

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 ist¹. 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.²»

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.³» 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.

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

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

³ 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.⁴»

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.⁵»

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

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

⁵ «Bericht des Bundesrats über die Menschenrechtsaussenpolitik 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 Bundesgesetze⁶. Er bekräftigt die Absicht eines «mainstreaming» der Menschenrechte, weil «das Ziel der Achtung der Menschenrechte grundsätzlich für alle Aktivitäten im Ausland beachtet werden muss.»⁷



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

⁶ «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 NGOs⁸, 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

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

⁸ «Ratification de l'Accord de libre-échange AELE-Colombie», lettre aux membres du conseil national du 12 mai 2009, voir 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.⁹» 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,

⁹www.unglobalcompact.org, *Global Compact Broschüre*

¹⁰www.unglobalcompact.ch

der auf der Website¹⁰ 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 2007¹¹.

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.¹²»

¹¹Stand August 2009

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