



An das Bundesministerium für  
Europa, Integration und Äußeres  
Frau Bundesministerin  
Dr Karin Kneissl  
Minoritenplatz 8  
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER  
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22  
1040 WIEN  
wien.arbeiterkammer.at  
DVR 0063673  
ERREICHBAR MIT DER LINIE D

Ihr Zeichen      Unser Zeichen      Bearbeiter/in      Tel **501 65**      Fax **501 65**      Datum  
EU-GSt/Be/Fu      Elisabeth Beer      DW 12464      DW 142464      16.04.2018

## UN-Vertrag über Unternehmen und Menschenrechte – Vertragselemente

Sehr geehrte Frau Bundesministerin!

Im September 2014 verabschiedete der UN-Menschenrechtsrat ein Verhandlungsmandat zur Erarbeitung eines verbindlichen UN-Abkommens für Wirtschaft und Menschenrechte. Die Bundesarbeitskammer (BAK) sieht hierin die große Chance, die globale Wirtschaftsordnung vom Kopf auf die Füße zu stellen. Die universellen Menschenrechte haben die Grundlage unserer Weltwirtschaftsordnung zu sein. Daher sind insbesondere transnationale Konzerne zu verpflichten, bei allen Auslandsgeschäften und im Rahmen der gesamten Wertschöpfungskette die Menschenrechte zu achten. Bei Verstößen sollen sie auch in ihren Heimatstaaten verklagt werden können. Die BAK tritt vehement gegen jeglichen Wettbewerbsvorteil auf Kosten von Menschenrechten ein.

Der BAK ist es daher ein großes Anliegen, dass die zwischenstaatliche UN-Arbeitsgruppe ihre Arbeit, ein rechtsverbindliches Abkommen zu „Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte“ (IGWG) vorzubereiten, 2018 fortsetzt. Der UN-Menschenrechtsrat hat im September 2014 der IGWG hierzu das Mandat (HRC Res A/HRC/RES/26/9) erteilt. Auf ihrer dritten Sitzung im Oktober 2017 einigten sich die Staaten auf die Weiterführung der Verhandlungen. Österreich hat sich – gemeinsam mit der EU – in die Diskussion konstruktiv eingebracht. In der kommenden Sitzung 2018 sollen substantielle Verhandlungen über einen künftigen Vertragstext begonnen werden. Grundlage hierfür ist das unter dem Vorsitz von Ecuador vorgelegte Dokument zu den vorläufigen Vertragselementen (sog „elements paper“ vom 29.09.2017).

Da der UN-Prozess in eine entscheidende Phase kommt, legt die BAK ihre Position zu den ihr wesentlichen Prinzipien, die ein solches Abkommen enthalten soll, dem Ministerium mit dem Ersuchen vor, diese in der österreichischen Positionierung zu berücksichtigen. Der Verlauf der

bisherigen Verhandlungen hat gezeigt, dass Gewerkschaften und Zivilgesellschaft eine entscheidende Rolle spielen können. Daher setzen wir unser Engagement fort und beteiligen uns an der inhaltlichen Diskussion. Hierbei verfolgen wir das Ziel, die Globalisierung fair zu gestalten und die Rechte und Pflichten transnationaler Konzerne wie auch anderer grenzüberschreitender Wirtschaftstreibender auszugleichen.

- **Grundsätzliche Überlegungen**

Die BAK hat die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte „Protect-Respect-Remedy“ von Anbeginn vollinhaltlich unterstützt (BAK-Stellungnahme vom 01.02.2011). Der Umsetzungsprozess der UN-Leitprinzipien kann jedoch nur begrenzte Wirkung entfalten und zeigt große Mängel insbesondere in den menschenrechtlichen Schutzpflichten von Staaten in Bezug auf Unternehmen auf. Daher sind die UN-Leitprinzipien durch ein rechtsverbindliches internationales Instrument zu ergänzen. Im Interesse der österreichischen ArbeitnehmerInnen tritt die BAK dafür ein, den Prozess für ein verbindliches Abkommen voranzutreiben, um fairen Wettbewerb und soziale Gerechtigkeit sowie ein „level-playing-field“ für globale Wertschöpfungsketten und deren Beschäftigten erreichen zu können.

- **Anwendungsbereich**

Die Bestimmungen des Vertrages haben sich auf Wirtschaftsaktivitäten mit transnationalem Charakter mit dem Ziel zu fokussieren, die Regulierungslücke in der globalisierten Wirtschaft zu schließen. Dies schließt inländische Unternehmen, so sie Teil von globalen Wertschöpfungsketten sind, mit ein. Als Kernbestandteil des internationalen Menschenrechtsregimes haben Staaten den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen zu gewähren, die von Dritten begangen werden, unabhängig von Eigentumsverhältnissen und Sitz der Unternehmen.

In das Zentrum der Überlegungen ist der Zugang zu wirksamer Abhilfe für die Betroffenen zu stellen, wenn Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen im jeweiligen Hoheitsgebiet vorkommen.

- **Geschützte Rechte**

Eine klare und starke Sprache soll die Staaten in die Pflicht nehmen, alle international anerkannten Menschenrechte zu schützen, die in zahlreichen internationalen Verträgen verbrieft sind. Den ILO-Kernarbeitsnormen kommen in der globalen Arbeitswelt besondere Bedeutung zu, da sie grundlegende Prinzipien für Arbeitsbeziehungen festschreiben. Diese sind durch weitere ILO-Konventionen zu ergänzen, die zu menschenwürdigen Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten verpflichten. Eine bedeutende Rolle kommt auch dem Umweltrecht im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen zu.

Personengruppen, die strukturellen Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt bzw die besonders verletzlich sind, haben einen speziellen Opferschutz zu genießen. Zu diesen sind insbesondere Kinder, Frauen und indigene Völker zu zählen.

- **Umsetzung extraterritorialer Menschenrechtspflichten von Staaten**

Staaten müssen gegenüber Unternehmen ihre Schutzpflichten ausüben, auch wenn sich die Opfer von Menschenrechtsvergehen dieser Unternehmen im Ausland befinden. Dazu müssen sie die Einhaltung der entsprechenden Normen auch bei den von diesen Unternehmen kontrollierten Firmen durchsetzen, unabhängig davon, ob diese Firmen im In- oder Ausland tätig sind und ob die Kontrolle eine faktische (aufgrund wirtschaftlicher Abhängigkeiten) oder eine eigentumsrechtliche ist.

- **Vorbeugende Maßnahmen: Sorgfaltspflichtengesetz**

Das Abkommen hat die Unternehmen zu verbindlichen Sorgfaltspflichten einschließlich menschenrechtsbezogener Risikoanalysen und Folgenabschätzungen zu verpflichten. Betroffene Unternehmen haben Vorkehrungen und Maßnahmen zu dokumentieren, um die Sorgfaltspflichten auch nachweisen zu können. Staaten haben Gesetze und Richtlinien einzuführen und die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Menschenrechtsvergehen in all ihren wirtschaftlichen Aktivitäten entlang der gesamten Wertschöpfungskette zu verhindern. Hierzu ist ein Instrumentenmix aus behördlich-ordnungsrechtlicher Überwachung, Berichtspflichten, zivilrechtlicher Haftung und weiteren Anreizmechanismen (zB Ausschluss von Außenwirtschaftsförderungen, Subventions- oder öffentlicher Auftragsvergabe) vorzusehen.

Ein erster Schritt in Richtung eines österreichischen Sorgfaltspflichtengesetzes ist das Nachhaltigkeits- und Diversitätsverbesserungsgesetz (Jänner 2017). Es sieht für große Wirtschaftseinheiten eine nicht-finanzielle Berichterstattung ua zum Thema „Achtung der Menschenrechte“ vor. Dieses österreichische Gesetz ist für transnational vernetzte Unternehmen zu einer verbindlichen Regelung mit Konsequenzen bei Nichteinhaltung auszubauen, um eine effektive Unternehmensverantwortung in globalen Geschäften zu gewährleisten. Frankreich ist in Sachen Sorgfaltspflichten Vorreiter und hat bereits 2017 ein solches Gesetz verabschiedet.

- **Verantwortung und Haftung bei Menschenrechtsverletzungen**

Grundsätzlich soll das Abkommen die Staaten verpflichten, transnationale Konzerne und ihre Zulieferbetriebe für Menschenrechtsverletzungen haftbar zu machen. Hierzu müssen die spezifischen Verantwortlichkeiten von Unternehmen geklärt und auf nationaler Ebene zivil-, verwaltungs- und strafrechtliche Maßnahmen vorgesehen werden.

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) sieht insbesondere in den Bereichen Rechtsschutz für Betroffene und Zugang zu Gerichten Handlungsbedarf und empfiehlt der Europäischen Union sowie den Mitgliedstaaten, zu Gesprächen und Maßnahmen bereit zu sein. In der österreichischen Rechtsordnung finden sich Regelungen, die Anknüpfungspunkte für unternehmerische Sorgfaltspflichten bieten. Diese sind auszubauen bzw bedürfen einer entsprechenden Auslegung, um Zugang zu Justiz und Wiedergutmachung für Betroffene zu gewährleisten. Im Zivilrecht sehen die Gefahrenabwehrpflichten die Haftung des Unternehmens auf Schadenersatz bei zumindest fahrlässiger, schädlicher Handlung vor. Darüber hinaus haben Unternehmen Aufsichts-, Überwachungs- oder Organisationspflichten für das Handeln

von „Besorgungsgehilfen“ in der Zulieferkette, auch regelt das Gesellschaftsrecht ua die Sorgfaltspflichten von Leitungspersonen. Das Verbandsverantwortlichkeitsgesetz sieht eine ausdrückliche Sorgfaltspflicht für Entscheidungsträger, Straftaten von MitarbeiterInnen auch im Ausland zu verhindern, vor. Ein Rechtsgutachten im Auftrag der Arbeiterkammer führt die aufgezählten Bestimmungen im Detail aus.<sup>1</sup>

- **Zugang zu Justiz und Wiedergutmachung**

Die Bedeutung des UN-Abkommens wird daran gemessen werden, ob die Straflosigkeit von Konzernen bei Menschenrechtsverletzungen verhindert und die Opfer prompte und effektive Wiedergutmachung erhalten werden können. Daher sind koordiniert effiziente Mechanismen auf nationaler Ebene umzusetzen, die eine konsequente Strafverfolgung vor Ort und am Sitz der Konzernmutter vorsehen.

- **Verstärkte Kooperation zwischen Ländern bei der Ermittlung, Rechtsprechung und Durchsetzung von Urteilen**

Die großen Herausforderungen sind, die derzeitigen Beschränkungen in den nationalen Rechtsprechungen sowie die unterschiedlichen Rechts- und Durchsetzungssysteme zu überwinden. Das Abkommen hat jedenfalls die Staaten zur Zusammenarbeit in allen juristischen Angelegenheiten zu verpflichten. Gegenseitige Unterstützung, Rechtsbeistand, Urteilsanerkennung und Durchsetzung von fremden Gerichtsurteilen etc sind in Zusammenarbeitsabkommen zu vereinbaren. Hierbei ist auf dem Prinzip der geteilten Verantwortung aufzubauen, so wie es bereits im Kampf gegen Korruption und transnational organisierte Kriminalität angewendet wird.

- **Überprüfungs- und Umsetzungsmechanismen**

Damit die Umsetzung des zu verhandelnden Abkommens auch gewährleistet wird, bedarf es nationaler und internationaler Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismen. Als effektives Implementierungsinstrument spricht sich auch die BAK neben einem/r Ombudsmann/frau für ein Internationales Gericht für transnationale Unternehmen und Menschenrechte aus. Die Initiative der EU, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten, einen multilateralen Investitionsschiedsgerichtshof einzurichten, kann hierzu in prozeduraler Hinsicht als Beispiel dienen.

Darüber hinaus sind internationale Organisationen zu verpflichten, keine Regeln, Handlungen etc gegen die Interessen des UN-Abkommens zu setzen.

Der UN-Vertrag hat jedenfalls eine entsprechende Menschenrechts-Klausel festzuschreiben, die völkerrechtlich den Menschenrechten Vorrang vor handels- und investitionsrechtlichen Belangen in den jeweiligen Abkommen einräumt.

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu im Detail das ua von der AK in Auftrag gegebene Rechtsgutachten N Bueno und S Scheidt, Die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf die Einhaltung von Menschenrechten bei Auslandsaktivitäten, Oktober 2015, abrufbar unter: [https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Rechtsgutachten\\_ECCHR.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Rechtsgutachten_ECCHR.pdf)

Eine solche Modellklausel findet sich im CIDSE-Rechtsgutachten „Ensuring The Primacy Of Human Rights In Trade And Investment Policies: Model clauses for a UN Treaty on transnational corporations, other businesses and human rights“.<sup>2</sup>

Abschließend regt die BAK an, dass die österreichische Regierung sich während ihrer Ratspräsidentschaft für einen gemeinsamen Handlungsrahmen auf europäischer Ebene einsetzt. Dieser soll den Prozess für ein verbindliches UN-Abkommen vorantreiben.

Mit freundlichen Grüßen

Rudi Kaske  
Präsident

Maria Kubitschek  
iV des Direktors

FdRdA

FdRdA

---

<sup>2</sup> Siehe <https://www.cidse.org/publications/business-and-human-rights/business-and-human-rights-frameworks/ensuring-the-primacy-of-human-rights-in-trade-and-investment-policies.html>  
Autor Prof Dr Markus Krajewski, Universität Erlangen-Nürnberg, März 2017