



SKMR-Newsletter Nr. 4 vom 1. Februar 2012 / Themenbereich Menschenrechte und Wirtschaft

Der norwegische Nationale OECD-Kontaktpunkt im Vergleich zur Praxis der Schweiz

Die revidierten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen lassen den Mitgliedstaaten grosse Spielräume bei der Ausgestaltung ihrer Nationalen Kontaktpunkte

Bedeutung für die Praxis

- Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen gewähren den Mitgliedstaaten eine grosse Autonomie bei der Umsetzung. Dies hat zur Folge, dass sich die verschiedenen Nationalen Kontaktpunkte (NKP) stark unterscheiden.
- Anhand des kürzlich reorganisierten NKP Norwegen und eines aktuellen Falles wird ersichtlich, in welche Richtung Bemühungen um grösstmögliche Transparenz führen können.
- Bei einer allfälligen Anpassung des schweizerischen NKP an die revidierten OECD-Leitsätze wäre im Interesse sämtlicher Anspruchsgruppen der Fokus auf Transparenz zu legen.

OECD-Leitsätze als Grundlage der Nationalen Kontaktpunkte

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erlässt seit 1976 Leitsätze für multinationale Unternehmen. Diese stellen im Wesentlichen eine Sammlung von best practices der Unternehmensverantwortung dar. Sie sind als Empfehlung der Regierungen an multinationale Unternehmen ausgestaltet und ohne Umsetzung im nationalen oder internationalen Recht als solche für die Unternehmen rechtlich nicht bindend.

Die Leitsätze fordern von den Mitgliedstaaten u.a. die Einrichtung sog. Nationaler Kontaktpunkte (NKP), welche die Umsetzung der Leitsätze fördern, indem sie unter anderem als Anlaufstelle für Fragen und Beanstandungen dienen. Sowohl Einzelpersonen, Regierungen als auch Interessengruppen wie NGOs oder Gewerkschaften können sich an den jeweiligen NKP des Landes wenden, in welchem ein behaupteter Verstoss gegen die Leitsätze stattgefunden hat oder an den NKP des Heimatstaates des betreffenden Unternehmens.

Revision 2011 und unterschiedliche Ausgestaltung der Nationalen Kontaktpunkte

Die OECD-Leitsätze wurden zuletzt im Mai 2011 aufdatiert, und dabei unter anderem durch ein eigenständiges Menschenrechtskapitel ergänzt (siehe dazu auch den [Artikel aus dem SKMR-Newsletter Nr. 2](#)). Mit der Revision sind auch einige Präzisierungen der NKP, insbesondere der Verfahrensabläufe, einhergegangen.

Die Diskussionen im Rahmen der Revision verdeutlichten die grossen Unterschiede in der Ausgestaltung der NKP in den Mitgliedstaaten. Während viele Staaten ihren NKP als



Amtsstelle dem Volkswirtschaftsministerium angegliedert haben – so auch die Schweiz –, stattdessen einzelne Staaten, wie die Niederlande, mit gerichtsähnlichen Befugnissen aus. Norwegen kennt seit einem Jahr einen NKP, welcher mit umfassenden Untersuchungsbefugnissen ausgestattet wurde und weitgehend unabhängig von der Verwaltung agiert. Grosse Beachtung fand eine kürzlich vom norwegischen NKP publizierte fundierte Auseinandersetzung mit der Eingabe einer NGO zu einem Bergbauprojekt in den Philippinen (siehe im nächsten Abschnitt).

Die unterschiedliche Praxis bei der Ausgestaltung der NKP rührt daher, dass die OECD-Leitsätze den teilnehmenden Staaten einen relativ grossen Spielraum einräumen. Die Mitgliedstaaten müssen sich aber zumindest an den Kriterien der Sichtbarkeit, Zugänglichkeit, Transparenz und der Rechenschaftspflicht orientieren sowie eine ausreichende Zusammenarbeit mit den verschiedenen Interessengruppen wie z.B. NGOs, Unternehmensverbänden und Gewerkschaften sicherstellen.

Die Praxis des norwegischen Nationalen Kontaktpunkts

Der norwegische Kontaktpunkt wurde 2010 umfassend neu strukturiert. Auslöser war ein im Vorjahr publizierter Bericht der norwegischen Regierung mit dem Titel *Corporate social responsibility in a global economy*, in welchem u.a. verschiedene Möglichkeiten geprüft wurden, den NKP so zu reorganisieren, dass daraus eine insgesamt kohärentere Corporate social responsibility-Strategie Norwegens resultiert. Im Rahmen dieser Umstrukturierung wurden die Abläufe verbessert, die Tätigkeit des NKP sichtbarer gemacht, und die personellen Ressourcen verstärkt. Zudem ist der norwegische NKP seit März 2011 auch institutionell unabhängig.

Die personelle Zusammensetzung des NKP basiert auf einem Multistakeholder-Ansatz: Die Regierung ist durch das Aussendepartement sowie das Handels- und Industrieministerium vertreten; die Privatwirtschaft durch den norwegischen Unternehmerverband, die Seite der Arbeitnehmer schliesslich durch den Gewerkschaftsverband. Die Zivilgesellschaft hingegen ist – im Gegensatz z.B. zu Schweden – nicht direkt beteiligt.

Das Verfahren bei einer Beanstandung ist dreigeteilt: In einem ersten Schritt wird die Beschwerde zur Kenntnis genommen und eine erste Einschätzung vorgenommen, welche dem Unternehmen zur Stellungnahme übermittelt wird. Wenn die Beschwerde als zulässig erachtet wurde, wird danach in einem zweiten Schritt eine vertiefte Auseinandersetzung vorgenommen. Schliesslich wird ein Schlussbericht ausgearbeitet und auf der Website des norwegischen NKP publiziert. Während des ganzen Verfahrens besteht ein regelmässiger Austausch mit den Parteien. Weiter verfügt der NKP über die Möglichkeit, Tatsachenfeststellungen zur Klärung des Sachverhalts durchführen zu lassen. Im Vordergrund steht dabei stets die Schlichtungs- und Mediationsrolle des NKP.

Die Vorteile dieser Ausgestaltung zeigen sich in einem beachtenswerten Bericht zu einem Fall betreffend die Investition des norwegischen Bergbauunternehmens Intex auf den Philippinen: Der norwegische NKP legt in einem über 50-seitigen Dokument fundiert dar, in welchen Bereichen mögliche Risiken im Zusammenhang mit der Einhaltung der OECD-Leitsätze liegen. Diese differenzierte Analyse mündet schliesslich in eine Reihe von Empfehlungen, deren Befolgung dem Unternehmen nahegelegt wird.



Der Nationale Kontaktpunkt der Schweiz

Der schweizerische NKP wurde bereits im [SKMR-Newsletter Nr. 2](#) im Zusammenhang mit der Revision der OECD-Leitsätze besprochen. Dort wurde auch auf das teilweise wenig transparente Verfahren hingewiesen.

Während der Verfahrensablauf in den grossen Zügen demjenigen des norwegischen NKP gleicht, gibt es auch klare Unterschiede: So verfügt der schweizerische NKP beispielsweise über keinerlei Ermittlungskompetenzen. Gemäss Verfahrensanleitung obliegt es ausschliesslich den Parteien, die Substanz der Eingabe darzustellen und sich aktiv am Dialog zu beteiligen. Die Aufgabe des NKP sei die Förderung des Dialogs zwischen den Parteien und nicht die Feststellung eines möglichen Verstosses gegen die OECD-Leitsätze.

Ein weiterer Unterschied betrifft die zur Verfügung stehenden Ressourcen – der NKP der Schweiz muss diesbezüglich mit sehr bescheidenen Mitteln auskommen. Schliesslich ist der schweizerische NKP im Gegensatz zum norwegischen NKP auch nicht institutionell unabhängig, da er – wie erwähnt – dem eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement zugeordnet ist. Zudem besteht gegenwärtig kein Multi-Stakeholder-Ansatz in der Zusammensetzung des NKP.

Schlussfolgerungen für die Schweiz

Entsprechend der in den Leitsätzen vorgesehenen Autonomie in der innerstaatlichen Ausgestaltung des NKP gibt es neben dem norwegischen Modell auch weitere interessante Beispiele (Niederlande, Schweden), welche eine genauere Betrachtung verdienen würden.

Es geht also nicht darum, eine einzige „richtige“ Umsetzung der Leitsätze in einen idealen NKP zu definieren und zu fordern, dass sich sämtliche Mitgliedstaaten – und damit auch die Schweiz – danach zu richten hätten. Im Zentrum sollte vielmehr die Frage stehen, wie der schweizerische NKP seine Aufgabe, die Umsetzung der OECD-Leitsätze zu fördern und den damit verbundenen legitimen Erwartungen der verschiedenen Stakeholder – also nicht nur der Betroffenen und der Zivilgesellschaft, sondern auch der Unternehmen – möglichst gerecht werden kann. Das bedeutet nicht, dass der NKP zwingend mit möglichst grossen Entscheidungskompetenzen auszustatten ist und auf jede Beschwerde notwendigerweise einzutreten hat. Eine glaubwürdige Umsetzung der positiven Schutzpflicht des Staates (duty to protect) durch die Schweiz verlangt jedoch nach grösstmöglicher Transparenz; auch wenn dies im Einzelfall dazu führen kann, dass gewisse Schwachstellen im Bereich der Unternehmensverantwortung aufgezeigt werden. Solange dies nach rechtlich klar definierten Kriterien geschieht, wie das dem norwegischen NKP im Intex-Fall gelungen ist, gewinnen längerfristig betrachtet sämtliche Beteiligten.



Private Sicherheits- und Militärfirmen – Ein Überblick über internationale Regulierungsansätze

Dynamische Entwicklungen im Bereich der Regulierung privater Sicherheits- und Militärfirmen

Bedeutung für die Praxis

- Die verschiedenen Prozesse auf internationaler Ebene widerspiegeln das Bedürfnis der Staatengemeinschaft, sicherzustellen, dass private Sicherheits- und Militärfirmen in Einklang mit dem humanitären Völkerrecht und den Menschenrechten handeln.
- Initiativen wie das Montreux-Dokument oder der *International Code of Conduct for Private Security Service Providers* sind viel versprechende Ansätze und könnten die Basis für zukünftige bindende Regelwerke bilden.
- Die praktische Relevanz dieser Prozesse hängt davon ab, wie viele Staaten sie unterstützen und inwiefern sie im innerstaatlichen Recht so umgesetzt werden, dass auch die Unternehmen gehalten sind, die aufgestellten Prinzipien zu integrieren zu respektieren.

Private Sicherheits- und Militärfirmen (*Private Military and Security Companies*, kurz PMSC) sind Unternehmen, die im Auftrag von Staaten oder internationalen Organisationen, aber auch von Unternehmen und Privatpersonen Sicherheits- und Militäraufgaben wahrnehmen. Seit Ende des Kalten Krieges haben PMSC einen rasanten Aufschwung erlebt: Allein im Irak-Krieg 2003 haben die USA über 60 PMSC beschäftigt und deren Personal überstieg zahlenmässig zeitweise sogar dasjenige der regulären Streitkräfte.

Bislang besteht kein spezielles völkerrechtliches Instrument zur verbindlichen Regulierung von PMSC. Das heisst jedoch nicht, dass sich solche Unternehmen in einem rechtlichen Vakuum bewegen. Menschenrechte und andere Normen des Völkerrechts verpflichten die Staaten, in welchen PMSC ihren Sitz haben oder operieren, solche Firmen zu kontrollieren und ihnen gewisse Schranken zu setzen. PMSC selbst sind überdies direkt an das humanitäre Völkerrecht gebunden, soweit sie sich am bewaffneten Konflikt beteiligen. In der Praxis kann die Auslagerung staatlicher Aufgaben an PMSC und die damit verbundene Aufweichung des staatlichen Gewaltmonopols jedoch eine reale Gefahr für die Überwachung und Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte darstellen.

International sind daher verschiedene Prozesse im Gange, die zum Ziel haben, den völkerrechtlichen Status von PMSC sowie die Rechte, Pflichten und Verantwortlichkeiten der verschiedenen involvierten Akteure für potentielle Verletzungen von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht zu klären, zu bekräftigen und gegebenenfalls neu zu definieren.

Die wichtigsten dieser Prozesse werden im Folgenden kurz vorgestellt.

Das Montreux-Dokument von 2008

Das Montreux-Dokument, Resultat einer fast dreijährigen Zusammenarbeit zwischen 17 Staaten, wurde von der Schweizer Regierung und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) lanciert. Es ist das erste internationale Dokument, welches die



völkerrechtlichen Verpflichtungen von Staaten mit Bezug auf den Einsatz von PMSC in bewaffneten Konflikten zum Inhalt hat. Bei der Ausarbeitung wurden Repräsentanten von PMSC sowie Vertreter von NGOs stark miteinbezogen.

Das Montreux-Dokument besteht aus zwei Teilen: In einem ersten Teil werden die bereits bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen von Staaten (Vertragsstaaten, Herkunftsstaaten und Territorialstaaten) zusammengetragen – im Wesentlichen geltendes humanitäres Völkerrecht und einschlägige Menschenrechte. Im zweiten Teil werden den Staaten Empfehlungen in Form von 70 *Good Practices* abgegeben, wie sie die völkerrechtlichen Verpflichtungen auf nationaler Ebene umsetzen können. Das Montreux-Dokument ist zwar rechtlich nicht bindend, bestätigt jedoch existierende völkerrechtliche Verpflichtungen. Staaten und internationale Organisationen sind eingeladen, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zu informieren, wenn sie das Dokument unterstützen wollen. Dies haben bislang weitere 21 Staaten getan, womit das Dokument gegenwärtig von 38 Staaten unterstützt wird.

Zur weiteren Verbreitung des Dokuments und zur Bekräftigung der in ihm enthaltenen Standards sind eine Serie von regionalen Workshops in Südamerika, Asien und Afrika geplant. Der erste dieser Workshops fand in Santiago de Chile vom 12. bis 13. Mai 2011 statt. Ein weiterer Workshop wurde unter Teilnahme von Ländern wie Nordkorea, Japan, Russland und China am 12. und 13. Oktober in Ulaanbaatar (Mongolei) durchgeführt.

Internationaler Verhaltenskodex für Private Sicherheitsdienstleister

Im Unterschied zum Montreux-Dokument richtet sich der Internationale Verhaltenskodex für Private Sicherheitsdienstleister (*International Code of Conduct for Private Security Service Providers*, ICoC) direkt an die PMSC. Bereits 266 Firmen aus 47 verschiedenen Staaten (Stand: 5.12.2011) haben den Verhaltenskodex vom 9. November 2010 unterzeichnet. Die Initiative für diesen Kodex wurde gemeinsam von der Schweiz, PMSC sowie diversen Branchenverbänden lanciert und von verschiedenen Regierungen und NGOs unterstützt. Der Verhaltenskodex soll das Montreux-Dokument ergänzen und die unterzeichnenden Unternehmen dazu verpflichten, bei der Erfüllung von Sicherheitsaufgaben Menschenrechte sowie – bei Bestehen eines bewaffneten Konflikts – humanitäres Völkerrecht zu beachten. Diese Verpflichtungen sollen unabhängig von innerstaatlichen Gesetzen und der Rechtslage der betroffenen Staaten gelten. Jedoch soll der Verhaltenskodex weder eine wirksame nationale Politik noch eine staatliche Kontrolle ersetzen.

Als Weiterführung bereits bestehender Selbstregulierungsansätze wird der Kodex vor allem von der Branche hoch gelobt und breit akzeptiert, was weitere zukünftige Unterzeichnungen verspricht und den durch das Montreux-Dokument initiierten Prozess weiter vorantreibt. So diente er bereits als wichtige Quelle für Organisationen, Regierungen und Assoziationen beim Setzen nationaler und internationaler Standards sowie bei der Ausformulierung von Gesetzesentwürfen.

Entscheidend wird nun sein, wie weit Regierungen nur noch solchen PMSC Aufträge erteilen werden, welche die Bestimmungen des Verhaltenskodexes einhalten. Eine solche Klausel sieht die Schweiz in einem Gesetzesentwurf zu PMSC vor (siehe auch den [Artikel zu Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen \(BAPS\) im SKMR-Newsletter Nr. 3](#)).



Unabhängiger Überwachungs- und Umsetzungsmechanismus des Verhaltenskodex

Im Einklang mit den Vorgaben des Verhaltenskodexes wurde kurz nach dessen Annahme im November 2010 ein Lenkungsgremium (*Transitional Steering Committee, TSC*) ins Leben gerufen, welches aus insgesamt neun Vertretern/-innen von Unternehmen, Regierungen und der Zivilgesellschaft zusammengesetzt ist. Dieses trifft sich seither regelmässig, um ein Statut sowie einen Umsetzungsplan für einen unabhängigen Überwachungs- und Umsetzungsmechanismus (*International Governance and Oversight Mechanism, IGOM*) auszuarbeiten. Das TSC wurde in seiner Arbeit durch verschiedene, auf spezifische Themen fokussierte Arbeitsgruppen unterstützt, denen Fachleute und Stakeholder-Vetreter/innen angehören. Wichtige Komponenten des IGOM-Statuts werden die Struktur und der rechtliche Status des Mechanismus, dessen Finanzierung sowie dessen Schlüsselfunktionen sein. Dazu sollen die Zertifizierung der Einhaltung der Grundsätze des Kodexes, Prüfung, Überwachung und Berichterstattung über die Arbeit im Feld sowie die Behandlung behaupteter Verstösse gegen den Verhaltenskodex gehören.

Erst ein solcher Überwachungs- und Umsetzungsmechanismus wird erlauben, den Verhaltenskodex durchzusetzen. Es ist durchaus denkbar, dass der IGOM zukünftig als Modell für andere Multistakeholder-Initiativen zur Umsetzung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen (Ruggie-Framework) dienen könnte.

Ein Entwurf des IGOM-Statuts ist am 16. Januar 2012 veröffentlicht worden. Die verschiedenen Stakeholder-Gruppen haben nun während einer zweimonatigen Konsultationsfrist die Möglichkeit, den Entwurf des Statuts zu kommentieren und damit zu seiner Fertigstellung beizutragen.

UN Initiative: Draft International Convention on the Regulation, Oversight and Monitoring of Private Military and Security Companies

Parallel zu den erwähnten Entwicklungen bemühen sich auch die Vereinten Nationen um die rechtliche Erfassung der PMSC: Die Arbeitsgruppe über den Gebrauch von Söldnern des UNO-Menschenrechtsrats hat im Juli 2010 diesem den Entwurf eines möglichen Übereinkommens über private Militär- und Sicherheitsfirmen unterbreitet.

Kritik am Entwurf kam vor allem von westlichen Staaten wie den USA oder Grossbritannien. Ihrer Ansicht nach sind die existierenden internationalen Regelungsmechanismen für PMSC ausreichend und müssen lediglich effizient umgesetzt werden. Zuerst sei den bereits bestehenden Initiativen, namentlich dem Montreux-Dokument und dem ICoC eine Chance zu geben, sich zu behaupten, bevor das nächste Regelungswerk ins Auge gefasst werde. So haben denn auch in der Abstimmung über Resolution 15/26 des Menschenrechtsrates vom 1. Oktober 2010 über die Errichtung einer Arbeitsgruppe (Open-ended Intergovernmental Working Group) westliche Staaten dagegen gestimmt oder sich der Stimme enthalten, wie dies u. a. die Schweiz tat. Die Resolution wurde dennoch angenommen.

Die neu gebildete Arbeitsgruppe soll sich eingehend mit der Möglichkeit der Ausarbeitung eines internationalen, unter Umständen rechtlich bindenden Regelungswerks befassen. Gemäss Resolution soll sich die Arbeitsgruppe während zweier Jahre einmal jährlich treffen, um dem Menschenrechtsrat im Herbst dieses Jahres ihre Empfehlungen zu präsentieren. Das erste dieser Treffen fand im Mai 2011 in Genf statt. Verschiedene Experten wurden angehört und zentrale Herausforderungen des Auftrags sowie Defizite bestehender



nationaler sowie internationaler Regelungsansätze und Initiativen diskutiert. Dabei standen westliche Staaten (einschliesslich der USA, Grossbritannien und der EU) einer UNO-Konvention wesentlich skeptischer gegenüber als viele asiatische, afrikanische und südamerikanische Staaten.

Die Arbeitsgruppe wird sich zum zweiten Mal voraussichtlich im April 2012 in Genf treffen.

Fazit

Die verschiedenen beschriebenen Prozesse auf internationaler Ebene widerspiegeln das Bedürfnis der Staatengemeinschaft, private Sicherheits- und Militärfirmen, die in den letzten Jahrzehnten massiv an Bedeutung gewonnen haben, rechtlich zu erfassen und sicherzustellen, dass sie allgemein anerkannte völkerrechtliche Normen respektieren. Initiativen wie das Montreux-Dokument oder der ICoC / IGOM sind viel versprechende Ansätze und könnten die Basis für zukünftige bindende Regelwerke bilden.

Der Erfolg der beschriebenen Prozesse und Dokumente hängt jedoch massgeblich davon ab, wie viele Staaten sie unterstützen. Ihre praktische Relevanz hängt davon ab, ob das innerstaatliche Recht die Unternehmen verpflichtet, die aufgestellten Prinzipien in ihre Statuten zu integrieren und im Rahmen ihrer Operationen auch tatsächlich zu respektieren. Selbstverständlich ist es Unternehmen freigestellt, diese auch aus eigenem Antrieb umzusetzen und zu integrieren.

Erst dann werden sich die beschriebenen Initiativen und Regelwerke zu effektiven Mechanismen für diese Industrie entwickeln können, ganz im Sinne der *Guiding Principles on Business and Human Rights* von John Ruggie.

Autoren: Dr. iur. Nils Melzer, lic. iur. Jonatan Niedrig

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