

Beitrag zur Podiumsdiskussion “Corporate Social Responsibility (CSR) - Unternehmen und Menschenrechte“

Punkt 4: Rechtsschutz: Status quo, Perspektiven und die Rolle der Schweiz¹

Dr. iur. Christoph A. Spenlé, Advokat, LL.M., EDA, Direktion für Völkerrecht, stv. Sektionschef
Sektion Menschenrechte

Corporate Social Responsibility – Definition:

Unter «**Corporate Social Responsibility**» wird gewöhnlich ein Konzept verstanden, nach welchem Unternehmen ihre Handlungsfreiheit durch die **freiwillige Übernahme ausserrechtlicher Standards** und Dialoge mit Betroffenen einschränken, um so **negative Auswirkungen auf Umwelt und Menschenrechte zu reduzieren**. Dabei ist in der freiwilligen Integration von Umwelt- und Sozialstandards ein «Mehr» gegenüber staatlicher Regulierung und unternehmerischer Rechtsbeachtung zu sehen.

¹ Dieser Beitrag gibt die persönliche Ansicht des Podiumsteilnehmers wieder und stimmt nicht notwendigerweise mit der Position des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten überein. Die Zusammenstellung enthält Beiträge verschiedener Bundesstellen und weiterer zugänglicher Quellen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Ich danke Herrn MA iur. Jan Skalski, Direktion für Völkerrecht, für die Zusammenstellung und redaktionelle Unterstützung.

I. Übersicht

Position des EDA:

- **Menschenrechtspolitik:** Die Einhaltung der Menschenrechte ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine stabile und friedliche Welt. Das Engagement dafür entspricht schweizerischer Tradition und dient gleichzeitig der Wahrung eigener Interessen.
- **Neue Herausforderungen und Lösungsansätze:** Die Globalisierung und die wachsende Bedeutung privater Akteure führen dazu, dass neue Lösungsansätze für die Wahrung und den Schutz der Menschenrechte gefordert sind. Menschenrechte werden nicht mehr nur durch autoritäre, starke Staaten gefährdet, sondern auch durch das Handeln Privater.
- **Geteilte Verantwortung:** Gemäss den heutigen Menschenrechtsnormen tragen die Staaten die alleinige Verantwortung für die Wahrung, den Schutz und die Umsetzung der Menschenrechte. Verantwortung für die **Einhaltung** der Menschenrechte trägt auch die Wirtschaft: Die Globalisierung führt zu einer allmählichen Abschwächung der Rolle des Staats zugunsten der Wirtschaftsakteure. Diese übernehmen oft neue, bisher weitgehend den Regierungen vorbehalten Aufgaben. Bildung, Spitäler, öffentlicher Verkehr, Wasser- und Stromversorgung und sogar Sicherheit. Obwohl sich die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte an Staaten richtet, hält sie fest, dass alle Organe der Gesellschaft verpflichtet sind, die Menschenrechte zu fördern und anzuerkennen. Seit den Arbeiten des *Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte* besteht ein Konsens darüber, dass nichtstaatliche Akteure bei ihrer Tätigkeit für die Berücksichtigung der Grundrechte verantwortlich sind (Ruggie, dazu weiter unten). Unternehmen sind also mitverantwortlich bei der Menschenrechtsförderung.
- **Initiativen der Schweiz:** Für ein Land wie die Schweiz, das auf einen regen weltweiten wirtschaftlichen Austausch angewiesen ist, sind stabile Verhältnisse und gute Rahmenbedingungen für die Wirtschaft von grosser Bedeutung. Es liegt also im eigenen Interesse, wenn sie sich weltweit für eine nachhaltige Entwicklung, für Frieden und Stabilität, eine gute Regierungsführung und die Achtung der Menschenrechte einsetzt. Dazu gehören folgende Massnahmen:
 - Förderung des Dialoges zwischen Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft, unter anderem durch Diskussions- und Lernplattformen.
 - Das Thema Menschenrechte und Wirtschaft mit anderen Ländern diskutieren.
 - Unterstützung der verstärkten Ausrichtung der Programme von Währungsfonds und Weltbank auf die Armutsbekämpfung.
 - Finanzierung von Forschungsprojekten.
 - Einsatz auf internationaler Ebene für die Neu- und Weiterentwicklung von Initiativen. Im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz sollen folgende Instrumente kurz Erwähnung finden:
 - **Guiding Principles (Prof. Ruggie)**
 - **Global Compact**
 - **Voluntary Principles (VPSHR)**
 - **International Code of Conduct (ICoC)**
 - **OECD-Guidelines**

→ **Nachfolgend sollen**

- **Die ebengenannten Instrumente kurz vorgestellt und das Engagement der Schweiz in dem Bereich erläutert werden, mit dem Schwerpunkt auf Beschwerdemechanismen bzw. Rechtsschutz**
- **dazu besteht in einem zweiten Teil die Möglichkeit, die Schwierigkeit, effektiver Beschwerdemöglichkeiten anhand des aktuellen Beispiels der Fukushima-Katastrophe und Haftbarkeit transnationaler Unternehmen zu erörtern.**

II. Factsheets

1. Leitlinien **“Guiding Principles”** zur Operationalisierung des **“Protect-Respect-Remedy”** Konzepts des Sonderberichterstatters für Menschenrechte und Transnationale Unternehmen, Prof. John Ruggie

→ **Kurzübersicht:**

- **Geschichte:** 2008 legte der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für Menschenrechte, transnationale Unternehmen und andere Unternehmen, Prof. John Ruggie, einen Bericht zur Menschenrechtsverantwortung von Unternehmen vor. Während seines dreijährigen Mandats war Ruggie und sein Team der Frage nach den menschenrechtlichen Verantwortlichkeiten im Bereich wirtschaftlicher Tätigkeiten nachgegangen. Der UN-Menschenrechtsrat verabschiedete den Bericht im Juni 2008 und verlängerte Ruggies Mandat bis 2011 mit dem Ziel, den Bericht zu operationalisieren, d.h. Empfehlungen und Leitlinien („**Guiding Principles**“) bezüglich der Umsetzung der Grundsätze zu erarbeiten, welche im Bericht enthalten sind. Die Empfehlungen werden zurzeit im Menschenrechtsrat beraten.
- **Definition:** Nicht verbindliches Dokument, die sog. „Guiding Principles for the implementation of the United Nations Protect, Respect and Remedy Framework (Guiding Principles)“. Gemäss Ruggie sollen die Guiding Principles nicht neue völkerrechtliche Verpflichtungen schaffen sondern die bestehenden „Standards and Practices“ hervorheben, welche sich an Staaten und an Unternehmen richten. Ruggie möchte sie allgemein halten, um unterschiedlichen Länder- und Firmenkontexten gerecht werden zu können. Er etabliert dabei den Dreisatz: „protect, respect, remedy“ (schützen, respektieren, abhelfen) mit jeweils einer Liste von Verpflichtungen und den dazugehörigen Umsetzungsempfehlungen.
 - „Protect“ bedeutet, dass der Staat vor Menschenrechtsverletzungen Dritter schützen muss
 - „Respect“ bedeutet, dass Unternehmen die Menschenrechte zu respektieren haben
 - „Remedy“ bedeutet, dass sowohl Staaten als auch Unternehmen Strukturen (**Rechtsschutz**) schaffen müssen, um

Menschenrechtsverletzungen zu ahnden, wirksame Abhilfe zu schaffen und ggf. Wiedergutmachung an Opfer zu leisten.

->**Remedy = Kernthema der Diskussion**

- **Engagement der Schweiz im Bereich Guiding Principles:** Die Schweiz unterstützte Ruggies Mandat von Anfang an (2005) und dies nicht nur auf konzeptueller Ebene. Sie unterstützte das Team persönlich, erleichterten den Zugang von NGO's zu den Diskussionen, welche im Rahmen des Büros des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) stattfanden und beteiligte sich an diversen internationalen Projekten im Bereich „Business and Human Rights“, wie weiter unten erläutert wird. Die Schweiz begrüsst und unterstützt demnach auch das Erscheinen der Guiding Principles.
- **Guiding Principles und Rechtsschutz:** Säule 1 der Guiding Principles betreffend die Schutzpflicht des Staates vor Menschenrechtsverletzung Dritter ist in einem präventiven Kontext zu sehen. Potentielle Menschenrechtsverletzungen durch private Akteure sind nicht primär dem Staat zuzurechnen, jedoch erwächst die staatliche Verantwortlichkeit wegen Verstosses gegen völkerrechtliche Verpflichtungen aus dem Versäumnis, alles Nötige zu unternehmen, um die Menschenrechtsverletzung zu verhindern. Hinzu kommen die Pflicht, gegen die Täter zu ermitteln sowie Verbrechen zu ahnden. Die Staaten haben präventive Massnahmen sowie Abhilfemassnahmen zur Verfügung, um dieser Sorgfaltspflicht nachzukommen. Bezüglich des **Rechtsschutzes** geht es vor allem um die zweite Kategorie, d.h. die Abhilfemassnahmen und die Frage, wie Menschenrechtsverletzungen *ex post* geahndet werden und eventuelle Wiedergutmachungen an Opfer geleistet werden können. Empfehlungen zur Umsetzung dieser Grundsätze werden vor allem in Teil 3 der Guiding Principles unter dem Titel „Access to Remedy“ diskutiert. Die Schweiz ist nicht nur im Bereich Prävention, Ermittlung und Repression aktiv sondern bemüht sich auch um eine Verbesserung des Zugangs für Opfer zu Beschwerdemechanismen, wenn ein Verstoss gegen die Menschenrechte durch Dritte bereits geschehen ist.

Was tut die Schweiz konkret, im ihren Pflichten im Bereich private Unternehmen und Menschenrechte nachzukommen? Sie setzt auf Entwicklung von effizienten Instrumenten, die für die Umsetzung der Guiding Principles erforderlich sind. (Dazu siehe nachfolgende Factsheets).

2. UN-Global Compact

→ **Kurzübersicht:**

- **Geschichte:** Am 31. Januar 1999 forderte der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, während des Weltwirtschaftsforums in Davos die Wirtschaftsvertreter in aller Welt auf, sich gemeinsam für den Aufbau sozialer und ökologischer Eckpfeiler zur Abstützung der neuen globalen Wirtschaft zu engagieren und dafür Sorge zu tragen, dass die

Globalisierung allen Menschen dieser Erde zugute kommt. Daraus entstand der „Global Compact“, an dem sich weltweit inzwischen über **5.000 Unternehmen sowie Arbeitnehmer-, Menschenrechts-, Umwelt- und Entwicklungsorganisationen** beteiligen.

- **Definition:** Kein Regelwerk sondern eine freiwillige Initiative, welche alle massgeblichen gesellschaftlichen Akteure betrifft: Die **Regierungen** als Urheber der Grundprinzipien, die **Unternehmen**, deren konkretes Handeln adressiert wird, die **NGOs** und die **VN** als Vermittlerin. Der Global Compact umfasst zehn Prinzipien, die sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit der Internationalen Arbeitsorganisationen (ILO) und den Grundsätzen der Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung ableiten lassen.

- **Inhalt:** Die 10 Prinzipien („good practices“) können vier Bereichen zugeordnet werden:

I. Menschenrechte

Prinzip 1: Unterstützung und Respektierung der Internationalen Menschenrechte im eigenen Einflussbereich

Prinzip 2: Sicherstellung, dass sich das eigene Unternehmen nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligt

II. Arbeitsnormen

Prinzip 3: Wahrung der Vereinigungsfreiheit und wirksame Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen

Prinzip 4: Abschaffung jeder Art von Zwangsarbeit

Prinzip 5: Abschaffung der Kinderarbeit

Prinzip 6: Beseitigung der Diskriminierung bei Anstellung und Beschäftigung

III. Umweltschutz

Prinzip 7: Unterstützung eines vorsorgenden Ansatzes im Umgang mit Umweltproblemen

Prinzip 8: Ergreifung von Schritten zur Förderung einer grösseren Verantwortung gegenüber der Umwelt

Prinzip 9: Hinwirkung auf die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien

IV Korruptionsbekämpfung

Prinzip 10: Selbstverpflichtung, Korruption in allen Formen, einschliesslich Erpressung und Bestechlichkeit, zu begegnen.

→ **Engagement der Schweiz in diesem Bereich:** Der Bund finanzierte ein vom dänischen Institut für Menschenrechte entwickeltes und international anerkanntes Human Rights Assessment Tool (Managementinstrument zur Selbstevaluation hinsichtlich Respektierung der Menschenrechte), eines der ersten dieser Art. Die PA IV-Stelle Menschliche Sicherheit und Wirtschaft aktualisierte in Zusammenarbeit mit der Global Reporting Initiative das vom EDA breit eingesetzte Instrument für die Berichterstattung im Bereich Gender und Menschenrechte. Es fanden auch Gespräche mit der Pharmaindustrie, dem Finanzsektor und internationalen Unternehmen wie Nestlé und ABB statt. Heute nutzen über 5000 Mitglieder des Global Compact dieses Instrument, um jährlich über ihre Fortschritte bei der Umsetzung der zehn Grundsätze des Global Compact zu berichten.

→ **Rechtsschutz:** Beschwerdemechanismen für Individuen werden teilweise direkt von dem Unternehmen zur Verfügung gestellt, durch die Zusammenarbeit mit anderen

Unternehmen oder Organisationen oder durch die Erleichterung des Zurückgreifens auf einen für beide Seiten akzeptiert externen Experten bzw. Instanz vereinbart.

3. Voluntary Principles on Security and Human Rights (VPSHR)

→ **Kurzübersicht:**

- **Geschichte:** Die VPSHR-Initiative begann im Jahr 2000 als Multinationale Rohstoffförderer in Krisenregionen mit Problemen der Mittäterschaft bei Menschenrechtsverletzungen konfrontiert wurden. Neben den Sitzstaaten, für welche dies einen direkten Einfluss auf die Aussenpolitik hatte, begannen sich auch NGOs für eine Initiative in diesem Bereich zu interessieren. Die Regierungen Englands und der USA starteten schliesslich das Projekt, gemeinsam mit den NGO's und Multinationalen, welche ihren Sitz in diesen Ländern hatten.
- **Definition:** Erste Initiative im Bereich Öl/Gas/Bergbau (nicht bindend). Staaten (Schweiz, USA, UK, Niederlande, Norwegen, Kolumbien und Kanada), NGOs (u.a. Amnesty International, Human Rights Watch) und Unternehmungen (u.a. BP, Shell) haben gemeinsame Standards bezüglich Menschenrechte, Konfliktvermeidung und Umweltschutz beim Abbau ausgearbeitet. Derzeit sind die Standards nur offen für Rohstoffproduzenten (Förderer) und nicht für die verarbeitende Industrie.
- **Beispiel eines Principles:** „Companies should communicate their policies regarding ethical conduct and human rights to public security providers, and express their desire that security be provided in a manner consistent with those policies by personnel with adequate and effective training.“ (Quelle: http://www.voluntaryprinciples.org/principles/public_security) **Umsetzung:** Schulung des Sicherheitspersonals von Rohstoffförderern in Krisenregionen im Zusammenhang mit den VPSHR und Integration der Principles in „Memorandum of Understanding“ und Verträge. Ziel ist es, die Principles direkt vor Ort umzusetzen („in-country implementation process“ ICIP). Sechs Länder sind als „implementation country“ formell anerkannt: Kongo, Kolumbien, Peru, Nigeria, Indonesien und Ghana. Kolumbien ist ein Spezialfall, da es implementation country und dessen Regierung gleichzeitig engaged government ist.

→ **Engagement der Schweiz in diesem Bereich:** Die Schweiz ist seit März 2010 Mitglied bei den VPSHR. Zusammen mit Kolumbien hat sie den „Engaged Government“-Statuts. Dies ermöglicht ihr, an Veranstaltungen teilzunehmen und ihren Beitrag zur Diskussion zu leisten. Sie arbeitet daraufhin, den „Participant Government“-Status zu erlangen, um gänzlich in die VPSHR-Struktur eingebunden zu werden (u.a. Einbindung in den Government-Pillar und Erlangen des Veto-Rechts). Dazu muss ein „National Plan (NP)“ erarbeitet werden, mit dem Ziel, Sicherheit und Menschenrechte im Bereich Rohstoffförderung im Land zu fördern sowie die Aktivitäten des Landes in diesem Bereich zu stärken.

→ **VPSHR und Rechtsschutz:** Die meisten VPSHR-Unternehmen haben für Zwischenfälle, welche die Menschliche Sicherheit betreffen Reporting- und Remedy-Mechanismen eingerichtet. Die Zwischenfälle werden dokumentiert und wenn nötig werden die Ursachen ermittelt oder es wird eine Meldung an die Chefetage des Unternehmens gemacht. Ferner wird die Kommunikation mit lokalen Institutionen, Sicherheitsfirmen und staatlichen Sicherheitskräften gefördert, um einerseits Menschenrechtsverletzungen zu melden und andererseits zukünftigen Zwischenfällen aktiv entgegenzuwirken. Eine der Firmen erstattet selbstständig Bericht bei den lokalen Behörden, wenn Voluntary Principles tangiert sind. Andere Firmen haben Hotlines bzw. "Emergency Control Centers eingerichtet", welche es den Angestellten und den Sicherheitsangestellten ermöglicht, gefährliche Situation zu melden. Die Hotlines sind zunehmend in verschiedenen Sprachen verfügbar und ermöglichen eine bessere Koordination in Krisensituationen. Die Regierungen der "Implementation Countries" haben ebenfalls diverse Projekte in Zusammenarbeit mit NGOs und multinationalen Unternehmen. Die Regierung Ghanas zum Beispiel unterstützt ein VPSHR-Projekt zusammen mit einem der grössten Bergbauunternehmen des Landes.

4. Internationaler Verhaltenskodex für private Sicherheitsunternehmen (International Code of Conduct ICoC)

→ **Kurzübersicht:**

- **Geschichte:** Nach der erfolgreichen Annahme des Montreux Dokuments über Rechtspflichten von Staaten beim Gebrauch von Privaten Militär- und Sicherheitsfirmen haben Unternehmen, Zivilgesellschaft und internationale Organisationen begonnen, ihre eigene Rolle zur Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts zu definieren. Im Juni 2009 wurde auf Initiative des EDA in Nyon eine internationale Konferenz durchgeführt, auf der private Militär- und Sicherheitsdienstleister, private und öffentliche Auftragnehmer, Nichtregierungsorganisationen und Vertreter internationaler Organisationen den Rahmen für eine verbindliche Selbstverpflichtung abgesteckt haben. Auf dieser Grundlage hat die Industrie in der «Erklärung von Nyon» ihre Bereitschaft zur Erarbeitung eines Globalen Verhaltenskodex zur Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, sowie dessen Kontrolle, Umsetzung und Einforderung bekundet. Gleichzeitig wurde die Schweiz gebeten, eine führende Rolle bei der Unterstützung dieses Vorhabens in Zusammenarbeit mit Partnerstaaten wie USA und Grossbritannien, Industrieverbänden und der Zivilgesellschaft einzunehmen. Unter Federführung des EDA und unter Einbezug der Expertise der Genfer Akademie für Humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte sowie des Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF) wurde ein Entwurf eines Verhaltenskodexes erarbeitet, der 2010 in weiten Konsultationen diskutiert und von 60 privaten Sicherheitsunternehmen am 9.

November 2010 in Genf unterzeichnet wurde. Unterdessen haben mindestens 10 weitere Sicherheitsdienstleister unterzeichnet.

- **Definition:** Eine freiwillige Initiative, welche zusammen mit Staaten lanciert wurde, welche aber nur Firmen (genauer: private Militär- und Sicherheitsunternehmen) unterzeichnen können.

→ **Engagement der Schweiz:** Der Verhaltenskodex, wie auch bereits zuvor das Montreux-Dokument beruhen auf Initiativen der Schweiz.

Insgesamt gibt es **drei Pfeiler** im Bereich privater Militär- und Sicherheitsfirmen, welche ein aktives Engagement der Schweiz beinhalten:

- **Montreux-Dokument** Richtet sich an Staaten. Anfang 2006 gemeinsam mit dem IKRK lanciert. Von 17 Staaten am 17. September 2008 verabschiedet, unterdessen bereits 36 Mitgliedstaaten. Es klärt einschlägige völkerrechtliche Verpflichtungen und enthält Gute Praktiken („good practices“), die Staaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen im Umgang mit privaten Militär- und Sicherheitsfirmen helfen.
- Der **Verhaltenskodex für Firmen**
- **Nationale Gesetzgebung.** Befindet sich in Ausarbeitung und sieht eine Meldepflicht für Militär- und Sicherheitsunternehmen vor, welche einen Sitz in der Schweiz haben.
- Zusätzlich (theoretisch 4. Pfeiler) wird auf internationaler Ebene ein **Konvention** zur Regulierung der PMSC-Frage diskutiert, die Schweiz ist am Prozess ebenfalls beteiligt, engagiert sich aber bislang noch nicht proaktiv.

→ **ICoC und Rechtsschutz:** Nebst der Unterzeichnung des internationalen Verhaltenskodex werden die beteiligten Unternehmen und Stakeholder einen Steuerungsausschuss gründen. Dieser wird beauftragt, einen **externen und unabhängigen Mechanismus** für eine wirksame Verwaltung und Überprüfung des Kodex zu entwerfen. Dieser Mechanismus und das Ziel, messbare Standards und Zertifizierungen einzuführen, bilden das Rückgrat für die Umsetzung des internationalen Verhaltenskodex, in dem zu lesen ist: «Die Initianten dieses Kodex anerkennen, dass dieser Kodex als Grundlage und Instrument für eine umfassende Initiative zur Verbesserung der Gouvernanz, Regelbefolgung (Compliance) und Rechenschaftslegung dienen wird.» Vorgesehen ist ferner eine **Beschwerdeinstanz**, bei welcher Verstösse gegen den Kodex durch Firmen, welche ihn unterschrieben haben, gemeldet werden können (Siehe Paragraph 7 b des Kodex „...including...execution of a mechanism to address alleged violations of the Code’s principles or the standards derived from the Code“)

Um die im Kodex vorgesehenen Mechanismen auf die Beine zu stellen wurde ein „**Steering Committee**“ ins Leben gerufen. Das Komitee besteht aus Vertretern aller drei betroffenen Gruppen (Industrie, Zivilgesellschaft und Regierungen):

Industrie:

- Michael Clarke, G4S
- Mark DeWitt, Triple Canopy

- Estelle Meyer, Saracen International
- Sylvia White, Aegis

Zivilgesellschaft:

- Chris Albin-Lackey, Human Rights Watch
- Olver Behn, European Interagency Security Forum
- Devon Chaffee, Human Rights First

Regierungen:

- Josh Dorosin, US Department of State
- David Hunt, UK Foreign Commonwealth Office

Erste Erfolge: Der ICoC gilt bereits jetzt als Standard im Bereich privater Sicherheitsdienstleistungen. Seit seiner Verabschiedung durch die Industrie am 17. September 2008 sind weitere 10 Unternehmen dazu gestossen. Kürzlich hat die afghanische Regierung ein Dekret erlassen, gemäss welchem PMSC-Unternehmen, welche den Kodex nicht unterzeichnet haben, keine Erlaubnis mehr erhalten, um im Land zu operieren. Bei der Erarbeitung einer Schweizerischen Gesetzgebung wird ebenfalls ins Auge gefasst, die Niederlassungserlaubnis für PMS-Firmen im Land an die Bedingung einer Unterzeichnung des ICoC zu koppeln.

5. OECD-Guidelines

→ Kurzübersicht

- **Definition:** Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind zwischen den Regierungen der 34 OECD-Staaten und 8 weiterer Staaten (Ägypten, Argentinien, Brasilien, Lettland, Litauen, Marokko, Peru, Rumänien) vereinbarte Empfehlungen an ihre international tätigen Unternehmen. Sie stellen einen umfassenden Rahmen für eine verantwortungsvolle Unternehmensführung (Corporate Social Responsibility) dar und sind Bestandteil der OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen. Diese befasst sich ausserdem mit der Inländerbehandlung ausländischer Investoren, der Vermeidung widersprüchlicher Auflagen für multinationale Unternehmen und der Zusammenarbeit bei anderen investitionsrelevanten Massnahmen.
- **Inhalt:** Die OECD-Leitsätze sind in drei Teile gegliedert. Im ersten Teil werden in zehn Kapiteln die spezifischen Bestimmungen der Leitsätze dargestellt (Begriffe, Allgemeine Grundsätze, Offenlegung von Informationen, Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern, Umwelt, Bekämpfung der Korruption, Verbraucherinteressen, Wissenschaft und Technologie, Wettbewerb, Besteuerung). Im zweiten Teil wird das Umsetzungsverfahren der Leitsätze beschrieben (Struktur und Rolle des Nationalen Kontaktpunkts (NKP), Vorgehen des NKP bei konkreten Fällen), im dritten Teil sind Erläuterungen aufgeführt.

→ **Aktivitäten der Schweiz in dem Bereich:** Die Schweiz (SECO) setzt sich dafür ein, den Bekanntheitsgrad der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zu erhöhen. Als konkretes Beispiel kann man die Publikation einer Broschüre nennen, die der NKP im Jahr 2010 veröffentlicht hat.

- Im Rahmen der derzeit laufenden Revision der OECD-Guidelines setzt sich die Schweiz dafür ein, dass die **Verantwortung** der Unternehmen bei der Berücksichtigung der Menschenrechte und der Anwendungsbereich der Leitsätze auf die Zulieferer eines Unternehmens übereinstimmend mit dem Ruggie-Framework **genauer definiert** werden. Daneben sollen die Rolle und Aufgaben der Nationalen Kontaktpunkte geklärt werden.
- Parallel zum Konsultationsprozess der OECD mit ihren Konsultativgremien (Business Advisory Council, Trade Union Advisory Council, OECD Watch (NGO)) – in denen sich auch Schweizer Interessengruppen einbringen können, hat die Schweiz seit Januar 2010 drei **Stakeholdertreffen in Bern organisiert**, mit reger Teilnahm von Vertretern von NGOs, Gewerkschaften und aus der Wirtschaft.
- Zur Information: Die Aktualisierung der OECD-Leitsätze soll bis Ende Mai 2011 abgeschlossen werden (OECD Ministerratssitzung).

→ **Guidelines und Rechtsschutz:**

- **Kurze Erklärung: was sind genau NKPs?**
 - Der Nationale Kontaktpunkt (NKP) für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen fördert die Beachtung der Leitsätze und erörtert mit den beteiligten Parteien alle entsprechenden Fragen, um so zur Lösung der möglicherweise auftretenden Probleme beizutragen.
 - Bei Eingaben kann der NKP die Rolle eines Mediators übernehmen und dadurch versuchen, zur Schlichtung einer Angelegenheit beizutragen. Zudem arbeitet er mit andern NKPs zusammen und kann Erfahrungen und „best practices“ austauschen. Das Vermittlungsverfahren ist an sich vertraulich und bedarf der Zustimmung der beteiligten Parteien.
 -

- **Inwiefern ist der NKP in der Schweiz ein effektives Beschwerdemittel?**

Ein NKP-Verfahren ist keine Beschwerdeinstanz im juristischen Sinne. Der NKP kann aber als Dialogplattform und durch die Vermittlung eines direkten Kontakts, z.B. unter der Leitung eines Mediators, zur Beilegung oder Entschärfung eines Konflikts beitragen.

- **Gibt es konkrete Fälle, welche der Schweizer National Contact Point (seco) bearbeit hat?**

Da die Eingaben beim NKP vertraulich behandelt werden, ist es nicht möglich, über konkrete Fälle zu berichten. Der NKP berichtet jedoch auf seiner

Webseite nach Abschluss einer Eingabe mit einem „closing statement“ über die unternommenen Schritte und gibt weitere Details z.B. über die Anzahl der Eingaben auch im jährlichen Bericht an die OECD bekannt. Dieser Bericht wird ebenfalls veröffentlicht.

6. Schlussfolgerungen:

Auch wenn das Thema Wirtschaft und Menschenrechte noch neu ist, können aufgrund der Erfahrungen der Schweiz erste Schlussfolgerungen gezogen werden: Obwohl wirksame rechtliche Mechanismen zur korrekten Überwachung und Regulierung von Unternehmensaktivitäten in Ländern mit einer schlechten Menschenrechtsbilanz ohne faire Wettbewerbsbedingungen keine Option darstellen, gibt es andere Möglichkeiten, Anreize für transnationale Unternehmen zu schaffen, damit sie ihre Verantwortung im Bereich der Menschenrechte ernst nehmen. Um dies zu erreichen, müssen jedoch die Guiding Principles vom Sonderbeauftragten John Ruggie operationeller werden und für alle involvierten und betroffenen Akteure leichter anzuwenden sein. Die Schweiz fordert praktische Leitlinien für die Industrie, wirksame Instrumente für den Staat und zugängliche Beschwerdemechanismen für die Opfer.

Das Follow-up des Mandats des UNO-Sonderbeauftragten John Ruggie muss, um den geforderten Grundsätzen gerecht zu werden, auf einem Multistakeholder-Prozess beruhen. Zudem muss es pragmatisch und erschwinglich sein, und es darf nicht rechtlich bindend sein, da transnationale Unternehmen gemäss humanitärem Völkerrecht nicht als rechtliche Körperschaften belangt werden können.

Mit Blick auf Libyen wird deutlich, dass die Staaten nicht davon ausgehen können, dass die Wirtschaft die Menschenrechte besser respektiert als die Länder selbst.

Es ist wichtig, dass das Thema Wirtschaft und Menschenrechte gestärkt und in bestehende Mechanismen in- und ausserhalb der UNO einbezogen wird. Namentlich soll die Finanzierung des Büros des Hochkommissärs für Menschenrechte sichergestellt werden, damit kontinuierliche und transparente Fortschritte auf diesem noch langen Weg erreicht werden können.

III. Rechtsschutz im internationalen Umweltrecht

Die Schwierigkeit, effektive Beschwerdeinstanzen zur sicherzustellen soll anhand einer Diskussion des aktuellen Beispiels der Fukushima-Katastrophe und Haftbarkeit transnationaler Unternehmen aufgezeigt werden.

Unter «**Corporate Social Responsibility**» wird gewöhnlich ein Konzept verstanden, nach welchem Unternehmen ihre Handlungsfreiheit durch die **freiwillige Übernahme ausserrechtlicher Standards** und Dialoge mit Betroffenen einschränken, um so **negative Auswirkungen auf Umwelt und Menschenrechte zu reduzieren**. Dabei ist in der freiwilligen Integration von Umwelt- und Sozialstandards ein «Mehr» gegenüber staatlicher Regulierung und unternehmerischer Rechtsbeachtung zu sehen.

Neue Formen des sozialen und des Marktdrucks haben einen allmählichen Wandel der Werte und der Ausrichtung der unternehmerischen Tätigkeit über die reine Gewinnmaximierung hinaus bewirkt. Einige Unternehmen haben erkannt, dass der Weg zu dauerhaftem wirtschaftlichen Erfolg und Shareholder Value nicht allein über eine kurzfristige Profitmaximierung führt, sondern vielmehr über marktorientiertes – jedoch sozial verantwortliches - Handeln. Viele Unternehmen sind sich im Klaren, dass sie zur nachhaltigen Entwicklung beitragen können, wenn sie ihre Tätigkeit so gestalten, dass sie Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit fördern und gleichzeitig Umweltschutz und soziale Verantwortung praktizieren.

Umgekehrt kann mangender Respekt für die Menschenrechte tiefgreifende negative Konsequenzen haben: So birgt namentlich die Verletzung von Menschenrechten rechtliche Risiken und Kosten, die durch Vorstösse in Bezug auf extraterritoriale Rechtsprechung in Zukunft noch steigen werden – der Alien Torts Claims Act in den USA ist hier das bekannteste Beispiel. In Europa liegt der Schwerpunkt der Gerichtsverfahren gegen multinationale Unternehmen wegen Menschenrechtsverletzungen in den Niederlanden, Grossbritannien und Frankreich (einen Überblick über Gerichtsverfahren gibt das „*Corporate Legal Accountability Portal*“ des Business & Human Rights Resource Centre unter: <http://www.business-humanrights.org/LegalPortal/Home>). Vgl. etwa die US Deepwater Horizon explosion & oil spill Klagen.

In diesem Kontext gewinnt das internationale Umweltrecht angesichts der **drängenden Umweltprobleme** und der oft **grenzüberschreitenden** Dimension ihrer Wirkungen zunehmend an Bedeutung. Es handelt sich um eine dynamische Materie. Der Regelungsgegenstand reicht von **lokalen** grenzüberschreitenden Umweltproblemen (z.B. verschmutzten Flüssen) bis hin zu **globalen** Problemen, namentlich der Frage des Schutzes von sog. „*global commons*“, welcher als ein „gemeinsames Anliegen der gesamten Menschheit“ betrachtet wird (z.B. der Klimaschutz oder die Biodiversität).

Die allgemeine Leitidee des internationalen Umweltschutzrechtes ist geprägt vom Anliegen eines verantwortungsvollen Umgangs mit der Umwelt, der auf dem **Prinzip der nachhaltigen Entwicklung** basiert. So statuiert etwa die Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung in ihrem ersten Prinzip:

„Menschen stehen im Zentrum der Anstrengungen um eine nachhaltige Entwicklung. Sie haben das Recht zu einem gesunden und produktiven Leben im Einklang mit der Natur.“

Diese, den Menschen in den Fokus setzende Formulierung deutet an, dass neuere Entwicklungen den **Umweltschutz** mit dem **Menschenrechtsschutz** verknüpfen.

Das Umweltvölkerrecht ist in seinen Grundzügen durch das **Völkergewohnheitsrecht**, zunehmend aber auch durch ein differenzierteres **Vertragsrecht** geregelt. Durch das Völkergewohnheits- und allgemeines Vertragsrecht haben sich verschiedene allgemeine **Prinzipien** entwickelt, die durch spezifisches, **einzelne Umweltmedien** schützendes **Vertragsrecht** ergänzt und weiterentwickelt werden.

Die Grundprinzipien des Umweltrechtvölkerrechts

Das Umweltvölkerrecht ist angesichts der grenzüberschreitenden Auswirkungen von Umweltschäden von zwei konfligierenden Grundprinzipien des Völkergewohnheitsrechts geprägt:

- Auf der einen Seite erlaubt das **Prinzip der absoluten territorialen Souveränität** jedem Staat, die Umwelt auf seinem Territorium ohne Rücksichtnahme so zu behandeln, wie er möchte.
- Auf der anderen Seite verbietet das **Prinzip der absoluten territorialen Integrität** jede Einwirkung auf ein anderes Staatsgebiet.

Im Völkerrecht hat sich nun ein gewohnheitsrechtliches Verbot herausgearbeitet, das eigene Territorium auf eine Weise zu nutzen, welches die Umwelt anderer Staaten schwer und nachhaltig schädigt, mithin ein **Schädigungsverbot (no harm rule)**, (siehe auch unten). Dieses Schädigungsverbot gilt auch für grenzüberschreitende Beeinträchtigungen durch **Private** (z.B. eben Konzerne).

Diesbezüglich trifft den Staat auch eine **Verhinderungspflicht**. So lautet das Prinzip 21 der Erklärung der Stockholmer Staatenkonferenz zur menschlichen Umwelt von 1972: *„Jeder Staat hat [...] das souveräne Recht, seine Ressourcen nach Massgabe seiner eigenen Umweltpolitik auszubeuten und die Verantwortlichkeit, sicherzustellen, dass Tätigkeiten innerhalb seines Hoheitsbereiches oder seiner Kontrolle die Umwelt anderer Staaten oder Gebiete jenseits staatlicher Hoheitsgewalt nicht schädigen.“*

Beachte ferner folgende Prinzipien:

- Die **Kostenverantwortung des Verursachers** („polluter pays“) ist ein allgemeines Prinzip des internationalen Umweltrechts. Dieses stösst allerdings bei Umweltschäden globalen Ausmasses (z.B. die Zerstörung der Ozondecke; Klimawandel) an seine Grenzen. Die Schadensbeiträge der einzelnen Staaten sind kaum zu ermitteln, weshalb die Staatengemeinschaft als Ganzes zur Lösung beitragen muss.
- Aus diesem Grund ist das allgemeine **Prinzip der Kooperation** im Umweltvölkerrecht von grosser Bedeutung: Es verlangt von den Staaten im Geiste globaler Partnerschaft zu kooperieren, um die Integrität des Ökosystems zu erhalten, zu schützen und wiederherzustellen. Das Kooperationsprinzip findet verschiedene Ausprägungen: So fordert etwa das Prinzip Nr. 13 der Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung von 1992 bezüglich der Probleme der Staatenverantwortlichkeit für globale Umweltschäden, dass die Staaten schneller und entschiedener kooperieren, um

„weiteres Völkerrecht betreffend die Haftung für und den Ausgleich von nachteiligen Auswirkungen von Umweltschäden zu entwickeln, die durch Aktivitäten innerhalb ihres Hoheitsbereiches oder ihrer Kontrolle in Gebieten jenseits ihrer Hoheitsgewalt entstanden sind.“ Eine andere Ausprägung der Kooperationspflicht ist die Pflicht der Staaten, sich gegenseitig über drohende oder eingetretene Umweltschäden zu **informieren**. Vgl. Art. 198 Seerechtsübereinkommen; Art. 13 Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung; Art. 2, 5 und 6 der Konvention über die frühzeitige Notifikation eines Nuklearunfalls.

- Das **Vorsorgeprinzip** (im Begriff, sich zum Völkergewohnheitsrecht zu entwickeln) verlangt, dass die Staaten vorbeugende Massnahmen treffen, um den Gründen der Umweltverschmutzung zuvorzukommen, sie zu verhindern oder zu minimieren und ihre nachteiligen Wirkungen abzumildern, selbst wenn es keine wissenschaftliche Gewissheit für die gibt (siehe das Prinzip Nr. 15 der Deklaration von Rio; die Präambel der Biodiversitätskonvention oder Art. 3 der Klimarahmenkonvention).
- Umstritten ist, inwiefern **besonders gefährliche Aktivitäten** (*ultra-hazardous activities*) einem speziellen Rechtsregime unterstellt sind. Meist geht es hier um riskante Hochtechnologie (insbes. Atomenergie), die im Schadensfall eine verheerende Auswirkung zeitigt, wenn auch die Schadenseintrittswahrscheinlichkeit relativ klein sein mag.

In der Diskussion steht, ob im Schadensfall eine **verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung** eingreift und ob - bereits vor einem Schadensfall - ein **Verbot solcher Aktivitäten** anzunehmen ist, wenn internationale Standards der Risikovorsorge nicht eingehalten werden.

Im Kontext mit der erwähnten *no harm rule* sind hier kurz die **ILC Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities** aus 2001 (völkerrechtlich zwar unverbindlich, jedoch „kodifiziertes Gewohnheitsrecht“) zu erwähnen. Die Artikel verpflichten den Staat zur **Prävention von grenzüberschreitendem Schaden bzw. zur Minimierung des Risikos solcher Schäden** – allerdings nur bei **gefährlichen** („gefährlich“ ist eine Tätigkeit nach den Artikeln dann, wenn sie ein Risiko der signifikanten grenzüberschreitenden Schädigung mit sich bringt“) **und völkerrechtlich nicht verbotenen Aktivitäten**. Staaten sollen zu diesem Zweck alle geeigneten (*ex ante und ex post*) Massnahmen ergreifen (Art 3).

Den Staat trifft auch hier **keine absolute Präventionspflicht**; er muss mit ‚**due diligence**‘ handeln und nur wenn er den geforderten Sorgfaltsmassstab nicht einhält kann er – nach den Regeln der **Staatenverantwortlichkeit** – verantwortlich gemacht werden.

Ein „Mehrwert“ der Artikel gegenüber der ‚no harm rule‘ liegt in der Objektivierung der vom Staat verlangten „angemessenen“ Massnahmen – angemessen sind jene, die sich aus den Artikeln selbst ergeben. Sowohl nach der ‚no harm rule‘ als auch nach den *ILC Articles on Prevention of Transboundary Harm* bestehen demnach bei der Ausübung gefährlicher Aktivitäten Verpflichtungen zur Ergreifung von **Präventionsmassnahmen**; selbst vor einem Schadenseintritt kann daher eine Völkerrechtsverletzung vorliegen, die vom gefährdeten Staat geltend gemacht werden kann.

Als konkrete Massnahmen nach den ILC Articles können u.a. gefordert werden: **Konsultation** über präventive Massnahmen (Art 9), **Kooperation** und **Informationsaustausch**, die

Durchführung eines Verfahrens entsprechend einer **Umweltverträglichkeitsprüfung** und kontinuierliches **Monitoring**, aber auch die **Erarbeitung und Implementierung geeigneter nationaler Regelungen** (Art 5), z.B. Etablierung der Haftung des *privaten* Betreibers.

- Nach neuerer völkerrechtlicher Entwicklung sollten die Erforschung, Nutzung und Ausbeutung jenseits der Grenzen des Bereichs nationaler Hoheitsbefugnisse (Meeresboden; Weltraum) *allen* Menschen dienen, auch den wirtschaftsschwachen Staaten und den künftigen Generationen. Aus diesem Grund wurden diese zum „**gemeinsamen Erbe der Menschheit**“ („*common heritage of mankind*“) erklärt, in welchem nur umwelt- und ressourcenschonende Tätigkeiten stattfinden dürfen. Das ermöglicht der Staatengemeinschaft, die risikobehaftete Nutzung dieses Menschheitserbes einem nachhaltigen und fairen Rechtssystem zu unterwerfen.]