

# EinBlick

---

1/2009

## Wirtschaft und Menschenrechte

Der lange Prozess um die menschenrechtliche Verpflichtung  
von international tätigen Unternehmen



# Inhaltsverzeichnis

---

Editorial	3
Verantwortung der Wirtschaft für die Menschenrechte	4
Schweizer Politik: Schöne Worte und wenig Taten	8
Unternehmensverantwortung von Fall zu Fall	14
Beispiel 1: Nigeria und der Fluch des schwarzen Goldes	16
Beispiel 2: Wer profitiert von Kolumbiens Kohle?	19
Beispiel 3: Brasilianisches Nestlé – Wasser	22
Beispiel 4: Was der Computerbildschirm nicht zeigt	24
Schlussfolgerungen: Aufgaben für den Staat	27
Quellen, Netzwerke und Links	30

### Kein Profit auf Kosten der Menschenrechte

Seit dem Ende des Kalten Kriegs hat sich die internationale Wirtschaft rasant entwickelt. Unter dem Banner der Globalisierung wurde ein Wettbewerb um den Abbau von Handelschranken und Regulierungen in Gang gesetzt. Unterstützt wurde diese Deregulierungspolitik durch den Glauben an die Heilsamkeit ungezügelter Marktmechanismen. Die Folgen sind spätestens seit der weltweiten Finanzkrise auch hierzulande unübersehbar. Ärmere, schwächere Länder haben die Kehrseite dieser Globalisierung schon seit Anbeginn zu spüren bekommen. Transnationale Unternehmen hingegen profitieren davon, dass Sozial- und Umweltnormen fehlen. Unter dem Druck wirtschaftlicher Zwänge scheuen sich Regierungen allzu oft, diese Unternehmen in die Pflicht zu nehmen.

*Fastenopfer* und *Brot für alle* treten seit mehr als 40 Jahren für ein Wirtschaften ein, das sich am globalen Gemeinwohl orientiert und Armut überwinden hilft. Sie tun dies auf dem Hintergrund ihrer Glaubenstradition, die allen Unterdrückten Gerechtigkeit und erfülltes Leben verheisst. Das Calvinjahr hat in Erinnerung gerufen, dass der Reformator nicht etwa der Ahnvater eines entfesselten individualistischen Kapitalismus ist, im Gegenteil: der Gedanke einer lebensdienlichen Ökonomie und der besonderen Verantwortung der wirtschaftlich Mächtigen geht auf ihn zurück. In der katholischen Soziallehre

stellen die Päpste den Menschen als Geschöpf Gottes in seiner unantastbaren Würde ins Zentrum. Die Wirtschaft hat dem Menschen zu dienen, nicht umgekehrt.

Heute bedeutet dies, dass den Menschenrechtsabkommen auch für das Verhalten der Unternehmen Geltung verschafft werden muss. Normen, die dem Schutz der menschlichen Würde dienen, dürfen nicht länger dem Verfolgen wirtschaftlicher Ziele untergeordnet werden. Die grosse menschenrechtliche «Schutzlücke» sei dringend zu schliessen, auf internationaler Ebene wie auch in nationalen Gesetzgebungen, fordert der Sonderbeauftragte der UNO, John Ruggie.

Wie sich die Diskussion um Wirtschaft und Menschenrechte global entwickelt, erfahren Sie in diesem Heft. Es zeigt auf, wie zurückhaltend sich die Industrieländer in der konkreten Umsetzung geben.

Wir sind der Überzeugung: Nach zwanzig Jahren forciert Globalisierung herrscht grosser Handlungsbedarf – auch in der Schweiz. Zwar werden immer neue Instrumente der Selbstverpflichtung von Unternehmen geschaffen. Das mag ein Anfang sein, doch um die grosse Lücke zu schliessen, reicht das bei weitem nicht. Menschenrechte sind keine Frage der Freiwilligkeit. Und sie sind in jedem Fall höher zu werten als noch so legitime Profite.



Antonio Hautle  
Direktor, *Fastenopfer*



Beat Dietschy  
Zentralsekretär, *Brot für alle*

# Verantwortung der Wirtschaft für die Menschenrechte

Von Daniel Hostettler

**Die Globalisierung hat der Wirtschaft einen immensen Machtzuwachs beschert, doch die Verantwortung, die mit der Macht einhergehen sollte, will die Wirtschaft nicht wahrnehmen. Bindende UNO-Normen wurden bisher erfolgreich abgewehrt. Immerhin gelang es aber dem UNO-Sonderbeauftragten John Ruggie, auf UNO-Ebene eine explizite Verantwortung der Wirtschaft für die Respektierung der Menschenrechte zu verankern.**

Macht und Einfluss der transnationalen Wirtschaft haben durch die Globalisierung in den letzten Jahrzehnten zugenommen. Mit dem Machtzuwachs ging jedoch kein Zuwachs an Verantwortlichkeit einher. Nationale Regulierungen zum Schutz der Menschenrechte in der Wirtschaft wurden gelockert. Ein internationales Regelwerk hat sich jedoch nicht in gleichem Mass entwickelt. Bis heute fehlen verbindliche Instrumente, mit denen Unternehmen verpflichtet würden, die Menschenrechte zu fördern – so wie dies die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von allen Organen der Gesellschaft, also auch den Unternehmen, verlangt<sup>1</sup>.

## Aktive NGOs

In den letzten Jahren gab es verschiedentlich Ansätze, Unternehmen auf die Achtung und Förderung der Menschenrechte zu verpflichten. Dies ist nicht zuletzt den Organisationen der Zivilgesellschaft zu verdanken,

die immer wieder mit Kampagnen menschenrechtswidrige Praktiken der Konzerne an die Öffentlichkeit brachten. Eines der bekanntesten Beispiele ist die Kampagne gegen die aggressive Vermarktung von Nestlé-Babynahrung, die seit Jahrzehnten geführt wird. Auf der internationalen Ebene wurden politische Vorstösse unternommen, um die Wirtschaft stärker in die Pflicht zu nehmen. An erster Stelle ist hier der Versuch zu nennen, auf UNO-Ebene verbindliche Normen für Wirtschaftsunternehmen<sup>2</sup> zu verabschieden.



*Aktion gegen Nestlé-Babynahrung in Vevey: NGOs schaffen Öffentlichkeit für die Menschenrechte*

*Foto: Greenpeace/Adair*

## UNO-Normen

Nach mehrjähriger Arbeit und einem breiten Konsultationsprozess verabschiedete die UNO-Subkommission zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte im Jahr 2003 die «Normen für die Verantwortlichkeiten transnationalen Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte». Sie leitete diese an die

<sup>1</sup> AEMR, Präambel. Siehe: [www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/ger.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/ger.pdf)

<sup>2</sup> Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationalen Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte, 13.08.2003. Siehe: [www.dgvn.de/fileadmin/user\\_upload/PUBLIKATIONEN/Blaue\\_Reihe/BL\\_88.pdf](http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/PUBLIKATIONEN/Blaue_Reihe/BL_88.pdf)

Menschenrechtskommission zur Diskussion weiter. Damit war ein erstes umfassendes Set von Verpflichtungen definiert, das die Wirtschaft verbindlich dazu bringen sollte, die Menschenrechte einzuhalten. Unternehmen wären durch die UNO-Normen verpflichtet gewesen, jegliche Tätigkeit zu unterlassen, die Menschenrechts- und Umweltstandards verletzen. Sie hätten über die Auswirkungen ihrer Tätigkeiten transparent berichten und bei Nichteinhaltung der Normen Entschädigung leisten müssen.

Die Menschenrechtskommission lehnte die UNO-Normen aber ab, vor allem deshalb, weil die Normen rechtlich bindend gewesen wären. Die Unternehmensverbände und die dahinter stehenden Regierungen propagierten stattdessen freiwillige Initiativen der sozialen Unternehmensverantwortung. Für die Subkommission waren es aber nicht zuletzt die ernüchternden Erfahrungen mit freiwilligen Ansätzen wie dem «Global Compact»<sup>3</sup> gewesen, weswegen sie zwingende Mechanismen vorgeschlagen hatte.

### **Erstes Mandat für John Ruggie**

Die Ablehnung der UNO-Normen in der Menschenrechtskommission war einen herber Rückschlag in der Entwicklung des Menschenrechtsschutzes. Die Kommission liess das Thema aber nicht einfach fallen, sondern verlangte 2005 in einer Resolution die Einsetzung eines Sonderbeauftragten für den Bereich der Menschenrechte in Transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen. UNO-Generalsekretär Kofi Annan berief daraufhin Professor John Ruggie, den damaligen Sonderbeauftragten für den Global



*UNO-Sonderbeauftragter John Ruggie: Regeln für transnationale Konzerne und andere Unternehmen*

*Foto: UN PHOTO/Jean-Marc Ferré*

Compact, auf den neu geschaffenen Posten<sup>4</sup>. Das vorerst auf zwei Jahre festgelegte Mandat Ruggies bestand vor allem darin, bestehende Mechanismen der sozialen Unternehmensverantwortung und die Rolle des Staates systematisch aufzuarbeiten. Ruggie sollte gute Beispiele als Richtgrössen zusammenstellen und Methoden zur Beurteilung der menschenrechtlichen Auswirkung wirtschaftlicher Aktivitäten entwickeln. Der Bericht, den Ruggie 2007 vorstellte, wurde aber weit herum als zu wenig ausgereift kritisiert. In der Folge wurde sein Mandat um ein Jahr verlängert.

Der Schlussbericht, den John Ruggie im Juni 2008 im neu geschaffenen Menschenrechtsrat vorstellte, stiess auf weit mehr Akzeptanz. Ruggie zeigt darin zwar keine eigentlichen Lösungen auf, doch mit dem Vorschlag eines Handlungsrahmens schafft er eine gemeinsame Basis, von der aus konkrete Lösungen entwickelt werden können. Es gelingt Ruggie, die wesentlichen Fragen zur geteilten Verant-

<sup>3</sup>Der Global Compact, eine sogenannte Lernplattform basierend auf zehn Kriterien, wurde 1999 vom UNO-Generalsekretär Kofi Annan am WEF in Davos initiiert. Vgl. [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)

<sup>4</sup>Vgl. [ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2005-69.doc](http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-69.doc)

wortlichkeit von Staat und Unternehmen und zur Wiedergutmachung für Opfer in eine kohärente Form zu fassen. Das brachte die Diskussion voran.

### **Handlungsrahmen**

Der Handlungsrahmen, das zentrale Element des Schlussberichts, besteht aus drei Pfeilern:

- Der Staat hat die Pflicht, die Menschenrechte zu schützen.
- Die Unternehmen stehen in der Verantwortung, die Menschenrechte zu respektieren.
- Der Zugang zu Rechtsmitteln muss gewährleistet sein.

Ruggie betont, dass internationale Verträge die Schutzpflicht automatisch dem Staat zuweisen. Neu an dem von Ruggie vorgeschlagenen Handlungsrahmen ist aber, dass er der Wirtschaft explizit eine Verantwortung bei der Respektierung aller Menschenrechte zuweist. Damit ist international eine Verbindlichkeit für die Wirtschaft festgelegt, auf die in der späteren Ausgestaltung weiter Bezug genommen werden kann. Darüber hinaus verpflichtet sie die Staaten, im Rahmen ihrer Schutzpflicht dafür zu sorgen, dass die Unternehmen ihrer Verantwortung nachkommen.

Ruggie bleibt allerdings sehr vage darin, wie die Verantwortung der Unternehmen und die Pflicht der Staaten definiert werden sollen. Das ist die Schwäche seines Konzeptes. Immerhin stellt der Bericht fest, dass weder die Staaten noch die Unternehmen den bestehenden Handlungsspielraum ausschöpfen, wenn es darum geht, Menschenrechtsverletzungen

durch die Wirtschaft zu verhindern. Ruggie diagnostiziert einen entsprechenden Handlungsbedarf.

### **Die Pflicht des Staates**

Staaten nehmen auf die Menschenrechtsprobleme im Bereich der Wirtschaft kaum Einfluss. Ruggie fordert, dass die Regierungen diesem Problembereich Priorität einräumen und eine wirtschaftliche Kultur fördern, in der die Menschenrechte das zentrale Element sind. Dazu gehören Bewusstseinsbildung, Transparenz und Rechenschaftslegung. Zudem sollen die Regierungen da, wo sie selber wirtschaftlich aktiv sind, entsprechende Standards setzen – in Staatsbetrieben und im öffentlichen Beschaffungswesen, bei Investitionsabkommen und bei Exportrisikoversicherungen.

### **Die Verantwortung der Unternehmen**

Ausgehend von den gesellschaftlichen Erwartungen argumentiert Ruggie, dass Menschenrechte bei der Produktion von Gütern, die diese Gesellschaft konsumiert, nicht verletzt werden dürfen. Diese moralisch begründete Argumentation wird kurzfristig nicht in juristisch bindende Normen einfließen. Doch laut Ruggie stehen die Unternehmen in der Verantwortung, die nötige Sorgfalt walten zu lassen und in ihrem Einflussbereich sämtliche Menschenrechte zu respektieren. Die Unternehmen sollen entsprechende Richtlinien erarbeiten und diese zur Führungssache erheben. Für die Umsetzung der Richtlinien schlägt er Instrumente vor, die es den Unternehmen erlauben sollen, die Auswirkungen ihrer Intervention auf die

Menschenrechte einzuschätzen und zu bemessen. Zu dieser Evaluation gehört auch eine öffentlich zugängliche, standardisierte Berichterstattung.

### **Zugang zu Rechtsmitteln**

Ruggie empfiehlt, die Menschenrechte in der Wirtschaft durch juristische und nicht-juristische Massnahmen zu stärken. Weil die Gesetzesmühlen sehr langsam mahlen, stellt er – ein pragmatischer Ansatz – die nicht-juristischen Massnahmen in den Vordergrund. Diese müssen, so fordert Ruggie, unabhängig, allgemein zugänglich und transparent sein und einen ausgewogenen Zugang zu Information, Beratung und Expertise gewähren. Auch staatliche, nicht gerichtlich einklagbare Instrumente (state-based non-judicial mechanisms) wie die OECD-Guidelines oder die Nationalen Menschenrechtsinstitute (NMRI) sollten solchen Ansprüchen genügen. Ruggie spricht diesen beiden zwar ein grosses Potential zu, seine Analyse der bestehenden Instrumente fällt aber kritisch aus.

### **Zweites Mandat für Ruggie**

Aufgrund der vielen vagen Punkte resultierten aus dem Schlussbericht von 2008 letztlich mehr Fragen als Antworten. Unbeantwortet blieben vor allem die Fragen rund um die konkrete Umsetzung des Handlungsrahmens. Der Menschenrechtsrat beschloss darum, Ruggies Mandat für drei weitere Jahre zu erneuern (2008–2011). Er anerkannte die Notwendigkeit, den verabschiedeten Handlungsrahmen weiter zu konkretisieren, um Individuen und Gemeinschaften gegen Men-

schensrechtsverletzungen durch Unternehmen zu schützen. In seiner Resolution fordert der Rat die Erarbeitung klarer Empfehlungen, und er verlangt konkrete Richtlinien für die unternehmerische Verantwortung.

Durch den Ruggie-Prozess hat die Diskussion um die ungenügende Regulierung von Unternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte an Dynamik gewonnen. Ob dieser Prozess konkrete Resultate erbringen wird, ist allerdings unsicher und hängt nicht zuletzt davon ab, wie Staaten und Konzerne die Herausforderung annehmen. Ihre unkoordinierten und punktuellen Massnahmen waren oft weniger Ausdruck einer nachhaltigen Strategie, sondern dienten eher der Öffentlichkeitsarbeit. Es ist ein Ziel des von John Ruggie gesteuerten Vorgehens, bestehende Massnahmen zu überprüfen, Lücken zu erkennen und verbindliche Instrumente zu schaffen, um die Wirtschaft in der Frage der Menschenrechte stärker in die Pflicht zu nehmen.



*Menschenrechtsrat in Genf: Langsam, stetig und mit mehr Initiativegeist als die Einzelstaaten*

Foto: UN PHOTO/Jean-Marc Ferré

**Auf internationaler Ebene führt das Departement für auswärtige Angelegenheiten einen sehr engagierten Diskurs zugunsten der sozialen Verantwortung der Wirtschaft. In der Schweiz selber verhindern Bundesrat und Parlament aber die konsequente Verbesserung des gesetzlichen und politischen Rahmens. Die Angst vor Wettbewerbsnachteilen für die hiesigen Unternehmen ist oft stärker als der Wille zur Förderung der Menschenrechte.**

Laut Aussenministerin Micheline Calmy-Rey ist die Frage nach der Verantwortlichkeit der Wirtschaft in den kommenden Jahrzehnten eine der Hauptherausforderungen im Bereich der Menschenrechte. Eine Herausforderung, die schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte angelegt ist<sup>1</sup>. In der politischen Agenda der Schweiz wird das Thema allerdings nur marginal behandelt. Eine Gesamtstrategie oder «Policy» zum Thema «Wirtschaft und Menschenrechte» fehlt. In der Politischen Abteilung IV des Aussendepartements, zuständig für die zivile Friedensförderung und die Stärkung der Menschenrechte, sind dafür nur gerade 2% des Budgets reserviert.

Wer die staatlichen und politischen Verlautbarungen zum Thema durchforstet, stösst auf eine Reihe von Widersprüchlichkeiten. In seinem «Bericht über die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz (2003–

2007)» definiert der Bundesrat die Globalisierung zwar als Chance, verweist aber gleichzeitig darauf, dass Ungleichheit und Armut zunehmen könnten. Er betont, dass den Unternehmen in Zukunft mehr Verantwortung zukomme: «Die Globalisierung hat die Rolle der Wirtschaftsakteure bei der Förderung und beim Schutz der Menschenrechte stärker in den Vordergrund gerückt.» Der Bundesrat schliesst daraus, dass die Respektierung der Menschenrechte in die Strategien der Unternehmen einbezogen werden soll: «Auf internationaler Ebene muss deshalb die Einhaltung der Menschenrechte durch die wirtschaftlichen Akteure gefördert werden, damit diese sowohl verantwortungsvolle wie auch nachhaltige Unternehmensstrategien dem kurzfristigen Profitstreben vorziehen.<sup>2</sup>»

## **Sorge um die Wirtschaft**

Der Bundesrat bleibt in seiner Argumentation allerdings vorsichtig: «Viele Wirtschaftsakteure werden dieser Erkenntnis bei ihren unternehmerischen Entscheiden jedoch nur Rechnung tragen, wenn ihnen dadurch gegenüber ihren Konkurrenten keine wirtschaftlichen Nachteile entstehen.<sup>3</sup>» Aus Sicht der Behörden darf die Respektierung der Menschenrechte nicht zu Konkurrenznachteilen für die Schweizer Unternehmen führen. Deshalb empfiehlt die Regierung die Erarbeitung eines «level playing field», das heisst eines Regelwerks, das global anerkannt und angewandt würde.

<sup>1</sup> «Rede von Micheline Calmy Rey anlässlich des 6. Internationalen Menschenrechtsforums», Luzern, 6. Mai 2009, S.10ff.

<sup>2</sup> «Bericht des Bundesrats über die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz (2003 à 2007)», 2006, S.6103.

<sup>3</sup> Ibid.



*Nationalratssaal in Bern: Als Wandbild die Wiege der unabhängigen Schweiz, im parlamentarischen Alltag das Abwägen, das Zögern und der Verweis auf wirtschaftliche Interessen.*

Foto: Parlamentsdienste

Die offizielle Schweiz fördert das System der globalen Gouvernanz auf mehreren Ebenen.

*a. Entwicklung eines normativen Rahmens:*

«Als wichtiger Standort weltweit aktiver Unternehmen gestaltet die Schweiz die Rahmenbedingungen der internationalen Wirtschaftstätigkeit seit langem engagiert mit. [...] Soweit ein Bedürfnis vorliegt und eine genügend breite internationale Abstützung vorliegt, wird die Schweiz die Weiterentwicklung dieses normativen Rahmens auch in Zukunft unterstützen.<sup>4</sup>»

*b. Bilaterale Dialoge des Aussendepartements (unter anderen mit China, Iran, Vietnam):*

Diese Dialoge ergeben sich bei Delegationsreisen und bei der Veranstaltung von Seminaren (wie zum Beispiel dem Seminar über «die soziale Verantwortung von Unternehmen» vom 19. September 2005 in Peking).

*c. Unterstützung von Initiativen, die auf Freiwilligkeit beruhen:*

An erster Stelle ist sicher der Global Compact zu erwähnen. Der Schweizer Regierung geht es darum, die Unternehmen für die Risiken von Menschen-

rechtsverletzungen zu sensibilisieren und sie zu ermutigen, freiwillige Massnahmen zugunsten der Menschenrechte zu ergreifen.

*d. Herstellung von interner Kohärenz:*

In seinen Berichten und Verlautbarungen betont der Bundesrat, er wolle die Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen durch eine umfassende Berücksichtigung der Menschenrechte («mainstreaming») verstärken: «Der Bundesrat ist bemüht, menschenrechtliche Anliegen systematisch in andere Politikbereiche zu integrieren, beispielsweise in die Entwicklungszusammenarbeit, Aussenwirtschaftspolitik, Sicherheitspolitik, Umweltpolitik, humanitäre Hilfe, Migrationspolitik, internationale Rechtshilfe oder den Kulturaustausch und so zur Stärkung des internationalen Menschenrechtsschutzes beizutragen.<sup>5</sup>»

Der Diskurs ist interessant. In der Praxis sieht die schweizerische Politik allerdings ganz anders aus.

<sup>4</sup> «Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte», 2007, S.4775.

<sup>5</sup> «Bericht des Bundesrats über die Menschenrechtsausenpolitik der Schweiz (2003 à 2007)», 2006, S.6108.

### **Erste Feststellung: Abwarten**

Die Schweiz spricht sich nicht gegen verbindliche Regeln für Unternehmen aus. Im Gegenteil, das Aussendepartement unterstützt die Arbeiten von John Ruggie mit qualifiziertem Personal und gezielten Interventionen im Menschenrechtsrat.

Der Bundesrat lehnt es jedoch ab, im eigenen Land konkrete Schritte zu unternehmen, solange kein internationaler Konsens über eine Regulierung besteht. Dies aus Angst vor Wettbewerbsnachteilen für die Schweizer Unternehmen. Die Schweiz ist also nicht bereit, mit gutem Beispiel voran zu gehen. Wie Wladimir und Estragon in Samuel Becketts' Meisterwerk «Warten auf Godot» wartet sie ab und verweist auf die noch ausstehenden Resultate der Analysen John Ruggies.

Wichtige Entscheidungen werden so auf die lange Bank geschoben. Der nächste Bericht von Ruggie ist erst 2011 fällig. Die Umsetzung auf nationaler Ebene wird also weiterhin vom politischen Willen der Mitgliedsstaaten abhängen.

### **Zweite Feststellung: Zielkonflikte**

Was die Aussenpolitik der Schweiz angeht, erteilt die Verfassung den Behörden sehr unterschiedliche Aufträge.

- «Der Bund [...] 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.» (Art.54,2)
- «Der Bund wahrt die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland.» (Art.101,1)

Die beiden Vorgaben können sich als widersprüchlich erweisen, da sich die Verteidigung der Wirtschaftsinteressen und die Förderung der Menschenrechte nicht immer entsprechen. Wie reagieren die Behörden im Fall eines Interessenkonflikts? Der Bundesrat hält fest, dass es in einem solchen Fall zu einer «politischen Güterabwägung» komme, unter Beachtung des Völkerrechts, der Bundesverfassung und aller relevanten Bundesgesetze<sup>6</sup>. Er bekräftigt die Absicht eines «mainstreaming» der Menschenrechte, weil «das Ziel der Achtung der Menschenrechte grundsätzlich für alle Aktivitäten im Ausland beachtet werden muss.<sup>7</sup>»



*Freiheit und Gerechtigkeit: Lokal vor 700 Jahren geschworen, heute eine globale Notwendigkeit*

*Foto: Parlamentsdienste*

In der Realität entscheiden sich die Behörden allerdings weit eher zugunsten der wirtschaftlichen Interessen. Weder im Bundesrat noch im Parlament gibt es eine Mehrheit, die sich bei einer solchen Güterabwägung zugunsten der Menschenrechte einsetzen würde. Das wenig erfreuliche Resultat: Die Verlautbarungen zu den Menschenrechten werden

<sup>6</sup> «Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte», 2007, S.4756

nicht oder nur in geringem Mass auf die Wirtschaftspolitik angewendet. Die linke Hand weiss oft nicht, was die rechte Hand tut. Oder, konkret auf die Bundesverwaltung bezogen: Die Entscheidungen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) stehen regelmässig in Widerspruch zur erklärten Absicht des Aussendepartements, die Menschenrechte zu fördern.

### **Freihandelsabkommen Schweiz-Kolumbien**

Die Schweiz bemüht sich zurzeit um die Ratifizierung eines Freihandelsabkommens mit Kolumbien. Für die Schweizer Unternehmen ist das Vorhaben von nicht geringer Bedeutung. Das OSEC (Kompetenzzentrum der Schweizer Aussenwirtschaftsförderung) schätzt, dass die Exporte in Richtung Kolumbien dank des Abkommens zwischen 10% und 20% zunehmen werden.

Kolumbien aber ist ein Land, das seit Jahrzehnten von Gewalt erschüttert wird. Zwischen 1986 und 2008 wurden mehr als 2500 Gewerkschafter ermordet – ein trauriger Weltrekord.

Eine Koalition von mehr als dreissig NGOs<sup>8</sup>, hat die Regierung aufgefordert, die Menschenrechtsfrage in die wirtschaftlichen Verhandlungen mit Kolumbien mit einzubeziehen. Die Menschenrechtsfrage soll in das Verhandlungsmandat und in die entsprechenden Factsheets aufgenommen werden.

Die Koalition der NGOs verlangte ein Moratorium für die Ratifizierung des Freihandelsabkommens, bis in Kolumbien konkrete und

nachhaltige Fortschritte bei der Respektierung der Menschenrechte erreicht sind.

Die Schweiz wäre nicht das erste Land, das solche Vorbehalte anbringt. Die USA und Norwegen haben ihre Wirtschaftsabkommen mit Kolumbien suspendiert oder um mehr Information gebeten, bevor die entsprechenden Entscheidungen fallen und über das Freihandelsabkommen zusätzliche Investitionsmöglichkeiten geschaffen werden.

Wirtschaftsministerin Doris Leuthard teilt mit, sie lehne die Integration von Menschenrechts- und Gewerkschaftsfragen in ökonomischen Verhandlungen ab. Gleichzeitig kündigt sie aber an, durch das SECO und mit der Unterstützung eines neuen Programms der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) auf die Gewalt in Kolumbien zu reagieren.

Diese Unterstützung ergänzt die jährlich rund 7 Millionen Franken, welche die Schweizer Aussenpolitik in Kolumbien bereits in Friedensförderungsprogramme investiert.

### **Dritte Feststellung: «Global Compact»?**

Laut Aussendepartement besteht grundsätzlich eine Notwendigkeit, die Schweizer Wirtschaft über die Menschenrechtslage zu informieren. Ein Unternehmer, der im Ausland investieren will, muss die dortige Menschenrechtssituation abschätzen können und Vorsichtsmassnahmen («due diligence») treffen, damit er keine Menschenrechte verletzt oder sich bei Menschenrechtsverletzungen mit schuldig macht. Zudem muss er darüber informiert sein, wie die Wirtschaft über

<sup>7</sup> «Bericht des Bundesrats über die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz (2003 à 2007)», 2006, S.6115.

<sup>8</sup> «Ratification de l'Accord de libre-échange AELE-Colombie», lettre aux membres du conseil national du 12 mai 2009, voir [www.alliancesud.ch](http://www.alliancesud.ch)

das gesetzliche Minimum hinaus einen positiven Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung leisten kann.

Die Absicht, die Wirtschaftsakteure zu sensibilisieren, ist begrüssenswert. Das Problem liegt aber in der Wahl der Mittel. Es wäre zu wünschen, dass die Regierung «multi-stakeholder»-Initiativen fördern und so einen wirklichen sozialen Dialog ermöglichen würde. Oder dass sie den Aufbau eines

einen Katalog von Grundwerten auf dem Gebiet der Menschenrechte, der Arbeitsnormen, des Umweltschutzes und der Korruptionsbekämpfung anzuerkennen, zu unterstützen und in die Praxis umzusetzen.<sup>9</sup>» Allerdings leidet der Global Compact seit seiner Gründung unter fehlender Glaubwürdigkeit, weil sowohl die Verpflichtungen der Unternehmen als auch die Instrumente der Umsetzung einer glaubwürdigen Politik der sozialen Ver-



*MultiWatch vor dem Bundeshaus: Als NGO all denen eine Stimme geben, die ihre Menschenrechte in ihrem Land nicht einfordern können*

*Foto: Brot für alle*

Menschenrechtsinstituts als unabhängiges Forschungs- und Kompetenzzentrum vorantreiben würde. Doch die Schweizer Regierung setzt auf freiwillige Instrumente wie den Global Compact.

Das Netzwerk des Global Compact wurde 1999 vom damaligen Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, gegründet. Global Compact «verlangt von den Unternehmen, innerhalb ihres Einflussbereichs

verantwortlichkeit sehr vage definiert sind und besonders, weil auch keine Kontrollmechanismen vorgesehen sind. Dem Schweizer Netzwerk Global Compact mangelt es zudem an Unabhängigkeit und Inhalt.

Mangel an Unabhängigkeit: Global Compact Schweiz ist seit März 2006 bei der lokalen Sektion der International Chamber of Commerce (ICC) angesiedelt. Thomas Pletscher,

<sup>9</sup>[www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org), *Global Compact Broschüre*

<sup>10</sup>[www.unglobalcompact.ch](http://www.unglobalcompact.ch)

der auf der Website<sup>10</sup> als Kontaktperson angegeben wird, ist gleichzeitig «Leiter Wettbewerb und Regulatorisches» beim Wirtschaftsdachverband EconomieSuisse. Diese Verbindung lässt kaum auf eine Unabhängigkeit des Global Compact schliessen. Die gleiche ICC hat zudem 2003 alles getan, um die UNO-Normen zum Scheitern zu bringen. Hier stellt sich die Frage, mit welcher Zielsetzung die ICC die Koordination des Schweizer Global Compact wahrnimmt.

Mangel an Inhalt und Transparenz: Auf der Website des Schweizer Global Compact lassen sich interessante Informationen über die Lernplattform für Unternehmen finden. Diese Plattform wird vom Aussendepartement moderiert, doch es fehlen Informationen zum Global Compact, zu vergangenen und künftigen Treffen, zu Massnahmen oder empfohlenen Publikationen. Der letzte Eintrag unter der Rubrik «Aktuell» erfolgte am 3. April 2007<sup>11</sup>.

#### **Vierte Feststellung: Verzettlung**

Information ist die Basis für jede offen und transparent geführte politische Debatte. In der Schweiz fehlen aber detaillierte und leicht zugängliche Informationen zum Thema Wirtschaft, Unternehmen und Menschenrechte.

Entsprechend schwierig ist es, sich eine klare Idee von der offiziellen Politik bezüglich Unternehmensverantwortung zu machen. Und es ist fast unmöglich, Übersicht über die verschiedenen Tätigkeiten der Verwaltung zu bewahren. Dieser Mangel an Information widerspiegelt das schwache Interesse der politischen Akteure am Thema.

Sicher ist der Mangel an Information auch in der Verzettlung der Kompetenzen zwischen verschiedenen Departementen begründet. Folgende Verwaltungsstellen beschäftigen sich mit Unternehmensverantwortung:

- Politische Abteilung IV (Menschliche Sicherheit) des EDA
- DEZA - Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
- SECO - Direktion für Arbeit
- SECO - Direktion für Aussenwirtschaft
- BAFU - Bundesamt für Umwelt.

Jede dieser Institutionen funktioniert nach eigener Logik und eigener politischer Prioritätensetzung. Koordinationsprobleme und ein Mangel an zentralisierter Information sind das Ergebnis. Diese Schwäche gesteht die Verwaltung übrigens selber ein: «Als Querschnittsaufgabe, deren Konzeptualisierung und Umsetzung von der Zusammenarbeit einer grösseren Zahl unterschiedlicher Bundesstellen abhängt, ist die schweizerische Friedens- und Menschenrechtspolitik naturgemäss besonders anfällig für Inkohärenz.<sup>12</sup>»

<sup>11</sup>Stand August 2009

<sup>12</sup>Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte», 2007, S.4755

**Unternehmen werden von der Gesetzgebung kaum in die Pflicht genommen, die Menschenrechte zu respektieren. Entsprechend mangelt es an verbindlichen Instrumenten. Solange keine internationale Regulierung in Aussicht ist, müssen deshalb die bestehenden Instrumente auf der nationalen Ebene konsequent verbessert werden.**

Die meisten Industrieländer überlassen es weitgehend der freiwilligen Initiative der Unternehmen, was sie als ihre eigene Verantwortung definieren wollen. Verbindliche Regeln, um die Wirtschaft auch bei ihrer Tätigkeit im Ausland stärker in die Pflicht zu nehmen, fehlen in den nationalen Gesetzgebungen. Die Staaten kommen damit ihrer Pflicht, die universal gültigen Menschenrechte zu schützen, nur ungenügend nach. Die folgenden Fallbeispiele zeigen, dass Menschenrechte in Brasilien, Nigeria, Kolumbien oder China durch internationale Unternehmen ständig verletzt werden. In Nigeria zum Beispiel muss die Ölindustrie zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung dringend besser kontrolliert werden. Das Gleiche gilt für die kolumbianischen Minen oder für die Arbeitsrechte in der chinesische Elektronikindustrie. Eigentlich müssten die Regierungen der Entwicklungsländer den nationalen und internationalen Industrien auf die Finger schauen, doch ihnen sind wegen der wirtschaftlichen Bedeutung der (ausländischen) Unternehmen die Hände gebunden. Oder aber sie gehören selber zu den Kräften, welche die Menschenrechte verletzen.

Heute ist allgemein anerkannt, dass die Regierungen der Industrieländer für transnationale Unternehmen mitverantwortlich sind, die ihren Geschäftssitz auf ihrem Territorium haben. Sie haben sicherzustellen, dass ihre Unternehmen die Menschenrechte überall auf der Welt respektieren. In dieser Beziehung bleibt für die Schweiz noch viel zu tun.

So sehr sich die Schweiz in der internationalen Menschenrechtspolitik auch hervortut – wenn es um wirtschaftliche Belange geht, gibt sie sich mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner zufrieden. Das gilt für Bewusstseinsbildung und Beratung von Unternehmen zu Menschenrechtsfragen wie auch für die Einrichtung eines Kompetenzzentrums oder eines «Klagemechanismus» wie dem OECD-Kontaktpunkt. Die dafür eingesetzten Mittel sind meist ungenügend und erlauben nur eine sehr reduzierte Arbeit.

Auch bei Freihandels- und Investitionsabkommen, bei der Exportrisikoversicherung oder beim öffentlichen Beschaffungswesen werden wirtschaftliche Überlegungen über das Menschenrecht gestellt.

Die folgenden Fallbeispiele beziehen sich auf Unternehmen mit Sitz oder mit einer starken Präsenz in der Schweiz.

Aus Sicht von *Fastenopfer* und *Brot für alle* besteht hierzulande im Bereich der unternehmerischen Verantwortung in Menschenrechtsfragen grosser Handlungsbedarf. Wenn die bestehenden Instrumente verbessert und konsequent angewandt würden, könnte schon viel erreicht werden – auch wenn diese pragmatischen Lösungen verbindliche internationale Normen nicht überflüssig machen.



# Beispiel 1: Nigeria und der Fluch des schwarzen Goldes

Von *Danièle Gasteli, Amnesty International*

Das Niger-Delta ist eine dicht besiedelte und fruchtbare Region im Süden Nigerias, reich an Mangrovenwäldern und natürlichen Ressourcen. Seit den 1950er Jahren werden hier wichtige Erdölvorkommen abgebaut – was zu grossen Umweltzerstörungen geführt hat. Betroffen sind insbesondere kultivierbare Flächen, bewaldete Zonen, Fischgründe und Gewässer, die auch als Trinkwasser wichtig sind. Deshalb können die dort lebenden Nigerianer/innen grundlegende Menschenrechte nicht wahrnehmen, so zum Beispiel das Recht auf Nahrung, auf Wasser und auf einen angemessenen Lebensstandard. Wehren sich die Bewohner für ihre Rechte, werden sie Opfer von Repressionen. Vor nationalen Gerichten erhalten sie weder Gehör für ihr Anliegen noch Entschädigungen für die erlittenen Verluste.

Akteure bei der Förderung und Verarbeitung des Erdöls sind sowohl der nigerianische Staat als auch Tochtergesellschaften multinationaler Unternehmen wie Shell, Eni oder Total. Grösster Erdölförderer der Re-

gion ist die Shell Petroleum Development Company (SPDC), eine Tochtergesellschaft der Royal Dutch Shell, mit einem Fördergebiet von über 31 000 km<sup>2</sup>. Grosse Teile ihrer Anlagen befinden sich in unmittelbarer Nähe von bewohntem Gebiet. Die Wasserressourcen werden durch Kohlenwasserstoff, unsachgemässe Abfallentsorgung und das Abfackeln von Gas besonders stark geschädigt, mit gravierenden Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesundheit der Bevölkerung.

## Verseuchung und Widerstand

Die nigerianische National Oil Spill Detection and Response Agency hat über 2000 verseuchte Gelände identifiziert. Die tatsächliche Zahl betroffener Gebiete dürfte allerdings viel höher sein. Grund für die Schäden sind nicht allein Vandalismus, Erdöldiebstahl oder Sabotageakte, wie Shell gerne vorgibt, sondern der desolate Zustand der Anlagen und ihre schlechte Wartung.

In den 1990er Jahren stand Shell nach einer Welle von weltweiten Protesten in der öffent-



*ölförderung im Nigerdelta: Gewinne für Shell und für nationale Potentaten – Gift für die Bevölkerung – Unterdrückung der Opposition – (k)ein Prozess und ein Ablasshandel*

Foto: Kadir van Lohuizen

lichen Kritik, als der nigerianische Bürgerrechtler und Schriftsteller Ken Saro Wiwa und acht weitere Ogoni-Aktivistinnen am 10. November 1995 nach einem Schauprozess hingerichtet wurden. Ken Saro Wiwa war Gründer des Movement for the Survival of the Ogoni People (MOSOP), einer pazifistischen Bewegung, die sich gegen die Vergehen der Erdölkonzerne auf dem Gebiet der Ogoni wehrt. Amnesty International appellierte dringend an Shell, bei der nigerianischen Regierung gegen die Hinrichtungen zu intervenieren, doch Shell lehnte eine derartige Intervention mit der Begründung ab, sich nicht in die nationale Politik einmischen zu wollen.

### **Ablasszahlung**

Nach einem 13-jährigen juristischen Kampf gegen Shell haben Vertreter der Ogoni am 8. Juni 2009 endlich Genugtuung in Form einer finanziellen Entschädigung erhalten. Die Anklage war durch die amerikanische Rechtsbestimmung des Alien Tort Claims Act (ATCA)<sup>1</sup> möglich geworden. Ein schaler Beigeschmack bleibt dennoch zurück: Die 15.5 Millionen USD sind das Produkt eines aussergerichtlichen Vergleiches, der kurz vor dem eigentlichen Prozessbeginn zustande gekommen war – damit hat sich einmal mehr ein Unternehmen der Verurteilung seiner Tätigkeiten durch ein Gericht entziehen können. Es besteht somit kein offizielles Urteil, dass Shell die Menschenrechte verletzt habe.

Im Niger-Delta profitieren Erdölunternehmen wie Shell schon allzu lange von der Schwäche der nigerianischen Rechtsord-

nung: Die Behörden haben kaum Mittel, um ihre Gesetze durchzusetzen, und die von den Erdölaktivitäten betroffenen Gemeinden werden selten über die Auswirkungen informiert, geschweige denn um ihre Meinung dazu gefragt. Die Regierung verlangt von den Unternehmen weder Rechenschaft über ihr Budget noch die Veröffentlichung von Studien zur Umweltverträglichkeit und zur Auswirkung ihrer Tätigkeiten auf die Menschenrechte.

Die Schwäche des aktuellen Rechtssystems wird verstärkt durch die Tatsache, dass es keine wirksamen internationalen Mechanismen gibt, welche Unternehmen zur Rechenschaft ziehen oder die Opfer entschädigen. John Ruggie hat nachdrücklich auf die Wichtigkeit einer institutionalisierten Sorgfaltpflicht («due diligence») hingewiesen. Nötig seien klare Handlungsleitlinien und deren Implementierung in die Entscheidungsmechanismen des Managements.

Die Konsultation der betroffenen Bevölkerung soll die Umsetzung dieses Verhaltenscodes und die Veröffentlichung von Verträglichkeitsprüfungen im Bereich der Umwelt und der Menschenrechte gewährleisten. Die Staaten, in welchen die Unternehmen ihren Hauptsitz haben, sind verantwortlich dafür, dass menschenrechts- und umweltspezifische Evaluationen von Geschäftstätigkeiten in Drittstaaten obligatorisch gemacht werden. Dies ist umso mehr von Bedeutung, wenn Gaststaaten unfähig sind, die Achtung der Menschenrechte auf ihren Gebieten durchzusetzen. Die Schweiz als Residenzstaat

<sup>1</sup>Der Alien Tort Claims Act wurde 1789 kurz nach der US-Staatsgründung verabschiedet. Das Gesetz ermöglicht es, jeglichen zivilen Schadensfall in irgendeinem Land der Welt vor einem US-amerikanischen Gericht zu verhandeln, sofern ein Verstoß gegen das Völkerrecht oder gegen internationale Verträge vorliegt.

mehrerer grosser transnationaler Gesellschaften, muss Begleit- und Überwachungsmechanismen für solche Unternehmen ent-

wickeln und verhindern, dass deren Tätigkeiten die Menschenrechte verletzen.

### **Was ist zu tun?**

Das Konzept der angemessenen Sorgfaltpflicht (*due diligence*), das die Unternehmen im Hinblick auf mögliche Menschenrechtsverletzungen walten lassen sollten, bleibt bis anhin recht vage. Zwar schlägt John Ruggie, wie das vorangegangene Beispiel aufzeigte, die Anwendung verschiedener Instrumente vor. Die genauere Ausgestaltung lässt er aber im Dunkeln.

Neue Instrumente und ihre standardisierte Anwendung sowie eine breit angelegte Bewusstseinsbildung bei den Unternehmen würden nach Meinung von *Fastenopfer* und *Brot für alle* das Konzept *due diligence* konkretisieren.

Die Regierungen hätten durchaus eine Handhabe, die Verantwortung der Unternehmen in Bezug auf die Menschenrechte einzufordern.

*Fastenopfer* und *Brot für alle* fordern deshalb die Schweizer Regierung auf, folgende Punkte umzusetzen:

#### – *Bewusstseinsbildung bei Unternehmen.*

Die Regierung soll der international tätigen Wirtschaft durch proaktive, regelmässige, systematische und umfassende Information die menschenrechtlichen Verpflichtungen bewusst machen. Die Wirtschaft muss nicht nur das Menschenrechtsregelwerk und die ILO-Kernabkommen kennen, sondern auch die Verantwortungen, die sich ihr aus dem Ruggie-Prozess und aus internationalen Abkommen wie den OECD-Guidelines ergeben.

#### – *Länder- und konflikt-spezifische Kontextanalyse.*

Die Regierung soll Analysen über die Menschenrechtssituation und die Gefahr von möglichen Menschenrechtsverletzungen bei wirtschaftlichen Interventionen in den Ländern zur Verfügung stellen. Für Länder, in denen bewaffnete Konflikte herrschen, sollen spezifische Konfliktanalysen erstellt werden, die vor möglichen konfliktverschärfenden Interventionen warnen.

#### – *Entwicklung von Instrumenten.*

Die Regierung soll von den Unternehmen verbindliche Handlungsrichtlinien, eine menschenrechtsspezifische Wirkungsanalyse sowie ein fortlaufendes Überprüfen ihrer Menschenrechtspolitik einfordern. Diese Instrumente sollen öffentlich zugänglich sein und die Resultate der Anwendung nach standardisierten Vorgaben regelmässig publiziert werden. Die Regierung soll mittels Modellbeispielen für solche Instrumente die Unternehmen beraten und unterstützen. Sie soll Statistiken führen über die Menschenrechtspolitik der Privatwirtschaft. Bei der Ausarbeitung und der Wirkungsanalyse der Instrumente soll die Zivilgesellschaft mit einbezogen werden.

#### – *Koordiniertes und komplementäres Vorgehen staatlicher Stellen.*

Die Regierung soll gewährleisten, dass die Politik der verschiedenen Schweizer Regierungsstellen – sowohl im In- wie im Ausland – in Bezug auf die Menschenrechte zugunsten einer grösseren Kohärenz koordiniert und komplementär organisiert wird.

## Beispiel 2: Wer profitiert von Kolumbiens Kohle?

Von Stephan Subner, Arbeitsgruppe Schweiz-Kolumbien

Im August 2001 wurde das Dorf Tabaco im Nordosten Kolumbiens nach einem gesetzeswidrigen Enteignungsprozess von Bulldozern geschleift. Die Bewohner/innen wurden vertrieben. Das Dorf musste der Kohlemine Cerrejón weichen, an der das Schweizer Unternehmen Xstrata zu einem Drittel beteiligt ist. Entschädigungsfragen sind bis heute ungelöst, und der Wiederaufbau des Dorfes an einem anderen Ort lässt auf sich warten. Drei weitere Dörfer und eine indigene Gemeinschaft werden der Mine ebenfalls weichen müssen.

Ein Rahmenabkommen sollte zudem faire Verhandlungen gewährleisten. Eine ähnlich lautende Eingabe wurde beim australischen Kontaktpunkt gegen das Unternehmen BHP Billiton eingereicht, das neben Anglo American ebenfalls zu je einem Drittel an der Mine beteiligt ist. Der australische Kontaktpunkt übernahm die Federführung in dieser Beschwerdesache.

Am ersten und bislang einzigen Treffen zwischen den involvierten Parteien schlugen die Mutterkonzerne vor, die Sozialpolitik ihrer Mine durch eine unabhängige Experten-



*Kohlemine El Cerrejon in Kolumbien: Gigantische Abraumhalden, niedergewalzte Dörfer und der Versuch, in einem OECD-Verfahren Recht zu bekommen*

Foto: Stephan Subner

### **Beschwerde beim OECD-Kontaktpunkt**

Im Oktober 2007 reichte die Arbeitsgruppe Schweiz-Kolumbien beim OECD-Kontaktpunkt, der für die Einhaltung der Guidelines für Multinationale Unternehmen zuständig ist, eine Beschwerde ein. Mit der Eingabe sollten die wirtschaftliche Strangulierung der Dörfer beendet und Massnahmen durchgesetzt werden, die den Betroffenen trotz der Umsiedlung ein würdiges Leben garantieren.

kommission prüfen zu lassen. Bis zum Vorliegen dieses Expertenberichts und der Reaktion aus Cerrejón blieb das OECD-Verfahren gegen den Willen der Kläger ein halbes Jahr suspendiert. Weil die Betreiber der Mine auf die Expertenmeldungen positiv reagierten, wollte der australische Kontaktpunkt das Verfahren abschliessen. Weitere Eingaben der Kläger konnten das verhindern, denn vor Ort hatte sich über

den formellen Verhandlungsbeginn hinaus nichts verbessert.

Trotz des fehlenden Engagements seitens der Unternehmen vertrauten die Kontaktpunkte weiterhin vornehmlich den spärlichen Firmeninformationen und trugen den detaillierten Berichten aus den betroffenen Gemeinschaften kaum Rechnung. Der Schweizer Kontaktpunkt zeigte keinen Willen, die direkt betroffenen Gemeinschaften anzuhören und Xstrata konkret aufzufordern, zu den Lösungsvorschlägen der Eingabe Stellung zu beziehen.

Im Frühherbst 2008 wurden unter Beizug eines Vermittlers Verhandlungen mit den Vertriebenen von Tabaco aufgenommen, die im Dezember zu einem Abkommen führten. Dieses blieb aber für einen Grossteil der Betroffenen unbefriedigend und hart in vielem weiterhin der Umsetzung. Nachdem Cerrejón auch noch einen neuen Manager für Soziale Unternehmensverantwortung eingestellt und einen positiven Fortschrittsbericht verfasst hatte, wurde das Verfahren durch einen Schlussbericht des australischen Kontaktpunktes Anfang Juli 2009 abgeschlossen.

### **Erfolge im OECD-Verfahren**

Die beiden Eingaben in Australien und in der Schweiz waren sicherlich entscheidend dafür, dass international Druck aufgebaut werden konnte, was zur Durchführung einer Social Review und damit zur Anpassung gewisser Firmenpolitiken führte. Diesem Druck ist es auch zu verdanken, dass die Mine heute das Grundprinzip integraler Umsiedlungen von ganzen Dörfern oder Gemeinschaften verankert hat und nicht mehr mit Einzelpersonen über den Verkauf von Boden verhandelt. Ebenso mag der OECD-Fall das Abkommen bezüglich Tabaco mit ermöglicht haben.

### **Grenzen des OECD-Verfahrens**

Ein beidseitig abgesegnetes Verhandlungsschema und damit auch eine Vertrauensbasis zwischen den Gemeinschaften und der Firma fehlen. Noch immer ist unklar, was die Mine den Gemeinschaften innerhalb des Umsiedlungsprozesses genau offerieren will. Vorgaben der Weltbank zu unfreiwilligen Umsiedlungen (wie z.B. die Erstellung von beidseitig akzeptierten Umsiedlungsplänen) werden noch nicht eingehalten. Die Lebensumstände in den Gemeinden sind nicht besser geworden, im Gegenteil, der interne Zusammenhalt und der Organisationsgrad haben durch die Zermürbung gelitten.

### **Lücken in der Schweiz**

Die Schweiz folgt einer sehr restriktiven Interpretation der Leitsätze: Ziel ist es, den Dialog zu ermöglichen. Eine weiterführende Rolle wird dem Kontaktpunkt nicht zugebilligt. Wiederholt wies der Schweizer Kontaktpunkt entschuldigend auf seine limitierten Ressourcen hin, um die eigene Passivität zu erklären.

Auch die Ansiedlung des Kontaktpunktes bei der Investitionsförderung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) garantiert kaum die nötige Unabhängigkeit bei Klagen gegen Unternehmen. Stattdessen wird betont, das Verfahren sei absolut freiwillig, und es sei unmöglich, von den Firmen Antworten und Einhaltung von Fristen zu verlangen. Demzufolge war der Kontaktpunkt auch nicht willens, das Verfahren aktiv zu führen und voranzutreiben.

Praktisch alle Vorschläge seitens der Kläger wurden abgelehnt: weitere Treffen mit der Firma, Fact Finding vor Ort, Mediationsarbeit oder gar Schlichtung. Der Fall wurde

abgeschlossen, ohne dass auf die Firmen auch nur der sanfteste Druck ausgeübt worden wäre. Die betroffenen Kontaktpunkte haben damit die Chance verpasst, aktiv in den Kon-

flikt einzugreifen, zu vermitteln und im Rahmen eines Monitorings zu prüfen, ob den vagen Versprechungen der Unternehmen irgendwelche konkrete Taten folgen.

### **Was ist zu tun?**

Die OECD-Guidelines für Multinationale Unternehmen und die dazu gehörenden staatlichen Kontaktpunkte hätten grosses Potential, Unternehmen in die menschenrechtliche Pflicht zu nehmen. Dieses Potential wird jedoch kaum je ausgeschöpft. Fehlende Unabhängigkeit, bescheidene Ressourcen und wenig Klarheit im Verfahrensablauf schränken den Handlungsspielraum der meisten Kontaktpunkte von vornherein ein. Dies ist auch in der Schweiz der Fall, wo der politische Wille fehlt, die Leistungen des Kontaktpunktes zu verbessern.

2005 wurde von OECD Watch, einem Netzwerk zivilgesellschaftlicher Organisationen, ein Modell-Kontaktpunkt entworfen, der wesentliche Verbesserungen mit sich bringen würde. Für die Schweizer Behörden ist die Anpassung des Kontaktpunktes an dieses Modell, anders als etwa in Holland oder Grossbritannien, jedoch kein Thema.

*Fastenopfer* und *Brot für alle* fordern die Schweizer Regierung auf, folgende Punkte zu berücksichtigen, die den OECD-Kontaktpunkt verbindlicher und für die Durchsetzung der Menschenrechte effizienter machen:

- *Loslösung des Kontaktpunktes aus dem Ressort Investitionsförderung des SECO.* Der Kontaktpunkt wird von mehreren Bundesämtern zusammen geleitet, und die für die Schweizerische Menschenrechtspolitik zuständigen Verwaltungsstellen sind mit einbezogen.

- *Schaffung eines Beirats, in dem auch Organisationen der Zivilgesellschaft paritätisch Einsitz erhalten.* Ein solcher Beirat stellt sicher, dass bei der Konfliktlösung alle ihre Standpunkte einbringen können.
- *Erhöhung der finanziellen und personellen Ressourcen.* Der Kontaktpunkt soll befähigt werden, Sachverhalte umfassend abzuklären, Untersuchungen vor Ort durchzuführen, Opfer von Menschenrechtsverletzungen anzuhören, Mediationsarbeit zu leisten und Konflikte zu schlichten.
- *Festlegung klarer Verfahrensregeln.* Der Kontaktpunkt soll über klare Verfahrensregeln verfügen, die eine umfassende Untersuchung eines Falles garantieren. Dazu gehören die Einhaltung verbindlicher Fristen, eine transparente Kommunikation und die Festlegung klarer Empfehlungen und konkreter Massnahmen für den follow-up.

2010 werden die OECD-Guidelines für Multinationale Unternehmen überarbeitet. *Fastenopfer* und *Brot für alle* fordern die Schweizer Regierung auf, sich dafür einzusetzen, dass die Verfahren vor den Kontaktpunkten künftig von den Prinzipien der Legitimität, Ausgewogenheit, Transparenz und Vorhersehbarkeit geprägt werden, und dass der Zugang für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen im Bereich wirtschaftlicher Tätigkeiten gesichert wird. Als Minimalstandard soll sich die Schweiz diejenigen Überlegungen zu eigen machen, die OECD Watch in ihrem Modell-Kontaktpunkt vorschlägt.

## Beispiel 3: Brasilianisches Nestlé-Wasser

---

Von Franklin Frederick und Daniel Hostettler

Die Ausbeutung der Mineralquellen von São Lourenço durch den transnationalen Konzern Nestlé hat die Schweizer Öffentlichkeit in den letzten Jahren stark bewegt. Nur dank der Mobilisierung durch Nichtregierungsorganisationen, Kirchen und Schweizer Medien musste Nestlé seine umstrittenen Tätigkeiten in der brasilianischen Ortschaft wieder einstellen.

São Lourenço ist das kleinste von vier «Wellness»-Dörfern der Region Circuito das Águas im Süden des Bundesstaates Minas Gerais. Wie die anderen drei Dörfer entstand es gegen Ende des 19. Jahrhunderts rund um die damals entdeckten Mineralquellen. Die brasilianische Regierung unterstützte die naturheilkundliche Nutzung der Thermen, bis die Forschung und Anwendung in den 1950er Jahren unter Einfluss der Pharmaindustrie wieder eingestellt wurde. Damit setzte in den vier Dörfern der wirtschaftliche Niedergang ein. Ihre Hauptattraktion aber – das Wasser – ist mittlerweile in den Fokus von privaten Mineralwasser-Konzernen geraten.

### **Pure Life**

In den 1970er Jahren erwarb die Perrier-Gruppe den Wasserpark von São Lourenço, wo die meisten Mineralquellen entspringen und begann mit der Abfüllung von Mineralwasser. Mit dem Kauf der Perrier-Gruppe gelangte Nestlé 1992 in den Besitz des Wasserparks. Nach neuen Bohrungen und dem Bau einer Abfüllanlage begann Nestlé mit der Produktion des Flaschenwassers Pure Life.

Pure Life ist kein Mineralwasser, sondern ein mit Mineralsalzen angereichertes Tafelwasser. Es wurde 1998 in Pakistan international lanciert und war das erste speziell für Entwicklungsländer konzipierte und in Flaschen abgefüllte Wasser. Nestlé erklärte, mit Pure Life wolle man jene Länder mit Trinkwasser beliefern, die nicht in der Lage seien, ihre Bewohnerinnen und Bewohner mit qualitativ hochwertigem Wasser zu versorgen. Zur Herstellung von Pure Life in São Lourenço musste Nestlé das in grossen Mengen aus dem Grundwasser abgezapfte Wasser zuerst entmineralisieren. Mit Folgen für die Umwelt: Neben Veränderungen der mineralischen Zusammensetzung erlitten andere Wasserquellen eine Qualitätseinbusse.

### **Erfolgreicher Rechtsstreit**

Dialogversuche der Bürgerinnen und Bürger von São Lourenço mit Nestlé scheiterten an der Unnachgiebigkeit des Konzerns. Da nach brasilianischem Gesetz die Entmineralisierung von Mineralwasser verboten ist, klagte die Bevölkerung vor Gericht gegen das Unternehmen. Das Urteil kam 2006 nach einem langen juristischen Prozess zustande: Nestlé musste das Abpumpen des Grundwassers sowie die Produktion von Pure Life einstellen. Die Bewohnerinnen und Bewohner von São Lourenço nahmen das Urteil mit Befriedigung zu Kenntnis. Aufatmen können sie nicht, denn solange Nestlé Besitzerin des Wasserparks ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass sie die Produktion unter einem anderen Label wieder aufnimmt.

Der Erfolg von São Lourenço ist insbesondere der erfolgreichen Mobilisierung der Zivilbevölkerung in der Schweiz und in Brasilien und der Unterstützung durch die Kirchen zu verdanken. So haben brasilianische und schweizerische Kirchen mit Blick auf São Lourenço die «Ökumenische Erklärung zum Wasser als Menschenrecht und als öffentliches Gut» verabschiedet, in der sie sich verpflichten, der Privatisierung von Wasser entgegen zu wirken.

### **Was ist zu tun?**

Nach jahrelangem Seilziehen zwischen Bund, Kantonen und verschiedenen Verwaltungsinstanzen beschloss der Bundesrat am 1. Juli 2009 erstmals, ein universitäres Kompetenzzentrum für Menschenrechtsfragen als Pilotprojekt zu lancieren. Vorgesehen ist eine Laufzeit von fünf Jahren, danach soll das Zentrum evaluiert werden. Das vorgesehene Zentrum, das über keine juristische Grundlage verfügt, soll als Dienstleistungszentrum Mandate des Bundes, der Kantone und von privaten Unternehmen bearbeiten. Die Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution, welche den Pariser Prinzipien entsprechen würde, hält der Bundesrat für verfrüht.

*Fastenopfer und Brot für alle* setzen sich für die Implementierung eines wirklichen Nationalen Menschenrechtsinstituts, das den Pariser Prinzipien entspricht, ein. Ein solches Institut muss über die nötigen Voraussetzungen und Mittel verfügen:

– *Eine solide rechtliche Basis.* Das nun beschlossene Kompetenzzentrum wird lediglich auf Mandatsbasis arbeiten. Ein Nationales Menschenrechtsinstitut

Das Urteil gegen Nestlé ist ein Meilenstein im Kampf um die Anerkennung des «Zugangs zu Wasser» als Menschenrecht. Es wird Nestlé allerdings nicht an ihrer Politik der Wasserausbeutung hindern – auch nicht, wenn die Folgen für die Bevölkerung gravierend sind. Und es wird nicht immer möglich sein, transnationalen Konzernen mit einer so starken zivilen Bewegung entgegenzutreten.

muss als Institution gesetzlich verankert sein.

- *Ein klar definierter Auftrag.* Statt als blosser Dienstleistungsstelle zu fungieren, muss ein Menschenrechtsinstitut über einen klar definierten Auftrag und die entsprechenden Kompetenzen verfügen.
- *Eine ausreichende Infrastruktur.* Die Mittel einer solchen Institution müssen den Anforderungen, die an sie gestellt werden, entsprechen. Diese Anforderungen sind angesichts der bestehenden Mängel gerade im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte sehr hoch.
- *Garantierte Unabhängigkeit.* Ein Nationales Menschenrechtsinstitut muss über eine Struktur verfügen, die die Unabhängigkeit gegenüber den verschiedenen Stakeholdern garantiert. Eine solche Struktur muss die Mitsprache der im Bereich Menschenrechte aktiven Zivilgesellschaft gewährleisten.
- *Erleichterter Zugang für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen.* Ein Nationales Menschenrechtsinstitut muss den Opfern von Menschenrechtsverletzungen einen einfachen Zugang ermöglichen, damit sie ihre Fälle voranbringen können.

## Beispiel 4: Was der Computerbildschirm nicht zeigt

---

Von Chantal Peyer

In Westschweizer Schulen erlernen viele Schüler und Schülerinnen die Grundlagen der Informatik an Computern der Marke Apple. Innert kürzester Zeit lernen sie die Software und die Programme bedienen und beherrschen den Umgang mit Touchscreens. Nur die wenigsten sind sich jedoch bewusst, wo und unter welchen Bedingungen diese High Tech-Geräte produziert werden.

Um es genau zu wissen, müssten sie eine der Sonderwirtschaftszonen besuchen, die vornehmlich in Entwicklungsländern angesiedelt sind. Zum Beispiel das Perlenfluss-Delta im Süden Chinas, das sich während der letzten 15 Jahre zur weltweit wichtigsten Produktionsstätte von Informationstechnologien (IT) entwickelt hat. Geködert durch Steuerbegünstigungen, gute Infrastruktur und billige Arbeitskräfte, sind hier seit 1992 über 4000 Elektronikfabriken aufgebaut worden. Diese wirtschaftliche Dynamik hat zwar vielen Menschen eine Arbeit verschafft, doch sie hat auch zur Verschlechterung der ohnehin schon prekären Arbeitsbedingungen beigetragen.

Im April 2009 legten in Dongguan 7000 Angestellte der Fabrik Masstop, die für Apple Touchscreens herstellt, ihre Arbeit nieder. Ausschlaggebend für den Streik waren Verstösse der Fabrikdirektion gegen das chinesische Arbeitsrecht:

- Im März 2009 mussten zahlreiche Arbeiter täglich 13 Stunden arbeiten und kamen so auf bis zu 280(!) Überstunden pro Monat. Ein krasser Verstoss gegen das Arbeitsgesetz, das eine 36 Stunden-Woche sowie ein Maximum von monatlich

60 Überstunden vorschreibt.

- Arbeiter/innen, welche die Leistung von Überstunden verweigerten, wurden gebüsst oder es wurde ihnen die Kündigung angedroht.
- Die Hygiene in der Kantine war untragbar. Die Arbeiter/innen fanden Würmer in ihrem Gemüse und mussten abends die Reste essen, die nach dem Mittagessen auf den Tellern liegengeblieben waren.

Was dann am 3. April geschah, brachte das Fass vollends zum Überlaufen: Wegen einer Lebensmittelvergiftung beim Mittagessen litten 100 Arbeiter/innen unter Übelkeit und Fieber. Trotz der Klagen und der Tatsache, dass die Arbeitenden für ihr Essen bezahlen, ergriff die Direktion keinerlei Massnahmen zur Verbesserung der Ernährungshygiene.

### High Tech – No Rights?

Die Fabrik Masstop ist kein Einzelfall. Auch die Arbeiter/innen in den thailändischen oder philippinischen Industriezonen, die unsere Computer zusammenstellen, werden wie Rechtlose behandelt.

*Brot für alle* und *Fastenopfer* brachten die skandalösen Verhältnisse in der asiatischen Computerindustrie im Februar 2007 an die Schweizer Öffentlichkeit. Die im Rahmen der Kampagne «High Tech – No Rights? Für fair hergestellte Computer» publizierten Studien untersuchten Zulieferfirmen der in der Schweiz verkauften grossen Computermarken Hewlett Packard, Dell, Acer, Apple und Fujitsu. Fazit: keine der fünf Firmen kann garantieren, dass bei der Produktion ihrer Computer wenigstens die fundamentalen Arbeits-

rechte eingehalten werden. Das bedeutet eine eklatante Verletzung der Kernarbeitskonventionen der IAO, die von der internationalen Staatengemeinschaft schon vor Jahrzehnten für verbindlich erklärt wurden.

### **Erste Schritte**

Konfrontiert mit konkreten Missbrauchsbeispielen bei ihren Zulieferern haben einige Markenunternehmen Ansätze zu sozialer Unternehmensverantwortung gezeigt. Die aktivsten Firmen – im Speziellen Hewlett Packard – haben einen Verhaltenskodex angenommen sowie einen «Ethikverantwortlichen» bestimmt, der gemeinsam mit den Zulieferern auf bessere Arbeitsbedingungen hinarbeiten soll. Hinzu sollen interne Audits und Bildungsprogramme für das Fabrikmanagement kommen.

Ausserdem konnten chinesische NGOs in Zulieferfirmen von Hewlett Packard zwei Pilotprogramme zur Arbeiter/innenbildung

und für Arbeitsrechte durchführen. Mit ermutigenden Resultaten: Arbeiter/innen, welche daran teilnahmen, getrauen sich mehr, ihre Rechte einzufordern.

Diese Anstrengungen bleiben jedoch ungenügend. Die Computerindustrie lehnt kollektive Verhandlungen weiterhin ab und weigert sich, aktiv mit den Arbeiter/innen, den Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen in den Produktionsländern zusammenzuarbeiten.

Die meisten Fabrikarbeiter/innen, die unsere Computer zusammensetzen, kennen weder ihre Rechte noch die nationalen oder gar internationalen Arbeitsgesetze, und sie wissen auch nicht, ob ihre Firmen einem Verhaltenskodex zugestimmt haben oder was in diesem Kodex steht. In diesem Kontext hätten externe Audits, Empfehlungen und Sanktionen keinen oder nur sehr beschränkten Einfluss auf die realen Arbeitsbedingungen in der Elektronikindustrie.



*Computerindustrie: Der Staat, ein Grosskunde, der seine Konsumentenmacht ausspielen könnte* Foto: ITUC

## Was ist zu tun?

Jährlich geben Bund, Kantone und Gemeinde rund 34 Milliarden Franken, sprich 8% des Bruttoinlandprodukts, für öffentliche Beschaffungen aus. Ein Grossteil der Einkaufsware – Elektronikgeräte, Arbeitskleidung, Tische, etc. – werden in Sonderwirtschaftszonen in Entwicklungsländern hergestellt. Als erste und wirksame Massnahme zu Gunsten der Menschenrechte könnten die Behörden fordern, dass jedes an einer öffentlichen Ausschreibung teilnehmende Unternehmen die Einhaltung der fundamentalsten Arbeitsrechte in seiner gesamten Produktionskette garantieren muss.

Diesen Ansatz integrierte bereits der Bundesrat in seiner Strategie Nachhaltige Entwicklung: «Der Bund selbst nimmt bei seinem Konsumverhalten eine Vorbildfunktion ein, indem er im Rahmen seiner Beschaffungstätigkeit Produkte nachfragt und Bauwerke realisiert, die wirtschaftlich, umweltschonend und gesundheitsverträglich sind und die sozial verantwortungsvoll produziert werden.» Eine gesetzliche Richtlinie, um diese Empfehlung zu konkretisieren und umzusetzen, fehlt jedoch.

*Brot für alle* und *Fastenopfer* treten dafür ein, dass:

– mit der Revision des öffentlichen Beschaffungsgesetzes, das im Laufe des Jahres 2010 im Parlament behandelt wird, soziale Kriterien in den gesetz-

lichen Rahmen aufgenommen werden. Die Vorgabe ist klar: Das revidierte Gesetz muss vorschreiben, dass alle Anbieter/innen die fundamentalen Kernarbeitskonventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zu respektieren haben, sprich das Recht auf Versammlung und kollektive Verhandlung, das Diskriminierungsverbot, das Verbot der Zwangs- und Kinderarbeit sowie die Gleichbehandlung von Mann und Frau.

– Um dabei glaubwürdig zu bleiben, muss das Gesetz der Administration die Freiheit lassen, die Einhaltung dieser fundamentalen Arbeitsrechte zu kontrollieren oder kontrollieren zu lassen. Im konkreten Fall bedeutet dies, dass die Bundesverwaltung die Anbieter/innen über ihre Politik sozialer Verantwortung befragen und (ab einem bestimmten Betrag) direkt vor Ort im Produktionsland die Situation überprüfen kann. In dieser Hinsicht müsste die Zusammenarbeit mit unabhängigen Initiativen (Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften) ins Auge gefasst werden.

Die Idee ist nicht abwegig. Zum einen basiert sie auf einer EU-Direktive und zum anderen wurde sie bereits in verschiedenen europäischen Ländern umgesetzt. In Holland beispielsweise hat sich die Regierung verpflichtet, ab 2010 zu 100% nachhaltige Produkte zu kaufen. In Österreich, Norwegen und Belgien sind ähnliche Entscheidungen eingeleitet.

# Schlussfolgerungen: Aufgaben für den Staat

Von Daniel Hostettler und Chantal Peyser

Trotz zahlreicher Aktivitäten der Regierung stehen in der Schweiz auf dem Gebiet der unternehmerischen Verantwortung gegenüber den Menschenrechten die wichtigsten Schritte noch aus. Die Diskrepanz zwischen öffentlicher Positionierung und tatsächlicher Umsetzung ist beachtlich. Die Analyse der Aktivitäten der Schweiz und die Fallbeispiele haben gezeigt, dass es in der Schweiz keine eigentliche Politik zum Thema «Wirtschaft und Menschenrechte» gibt. In vielen wesentlichen Fragen ist es letztlich der Freiwilligkeit der Unternehmen überlassen, Massnahmen zu ergreifen, um die Respektierung der Menschenrechte in ihrem Tätigkeitsfeld zu gewährleisten. Nach Meinung von *Fastenopfer* und *Brot für alle* widerspricht dies der staatlichen Pflicht, die Menschenrechte zu schützen. Die beiden Entwicklungsorganisationen erwarten deshalb von der Schweizer Regierung ein koordinierteres, verbindlicheres und viel aktiveres Vorgehen, um den Schutz der Menschenrechte auch im Bereich der transnationalen Wirtschaft zu garantieren.

Wie in den vorangegangenen Analysen und Darstellungen aufgezeigt, stellen *Fastenopfer* und *Brot für alle* einen grossen Handlungsbedarf in der Schweiz fest und ziehen folgende Schlüsse:

## Informationspolitik

Es ist bezeichnend, dass die Informationen zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte nur sehr beschränkt, verzerrt und uneinheitlich vorhanden und entsprechend schwierig aufzufinden sind. Es braucht eine In-

formationspolitik, die eine kohärente und zentralisierte Vermittlung der Information erlaubt und die einen umfassenden Überblick über das Thema ermöglicht.

## Beratung und Begleitung

Die Aktivitäten der verschiedenen Bundesstellen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte sind bis anhin punktuell und folgen keiner langfristigen Vision. Die Schweizer Regierung sollte viel proaktiver und systematischer vorgehen, um das Bewusstsein in der Wirtschaft bezüglich Menschen-



Rosenfarm: Schutz der Arbeiter – ein vitales Menschenrecht

Foto: Miges Baumann

rechte zu erweitern. Dazu gehört die regelmässige Information der Unternehmen, aber auch die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution, die den transnational tätigen Schweizer Unternehmen und KMUs unabhängige und konkrete Unterstützung bieten kann. Eine entsprechende Institution wurde zum Beispiel in Dänemark mit der Schaffung des «Danish Institute on Human Rights» geschaffen.

### **Forderungen an die Unternehmen**

Das Parlament sollte von den Unternehmen die Anwendung von Instrumenten verbindlich einfordern. Dazu gehören nicht nur entsprechende Menschenrechts-Policies, sondern auch obligatorische Wirkungsanalysen und eine Berichterstattung nach internationalen Standards. Alle verbindlichen Instrumente müssen öffentlich einseh- und überprüfbar sein.

### **Der Staat als Vorbild**

Der Schweizer Staat ist selber Wirtschaftsakteur, nicht nur durch seine Staatsbetriebe, sondern auch durch das Öffentliche Beschaffungswesen, durch Exportrisikoversicherungen, Handelsabkommen, die Finanzpolitik etc. Bei all diesen Aktivitäten soll die Schweiz höhere Standards in Sachen sozialer Unternehmensverantwortung setzen und eine Vorbildfunktion einnehmen. Eine gute Gelegenheit, den vielen anspruchsvollen Verlautbarungen der Schweiz auch konsequent Taten folgen zu lassen, bietet sich 2010 mit der Revision des Öffentlichen Beschaffungsgesetzes. Das revidierte Gesetz muss festlegen, dass bei der öffentlichen Beschaffung die Anbieter/innen die zentralen Inhalte der ILO-Konventionen respektieren.

### **Beschwerdeverfahren**

In der Schweiz ist es kaum möglich, Schweizer Unternehmen aufgrund von im Ausland begangenen Menschenrechtsverletzungen einzuklagen und Entschädigungen für die Opfer zu erwirken. Die entsprechenden Mechanismen wie der Kontaktpunkt zu den OECD-Guidelines oder das in der Entstehung begriffene Kompetenzzentrum sind ungenügend ausgestattet und nicht für eine ernsthafte Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen vorgesehen. Die Festlegung von Entschädigungen liegt zudem nicht in ihrer Kompetenz. Das Fehlen eines Mechanismus, der bei Klage gegen ein Unternehmen umfassend begutachtet und beurteilt und verbindliche Forderungen gegenüber dem Unternehmen formulieren kann, lässt jede Klage ins Leere laufen. Angesichts der ernüchternden Erfahrungen mit ihrem eigenen Kontaktpunkt soll sich die Schweiz 2010, anlässlich der Revision der OECD-Guidelines, für die Entwicklung eines effektiv funktionierenden Klagemechanismus einsetzen und diesen dann auch konsequent im eigenen Land anwenden.

### **Staatliche Kohärenz**

Obschon die Schweizer Regierung die Berücksichtigung der Menschenrechte in der Aussenpolitik klar festgelegt hat, werden von den verschiedenen Departementen, die ausserpolitisch tätig sind, unterschiedliche Prioritäten gesetzt – was nicht selten zu Widersprüchlichkeiten führt und dem Schutz der Menschenrechte nicht immer zugute kommt. Die Schweiz muss eine grössere Kohärenz anstreben und dem Menschenrechtsschutz – auch in der Aussenwirtschaftspolitik – oberste Priorität einräumen. Es kann nicht ange-

hen, dass sich die Vorgehen der verschiedenen Departemente widersprechen und sich entgegenlaufen.

### **Gesamtstrategie**

Die Probleme mangelhafter Koordination, fehlender Kohärenz und schwach ausgearbeiteter Instrumente sind nicht zuletzt dem Umstand zuzuschreiben, dass die Schweiz über keine menschenrechtliche Gesamtstrategie (Policy) verfügt. Mit einer solchen Strategie könnte die Thematik «Wirtschaft und Menschenrechte» umfassend angegangen und die verschiedenen Facetten der Problematik in ihrer Komplexität besser verstanden werden. Anstelle des jetzigen Stückwerks entstünde mit einer solchen Gesamtstrategie ein Referenzrahmen, der es allen Akteur/innen erleichtern würde, den Menschenrechtsschutz im Bereich internationaler Wirtschaftstätigkeiten voranzubringen.

### **Internationale Normen**

Wie John Ruggie in seinem Bericht an den Menschenrechtsrat festgehalten hat, sollte das Fehlen von international verbindlichen Normen die Staaten nicht daran hindern, zum Thema «Wirtschaft und Menschenrechte» bedeutend mehr zu unternehmen, als sie bis anhin tun. Die Ausnutzung bestehender Handlungsräume und die Normensetzung auf nationaler Ebene sind sicher wichtige Schritte hin zu einer globalen Regulierung. Letztlich wird sich eine solche eher durchsetzen, wenn sich anhand von guten Beispielen aufzeigen lässt, dass sie sinnvoll und machbar ist. In diesem Sinn sollte die Schweizer Regierung die nach der heutigen Gesetzgebung bestehenden Handlungsräume ausfüllen.

So wichtig diese Schritte auf der nationalen Ebene sind, um Menschenrechtsverletzungen durch oder unter Beihilfe von Schweizer Unternehmen zu verhindern – eine internationale bindende Regulierung, mit der das Problem global angegangen werden kann, ersetzen sie nicht. Deshalb fordern *Fasten-opper* und *Brot für alle* die Schweizer Regierung auf, die eigenen Verlautbarungen ernst zu nehmen und auf internationaler Ebene die Schaffung eines verbindlichen Rahmens für Menschenrechte in der Wirtschaft voranzutreiben.

### Quellenverweise

- «Allgemeine Erklärung der Menschenrechte»: [www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/ger.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/ger.pdf)
- «Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights», 2003, UN Doc E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2
- «Human rights and transnational corporations and other business enterprises», Human Rights Resolution 2005/69: [ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2005-69.doc](http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-69.doc)
- «Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie», 2008, UN Doc A/HRC/8/5
- «Postulat. Regelmässige Berichterstattung über die Menschenrechtspolitik der Schweiz», eingereicht von der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats, 2000
- «Bericht des Bundesrats über die Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz (2003 à 2007)», 2006
- «Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte», 2007
- «Rede von Micheline Calmy Rey anlässlich des 6. Internationalen Menschenrechtsforum», Luzern, 6 Mai 2009

### *Mehr zum Thema*

«Human Rights Obligations of Non-State Actors», Andrew Clapham, Oxford University Press, 2006.

### Fastenopfer und Brot für alle

[www.fastenopfer.ch](http://www.fastenopfer.ch)  
[www.brotfueralle.ch](http://www.brotfueralle.ch)  
[www.fair-computer.ch](http://www.fair-computer.ch)

### Internationale Organisationen

[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)  
[www.ilo.org](http://www.ilo.org)

### Forschungs- und Informationszentren

[www.business-humanrights.org](http://www.business-humanrights.org)  
[www.ishr.ch](http://www.ishr.ch)  
[www.cja.org](http://www.cja.org)

### Schweizer Politik

- EDA – Politische Abteilung IV  
[www.eda.admin.ch/eda/dt/home/topics/human/humri.html](http://www.eda.admin.ch/eda/dt/home/topics/human/humri.html)
- SECO: OECD-Guidelines – Kontaktpunkt  
[www.seco.admin.ch/themen/00513/00527/02584/index.html?lang=dt](http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00527/02584/index.html?lang=dt)  
[www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch)  
[www.foerderverein-mri.ch](http://www.foerderverein-mri.ch)

### NGO/Internationale Partnerorganisationen

[www.cisde.org](http://www.cisde.org)  
[www.somo.nl](http://www.somo.nl)  
[www.oecdwatch.org](http://www.oecdwatch.org)  
[www.corporatejustice.org](http://www.corporatejustice.org)  
[www.icj.org](http://www.icj.org)  
[www.ituc-csi.org](http://www.ituc-csi.org)

### NGO/Schweizer Partnerorganisationen

[www.amnesty.ch](http://www.amnesty.ch)  
[www.askonline.ch](http://www.askonline.ch)  
[www.cetim.ch](http://www.cetim.ch)  
[www.evb.ch](http://www.evb.ch)  
[www.gfbv.ch](http://www.gfbv.ch)  
[www.mutiwatch.ch](http://www.mutiwatch.ch)

## Impressum

---

Herausgeber: *Brot für alle/Fastenopfer*, Bern/Luzern, Oktober 2009  
Redaktion: Daniel Hostettler und Chantal Peyer  
Grafik: Spillmann/Felser/Leo Burnett AG, Zürich  
Bestellungen: *Brot für alle*, Monbijoustrasse 29, Postfach 5621, 3001 Bern  
Telefon 031 380 65 65, Fax 031 380 65 64, [materialstelle@bfa-ppp.ch](mailto:materialstelle@bfa-ppp.ch)  
*Fastenopfer*, Alpenquai 4, Postfach 2856, 6002 Luzern  
Telefon 041 227 59 59, Fax 041 227 59 10, [mail@fastenopfer.ch](mailto:mail@fastenopfer.ch)  
Preis: CHF 5.–

Ärmere, schwächere Länder haben die Kehrseite der Globalisierung von Anbeginn zu spüren bekommen. Der Run auf Rohstoffe und die Verlegung der Produktion billiger Massenwaren haben im Süden Arbeitsverhältnisse begünstigt, wie sie in Europa seit dem 19. Jahrhundert nicht mehr bekannt sind. Transnationale Unternehmen haben von fehlenden Sozial- und Umweltnormen profitiert. Sie zum Schutz der Menschenrechte in die Pflicht zu nehmen ist heute eine dringende Notwendigkeit. Auf UNO-Ebene wie auch in der Schweiz braucht es deshalb mehr Verbindlichkeit. *Brot für alle* und *Fastenopfer* beleuchten mit dem vorliegenden Einblick sowohl die internationalen Debatten als auch die Schweizer Politik zum Thema und machen konkrete Verbesserungsvorschläge.

## BROT FÜR ALLE

*Brot für alle* ist der Entwicklungsdienst der Evangelischen Kirchen der Schweiz. *Brot für alle* unterstützt weltweit gegen 400 Entwicklungsprojekte und -programme in 60 Ländern und führt jährlich während sechs Wochen vor Ostern eine Sammlungs- und Informationskampagne durch. Damit die Benachteiligten im Süden ihre Lebensbedingungen selber verbessern können, setzt sich *Brot für alle* für gerechtere Strukturen ein.

*Brot für alle*, Monbijoustrasse 29, Postfach 5621, 3001 Bern

Telefon 031 380 65 65, Fax 031 380 65 64, [www.brotfueralle.ch](http://www.brotfueralle.ch), [bfa@bfa-ppp.ch](mailto:bfa@bfa-ppp.ch)

## FASTENOPFER

*Fastenopfer* ist das Hilfswerk der Katholikinnen und Katholiken in der Schweiz. Die 350 Projekte in 16 Ländern weltweit bauen auf die Stärkung lokaler Gemeinschaften, in denen sich Menschen zusammenschliessen und Lösungen für bessere Lebensbedingungen suchen. *Fastenopfer* engagiert sich auf nationaler und internationaler Ebene für bessere entwicklungs- politische Rahmenbedingungen und mehr Gerechtigkeit.

*Fastenopfer*, Alpenquai 4, Postfach 2856, 6002 Luzern

Telefon 041 227 59 59, Fax 041 227 59 10, [www.fastenopfer.ch](http://www.fastenopfer.ch), [mail@fastenopfer.ch](mailto:mail@fastenopfer.ch)