicherungsgeschäftes oft sehr weit entfernt sei (Vernehmlassung EvB 2004). Die EvB fordert deshalb, dass ausschliesslich der Verwaltungsrat der SERV (und nicht das SECO) nach Konsultation mit allen betroffenen Bundesstellen, sowie externen Interessenvertretungen dem Bundesrat die Geschäfte von besonderer Tragweite unterbreiten kann (Vernehmlassung EvB 2004).[69]

Im Gegensatz zu der sehr offenen Formulierung im Gesetzesentwurf fordern die NGOs und die Entwicklungsorganisationen die explizite Ausformulierung der aussenpolitischen Interessen, die gesetzliche Festlegung des Verwaltungsrates sowie festgelegte Verfahren im Falle einer Güterabwägung. Grund dafür ist, dass sie den gesetzlichen Grundlagen eine grosse Bedeutung beimessen, um auf den Verlauf der nachfolgenden Konkretisierungen durch den Bundesrat Einfluss nehmen zu können. „Werden gewisse Massnahmen und Richtlinien nicht bereits auf Gesetzesstufe verankert, besteht die Gefahr, dass der Bundesrat in der Verordnung und der Eignerstrategie nur ungenügend auf entsprechende Forderungen eingeht" (Interview Eberlein 2004). Ausserdem können die extensiven Forderungen auch dahingehend interpretiert werden, dass die NGOs versuchen, sich so oft wie möglich in die Diskussion einzubringen und damit die anderen Interessengruppen stärker für ihre Anliegen zu sensibilisieren.

[69] Auch die Wirtschaftsverbände kritisieren die übergeordnete Entscheidkompetenz des Bundesrates und fordern, dass der SERV eine umfassende Entscheidkompetenz zugesprochen wird.

Die gesetzliche Grundlage ist nur ein Weg, über den die NGOs versuchen, Einfluss auf die ERG und auf die verbesserte Kontrolle der TNU zu nehmen. Ebenso wichtig sind die direkten Kontakte mit der ERG-Geschäftsstelle, wobei sich die Zusammenarbeit in den vergangenen Jahren stark intensiviert hat. Wie Eberlein sagt, bringe die EvB ihre Anliegen im Rahmen der operativen Tätigkeiten regelmässig in die Diskussion ein. Ausserdem werde die EvB zunehmend auch von der ERG konsultiert (Interview Eberlein 2004). So sei beispielsweise die Publikation von Aufträgen über 10 Mio. Sfr. auf dem Internet auf Anregung der EvB eingeführt worden, welche auch an der Überarbeitung des Umwelt- und Entwicklungsfragebogens beteiligt gewesen sei. Weiter habe die EvB bewirken können, dass sich die ERG-Geschäftsstelle bei der Vergabe von Krediten teilweise an den von der Weltbank definierten Standards zur Vergabe von ERG-Krediten orientiert, welche als bisher progressivste Richtlinien gelten und auch Umwelt- und Sozialstandards enthalten (Interview Eberlein 2004). Auch finden seit drei Jahren jährlich ein bis zwei Konsultationen der ERG-Geschäftsstelle mit allen interessierten NGOs statt, an denen diese ihre Anliegen anbringen können. „Das Problem ist weniger die Zusammenarbeit mit der ERG-Geschäftsstelle, sondern vor allem die oberen Entscheidgremien (Verwaltung, Bundesrat), die über die Vergabe von Garantien bei grösseren Projekte entscheiden und sich dabei vor allem an den Interessen der Wirtschaft orientieren" (Interview Eberlein 2004). Deshalb komme der gesetzlichen Verankerung von partizipativen Entscheidprozessen und einer transparenten Güterabwägung eine besondere Bedeutung zu (Interview Eberlein 2004).

c) Staatliche Akteure bevorzugen die Kontrolle gegenüber der Selbstverpflichtung der Wirtschaft (H 2.3)

Wie unter 12.4a erwähnt, hat die Kontrolle der Versicherungsgeschäfte mit der Ausweitung auf das PKR an Bedeutung gewonnen. Zur Erhöhung der Professionalität soll die ERG zwar in eine öffentlich-rechtliche Anstalt ausgegliedert werden, muss sich jedoch an die vom Bundesrat verfasste Eignerstrategie halten. Inwiefern die Eignerstrategie auf soziale und ökologische Anforderungen eingehen wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu beantworten. Fest steht lediglich, dass einzelne Wirtschaftsverbände bereits in ihrer Vernehmlassung beantragt haben, dass die interessierten Verbände vor der Verordnung zum ERVG und der weiteren allgemeinen Bestimmungen zur Exportrisikoversicherung anzuhören seien (Vernehmlassung Swissmem 2004). Da die Wirtschaftsvertreter bezüglich sozialer und ökologischer Standards explizit die bisherige Praxis beibehalten wollen, werden sie versuchen, ihre Forderung im Rahmen der weiteren Bestimmungen durchzusetzen. Dass sie damit nicht auf grossen Widerstand stossen, zeigt der

erklärende Bericht zum revidierten Gesetzesvorschlag, der trotz der gesetzlichen Erweiterung auf die aussenpolitischen Ziele bei der Umsetzung auf die bisherige Praxis eingeht. Bei den im Gesetzesentwurf vorgesehenen verstärkten Informations- und Sorgfaltspflichten werden ökologische und entwicklungspolitische (oder andere aussenpolitisch relevante) Informationen nicht erwähnt. Damit macht der Gesetzesentwurf deutlich, dass das Interesse an einer gesetzlich festgehaltenen, verstärkten Kontrolle zur Zeit nicht besteht.

Allerdings darf beim Verweis auf die bisherige Praxis nicht vergessen werden, dass sich diese in den vergangenen Jahren in verschiedener Weise verbessert hat. So hat die ERG die aussenpolitische Verträglichkeit als Zielauflage bereits seit 2002 in ihrem Leitbild verankert und die einzelnen Ziele explizit aufgeführt. Ausserdem geht das Leitbild zumindest ansatzweise auch auf die Frage der Umsetzung ein.[70] Auch zur Verbesserung der Transparenz und der Partizipation sowie hinsichtlich sozialer und ökologischer Standards sind in den vergangenen Jahren verschiedene Massnahmen getroffen worden. Zur Öffnung des Entscheidungsprozesses und zur besseren Berücksichtigung von sozialen, ökologischen und entwicklungspolitischen Aspekten hat insbesondere der Einsitz der Gewerkschaften und der DEZA in die ERG-Kommission beigetragen (Interviews Schärer 2004, Eberlein 2004, Telefongespräch Peter 2004, Silberschmidt 2004). „Bei der ERG herrscht heute eine offene Dialogkultur" (Telefongespräch Peter 2004). Wie erwähnt, finden regelmässige Konsultationen mit den NGOs statt, bei denen auch über die Beurteilung von Projekten gesprochen wird, die als problematisch eingestuft werden (Telefongespräch Peter 2004). Zur Verbesserung der Transparenz werden alle von der ERG unterstützten Projekte, die einen Lieferwert von über 10 Mio. SFr. aufweisen, unter Einwilligung des Gesuchstellers auf der ERG-Website publiziert (bewilligte und beantragte Projekte). Seit Inkrafttreten des Korruptionsstrafrechts müssen Exporteure in Entwicklungs- und Transitionsländer auch eine Anti-Korruptionsdeklaration unterzeichnen (ERG 2002c).[71] Weiter beachtet die ERG die Umweltrichtlinien der OECD, die regelmässig überarbeitet und verbessert werden. Bei Projekten,

[70] „Die ERG zieht auch die aussenpolitischen Ziele in den Bereichen Entwicklung, Menschenrechte, Demokratie, friedliches Zusammenleben der Völker und Umwelt in Betracht, soweit sie mit ihnen bei ihren Geschäften in Berührung kommt. Aus Gründen der Effektivität und Effizienz wird jedes der Ziele in erster Linie mit den dazu bestehenden spezifischen Instrumenten verfolgt. Soweit im Rahmen der ERG Friktionen mit anderen Politikbereichen auftreten, werden die Interessen im Hinblick auf den Entscheid sichtbar gemacht, gewichtet und gegeneinander aufgewogen (ERG 2002a)

[71] Bei Verdacht auf Korruption oder Bestechung veranlasst die ERG entsprechende Abklärungen. Liegen Beweise erst nach erteilter Garantie vor, kann die Garantie widerrufen oder die Vergütung eines geltend gemachten Schadens widerrufen werden. In schweren Fällen kann ein befristeter Ausschluss von zukünftigen Garantiegewährungen in Betracht gezogen werden (ERG 2004).

die Staudämme betreffen, werden die Empfehlungen der „World Commission on Dams" als Diskussionsgrundlage miteinbezogen. (Telefongespräch Peter 2004). All dies habe dazu beigetragen, dass die Entscheidgrundlage heute viel umfassender sei. „Fälle wie Illisu oder das Drei-Schluchten-Projekt würden heute anders gehandhabt" (Telefongespräch Peter 2004).

d) Internationale Lösungen werden bevorzugt (H 2.4)

Diese Hypothese lässt sich sowohl im Hinblick auf das ERG-Gesetz als Ganzes aber auch hinsichtlich der Forderung nach der besseren Regulierung der Unternehmen eindeutig bestätigen. Sowohl der Anstoss für die Gesetzesrevision wie auch die Auflagen werden durch internationale Entwicklungen und bestehende internationale Vereinbarungen bestimmt (siehe 12.3.a). So ist die internationale Wettbewerbsfähigkeit als eine der vier Zielauflagen der SERV explizit im Gesetz festgehalten. Dies setze voraus, dass Inhalte und Preise konkurrierender ausländischer Exportversicherungen mitberücksichtigt werden (EVD 2003:10). Umwelt und Sozialstandards müssen international abgesprochen werden, um den Wettbewerb nicht zu verzerren und die Schweizer Unternehmen nicht durch höhere Auflagen zu benachteiligen (Interview Schärer 2004). So verweist das Gesetz darauf, dass sich die SERV in internationalen Organisationen und Vereinigungen aktiv für die Weiterentwicklung der fachtechnischen Regulierungen und Absprachen einsetzen soll (Art. 7 Abs. 2 SERVG).

Auch die NGOs und die Wirtschaft bevorzugen internationale Standards. Während die Wirtschaftsvertreter in erster Linie mit dem Internationalen Wettbewerb argumentieren, geht es den NGOs primär um ein internationales Regelwerk, das insbesondere auch die Anliegen der betroffenen Bevölkerung im Süden anerkennt. Ausserdem fordert die EvB, dass sich die Schweiz auf der Ebene der OECD für bessere Standards, mehr Transparenz und pluralistische Entscheidprozesse bei den staatlichen ERGs einsetzt.

12.5 Zusammenfassung und Interpretation der Ergebnisse

12.5.1 Strukturelemente einer Neuen Aussenpolitik

Betrachtet man die Akteure, Interessen, Entscheidungsprozesse und Themen, die im Rahmen der ERG-Gesetzesrevision eine Rolle gespielt haben, lassen sich verschiedene Elemente erkennen, die auf eine neue Form von Aussenpolitik schliessen lassen. Allerdings deutet der neue Gesetzesentwurf auch darauf hin, dass traditionelle Vorstellungen der Aussenpolitik vor allem in Bezug auf die Kompetenzen des Bundesrates nach wie vor bestehen.

Die Verankerung der aussenpolitischen Grundsätze in der neuen Schweizer Exportrisikoversicherung (SERV) ist ein deutliches Zeichen für eine Neue Aussenpolitik, bei der ökonomische Interessen nicht mehr losgelöst von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen betrachtet werden können. Die aussenpolitischen Ziele sind Ausdruck eines neuen Aussenpolitikverständnisses per se, indem sie auf die zentralen gesellschaftlichen Probleme auf internationaler Ebene eingehen und Aussenpolitik als Interessenwahrung und als Wahrnehmung von Verantwortung in einer zusammenwachsenden Welt betrachten (Bundesrat 2000). Dabei hält der erklärende Bericht explizit fest, dass auf Ebene der Verfassung keine Hierarchie zwischen den aussenpolitischen Zielen und der Aussenwirtschaft bestehen, weshalb bei der Verfolgung der einen Ziele die anderen mit zu berücksichtigen seien und im Falle von Zielkonflikten eine Güterabwägung vorzunehmen sei (EVD 2004:9). Entgegen den Befunden von Kälin, dass aussenwirtschaftspolitische Fragen bislang kaum in einen expliziten Zusammenhang mit den aussenpolitischen Zielen gebracht worden seien (vgl. Kapitel 7.2.6), wird im Rahmen der neuen SERV der direkte Zusammenhang zwischen Aussenwirtschaftshilfe und den aussenpolitischen Zielen gesetzlich festgelegt. Diese Verknüpfung wird von allen Seiten (mit Ausnahme der SVP) unabhängig des politischen Standpunktes akzeptiert. Ein deutliches Zeichen dafür, dass auch wirtschaftliche Akteure und wirtschaftsfreundliche Parteien heute anerkennen, das gesellschaftliche und wirtschaftliche Fragen nicht mehr unabhängig voneinander betrachtet werden können (vgl. Kapitel 4.1). Deutlich wird dabei aber auch, dass hinsichtlich der Umsetzung nach wie vor grosse Zielkonflikte bestehen. Während die Vertreter der Wirtschaft die Beibehaltung der bisherigen Praxis fordern und sich gegen eine verschärfte Auflagenpolitik wehren, fordern linke Parteien und Interessensvertreter verbindlichere Richtlinien, eine bessere Kontrolle und mehr Transparenz bei der SERV. Diese Positionen widerspiegeln die grundsätzliche Haltung gegenüber Fragen der Unternehmensverantwortung: Während sich Wirtschaftsvertreter primär für mehr Selbstverantwortung einsetzen, fordern NGOs und Entwicklungsorganisationen eine bessere gesetzliche Regulierung und Kontrolle der Wirtschaft (siehe Kapitel 4.2). Ausserdem betonen die NGOs und die Entwicklungsorganisationen die Interessen und Rechte der betroffenen Bevölkerung, während Wirtschaftsvertreter nationale Wirtschaftsinteressen in den Vordergrund stellen. Beide Seiten versuchen allerdings, ihre Interessen als gesellschaftliche Interessen zu legitimieren –die Wirtschaft mit dem Wirtschaftswachstum und dem Erhalt von Arbeitsplätzen in der Schweiz, die NGOs mit der nachhaltigen Entwicklung der Weltgesellschaft.

Ein deutliches Zeichen für eine Neue Aussenpolitik ist auch, dass der nationale Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung der ERG primär durch internationale Entwicklungen, Organisationen und Abkommen bestimmt wird: Auch hinsichtlich der Sozial- und Umweltstandards verweist das EVD in der Botschaft auf das Engagement der SERV im Rahmen internationaler Organisationen und Gremien und verweist darauf, dass unterschiedliche Standards zu Wettbewerbsverzerrungen führen würden. Da die wegweisenden Entscheide auf internationaler Ebene gefällt werden, sind internationale Organisationen auch für die NGOs und Entwicklungsorganisationen zentral. So setzen sie sich über ihre internationalen Netzwerke innerhalb der OECD für Reformen der ECAs ein und fordern auch den Bundesrat dazu auf, sich im Rahmen der OECD für eine Verbesserung von Standards, Kontrollmechanismen und Transparenz einzusetzen (EvB 2003b).

Untersucht man den Politikformulierungsprozess der ERG-Gesetzesrevision hinsichtlich der involvierten Akteure und Entscheidungsprozesse, so zeigt sich entgegen der Befunde von Klöti (vgl. Kapitel 7.2.2 und 7.2.3) ein relativ pluralistisches Bild: Der Prozess wird nicht nur durch Regierung und Verwaltung bestimmt, sondern auch von Parlament und Interessensvertretungen, die versuchen, auf den Politikformulierungsprozess aktiv Einfluss zu nehmen. So geht die Gesetzesrevision einerseits auf einen parlamentarischen Vorstoss (Motion Schneider-Ammann) zurück und wird andererseits durch weitere Vorstösse gezielt zu beeinflussen versucht (Postulat Gysin). Zudem haben parlamentarische Vorstösse, welche die ethische Verträglichkeit der ERG betreffen, in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. Auch die Interessengruppen können sich bereits im Politikformulierungsprozess einbringen. Wie der Gesetzesentwurf verdeutlicht, haben die Vertreter der Wirtschaftsinteressen namhaft am Entwurf mitgewirkt. Demgegenüber versuchen die Entwicklungsorganisationen und NGOs über Parlamentarier, durch Kampagnen und gezielte Öffentlichkeitsarbeit den Prozess indirekt zu beeinflussen. Ausserdem sind sie international sehr gut vernetzt und verfügen über gute Informationen betreffend entsprechender Entwicklungen in anderen Ländern und auf internationaler Ebene. Insgesamt verfolgen die NGOs eine klare Doppelstrategie, indem sie sich nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene (OECD) für bessere Standards und die Revision der Exportrisikoagenturen einsetzen. Auch innerhalb der Verwaltung findet unter der Federführung des SECO ein departementsübergreifender Konsultationsprozess statt. Da dieser Prozess allerdings dem verwaltungsinternen Usus entspricht, ist diesem Befund nicht allzu viel Gewicht beizumessen. Wichtiger ist in diesem Zusammenhang, dass die Verankerung der aussenpolitischen Ziele in der

neuen Gesetzesvorlage als „staatspolitische Aufdatierung" (Interview Schärer 2004) durch das SECO erfolgt ist, was den bereits angesprochenen Gesinnungswandel bei Vertretern der Wirtschaft noch verdeutlicht.

Trotz der von Blum und Gysin konstatierten „stiefmütterlichen Behandlung aussenpolitischer Themen" (vgl. Kapitel 7.2.4), findet die ERG in der Berichterstattung der grossen Schweizer Tageszeitungen regelmässig Eingang. Das Agenda-Setting erfolgt jedoch meist durch Externe. Dies zeigt sich insbesondere daran, dass zwischen den Jahren 2000 und 2002 die Berichterstattung zu problematischen Staudamm- und Infrastrukturprojekten überwogen hat, was primär auf die aktive Medienarbeit der Entwicklungsorganisationen (und vor allem der EvB) zurückzuführen ist. Demgegenüber dominieren in der Berichterstattung zur ERG ab Ende des Jahres 2002 die wirtschaftlichen Aspekte, was auf die Informationsarbeit der an der Revision interessierten Wirtschaftsverbände (v.a. Swissmem) zurückzuführen ist. Erst mit der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens wird die eigenständige Berichterstattung wichtiger, wobei die Zeitungen verschiedene Analysen und (kritische) Kommentare veröffentlichen. Behandelt werden dabei fast ausschliesslich ökonomische und ordnungspolitische Aspekte, während Menschenrechtsfragen und die Integration der aussenpolitischen Ziele ins neue Gesetz kaum erwähnt werden. Daraus lässt sich schliessen, dass die soziale, ökologische und menschenrechtliche Problematik der ERG nur bei externem Agenda Setting in die Medien gelangt und von den Journalisten nicht eigenständig thematisiert wird.

Während vorangehende Prozesse durchaus als eine Neue Aussenpolitik interpretiert werden können, lässt der neue Gesetzesentwurf auch verschiedene Elemente erkennen, die eher einem traditionellen Verständnis von Aussenpolitik entsprechen. Auffällig ist zunächst einmal die hohe Stringenz der Gesetzesvorlage mit den Forderungen der Wirtschaftsverbände im Vorfeld der Revision, was den traditionell guten Zugang der Verbände zu Verwaltung und Regierung verdeutlicht. Da die ERG primär ein Instrument der Wirtschaftsförderung ist, lässt sich diese starke Einflussnahme auf eine gewisse Weise rechtfertigen. Es stellt sich allerdings die in der Debatte zentrale Frage, wie sich die staatliche Übernahme von privaten Risiken rechtfertigen lässt, was der liberalen Haltung und den Privatisierungsbemühungen der Wirtschaft eigentlich grundsätzlich widerspricht. Angesichts des hohen finanziellen Risikos, welches zuletzt die Steuerzahler betrifft, stellt sich auch die Frage der gesellschaftlichen Legitimität der Vorlage.

Sehr traditionell mutet auch die umfassende Entscheidkompetenz des Bundesrates an, der nicht nur die Verordnung und die Eignerstrategie der SERV definiert, sondern bei heiklen Fällen auf Antrag des zuständigen Departements (EVD) in eigener Kompetenz gegen den Vorschlag der SERV entscheiden kann. Die Konsultation anderer Departemente oder externer Interessengruppen wird im Gesetzestext nirgendwo erwähnt. Ausserdem werden keinerlei Kriterien erwähnt, nach denen der Bundesrat seine Entscheide fällen und gegenüber dem Parlament oder Öffentlichkeit rechtfertigen muss. Problematisch ist dies vor allem deshalb, weil erfahrungsgemäss gerade die heiklen Fälle Zielkonflikte zwischen wirtschaftlichen und aussenpolitischen Interessen hervorrufen. Gerade in diesen Fällen soll der Entscheid aber weiterhin dem Bundesrat und dem SECO vorbehalten sein.

12.5.2 Rückgewinnung staatlicher Steuerungsfähigkeit

Zur Erhöhung der Professionalität und der Kooperation soll die ERG in eine öffentlich-rechtliche Anstalt ausgegliedert werden – womit der Bund einen Teil seiner Entscheidkompetenz abgibt. Allerdings verdeutlicht die neue Kompetenzzuordnung auch, dass der Bundesrat nach wie vor ein erhebliches Interesse an der staatlichen Kontrolle der Versicherungsgeschäfte hat – was angesichts des hohen finanziellen Risikos durchaus legitim ist. So ist der Bundesrat gemäss Gesetzesvorschlag für die Wahl der Organe der SERV und die Formulierung der Eignerstrategie zuständig und kann in heiklen Fällen gegen den Antrag der SERV entscheiden, wenn ihm das Geschäft durch das SECO weitergeleitet wurde. Die hohe Entscheidkompetenz des Bundesrates wird insbesondere mit der Wahrung der Bundesinteressen begründet. Allerdings sieht das Gesetz keinerlei Kriterien oder Verfahren vor, die die Berücksichtigung der verschiedenen Interessen – mittels partizipativer Verfahren – gewährleisten könnte. Auch bestehen bei heiklen Fällen keinerlei Vorgaben, wonach der Bundesrat seinen Entscheid öffentlich zu begründen hat. Gerade bei der Beurteilung von heiklen Fällen (erfahrungsgemäss Staudammprojekte), bei denen ein partizipativer Entscheidprozess zur Wahrung der Kohärenz von grosser Bedeutung wäre, soll der Bundesrat gemäss Gesetzesvorlage alleine im stillen Kämmerchen einen Entscheid fällen können. Dieses Verfahren deutet auf eine sehr traditionelle Sichtweise der Aussenpolitik.

Der Entscheidungsprozess verdeutlicht auch die unterschiedliche Haltung der Wirtschaftsvertreter und der NGOs hinsichtlich der staatlichen Steuerungsfähigkeit. Die Forderungen der NGOs zielen insgesamt darauf ab, dass der Gesetzestext überall wo möglich auf soziale und ökologische Aspekte, eine verbesserte Transparenz und die Definition der zuständigen Stellen und

Interessengruppen eingeht. Im Gegensatz dazu verweisen die Wirtschaftsverbände darauf, dass sie im Rahmen der folgenden Konkretisierungen angehört werden wollen. Während die NGOs der formalen Gesetzesgrundlage zur verbesserten Steuerungsfähigkeit enormes Gewicht beimessen, vertrauen die Wirtschaftsverbände auf ihren Einfluss bei den nachgeordneten Konkretisierungen. Sowohl Wirtschaftsvertreter als auch NGOs sind jedoch gegen die hohe Entscheidkompetenz des Bundesrates und fordern, dass die Beurteilung der Geschäfte alleine bei der SERV liegt.

Trotz fehlender gesetzlicher Grundlagen haben sich die Berücksichtigung internationaler Standards, eine bessere Transparenz und partizipative Konsultationsmechanismen bei der ERG-Geschäftsstelle in den letzten Jahren stark verbessert. So hat die ERG die Wahrung der aussenpolitischen Kohärenz und die damit einhergehenden Prozesse und Verfahren in ihrem Leitbild bereits seit dem Jahre 2002 explizit aufgeführt. Wie ausgeführt, haben sich Transparenz, Entscheid- und Informationsgrundlagen sowie der Einbezug von sozialen und ökologischen Standards in den vergangenen Jahren laufend verbessert. Die Integration der Standards erfolgte jeweils bei entsprechenden Beschlüssen auf internationaler Ebene (v.a. innerhalb der OECD) (Telefongespräch Silberschmidt 2004). Daran zeigt sich, dass Verbesserungen nicht alleine von der gesetzlichen Grundlage abhängen, sondern primär durch internationale Entwicklungen und der täglichen Zusammenarbeit der verschiedenen Interessengruppen bestehen. Daraus entwickelt sich nicht nur ein gewisses Vertrauensverhältnis, sondern auch ein besseres Verständnis für die Probleme und Sachzwänge der „anderen Seite" (Interview Eberlein 2004). Trotz der offenen Formulierung im neuen Gesetz kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die neuen Bestimmungen nicht hinter den Status Quo zurückfallen werden.

Je konkreter die Probleme sind, desto einfacher ist es, gemeinsam nach möglichen Wegen zu suchen. Während auf der grundsätzlich politischen Ebene nach wie vor grosse Zielkonflikte bestehen, hat eine Annäherung auf der praktischen Ebene stattgefunden. Damit zeigt das Beispiel der ERG auch, dass eine bessere Steuerungsfähigkeit nur möglich ist, wenn alle relevanten Interessen in die jeweiligen Entscheidungsprozess miteinbezogen werden. Werden gewisse Interessen ausgeschlossen, besteht die Gefahr, dass diese über andere Mittel (z.B. über öffentlichen Druck) versuchen, den Prozess zu blockieren. Wie vorangehende Ausführungen zeigen, versuchen private Akteure und das Parlament heute verstärkt, auf Entscheidungsprozesse rund um die ERG Einfluss zu nehmen. Vor diesem Hintergrund muss auch die neue Gesetzesvorlage noch einmal überdacht werden. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, ob die Wahrung der

Bundesinteressen alleine durch die hohe Entscheidungskompetenz des Bundesrates gewährleistet werden kann. Gerade weil die ERG zunehmend auch gesellschaftliche Interessen berücksichtigen muss, sind heutige Entscheidungsprozesse durch eine starke thematische Ausweitung und damit durch eine Zunahme von Zielkonflikten gekennzeichnet. Deshalb sind Entscheide nur dann gesellschaftlich legitim, wenn alle relevanten Interessen in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden und die Abwägung der einzelnen Interessen transparent gemacht wird. Obwohl solche Entscheidungsprozesse komplexer und damit auch langwieriger sind als zentrale Entscheidungskompetenzen, sind sie letzten Endes die Basis der gesellschaftlichen Legitimation politischer Entscheide. Langfristig gedachte staatliche Steuerungsfähigkeit basiert letztendlich auf dessen Fähigkeit des gesellschaftlichen Interessensausgleichs und nicht auf der Entscheidungsautonomie einzelner.

13 Schlussfolgerungen

13.1 Übersichtsdarstellung der zentralen Befunde

Vor den abschliessenden Schlussfolgerungen sollen im Sinne einer Übersicht noch einmal tabellarisch die zentralen Befunde zu den beiden untersuchten Fallstudien dargestellt werden.

Tabelle 4: Zusammenfassung der zentralen Befunde

	UNO-Konvention	**ERG-Gesetzesrevision**
H 1: Unternehmensverantwortung als Teil einer neuen Schweizer Aussenpolitik		
H 1.1 Internationalisierung	++	++
H 1.2 Aktives Parlament	++ (Motion Gysin und weitere zahlreiche Motionen und Postulate)	++ (Zahlreiche Motionen und Postulate)
H 1.3 Zivilgesellschaftliche Akteure	++ (Durch NGOs lanciert)	+ (Versuch der Einflussnahme)
H 1.4 Wirtschaftliche Akteure	+ / - (keine Stellungnahmen)	++
H 1.5 Existenz von Zielkonflikten	+ (Relativer Grundkonsens bei Instrumenten, aber Uneinigkeit bezüglich Federführung)	+ (Allgemeine Akzeptanz der AP-Grundsätze im Gesetz, Zielkonflikt zwischen Beibehaltung des Status Quo und Verstärkung der Kontrolle)
H 1.6 Departementsübergreifende Zusammenarbeit	++ (Departementsübergreifende Beantwortung)	+ (Federführung SECO, Konsultation anderer Departemente)
H 1.7 Medieninteresse / Öffentlichkeit	+ (Berichterstattung aber kein eigenständiges Agenda Setting)	+ (Berichterstattung betreffend MR nimmt ab)
H 2 Rückgewinnung staatlicher Steuerungsfähigkeit		
H 2.1 Einflussnahme des Staates über AP Instrumente	+ (Zahlreiche AP Aktivitäten, aber keine klar definierte Strategie, neu auch Multi-Stakeholder-Initiativen)	+ (Bundesrat wahrt Bundesinteressen, aber kein partizipatives Verfahren zur Kontrolle der AP Grundsätze)

H 2.2 Einflussnahme der NGOs über AP Instrumente	+ (Auch direkte Instrumente zur Einflussnahme auf Unternehmen)	+ (Auch direkte Zusammenarbeit mit der ERG)
H 2.3 Kontrolle des Staates über AP Instrumente	+/- (Keine Vorreiterrolle der Schweiz bei der Verrechtlichung von Initiativen)	+ /- (Noch offen, Beibehaltung der bisherigen Praxis bei AP Grundsätzen)
H 2.4 Internationale Lösungen werden bevorzugt	++ (von allen Seiten)	++ (von allen Seiten)

++ Trifft vollumfänglich zu + Trifft teilweise zu +/- Keine Aussage - Trifft nicht zu

13.2 Schlussfolgerungen

Im Rahmen dieser Arbeit hat sich sehr deutlich gezeigt, dass die Frage der Unternehmensverantwortung in der Politik, der Wirtschaft und der Gesellschaft in den vergangenen Jahren stark an Bedeutung gewonnen hat. Etwas pauschal könnte man sogar behaupten, dass sie eine der grossen Fragen des 21. Jahrhunderts per se ist, indem sie die Debatte um eine neue Aufgabenverteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft im Kern berührt. Eine Neuverteilung von Aufgaben und Pflichten ist notwendig geworden, weil mit der Globalisierung eine Machtverlagerung von der nationalen auf die internationale Ebene und von politischen auf private Akteure stattgefunden hat – womit auch die Verantwortlichkeiten neu definiert werden müssen. Oder wie es Messner und Nuscheler (1977:345ff.) formulieren:

„Das eigentlich neue am Projekt von Global Governance ist die Akzeptanz geteilter Souveränitäten durch **Übertragung von Handlungskompetenzen** auf lokale, regionale und globale Organisationen zur Lösung von Problemen, die Nationalstaaten nicht mehr im Alleingang lösen können...[...]...der Staat muss traditionelle Aufgaben abgeben, um seine Steuerungsfähigkeit zu stärken. Er wird zum **Interdependenzmanager**, der zwischen sich überlagernden Politikfeldern, z.B. Wirtschaft und Umwelt, und gesellschaftlichen Akteuren und Interessen vermittelt; zum **Moderator**, der Such – und Lernprozesse initiiert, forciert und überwacht; zum **Impulsgeber**, der gegen Partikularinteressen wichtige Debatten und Anpassungsprozesse in Gang setzt; und vor allem zur **gesellschaftlichen Integrationsinstanz**, um zentrifugalen Kräften entgegenzuwirken.

Bewusstseinswandel als Grundlage für eine neue Aufgabenteilung

Die Frage der Unternehmensverantwortung ist eines der besten Beispiele dafür, dass bei Gesellschaft, Wirtschaft und Staat ein Bewusstseinswandel stattfindet, welcher die Grundlage für eine Neuverteilung globaler Aufgaben ist. Wurden gesellschaftliche und wirtschaftliche Fragen bis

vor wenigen Jahren noch als voneinander unabhängige Sphären betrachtet, so wird die Verknüpfung wirtschaftlicher Tätigkeiten mit gesellschaftspolitischen Fragen heute zunehmend von allen Seiten anerkannt. So hat die Integration der aussenpolitischen Ziele in die SERV beispielsweise auch von Wirtschaftsseite her kaum Widerstand provoziert. Wie auch in den Interviews deutlich wurde, haben Unternehmen insbesondere aufgrund des zunehmenden Drucks von NGOs, Medien und Öffentlichkeit erkannt, dass es letzten Endes in ihrem (Image-)Interesse ist, ihre Verantwortung gegenüber der Gesellschaft wahrzunehmen. Mit Corporate Social Responsibility hat die Wirtschaft gar ein eigenes Konzept geschaffen, das die Selbstverantwortung der Unternehmen gegenüber der Gesellschaft stärken soll. Dabei zeigt sich aber auch, dass CSR als Schlagwort zwar sehr populär ist, bei der Frage nach der Umsetzung von CSR jedoch nach wie vor viele Fragen offen sind. Auch hier lassen sich Ansätze einer neuen Rollenkonzeption erkennen: Multi-Stakeholder-Initiativen wie der Global Compact zeigen, dass Unternehmen auch bereit sind, mit Staat und Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten, um ihren Bemühungen die notwendige Glaubwürdigkeit verleihen – allerdings nur auf freiwilliger Basis.

Doch auch NGOs und Entwicklungsorganisationen haben ihre Haltung gegenüber den Wirtschaftsakteuren teilweise modifiziert. Obwohl sie an ihren Grundsätzen festhalten und sich weiter gegen die Übermacht der Wirtschaft im Rahmen der Globalisierung und für eine bessere Regulierung der Unternehmen einsetzen, sind viele von einem einseitigen Konfrontationskurs abgekommen. So hat sich im Rahmen der Interviews gezeigt, dass stereotype Feindbilder heute einem relativ differenzierten Bild von wirtschaftlichen Akteuren gewichen sind, wobei sehr wohl zwischen sozialverantwortlichen Unternehmen und „schwarzen Schafen" unterschieden wird. Wie das Beispiel der ERG verdeutlicht hat, suchen die NGOs auch zunehmend den Dialog und den direkten Kontakt mit den Unternehmen und wenden sich nicht mehr ausschliesslich über öffentliche „Naming and Shaming"-Kampagnen gegen sie – auch wenn diese nach wie vor ein wichtiges Instrument sind, um den Druck auf die Unternehmen aufrechtzuerhalten. Ausserdem besteht auch von Seiten der NGOs und der Entwicklungsorganisationen her zunehmend die Bereitschaft, mit Unternehmen im Rahmen von Multi-Stakeholder-Initiativen oder Public Private Partnerships zusammenzuarbeiten.

Anzeichen für einen Bewusstseinswandel zeigen sich auch bei Bundesrat und Verwaltung. So hat beispielsweise die DEZA als staatliche Entwicklungshilfeorganisation in diesem Jahr ein Positionspapier zur Zusammenarbeit mit dem Privatsektor erarbeitet. Auf der anderen Seite sieht das SECO,

das primär die Interessen der Wirtschaft vertritt, die Integration der aussenpolitischen Ziele inzwischen als eine „staatspolitische Aufdatierung" und weist im erklärenden Bericht zur SERV explizit auf die Gleichwertigkeit der aussenpolitischen Grundsätze und der Aussenwirtschaftspolitik hin. Auch die Tatsache, dass der Bundesrat auf relativ weitgreifende Vorstösse wie die Motion Gysin eintritt, deutet darauf hin, dass er die Frage der Unternehmensverantwortung ernst nimmt und ihr zunehmend Gewicht beimisst. In seiner Antwort bekundet der Bundesrat klar, dass internationale Regeln und Standards für transnationale Unternehmen in einer zunehmend globalisierten Welt an Bedeutung gewinnen. Ausserdem lässt sich die Gesamtschau, die der Bundesrat in Auftrag gegeben hat, dahingehend interpretieren, als dass die Frage der Unternehmensverantwortung künftig noch mehr zu einem politischen Thema werden soll. Wie aus den Interviews deutlich hervorging, wären solche Entwicklungen noch vor wenigen Jahren undenkbar gewesen wären.

Natürlich sollen diese Beispiele nicht darüber hinwegtäuschen, dass Zivilgesellschaft und Wirtschaft nach wie vor nach grundsätzlich verschiedenen Logiken funktionieren und ganz andere Interessen vertreten. Gerade die Debatte zwischen mehr Selbstverantwortung und besserer rechtlicher Verpflichtung zeugt davon, dass grundsätzliche Interessenkonflikte nach wie vor bestehen. *Doch die Bereitschaft, im Wissen der unterschiedlichen Interessen den Dialog zu suchen, zeugt deutlich vom Bewusstsein, dass eine neue Aufgabenteilung letzten Endes nur gemeinsam definiert und umgesetzt werden kann.*

Aussenpolitik lässt sich nicht mehr auf staatliche Akteure beschränken

Die Debatte der Unternehmensverantwortung hat die Grenzen traditioneller Aussenpolitik deutlich aufgezeigt. Basierte die traditionelle Aussenpolitik auf dem Primat von Regierung und Verwaltung, so ist es mit der zunehmenden gesamtgesellschaftlichen Relevanz aussenpolitischer Fragen nicht mehr möglich, diese auf einzelne Akteure zu beschränken und die Öffentlichkeit davon auszuschliessen. Wie die Fallstudien gezeigt haben, haben sowohl Parlament, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Medien ein zunehmendes Interesse an Fragen der Unternehmensverantwortung und tragen dazu bei, das Thema auf die politische Agenda zu bringen, wobei sie die politische Debatte auch für die Öffentlichkeit sichtbar machen. Private Akteure können deshalb nicht mehr aus der politischen Diskussion ausgeschlossen werden, weil die Regierungen sowohl bei der Ausarbeitung wie bei der Umsetzung von Instrumenten und Massnahmen auf die Zusammenarbeit mit den privaten Akteuren angewiesen sind. Dies zeigt sich

nicht zuletzt an den neuen Ansätzen zur Zusammenarbeit mit dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft, wie sie innerhalb der Verwaltung im Entstehen begriffen sind (Public Private Partnerships, Multi-Stakeholder-Initiativen u.a.). Auch die Probleme, die der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motion Gysin zur Umsetzung der Unternehmensverantwortung anspricht (Rechtsdurchsetzung, Bad Governance) weisen daraufhin, dass die staatliche Handlungsfähigkeit an Grenzen stösst. Mögliche Lösungen erfordern die Unterstützung privater Akteure – wie beispielsweise die Information und Expertise durch international vernetzte NGOs oder den Einfluss von Unternehmen auf Regierungen in den Ländern, in denen sie tätig sind. Da die meisten der bestehenden Unternehmensstandards nicht rechtlich verbindlich sind, ist der Staat bei der Umsetzung insbesondere auch auf die Selbstverantwortung der Unternehmen angewiesen. Um eine gewisse Kontrolle und öffentlichen Druck aufrecht zu erhalten, braucht er ausserdem die Kritik und Kontrolle der NGOs, die international vernetzt sind und damit die Möglichkeit haben, Informationen publik zu machen und bei den Unternehmen oder den Staaten die Rechte der betroffenen Bevölkerung einfordern.

Angesichts der vorangehenden Ausführungen könnte allenfalls das Bild entstehen, dass der Staat als Verhandlungsort für gesellschaftliche Interessen hinfällig geworden ist, da sich die privaten Akteure alleine koordinieren und organisieren können. Dass dem nicht so ist, wurde im Rahmen dieser Arbeit ebenfalls sehr deutlich. So fordert die liberal gesinnte Wirtschaft bei der ERG-Gesetzesrevision beispielsweise explizit die Unterstützung des Staates. Und auch die NGOs wenden sich mit ihrer Forderung für eine UNO-Konvention an den Staat, da dieser die einzig legitime Instanz für den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen ist. Auch darf nicht vergessen werden, dass trotz der stärkeren Selbstorganisation privater Akteure die staatlichen Institutionen nach wie vor die einzig demokratisch und damit gesamtgesellschaftlich legitimierten Instanzen sind. Gerade weil der Staat alle Partikularinteressen in sich vereint, ist er der Ort, an dem Diskussionen wie diejenige der Unternehmensverantwortung geführt werden können. Dies bedingt jedoch ein System, das die Beteiligung aller relevanten Akteure und Interessen ermöglicht und Massnahmen für eine transparente Interessensabwägung vorsieht. Gerade hier haben sich im Rahmen dieser Arbeit gewisse Defizite gezeigt. So stellt sich beispielsweise bei der hohen Entscheidautonomie des Bundesrates bei der SERV die Frage, ob ein zentralisiertes und intransparentes Entscheidsystem effektiv die Wahrung der – divergierenden – Bundesinteressen und damit auch die aussenpolitische Kohärenz gewährleisten kann. Da der Bundesrat in seiner Antwort auf die UNO-Konvention explizit den Dialog mit allen Beteiligten betont, wäre zu

erwarten, dass er Institutionen und Entscheidmechanismen fördert, die den Einbezug aller relevanten Interessen gewährleisten. Betrachtet man das politische System der Schweiz, so zeigt sich sehr deutlich, dass die netzwerkartige Zusammenarbeit zwar im Entstehen begriffen, jedoch bislang kaum institutionalisiert ist.

Nationale Interessen werden in erster Linie durch internationale Entwicklungen bestimmt

Aussenpolitik ist Interessenpolitik – wie sich im Rahmen dieser Arbeit deutlich gezeigt hat, werden nationale Interessen heute in erster Linie durch internationale Entwicklungen und Rahmenbedingungen bestimmt. So basiert die neue Gesetzesvorlage der SERV beispielsweise primär auf internationalen Standards und Abkommen (WTO, OECD, Berner Union). Allerdings ist die internationale Ebene nicht nur als Rahmenbedingung, sondern auch als „Aktionsfeld" von Bedeutung, auf dem nationale Interessen verhandelt werden und wo auch private Akteure ihre Partikularinteressen in die Diskussion einbringen. So nutzen die NGOs beispielsweise ihre internationalen Netzwerke dazu, um ihre Forderungen bei den internationalen Organisationen einzubringen und damit die Grundlage für ihre Aktivitäten auf nationaler Ebene zu schaffen. Auch der Bundesrat verweist in seiner Antwort auf die Motion Gysin primär auf das Engagement der Schweiz in internationalen Organisationen und Institutionen. Der Verlust nationaler Steuerungsfähigkeit wird aufgefangen, indem staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure versuchen, sich auf internationaler Ebene für bessere Rahmenbedingungen einzusetzen, um der Globalisierung einen politischen Ordnungsrahmen zu geben. Doch auch wirtschaftliche Akteure sind zunehmend an internationalen Rahmenbedingungen interessiert, wobei sie insbesondere argumentieren, dass fehlende Leitlinien zur Verschärfung und Verzerrung des Wettbewerbs führen.

Die Verlagerung nationaler Politik auf internationale Organisationen hat aus demokratietheoretischer Perspektive auch eine problematische Seite. Angesichts der beschränkten Einflussmöglichkeiten des Parlaments auf internationale Entscheidprozesse (zwar müssen völkerrechtliche Verträge vom Parlament abgesegnet werden, auf die konkrete Ausgestaltung hat es jedoch nur beschränkt Einfluss) stellt sich die Frage, inwiefern internationale Organisationen und Abkommen gesellschaftlich legitimiert sind. Betrachtet man den Global-Governance-Diskurs, so spielen NGOs in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle, indem sie die „Legitimationslücke" zumindest teilweise schliessen. So waren es auch die NGOs, die sich am Weltgipfel von Johannesburg für eine bessere Unternehmensverantwortung eingesetzt haben, was auf nationaler Ebene gemäss vorliegender Befunde primär vom Parlament ausging. Dabei haben

sie auch eine wichtige Kontrollfunktion übernommen, indem sie die Erklärung der Regierungsvertreter in Johannesburg öffentlich bekannt gemacht und die Umsetzung auf nationaler Ebene eingefordert haben. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass auch NGOs – trotz philantropischer Gesinnung – letzten Endes keine demokratisch legitimierten Institutionen sind und im Rahmen ihrer meist sektoriellen Zielsetzungen ebenfalls eigene Interessen bzw. diejenigen ihrer „Mitglieder" verfolgen.

Aussenpolitische Kohärenz erfordert pluralistische und transparente Entscheidverfahren

Auch auf der inhaltlichen Ebene ist die Aussenpolitik viel komplexer geworden. Am Beispiel der Unternehmensverantwortung lässt sich gut veranschaulichen, dass eine Verlagerung von innenpolitischen Themen in die Aussenpolitik stattgefunden hat. Mit der Zunahme der grenzüberschreitenden Tätigkeiten werden traditionell nationale Politikbereiche wie die Beziehung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Umweltschutzstandards etc. zunehmend international verhandelt und koordiniert. Ausserdem verdeutlicht die Frage der Unternehmensverantwortung auch, dass einzelne Politikbereiche (Wirtschaft, Soziales, Umweltschutz) nicht mehr losgelöst voneinander betrachtet werden können, sondern eng ineinander verflochten sind. Wie die verwaltungsinterne Debatte um die Federführung bei Fragen der Unternehmensverantwortung verdeutlicht, wird es angesichts dieser Verflechtung immer schwieriger, Policy-Prioritäten und damit einhergehende Kompetenzen zu definieren. So weist beispielsweise auch die Definition von CSR explizit auf die Gleichwertigkeit von sozialer, ökologischer und ökonomischer Wertschöpfung hin. Die Zusammenarbeit in Form von Netzwerken – sowohl innerhalb der Verwaltung aber auch mit anderen Akteuren – scheint sich dabei als eine der bestmöglichen Kooperationsformen zu erweisen – womit eines der zentralen Elemente des Global Governance Eingang in den politischen Alltag der Schweiz finden würde.

Komplexer geworden ist damit auch die Umsetzung von Politiken. Wie die Antwort des Bundesrates auf die Motion Gysin verdeutlicht, bestehen unterschiedlichste Ansätze und Initiativen (nationale, internationale, private, staatliche, privat-öffentliche) zur Förderung der Unternehmensverantwortung, die unabhängig voneinander in den verschiedensten Bereichen ihrer eigenen institutionellen Logik folgen. Parlamentarischen Vorstössen wie der Motion Gysin ist es u.a. zu verdanken, dass innerhalb der Verwaltung inzwischen gewisse Anstrengungen unternommen werden, sich gegenseitig auszutauschen und einen Überblick zu schaffen. So sind zur Zeit auch Bemühungen im Gange, den Austausch durch regelmässige Treffen zu

institutionalisieren. Dies ist insbesondere deshalb von grosser Bedeutung, weil nur ein koordiniertes Vorgehen, das auch gegen aussen transparent ist, die Wahrung der aussenpolitischen Kohärenz gewährleisten kann. Gerade in dieser Hinsicht besteht jedoch nach wie vor sehr grosser Handlungsbedarf: So zeigt die Antwort des Bundesrates auf die Motion Gysin deutlich, dass es bislang nicht gelungen ist, eine gemeinsame und übergeordnete Position zu definieren, welche trotz der Vielfältigkeit der Massnahmen ein kohärentes Vorgehen auf allen Ebenen gewährleisten könnte. Dass auch der Bundesrat bislang keine klare Position zu Fragen der Unternehmensverantwortung definiert hat, zeigt auch die uneinheitliche Praxis, mit der parlamentarische Vorstösse in die Verwaltung weitergeleitet werden. So wurde die Motion Gysin zur Beantwortung an die Völkerrechtsdirektion des EDA verwiesen, die in der Antwort versprochene Gesamtschau aber dem SECO zugesprochen. Auch wenn sich die netzwerkartige Zusammenarbeit bei Fragen der Unternehmensverantwortung aufdrängt, braucht es letzten Endes eine Instanz, die eine gewisse übergeordnete Koordinationsfunktion wahrnimmt. Ausserdem müsste der Bundesrat damit auch offen legen, welchen Aspekten (Wirtschaftsinteressen, Menschenrechte) er bei Fragen der Unternehmensverantwortung den Vorrang gibt. Bislang hat der Bundesrat diesbezüglich aber keine klare Position bezogen. Dies kann dahingehend interpretiert werden, als dass er sich bewusst ist, dass ein entsprechender Schluss wegweisend für die weitere Praxis wäre und in der Öffentlichkeit zu grossen Diskussionen führen könnte. So hat sich gezeigt, dass gerade die NGOs ein reges Interesse daran haben, dass die Frage der Unternehmensverantwortung im EDA angesiedelt wird – womit menschenrechtliche Aspekte gegenüber wirtschaftlichen Interessen an Bedeutung gewinnen würden. Allerdings könnte die Tatsache, dass der Bundesrat die Gesamtschau dem SECO zugewiesen hat, ein Indiz dafür sein, dass der Bundesrat wirtschaftliche Aspekte gegenüber menschenrechtlichen Fragen in den Vordergrund stellt – womit die offizielle Schweiz ihrer Tradition entsprechend den wirtschaftlichen Interessen den Vorrang gegenüber menschenrechtlichen Interessen geben würde.

Koordination wird zur Grundlage staatlicher Steuerungsfähigkeit

Mit der Globalisierung haben die Grenzen der Nationalstaaten an Bedeutung verloren, womit diese auch einen Teil ihrer Steuerungsfähigkeit eingebüsst haben. Wie aus dieser Arbeit deutlich hervorgegangen ist, können die Staaten diesen Verlust nur über ein verstärktes Engagement auf internationaler Ebene und die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren auffangen. Da nationale Instrumente alleine nicht mehr ausreichen, kommt der Schaffung internationaler Spielregeln eine zentrale Bedeutung zu. Im Rahmen dieser Arbeit hat sich aber auch gezeigt, dass diese Spielregeln

nicht mehr ausschliesslich auf klassischen völkerrechtlichen Instrumenten (d.h. rein zwischenstaatliche Abkommen) gründen. Obwohl diese nach wie vor ein wichtiges aussenpolitisches Instrument zur Organisation zwischenstaatlicher Beziehungen sind, sind sie mit der neuen Aufgabenteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren einem umfassenden Wandel unterworfen. Nach traditionellem Völkerrechtsverständnis sind Staaten die alleinigen Adressaten völkerrechtlicher Vereinbarungen – während die geforderte UNO-Konvention sich an die Unternehmen als Rechtssubjekte richtet, die damit gegenüber der Staatengemeinschaft verantwortlich und haftbar gemacht werden können. An diesem Beispiel zeigt sich, dass sich private und staatliche Sphären nicht mehr so einfach trennen lassen. Hinzu kommt, dass traditionelle staatliche Instrumente zunehmend von privaten Initiativen „konkurrenziert" werden, die sich unabhängig von der staatlichen Einflusssphäre abspielen und einen erheblichen Einfluss haben können, wie beispielsweise die Kampagnen der NGOs gegen einzelne Unternehmen oder auch private Initiativen.

Mit der zunehmenden Komplexität globaler Aufgaben ist eine Rückgewinnung der staatlichen Steuerungsfähigkeit nur möglich, wenn der Staat die Verantwortung auf verschiedene Akteure verteilt. Dabei wird die Fähigkeit, die verschiedenen Massnahmen zu überschauen und zu koordinieren, zur wichtigsten Voraussetzung, um auf die Entwicklungen Einfluss zu nehmen. Will der Staat seine Funktion als zentraler Akteur auch auf globaler Ebene nicht verlieren, muss er sich deshalb gegenüber den neuen Akteuren der Weltpolitik öffnen und dabei zur zentralen Koordinationsinstanz werden, die zwischen den verschiedenen Interessen vermittelt und die Suche nach gemeinsamen Lösungen fördert. Nimmt er diese Aufgabe nicht wahr, läuft er Gefahr, der Privatisierung der Weltpolitik weiter Vorschub zu leisten.

IV. QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS

14 Wichtige Quellen

14.1 Medienberichterstattung

a) Berichterstattung zur Unternehmensverantwortung im Allgemeinen und zur UNO-Konvention zur internationalen Unternehmensverantwortung und -haftung im Speziellen

Datum	Themenschwerpunkt	Zeitungen
Juli bis Dezember 2000	Revision des Korruptionsstrafrechts – Unternehmen können neu auch für Bestechung ausländischer Amtsträger haftbar gemacht werden	NZZ, TA, BaZ, AZ, NLZ, Bund,
Januar 2001	World Economic Forum: Konzernchefs kämpfen um gesellschaftliche Akzeptanz	Bund, NLZ
8.Juni 2001	Session der Eidgenössischen Räte: Ja zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen im Strafgesetzbuch	NZZ, TA, NLZ, Baz
20.August 2002	Pflichtenheft kaum beachtet – Ernüchternde Zwischenbilanz des UN Global Compact	St.Galler Tagblatt
5.September 2002	UNO-Weltgipfel in Johannesburg: Abgeschwächte Schlusserklärung: Auch der Absatz zur Unternehmensverantwortung ist davon betroffen	NZZ, TA, BaZ
5.November 2002	Menschenrechtspolitik des EDA: Bundesstelle sucht Dialog mit der Wirtschaft, Appell an freiwillige Unternehmensverantwortung	BZ, St.Galler Tagblatt
8.Januar 2002	World Economic Forum – Public Eye: Forderung nach mehr Verantwortung für Grosskonzerne	BaZ, St.Galler Tagblatt
18.Januar.2003	Politik vor Wirtschaft ! SP zum WEF: Globalisierung braucht striktere Regeln. Forderung nach einer UNO-Konvention	St.Galler Tagblatt
29.April.2003	Pressekonferenz der NGOs: Globale Regeln für Globale Konzerne – Forderung für eine UNO-Konvention zur internationalen Unternehmensverantwortung und -haftung	BaZ, Bund, St.Galler Tagblatt
13.August 2003	Pressekonferenz: NGOs gegen ein Investitionsabkommen in der WTO und für eine Konvention zur internationalen Unternehmensverantwortung und -haftung in der UNO	TA
12.September 2003	Parlamentswahlen 2003. Sozialdemokraten wollen Verbesserung für viele erreichen. Motion Gysin für eine UNO-Konvention	BaZ
18.September 2003	Global-soziales Verhalten am Markt. Konferenz über Unternehmensverantwortung von Helvetas	NZZ
24.September 2003	Initiative zur Bekämpfung der Korruption. Regeln für Schweizer Firmen im Ausland	NZZ

17.Dezember 2003	Aktuelles Wirtschaftsrecht. Unternehmen neu im Visier der Strafjustiz	BaZ
Januar 2004	World Economic Forum – Public Eye on Davos fordert griffige internationale Gesetze für Konzerne.	NZZ, TA, Bund, BaZ

b) Berichterstattung zur ERG im Allgemeinen und zur Revision des ERG-Gesetzes im Speziellen

Datum	**Themenschwerpunkt**	**Zeitungen**
Juni 2000	Öffentlicher Brief der EvB an Bundesrat Couchepin (EVD): Kritik an der Rolle der ERG im Zusammenhang mit der Korruption in Indonesien	NZZ, TA, BZ, BaZ, Bund, SoZ
19.Juli 2000	Antwortschreiben von Couchepin, wonach die Exportrisikogarantie (ERG) Garantien widerrufen oder Schadenvergütungen verweigern kann, wenn sich Exporteure der Bestechung schuldig gemacht haben.	NZZ, BZ, NLZ
August 2000	Bericht über EVB Gutachten zum Illisu Kraftwerk im Südosten der Türkei, wonach die Schweiz mit der Unterstützung des Projekts durch die ERG gegen das Völkerecht verstosse. Forderung an den Bundesrat, von der Gewährung einer Garantie abzusehen	NZZ, TA, BZ, BaZ, Bund, NLZ, SoZ, WoZ
September 2000	Meldungen über die Umsiedlung von 78'000 Menschen durch das Illisu Staudammprojekt (EVB)	TA, BaZ, Bund
September 2000	Korruptionsstudie von Transparency International: Forderung einer Integritätsklausel bei der ERG zur Bekämpfung der Korruption	TA, BZ, BaZ
Oktober 2000	Berichterstattung über die Nationalratssession zu Menschenrechten und Handel, u.a. Debatte um Menschenrechte und ERG	NZZ, TA, BZ, BaZ, Bund
Juni 2001	Meldungen: ERG im Plus	NZZ, NLZ
August 2001	Medienkonferenz Swissmem: MEM-Industrie in der Krise: Forderung der Schweizer Maschinenindustrie nach Abdeckung des PKR durch die ERG	NZZ, TA, BZ, BaZ, AZ,
Februar / März 2002	Berichte über den Ausstieg der UBS aus Illisu Kraftwerk aufgrund mangelnden Projektfortschritts und ökologischer Bedenken, begrüsst durch EvB	NZZ, TA, BZ, BaZ, Bund, WoZ
Sommer 2002	Einzelne Meldungen und Kritik an der ERG im Zusammenhang mit Projekten in Uganda, Bujagali / Kriegsmateriallieferungen nach Südafrika / Meldungen über Einführung von Umweltrichtlinien / Meldungen über den Ausbau der ERG	Diverse Einzelberichte
Sommer / Herbst 2002	Problematische Lage der Bundesfinanzen, ERG als Luxusgut ? ERG zur Förderung von KMU	NZZ, TA, BZ, BaZ, Bund, AZ, NLZ, WoZ, SoZ
Sommer 2003	Exportrisikogarantien für die Swiss ? Zahlreiche Berichte, Meldungen und Kommentare	NZZ, TA, BZ, BaZ, Bund, AZ, NLZ, WoZ, SoZ
Juli 2003	ERG erzielt erneut Gewinn	NZZ, BZ, BaZ, St.Galler Tagblatt
	Jahreskonferenz von Swissmem: Erneutes Plädoyer für die Abdeckung des PKR	BaZ
August 2003	Jahreskonferenz von Swissmem: Weiterer Exportrückgang bei der Maschinen, Elektro- und Metallindustrie. Forderung der Swissmem nach Abdeckung des PKR	TA, NLZ, Bund
Oktober 2003	Deiss: Ausweg aus der Wirtschaftskrise durch die Förderung der Exportindustrie in neue Märkte / ERG zur Unterstützung der KMU	TA, BZ
20.November	Beginn des Vernehmlassungsverfahrens zum neuen ERG-Gesetz Zahlreiche Mitteilungen, Berichte und Kommentare (NZZ; TA, Bund) zur	NZZ, TA, BZ, BaZ, Bund, St.Galler

2003	Revision der ERG betreffen der Abdeckung des privaten Käuferrisikos, und der Debatte von KMU-Förderung vs. versteckte Staatssubventionen	Bund, St.Galler Tagblatt, NLZ
Dezember 2003	Interessenkollision bei Bundesrat und Geschäftsführer Blocher: Forderung nach Ausstand bei Geschäften wie der ERG	TA, St.Galler Tagblatt
Februar 2004	Erweiterte ERG-Garantien trotz wachsendem Staatsdefizit ?	NZZ, BZ, BaZ, St.Galler Tagblatt
Februar 2004	Generalversammlung der Swissmem: Anzeichen des Aufschwungs in der MEM-Industrie und erneutes Lobbying für die Ausweitung der ERG	NZZ, TA, St.Galler Tagblatt, NLZ, Bund
Februar 2004	Behandlung der ERG im Bundesrat, Blocher in den Ausstand	NZZ, BZ, BaZ, St.Galler Tagblatt
März 2004	Unterstützung der ERG-Revision durch kantonale Handelskammern und verschiedene Regierungsräte	BZ, St.Galler Tagblatt
März 2004	SVP lehnt Ausbau der ERG ab	TA, BaZ

14.2 Interviews und Telefongespräche

BEHRENS MIRIAM, Projektleiterin Politik und Internationales, Pro Natura – Friends of the Earth International
Interview am 09.März 2004

EBERLEIN CHRISTINE, Programm Öffentliche Finanzinstitutionen, Erklärung von Bern (EvB)
Interview am 17.März 2004

FRIEDLÄNDER RALPH, Multilaterales, Sektion UNO und Entwicklung, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)
Telefongespräch am 26.März 2004

GURTNER BRUNO, Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, Ressort Finanzmärkte, Steuerwettbewerb, IWF/Weltbank
Interview am 13.Oktober 2003

GYSIN REMO, SP-Nationalrat Basel Stadt, Sozialdemokratische Fraktion, Mitglieder der Aussenpolitischen Kommission Mitglied der Kommission für Wirtschaft und Abgaben
Interview am 2.Oktober 2003
Interview am 18.März 2004

KAUFMANN IVO, Internationale Investitionen und multinationale Unternehmen, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)
Interview am 4.September 2003
Interview am 24.März 2004

LINDENMANN JÜRG, Stellvertretender Rechtsberater der Völkerrechtsdirektion, Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA)
Telefongespräch am 22.Oktober 03

PACHOUD GERALD, Wirtschaft und Menschenrechte, Politische Abteilung IV, Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Interview am 11.März.2004

PETER PAUL, Sektionschef Gemeinschaft unabhängiger Staaten, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), DEZA-Vertreter in der ERG-Kommission
Telefongespräch am 19.März 2004

SCHÄRER KURT, Leiter Ressort ERG-Exportfinanzierungen, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)
Interview am 14.April 2004

SILBERSCHMIDT, PETER W., Direktor der ERG-Geschäftsstelle.
Telefongespräch am 20.April 2004

TIEFENAUER, DOROTHEA, Bereichsleiterin Kommunikation, Dachverband der Schweizerischen Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie (Swissmem)
Telefongespräch am 24.März 2004

VON DÄNIKEN KATHI, Sektion Arbeit und Einkommen der Sparte Themen und Fachwissen, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)
Telefongespräch am 19.März 2004

ZELLER THOMAS, Sektion Soziale Entwicklung, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)
Telefongespräch am 17.März 2003

14.3 Eingesehene Vernehmlassungen zur Revision des ERG Gesetzes

1. Politische Parteien

CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
FDP	Freisinnig Demokratische Partei der Schweiz
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
CSP	Christlich-soziale Partei
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
LPS	Liberale Partei der Schweiz

2. Spitzenverbände der Wirtschaft

economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen
EH	Euler Hermes Kreditversicherung
FER	Fédération des Entreprises Romandes
FEP	Fédération Patronale Vaoudoise
OSEC	Business Network Switzerland
SBV	Schweizerischer Bauernverband
Schweizerischer Arbeitgeberverband	
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGCI	Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SVV	Schweizerischer Versicherungsverband
SwissBanking	Schweizerische Bankiervereinigung
Swissmem	Dachverband der Schweizer Maschinen- , Elektro- und Metall-Industrie (ASM und VSM)
Travail.Suisse	Dachorganisation der Arbeitnehmenden
Union Patronale Suisse	Schweizerischer Arbeitgeberverband
VSAM	Verband Schweizerischer Angestelltenvereine der Maschinen- und q Elektroindustrie

3. Weitere interessierte Kreise

AI	Amnesty International Sektion Schweiz
AG Hilfswerke	Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke
EvB	Erklärung von Bern
MERS	Menschenrechte Schweiz
Pro Natura	
Transparency International Schweiz	

15 Allgemeines Literatur- und Quellenverzeichnis

ALBRECHT Ulrich (1992): *Internationale Politik: Einführung ins System der internationalen Herrschaft.* München: Oldenbourg.

ALLISON Graham T. (1971): *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis.* Boston.

AMMAN SCHNEIDER Johann N. (2000): *Motion zur Versicherung des privaten Delkredere-Risikos durch die Exportrisikogarantie.* Eingereicht im Nationalrat am 6.10.2000. Zugriff am 13.Mai 2004 unter: http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2000/d_gesch_20003568.htm

ANDERSON Sarah / CAVANAGH John (1996) : *The Top 200: The Rise of Global Corporate Power.* New York: Institute for Policy Studies. Zugriff am 11.Mai 2004 unter: http://www.ips-dc.org/downloads/Top_200.pdf

ARBEITsGEMEINSCHAFT DER HILFSWERKE (2003): *Sozialklausel und Handel.* Fact Sheet. Bern. Zugriff am 13.Mai 2004 unter: http://www.swisscoalition.ch/deutsch/ pagesnav/framesE4.htm?T&T_Ek.htm

AXELROD Robert (1984): *The Evolution of Cooperation.* New York.

BEHRENS Miriam (2003a): *Unternehmensverantwortung: Rechte und Pflichten für Konzerne.* Medienkonferenz für eine UNO-Konvention zur internationalen Unternehmensverantwortung und -haftung. 28.April 2003.

BEHRENS Miriam (2003b): *Verbindliche Unternehmensverantwortung*. Argumentarium Friends of the Earth International Switzerland. Zugriff am 13.Mai 2004 unter: http://www.pronatura.ch/content/index_fr.php?lang=DE

BERNAUER Thomas / BRUNO Stefan / MOSER Peter / RULOFF Dieter / SCHNUR Aviva (1999): *Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik: Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung.* NFP 42 Synthesis 17. Bern: Programmleitung NFP 42.

BLUM Roger / GYSIN Nicole (2000): „Der langsame Wandel der Wahrnehmungen – ein Fazit." In: Bonfadelli, Heinz / Blum, Roger, Gysin Nicole (Hg): *Helvetisches Stiefkind. Schweizerische Aussenpolitik als Gegenstand der Medienvermittlung.* Zürich: Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich. S.237-261.

BRAUN Rainer (2001): „Konzerne als Beschützer der Menschenrechte? Zur Bedeutung von Verhaltenscodizes". In: Brühl, Tania et al. (Hg): *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess.* EINE Welt – Texte der Stiftung für Entwicklung und Frieden. Bd.11. Bonn: Dietz. S.257-280.

BRAND Ulrich / BRUNNENGRÄBER Achim / SCHRADER Luz / STOCK Christian / WAHL Peter (2000): *Global Governance. Alternativen zur neoliberalen Globalisierung?* Münster: Westfälisches Dampfboot.

BRÜHL Tania / DIEBEL Tobias / HAMM Brigitte / HUMMEL Hartwig / MARTENS Jens (Hg)(2001): *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess.* EINE Welt – Texte der Stiftung für Entwicklung und Frieden. Band 11. Bonn: Dietz.

BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT (2004): *Homepage des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL).* Zugriff am 14.Mai 2004 unter: http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/

BUNDESGESETZ ÜBER DIE KONTROLLE ZIVIL UND MILITÄRISCH VERWENDBARER GÜTER SOWIE BESONDERER MILITÄRISCHER GÜTER (1996)

BUNDESGESETZ ÜBER DIE EXPORTRISIKOGARANTIE (1985)

BUNDESVERFASSUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT (1999)

BUNDESRAT (1993): *Bericht zur Aussenpolitik in den neunziger Jahren vom 29.November 1993*. BBI 1994 I 153 (Separatdruck).

BUNDESRAT (1994): *Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren. (Leitbild Nord-Süd).* BBI 1994 II 1214 (Separatdruck).

BUNDESRAT (1996): *Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 26.März 1996.* BBI 1997 I 1ff (Separatdruck).

BUNDESRAT (2000): *Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt vom 15.November 2000.* BBI 2001 I 261 (Separatdruck).

BUNDESRAT (2003): *Stellungnahme des Bundesrates zur Motion Gysin für eine UNO-Konvention zur internationalen Unternehmensverantwortung und -haftung.* Zugriff am 1.Juni 2004 unter: http://www.parlament.ch/afs/data/d/ gesch/2003/d%5Fgesch%5F20033375.htm

DEUTSCH K.W (1957): *Political Community and the North Atlantic Area.* Princeton: Princeton University Press.

DYLLICK Thomas (2003): „Was ist CSR? Erklärung und Definition". In: *Bundesweiter Arbeitskreis für umweltbewusstes Management*. Jahrbuch 2004. Wien.

DEPARTEMENT FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT (DEZA) (2004). *Zusammenarbeit mit dem Privatsektor.* Positionspapier. Bern.

DEPARTEMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT - UK (2003): *DFID and corporate social responsibility*. UK. Zugriff am 13.Mai 2004 unter: http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/dfid_csr.pdf

EASTON David (1965): A Framework for Political Analysis. New York.

ECA WATCH (2000): *Jakarta Declaration For Reform of Official Export Credit and Investment Insurance Agencies.* Zugriff am 13.Mai 2004 unter: http://www.eca-watch.org/goals/jakartadec.html

ECONOMIESUISSE (2003a): „Verantwortungsvolle Unternehmen". In: *Jahresbericht economiesuisse 2003.* Zürich.

ECONOMIESUISSE (2003b): *Revision der Exportrisikogarantie in der Vernehmlassung*. Dossierpolitik. Zugriff am 2.Februar 2004 unter: http://www.economiesuisse.ch/d/webexplorer.cfm?ms_sid=0&ddid=AFBF033B-6F64-463D-B6D2C235579066BE&id=163&lid=1

ENVIRONICS INTERNATIONAL LDT. (1999): *The Millenium Poll on Corporate Social Responsibility.* Executive Briefing. Toronto. Zugriff am 1.Juni 2004 unter: http://www.iblf.org/csr/csrwebassist.nsf/550d4b46b29f68a6852568660081f938/852568eb00754e1085256a02003a4d9a/$FILE/MillPoll_ES.pdf

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002): *Mitteilung der Kommission betreffend die soziale Verantwortung der Unternehmen: ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung.* KOM (2002) 347 endg. Brüssel. 2.Juli 2002. S.5.

ERKLÄRUNG VON BERN (2001): *Exportrisikogarantie (ERG).* EvB-Kampagne öffentliche Finanzinstitutionen. Zugriff am 13.Mai 2004 unter: http://www.evb.ch/index.cfm?page_id=708&archive=none

ERKLÄRUNG VON BERN (Hg) (2002): *Exportrisikogarantie: Risiko beim Export ? Garantiert !* Dokumentation. Ropress: Zürich.

ERKLÄRUNG VON BERN (2003a): *Die Erklärung von Bern warnt vor einer Ausweitung der Exportrisikogarantie auf das Zahlungsrisiko von privaten Käufern.* Pressecommuniqué vom 19.November 2003. Zürich. Zugriff am 13.Mai 2004 unter: http://www.evb.ch/index.cfm?page_id=2647

ERKLÄRUNG VON BERN (2003b): *Kommentare der EvB und AG-Hilfswerke zum Draft der OECD-ECG Revision No. 1 2003.* Zürich. Bislang unveröffentlicht.

ERKLÄRUNG VON BERN (2003c): *Drei-Schluchten-Projekt in China.* Kampagne Mammutkraftwerke. Zugriff am 14.Mai 2004 unter: http://www.evb.ch/index.cfm?page_id=2198&archive=none

EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT (EVD) (2003): *Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERVG).* Erläuternder Bericht und Vorentwurf zum SERVG zur Vernehmlassung. Zugriff am 13.Mai 2004 unter: http://www.SECOadmin.ch/imperia/md/ content/publikationenundformulare/servg_de.pdf

EXPORTRISIKOGARANTIE (2002a): *Leitbild.* Zugriff am 14.Mai 2004 unter: http://www.swiss-erg.com/portrait/ueber_uns/d/leitbild.pdf

EXPORTRISIKOGARANTIE (2002b): *Geschäftsbericht 2002.* Zugriff am 14.Mai 2004 unter: http://www.swiss-erg.com/downloads/publikationen/d/geschaeftsbericht_2002.pdf

EXPORTRISIKOGARANTIE (2002c): *Korruptionsstrafrecht.* Merkblatt. Zugriff am 14.Mai 2004 unter: http://www.swiss-erg.com/downloads/merkblatt/d/korruption.pdf

EXPORTRISIKOGARANTIE (2004): *ERG Homepage.* Zugriff am 14.Mai unter: http://www.swiss-erg.com

FREDERICK Franklin (ohne Jahr): *Wasser-Privatisierung in Brasilien und der 'Fall' Nestlé.* ATTAC. Zugriff am 12.Mai 2004 unter: http://www.staytuned.at/sig/0025/32939.html

FREYMOND Jean F. / BOYER Brook (1998): *Les organisations non gouvernementales et la politique extérieure de la Suisse.* NFP 42 Synthesis 4. Berne: Direction du programme PNR 42.

FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL (2002): *Towards binding corporate accountability*. Position Paper for the World Summit on Sustainable Development (WSSD). Zugriff am 14. Mai 2004 unter: http://www.foei.org/corporates/towards.html

GERSTER Richhard (2001): *Globalisierung und Gerechtigkeit*. Bern: h.e.p.-Verlag.

GOETSCHEL Laurent / ZBINDEN Martin (1998): „Unabhängigkeit auf Bewährung: die Aussenpolitik des schweizerischen Bundesstaates". *Revue d'Allemagne et des Pays de Langue Allemand 30* (4): 385-411.

GOETSCHEL Laurent / BERNATH Magdalena / SCHWARZ Daniel (2002): *Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten*. Zürich: Verlag NZZ.

GYSIN Remo (2003a): *Postulat zur Revision der Exportrisikogarantie. Berücksichtigung von menschenrechtspolitischen Aspekten.* Eingereicht im Nationalrat am 20.03.2003. Zugriff am 13.Mai 2004 unter: http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2003/d%5Fgesch%5F20033127.htm

GYSIN Remo (2003b): *Motion für eine Uno-Konvention zur internationalen Unternehmenshaftung und -verpflichtung.* Eingereicht im Nationalrat 19.06.2003. Zugriff am 13.Mai 2004 unter: http://www.parlament.ch/afs/data/d/ gesch/2003/d%5Fgesch%5F20033375.htm

GYSIN Remo (2004): *Vernehmlassung zur Revision des Bundesgesetzes über die Exportrisiko-versicherung.* Interne Stellungnahme. Unveröffentlicht.

HAAS Ernst B. (1964): *Beyond the Nation-State.* Stanford.

HAFTENDORN Helga (1990): „Zur Theorie aussenpolitischer Entscheidungsprozesse". In: Rittberger Volker (Hg): *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft:* Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandesaufnahme und Forschungsperspektiven. Opladen. S.402-423.

HAUFF Volker (Hg) (1987): *Unsere gemeinsame Zukunft. Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung.* Greven.

HILLEMANNS Carolin F. (2003): "UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and other Business Enterprises with regard to Human Rights". In: *German Law Journal*. 4(10). Zugriff am 13.Mai 2004 unter: http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=330

HIRSCHI Christian / SERDÜLT Uwe / WIDMER Thomas (1999): „Schweizerische Aussenpolitik im Wandel: Internationalisierung, Globalisierung, Multilateralisierung." In: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft.* 5(1). S.31-56.

HOFSTETTER Josef (1990) : *Die Bedeutung rechtlicher Normen in der Aussenpolitik. Eine Darstellung anhand der Schweizer Nord-Süd-Politik.* Basel/Frankfurt am Main: Helbling und Lichtenhahn.

HUBER Andrea (2000): *Transnationale Konzerne und Menschenrechte. Ansätze zur Regulierung und Möglichkeiten für die Schweiz.* Lizenziatsarbeit. Institut für Politikwissenschaft: Universität Bern.

HUG Peter (2001): *Auch Unternehmen werden bestraft.* Tages-Anzeiger vom 8.06.2001. S.9.

HUMMEL Hartwig (2001): „Die Privatisierung der Weltpolitik. Tendenzen, Spielräume und Alternativen." In: Brühl Tania et al. (Hg): *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess.* EINE Welt – Texte der Stiftung für Entwicklung und Frieden. Bd.11. Bonn: Dietz. S.22-58.

INSTITUT UNIVERSITAIRE D'ETUDES DU DEVELOPPEMENT (IUED): *Jahrbuch Schweiz – Dritte Welt 2000*. Genf.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (2004): *ILO Declaration on Fundamental Rights and Principles at Work.* Zugriff am 1.Juni 2004 unter: http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.ABOUTDECLARATIONHOME?var_language=EN

KAUPPI Mark V. / VIOTTI Paul R. (1993): *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism.* New York: Macmillan.

KÄLIN Walter / SCHLÄPPI Erika (2001): *Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechts-politik. Konflikte und Konvergenzen.* Chur/Zürich: Verlag Rüegger.

KECK Margaret / SIKKINK Kathryn (1998) (Hrsg.): *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics.* Ithaca: Cornell University Press.

KEOHANE Robert O. / NYE Joseph S. (1977): *Power and Interdependence: World Politics in Transition.* Boston (Mass): Little Brown.

KLÖTI Ulrich / SERDÜLT Uwe / WIDMER Thomas (2000): *Aussenpolitik von innen: Entscheidungsprozesse der schweizerischen Aussenpolitik in den achtziger und neunziger Jahren.* NFP 42 Synthesis 51. Bern: Programmleitung NFP 42.

KRASNER Stephen D. (1983): *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

LA MURE Lane T. / SPAR Debora L. (2003): "The Power of Activism. Assessing the Impact of NGO's on Global Business". In: *California Management Review*. Vol.45(3). S.78-97.

LEXIKON DER NACHHALTIGKEIT (2004). *Interdepartementale Arbeitsgruppe Rio (IDARio).* Zugriff am 12.Mai 2004 unter: http://www.nachhaltigkeit.info

MENDES Errol / MEHMED Ozay (2003): "Power and Responsibility. The ethical and international legal duties of the global private sector". In: *Global Governance, Economy and Law – Waiting for Justice.* New York: Routledge. S.116-237.

MESSNER Dirk / NUSCHELER Franz (1997): „Global Governance: Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert". In: Senghaas Dieter (Hg): *Frieden machen*. Frankfurt am Main. S.337-361.

MESSNER Dirk (1998): „Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozess". In: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit.* 39(12). S.328-331.

MESSNER Dirk (2002): "World Society – Structures and Trends". In: Kennedy Paul, Messner Dirk, Nuscheler Franz (2002): *Global Trends and Global Governance*. London: Pluto Press. S.33-64.

MESSNER Dirk / NUSCHELER, Franz (2002): "World Politics – Structures and Trends". In: Kennedy Paul, Messner Dirk, Nuscheler Franz (2002): *Global Trends and Global Governance*. London: Pluto Press. S.116-155.

MESSNER Dirk (2003): „Etablierte Weltwirtschaftsdiskurse und neue Governance Muster in der globalen Ökonomie: Das Konzept des World Economic Triangle". In: Fues, Thomas, Hippler Jochen

(Hg)(2003): *Globale Politik – Entwicklung und Frieden in der Weltgesellschaft*. EINE Welt – Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden Band.12. Bonn: Dietz. S.90-112.

MOHR Arthur (2004): *Corporate Social Responsibility: Tätigkeiten, Erfahrungen und Haltung des BUWAL.* Referat anlässlich des IDARio Workshops vom 18.März 2004. Unveröffentlicht.

MORGENTHAU Hans J. ([1948] 1967): *Politics Among Nations.* New York: Knopf.

NIGGLI Peter (2002): *Die Multis als soziale und ökologische Avantgarde? Diskussionsbeitrag zum Global Compact der UNO*. Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke. Bern

NUSCHELER Franz (1998): „Warum brauchen wir Entwicklungstheorien?" in: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg.39 (11), S.284-287.

NYFFELER Bettina (1999): *Schweizerische Aussenpolitik und Journalismus. Eine Befragung politischer JournalistInnen tagesaktueller Medien.* NFP 42 Working Paper 10. Bern: Programmleitung NFP 42.

OECD (1997): *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises.* OECD Working Papers 21(5) Paris.

OECD (2000): *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises.* Revision 2000. Paris.

OECD (2003): *Recommendation on Common Approaches on Environment and Officially Supported Export Credits.* Paris. Zugriff am 14.Mai 2004 unter: http://www.oecd.org/dataoecd/26/33/21684464.pdf

OSTAS Daniel T. / LOEB Stephen E. (2000): *Teaching Corporate Social Responsibility in an MBA Classroom.* University of Oklahoma.

PAUL James A: (2001): „Der Weg zum Global Compact – Zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen". In: Brühl, Tania et al. (Hg)(2001): *Die Privatisierung der*

Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess. EINE Welt – Texte der Stiftung für Entwicklung und Frieden. Band.11. Bonn: Dietz. S.104-130

PACHOUD Gerald (2002): *Citoyenneté d'entreprise.* Note de discussion. Internes Papier der Politischen Abteilung IV. Unveröffentlicht.

PACHOUD Gerald (2004): *Activités de la DP IV. Economie et sécurité humaine (droits de l'homme et gestion civile des conflits).* Internes Papier der Politischen Abteilung IV. Unveröffentlicht.

POLITISCHE ABTEILUNG IV (2004): Leitbild der Politischen Abteilung IV. Menschliche Sicherheit. Zugriff am 13.Mai 2004 unter: http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/humsec/prediv.Par.0002.UpFile.doc/DEFINITIV%20LeitbildPAIV19.1.04.doc

PRO NATURA (2002): *Natur in der Defensive. 22 Fallbeispiele für Interessenkonflikte mit grossen Konzernen.* Basel. Zugriff am 11.Mai 2004 unter: http://www.pronatura.ch/content/index_fr.php?lang=DE

ROSENAU James (1976): "Capabilities and Control in an Interdependent World". In: *International Security.* 1(2).S.32-49.

ROSENAU James / CZEMPIEL Ernst-Otto (Hrsg.) (1992): *Governance without Government: Order and Change in World Politics.* Cambridge: Cambridge University Press.

ROSENAU James (1995): "Governance in the Twenty-First Century". In: *Global Governance.* 1(1).S.13-43.

SCHWARZ Daniel (2001): *Der Einfluss der Interessenidentifikation auf das Entscheidergebnis im politischen Entscheidprozess. Eine Fallstudie zur Schweizerischen Verwaltungspraxis bei der Identifikation entgegenstehender Interessen in komplexen aussenpolitischen Verhandlungsbereichen.* Lizenziatsarbeit Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät: Universität Bern.

SEIDELMANN Reimund (1993). „Aussenpolitik". In: Dieter Nohlen (Hg) *Lexikon der Politik.* Band 6 „Internationale Beziehungen". München: Beck. S.42-49.

SOMMER MONIKA (2004): *Menschenrechtsnormen für Unternehmen: Ein erster Schritt ist getan.* Friedenszeitschrift (FriZ) 2/04.

STAATSSEKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT (2003a): *Vernehmlassung zur Exportrisikoversicherung.* Zugriff am 20.Januar 2004 unter: http://www.seco.admin.ch/news/00193/index.html?lang=de

STAATSSEKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT (2003b): *Korruption Vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen.* Bern. Zugriff am 11.Mai 2004 unter: http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/spezialthemen/korruptionsbekaempfung/1.pdf

STAATSSEKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT (2004): *Homepage des Staatssekretariats für Wirtschaft* (SECO). Zugriff am 14.Mai 2004 unter: www.seco.admin.ch

STERN Daniel (2003): „Die Quellenschlucker vom Genfersee. Nestlés Wassergeschäft. Proteste und Prozesse". In: *Die WochenZeitung (WoZ)* vom 10.Juli 2003.

SWISSMEM (2003): *Exportrisikogarantie (ERG): Position der Schweizerischen Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie.* Zürich. Eingesehen am 20.Januar 2004 unter: http://www.swissmem.ch/management/pdf/ACFCF3D.pdf

UN-DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS; DIVISON FOR SUSTAINABLE DEVELOPEMENT (2002): *Johannesburg Plan of Implementation.* Zugriff am 12.Mai 2004 unter: *http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIToc.htm*

UN GLOBAL COMPACT (2004): *Homepage of the United Nations Global Compact.* Zugriff am 1.Juni 2004 unter: http://www.unglobalcompact.org/Portal/Default.asp

VON PRITZWITZ Volker (1994): *Politikanalyse.* Opladen: Leske und Budrich.

VON DÄNIKEN Franz (2001): *What should and can governments do to encourage corporate social responsibility?* Rede des Staatssekretärs des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) vom 4.Mai 2001. Zugriff am 12.Mai 2004 unter: http://www.eda.admin.ch/sub_ecfin/g/home/docus/ethic.Par.0003.UpFile.pdf/sp_010504_wiltonpark_e.pdf

WALTZ Kenneth Neill (1979): *Theory of International Politics.* New York. McGraw-Hill.

WAHL Peter (1997): „Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft. Zu den Perspektiven globaler Vernetzung von Nicht-Regierungsorganisationen." In: Altvater Elmar/Brunngräber Achim/Haake Markus (Hg): *Vernetzt und verstrickt. Nichtregierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*. Münster. S.293-314.

WIDMER Thomas / SERDÜLT Uwe (1999): *Schweizerische Aussenpolitik: Akteure und Prozesse. Formulierung der schweizerischen Innen- und Aussenpolitik im Vergleich.* NFP 42 Synthesis 12. Bern: Programmleitung NFP 42.

WORLD TRADE ORGANISATION-WORKING GROUP ON THE RELATIONSHIP BETWEEN TRADE AND INVESTEMENT (2002): *Investors' and Home Government Obligations.* Communication from China, Cuba, India, Kenya, Pakistan and Zimbabwe. WT/WGTI/W/152.