



SKMR-Newsletter Nr. 1 vom 6. Mai 2011 / Themenbereich Menschenrechte und Wirtschaft

Leitlinien des Sonderberichterstatters für Menschenrechte und Unternehmen

Abschlussbericht zuhanden des UNO– Menschenrechtsrats

Bedeutung für die Praxis

- Instrument für die Bestimmung der menschenrechtlichen Verantwortung von Schweizer Unternehmen

Am 24. März 2011 legte der Sonderbeauftragte für Menschenrechte und transnationale Unternehmen, John Ruggie, seinen Abschlussbericht zuhanden des UNO–Menschenrechtsrates vor. In diesem werden Leitlinien – sogenannte „Guiding Principles“ – aufgezeigt, welche das 2008 präsentierte und vom Menschenrechtsrat akzeptierte „Protect, respect and remedy“ – Konzept für die Anwendung durch Unternehmen und Staaten konkretisieren. Der Bericht ist das Ergebnis eines längeren und intensiven Konsultationsprozesses, in dem interessierte Kreise aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ihre Anliegen einbringen konnten. Der Menschenrechtsrat wird den Bericht in seiner 17. Session anfangs Juni behandeln. Es wird erwartet, dass er den Leitlinien zustimmen wird.

Inhalt und Ziel der Leitlinien

Nachdem alle Bestrebungen innerhalb der UNO, verbindliche Normen für die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen zu schaffen, gescheitert waren, konzentrierte sich Ruggie darauf, ein Instrument zu entwickeln, um Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Aktivitäten von Unternehmen zu erkennen und zu verhindern. Das von ihm geschaffene Konzept beruht auf drei Säulen: Erstens sind Staaten verpflichtet, aktiv dafür zu sorgen, dass Unternehmen den Schutz der Menschenrechte nicht beeinträchtigen („state duty to protect“). Das zweite Element, die „corporate responsibility to respect“, richtet sich an Unternehmen und hält sie an, den Schutz der Menschenrechte zum Bestandteil ihrer Unternehmenskultur und corporate governance zu machen und sie in die eigenen Geschäftsabläufe zu integrieren. Schliesslich befasst sich die dritte Säule mit den Opfern von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen, indem sie wirksame Mechanismen zur Wiedergutmachung und Streitbeilegung fordert („access to remedy“). Bei den nun vorliegenden Leitlinien handelt es sich um konkrete, detaillierte Empfehlungen zur Umsetzung dieser drei Säulen.

Bedeutung der Ruggie-Guidelines

Auch eine Zustimmung des Menschenrechtsrates zu den Richtlinien ändert nichts daran, dass diese Bestimmungen rechtlich nicht verbindlich sind. Trotzdem wäre es falsch, daraus den Schluss zu ziehen, sie seien unbedeutend. Im Gegenteil: Die Richtlinien stossen bereits heute auf eine breite Akzeptanz in Wirtschaft und Politik. Beim Lesen der Richtlinien fällt auf, dass eine im Menschenrechtsbereich ungewohnte Sprache verwendet wird. Ruggie spricht zum Beispiel von „due diligence“, auch werden die Menschenrechtsverletzungen als unternehmerisches „Risiko“ etwa in Bezug auf rechtliche Konsequenzen, Reputationsschäden, operationelle Schwierigkeiten und die Sicherheit von Unternehmen und



Mitarbeitenden bezeichnet. Mit dieser Übersetzung von menschenrechtlichen Themen in eine wirtschaftsnahe Sprache ist es erstmals gelungen, im Rahmen der UNO wichtige Akteure aus der Privatwirtschaft für den Schutz der Menschenrechte zu gewinnen.

Das „protect, respect and remedy“ – Konzept und die damit verbundenen Richtlinien sind allerdings nicht das Ziel, sondern vielmehr der Anfang einer Reise, die von allen Beteiligten – Staaten und Unternehmen – noch viel Umsetzungsarbeit erfordert.

Neben der Zustimmung zu den Guiding Principles muss auch geklärt werden, was nach Ablauf des Mandats von John Ruggie im Juni 2011 geschehen soll, damit der angelaufene Prozess nicht ins Stocken gerät. Ruggie hat dazu im Februar 2011 Empfehlungen zuhanden des Menschenrechtsrats formuliert (Recommendations on follow-up to the mandate vom 11. Februar 2011). Auf institutioneller Ebene schlägt er u.a. die Schaffung eines „multi-stakeholder steering committee“ vor, das für eine kohärente Einbettung der Guiding Principles in existierende Mechanismen verantwortlich sein soll. Inhaltlich müssen verschiedene menschenrechtliche Pflichten von Unternehmen und Ansprüche von Opfern geklärt werden, um eine konsistente Anwendung über Landes- und Rechtsprechungsgrenzen hinaus sicherzustellen.

Parallele Entwicklungen

Mit der Frage des Zusammenspiels von Menschenrechten und unternehmerischen Tätigkeiten haben sich neben dem Sonderbeauftragten John Ruggie in jüngster Zeit auch noch andere Akteure auseinandergesetzt, namentlich die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie die Internationale Finanz-Korporation (IFC).

Die OECD revidiert derzeit ihre Richtlinien für multinationale Unternehmen von 2000; der Abschluss der Arbeiten ist für Sommer/Herbst 2011 geplant. Der aktuelle Entwurf sieht ein umfassendes Menschenrechtskapitel als integralen Bestandteil der Richtlinien vor und orientiert sich stark an den Arbeiten von Ruggie. Eine ausführliche Beschreibung der Revision folgt im nächsten SKMR-Newsletter.

Auch die IFC, eine Organisation, die zur Weltbankgruppe gehört und Investitionen in Entwicklungsregionen auf der ganzen Welt fördert, befasst sich mit der Revision ihres Regelwerks zur Nachhaltigkeit (Sustainability Framework). Diese Bestimmungen sind zwar nicht bindendes Recht, Unternehmen müssen sie aber einhalten, wenn sie von der IFC finanzielle Unterstützung erhalten wollen. Der nach drei breiten Konsultationen revidierte Entwurf baut auf einer menschenrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen im Sinne des Ruggie-Konzepts auf und wird am 12. Mai 2011 dem Board der IFC vorgelegt.

Bedeutung für die Schweiz

Für die Schweiz sind diese Entwicklungen aus mehreren Gründen von Bedeutung:

Zum einen ist sie als Vertragspartei zahlreicher Menschenrechtsabkommen an die horizontale Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte gegen Eingriffe Privater, die „duty to protect“, gebunden. Diese bestehenden Verpflichtungen werden durch die erwähnten neuen Instrumente, insbesondere die Richtlinien von Ruggie, für den Wirtschaftsbereich konkretisiert. Das schweizerische Recht kennt heute nur punktuell menschenrechtliche Pflichten für Unternehmen, etwa im Arbeitsgesetz zum Schutz der Arbeitnehmenden oder im Strafgesetzbuch mit dem Verbot des Menschenhandels. Ein umfassendes, rechtlich verbindliches Konzept für eine menschenrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen, das sich verfassungsrechtlich an Art. 35 Abs. 3 BV anknüpfen liesse, fehlt.



Zudem ist die Schweiz als kleine offene Volkswirtschaft international stark vernetzt und damit menschenrechtlich besonders exponiert. Nicht nur multinationale Grossunternehmen, sondern auch viele KMUs sind mit schwierigen menschenrechtlichen Fragestellungen konfrontiert, sei es durch Geschäftstätigkeit im Ausland, Investitionen im Ausland oder ausländische Arbeitskräfte. Die Ruggie-Prinzipien verhindern mögliche Konflikte zwischen Menschenrechten und Geschäftstätigkeit nicht, sondern sie bieten Leitlinien für die Abwägung zwischen Menschenrechten und wirtschaftlichen Interessen und umschreiben die Verantwortung von Unternehmen im Sinne eines ethischen Minimalstandards. Damit geben sie eine Antwort auf die praktischen Bedürfnisse von Wirtschaft und Staaten im Umgang mit dem Dilemma „Menschenrechte oder Geschäft?“

Trotz ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit können die Leitlinien als „soft law“ auch von Gerichten beigezogen werden, wie dies das Bundesgericht heute schon bei der Interessenabwägung oder der Konkretisierung von Sorgfaltspflichten praktiziert (vgl. BGE 136 IV 97 (Rappaz) 112).

Verschiedene Schweizer Unternehmen sind massgeblich an der Entwicklung des Ruggie-Konzepts beteiligt und zählen weltweit zu den führenden Akteuren in diesem Bereich. Sie müssen sich die Frage stellen, ob sie diese Führungsrolle beibehalten und die Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verantwortung aktiv mitgestalten oder auf staatliche Regulierungen warten wollen; aufzuhalten ist die Entwicklung nicht mehr.

Bundesgesetz über private Sicherheitsfirmen in der Pipeline

Bedeutung für die Praxis

- Zur Information
- Als Vorbereitung für die Ausarbeitung/Anpassung unternehmensinterner Menschenrechtsstrategien

Der Bundesrat beauftragte am 16. Februar 2011 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) damit, bis Mitte Jahr eine Vernehmlassungsvorlage für ein Bundesgesetz über private Sicherheitsfirmen auszuarbeiten. Solche Unternehmen, welche von der Schweiz aus im Ausland tätig sind, sollen in Zukunft verpflichtet werden, vorgängig die zuständige Bundesbehörde zu informieren. Ausserdem sollen gewisse Tätigkeiten in Krisengebieten gesetzlich verboten werden.

Hintergrund der Vernehmlassungsvorlage

Diese gesetzgeberische Aktivität hat ihren Ursprung einerseits im Bericht des Bundesrates zu privaten Sicherheits- und Militärfirmen aus dem Jahr 2005 (BBI 2006 623), andererseits aber auch im internationalen Kontext: Das sog. Montreux-Dokument, welches 2008 von 17 Staaten (heute 36) angenommen wurde, umschreibt insbesondere die (völker-)rechtlichen Pflichten von Staaten in Bezug auf private Sicherheitsfirmen.

Das Montreux-Dokument beruht auf einer gemeinsamen Initiative der Schweiz und des IKRK. Es wurde als offizielles Dokument der UNO-Generalversammlung und des Sicherheitsrates publiziert (vgl. UN Doc. A/63/467 – S/2008/636 vom 6. Oktober 2008). Obwohl das Montreux Dokument rechtlich nicht verbindlich ist, bringen die Unterzeichnerstaaten damit zum Ausdruck, dass sie bereits bestehende völkerrechtliche



Pflichten auch für Sicherheits- und Militärfirmen als verbindlich betrachten. Damit kann das Dokument dennoch rechtliche Wirkungen erzeugen, so dass es als „soft law“ bezeichnet werden kann.

Im Nachgang dazu wurde ausserdem ein internationaler Verhaltenskodex für private Sicherheitsunternehmen ausgearbeitet, welcher im November 2010 von damals rund 60 Firmen – heute sind es bereits mehr als doppelt so viele – unterzeichnet wurde. Damit verpflichten sich diese, im Rahmen ihrer Tätigkeit die Menschenrechte zu achten und das humanitäre Völkerrecht einzuhalten. Ein zweiter Teil dieses Verhaltenskodexes, welcher einen Überwachungsmechanismus für Signatarfirmen des Verhaltenskodexes zum Inhalt hat, ist derzeit noch in Entwicklung.

Folgerichtiger Schritt der Schweiz

Es ist folgerichtig und im Interesse der Glaubwürdigkeit der Schweiz, dass sie sich nach ihren Initiativen auf internationaler Ebene nun daran macht, sich auch innerstaatlich dem Thema zu widmen und sich zu überlegen, welche Schranken solchen Firmen auferlegt werden sollten, um sicherzustellen, dass sie im Einklang mit international geltendem Recht operieren. Da sich in den letzten Jahren vermehrt private Sicherheits- und Militärfirmen in der Schweiz niederliessen, entschied sich der Bundesrat von seinem 2008 gefällten Entscheid, auf eine gesetzliche Regelung zu verzichten, abzukehren und das EJPD mit dem Verfassen einer Vorlage zu beauftragen.

Dieser Schritt ist im Interesse einer konsequenten Umsetzung der völkerrechtlichen Pflichten der Schweiz zu begrüssen.

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

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