



SKMR-Newsletter Nr. 2 vom 6. Juli 2011 / Themenbereich Menschenrechte und Wirtschaft

Menschenrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen: Drei Meilensteine

UNO-Menschenrechtsrat, OECD und die International Finance Corporation verabschieden neue Richtlinien zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen.

Bedeutung für die Praxis

- Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht (due diligence) gilt für alle Unternehmen, auch für KMUs. In einem ersten Schritt sind die Auswirkungen der eigenen Geschäftstätigkeit auf Menschenrechte zu prüfen.
- Die Richtlinien sind rechtlich nicht verbindlich, haben aber durch ihre breite Akzeptanz grosse praktische Bedeutung für Schweizer Unternehmen, die im Ausland investieren. Zudem sind Staaten aufgefordert, die Richtlinien im nationalen Recht umzusetzen.

Verabschiedung des Abschlussberichts des UNO-Sonderbeauftragten für Menschenrechte und Wirtschaft durch den Menschenrechtsrat

Der UNO-Menschenrechtsrat hat am 16. Juni 2011 mit der Resolution A/HRC/17/L.17/Rev.1 die «Guiding Principles on Business and Human Rights» und damit auch den Abschlussbericht des UNO-Sonderbeauftragten für Menschenrechte und Wirtschaft, John Ruggie, verabschiedet (zum Inhalt der «Guiding Principles» vgl. den Beitrag im SKMR-Newsletter Nr. 1). Die Kombination von staatlichen Schutzpflichten, unternehmerischer Verantwortung und – noch zu schaffenden – Wiedergutmachungsmechanismen soll Menschenrechten in allen Teilen der Wirtschaft zur Durchsetzung verhelfen. Um die Diskussion weiterzuführen, schuf der Menschenrechtsrat zwei neue Gremien, die an die Stelle des Mandats für den Sonderbeauftragten treten: Eine aus fünf unabhängigen Experten bestehende Arbeitsgruppe Menschenrechte und transnationale Unternehmen (Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises, Ziff. 6 der Resolution) und ein interessierten Kreisen offen stehendes Forum Wirtschaft und Menschenrechte (Forum on Business and Human Rights, Ziff. 13 der Resolution).

Neue Arbeitsgruppe mit schwachen Kompetenzen

Mit diesem Vorgehen hat sich der Menschenrechtsrat für eine relativ informelle Lösung und gegen eine starke institutionelle Verankerung, etwa durch die Schaffung einer Einheit Wirtschaft und Menschenrechte beim Hochkommissariat für Menschenrechte, entschieden. Der Aufgabenbereich der Arbeitsgruppe ist allgemein gehalten: Sie hat primär beratende Funktion, kann aber teilweise auch aus eigener Initiative tätig werden, indem sie etwa Empfehlungen zu Wiedergutmachungsmechanismen abgibt (Ziff. 6e). Diesem punktuellen Initiativrecht steht die allgemeine Pflicht entgegen, vorab die Zustimmung der betroffenen Staaten einzuholen, zum Beispiel bei Vorschlägen für die nationale Gesetzgebung. Damit kommt deutlich zum Ausdruck, dass die Arbeitsgruppe nicht ein neues Überwachungsorgan nach dem Vorbild der nationalen Menschenrechtsinstitutionen ist, sondern sich dialogorientiert in die bestehende Architektur von nationalen und internationalen Gremien einbetten muss.



Die Arbeitsgruppe führt das Forum zu Wirtschafts- und Menschenrechtsfragen. Als offene Plattform soll es in Fortführung des Multistakeholder-Ansatzes von John Ruggie den Austausch unter allen Beteiligten fördern.

Mainstreaming

Der breite Konsens zur staatlichen Schutzpflicht und zur unternehmerischen Verantwortung für Menschenrechte ist zwar rechtlich nicht verbindlich, ermöglicht es aber, menschenrechtliche Themen standardmässig auch in wirtschaftlichen Organisationen einzubringen (Mainstreaming). Damit ist das Thema Menschenrechte und Wirtschaft auf der internationalen Agenda definitiv lanciert. Wie gross der Einfluss des neuen Rahmens ist und wie unterschiedlich die Umsetzung erfolgen kann, wird an zwei nachfolgend beschriebenen neuen Entwicklungen in der OECD und der Internationalen Finanzkorporation deutlich.

Neue OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen

Der Ministerrat der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat am 25. Mai 2011 eine neue Version der Richtlinien für multinationale Unternehmen (OECD Richtlinien für multinationale Unternehmen – Empfehlungen für verantwortungsvolles unternehmerisches Verhalten in einem globalen Umfeld) verabschiedet. Die Richtlinien wurden von allen OECD-Mitgliedstaaten sowie Ägypten, Argentinien, Brasilien, Lettland, Litauen, Marokko, Peru und Rumänien akzeptiert. Sie sind als Empfehlung der Regierungen an multinationale Unternehmen ausgestaltet und daher als solche für die Unternehmen rechtlich nicht bindend, solange sie nicht im nationalen oder internationalen Recht umgesetzt sind.

Unklare Rolle der Nationalen Kontaktpunkte

Die Durchsetzung der Richtlinien obliegt auch nach der Revision weiterhin den beteiligten Staaten. Sie sind gehalten, sog. Nationale Kontaktpunkte (NKP) einzurichten, die Beschwerden entgegennehmen und bei Konflikten vermitteln. In der Schweiz ist der NKP beim Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) angesiedelt. Sowohl Einzelpersonen als auch Interessengruppen wie Nichtregierungsorganisationen oder Gewerkschaften können sich an den NKP des Landes wenden, in dem der Verstoß gegen die Richtlinien stattgefunden hat.

Die Diskussionen im Rahmen der Revision brachten grosse Unterschiede in der Praxis der Mitgliedstaaten zu Tage. Während viele Länder ihren NKP als Verwaltungsinstanz dem Volkswirtschaftsministerium angegliedert haben, statten ihn einzelne, wie die Niederlande, mit gerichtsähnlichen Befugnissen aus. In anderen ist er kaum präsent. Die unterschiedliche Ausgestaltung wirkt sich auf die Zahl und Form der gerügten Richtlinienverstöße aus.

Beschwerden an die NKP

Bis Ende Juli 2010 wurden von 224 eingeleiteten Verfahren 160 als zulässig anerkannt und entgegengenommen. Der grösste Teil betraf das Thema «Beschäftigung und Beziehungen der Sozialpartner». Zunehmend wurde im Rahmen dieser Verfahren Menschenrechtsverletzungen, d.h. unter den Richtlinien 2000 die Verletzung von Arbeitsrechten, gerügt. Ein Beispiel ist die von verschiedenen NGOs bei den NKP in der Schweiz, Grossbritannien und Deutschland eingereichte Beschwerde gegen europäische Baumwollhändler, darunter auch die drei Schweizer Unternehmen Paul Reinhart AG, ECOM Ltd. und Louis Dreyfus. Die NGOs rügen, dass die Unternehmen mit der Einfuhr von Baumwolle aus Usbekistan, die mit Kinderarbeit geerntet wird, gegen die OECD-Leitlinien (in der Version 2000) verstossen.

Der Schweizer NKP hat die Beschwerden gegen die Schweizer Unternehmen im März 2011 für zulässig erklärt und ein Überprüfungsverfahren eingeleitet. Diese Verfahren sind in der



Schweiz nicht öffentlich. Stellt der NKP einen Verstoß gegen die Richtlinien fest, gibt er zuhänden des Unternehmens Empfehlungen ab. Die Ergebnisse der Vermittlungsverfahren werden (in sehr allgemeiner Form) im Jahresbericht des Schweizer NKP und teilweise in speziellen Abschlusserklärungen publiziert.

Wenig transparentes Verfahren

Ein Beispiel ist die Abschlusserklärung zum Fall Nestlé/Indonesien. Dieses wenig transparente Verfahren lässt sich schwer mit einer glaubwürdigen Umsetzung von menschenrechtlichen Verpflichtungen vereinbaren. Mit dem Ausbau der menschenrechtlichen Verantwortlichkeit durch die Revision 2011 wird dieses Defizit und der damit verbundene Mangel an Rechtssicherheit noch offensichtlicher: Unternehmen müssen wesentlich umfangreichere Verpflichtungen erfüllen, ohne zu wissen, welche Konsequenzen eine Verletzung dieser Pflichten im konkreten Fall hat. Umgekehrt werden Individuen zwar besser geschützt, bleiben aber im Ungewissen, welche Mechanismen bei einer Verletzung ihrer Rechte zum Tragen kommen.

Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht

Für Unternehmen ist weniger die Frage relevant, ob neue Pflichten im Rahmen der OECD oder der UNO verabschiedet werden, als vielmehr der konkrete Inhalt ihrer Verantwortlichkeit. Die OECD hat sich bei der Definition der anwendbaren Menschenrechte für eine Lösung entschieden, die weitgehend dem von John Ruggie entwickelten Konzept „Protect, Respect and Remedy“ entspricht. In einem eigenen Abschnitt Menschenrechte wird zunächst festgehalten, dass die Pflicht zum Schutz der Menschenrechte primär Staaten trifft (Ziff. IV). In Einklang mit der im Konzept von John Ruggie verankerten responsibility to respect sollen sich Unternehmen sowohl an die internationalen Menschenrechte als auch an die im betreffenden Gastland verbindlichen Menschenrechte halten. Dabei obliegt ihnen in allen ihren Aktivitäten eine – ebenfalls aus dem Ruggie-Konzept entlehene – Sorgfaltspflicht (due diligence), negative Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verhindern oder zu beseitigen. Im Kommentar zum Menschenrechtskapitel, der allerdings nicht Bestandteil der Richtlinien ist, heisst es unmissverständlich: «Respect for human rights is the global standard of expected conduct for enterprises independently of States' abilities and/or willingness to fulfil their human rights obligations, and does not diminish those obligations.»

Was bedeutet due diligence?

Due diligence ist zwar ein vertrauter Begriff für Unternehmen, wenn es um Rechnungswesen und Controlling geht, für Menschenrechte ist er bislang allerdings noch kaum mit Inhalt gefüllt worden. In einzelnen Branchen, wie z.B. in der Edelmetallindustrie, wurden bereits erste Standards, was eine solche due diligence beinhalten kann, entwickelt, andere sind an der Arbeit. Konkret lassen sich aus dem Ruggie-Konzept und den OECD-Richtlinien insbesondere folgende Eckpunkte ableiten, die für alle Unternehmen gelten, ob KMU oder multinationaler Grossbetrieb:

1. Verfassen einer unternehmensinternen Menschenrechtspolitik, die festhält, dass Menschenrechte für das Unternehmen relevant sind und in die operationellen Abläufe einfließen müssen. Denkbar ist etwa ein Vorgehensplan, im Sinne einer Road Map.
2. Berührungspunkte der eigenen Geschäftstätigkeit mit Menschenrechten identifizieren. Dies setzt nicht primär eine hochkomplexe Analyse voraus, sondern zunächst eine Bewusstseinschärfung innerhalb des Unternehmens. Ein Beispiel ist eine KMU, die in einem ersten Schritt eine Weltkarte mit Ländern, aus denen regelmässig schwere Menschenrechtsverletzungen berichtet werden, über eine Karte mit den eigenen Geschäftsbeziehungen legte. Überlappungen waren der Anlass für erste Abklärungen.



In einem multinationalen Versicherungskonzern kann eine solche Analyse dagegen wesentlich komplexer ausfallen, etwa wenn festgestellt wird, dass nach der Einführung eines Versicherungsprodukts für Kinder armer Familien eine massiv höhere Sterblichkeitsrate der versicherten Kinder auftritt. Hier muss abgeklärt werden, ob ein Zusammenhang besteht.

3. Sind die Berührungspunkte identifiziert, geht es darum, den Einfluss des Unternehmens abzuschätzen (impact assessment). In einem ersten Schritt geht es dabei um die rein tatsächliche Frage, in welchen Bereichen die eigene Geschäftstätigkeit Auswirkungen auf die Menschenrechte hat. In einem zweiten Schritt ist zu fragen, über welche Möglichkeiten das Unternehmen verfügt, um negative Auswirkungen zu vermeiden.
4. Unternehmen sollen über ihre Menschenrechtspolitik und die getroffenen Massnahmen transparent informieren.

Diese Punkte zeigen, dass es für die due diligence keine allgemein gültige Lösung gibt. Derzeit werden in verschiedenen Branchen Modelle entwickelt, die insbesondere auch von KMUs in angepasster Form nutzbar gemacht werden können. Das SKMR kann auf Anfrage weitere Informationen vermitteln.

Würdigung

Die Verabschiedung der revidierten Richtlinien ist zweifellos ein wichtiger Beitrag zum Schutz der Menschenrechte vor Verletzungen durch Unternehmen. Auch wenn die Richtlinien direkt für Unternehmen nicht verbindlich sind, werden sie sich zusammen mit den vom Menschenrechtsrat verabschiedeten Guiding Principles von John Ruggie zu einem internationalen Standard entwickeln, der für die Auslegung und Rechtsanwendung massgebend sein wird.

Umsetzung offen

Offen bleibt, wie die Richtlinien umgesetzt werden sollen. Vor allem Nichtregierungsorganisationen plädieren für eine stärkere Rolle der NKP. Diese setzt jedoch eine Analyse der vorhandenen Rechtsmittel und von deren Verhältnis zu den NKP voraus. Es überrascht nicht, dass im Rahmen der OECD bislang keine Antwort gefunden werden konnte. Mit den neuen Richtlinien ist zu erwarten, dass sich die schon heute zu beobachtende Zunahme von Beschwerden bei NKP weiter fortsetzen wird und eine vertiefte Diskussion über die Rolle der NKP unumgänglich ist.

Neue Bestimmungen zur Nachhaltigkeit in der Internationalen Finanzkorporation

Am 12. Mai 2011 verabschiedete der Board der Internationalen Finanzkorporation (IFC) der Weltbankgruppe überarbeitete Bestimmungen zur Nachhaltigkeit (Sustainability Framework). Das Regelwerk besteht aus einem allgemein gehaltenen Policy Dokument (Policy on Social and Environmental Sustainability), auf dem acht «Performance Standards» für verschiedene Themenbereiche aufbauen. Die «Performance Standards» werden mit einer Wegleitung, den «Guidance Notes», konkretisiert.

Auch in der IFC spielte der von John Ruggie entwickelte Rahmen eine zentrale Rolle. Im Unterschied zur OECD stiess ein Menschenrechtskapitel aber auf Widerstand. Die neuen Bestimmungen zur Nachhaltigkeitspolitik enthalten deshalb lediglich ein allgemeines Bekenntnis der IFC zur menschenrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen: «IFC recognizes the responsibility of the private sector to respect human rights». Anschliessend werden die wesentlichen Elemente des Protect, Respect and Remedy-Rahmens wiederholt, auch die «Wegleitung» zur Risikobeurteilung (Guidance Note 1 Assessment and



Management of Social and Environmental Risks) verweist auf diesen Rahmen und erklärt ihn im Rahmen der IFC-Standards für anwendbar. Zusammen mit dem «Guide to Human Rights Impacts Assessment and Management», einem von der IFC und dem International Business Leaders Forum gemeinsam entwickelten Instrument, ergibt sich so ein Paket von konkreten, teilweise sehr technischen Anforderungen, deren Erfüllung von Unternehmen zwar nicht verlangt, aber erwartet wird, wenn sie die IFC um finanzielle Unterstützung ersuchen. Weil die IFC im Bereich der Nachhaltigkeitspolitik für wirtschaftliche Organisationen seit langem eine Pionierrolle spielt, geht die Bedeutung dieser Entwicklung über die IFC hinaus. Sie wird zweifellos, wie schon in der Vergangenheit nicht nur andere Wirtschaftsorganisationen, sondern auch die Ausgestaltung nationaler Instrumente wie Exportrisikoversicherungen beeinflussen. Damit werden die Menschenrechte ungeachtet der fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit zum festen Bestandteil unternehmensinterner Entscheidungsprozesse, wenn es um Investitionen in Entwicklungsländern geht.

Bedeutung für die Schweiz

Die Schweiz setzt sich seit langem auf verschiedenen Ebenen – zuletzt mit einem Resolutionsentwurf zur Kohärenz des multilateralen Systems, den sie an der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2011 eingebracht hat (Draft resolution concerning the coherence of the multilateral system, International Labour Conference, Provisional Record, 100th Session, June 2011, No. 2) – für eine kohärente Umsetzung der Menschenrechte ein. Die neuen Bestimmungen zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen wurden von der Schweiz unterstützt, da sie durch die Einbindung des Privatsektors zu diesem Ziel beitragen.

Die Guiding Principles und die revidierten OECD Richtlinien verpflichten die Schweiz, geeignete Massnahmen zu treffen, um Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu verhindern. Auf welchem Weg dies geschehen soll, lassen beide Instrumente offen.

Ein zentraler Punkt ist in beiden Regelwerken die Schaffung geeigneter Wiedergutmachungsmechanismen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen. Dies stellt sowohl die Schweiz als auch Schweizer Unternehmen vor grosse Herausforderungen, da vor allem im Bereich aussergerichtlicher Instrumente wenige Erfahrungen bestehen.

Verstösse gegen die OECD-Richtlinien können bereits heute beim NKP des betroffenen Landes gerügt werden. Da die Guiding Principles neu integrierter Bestandteil der OECD-Richtlinien sind, können NKP bei Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen neu eine wichtige Rolle spielen. Ausgestaltung und Funktion des heute beim seco angegliederten schweizerischen NKP sind deshalb zu überprüfen.

Die neuen Bestimmungen der IFC sind mittelfristig auch ausserhalb einer Finanzierung durch die IFC für Schweizer Investoren in Entwicklungsländern relevant. Indirekt werden sich die neuen Bestimmungen auch auf andere Institutionen der Weltbankgruppe, in der die Schweiz mit einem Exekutivdirektor die Entscheidungsfindung mitprägen kann, auswirken.

Autoren: Prof. Dr. Christine Kaufmann, lic. iur. Jonatan Niedrig

Copyright: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte,
<http://www.skmr.ch/de/aktuell/newsletter>