



Bundesministerium für Europa,
Integration und Äußeres
Abteilung I.7 – Menschenrechte,
Volksgruppenangelegenheiten
Gruppe I.A – Völkerrechtsbüro
Minoritenplatz 8
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22
1040 WIEN
www.arbeiterkammer.at
erreichbar mit der Linie D

E-Mail: gerhard.doujak@bmeia.gv.at

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65	Fax 501 65	Datum
	EU-GSt/Br/Fu	Sarah Bruckner	DW 12189	DW 142189	26.9.2019

UN-Vertrag zu Wirtschaft und Menschenrechten – Entwurf vom 16.7.2019

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs und nimmt dazu wie folgt Stellung.

Das Wichtigste in Kürze:

- Der UN-Menschenrechtsrat hat 2014 eine Arbeitsgruppe eingerichtet und dieser das Mandat zur Ausarbeitung eines völkerrechtlich **verbindlichen UN-Vertrages zu Wirtschaft und Menschenrechten** erteilt (Resolution A/HRC/RES/26/9). 2018 wurde ein erster Vertragsentwurf (zero draft) vorgelegt. Die vorliegende BAK Stellungnahme bezieht sich auf den überarbeiteten Vertragsentwurf (revised draft) vom 16.7.2019.
- Menschenrechte erheben den Anspruch, universell zu sein („Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren“), in der Realität besteht jedoch ein globales Nord-Süd-Gefälle. Dieses zeigt sich besonders deutlich bei **Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Unternehmensaktivitäten**. Konzerne operieren global und verfügen über komplexe Strukturen und Lieferketten. Ebenso sollten daher Maßnahmen zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden über Staatsgrenzen hinausgehen.
- Aus Sicht der BAK sind **freiwillige Maßnahmen nicht ausreichend**, um Menschenrechtsverletzungen in Zusammenhang mit Unternehmensaktivitäten zu verhindern. Unternehmen müssen gesetzlich dazu verpflichtet werden, Sorgfaltsprozesse in Bezug auf die Auswirkungen der Unternehmensaktivitäten auf Menschenrechte zu implementieren (human rights due diligence). Der UN-Vertrag zu Wirtschaft und Menschenrechten soll Staaten dazu verpflichten, Sorgfaltspflichtengesetze zu erlassen. Die BAK begrüßt dieses Ansinnen.

- Das wichtigste Anliegen der BAK im vorliegenden Zusammenhang ist die **Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen**. Darüber hinaus müssen die **Rechte der Opfer** von Menschenrechtsverletzungen gestärkt werden. Die BAK begrüßt, dass der UN-Vertrag zu Wirtschaft und Menschenrechten beide Bereiche aufgreift. Aus Sicht der BAK braucht es außerdem eine völkerrechtliche Regelung, mit der klargestellt wird, dass **Menschenrechten jedenfalls Vorrang vor Handels- und Investitionsabkommen zukommt**.

Verbindliche Regeln für Wirtschaft und Menschenrechte

2011 hat UN-Menschenrechtsrat Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN Guiding Principles on Business and Human Rights) verabschiedet. Das aus drei Säulen bestehende Konzept beschreibt die Pflicht der Staaten, die Menschenrechte zu schützen, die Pflicht der Unternehmen, die Menschenrechte zu respektieren und das Recht der Opfer auf einen effektiven Rechtszugang und Entschädigung („protect-respect-remedy“). Die UN-Leitprinzipien enthalten klare Vorgaben an Staaten und Unternehmen, sie sind jedoch rechtlich unverbindlich. Die BAK tritt für eine faire Globalisierung ein. Es darf kein Wettbewerb auf Kosten von Menschenrechten stattfinden. Aus Sicht der BAK muss die Umsetzung der UN-Leitprinzipien weiter vorangetrieben und durch ein völkerrechtlich verbindliches Instrument ergänzt werden.

2014 hat der UN-Menschenrechtsrat eine Arbeitsgruppe eingerichtet und dieser das Mandat zur Ausarbeitung eines völkerrechtlich verbindlichen Vertrages zu Wirtschaft und Menschenrechten erteilt (Resolution A/HRC/RES/26/9). Die BAK hat den Beginn dieses Prozesses begrüßt und zu den vorgeschlagenen Vertragselementen Stellung genommen.^[1] Inzwischen wurden ein erster Vertragsentwurf (zero draft vom 16.7.2018) und ein überarbeiteter Entwurf (revised draft vom 16.7.2019) vorgelegt.

Österreich muss sich einsetzen

Damit der UN-Vertrag faire Rahmenbedingungen („level playing field“) auf globaler Ebene schaffen kann, ist die Beteiligung möglichst vieler Staaten notwendig. Im Oktober 2019 findet die fünfte Session der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe des UN-Menschenrechtsrats statt. Die BAK fordert die Bundesregierung auf, sich aktiv in die Verhandlungen einzubringen. Der Regelungsgegenstand des Abkommens umfasst sowohl EU-Kompetenzen als auch staatliche Kompetenzen („gemischtes Abkommen“). Die BAK fordert die Bundesregierung daher auch auf, sich für ein EU-Verhandlungsmandat einzusetzen. Die EU muss eine Vorreiterrolle beim Schutz und bei der Verteidigung der Menschenrechte einnehmen. Leider hat die EU sich von den Verhandlungsergebnissen der vierten Session im Oktober 2018 distanziert. Die EU kritisierte den im zero draft vorgesehenen Geltungsbereich („business activities of a transnational character“) und äußerte Zweifel an der Vereinbarkeit des Vertragsentwurfs mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Der nunmehr vorliegende revised draft begegnet beiden Kritikpunkten: Der Geltungsbereich (Artikel 3) umfasst nun „all business activities, including particularly but not limited to those of a transnational character“. Die

Präambel enthält einen ausdrücklichen Verweis auf die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten

Das wichtigste Anliegen der BAK ist die Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen. Prävention muss an erster Stelle stehen. Unternehmen müssen Sorgfaltsprozesse implementieren, um das Risiko von Menschenrechtsverletzungen zu minimieren. Dies muss auf gesetzlicher (und nicht bloß freiwilliger) Grundlage erfolgen. Bislang haben nur wenige Staaten weltweit Gesetze verabschiedet, die Unternehmen menschenrechtliche Sorgfaltspflichten auferlegen. Die BAK begrüßt es daher, dass der UN-Vertrag die Staaten dazu verpflichten soll, Sorgfaltspflichtengesetze zu erlassen (Artikel 5). Am Beginn beinahe jeder Debatte zu Wirtschaft und Menschenrechten steht die Frage nach der Völkerrechtssubjektivität von Unternehmen. Nach herrschender Auffassung sind Unternehmen keine Völkerrechtssubjekte. Der vorliegende Vertragsentwurf trägt dieser Auffassung Rechnung und schafft Staatenpflichten, nicht jedoch direkte völkerrechtliche Unternehmenspflichten. Der Anwendungsbereich des UN-Vertrages umfasst alle Menschenrechte (Artikel 3.3.). Die BAK begrüßt, dass in der Präambel ausdrücklich auf die acht ILO Kernarbeitsnormen Bezug genommen wird.

Gemäß den UN-Leitprinzipien sind Unternehmen bereits jetzt zur Anwendung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten verpflichtet. Dies beinhaltet unter anderem eine Risikoanalyse der Unternehmensaktivitäten in Bezug auf tatsächliche und potenzielle Auswirkungen auf Menschenrechte sowie eine entsprechende Reaktion und Kommunikation. Sorgfaltspflichten beziehen sich nicht nur auf Auswirkungen der eigenen Unternehmensaktivitäten, sondern auch auf Auswirkungen, die durch Geschäftsbeziehungen (business relationships) entstehen (können). Der revised draft scheint den Umfang der Sorgfaltspflichten jedoch enger zu fassen. Neben den eigenen Unternehmensaktivitäten sind Vertragsbeziehungen (contractual relationships) von den Sorgfaltspflichten umfasst (Artikel 5.2.). Aufgrund der Fülle an Möglichkeiten der rechtlichen Ausgestaltung von Unternehmensstrukturen und Geschäftsbeziehungen in Lieferketten sollten die Sorgfaltspflichten aus Sicht der BAK weiter gefasst werden.

Nach Ansicht der BAK sollte die Nichteinhaltung von Sorgfaltspflichten auch entsprechende Rechtsfolgen für Unternehmen nach sich ziehen. Dies ist im revised draft nur vage geregelt (Artikel 5.4.). Der zero draft hatte eine eindeutige Bestimmung enthalten (Artikel 9.4.).

Unabhängig vom Abschluss des UN-Vertrages fordert die BAK die Bundesregierung auf, ein österreichisches Sorgfaltspflichtengesetz vorzulegen. Frankreich und die Niederlande haben bereits entsprechende Gesetze verabschiedet. Auch in anderen EU-Staaten gibt es Initiativen. In Österreich wurde 2018 der Entwurf eines Sozialverantwortungsgesetzes (SVZG) zur Vermeidung von Kinder- und Zwangsarbeit in Zusammenhang mit Bekleidungsartikeln als Initiativantrag im Nationalrat eingebracht. Um faire Rahmenbedingen („level playing field“) auf dem Binnenmarkt zu schaffen, braucht es außerdem eine europaweit einheitliche sektorenübergreifende verbindliche Regelung mit einem breiten Anwendungsbereich, die

Unternehmen zur Einhaltung von Sorgfaltspflichten in Bezug auf Menschenrechte verpflichtet. Die BAK fordert die Bundesregierung auf, sich für eine solche Regelung auf EU-Ebene einzusetzen.

Verbesserungen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen

Neben dem zentralen Anliegen, Menschenrechtsverletzungen in Zusammenhang mit Unternehmensaktivitäten zu verhindern, verfolgt der UN-Vertrag auch das Ziel, Verbesserungen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen in Zusammenhang mit Unternehmensaktivitäten zu bringen. Um wirksam Abhilfe zu schaffen, kann und muss sowohl an materiell-rechtlichen als auch verfahrensrechtlichen Aspekten angesetzt werden. Dies schließt auch Fragen des Internationalen Privatrechts und des Internationalen Zivilverfahrensrechts ein. Nach Ansicht der BAK beinhaltet der revised draft einige gute Lösungsansätze, während in einigen Punkten noch Nachschärfungsbedarf besteht (zB bei der Definition von „human rights violation or abuse“).

Ein zentraler Aspekt ist die Frage der Haftung der Konzernmutter (im Fall einer Konzernstruktur) für Schäden, die von einer Tochtergesellschaft verursacht wurden bzw die Frage der Haftung des Auftraggebers (im Fall von Lieferketten) für Schäden, die von einem Zulieferbetrieb verursacht wurden. Eine solche Haftung wird für gewöhnlich nicht angenommen. Menschenrechtsverletzungen in Zusammenhang mit Unternehmensaktivitäten finden typischerweise im globalen Süden statt, während ein Großteil der Hauptauftraggeber bzw der Konzerne den Sitz im globalen Norden (bzw in Schwellenländern wie China) hat. Nach Ansicht der BAK sollten Opfer von Menschenrechtsverletzungen nicht (nur) von den Tochtergesellschaften bzw Zulieferbetrieben vor Ort entschädigt werden. Artikel 6.6. verpflichtet die Staaten, gesetzliche Regelungen zu erlassen, die eine solche Haftung unter bestimmten Voraussetzungen vorsehen. Die BAK begrüßt diese Bestimmung, weist jedoch darauf hin, dass diese – analog zum Umfang der Sorgfaltspflichten – nicht auf Vertragsbeziehungen (contractual relationships) abstellen, sondern weiter gefasst sein sollte.

Die BAK begrüßt außerdem Artikel 6.7., der einen Katalog an Tatbeständen enthält, für die Unternehmen jedenfalls strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen sind. Da nicht alle Staaten weltweit ein Unternehmensstrafrecht in ihren Rechtsordnungen kennen, ist ein Katalog an Tatbeständen aus Sicht der BAK sinnvoll, um die Staaten zumindest für diese Tatbestände zur Verankerung einer strafrechtlichen Unternehmenshaftung zu verpflichten.

Bei den verfahrensrechtlichen Aspekten sind die Fragen der Gerichtszuständigkeit (Artikel 7) und des anwendbaren Rechts (Artikel 9) von zentraler Bedeutung. Die BAK begrüßt, dass in Bezug auf die Gerichtszuständigkeit mehrere Möglichkeiten vorgesehen sind. Aus Sicht der BAK sollte noch eine Klarstellung dahingehend erfolgen, dass die Gerichtszuständigkeit des Staates, in welchem das Unternehmen ansässig ist, auch für Schäden, deren Verursachung einem Tochterunternehmen bzw Zulieferbetrieb vorgeworfen wird, gilt. (Die Gerichtszuständigkeit gemäß Artikel 7.1.c gründet sich vage auf Handlungen oder Unterlassungen „in the context of business activities, including those of a transnational

character“). Die BAK betont zudem die Wichtigkeit der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in Gerichtsverfahren mit grenzüberschreitenden Sachverhalten und begrüßt daher die umfassende Regelung der Rechtshilfe (Artikel 10). Nach Ansicht der BAK sollte der UN-Vertrag darüber hinaus auch einen eigenen Durchsetzungsmechanismus mit der Möglichkeit, Individualbeschwerden einreichen zu können, etablieren.

Abschließend weist die BAK darauf hin, dass Menschenrechte in vielen Handels- und Investitionsabkommen zwar verankert, jedoch nicht durchsetzbar sind, da diese Abkommen keine entsprechenden Durchsetzungsmechanismen vorsehen bzw. Menschenrechtsverletzungen vom allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus der Handelsabkommen ausgenommen sind. Umso entscheidender ist daher die Frage nach dem Verhältnis völkerrechtlicher Verträge untereinander (Handels- und Investitionsabkommen einerseits und der UN-Vertrag zu Wirtschaft und Menschenrechten andererseits). Artikel 12.6. besagt, dass Abkommen über Themen, die auch für den UN-Vertrag „relevant“ sind, im Lichte des UN-Vertrags auszulegen sind. Nach Ansicht der BAK fehlt eine klare Regelung, mit der klargestellt wird, dass Menschenrechten jedenfalls Vorrang vor Handels- und Investitionsabkommen zukommt.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Anliegen und Anregungen.

[1]

https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/eu/positionspapiere/AK_Stellungnahme_UN-Vertrag_ueber_Unternehmen_und_Menschenre.pdf

