

Wirtschaft und Menschenrechte - Workshop vom 8. Juni 2007

Einleitung

Der Workshop hat sich zwei Ziele gesetzt: einerseits mehr über die spezifischen Bedürfnisse von Schweizer Unternehmen im Bereich der Menschenrechte zu erfahren, andererseits das Projekt eines nationalen Kompetenzzentrums für Menschenrechte vorzustellen und seine mögliche Rolle für die Privatwirtschaft zu diskutieren. Der Workshop verstand sich als erster Versuch eine Dialog-Plattform zum Thema Menschenrechte zu schaffen, die den Erfahrungsaustausch zwischen Unternehmen ermöglichen soll.

Ausführungen zum völkerrechtlichen Rahmen

Die Frage, ob und in welchem Masse Unternehmen für die Einhaltung der Menschenrechte verantwortlich sind, wurde bereits mehrfach debattiert. Bisher ist jedoch noch kein definitiver Konsens erkennbar, die Meinungen diesbezüglich bleiben gespalten. Tatsache ist aber, dass die soziale Verantwortung von Unternehmen in den letzten Jahren zunehmend anerkannt worden ist, was sich in der Entwicklung von verschiedenen Verhaltenskodizes widerspiegelt. Auch wenn diese Kodizes die Unternehmen in keiner Weise rechtlich verpflichten, berufen sie sich doch alle auf grundlegende Menschenrechtsinstrumente, wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und der UNO-Pakt I für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, sowie Pakt II für bürgerliche und politische Rechte.¹

Obwohl sich auf völkerrechtlicher Ebene keine direkten Pflichten für Unternehmen ableiten lassen, weisen jedoch verschiedene Menschenrechtsinstrumente Unternehmen eine Verantwortung zu. So beginnt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zum Beispiel mit der Erinnerung, dass Menschenrechte sowohl für Individuen, als auch für alle Organe der Gesellschaft Gültigkeit besitzen. Die dreigliedrige Grundsatzklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 1977 fordert Unternehmen zur Einhaltung der Allgemeinen Erklärung und der beiden Pakte auf. Auch die OSZE erkannte bereits 1976 die wichtige Rolle von Unternehmen in diesem Bereich und erarbeitete Richtlinien für multinationale Unternehmen, die 2001 erweitert und aktualisiert wurden.²

¹ Für weitere Informationen zu den UNO-Pakten, siehe www.unhchr.ch.

² Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Guidelines for Multinational Enterprises, June 21, 1976, 15 ILM 969 (1976). The OECD updated these Guidelines in 2000. For the current version, see OECD Guidelines for Multinational Enterprises (Oct. 31, 2001), <http://www.oecd.org>.

In seiner umfassenden Analyse zu den Menschenrechtsverpflichtungen von nicht-staatlichen Akteuren bezeichnet Clapham (2006)³ Unternehmen als Organe der Gesellschaft, die für die Einhaltung der Menschenrechte verantwortlich sind. Er unterscheidet jedoch zwischen der rechtlichen Verpflichtung des Staates und der sekundären, indirekten Verantwortung von Unternehmen „innerhalb ihres respektiven Tätigkeits- und Einflussbereiches“. Dies bedeutet, dass ihre Verantwortung sektoriell bedingt ist im Gegensatz zu der des Staates, die vollumfängliche Gültigkeit besitzt. Unternehmen können zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie einem Staat, einer Rebellenarmee oder einer Person bei einem internationalen Verbrechen Unterstützung leisten. Wenn nachgewiesen werden kann, dass die Aktivitäten des Unternehmens das Verbrechen gefördert bzw. seine Durchführung erleichtert haben, kann das internationale Strafrecht angewendet werden. Verletzt das Unternehmen jedoch internationales Gewohnheitsrecht so muss die Verantwortung des Unternehmens anhand von konkreten Beweisen nachgewiesen werden können, da dieser Tatbestand kein internationales Verbrechen, sondern ein Delikt darstellt.

Gemäss Clapham sollte der Mangel an Möglichkeiten Unternehmen rechtlich zu belangen, kein Grund dafür sein, dass Unternehmen die Regeln des internationalen Völkerrechts missachten. Unternehmen müssen Menschenrechte einhalten und alles daran setzen, um Verletzungen zu verhindern. Sie sind verpflichtet Menschenrechte zu schützen, wo immer dies in ihrem Tätigkeitsbereich möglich ist. Dies ist vor allem dann von grosser Bedeutung, wenn die nationale Gesetzgebung am Unternehmensstandort ungenügend ausgebaut und die staatlichen Strukturen für deren Umsetzung zu schwach sind. Die Unternehmen müssen auch sicherstellen können, dass alle Partner in ihrer Wertschöpfungskette die Menschenrechte einhalten.

Nehmen Unternehmen jedoch im Auftrag des Staates öffentliche Funktionen wahr, wie dies beispielsweise bei ‚Public Private Partnerships‘ heute vermehrt der Fall ist, so trägt der Staat die volle Verantwortung für die allenfalls falschen Handlungen des Unternehmens.⁴

In den letzten Jahren wurden durch verschiedene Initiativen Richtlinien für Unternehmen im Bereich der Menschenrechte entwickelt. Von besonderem Interesse sind zwei der vom ehemaligen UNO-Generalsekretär Kofi Annan lancierte *Global Compact* im Jahre 1999 und die 2003 verabschiedeten *UNO-Normen zur Unternehmensverantwortung*, deren Inhalte hier kurz erläutert werden.

Der *Global Compact* beinhaltet zwei Grundsätze zur Einhaltung der Menschenrechte: Das erste Prinzip fordert Unternehmen auf, international anerkannte Menschenrechte einzuhalten und zu unterstützen; das zweite Prinzip macht deutlich, dass Unternehmen keine

³ Clapham, Andrew (2006). ‚Corporations and Human Rights‘, in: *Human Rights Obligations of Non-State Actors*. Oxford University Press, pp. 195 – 271.

⁴ Diese Analyse wurde von der Internationalen Rechtskommission der UNO (ILC) in ihrem Kommentar zu Artikel 5 im Anhang an die UNO-Resolution 56/83 vom 12. Dezember 2001 zur ‚*Staatlichen Verantwortung für internationale falsche Handlungen*‘ entsprechend bestätigt.

Menschenrechtsverletzungen unterstützen sollen. Diese zwei Grundsätze sind in der 1948 verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert.

Der Global Compact ist ein weltweites Netzwerk mit Sektionen in verschiedenen Ländern. Inzwischen sind 2900 Unternehmen aus rund 100 verschiedenen Ländern Mitglied. Auch wenn die relativ hohe Beteiligung von Unternehmen als positives Zeichen gedeutet werden kann, so bleiben die Monitoring-Mechanismen noch weitgehend unterentwickelt. Kritiker behaupten sogar, dass sich Unternehmen mit einer Teilnahme am Global Compact reinwaschen können und das es sich mehr um eine globale PR-Übung handelt. Damit der Ruf des Global Compact nicht weiter zu Schaden kommt, wurden in der Zwischenzeit härtere Kontrollmechanismen eingeführt und Unternehmen, die zur Umsetzung der Global Compact Grundsätze nichts unternommen haben, systematisch ausgeschlossen.

Die *UN-Normen für multinationale Unternehmen* beziehen sich auf bereits existierende Menschenrechtsinstrumente, auf grundlegende Normen in den Bereichen Arbeits- und Konsumentenschutz (ILO-Konventionen), aber auch auf Prinzipien des humanitären Völkerrechts, der Anti-Korruptionsbekämpfung, sowie auf das Umweltrecht. Von den Unternehmen wird verlangt, dass sie eigene ‚Policies‘ zur internen Umsetzung der Normen entwickeln. Diese Umsetzung soll einem internationalen Monitoring ausgesetzt sein (Weissbrodt & Kruger 2003).⁵

Aus diesen UN-Normen lässt sich erstmals eine Definition eines transnationalen Konzerns ableiten: ökonomische Einheit, die in mehr als einem Land tätig ist, oder ein Konglomerat von ökonomischen Einheiten, das in zwei oder mehreren Ländern aktiv ist, unabhängig von seiner rechtlichen Form im Herkunfts- oder Tätigkeitsland.⁶

Auch wenn die Normen primär für multinationale Unternehmen entwickelt wurden, unterstrich David Weissbrodt, der die Arbeitsgruppe auf UNO-Ebene leitete, dass es keineswegs die Absicht war, sie ausschliesslich auf multinationale Unternehmen abzustimmen. Die Normen wären für alle Unternehmen gültig, ob transnational oder nicht. Obwohl diese Normen keinen verbindlichen Charakter im Sinne eines internationalen Vertrags aufweisen, üben sie grösseren Einfluss aus als die bisher entwickelten Verhaltenskodizes. Die UN-Normen kombinieren die Verpflichtung Rechte einzuhalten mit der Verpflichtung Rechte zu fördern.

Zusammengefasst stellen die Normen folgende Forderungen an die Unternehmen:

- dass sie nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind.
- dass sie in keiner Weise von Verletzungen profitieren, von denen sie Kenntnis haben.
- dass sie sich gegenseitig über ihre Aktivitäten im Bereich Menschenrechte und deren Auswirkungen informieren und somit jegliche Mittäterschaft (complicity) verhindern.

⁵ Weissbrodt, David & Kruger, Muria (2003), ‚Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights‘, *The American Journal of International Law*, Vol. 97, No. 4. (Oct., 2003), pp. 901-922.

⁶ Aus dem Englischen übersetzt.

Bisher ist unklar inwiefern die UN-Normen die Welt der Unternehmen beeinflussen werden. Clapham (2006: 236) stellt fest, dass die Normen „eine wichtige Rolle bei der Definition der Bedeutung und Tragweite der Menschenrechtsverpflichtungen von Unternehmen spielen können.“ Die Normen stellen deshalb einen wichtigen Schritt zu einem normativen Rahmen dar, aber ihre Auswirkungen werden letztlich stark von den Unternehmen selbst abhängen, beispielsweise, ob sie intern umgesetzt oder in Verträge mit Unterhändlern berücksichtigt werden.

Stellenwert der Menschenrechte in Schweizer Unternehmen

Das Thema Menschenrechte ist für viele Unternehmen immer noch Neuland. In den Bereichen Umweltschutz und soziale Nachhaltigkeit wurden in den letzten Jahren wichtige Fortschritte erzielt und das Bewusstsein bei Unternehmern eindeutig gestärkt. Menschenrechte bleiben aber für viele Unternehmen ein weiterhin abstraktes Konzept, das von ihren unternehmerischen Tätigkeiten oft weit entfernt zu sein scheint. Einige Grossunternehmen haben sich jedoch stark mit dem Thema Menschenrechte auseinandergesetzt und sind in der Umsetzung von Menschenrechtsstandards in ihrer Wertschöpfungskette bereits sehr fortgeschritten. Oftmals waren diese Unternehmen selber einmal direkt mit Menschenrechtsverletzungen konfrontiert oder ihr Unternehmen wurde wegen einer Verletzung öffentlich angeprangert bzw. war in einen Skandal verwickelt. Die enge Auseinandersetzung mit der Problematik führt meist zu einem verstärkten Bewusstsein für die Einhaltung der Menschenrechte innerhalb eines Unternehmens und hat meist auch sehr konkrete Massnahmen zur Folge. So werden beispielsweise zukünftige Projekte oder Aktivitäten systematisch auf ihre Menschenrechtsverträglichkeit hin geprüft und abgelehnt, wenn sie die Mindeststandards nicht erfüllen. Eine andere Möglichkeit der Prävention besteht darin, die branchenspezifische Wertschöpfungskette genau zu durchleuchten, um alle Bereiche zu identifizieren, die potenziell eine Verletzung der Menschenrechte mit sich führen könnten. Leider ist die Anzahl der Unternehmen, die Menschenrechte systematisch in ihre Tätigkeiten einbeziehen noch relativ gering und auch branchenabhängig. Innerhalb des Finanzsektors zum Beispiel gibt es noch wenige Unternehmen, die sich mit diesen Fragen beschäftigen, obwohl der Handlungsbedarf gross wäre. Einige Grossbanken haben erst kürzlich begonnen sich mit dem Thema Menschenrechte auseinanderzusetzen.

Für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) sind Menschenrechte vor allem dann relevant, wenn Teile ihrer Produktion, ihrer Lieferanten oder Unterhändler sich in Regionen befinden, wo Menschenrechte systematisch verletzt werden. Auch wenn die meisten KMUs erst angefangen haben, sich mit Fragen der sozialen Verantwortung zu beschäftigen, zeichnen sich andere KMUs wie die Migros, Coop und Switcher durch eine beispielhafte Förderung von Prinzipien der sozialen Verantwortung und Nachhaltigkeit in ihren Aktivitäten aus. Sie räumen dadurch auch den Menschenrechten eine wichtige Rolle ein.

Das Projekt der UN Global Compact Lernplattform für Schweizer KMUs, das von der politischen Abteilung IV des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) in Partnerschaft mit dem „sustainability forum zürich“ aufgelegt wurde, gibt Schweizer KMUs die Möglichkeit, sich zu den verschiedenen Themen des Global Compacts auszutauschen. Ein kürzlich veröffentlichtes Arbeitspapier „*Unternehmerische Verantwortung im globalen Markt. Warum Menschenrechtsfragen für Schweizer KMUs an Aktualität gewinnen*“ zeigt die Relevanz der Menschenrechte für Schweizer KMUs auf.

Das Arbeitspapier kann unter www.globalcompact.ch/kmu heruntergeladen werden.

Bedürfnisse von Schweizer Unternehmen⁷

Aus dem Gespräch mit den am Workshop vertretenen Schweizer Unternehmen ging hervor, dass sich ihre Bedürfnisse im Bereich Menschenrechte mit der zunehmenden Wichtigkeit des Themas auf internationaler Ebene weiterhin verstärken. Es zeigte sich ebenfalls, dass Unternehmen das Fachwissen eines Kompetenzzentrums für Menschenrechte sehr begrüßen würden. Besonders hervorzuheben sind die von den Unternehmen konkret formulierten Bedürfnisse: umfassende und branchenspezifische Länderanalysen zum Thema Menschenrechte oder präventive Risikoanalysen branchenspezifischer Wertschöpfungsketten. Die Unternehmen stellten das Fehlen von Fachpersonen fest, die den Unternehmen für die Umsetzung von Menschenrechtsstandards beratend zur Seite stehen können. Schliesslich wurde der Erfahrungsaustausch mit anderen Unternehmen unter Ausschluss der Öffentlichkeit als positiv und konstruktiv eingeschätzt und der Aufbau einer Plattform, die den Dialog zwischen Unternehmen fördert als weitere Aufgabe eines Kompetenzzentrums angesehen.

Schlussfolgerungen

Der Workshop kann insgesamt als Erfolg bezeichnet werden, da er dem Förderverein ermöglicht hat den teilnehmenden Unternehmen das Projekt „Nationale Menschenrechtsinstitution“ näherzubringen und Informationen über ihre Bedürfnisse im Bereich Menschenrechte zu sammeln. Besonders hervorzuheben ist, dass die Schweizer KMUs am Workshop so gut wie nicht vertreten waren, was eindeutig ein Zeichen dafür ist, dass auf dieser Ebene noch viel Sensibilisierungsarbeit geleistet werden muss. Dies wäre eine klare Aufgabe eines unabhängigen Kompetenzzentrums für Menschenrechte, das anhand von thematischen Runden die KMUs auf solche Fragen sensibilisieren könnte.

02.10.2007/Slm

⁷ Folgende Unternehmen waren am Workshop vertreten: ABB, Alternative Bank, Blue Peacock Diamonds, Citigroup, Hesta AG, MSM Fininco, Nestlé, Pfizer, Zürich Jubiläumsstiftung, UBS.