Mehr Menschenrechte in Rohstoff-Lieferketten

Sorgfaltspflichten - Handelspolitik - öffentliche Beschaffung

Johannes Kramml
Marieta Kaufmann
Karin Küblböck
Julia Planitzer

Dreikönigsaktion
Hilfswerk der Katholischen Jungschar

Ludwig Boltzmann Institut
Menschenrechte

OFSE
Österreichische Forschungsstiftung
für Internationale Entwicklung

Impressum

Diese Publikation wurde vom Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, der Österreichischen Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) und der Dreikönigsaktion – Hilfswerk der Katholischen Jungschar erarbeitet. Sie ist Teil des Projekts „Rohstoffe der Digitalisierung“ der ARBEITSGEMEINSCHAFT ROHSTOFFE. Diese ist ein Bündnis österreichischer NGOs mit dem Ziel, negative Auswirkungen des Abbaus mineralischer Rohstoffe etwa für IT- und Hochtechnologie-Produkte durch deren Herstellung, Nutzung und Entsorgung zu verringern sowie gleichzeitig positive Ansätze eines nachhaltigeren Umgangs mit diesen Materialien politisch und gesellschaftlich voranzutreiben. Konkret heißt dies, nationale, europäische und internationale Rohstoffpolitik mitzugestalten und zu einem bewussteren gesellschaftlichen Umgang mit mineralischen Rohstoffen beizutragen.

Die ARBEITSGEMEINSCHAFT ROHSTOFFE wird von Dreikönigsaktion der Katholischen Jungschar, GLOBAL 2000, Finance & Trade Watch, Südwind und dem Netzwerk Soziale Verantwortung (NeSoVe) gebildet. Wissenschaftlich begleitet wird das Bündnis durch die Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) sowie das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte.

GEFÖRDERT DURCH DIE ÖSTERREICHISCHE ENTWICKLUNGS ZUSAMMENARBEIT

Diese Publikation wurde mit finanzieller Unterstützung der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit erstellt. Die darin vertretenen Standpunkte geben die Ansicht der Autor/innen wieder und stellen in keiner Weise die offizielle Meinung der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit dar.

Autor/innen:
Johannes Kramml, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte
Marieta Kaufmann, Dreikönigsaktion – Hilfswerk der Katholischen Jungschar
Karin Küblböck, Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (Kapitel 3)
Julia Planitzer, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte

Redaktion:
Marieta Kaufmann
Herbert Wasserbauer

Lektorat:
Matthias Kötter

Layout:
Irene Fuchs
Matthias Kötter

Titelfoto:
Kassiterit- und Coltan-Mine in der Demokratischen Republik Kongo
Roland Brockmann / MISEREOR

Herausgeberin, Medieninhaberin und Verlegerin:
Dreikönigsaktion – Hilfswerk der Katholischen Jungschar
Wilhelminenstraße 91/IIf
1160 Wien
www.dka.at/rohstoffe
ZVR: 405 326 502
DVR-Nummer 0574031
Telefon: +43-1-4810991
Email: office@dka.at

Gedruckt auf 100% Recyclingpapier
Wien, Oktober 2017

Inhalt

Einleitung 4

1. Grundstrukturen des Menschenrechtsschutzes 10
1.1 Völkerrechtlicher Rahmen 10
1.2 Regulierungskompetenzen der Europäischen Union 12
1.3 Österreichs Regulierungskompetenzen 14

2. Implementierung menschenrechtlicher Sorgfalts(prüfungs)pflichten 18
2.1 Was sind menschenrechtliche Sorgfalts(prüfungs)pflichten? 18
2.2 Umsetzung einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungspflicht in Gesetzesvorhaben 20
2.3 Haftungsmechanismen 27

3. Menschenrechte in der Handelspolitik 32
3.1 Grundsätzliche Fragen zu Menschenrechten und Handelspolitik 32
3.2 Eckpfeiler und Instrumente zur Umsetzung von Menschenrechten in der EU-Handelspolitik 33
3.3 Verbesserungsvorschläge für besseren Menschenrechtsschutz in der EU-Handelspolitik 37

4. Öffentliche Beschaffung 40
4.1 Ausschlussgründe 42
4.2 Integration der Subunternehmen und Zulieferer/innen 42
4.3 Soziale Kriterien 43
4.4 Billigst- versus Bestbieterprinzip 47
4.5 Empfehlungen 48

Empfehlungen für effektiveren Menschenrechtsschutz in Rohstoff-Lieferketten 50

Abkürzungsverzeichnis 54
Bibliographie 55

Einleitung

Mineralische Rohstoffe[1] sind die Grundlage der industriellen Produktion. Ihr Vorkommen ist endlich, der Bedarf jedoch steigend. Laut einer Studie der deutschen Rohstoffagentur DERA zum Rohstoffbedarf von so genannten Zukunftstechnologien wird der Bedarf an Lithium, Germanium, Kobalt, Skandium u.a. rapide wachsen.[2] In all den schicken elektronischen Produkten etwa, die unsere Art zu kommunizieren in den letzten Jahren rasant verändert haben, stecken eine ganze Reihe an mineralischen Rohstoffen. IT-Geräte enthalten bis zu 60 verschiedene chemische Elemente, darunter 30 Metalle wie Nickel, Zink, Tantal oder Gold.[3]

Tabelle 1: Schätzungen des Bedarfs unterschiedlicher Metalle für 42 Zukunftstechnologien und ihre heutigen Recyclingquoten[4]

Metall	Bedarf Zukunftstechnologien (in Tonnen) 2013	2035	End-of-Life Recyclingrate (in %)
Lithium	610	110.000	<1
Schwere SE	2.000	7.400	<1
Leichte SE	29.000	64.000	<1
Tantal	500	2.100	<1
Kobalt	5.000	120.000	>50
Germanium	60	120	<1
Platin	0	110	>50
Zinn	180.000	150.000	>50
Palladium	20	1000	>50
Indium	230	360	<1
Gallium	90	130	<1
Silber	5.800	8.300	>50
Kupfer	120.000	300.000	>50

Der Zugriff auf diese Rohstoffe wird damit zu einer Wettbewerbsfrage der Gegenwart und Zukunft, wie der ehemalige Vizekanzler und Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft Reinhold Mitterlehner 2016 erklärte: „Die Versorgung der österreichischen Unternehmen mit mineralischen Roh- und Grundstoffen ist eine wesentliche Grundlage für unsere Wirtschaft. Die ausreichende und gesicherte Bereitstellung dieser Rohstoffe ist essentiell für die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Österreich und damit für die Sicherung von Wachstum, Wertschöpfung und Arbeitsplätzen."[5]

1 „Mineralische Rohstoffe bezeichnen den mineralischen Bestandteil der Erdkruste, nach welchem eine Nachfrage besteht, sowie Gewinnungsprodukte des Bergbaus im weitesten Sinne einschließlich der durch Aufbereitungsprozesse erzeugten Konzentrate." Definition laut: BMWFW (o.D.): World Mining Data. https://www.en.bmwfw.gv.at/Energy/WorldMiningData/Seiten/Definitions.aspx

2 DERA (2016): Rohstoffe für Zukunftstechnologien. https://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DERA/DE/Downloads/Studie_Zukunftstechnologien-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=3

3 Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen (2016): Rohstoffabbau schadet Umwelt und Menschen. https://www.verbraucherzentrale.nrw/rohstoffabbau-schadet-umwelt-und-menschen

4 DERA (2016): Rohstoffe für Zukunftstechnologien. https://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DERA/DE/Downloads/Studie_Zukunftstechnologien-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=3 ; UNEP (2011): Recycling Rates of Metals. A Status Report. Graedel, T. E.; Allwood, J.; Birat, J.-P.; Buchert, M.; Hagelüken, C.; Reck, B.; Sibley, S.; Sonnemann, G.. http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8702/-Recycling%20rates%20of%20metals:%20A%20status%20report-2011Recycling_Rates.pdf

5 Mitterlehner, Reinhold (2016): Vorwort. In: Österreichisches Montan-Handbuch – Bergbau, Rohstoffe, Grundstoffe, Energie.

Die österreichische Rohstoffstrategie

Die EU wie auch Österreich haben die Gewährleistung der Versorgung mit diesen begehrten Rohstoffen hoch auf die politische Agenda gesetzt. „Das BMWFW hat als Reaktion auf diese Herausforderungen eine Rohstoffstrategie entwickelt, die in Analogie zur EU-Rohstoffstrategie auf drei Säulen ruht:

- 1. Säule: Sicherung des langfristigen Zugangs zu heimischen Lagerstätten durch raumordnerische Maßnahmen
- 2. Säule: Sicherung eines fairen und diskriminierungsfreien Zugangs zu mineralischen Rohstoffen auf den Weltmärkten
- 3. Säule: Schonung von primären Ressourcen und effizienter Umgang mit Rohstoffen durch Steigerung der Ressourceneffizienz und Verbesserung des Recyclings.“[6]

Die EU wie auch Österreich erstellen regelmäßig eine Liste sogenannter kritischer Rohstoffe und bestimmen dies wie folgt: „Ein mineralischer Rohstoff ist aus nationaler Sicht dann kritisch, wenn mangels einer ausreichenden Eigenproduktion eines für die österreichische Wirtschaft bedeutenden Rohstoffes zufolge der Importabhängigkeit die Versorgungskette empfindlich gestört oder völlig unterbrochen wird. Dies trifft insbesondere für mineralische Rohstoffe mit einer hohen wirtschaftlichen Bedeutung und einem hohen Versorgungsrisiko-Index zu.“[7]

Die Kehrseite der Medaille: Soziale und ökologische Auswirkungen im Globalen Süden

Rohstoffextraktion bringt in den Abbauregionen massive soziale und ökologische Auswirkungen mit sich.
In einer ausführlichen Grundlagenstudie analysierte die Max-Planck-Stiftung im Auftrag der deutschen Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe Menschenrechtsrisiken im Bergbau in allen Phasen der Rohstoffextraktion: von der Lizenzierungs- und Explorationsphase über die Einrichtung einer Mine und deren Betrieb bis zu Auswirkungen die auch von einer stillgelegten Operation und deren Hinterlassenschaften noch ausgehen können.[8] Das systematisierte und mit Fällen hinterlegte Panorama an möglichen Menschenrechtsverletzungen ist dramatisch und deckt sich mit Berichten, die u.a. die Dreikönigsaktion der Katholischen Jungschar aus der engen Kooperation mit Partnerorganisationen in Afrika, Asien und Lateinamerika kennt.

Neben den gravierenden Auswirkungen auf Wasserressourcen und der Kontaminierung der Böden ganzer Regionen, Landkonflikten usw. hat sich in letzter Zeit vor allem die Bedrohung von und Gewalt gegen Menschenrechtsverteidiger/innen und Umweltaktivistinnen und Umweltaktivisten verschärft. Häufig werden auch die großflächigen Zwangsumsiedlungen, ausbeuterische und gefährliche Kinderarbeit, Verletzung von Arbeits- und Gewerkschaftsrechten sowie Gewalt privater Sicherheitsfirmen gegenüber Arbeiterinnen/Arbeitern und der lokalen Bevölkerung dokumentiert.[9]

6 BMWFW (o.D.): Die Österreichische Rohstoffstrategie. https://www.bmwfw.gv.at/EnergieUndBergbau/Rohstoffstrategie/Seiten/default.aspx

7 BMVIT (2015): FFG: Definition kritische Rohstoffe und potentiell kritische Rohstoffe mit Bezug zu Österreich. S. 2f.

8 BGR/MPFPR (2016): Human Rights Risks in Mining – A Baseline Study. http://www.bmz.de/rue/includes/downloads/BGR_MPFR_2016_Human_Rights_Risks_in_Mining_Users_Guide.pdf

9 Deutsches Institut für Menschenrechte/Utlu, Deniz (o.D.): Rohstoffe. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/wirtschaft/rohstoffe/

Prekäre Arbeitsbedingungen in einer Kassiterit– und Coltan–mine in der Demokratischen Republik Kongo

Foto: Roland Brockmann / MISEREOR

Beispiel Vertreibungen in Indien:

In den letzten 50 Jahren mussten 20 Millionen Menschen ihr Land aufgeben, weil Bergbau oder andere große Infrastrukturprojekte sie verdrängt haben. Nur ein Viertel der Menschen hat neues Land erhalten. Obwohl die indische Regierung in der National Mining Policy (2008) festschreibt, dass Bergbauaktivitäten nur durchgeführt werden dürfen, wenn die lokale Bevölkerung für das verloren gegangene Land entschädigt wird und indigene Völker und ihre Lebensräume unter einen ganz besonderen Schutz stellt, ist die Realität eine andere.[10]

Beispiel Arbeits- und Gewerkschaftsrechte:

Es wird geschätzt, dass 20 Millionen Menschen im Bergbau tätig sind und 100 Millionen Menschen vom Bergbau leben. Die Hoffnung, im Bergbau gut zu verdienen, geht selten auf: Die Bergarbeiter/innen in den Kobaltminen im Kongo z.B. verdienen nur rund zwei bis vier Euro am Tag, können hiervon ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten. Sie arbeiten meist ohne die nötigte Schutzkleidung wie Helm oder Handschuhe. Eine Alternative zum Bergbau gibt es in diesen Regionen kaum.[11]

Beispiel Kinderarbeit:

Beim handwerklichen Goldabbau in Uganda kommt es regelmäßig zu Kinderarbeit. Der Rohstoffabbau verursacht Gesundheitsbeeinträchtigungen, da es zu Kontakt mit Asbest und Chemikalien kommt. Schutzkleidung wird selten getragen. Laut einem Bericht der niederländischen Organisation SOMO (Center for Research of Multinational Corporations) sind 30% der 50.000 handwerklichen Goldschürferinnen und Goldschürfer Kinder. Der handwerkliche Goldabbau fördert 2,8 Tonnen Gold pro Jahr.[12]

10 Terre des hommes (2011): Glück auf? Die Auswirkungen des Bergbaus auf Kinder. Ökologische Kinderrechte: Fakten, Fälle, Forderungen. S. 9. https://www.tdh.de/fileadmin/user_upload/inhalte/10_Material/Themeninfos/tdh_Bergbaustudie_12-02.pdf

11 Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen (2016): Rohstoffabbau schadet Umwelt und Menschen. https://www.verbraucherzentrale.nrw/rohstoffabbau-schadet-umwelt-und-menschen

12 Schipper, Irene/de Haan, Esther (2016): No Golden Future: Use of Child Labor in Gold Mining in Uganda. SOMO. https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2016/05/No-golden-future-7.pdf ; Segawa, Nakisanze (2016): Mines and Parents profit from child labour in Uganda as laws, raids have little effects. Global Press Journal. https://globalpressjournal.com/africa/uganda/mines-parents-profit-child-labor-uganda-laws-raids-little-effect/

Aber es passiert doch etwas, … oder?

Die sozialen und ökologischen Wirkungen des Rohstoffabbaus sind zwar gravierend, stehen aber nicht im Fokus der staatlichen Rohstoffstrategien. Die EU hat im Frühjahr 2017 die „Konfliktmineralienverordnung" erlassen, womit europäischen Unternehmen ab 2021 verpflichtet sind, ihre Lieferkette für den Import von Gold, Tantal, Wolfram und Zinn auf den Ausschluss der Finanzierung bewaffneter Konflikte zu untersuchen. Diese Sorgfaltsprüfungspflichten betreffen allerdings nur wenige Unternehmen, nur wenige Rohstoffe, nur relativ hohe Importmengen und, mit dem Ausschluss der Finanzierung bewaffneter Konflikte, bloß einen Bereich typischer Menschenrechtsverletzungen im Geschäft mit Rohstoffen, wodurch die Wirksamkeit dieser Regulierungsinitiative stark eingeschränkt ist.[13]

Österreich ist bei vielen begehrten Rohstoffen importabhängig und bezieht diese oft aus sogenannten Entwicklungsländern. Paradoxerweise ist die Bevölkerung in diesen Ländern trotz Rohstoffreichtums arm und die Bevölkerung in den Bergbaugebieten profitiert kaum. „Gerade einmal ein Fünftel der Weltbevölkerung verbraucht vier Fünftel der Rohstoffe. Das heißt: Die Länder, die die Rohstoffe besitzen, haben nicht viel davon - der eigentliche Gewinn, die Wertschöpfung, verbleibt in anderen Ländern."[14] Die österreichische Rohstoffstrategie in ihrer aktuellen Form, die auf eine „Sicherung eines fairen und diskriminierungsfreien Zugangs zu mineralischen Rohstoffen auf den Weltmärkten" abzielt, trägt somit eher zur Verfestigung dieser Situation bei, anstatt zur Realisierung entwicklungspolitischer Zielsetzungen wie Bekämpfung von Armut, einer nachhaltigen Entwicklung, Förderung von Menschenrechten etc. Diese Zielsetzung widerspricht Strategien der Länder des globalen Südens, mehr Wertschöpfung im eigenen Land zu generieren. Rohstoffpolitik wird also zur Bewährungsprobe für Politikkohärenz im Interesse nachhaltiger Entwicklung[15] und für die Ernsthaftigkeit in der Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung als Teil der UN-Agenda 2030.[16]

Freiwillige Instrumente zeigen begrenzte Wirkung

Komplexe Unternehmensstrukturen und Lieferketten machen es oft schwer, rohstoffverarbeitende Unternehmen, für Menschenrechtsverletzungen ihrer Zulieferbetriebe verantwortlich zu machen. Bislang wurde vor allem auf eine ganze Reihe freiwilliger Standards und Zertifizierungsinitiativen gesetzt. Am Ende zeigen diese

13 Arbeitsgemeinschaft Rohstoffe (2017): Rohstoffe der digitalen Zukunft: Zeit für ein sozial-ökologisches Upgrade. Positionspapier. S. 4. https://www.dka.at/fileadmin/dk/02_schwerpunkte/positionspapiere/Rohstoffe_der_Digitalen_Zukunft_Positionspapier_AG_Rohstoffe_2017_FINAL.pdf

14 Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen (2016): Rohstoffabbau schadet Umwelt und Menschen. https://www.verbraucherzentrale.nrw/rohstoffabbau-schadet-umwelt-und-menschen

15 Sowohl im österreichischen EZA-Gesetz als auch im Vertrag von Lissabon steht festgeschrieben, dass in allen Politikbereichen die Auswirkungen auf Entwicklungsländer zu berücksichtigen sind. Diese „Politikkohärenz im Interesse nachhaltiger Entwicklung" (Policy Coherence for Sustainable Development - PCSD) ist ein wesentlicher Grundsatz, welcher in Kombination mit entwicklungspolitischen Maßnahmen maßgeblichen Einfluss auf nachhaltige Entwicklung, Armutsbekämpfung und Achtung der Menschenrechte haben kann.

16 SDG-Watch Austria (o.D.): Über die Sustainable Development Goals. https://www.sdgwatch.at/de/ueber-sdgs/

Initiativen jedoch begrenzte Wirkung: „Sowohl eine von der EU-Kommission finanzierte Studie von 2013 als auch eine Studie von 2015 aus Großbritannien zeigen sehr deutlich, dass freiwillige Selbstverpflichtungen kaum Wirkung zeigen. Ein Beispiel ist der Umgang mit Rohstoffimporten aus Konfliktgebieten.[17] Bereits seit 2010 gibt es eine OECD Leitlinie zur gebotenen Sorgfalt bei der Beschaffung von Rohstoffen aus Konfliktgebieten, die in enger Konsultation mit Unternehmen erarbeitet wurde. Eine Studie der EU-Kommission zeigte, dass nur ganz wenige europäische Unternehmen (neun Prozent) die Leitlinie freiwillig auch nur ansatzweise umsetzen. Dies sind nur jene europäischen Unternehmen, die aufgrund ihrer Aktivitäten in den USA durch den dortigen Dodd-Frank-Act zur Umsetzung eben dieser OECD-Leitlinie verpflichtet sind."[18]

Aufbau dieser Studie

Mit dieser Publikation soll ein Beitrag dazu geleistet werden, *verbindliche* Menschenrechtsansätze in Rohstofflieferketten zu diskutieren und praktische Handlungsoptionen aufzuzeigen. Nach einer Einführung in die Grundstrukturen des Menschenrechtsschutzes auf völkerrechtlicher, europäischer und österreichischer Ebene (Kapitel 1) werden drei rechtliche und politische Handlungsoptionen aufgezeigt, die aus Sicht der Autorinnen und Autoren derzeit besonders relevant sind: menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungspflichten (Kapitel 2), Handelspolitik (Kapitel 3) und öffentliche Beschaffung (Kapitel 4). Die Publikation soll einen Überblick geben und ein praktischer Leitfaden sein, der sich an politische Entscheidungsträger/innen, Multiplikatorinnen und Multiplikatoren und zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure richtet.

17 Für einen Vergleich und eine Bewertung unterschiedlicher Zertifizierungsinitiativen zu „Konfliktmineralien" siehe: Küblböck, Karin/Grohs, Hannes (2017): Konfliktmineralien: Auswirkungen der bisherigen Regulierungsinitiativen und Schlussfolgerungen für die Implementierung der EU-Verordnung. ÖFSE, Research Report. http://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Studien/Konfliktmineralien_Studie_Kueblboeck_Grohs_Jaenner2017.pdf

18 Brot für die Welt/Germanwatch/Misereor (2016): Menschenrechte sind kein Wunschkonzert. Eine Auseinandersetzung mit den Einwänden der Wirtschaftsverbände gegen verbindliche Menschenrechtsvorgaben. https://info.brot-fuer-die-welt.de/sites/default/files/blog-downloads/menschenrechte_sind_kein_wunschkonzert.pdf

Kapitel 1:
Grundstrukturen des Menschenrechtsschutzes

1. Grundstrukturen des Menschenrechtsschutzes

1.1 Völkerrechtlicher Rahmen

Die UN–Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschen–rechte wurden nach intensiver Vorarbeit durch den Sonder–beauftragten für Wirtschaft und Menschenrechten John Ruggie im Jahr 2011 einstimmig vom UN–Menschenrechtsrat beschlossen. Der unverbindliche Charakter der Leitprinzipien wurde von vielen NGOs kritisiert

Internationale Menschenrechte sind im Völkerrecht durch Verträge, Übereinkommen und Gewohnheitsrecht verankert. Völkerrechtliche Verpflichtungen zur Einhaltung der Menschenrechte sind in erster Linie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, sowie die Kernnormen des internationalen Menschenrechtsschutzes.[19] Diese Rechte werden durch die in den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) verankerten acht Kernarbeitsnormen ergänzt. Die Kernarbeitsnormen umfassen das Recht auf Vereinigungsfreiheit, die Beseitigung von Zwangsarbeit, die Abschaffung von Kinderarbeit und das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Darüber hinaus hat die ILO mit weiteren Übereinkommen ein System von internationalen Arbeitsnormen aufgebaut, welche grundlegende Prinzipien und Rechte in der Arbeitswelt definieren. Im Rohstoffsektor spielt die ILO-Konvention 169 (Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern)[20] eine besondere Rolle, da es beim Rohstoffabbau immer wieder zur Vertreibung indigener Völker aus ihren Siedlungsgebieten kommt und damit zur Verletzung ihres Selbstbestimmungsrechtes.

Foto: U.S. Mission Photo by Eric Bridiers

Für die Auslegung der Menschenrechtsabkommen sind besonders die Spruchpraxis von internationalen Gerichten und die Stellungnahmen der jeweils zuständigen besonderen Ausschüsse von Bedeutung, denn nach Art. 38 IGH-Statut sind Judikatur und Doktrin Hilfsmittel zur Bestimmung völkerrechtlicher Normen. Die Allgemeinen Bemerkungen dieser Ausschüsse haben diverse Standards zur Interpretationshilfe entwickelt und beruhen auf einem Konsens der Vertragsparteien.

Wer ist Völkerrechtssubjekt?

Adressat der internationalen Menschenrechte und damit Völkerrechtssubjekte sind in erster Linie die Staaten. Diese werden durch Verträge und Übereinkommen verpflichtet. Unternehmen und andere private Akteurinnen und Akteure sind grundsätzlich keine Völkerrechtssubjekte. Insofern können Unternehmen auch derzeit nicht unmittelbar für Menschenrechtsverletzungen belangt werden, auch wenn bekannt ist, dass Unternehmen diese verursachen.

Mittelbare Drittwirkung von Menschenrechten

In der modernen Menschenrechtsdogmatik ist mittlerweile anerkannt, dass Menschenrechte nicht ausschließlich im Verhältnis Staat-Bürger wirken, sondern eine mittelbare Drittwirkung entfalten. In diesen Zeitgeist sind auch die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte einzuordnen, die unverbindliche Empfehlungen für das Verhalten von Unternehmen abgeben und die Staaten auffordern, entsprechende rechtsverbindliche Verhaltensmaßstäbe für Unternehmen hinsichtlich der Einhaltung von Menschenrechten zu begründen.

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte wurden im Jahr

19 UNHCHR (o.D.): The Core International Human Rights Instruments and their monitoring bodies. http://ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx

20 Österreich hat diese ILO-Konvention bis dato nicht ratifiziert.

2011 einstimmig verabschiedet. Sie befassen sich erstmalig umfassend mit der Verantwortung von Unternehmen hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte auch in den internationalen Liefer- und Wertschöpfungsketten. Die Leitprinzipien unterteilen sich in die Pflicht von Staaten, Individuen gegen Menschenrechtsverletzungen durch Dritte zu schützen (*duty to protect*), die Verantwortung von Unternehmen zur Beachtung von Menschenrechten (*corporate responsibilty to respect human rights*) und die Einführung von Abhilfemaßnahmen von Staaten und Unternehmen gegen negative Auswirkungen der Aktivitäten von Unternehmen (*access to remedy*).[21,22]

UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Aufbauend auf den UN-Leitprinzipien wurden beispielsweise die „OECD-Leitsätze für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten" formuliert (OECD-Leitsätze).[23] Die OECD-Leitsätze geben eine Anleitung für Unternehmen, wie sie durch gebotene Sorgfalt (*due diligence*)[24] vermeiden können, mit ihren Beschaffungspolitiken zu schweren Menschenrechtsverletzungen oder zur Finanzierung von bewaffneten Konflikten beizutragen. Für die Erfüllung der Sorgfaltsprüfung ist ein fünfstufiges Rahmenwerk zu beachten:

OECD-Leitsätze

1. Einrichtung belastbarer Unternehmensführungsstrategien,
2. Ermittlung und Einschätzung von Risiken in der Lieferkette,
3. Gestaltung und Umsetzung einer Risikobekämpfungsstrategie,
4. Überprüfung der Lieferkette durch Dritte und
5. Jahresbericht zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht.[25]

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte wie auch die OECD-Leitsätze weisen viele Bestimmungen auf, die aus Sicht von Menschenrechtsexpertinnen und -experten als zukunftsweisend für einen auch in Rohstoff-Lieferketten effektiveren Menschenrechtsschutz angesehen und als Konkretisierung der internationalen Menschenrechte betrachtet werden können. Die Leitsätze sind jedoch lediglich sogenanntes Soft-Law, also Empfehlungen oder Standards ohne rechtlich verbindlichen Charakter. Die rechtsverbindliche Umsetzung durch die Staaten wird vielfach von zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure gefordert.

UN-Leitprinzipien und OECD-Leitsätze sind Soft-Law

Wie auch schon Rechte von Individuen qua Völkerrecht begründet wurden ist es grundsätzlich nicht ausgeschlossen, dass Staaten völkerrechtlich vereinbaren, dass Unternehmen unmittelbare Pflichten hinsichtlich der Beachtung der Menschenrechte auch in der Lieferkette haben.[26] Eine solche Verpflichtung könnte Teil des UN-Vertrags zu Wirtschaft und Menschenrechten werden. Dieser Vertrag wird derzeit im Rahmen einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe des UN-Menschenrechtsrats verhandelt. In diesem Rahmen soll ein rechtsverbindliches Instrument entwickelt werden, mit dem transnationale Konzerne und andere Wirtschaftsun-

Menschenrechtliche Pflichten für Unternehmen?

21 UNHRC (2011): Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, John Ruggie: Guiding Principles on Business and Human Rights - Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, A/HRC/17/31 (im Folgenden „UN-Leitprinzipien").

22 Klinger et al. (2016): Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht. S. 13.

23 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2016): OECD-Leitsätze für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/oecd-leitsaetze-fuer-die-erfuellung-der-sorgfaltspflicht.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (im Folgenden „OECD-Leitsätze").

24 Zu Konzept und Begrifflichkeit siehe Kapitel 2

25 OECD-Leitsätze. S. 9f.; siehe auch Küblböck, Karin/Grohs, Hannes (2017): Konfliktmineralien: Auswirkungen der bisherigen Regulierungsinitiativen und Schlussfolgerungen für die Implementierung der EU-Verordnung. ÖFSE, Research Report. S. 18f.

26 Vgl. De Schutter, Olivier (2014): International Human Rights Law. S. 395.

ternehmen für Menschenrechtsvergehen zur Verantwortung gezogen werden können.[27]

Menschenrechtliche Staatenpflichten und deren Kontrolle und Durchsetzung

Im Unterschied zum innerstaatlichen Recht kennt das Völkerrecht keine übergeordnete Sanktionsinstanz und auch kein zentrales Rechtssetzungsorgan. Internationale Menschenrechte sind also verbindlich, jedoch obliegt die Umsetzung den Verpflichteten und damit den Staaten selbst. Insofern ist die Frage der menschenrechtlichen Staatenpflichten von besonderer Bedeutung. Es wird zwischen drei Dimensionen staatlicher Verpflichtung unterschieden, die sich aus den internationalen Menschenrechten ergeben: eine Respektierungspflicht (*duty to respect*), eine Schutzpflicht (*duty to protect*) und eine Gewährleistungspflicht (*duty to fulfill*). Ein Staat verletzt seine Verpflichtung dann, wenn er z.B. keinen Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen gewährleistet. Die staatliche Schutzpflicht kann somit die Pflicht zum Erlass von zivil- und strafrechtlichen Schutzgesetzen sowie effektiven Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen der internationalen Menschenrechte begründen. Zur Umsetzung der Staatenpflichten können auch die Bestimmungen der UN- und OECD-Leitsätze herangezogen werden, wenn der moderne Menschenrechtsansatz in den Staaten anerkannt wird.

Zusammenfassung

Zusammenfassend ist zu sagen, dass das internationale Menschenrechtssystem eine ganze Reihe verbindlicher Normen kennt, die die Menschenrechte vor Verletzungen auch durch Rohstoff-Unternehmen in der Lieferkette schützen. Prozesse wie der angesprochene UN-Vertrag für Wirtschaft und Menschenrechte zeigen, dass die moderne Menschenrechtsdogmatik in Richtung internationaler Verantwortung von Unternehmen weist. Auch internationales Soft-Law bietet Interpretationshilfen zur Umsetzung eines effektiveren Menschenrechtsschutzes. Aufgrund der völkerrechtlichen Systematik, welche in erster Linie die Staaten und nicht die Unternehmen verpflichtet und keine „völkerrechtliche Gewaltenteilung“ kennt, liegt es an der Verantwortung der Staaten, aus den internationalen Menschenrechten wie auch aus weiteren internationalen Standards durch gerichtliche, administrative, gesetzgeberische oder andere geeignete Mittel einklagbare Rechte zu machen.[28]

1.2 Regulierungskompetenzen der Europäischen Union

Die EU hat grundsätzlich keine allgemeine Kompetenz, legislative Initiativen zu ergreifen. Nur in den Fällen, in denen die Mitgliedsstaaten in den Verträgen der Union die Gesetzgebungsinitiative übertragen haben, darf die EU tätig werden (Art. 5 II Vertrag über die Europäische Union). Mit der Verpflichtung der EU auf das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit im Falle nicht ausschließlicher Kompetenz der EU ist vertraglich festgelegt, dass legislative Zurückhaltung der EU erwartet wird (Art. 5 I EUV). Hinsichtlich der Kompetenz im Bereich Unternehmen und Menschenrechte hat die EU jedoch auch gewisse ausschließliche Kompetenzen.

Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon hat die Achtung der Menschenrechte dahingehend verstärkt, dass die EU-Charta für rechtsverbindlich erklärt wurde (Art. 6 I EUV) und der Schutz der Menschenrechte selber in Art. 2 EUV verankert wurde und auch im Hinblick auf außenpolitische Maßnahmen der EU berücksichtigt werden muss (Art. 2 V und 21 EUV). Durch den Vertrag von Lissabon hat die EU eine ausschließliche Zuständigkeit nicht nur für die Handels- sondern auch für Investitionspolitik zugeschrieben bekommen. Das heißt, dass nur die EU in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden kann. Zum Beispiel schließt kein Mitgliedstaat eigenständige

27 Global Movement For A Binding Treaty (o.D.): Website. http://www.treatymovement.com/

28 UN-Leitprinzipien, Leitprinzip 25.

bilaterale Handelsabkommen ab, da ausschließlich die EU die Kompetenz hat, diese Abkommen abzuschließen.

EU-Konfliktmineralien-verordnung

Eine Regulierung im Hinblick auf den Menschenrechtsschutz in Rohstoff-Lieferketten wurde im März 2017 mit der EU-Konfliktmineralienverordnung vorgenommen. Auf Grundlage der gemeinsamen Handelspolitik wurde von der EU ein Vorschlag für eine Konfliktmineralienverordnung[29] formuliert. Diese ist die erste verbindliche Regulierung menschenrechtlicher Sorgfaltsprüfungspflichten für Unternehmen. Im Rahmen der ausschließlichen Kompetenz hat die Verordnung in den Mitgliedstaaten unmittelbare Geltung und genießt einen Anwendungsvorrang vor nationalem Recht.[30] Die Sorgfaltspflichten müssen ab 2021 umgesetzt werden.

Starkes zivilgesellschaftliches Engagement für eine wirkungsvolle EU-Verordnung gegen Konfliktmineralien konnte (Teil-)Erfolge erzielen.

Foto: Peter Knobloch / Christliche Initiative Romero

Möglichkeit zur Harmonisierung von Menschenrechtsstandards innerhalb der EU

Zur Förderung der Niederlassungsfreiheit hat die EU auch die Kompetenz zur Schaffung eines einheitlichen Gesellschaftsrechtes innerhalb der Mitgliedstaaten.[31] Dies eröffnet grundsätzlich auch die Möglichkeit, innerhalb des Unionsgebietes gleiche Vorschriften zu entwickeln und so Menschenrechtsstandards für Unternehmen zu harmonisieren. In diesem Bereich gibt es eine Vielzahl von Verordnungen, die das Handeln von Unternehmen beeinflussen sollen. Die Holzhandels-Verordnung[32] (EUTR) normiert Regeln für den Handel mit Holz und Holzprodukten und verpflichtet Unternehmen zu Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung des Handels mit aus illegalem Holzeinschlag gewonnenem Holz.[33] Zum Beispiel verpflichtet die EUTR die Händler/innen, die Marktteilnehmer/innen in der gesamten Lieferkette offenzulegen. Darunter fallen auch Händler/innen, an die Holz oder Holzerzeugnisse geliefert wurden. Die Informationen müssen mindestens fünf Jahre aufbewahrt werden.[34] Die EUTR behandelt allgemeine Sorgfaltsprüfungspflichten (*Due Diligence*) und nicht explizit menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungspflichten (*Human Rights Due Diligence*, HRDD). Allerdings verweist Artikel 6 I lit b EUTR auf die besondere Pflicht des Risikomanagements hinsichtlich der Förderung bewaffneter Konflikte durch den Handel mit Holz.

Auf unterschiedlichen Ebenen gibt es immer wieder Versuche, Fortschritte bei

29 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Unionssystems zur Selbstzertifizierung der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette durch verantwortungsvolle Einführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten COM(2014)0111. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A52014PC0111

30 Von Arnauld, Andreas (2016): Völkerrecht. 3. Auflage. C.F. Müller. Rz 536.

31 Artikel 50 (1), Abs 2(g) EUV.

32 Verordnung 995/2010 (EU) zur Verpflichtung von Marktteilnehmern, die Holz und Holzerzeugnisse in Verkehr bringen (Holzhandelsverordnung).

33 Verordnung 995/2010 (EU), Erwägungsgrund 4 der Präambel.

34 Verordnung 995/2010 (EU), Artikel 5.

Resolution des Europäischen Parlaments

der Verankerung von Unternehmensverantwortung für Menschenrechte zu erzielen. So hat das Europäische Parlament (EP) im Oktober 2016 eine Resolution[35] zur Verantwortung von Unternehmen für schwere Menschenrechtsverletzungen in Drittstaaten verabschiedet, in der es heißt: „durch die zunehmende Globalisierung und Internationalisierung von Geschäftstätigkeiten und Lieferketten (kommt) den Unternehmen bei der Wahrung der Menschenrechte eine immer wichtigere Rolle zu [...] und dadurch [ist] eine Situation entstanden [...], in der internationale Normen und Regeln sowie die internationale Zusammenarbeit von wesentlicher Bedeutung sind, wenn es gilt, Menschenrechtsverstöße in Drittstaaten zu verhindern; [das EP] ist zutiefst über die in Drittstaaten begangenen Menschenrechtsverletzungen besorgt, darunter Fälle, die auf Entscheidungen der Leitung von Unternehmen aus der EU sowie von Einzelpersonen, nichtstaatlichen Akteuren und Staaten zurückzuführen sind."[36]

Auch der Europarat hat Empfehlungen[37] im Hinblick auf Wirtschaft und Menschenrechte ausgesprochen, nach denen Unternehmen einerseits in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit Menschenrechte berücksichtigen sollen[38] und andererseits eine verpflichtende menschenrechtliche Sorgfalts(prüfungs)pflicht für Unternehmen gesetzlich verankert werden soll.[39]

Zusammenfassung

Die EU hat in einigen Bereichen hinsichtlich der Verantwortung von Rohstoffunternehmen in der Lieferkette ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Die Kompetenz der EU sieht durchaus die Möglichkeit vor, den Menschenrechtsschutz in Rohstoff-Lieferketten – neben Sorgfaltspflichten in Bezug auf „Konfliktmineralien" -auch hinsichtlich weiterer Konflikte wie Landvertreibung, Gesundheitsschädigungen, Arbeitsrechtsverletzungen, Kinderschutzrechten etc. zu normieren. Es wäre höchste Zeit, dass die EU die im Vertrag von Lissabon festgeschriebenen Verpflichtungen, die Menschenrechte zu achten, zu respektieren und zu fördern, auch durch konkrete und verbindliche Vorgaben umsetzt.

1.3 Österreichs Regulierungskompetenzen

Österreich hat weitreichende nationale Regulierungskompetenzen, um Menschenrechtsschutz auch in Lieferketten durchzusetzen.

Die internationalen Menschenrechtsstandards verlangen von Österreich wirksame Maßnahmen, um Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu verhindern.[40] Dafür hat Österreich weitreichende Regulierungskompetenzen, sofern es die Gesetzgebungskompetenz nicht an die Europäische Union abgetreten hat. Österreich kann sowohl privat-, öffentlich- als auch verfahrensrechtlich aktiv werden, um den Menschenrechtsschutz bei Rohstoff-Lieferketten umzusetzen.

Der Bedarf an Anpassungen des nationalen Rechts ergibt sich aus den veränderten und, als Folge der wirtschaftlichen Globalisierung, z.T. sehr komplexen Unternehmensbeziehungen und -strukturen. Die Haftungsansprüche im österreichischen Deliktsrecht (nichtvertragliche Schadenersatzansprüche im Zivilrecht) zum Beispiel gehen auf das kaiserliche Patent vom 1. Juni 1811 JGS 946 zurück. Seit Anfang des 19. Jahrhunderts hat sich die globale Wirtschaftsstruktur qualitativ verändert, da transnationale Unternehmen via Tochter- und Zulieferunternehmen dominant im Ausland agieren.[41]

35 European Parliament Resolution (2016), on corporate liability for serious human rights abuses in third countries, (2015/2315(INI)).

36 EP Resolution (2016), on corporate liability for serious human rights abuses in third countries, para . 1.

37 CoE Committee of Ministers, Recommendation CM/REC(2016)3 of the Committee of Ministers to Member States on human rights and business, adopted on 2 March 2016.

38 Recommendation CM/REC(2016)3, para 13.

39 Recommendation CM/REC(2016)3, para 20.

40 Weilert, Katarina (2009): Transnationale Unternehmen im rechtsfreien Raum? Geltung und Reichtweite völkerrechtlicher Standards. In: ZaöRV 69 (2009), S. 888f. http://www.zaoerv.de/69_2009/69_2009_4_a_883_918.pdf

41 Kaufmann, Marieta (2016): Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten und deliktische Unternehmensverantwortung in

Umfassende Vorschläge für Verbesserungen des Menschenrechtsschutzes bieten u.a. die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte oder die OECD-Leitsätze. Demnach sollen die Staaten dafür sorgen, dass alle in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen bei ihrer gesamten Geschäftstätigkeit Menschenrechte zu achten haben.[42] Das umschließt die gesamte Liefer- und Wertschöpfungskette österreichischer Unternehmen.

Foto: Netzwerk Soziale Verantwortung

Präsentation des Rechtsgutachtens zum Menschenrechtsschutz bei Auslandsaktivitäten österreichischer Unternehmen im österreichischen Parlament 2014.

Rechtsgutachten zum Menschenrechtsschutz bei Auslandsaktivitäten österreichischer Unternehmen

Das European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) hat ein Rechtsgutachten zum Menschenrechtsschutz bei Auslandsaktivitäten österreichischer Unternehmen erstellt und in diesem diverse Vorschläge zur Effektivierung des Menschenrechtsschutzes gemacht.[43] Diese umfassen unter anderem:

- Die Einführung einer Bestimmung zur Durchsetzung der Grundrechte und über die horizontale Wirkung der Grundrechte im Verfassungsrecht.
- Die Klarstellung der Anwendung bei Auslandsbezug und Anhebung der Geldbußen im Verbandsverantwortlichkeitsgesetz.
- Die Implementierung menschenrechtlicher Sorgfalts(prüfungs)pflichten und Haftung der Muttergesellschaft für das Verhalten Dritter im Zivilrecht.
- Die Einführung menschenrechtlicher Sorgfalts(prüfungs)pflichten für Vorstand und Aufsichtsrat und die ambitionierte Umsetzung der EU-Berichterstattungsrichtlinie auf die Lieferkette im Gesellschaftsrecht.
- Die Anpassung des Rechts der Kostenentscheidung unter Berücksichtigung der finanziellen Mittel, Beweiserleichterungen und Begrenzung des strafrechtlichen Verfolgungsermessens bei Menschenrechtsverletzungen im Ausland im zivilrechtlichen und strafrechtlichen Prozessrecht.
- Den Erlass einer Verordnungsermächtigung zur Vermeidung von Gefährdungen im Gewerberecht auch im Ausland.

Nationale Umsetzung der europäischen Richtlinie zur nichtfinanziellen Leistungsberichterstattung durch das Nachhaltigkeits- und Diversitäts-Verbesserungsgesetz (NaDiVeG)

Die Umsetzung der europäischen Richtlinie zur nichtfinanziellen Leistungsberichterstattung in Österreich (Umsetzung durch das Nachhaltigkeits- und Diversitäts-Verbesserungsgesetz, NaDiVeG 2016) hat jedoch jüngst gezeigt, dass es derzeit große Zurückhaltung gibt, über europäische Anforderungen hinaus im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte zu agieren. Insofern ist es auch nicht verwunderlich, dass sich Regulierungen hinsichtlich der Verantwortung von österreichischen Unternehmen für ihre Lieferkette außerhalb Europas nur selten finden. In diesem

der internationalen Liefer- und Wertschöpfungskette. Exposé, 2016. S. 3.

42 UN-Leitprinzipien, Leitprinzip 2.

43 Bueno, Nicolas (2014): Menschen.Rechte.Wirschaft: Rechtsgutachten zum Menschenrechtsschutz bei Auslandsaktivitäten österreichischer Unternehmen. NeSoVe. S. 23ff.

Zusammenhang ist es wichtig zu betonen, dass es völkerrechtlich unproblematisch ist, wenn ein österreichisches Gesetz über das Recht des Gastlands hinausgeht, sofern es nicht gegen ein nationales Recht verstößt (Interventionsverbot).[44]

Bei der Auslegung geltender Normen des Zivil-, Gesellschafts- und Strafrechts auf Sachverhalte mit Auslandsbezug fehlt es weitgehend an einer Rechtsprechung in Österreich. Insofern ist es unklar, wie die herrschende höchstrichterliche Rechtsprechung die extraterritoriale Wirkung von Menschenrechten durch Unternehmen auslegt.

Da es wenig Willen zu Rechtsreformen in diesem Bereich gibt, stellt sich die Frage, ob Österreich *verpflichtet* ist, aufgrund der internationalen Menschenrechte nationalstaatlich regulativ tätig zu werden und so das Verhalten seiner Unternehmen auch außerhalb der Europäischen Union zu regulieren.

Eine Schutzpflicht für innerstaatliches Handeln ist weitgehend unumstritten, da Menschenrechtsverletzungen wie Sklaverei und Zwangsarbeit, Arbeitsausbeutung oder Folter strafrechtlich, zivilrechtlich und ordnungsrechtlich erfasst sind. So würde bei Vorliegen einer schweren Menschenrechtsverletzung im Inland keine Gewerbelizenz erteilt werden bzw. diese bei Bekanntwerden entzogen werden. Verhaltensregeln für Unternehmen hinsichtlich der Beachtung der Menschenrechte sind Teil der staatlichen Schutzpflicht im Innern.[45] Die Schutzpflicht umfasst grundsätzlich eine Regulierungspflicht, um präventiv und kurativ auf Menschenrechtsverletzungen zu reagieren.

Extraterritoriale menschenrechtliche Schutzpflichten des Staates?

Die Annahme einer Regulierungspflicht von Sachverhalten mit Auslandsbezug hingegen wird kontrovers diskutiert. Die UN-Leitprinzipien schließen eine diesbezügliche Verpflichtung explizit aus.[46] Eine Gruppe von Menschenrechtsexpertinnen und -experten wandte 2011 in den „Maastrichter Grundsätzen über extraterritoriale Schutzpflichten“[47] einen anderen Ansatz an. Hoffnung, dass sich diese Auslegung durchsetzt und somit menschenrechtliche Schutzpflichten von Staaten auch außerhalb ihres Staatsgebiets verankert werden, geben die generellen Anmerkungen zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, in denen es heißt: “States Parties are required to take necessary steps to prevent human rights violations abroad by corporations over which they may exercise influence, without infringing the sovereignty or diminishing the obligations of the host States under the Covenant”[48].

Zusammenfassung

Die Regulierungskompetenzen Österreichs zur Effektivierung des Menschenrechtsschutzes in Rohstoff-Lieferketten sind umfassend. Derzeit ist der politische Wille zur Betätigung der Kompetenz schwach ausgestaltet. Der Druck auf die politischen Entscheidungsträgerinnen/Entscheidungsträgern wird wachsen, wenn extraterritoriale Schutzpflichten als menschenrechtliche Regulierungspflicht anerkannt werden.

---

44 Klinger et al. (2016): Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht. S. 17f.

45 Ibid.

46 So heißt es im Kommentar zu Leitprinzip 2: „Gegenwärtig verpflichten die Menschenrechte Staaten grundsätzlich nicht, die extraterritorialen Tätigkeiten in ihrem Hoheitsgebiet ansässiger und/oder ihrer Jurisdiktion unterstehender Unternehmen zu regulieren.“ In: Deutsches Global Compact Netzwerk (2014): Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe”. S. 4. http://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf

47 So heißt es in Prinzip 24: „Verpflichtung zur Regulierung. Alle Staaten müssen die notwendigen Maßnahmen ergreifen um sicherzustellen, dass nicht-staatliche Akteure, die zu regulieren sie gemäß Prinzip 25 in der Lage sind, wie Privatpersonen und Organisationen, transnationale Konzerne und andere Firmen, den Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nicht unmöglich machen oder beeinträchtigen. Diese Maßnahmen schließen Verwaltungs-, Gesetzgebungs-, Untersuchungs-, Rechtssprechungs- und andere Maßnahmen ein....“ Maastricht Centre for Human Rights (2011): Maastricht Principles on the Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights. Principle 24. http://www.ciel.org/Publications/Maastricht_ETO_Principles_21Oct11.pdf

48 General Comment on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities. Draft prepared by Olivier De Schutter and Zdzislaw Kedzia, Rapporteurs. Februar 2017. P. 31.

Kapitel 2:
Implementierung menschenrechtlicher Sorgfalts(prüfungs)pflichten

2. Implementierung menschenrechtlicher Sorgfalts(prüfungs)pflichten

2.1 Was sind menschenrechtliche Sorgfalts(prüfungs)pflichten?

Menschenrechtliche Sorgfalts(prüfungs)pflichten[49] (*Human Rights Due Diligence*, HRDD) werden derzeit als ein großer Hoffnungsträger und wichtiger Hebel zur Implementierung der internationalen Menschenrechte in staatliche Rechtssetzung und unternehmerische Praxis angesehen. Das Konzept von *Due Diligence* wird in Bezug auf Menschenrechte in zwei verschiedenen Kontexten verwendet. Traditionell verstand man unter dem Begriff die Verantwortung von Staaten gegenüber ihren Staatsbürgerinnen und -bürgern. In der Betriebswirtschaft bezieht sich *Due Diligence* auf Offenlegungspflichten und Risikominimierung. Die 2011 verabschiedeten UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verwenden erstmals das Konzept der Menschenrechts-*Due Diligence* auch für Unternehmen. Sie verlangen die Ermittlung von tatsächlichen und potenziellen menschenrechtlichen Auswirkungen unternehmerischer Tätigkeit, das Ergreifen von nachhaltigen Folgemaßnahmen, sowie die Offenlegung der Risikoanalyse und der gesetzten Maßnahmen.[50] Damit verbinden diese Leitprinzipien die beiden Bedeutungen von *Due Diligence*:

Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung durch Unternehmen in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

- objektiv vorgegebene und überprüfbare Verhaltensnormen einerseits und
- subjektiv gestaltbares Gebaren von Unternehmen zur Risikominimierung andererseits.[51]

In den UN-Leitprinzipien wird z.B. argumentiert, dass Menschenrechtsprobleme für ein Unternehmen auch materielle Risiken darstellen und somit in die unternehmerischen *Due Diligence* Vorkehrungen integriert werden sollen.

Menschenrechtliches Risikomanagement zur Umsetzung von Human Rights Due Diligence

Die Umsetzung von HRDD geschieht durch ein menschenrechtliches Risikomanagementsystem: „Unternehmen sollen alle tatsächlichen oder potenziellen nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen ermitteln und bewerten, an denen sie entweder durch ihre eigene Tätigkeit oder durch ihre Geschäftsbeziehungen beteiligt sind“[52]. Die Risikoanalyse ist der Ausgangspunkt, um festzustellen, ob ein Unternehmen in Menschenrechtsverletzungen involviert ist. Mit der Risikoanalyse klären die Unternehmen die Frage, welche Wirkungen ihr Geschäftsgebaren auch indirekt auf Menschenrechte hat bzw. haben kann. Die Analyse erfordert zum einen die umfassende Informationsbeschaffung über die Wirkungen des unternehmerischen Handelns, indem Berichte erstellt und studiert, sowie zivilgesellschaftliche Organisationen wie die potentiell Betroffenen konsultiert werden. Hinsichtlich der Konsultation ist ein besonderes Augenmerk auf die Einhaltung der Grundsätze des

49 Die Übersetzung des englischsprachigen Begriffs *Human Rights Due Diligence* (HRDD) erfolgt im deutschsprachigen Raum nicht einheitlich. Wörtlich würde *Due Diligence* am besten mit gebührender Sorgfalt übersetzt. Die dahinterliegende Konzeption wird im Deutschen wohl am besten durch menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung verdeutlicht. Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten oder sachlich noch präziser Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungspflichten würden dem Englischen *Mandatory Human Rights Due Diligence* entsprechen und setzen eine rechtlich bindende Verankerung voraus. Eine oftmals anzutreffende deutschsprachige Verwendung des Begriffs menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für HRDD etwa in den OECD Leitlinien und den UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten ist sachlich nicht treffend, da es dort ja nur um Empfehlungen zu Implementierung, nicht aber um allgemein verbindliche Pflichten geht.

50 UN-Leitprinzipien, Leitprinzip 17.

51 Küblböck, Karin/Pinter, Silke (2016): Konfliktmineralien: Möglichkeiten und Grenzen aktueller Regulierungsinitiativen. ÖFSE Briefing Paper 13. S. 9. http://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Briefingpaper/BP13_Konfliktmineralien.pdf

52 UN-Leitprinzipien, Leitprinzip 18.

Rechts auf freie, vorherige und informierte Zustimmung der zu Konsultierenden zu legen, wie es die UN-Erklärung zu den Rechten indigener Völker festlegt. Das Einholen von Expertinnen und Expertenwissen ist hier essentiell. Es soll aber explizit nicht zu einer Externalisierung der eigentlichen Risikoanalyse kommen.[53]

Die UN-Leitprinzipien differenzieren hinsichtlich des Inhalts und Umfangs der Risikoanalyse nach betroffenen Sektoren und Landesspezifika. Ein Unternehmen, das im Kongo Gold aufkaufen will, hat eine weitaus größere Pflicht zur Analyse der negativen Wirkungen und der Einholung landesspezifischer Kenntnisse als ein Unternehmen, das Bio-Äpfel auf einem steirischen Biobauernhof einkauft. Entsprechend UN-Leitprinzip 19 sollten sowohl potenzielle Beiträge zu Menschenrechtsverletzungen als auch bereits erfolgte Beiträge erfasst werden. Hinsichtlich der Reichweite der Risikoanalyse auf die Lieferkette ist eine menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungspflicht entsprechend der Empfehlungen der UN-Leitsätze wohl dann als erfolgt anzusehen, wenn sie alle Wirkungen im Rahmen des Einflussbereichs des Unternehmens erfasst. Das bedeutet erst einmal keine Begrenzung auf die unmittelbaren Geschäfts- und Vertragsbeziehungen. Richtigerweise wird aber eine Differenzierung nach den Einflussmöglichkeiten des Unternehmens vorzunehmen sein, so dass die Analyse graduell schwächer entlang der Kette erfolgen muss. So lässt sich z.B. argumentieren, dass die Risikoanalyse außerhalb des eigenen und unmittelbar dominierten Unternehmenskreises nicht mehr sämtliche, wohl aber alle wesentlichen und offensichtlichen Risiken schwerer Menschenrechtsverletzungen umfassen muss.[54]

Eine Familie in Burkina Faso vor ihrem zerstörten Haus: Für den Bau einer Goldmine wurde das ganze Dorf umgesiedelt.

Foto: Meinrad Schade / Fastenopfer

Essakane

„Essakane ist die größte Goldmine Burkina Fasos und liegt im Norden des Landes, nahe den Grenzen zu Mali und Niger. Seit 2009 wird sie von der kanadischen Firma Iamgold auf einer riesigen Fläche betrieben. Das heutige Minenareal umfasst 100 Quadratkilometer[...] Um den Mineninstallationen und dem Abbau im Schürfgebiet Platz zu machen, wurden 2500 Menschen umgesiedelt. Seit 2009 mussten über 11000 Menschen den Baggern und Industrieanlagen weichen.“ Im Rahmen einer menschenrechtlichen Risikoanalyse hätte Iamgold vor Übernahme von Essakane die Wirkungen auf die 11.000 Betroffenen untersuchen müssen und einen Plan erstellen müssen, wie die Umsiedlung verhindert bzw. abgemildert hätte werden können.[55]

Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung in OECD-Leitsätzen

Auf Grundlage der menschenrechtlichen Risikoanalyse müssen Folgemaßnahmen bestimmt und durchgeführt werden. Die UN-Leitprinzipien, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und auch die OECD-Leitsätze für Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten empfehlen folgende Maßnahmen-Typen, die entsprechend der Schwere des analysierten Risikos bzw. bereits bei Eintreten von menschenrechtlichen Wirkungen ins Portfolio der angemessenen Folgemaßnahmen

53 UNHCHR (2012): The Corporate Responsibility to Respect: An Interpretive Guide. S. 35. http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/RtRInterpretativeGuide.pdf

54 Klinger Remo et al: Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, 2016, S. 27.

55 Winkler, Doro/Straumann, Anja/Fastenopfer (2016): Profit wichtiger als Menschenrechte? Gold aus Burkina Faso und die Verantwortung der Schweiz. https://sehen-und-handeln.ch/content/uploads/2016/01/OEK2016_Studie_Gold.pdf

aufgenommen werden sollen:

- Entwicklung eines Risikomanagementplans
- Sorgfältige Auswahl der Geschäftspartner
- Unabhängige Kontrollen bei den Geschäftspartnern
- Implementierung menschenrechtlicher Standards in die Vertragsausführung
- Verwendung anspruchsvoller Zertifikate für die Geschäftspartner/innen
- Ggfs. Abbruch von Geschäftsbeziehungen
- Förderung oder Finanzierung von Menschenrechtsschulungen vor Ort
- Bilaterale Kooperationen unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen

Entsprechend des UN-Leitprinzips 21 muss die Wirksamkeit der Analyse und der Folgemaßnahmen regelmäßig überprüft und auch transparent kommuniziert werden.[56] Denn der Ansatz der HRDD ist ein prozessorientierter. Indem die menschenrechtlichen Wirkungen des Unternehmensgebarens in das Kerngeschäft des Unternehmens integriert werden, sollen Schritt für Schritt Bewusstsein und Verbesserungsmöglichkeiten gefunden und ergriffen werden und damit nachhaltig auf die Unternehmenskultur eingewirkt werden.

Strukturelle Verankerung von Menschenrechtsverantwortung in Unternehmen

Es werden große Hoffnungen in das Konzept HRDD gesetzt, da Menschenrechtsschutz über ein Risikomanagementsystem direkt in der Unternehmensstruktur verankert werden könnte. Auch aus Opferschutzgesichtspunkten kann es so zu einer einfacheren Entschädigung und Wiedergutmachung kommen, wie dies die UN-Leitsätze fordern. Die Folgemaßnahmen beinhalten idealiter auch Haftungs- und Wiedergutmachungsmechanismen und verbinden damit präventive und kurative Maßnahmen.

2.2 Umsetzung einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungspflicht in Gesetzesvorhaben

Auf internationaler Ebene gibt es mit den UN-Leitprinzipien, den OECD-Leitsätzen und den sektorspezifischen OECD-Leitsätzen klare Empfehlungen zur Umsetzung einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungspflicht, die auch die Tätigkeiten der Zulieferer und Tochterunternehmen umfasst.

California Transparency in Supply Chains Act

Den Anfang für eine Berichtspflicht in der Lieferkette hat der California Transparency in Supply Chains Act gemacht, welcher sich speziell auf die Bekämpfung von Menschenhandel bezieht und Unternehmen verpflichtet, auf ihrer Website zu veröffentlichen, in welchem Ausmaß sie zur Bekämpfung von Menschenhandel tätig werden. Es besteht aber keine Verpflichtung, Maßnahmen für die Bekämpfung von Menschenhandel umzusetzen, da diese veröffentlichten Informationen Konsumentinnen und Konsumenten lediglich darüber informieren sollen, ob überhaupt Maßnahmen gesetzt wurden.[57]

„Konfliktmineralien" im Dodd-Frank Act der Vereinigten Staaten (Section 1502)

Speziell für den Rohstoffsektor gibt es in den USA die Section 1502 des Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (kurz: Dodd-Frank Act). Der Dodd-Frank Act verpflichtet Unternehmen, zu berichten, inwieweit Unternehmen Konfliktmineralien aus der Demokratischen Republik Kongo (DRC) für die Herstellung ihrer Produkte verwenden und soll verhindern, dass durch deren Import bewaffnete Konflikte gefördert und finanziert werden. Falls ein Unternehmen Konfliktmaterialien aus der DRC bezieht, muss es über die Herkunft der Konfliktmaterialien unter genauer Beschreibung der Produkte und der Benennung der Hütten und Raffinerien berichten. Das Ergebnis soll eine Feststellung darüber sein,

56 Klinger et al. (2016): Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht. S. 31ff.

57 Ibid.; Siehe dazu auch Planitzer, Julia (2016): Trafficking in Human Beings for the Purpose of Labour Exploitation: Can Obligatory Reporting by Corporations Prevent Trafficking? In: Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 34/4, 2016.

ob der Abbau dieser Rohstoffe als *conflict-free, not found to be DRC conflict free* oder *DRD conflict undeterminable* anzusehen ist.[58] Dieses Gesetz schafft für bestimmte Unternehmen eine Sorgfaltsprüfungspflicht ihrer Produkte entlang ihrer Lieferkette und eine Pflicht, dieses Ergebnis auch zu veröffentlichen. Betroffene Unternehmen sollen auch den oben genannten Executive Order berücksichtigen, mit dem sie verpflichtet sind, ihre Quelle von bestimmten Materialien offenzulegen. Nicht nur die Unternehmen selbst, sondern auch deren Tochterunternehmen und Zulieferbetriebe können von den dort beschriebenen Sanktionen betroffen sein.[59] Es bleibt interessant zu beobachten, wie sich der Dodd-Frank Act während der Präsidentschaft Donald Trumps weiterentwickelt, da vereinzelte Dokumente schon die Suspendierung einiger Bestimmungen andeuten.[60]

Hinsichtlich der Umsetzung auf europäischer Ebene gibt es diverse Empfehlungen und Resolutionen zur Notwendigkeit einer menschenrechtlichen Sorgfalts(prüfungs)pflicht. Verbindlich vorgesehen wurde sie bislang nur mit der EU-Konfliktmineralienverordnung, die Unternehmen hinsichtlich des Imports von bestimmten Konfliktmaterialien zu einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung verpflichtet, um zu vermeiden, dass mit dem Rohstoffimport bewaffnete Konflikte finanziert werden.

Mit der sogenannten „Konfliktmineralien–Verordnung" etabliert die Europäische Union erstmals bindende Sorgfalts(prüfungs)pflichten für die Importeure von Gold, Zinn, Tantal und Wolfram.

Foto: Roland Brockmann / MISEREOR

Konfliktmineralien-Verordnung der Europäischen Union

Der ursprüngliche Anlass für die Regulierungsinitiative war der Krieg im Osten der DRC (1998-2003), in dem sich diverse Konfliktparteien über Rohstoffeinnahmen finanzierten. Damit gelangte der Rohstoffeinkauf und die Verantwortung der Länder des globalen Nordens für die Finanzierung bewaffneter Konflikte in das Interesse der Öffentlichkeit. Nach langwierigen Verhandlungen hat das Europäische Parlament im März 2017 mit Zustimmung des Rats eine verbindliche, wenn auch von NGOs als wenig ambitioniert eingeschätzte EU-Konfliktmineralienverordnung angenommen.[61, 62]

Gemäß Artikel 1 der Verordnung soll ein Unionssystem für die Erfüllung der Sorgfaltsprüfungspflicht in der Lieferkette geschaffen werden, mit dem Ziel, Einkommensmöglichkeiten für bewaffnete Gruppen und Sicherheitskräfte aus Rohstoffabbau- und Handel zu unterbinden. Zivilgesellschaftliche Organisationen begrüßen, dass in dieser Verordnung erstmals verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungspflichten eingeführt werden. Der Anwendungsbereich der Prüfungspflicht wird jedoch als zu beschränkt kritisiert. So beschränken sich die Sorgfaltsplichten aktuell auf nur vier Rohstoffe (Zinn, Tantal, Wolfram und Gold sowie deren Erze und Derivate) und betreffen nur Importeure von unverarbeiteten Metallen und Mineralien, nicht jedoch Importeure, die Produkte importieren, in denen diese Rohstoffe enthalten sind. Der Inhalt der Prüfung beschränkt sich darüber hinaus auf die Unterbindung der Finanzierung bewaffneter Konflikte, andere regelmäßig vorkommende Konflikte im Zusammenhang mit Rohstoffgeschäften (wie Landraub, Vertreibungen, Kinderarbeit u.a.) sind ausgenommen.

Zielvorgabe der Verordnung ist es, dass 95% der EU-Importe von Konfliktmate-

58 De Schutter et al. (2012): Human Rights Due Diligence: The Role of States. S. 46f.

59 Wallerstedt, Kirsten (2014): US Sanctions Now Include Conflict Minerals in the DRC. http://3ecompany.com/resource-center/blog/us-sanctions-now-include-conflict-minerals-democratic-republic-congo

60 The Guardian (2017): Proposed Trump Executive Order Would Allow US Firms to Sell Conflict Minerals. https://www.theguardian.com/us-news/2017/feb/08/trump-administration-order-conflict-mineral-regulations

61 Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. März 2017 zu dem Vorschlag einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Unionssystems zur Selbstzertifizierung der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette durch verantwortungsvolle Einführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten (COM(2014)0111 – C7-0092/2014 – 2014/0059(COD)).

62 Ibid. Artikel 20.

rialien unter Durchführung einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung beschaffen werden.[63] Dazu sollen Einführer/innen der genannten Konfliktmineralien ihre Lieferketten analysieren und eine genaue Beschreibung der Herkunft der Mineralien (Beschreibung der Minerale, Name und Anschrift des Lieferunternehmens, etc.) der noch national zu bestimmenden Behörde/Einrichtung übermitteln. Importeure werden verpflichtet, mögliche Risiken schädlicher Auswirkungen in der Lieferkette zu ermitteln und entsprechende Reaktionsstrategien zur Vermeidung und Milderung solcher Risiken zu entwickeln. Die Erfüllung dieser Sorgfaltsprüfungspflichten wird von unabhängigen Dritten überprüft.[64] Die Mitgliedstaaten müssen Regeln für den Verstoß gegen die Sorgfaltspflichten festlegen. Die Verordnung bleibt hier hinter den Erwartungen zurück, da sie lediglich vorschreibt, dass Behörden den Unionseinführerinnen/-einführern die zu ergreifenden Abhilfemaßnahmen mitteilen sollen.[65]

Um den Menschenrechtsschutz in der Rohstoff-Lieferkette zu verbessern, könnte die EU zum einen ihre Kompetenzen ausschöpfen und eine HRDD auch auf Konflikte abseits der Förderung bewaffneter Konflikte ausweiten. Des Weiteren wäre es wünschenswert, wenn die EU-Konfliktmineralienverordnung nicht nur die Importeure beträfe. Der Dodd-Frank Act z.B. verpflichtet alle börsennotierten Unternehmen, deren Produkte diese Mineralien enthalten, über die Herkunft der Rohstoffe Auskunft zu geben. Andererseits geht die EU-Konfliktmineralienverordnung über die Regelungen des Dodd-Frank Acts hinaus, indem sie nicht geographisch begrenzt ist, was positiv hervorzuheben ist. Der Dodd-Frank Act bezieht sich ausschließlich auf die Demokratische Republik Kongo und deren Nachbarländer.

Nationale Umsetzung der EU-Konfliktmineralien-Verordnung

Für die Wirksamkeit einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungspflicht im Rohstoffbereich ist es entscheidend, dass die Tätigkeiten aller Geschäftspartner/innen von der Prüfungspflicht umfasst werden.[66] Die Ausweitung von Pflichten über den unmittelbaren Unternehmenskreis hinaus ist dem österreichischen Recht nicht fremd: so kennt das österreichische Zivilrecht z.B. sogenannte Gefahrenabwendungspflichten von Unternehmen: Schafft ein Unternehmen eine Gefahrenquelle, wie zum Beispiel durch die Verwendung toxischer Chemikalien beim Rohstoffabbau, kann eine Verpflichtung begründet werden, ausreichende präventive Maßnahmen zu ergreifen, damit Dritte durch die Handlung nicht geschädigt werden. Allerdings ist zumindest in Österreich ein solcher Fall noch nicht vor Gericht behandelt worden.[67] Insofern ist unklar, wie im Falle eines Rechtsstreits das Gericht die Pflicht des Unternehmens insbesondere hinsichtlich der Zulieferkette im außereuropäischen Ausland auslegen würde. Es wäre dementsprechend anzuraten, die EU-Konfliktmineralienverordnung in Österreich ambitioniert umzusetzen, mit klaren Vorgaben über den Umfang der Sorgfaltsprüfungspflicht und mit Reichweite über die gesamte Lieferkette. Im *Common Law*-Bereich (Großbritannien, Kanada, USA) wurden solche extraterritorialen Sorgfaltsprüfungspflicht schon vereinzelt gerichtlich bestätigt.[68] Diese Sorgfaltsprüfungen beziehen sich auf die Kontrolle von Arbeitsschutzmaßnahmen im Tochterunternehmen bzw. die Prävention von potenziellen Risiken im Hinblick auf die Einhaltung grundlegender Menschenrechte.[69]

63 Europäische Kommission (2016): Pressemitteilung: EU erzielt historische Einigung über Verordnung zu Mineralien aus Konfliktgebieten. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3931_de.htm

64 Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. März 2017 zu dem Vorschlag einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Unionssystems zur Selbstzertifizierung der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette durch verantwortungsvolle Einführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten, Artikel 4ff.

65 Ibid., Artikel 16.

66 CIDSE (2013): Human Rights Due Diligence: Policy Measures for Effective Implementation. S. 11.

67 Bueno, Nicolas/Scheidt, Sophie (2015): Die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf die Einhaltung von Menschenrechten bei Auslandsaktivitäten. NeSoVe. S. 6.

68 Ibid., S.18.

69 Ibid., S. 20.

Chandler vs. Cape

Im Fall Chandler gegen Cape wurde 2012 in Großbritannien von Richterinnen und Richtern eine deliktische Haftung des Mutterunternehmens für Aktivitäten im Tochterunternehmen angenommen. Das Mutterunternehmen hatte es verabsäumt, den Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen des Tochterunternehmens ausreichende Schutzmaßnahmen zu gewährleisten. Im Tochterunternehmen waren die Mitarbeiter/innen ständig dem Einfluss von Asbest ausgesetzt, was letztendlich zum Tod eines Mitarbeiters führte. Dem Mutterunternehmen wurde vorgeworfen, es unterlassen zu haben, nötige Maßnahmen zu ergreifen, um für gesundheitsverträgliche Arbeitsbedingungen innerhalb seiner Tochterunternehmen zu sorgen. Begründet wurde das Urteil damit, dass das Unternehmen grundsätzlich ausreichend Kontrolle auf das Tochterunternehmen ausüben konnte und diese Möglichkeiten nicht dazu genutzt wurden, das Unternehmen mit gesundheitsrechtlicher Expertise auszustatten. Das Mutterunternehmen hätte wissen müssen, welche Arbeitsbedingungen im Betrieb des Tochterunternehmens herrschen und welche Gefahr die Arbeit mit Asbest darstellt. Diese Sorgfaltspflichten könnten auch auf Zulieferbetriebe analog angewendet werden. Ob Gerichte aber eine solche Sorgfaltspflicht analog annehmen, ist eine offene rechtliche Frage. Die Klarstellung des Gesetzgebers hinsichtlich des Umfangs der Sorgfaltspflicht für Unternehmen in ihrer Lieferkette könnte diesbezüglich Klarheit schaffen.[70]

Diese Präventionspflichten sollen Unternehmen dazu anhalten, eine umfassende Bewertung von potentiell nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen zu erstellen.[71] Die Sorgfaltsprüfung soll auch möglichst transparent und zugänglich für alle interessierten Personengruppen sein.[72] Ein Teil einer Sorgfaltsprüfung kann somit eine breitere Berichtspflicht für Unternehmen sein. Durch Berichtspflichten müssen sich Unternehmen mit menschenrechtlichen Schutzmechanismen in der Lieferkette auseinandersetzen und bekommen dadurch einen guten Einblick über potentielle menschenrechtliche Risiken ihrer Tätigkeiten. Erhöhte Transparenz kann auch zur vermehrten Umsetzung von Schutzmaßnahmen führen. Zum Beispiel wurde im Zusammenhang mit dem britischen *Modern Slavery Act*[73] und der darin enthaltenen Transparenzverpflichtung gezeigt, dass sich bereits im ersten Jahr der Berichtspflicht doppelt so viele Vertreter/innen des Managements mit den relevanten Themen auseinandersetzten als zuvor.[74] Transparenz erhöht auch die Chance für Unternehmen, Investorinnen und Investoren für ihre Tätigkeit zu gewinnen. Staaten haben Gesetze entwickelt, welche Unternehmen auffordern, *Due Diligence*-Prozesse zu publizieren.[75] Die Einbindung der Mitarbeiter/innen und ihrer Interessenvertretungen ist hierbei essentiell, um unternehmensintern den Einsatz für Menschenrechte zu fördern.[76]

Die Ermordung Luceano Romeros

2012 kam es in Kolumbien zur Tötung des Gewerkschafters Luceano Romero. Nestlé wurde vorgeworfen, keine angemessenen präventiven Maßnahmen gesetzt zu haben, um die Tötung von Luceano Romero zu verhindern. Dem Unternehmen wurde die fahr-

70 Bueno, Nicolas/Scheidt, Sophie (2015): Die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf die Einhaltung von Menschenrechten bei Auslandsaktivitäten. NeSoVe. S. 21.

71 Siehe Kapitel 1.

72 CIDSE (2013): Human Rights Due Diligence: Policy Measures for Effective Implementation. S. 10.

73 Artikel 54 des Modern Slavery Act 2015.

74 Lake et al. (2016): Corporate Leadership on Modern Slavery. Hult International Business School and The Ethical Trading Initiative. S. 12.

75 De Schutter et al. (2012): Human Rights Due Diligence: The Role of States. S. 46.

76 Ibid., S. 56f.

lässige Tötung durch Unterlassen vorgeworfen, da nichts unternommen wurde, um die Tötung des Gewerkschafters zu verhindern, obwohl dieser das Mutterunternehmen Nestlé in der Schweiz informiert hatte, dass er sich mit dem Leben bedroht sah und das Mutterunternehmen auch die Möglichkeit hatte, zu intervenieren. Folglich kam es zu einer Anzeige von Leitungspersonen der Muttergesellschaft in der Schweiz. Konkret wurde bemängelt, dass das Unternehmen kein umfassendes Risikomanagement zur Verhinderung der Ermordung von Luceano Romero setzte, obwohl ausreichend Bewusstsein über die Gefahr der ständigen Verfolgung von Gewerkschaftern in Kolumbien vorhanden war, da es bereits immer wieder zu Drohungen gegen Gewerkschaftsmitglieder gekommen war. Die Straftaten wurden zwar angeklagt, das Gericht erklärte sich auch für zuständig, jedoch wurden die Taten schlussendlich für verjährt befunden. Neben der Verjährungsproblematik ist es auch unsicher, inwiefern das Schweizer Strafgericht eine Verantwortung für den Tod von Luceano Romero angenommen hätte.[77]

Das Urteil Chandler gegen Cape (siehe Kasten oben) und auch andere Urteile aus dem *Common Law*-Bereich[78] zeigen moderne Entwicklungen der Auslegung von Sorgfaltsprüfungspflichten von Unternehmen auch außerhalb ihrer engen Unternehmensgrenzen. Die Frage ist, ob solche Entwicklungen auch auf die Rohstoff-Lieferkette zu übertragen sind.

«Devoir de Vigilance»-Gesetz in Frankreich

Unterschiedliche Gesetzesinitiativen bzw. neu erlassene Gesetze in Europa sollen nun abseits dieser vereinzelten Entscheidungen und Gerichtsfälle definieren, unter welchen Umständen trotz des bestehenden gesellschaftsrechtlichen Trennungsprinzips[79] eine Haftung des Mutterunternehmens für Menschenrechtsverletzungen des Tochterunternehmens angenommen werden kann. In Frankreich müssen Unternehmen ab 5000 Mitarbeiter/innen einen Sorgfaltsplan entwickeln, der menschenrechtliche Risiken des Unternehmens, seiner Filialen und Zulieferbetriebe identifiziert und angemessene Sorgfaltsmaßnahmen zur Verhütung von Menschenrechtsrisiken bestimmt.[80] Es ist das erste europäische Gesetz, das eine allgemeine menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungspflicht für die Zulieferkette im Ausland verbindlich festlegt. Diese Sorgfaltspläne müssen im Jahresabschluss des Unternehmens veröffentlicht werden.[81] Verstößt das Unternehmen gegen die Verpflichtung zur Erstellung eines solchen Planes, greifen entsprechende Beschwerdemechanismen.[82] Aufgrund der Publizitätsvorschriften und der Sanktionsmechanismen ist dies ein wesentlicher Schritt für eine umfangreiche Sorgfaltsprüfungspflicht für Unternehmen. Ein Nachteil ist sicher, dass nur größere französische Unternehmen (mehr als 5000 Mitarbeiter/innen in Frankreich oder 10.000 Mitarbeiter/innen weltweit) erfasst sind. Des Weiteren fehlt eine Beweislastumkehr. Das heißt, es müssen nach wie vor potentielle Opfer die anspruchsbegründenden Tatsachen belegen (wie z.B. die Kenntnis des beauftragenden Unternehmens, oder die Kausalität von Handlung und Schaden), was oftmals nur mit großem Aufwand oder gar nicht gelingen kann. Sanktionen können auch nicht wegen Menschenrechtsverletzungen selber auferlegt werden, sondern lediglich deswegen, weil kein Sorgfaltsplan erstellt wurde. Wird ein Sorgfaltsplan erstellt, kommt es zu keiner Haftung für eingetretene

77 ECCHR (o.D.): Die Ermordung des kolumbianischen Gewerkschafters Luceano Romero. https://www.ecchr.eu/de/unsere-themen/wirtschaft-und-menschenrechte/nestle.html

78 Siehe auch Joe Doe v Walmart, US Court of Appeals, 9th Circuit, No 08-55706 10. Juli 2000 oder Connelly v RTZ Corp (No 3) [1999] C.L.C 533, 4. April 1998.

79 Siehe dazu beispielsweise Augenstein, Daniel (2013): Extraterritorialer Menschenrechtsschutz und Unternehmensverantwortung: Eine europäische Perspektive. In: Burckhardt, Gisela (Hg.): Corporate Social Responsibility – Mythen und Maßnahmen; Unternehmen verantwortungsvoll führen, Regulierungslücken schließen. Springer. S. 39.

80 ECCJ (2017): French Corporate Duty of Vigilance Law: Frequently Asked Questions. S. 1. http://corporatejustice.org/documents/publications/french-corporate-duty-of-vigilance-law-faq.pdf

81 Ibid.

82 Ibid.

Schäden.[83] Nichtsdestotrotz ist die Etablierung einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht für die Lieferkette ein großer Erfolg und ein erster Schritt für ein modernes Verständnis von Unternehmensverantwortung.

„Konzernverantwortungsinitiative" in der Schweiz

In der Schweiz wird ein ähnlicher Initiativvorschlag diskutiert, der Unternehmen zu einer angemessenen Sorgfaltsprüfung verpflichtet. Die Durchsetzung der Sorgfaltsprüfungspflicht würde indirekt durch eine Haftung bei Verstößen gegen die Sorgfaltsprüfung eingeführt werden. Die Volksinitiative ist mit 140.000 Unterzeichner/innen erfolgreich geführt worden, nun liegt es an der Regierung, einen Vorschlag vorzubringen, der zur Volksabstimmung vorgelegt werden kann. Momentan ist der Entwurf nach wie vor in der Diskussionsphase und wurde zuletzt im Jänner 2017 vom schweizerischen Bundesrat ohne Gegenvorschlag abgelehnt. Bis 2019 werden weitere Beratungen im Parlament dazu erwartet.[84]

Vorschläge zur Verankerung von Sorgfaltspflichten im österreichischen Recht

In Österreich gibt es Vorschläge von Seiten der Zivilgesellschaft zur Implementierung einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungspflicht im Zivil- und Unternehmensrecht, ähnlich dem Gesetz in Frankreich.[85] Im September 2017 hat der Sozialminister Alois Stöger im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung vorgeschlagen, ein Gesetz zur Sozialverantwortung österreichischer Textilunternehmen zu verabschieden, mit dem sichergestellt werden soll, dass Produkte nicht durch Kinder- und Zwangsarbeit hergestellt wurden.[86] Diese Vorschläge wurden jedoch bislang noch nicht von anderen politischen Entscheidungsträgerinnen/Entscheidungsträgern aufgegriffen.

EU-Richtlinie zur Berichterstattung über nicht-finanzielle und die Diversität betreffende Informationen (NFI-Richtlinie)

Eine allgemeine Berichtspflicht zu den sozialen und ökologischen Wirkungen unternehmerischen Handels hat die EU im November 2014 festgelegt. Durch die Richtlinie „im Hinblick auf die Offenlegung nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Gesellschaften und Konzerne"[87] sollen große Unternehmen, die Unternehmen von öffentlichen Interesse sind und am Bilanzstichtag im Durchschnitt 500 Mitarbeiter/innen beschäftigen, in den Lagebericht eine nichtfinanzielle Erklärung aufzunehmen. Die Erklärung muss Angaben darüber enthalten, welche Auswirkungen die Tätigkeit auf Umwelt-, Sozial,- und Arbeitnehmer/innenbelange, auf die Achtung der Menschenrechte und auf die Bekämpfung von Korruption und Bestechung hat. Insbesondere bedarf es der Beschreibung des angewandten *Due Diligence*-Prozesses.[88] Es bleibt aber unklar, was genau von der Berichtspflicht erfasst wird und es mangelt an

Foto: Konzernverantwortungsinitiative

140.000 Personen haben die Schweizer „Konzernverantwortungsinitiative" unterstützt. Sie muss nun zur Volksabstimmung vorgelegt werden und würde Sorgfaltsprüfungspflichten für Konzerne mit Sitz in der Schweiz etablieren.

83 Ibid.

84 Wettstein, Florian (2017): Vortrag im Rahmen der Veranstaltung 'Globalisierte Wirtschaft – globalisierte Verantwortung?', 15.5.2017, Bundesministerium der Justiz, Wien. ; siehe auch Bueno, Nicolas/Scheidt, Sophie (2015): Die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf die Einhaltung von Menschenrechten bei Auslandsaktivitäten. NeSoVe. S. 21.

85 Vgl. NeSoVe (2015): UN-Leitsätze für Wirtschaft und Menschenrechte – Empfehlungen für die Umsetzung in Österreich. S. 32. http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/Broschuere-NeSoVe_Anschts-V04(1).pdf

86 Anti-Kinder und Zwangsarbeitergesetz (Eckpunkte): Schublach, Sebastian (2017): Mit diesen Maßnahmen können wir Kinder- und Zwangsarbeit ein Ende setzen. Kontrast.at. https://kontrast.at/mit-diesen-massnahmen-koennen-wir-kinder-und-zwangsarbeit-ein-ende-setzen/ ; Grasgruber-Kerl, Stefan (2017): Verantwortung ist tragbar. Interview mit Nicole Kornherr. https://www.youtube.com/watch?v=gBi8thMNPvA

87 Richtlinie 2014/95/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen.

88 Richtlinie 2013/34/EU, Artikel 1.

einem verbindlichen Katalog von anspruchsvollen und messbaren Indikatoren und Benchmarks.[89]

Nachhaltigkeits- und Diversitätsverbesserungsgesetz (NaDiVeG)

Österreich hat diese Richtlinie im Zuge des Nachhaltigkeits- und Diversitätsverbesserungsgesetzes (NaDiVeG) in nationales Recht umgesetzt und das Unternehmensgesetzbuch, Aktiengesetz und GmbH-Gesetz entsprechend angepasst.[90] Das Gesetz ist nicht über die Anforderungen der europäischen Richtlinie hinausgegangen. Es sollen Angaben gemacht werden, welche Maßnahmen zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen gemacht werden. Diese Risiken sollen aus der eigenen Tätigkeit des Unternehmens stammen oder aus seiner Geschäftstätigkeit einschließlich seiner Lieferkette und seiner Kette von Subunternehmen. Den Erläuterungen zufolge sollte es aber ausreichend sein, Informationen von direkten Abnehmern oder Lieferanten einzuholen.[91] Jedoch kann es für einen umfassenden Menschenrechtsschutz nicht ausreichend sein, bloß direkte Abnehmer/innen oder Lieferantinnen und Lieferanten in den Bericht miteinzubeziehen, sondern es sollten allgemein Bereiche ermittelt werden, wo das Risiko am größten ist, um dort eine sorgfältigere und umfassendere Prüfung durchzuführen.[92] Dazu gehört auch die Überprüfung des untersten Gliedes einer Lieferkette. Darüber hinaus ist es notwendig, Folgemaßnahmen bei Nichteinhaltung der Berichtspflichten zu bestimmen, denn jede Berichtspflicht ist lediglich ein Bericht über Wirkungen der Unternehmenstätigkeit, aber noch keine Abschaffung von Risikofaktoren.

Die Vorschriften des NaDiVeG und in gleicher Weise auch die Vorgaben aus der EU-Richtlinie geben vor, dass man sich bei der Sorgfaltsprüfungspflicht auf international bereits bestehende Rahmenwerke beziehen kann. Das können zum Beispiel die UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten oder auch der Global Compact sein.[93] Jedoch geben diese Rahmenwerke keine klaren Vorgaben, wie ein solches Reporting-System über nichtfinanzielle Informationen auszusehen hat. Um der Berichtspflicht eine Wirkung hinsichtlich Transparenz von Liefer- und Wertschöpfungsketten zuschreiben zu können, ist eine alternative Herangehensweise für die Implementierung von Sorgfaltsprüfungspflichten vonnöten. Es könnte vorgeschlagen werden, statt einer unbestimmten Berichtspflicht zu einer spezifischeren Berichtspflicht für bestimmte Sektoren zu wechseln, um so standhafte Vergleiche durchführen zu können.[94] Die European Consumer Voice in Standardisation (ANEC) schlägt unter anderem auch vor, dass Unternehmensberichte nachträglich von einem unabhängigen Komitee überprüft werden sollen.[95]

Eine Berichtspflicht über menschenrechtliche Wirkungen unternehmerischen Handelns in der Rohstoff-Lieferkette kann positive Auswirkungen auf das Unternehmensgebaren haben. So können Unternehmen mit einer Verpflichtung zu einer menschenrechtlichen Risikoanalyse verpflichtet werden, sich ein Bild von den sozialen und ökologischen Wirkungen ihrer Projekte zu machen. Mit einer Verpflichtung zu Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte können sie auch angehalten sein, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Allerdings setzt dies zum einen voraus, dass anspruchsvolle Berichtspflichten definiert werden und ihre

89 NeSoVe (2013): Stellungnahme zum Vorschlag für eine EU-Richtlinie zur CSR-Berichterstattung. http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/NFR_Statement_NeSoVe_de.pdf

90 BGBl. I Nr. 20/2017, Artikel 1: Änderung des UGB: §§234b, 267a UGB.

91 ErlRV 1355 BlgNR 25. GP 3.

92 Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (2016): Stellungnahme Ludwig Boltzmann Institut zum NaDiVeG. http://bim.lbg.ac.at/de/artikel/stellungnahme-zur-aenderung-des-unternehmensgesetzbuches-umsetzung-richtlinie-fuer-angabe-nicht-finanzieller-informationen

93 Richtlinie 2013/34/EU, Artikel 1.

94 ANEC (2013): Position Paper on Corporate Social Responsibility Reporting – Suggested changes to the Proposal for a EU Directive amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large companies and groups. ANEC-ENV-2013-G-018, 2013. S. 6f.

95 Ibid., S. 8f.

Einhaltung auch effektiv kontrolliert wird. Die gängigen Berichtspflichtinitiativen, auf die z.B. die EU-Richtlinie zur nichtfinanziellen Leistungsberichterstattung und auch das österreichische NaDiVeG verweisen, sehen jedoch weder durchgehend anspruchsvolle Indikatoren und Benchmarks vor, noch eine unabhängige inhaltliche Kontrolle der Angaben.

Niedrigschwellige Berichtspflichten und weitgehend inhaltsleere Publikationen können sogar den gegenteiligen Effekt haben: Mit einer gesetzlichen Verpflichtung zur Berichtspflicht wird ein Nachhaltigkeitsbericht, der nicht überprüft ist, der selektiv berichtet und für die Zielgruppe der Investoren geschrieben ist, „veredelt", indem suggeriert wird, hier werde unter staatlicher Auflage objektiv berichtet. Derzeit verlagert der Gesetzgeber die Festlegung der Indikatoren und Benchmarks an private Initiativen und leistet sich damit den Widerspruch, den Adressaten einer Regulierung die Umsetzung selbst aufzuerlegen.

Die Global Reporting Initiative

„Die Global Reporting Initiative (GRI) wurde 1997 gegründet und gilt heute als Quasi-Standard im Bereich der Nachhaltigkeit. Sie wird als ‚Multistakeholder-Initiative' gesehen. Allerdings zeigt ein kurzer Blick auf die sogenannten 'Organizational Stakeholders', dass auch hier eindeutig die Businesswelt mit den Kategorien 'Business' mit über 200 Mitgliedern und 'Mediating Institutions' (z.B. Beratungsfirmen) mit rund 300 Firmen dominieren. Die Liste der Unternehmen sieht aus wie das ‚Who is Who' der Konzern- und BeraterInnenwelt: BASF, Bayer, Bosch, BP, Daimler, Deutsche Bank, GM, ING Group, Nike, Petrobras, Royal Dutch Shell, RWE, SAP, Siemens, Vattenfall, Arthur D. Little, Ernst & Young, KPMG, etc. Auf der anderen Seite stehen etwa 80 Organisationen in der Sparte 'Civil Society', wobei nur wenige bekannte Organisationen wie Oxfam aufscheinen, dafür aber Namen wie 'American Industrial Hygiene Association', 'Entrepreneurs Foundation' oder 'Korean Standards Association', die nicht gerade auf Zivilgesellschaft hindeuten."[96]

Zusammenfassung

Staaten haben das Pouvoir, anspruchsvolle und nachprüfbare wie kontrollierte menschenrechtliche Prüfungs- und Berichtspflichten festzulegen. Derzeit sind die Verpflichtungen hinsichtlich einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungspflicht in Rohstoff-Lieferketten vage und streng limitiert. Es wäre also wichtig, speziell für den Rohstoffsektor, klare Gesetze mit Indikatoren und Benchmarks für eine umfassende menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungspflicht zu schaffen. Diese sollten auch über Konfliktmaterialien hinausgehen, d.h. zum einen nicht nur für bestimmte Rohstoffe und zum anderen auch für alle Konflikte greifen, die jenseits der bewaffneten Konflikte beim Rohstoffabbau vorherrschen.

Auf der anderen Seite ist jede Prüfungs- und Berichtspflicht aus Opferschutzgesichtspunkten nur dann wirksam, wenn die Nichteinhaltung mit Folgewirkungen verknüpft ist.

2.3 Haftungsmechanismen

Ein wichtiger Hebel für effektiveren Menschenrechtsschutz bei der Rohstoffgewinnung und -verarbeitung sind entsprechende Haftungsmechanismen. Die Haftung für Verfehlungen des eigenen Unternehmens sowie der Tochter- und Zulieferunternehmen im Ausland sind zum einen aus Opferschutzgesichtspunkten sinnvoll: Während Unternehmen oft gar nicht zur Verantwortung gezogen werden (können), bleiben die Betroffenen auf Dauer durch die Wirkungen mangelnder Unternehmensverantwortung geschädigt. Neben dem Entschädigungs- und Wiedergutma-

96 NeSoVe (2012): Schein oder Nichtschein, das ist hier die Frage. S. 15. http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/Fiala%20CSR%20Schein%20oder%20Nichtschein%20Praesentation%201207_final.pdf

Präventive Wirkung von Haftungsmechanismen

chungseffekt ist auch die präventive Wirkung von Haftungsmechanismen nicht zu unterschätzen: Empfindliche Sanktionen und zu erwartende Schadenersatzzahlungen erhöhen die Risikokosten für Unternehmen und wirken überzeugend, ein wirksames menschenrechtliches Risikomanagementsystem zu etablieren, auch wenn dies eine Kostenlast darstellt. Aktuelle Entwicklungen im Bereich unternehmerischer Verantwortung für ihre Liefer- und Wertschöpfungskette führen auch zu einem Zustand der Rechtsunsicherheit für Unternehmen. Aktuelle Rechtsfälle (siehe Kasten unten) und Rechtsreformen in Europa zeigen, dass unklar ist, inwiefern Unternehmen eine Haftung treffen kann. Dazu braucht es eine verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht für Unternehmen, auch entlang ihrer Liefer- und Wertschöpfungsketten.

Der Fall KIK/Ali Enterprises

Bei der Brandkatastrophe in der Textilfabrik Ali Enterprises in Karachi (Pakistan) starben 260 Mitarbeiter/innen. Ein Gericht in Dortmund muss über Entschädigungsforderungen von Überlebenden und Hinterbliebenen an den deutschen Textildiscounter KiK entscheiden.

Mit Spannung wird momentan der Ausgang einer in Deutschland gegen KIK Textil und Non Food GmbH eingebrachten Klage im Zusammenhang mit der Brandkatastrophe in der Textilfabrik Ali Enterprises in Karachi (Pakistan) erwartet, bei der 260 Mitarbeiter/innen eines pakistanischen Zulieferers von KIK am 11. September 2012 starben und 32 Menschen verletzt wurden. Hauptabnehmer des Unternehmens war der deutsche Textildiscounter KIK. „Vier Betroffene des Brandes reichten am 13. März 2015 beim Landgericht Dortmund Klage auf Schadensersatz gegen KiK ein. Muhammad Hanif, Muhammad Jabbir, Abdul Aziz Khan Yousuf Zai und Saeeda Khatoon gehören zur Selbstorganisation der Betroffenen, der Baldia Factory Fire Affectees Association, und fordern je 30.000 Euro Schmerzensgeld."[97] Am 30. August 2016 erklärte sich das Dortmunder Landgericht für zuständig. In der Klagebegründung werden zur Auslegung der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungspflicht die unverbindlichen UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte herangezogen. Es ist allerdings rechtsunsicher, ob das Gericht der modernen Auslegung menschenrechtlicher Sorgfaltsprüfungspflichten folgen wird.[98]

Foto: Clean Clothes Campaign

Auf völkerrechtlicher Ebene kann eine solche Pflicht nicht einfach etabliert werden, da Unternehmen nicht als Völkerrechtssubjekte berechtigt und verpflichtet werden können. Es gibt auch derzeit kein rechtsverbindliches völkerrechtliches Instrument, das eine solche Sorgfaltspflicht vorsieht. Das Völkerstrafrecht bindet in erster Linie Staaten und dies auch nur für sehr schwere Menschenrechtsverletzungen, die den quantitativ größeren Teil von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen beim Rohstoffabbau nicht abdecken.[99]

Darüber hinaus gibt es nationale Haftungsmechanismen. Zum einen können Unternehmen im Gastland zur Rechenschaft gezogen werden. Problematisch ist dieser Zugang, wenn die Rechtslage unterhalb der europäischen Menschenrechtsstandards liegt und daher die nationale Regulierung einen geringeren Opferschutz vorsieht. Auf

97 ECCHR (2016): Der Preis der Katastrophen in der Textilindustrie Südasiens. Pressemitteilung. https://www.ecchr.eu/de/unsere-themen/wirtschaft-und-menschenrechte/arbeitsbedingungen-in-suedasien/pakistan-kik.html

98 Ibid.

99 Saage-Maß, Miriam (2009): Transnationale Unternehmen im nationalen und internationalen Recht. In: Zeitschrift für Menschenrechte, 2/2009. S. 107. http://www.zeitschriftfuermenschenrechte.de/abstracts/zfmr_2009-2_abstract_Saage-Maass.pdf

Haftung und deren Durchsetzung im Gastland?

der anderen Seite liegt das Problem oft an der effektiven Rechtsdurchsetzung. Mangelnde Rechtsstaatlichkeit und schwach entwickelte zivilgesellschaftliche Strukturen verwehren es Opfern, Rechtsschutz im Gastland zu bekommen.

Deshalb sind Haftungsmechanismen im Heimatstaat der Unternehmen für einen universellen Menschenrechtsschutz unabdingbar.

Verbandsverantwortlichkeitsgesetz

Neben der individuellen Strafbarkeit von Entscheidungsträgerinnen/Entscheidungsträgern kennt das österreichische Recht mit dem Verbandsverantwortlichkeitsgesetz (VbVG) auch die strafrechtliche Verantwortung von Unternehmen. Danach haben Unternehmen Organisations- und Aufsichtspflichten gegenüber den Personen, denen sie Entscheidungen übertragen. Unklar ist jedoch, inwiefern diese Verantwortung auch außerhalb des Landes gilt, in der das Unternehmen seinen Sitz hat (sog. Extraterritoriale Verpflichtungen).[100] Diese Rechtsunsicherheit ist sicherlich ein Grund, warum bislang kein Fall mit Auslandsbezug nach dem Verbandsverantwortlichkeitsgesetz anhängig gemacht wurde. Im Übrigen gibt es eine Deckelung der Geldbuße, so dass die Sanktionshöhe derzeit wenig abschreckend ist.[101] Insgesamt fristet das Gesetz ein Schattendasein: Von 45 Strafanträgen kamen bloß 25 zu einer gerichtlichen Entscheidung, wovon die Hälfte durch Freispruch endete.[102]

Auch zivilrechtliche Klagen von Opfern gegen europäische Unternehmen in Europa sind hinsichtlich ihrer Durchsetzungskraft streng limitiert:

"Corporate Veil" als Hindernis für zivilrechtliche Klagen

Komplexe Unternehmensstrukturen und -beziehungen erweisen sich bei Menschenrechtsverletzungen (in außereuropäischen Ländern) als besonders problematisch: Unternehmen agieren via Tochter- oder Zulieferunternehmen, die juristisch eigenständige Personen und damit grundsätzlich von einer Haftung der zumindest formell unabhängigen wirtschaftlichen Entitäten ausgeschlossen sind.[103]

Zuständigkeit von Gerichten

Im Falle der Klageerhebung stellt sich zunächst die Frage der Zuständigkeit europäischer Gerichte. Dies ist im internationalen Privatrecht geregelt.[104] Im Falle eines europäischen Unternehmens ist also die Zuständigkeit des europäischen Sitzlandes gegeben, im Falle der Verantwortung eines zum Beispiel dominant kontrollierten Bergbauunternehmen außerhalb Europas nicht. Damit ist den Opfern von Konflikten ein Rechtsschutz in Europa verwehrt. Diese Lücke gilt es zu schließen, indem zum Beispiel eine Notzuständigkeit eingeführt wird, um sich für Verfahren zuständig zu erklären, die im Ausland nicht möglich oder unzumutbar sind.[105]

Shells Öllecks im Südosten Nigerias

2005 bis 2007 wurden die Dörfer Goi, Oruma und Ikot Ada Udo im Südosten Nigerias durch Öllecks von Pipelines verseucht und die Lebensgrundlage der Bewohner/innen auf Dauer zerstört. Die Pipelines wurden von Shell Nigeria betrieben, einem hundertprozentigen Tochterunternehmen von Shell Netherlands. Nigerianische Bäuerinnen und Bauer und Fischer/innen klagten in den Niederlanden gegen das Mutterunternehmen Shell Netherlands und das Tochterunternehmen Shell Nigeria auf Beseitigung der Schäden und Entschädigung. Das niederländische Gericht wies die Klage der Nigerianer/in-

100 Bueno, Nicolas/Scheidt, Sophie (2015): Die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf die Einhaltung von Menschenrechten bei Auslandsaktivitäten. NeSoVe. S. 17.

101 NeSoVe (2016): Menschenrechte ohne Grenzen: Menschenrechtliche Unternehmensverantwortung bei Auslandsaktivitäten – eine Einführung. S. 16. http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/BroschuereNeSoWe_sc.pdf

102 Fuchs, Walter/Kreissl, Reinhard/Pilgram, Arno/Stangl, Wolfgang (2010): Generalpräventive Wirksamkeit, Praxis und Anwendungsprobleme des Verbandsverantwortlichkeitsgesetzes (VbVG). Eine Evaluierungsstudie. Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie. S. 4. https://www.irks.at/assets/irks/Publikationen/Forschungsbericht/irks_vbvg_bericht.pdf

103 Kaufmann, Marieta (2016): Menschenrechtliche Unternehmensverantwortung in der Liefer- und Wertschöpfungskette: juristische Möglichkeiten. In: Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift WISO, WISO 2/2016. S. 55.

104 Die Brüssel-Ia-Verordnung sieht vor, dass Verfahren in Zivil- und Handelsrechtsangelegenheiten vor einem Gericht im Land des Beklagten zu verhandeln sind.

105 NeSoVe (2016): Menschenrechte ohne Grenzen: Menschenrechtliche Unternehmensverantwortung bei Auslandsaktivitäten – eine Einführung. S. 18. http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/BroschuereNeSoWe_sc.pdf

nen wegen der Verseuchung ihrer Dörfer und damit Zerstörung ihrer Lebensgrundlage in drei von vier Fällen zurück. Für den Schaden sei allein Shell Nigeria verantwortlich und nicht der britisch-niederländische Mutterkonzern, befand das Zivilgericht in Den Haag im Jänner 2013.[106]

Anwendbares Recht

Auch die Frage des anwendbaren Rechts ist problematisch. Denn laut EU-Recht[107] ist in der Regel das Recht des Landes anwendbar, in dem der Schaden eingetreten ist, also des Gastlands. Zivilgesellschaftliche Organisationen fordern schon lange, dass Opfern von Menschenrechtsverletzungen ein Wahlrecht hinsichtlich des anwendbaren Rechts zustehen soll, wie es für Opfer von Umweltschädigungen bereits vorgesehen ist.[108]

Verkehrssicherungspflichten und Sorgfaltspflichten von Unternehmen im österreichischen Zivilrecht

Schließlich ist es sehr unsicher, inwiefern Unternehmen für Auslandsaktivitäten eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht zukommt, erst recht, wenn sie indirekt agieren. Das österreichische Zivilrecht kennt Verkehrssicherungspflichten und Sorgfaltspflichten von Unternehmen. So befürwortet das österreichische Zivilrecht zum Beispiel die Verantwortung von beauftragenden Unternehmen für Drittschädigungen von Subunternehmen, wenn nachgewiesen werden kann, dass sich das Unternehmen einer untüchtigen oder wissentlich einer gefährlichen Person bedient hat.[109] Menschenrechtsfälle mit Auslandsbezug sind jedoch bis dato nicht entschieden worden.[110] Inwiefern Soft-Law Bestimmungen zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten wie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zur Konkretisierung allgemeiner Verkehrssicherungspflichten herangezogen werden können, ist rechtsunsicher. Zivilgesellschaftliche Organisationen empfehlen eine rechtlich normierte Klarstellung, dass menschenrechtliche Sorgfaltspflichten auch für indirekte Unternehmensaktivitäten im Ausland bestehen.[111] Die Implementierung solcher Konkretisierungen könnten im Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch, im Aktiengesetz oder im Unternehmensgesetzbuch eingeführt werden.[112]

ECCHR fordert daher, die Kostenentscheidung dahingehend anzupassen, dass Richter/innen mit Rücksicht auf die finanziellen Mittel der Parteien entscheiden.[113]

Zusammenfassung

Hinsichtlich der Haftungsmechanismen bei Menschenrechtsverletzungen durch österreichische Unternehmen im Ausland kann konstatiert werden, dass es derzeit kein kohärentes Rechtssystem mit befriedigenden Ergebnissen für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen gibt. Der Rechtsschutz in den Gastländern stellt die Opfer oft vor unüberwindbare rechtliche und faktische Probleme. Komplexe Unternehmensbeziehungen und -strukturen machen den Rechtsschutz in Europa schwer navigierbar. Wer jedoch beteiligt ist an unverantwortlichem Verhalten und dabei Menschen schädigt, soll sich dafür vor Gericht verantworten müssen. Kleine rechtliche Anpassungen können den Opferschutz drastisch verbessern und auch präventiv wirken: Unternehmen erhalten so einen wirksamen Anreiz für sozial verantwortliches Handeln auch entlang der Liefer- und Wertschöpfungsketten.

106 Frankfurter Allgemeine Zeitung (2013): Gericht weist nigerianische Klage gegen Shell ab. http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/afrika/den-haag-gericht-weist-nigerianische-klage-gegen-shell-ab-12044656.html

107 Rom-II-Verordnung über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht.

108 Vgl. Art. 7 Verordnung (EG) Nr. 864/2007 (Rom-II-Verordnung).

109 OGH Urteil v. 11.06.1991 5 Ob 521/91.

110 Bueno, Nicolas/Scheidt, Sophie (2015): Die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf die Einhaltung von Menschenrechten bei Auslandsaktivitäten. NeSoVe. S. 10.

111 Kaufmann, Marieta (2016): Menschenrechtliche Unternehmensverantwortung in der Liefer- und Wertschöpfungskette: juristische Möglichkeiten. In: Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift WISO, WISO 2/2016. S. 58.

112 Bueno/Scheidt 2015, Seiten 6, 8, 10f.

113 Bueno, Nicolas (2014): Menschen.Rechte.Wirschaft: Rechtsgutachten zum Menschenrechtsschutz bei Auslandsaktivitäten österreichischer Unternehmen. NeSoVe. S. 33.

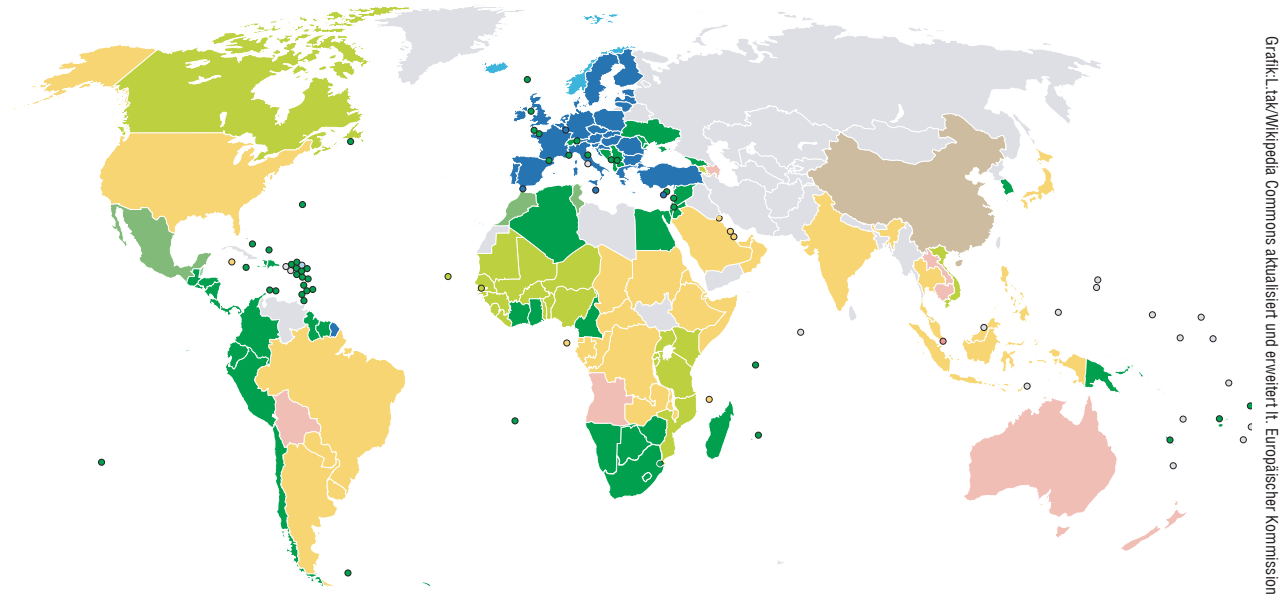
Kapitel 3:
Menschenrechte in der Handelspolitik

3. Menschenrechte in der Handelspolitik

3.1 Grundsätzliche Fragen zu Menschenrechten und Handelspolitik

Der Handel mit Gütern und Dienstleistungen ist in den letzten Jahrzehnten stark gestiegen. Auch wenn sich Handelsströme in den letzten beiden Jahrzehnten verlagert haben und Schwellenländer – insbesondere China – zunehmend an Bedeutung gewinnen, zählt die EU immer noch zu den wichtigsten Handelspartnern von Ländern des globalen Südens. Handelspolitik und – seit dem Vertrag von Lissabon 2009 – auch Investitionspolitik fallen in die Zuständigkeit der EU, d.h. die EU tritt in diesen Bereichen als Akteurin und Verhandlungspartnerin nach außen auf. Insbesondere in den letzten Jahren hat die EU mit zahlreichen Ländern oder Regionen Freihandels- und Investitionsabkommen verhandelt bzw. bereits abgeschlossen. Der „diskriminierungsfreie" Zugang zu Rohstoffen für die europäische Industrie, also etwa das Verbot von Exportbeschränkungen, wird in diesen Abkommen zu einem immer wichtigeren Element.

Übersicht über aktive und in Verhandlung befindliche Freihandels- und Investitionsabkommen der Europäischen Union



Grafik: Lak/Wikipedia Commons aktualisiert und erweitert lt. Europäischer Kommission

- Europäische Union und Zollunion (Andorra, Monaco, San Marino, Türkei)
- Europäischer Wirtschaftsraum (Norwegen, Island, Liechtenstein)
- Präferenzielles Handelsabkommen in Kraft (FTA, EPA, DCFTA)
- Präferenzielles Handelsabkommen in Verabschiedungs-/Ratifizierungsphase
- Präferenzielles Handelsabkommen in Verhandlung
- Potential für eine Freihandelspartnerschaft
- Eigenständiges Investitionsabkommen in Verhandlung
- Präferenzielles Abkommen in Überarbeitung/Neuverhandlung

Handelsabkommen und Menschenrechte stehen in einem Spannungsfeld zueinander. Simon Walker[114] identifiziert verschiedene Arten von Auswirkungen, die Handelsabkommen auf Menschenrechte haben können: Während Handelsabkommen einerseits zu einer Wohlstands- und Einkommenssteigerung beitragen können und damit die Umsetzung von Menschenrechten in einem Land potentiell erleichtern, können sie andererseits den Politikspielraum für die Umsetzung von Menschenrechten einschränken oder durch gestiegenen Wettbewerb zu einem Wettlauf nach unten führen, etwa bei Sozial- und

114 Walker, Simon (2009): The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements. School of Human Rights Research Series, Vol. 35.

Umweltstandards. Gerade der Abbau und Handel von Rohstoffen hat oft negative menschenrechtliche Auswirkungen, wie etwa Kinderarbeit, Zwangsvertreibungen, Verschmutzung von Land und Wasser oder die Verletzung von Arbeits- und Gewerkschaftsrechten.

Es ist daher umso wichtiger, dass die Einhaltung von Menschenrechten nicht nur als Lippenbekenntnis, sondern als durchsetzbare Verpflichtung Teil der EU-Handels- und Investitionspolitik wird. Aktuell sehen hier viele Expertinnen und Experten Verbesserungsbedarf. Dieses Kapitel beschreibt wesentliche Vorgaben und Instrumente zur Umsetzung von Menschenrechten in der EU Handels-und Investitionspolitik und präsentiert verschiedene Reformvorschläge.

3.2 Eckpfeiler und Instrumente zur Umsetzung von Menschenrechten in der EU-Handelspolitik

Allgemeines

Förderung von Menschenrechten als Ziel der EU-Außen- und Handelspolitik

Der Respekt und die Förderung von Menschenrechten ist seit dem Vertrag von Lissabon 2009 ein erklärtes Ziel der EU-Außen- und Handelspolitik. Der Vertrag legt fest, dass die Union in ihren Außenbeziehungen Menschenrechte zu respektieren und zu fördern hat. Er erklärt die Grundrechtscharta der EU außerdem zu Primärrecht. Der Vertrag sieht auch den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention vor.[115, 116] Alle EU-Mitgliedstaaten haben zudem die wesentlichen Menschenrechtsabkommen ratifiziert und sind zur Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte in all ihren Politikfeldern verpflichtet. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte[117] fordern Staaten u.a. auf, keine Handels- und Investitionsabkommen abzuschließen, die den nationalen Politikspielraum für den Respekt, den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte einschränken (Prinzip 9). Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) bekräftigte im Juni 2017 erneut, dass die Vertragsstaaten auf den Abschluss von Handels- und Investitionsverträgen verzichten sollen, wenn daraus Konflikte mit Verpflichtungen aus dem CESCR-Pakt erwachsen können und Staaten daran gehindert werden könnten, ihre Menschenrechtsverpflichtungen wahrzunehmen.[118]

UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR)

Zur Umsetzung dieser Verpflichtungen sind auf EU-Ebene unterschiedliche Strategien und Instrumente entwickelt worden. Zu den wichtigsten Instrumenten zählen die Integration von Menschenrechtsklauseln in bilaterale Handels- und Kooperationsabkommen, die Verwendung von Menschenrechtskriterien im Allgemeinen Präferenzsystem und die Integration von Menschenrechten in Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen. Diese werden in der Folge behandelt.

Menschenrechtsklauseln in EU-Handelsabkommen

EU-Handelsabkommen beziehen sich zumeist auf die allgemeinen Ausnahmen des Artikels XX des GATT-Abkommens[119], welches 1994 in WTO-Verträge übernommen wurde. Dieser Artikel erlaubt Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Moral, der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, zum Schutz der erschöpfli-

115 Bartels, Lorand (2014): A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements. S. 15.

116 Bis dato wurde diese Verpflichtung noch nicht umgesetzt – vgl. Mührel, Jasper (2017): Accessio, quo vadis? Die Verpflichtung der Europäischen Union zum Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention besteht weiterhin. http://ifair.eu/de/accessio-quo-vadis/

117 United Nations (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights. New York/Geneva.

118 CESCR (2017): General Comment No. 24 on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities, 23.6.2017, E/C.12/GC/24, Paragraph 29.

119 WTO (1994): General Agreement on Tariffs and Trade 1994. Article XX. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm

chen natürlichen Ressourcen, oder Maßnahmen, die sich auf Produkte aus Gefängnisarbeit beziehen. Mit Ausnahme des Bezugs auf die Gefängnisarbeit enthält der Artikel jedoch keine Verweise auf Menschen- oder Arbeitsrechte.

Geschichte von Menschenrechtsklauseln in Handels- und Kooperationsabkommen der EU

Die Diskussion über die Integration von Menschenrechtsklauseln in EU-Handels- und Kooperationsabkommen startete Ende der 1970er Jahre, als die EU damit konfrontiert war, dass von ihr unterstützte Staaten schwere Menschenrechtsverletzungen begingen.[120] Es sollte allerdings noch zehn Jahre dauern, bis Menschenrechtsklauseln in ein EU-Kooperationsabkommen aufgenommen wurden: Die 1989 verabschiedete Lomé IV-Konvention enthält erstmals einen Verweis auf die „Achtung und die Förderung der Menschenrechte". Die ersten EU Handels- bzw. Kooperationsabkommen, die Menschenrechte explizit als ein „wesentliches Element" (*essential element*) verankern, wurden mit lateinamerikanischen Ländern ab Anfang der 1990er Jahre abgeschlossen (u.a. Argentinien, Brasilien, Chile). Aktuell sind Menschenrechtsklauseln in unterschiedlichen Varianten in mehr als 100 Handels- und Kooperationsabkommen der EU enthalten.[121]

Ein wesentlicher Faktor für die Wirksamkeit dieser Klauseln ist, ob sie die Möglichkeit von Sanktionen vorsehen, in Form von „angemessenen Maßnahmen" (*appropriate measures*), falls eine Partei gegen Menschenrechte oder demokratische Prinzipien verstößt.[122] Die bisher weitreichendste Menschenrechtsklausel wurde im Jahr 2000 in das Cotonou-Abkommen integriert. Sie enthält neben den *essential elements* und *appropriate measures* Klauseln auch einen eigenen internen Konsultationsmechanismus.[123]

Die EU hat die Menschenrechtsklauseln bisher sehr eng ausgelegt und vor allem in einem politischen Kontext verwendet, indem sie etwa Hilfsleistungen für Länder zurücknahm, in denen ein Staatsstreich stattgefunden hatte oder es Wahlunregelmäßigkeiten gab.[124] Zudem sind die Hürden für die Anwendung von Sanktionen im Rahmen der Menschenrechtsklauseln im Allgemeinen hoch; es sollen v.a. Maßnahmen getroffen werden, die das Abkommen „am wenigsten beeinträchtigen". Die Aussetzung von Präferenzen im Handelsbereich ist dabei nur eine Möglichkeit von mehreren, teils deutlich weicheren Maßnahmen.[125]
Bei der Diskussion um die Anwendung und Wirksamkeit von Menschenrechtsklauseln müssen zwei Ebenen unterschieden werden:

1. Wie können Handels- und Kooperationsabkommen dazu genützt werden, die Achtung und Umsetzung von Menschenrechten in einem Partnerland zu befördern?

2. Wie können die Klauseln dazu beitragen, zu verhindern, dass die Handelsabkommen selbst Menschenrechte verletzen?

Aktuell beziehen sich die Menschenrechtsklauseln in EU-Handelsabkommen auf die erste Ebene, also auf Menschenrechtsverletzungen, die in einem Land vorkommen, und auf handelspolitische Sanktionen, mithilfe derer Druck auf die jeweili-

120 Bartels, Lorand (2014): A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements. S. 12

121 Hilbig, Sven (2015): Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Menschenrechte und Handelspolitik" im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages am 30. September 2015.

122 Fritz, Thomas (2017): Menschenrechte als uneingelöstes Versprechen: Nachhaltigkeit, Arbeits- und Sozialstandards in EU-Handelsabkommen.

123 Bartels, Lorand (2017): Human rights provisions in Economic Partnership Agreements in light of the expiry of the Cotonou Agreement in 2020. European Parliament EP/EXPO/B/DEVE/FWC/2013-08/Lot5/11.; Hilbig, Sven (2015): Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Menschenrechte und Handelspolitik" im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages am 30. September 2015.

124 Fritz, Thomas (2017): Menschenrechte als uneingelöstes Versprechen: Nachhaltigkeit, Arbeits- und Sozialstandards in EU-Handelsabkommen.

125 Paasch, Armin (2015): Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Menschenrechte und Handelspolitik" im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages am 30. September 2015.

gen Regierungen ausgeübt werden kann. Laut Bartels[126] gibt es diesbezüglich zwar Nachbesserungsbedarf, aber im Grunde seien die aktuellen Klauseln adäquat, um diese Funktion zu erfüllen.

Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen, die von Handelsabkommen selbst verursacht werden

Der wesentliche Schwachpunkt der aktuellen Menschenrechtsklauseln liegt jedoch bei der zweiten Ebene: Die Klauseln zielen nicht darauf ab, zu verhindern, dass Bestimmungen des Handelsabkommens selbst zu Menschenrechtsverletzungen führen.[127] Erfahrungen zeigen aber, dass manche dieser Bestimmungen es Staaten erschweren können, ihren Menschrechtsverpflichtungen nachzukommen. Wenn Handelsabkommen Staaten zum Beispiel verbieten, Einfuhrzölle auf direkt oder indirekt subventionierte Produkte zu erheben, kann dies dazu führen, dass heimische Kleinproduzenten aus dem Markt gedrängt werden, ihre Einkommensgrundlage verlieren und ihr Recht auf Nahrung verletzt wird. Expertinnen und Experten schlagen daher eine Reform und Erweiterung dieser Klauseln vor, um zu verhindern, dass Handelsabkommen selbst die Spielräume von Staaten einschränken, Menschenrechte zu verwirklichen. Diese Vorschläge werden im Kapitel 4.3 diskutiert.

Menschenrechte im Allgemeinen Präferenzsystem

Die EU gewährt seit den 1970er-Jahren Ländern des Globalen Südens einseitige Handelspräferenzen unter ihrem Allgemeinen Präferenzsystem (APS). Die Einführung des Systems ist auf eine Initiative der UNCTAD zurückzuführen mit dem Ziel, Ländern des Globalen Südens zu helfen, Wachstumsraten und Exporteinnahmen zu steigern und Industrialisierung zu fördern.[128] Handelspräferenzen können für diese Länder von großem Nutzen sein, da sie Zugang zu einem wichtigen Markt gewähren ohne gleichzeitig zur Öffnung der heimischen Wirtschaft zu verpflichten. Erfahrungen aus vielen Jahrzehnten von Handelspräferenzen etwa zwischen der EU und einigen Staaten Afrikas zeigen jedoch, dass diese allein nicht ausreichen, um zu wirtschaftlicher Entwicklung und symmetrischen Handelsbeziehungen zu führen.

Standardsystem, erweitertes System (APS+), und Everything but Arms (EBA)

Seit 2014 besteht das Allgemeine Präferenzsystem aus drei Varianten: dem Standardsystem, dem erweiterten System (APS+), und der Initiative Everything but Arms (EBA). Während das Standard-APS 18 Ländern Zollsenkungen auf bestimmte Güter einräumt, gewährt das erweiterte System APS+ neun[129] als „besonders verwundbar" eingestuften Ländern Zollfreiheit auf dieselben Produkte. EBA gewährt jenen 49 Ländern, die von der UNO als *Least Developed Countries* (LDCs) eingestuft werden, zoll- und quotenfreien Zugang für alle Produkte außer Waffen und Munition.[130] Für alle APS-Varianten gilt, dass die Handelspräferenzen bei „ernsthaften und systematischen Verstößen" gegen eine oder mehrere von 15 menschen- und arbeitsrechtlichen Konventionen ganz oder teilweise ausgesetzt werden können. Neben den acht Kernarbeitsnormen sind dies der Zivil- und Sozialpakt der UN sowie die Konventionen gegen Völkermord, Rassismus, Diskriminierung, Folter und für Kinderrechte.[131] Die Länder, die unter APS+ fallen, müssen als Bedingung für

126 Bartels, Lorand (2014): A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements. S. 14.

127 Bartels, Lorand (2014): A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements. ; Hilbig, Sven (2015): Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Menschenrechte und Handelspolitik" im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages am 30. September 2015.

128 UNCTAD (o.D.): About GSP. http://unctad.org/en/Pages/DITC/GSP/About-GSP.aspx

129 Fünf Länder sind 2016 augeschieden (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panama und Peru). Die Handelsbeziehungen mit diesen Ländern unterliegen nun zwei reziproken Handelsverträgen, dem EU-Assoziationsabkommen mit Zentralamerika und dem EU-Handelsabkommen mit Kolumbien und Peru (Fritz 2017). Aktuell teilnehmende Länder an GSP +: Cape Verde, Armenia, Kyrgyzstan, Mongolia, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Bolivia, Paraguay.

130 Europäische Kommission (o.D.): Generalised Scheme of Preferences (GSP). http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/

131 Fritz, Thomas (2017): Menschenrechte als uneingelöstes Versprechen: Nachhaltigkeit, Arbeits- und Sozialstandards in EU-Handelsabkommen.

die Zollfreiheit zusätzlich zu den menschen- und arbeitsrechtlichen Konventionen noch 12 internationale Abkommen zum Umweltschutz und zur guten Regierungsführung ratifizieren und bis zur Revision des GSP 2012 auch „effektiv umsetzen". Dieser Passus ist 2012 abgeschwächt worden.[132] Die EU-Kommission bezeichnet das APS+ als ihr „Flaggschiff"-Instrument zur Förderung von Nachhaltigkeit und guter Regierungsführung in Ländern des Globalen Südens.[133] Aktuell fallen unter GSP+ immer noch etliche Länder, in denen der Abbau von extraktiven Rohstoffen eine zentrale Rolle spielt, wie etwa die Mongolei, Philippinen oder Bolivien.

Menschenrechte in Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen

Sustainability Impact Assessments (SIAs)

Die EU-Kommission lässt seit 1999 während allen Handelsverhandlungen Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen (*Sustainability Impact Assessments* – SIAs) durchführen. Diese sollen die Kommission über mögliche wirtschaftliche, soziale, ökologische Auswirkungen der Verhandlungen informieren und dabei unterstützen, adäquate Politiken zu formulieren.[134] Seit 1999 wurden 26 SIAs abgeschlossen.[135]

In den vergangenen Jahren gab es u.a. von Menschenrechtsexpertinnen und -experten immer wieder Kritik an den SIAs. Ein Kritikpunkt ist, dass die Empfehlungen für die EU-Kommission nicht bindend sind. Wenn etwa die Kompensation von bestimmten Bevölkerungsgruppen, die von einem Abkommen negativ betroffen sind, empfohlen wird, muss dies nicht umgesetzt werden.[136] Des Weiteren wird kritisiert, dass die SIAs die Menschenrechtsdimension nicht adäquat berücksichtigen und besondere Herausforderungen von vielen Ländern des Globalen Südens, wie etwa hohe Arbeitslosigkeit, die Verwundbarkeit des kleinbäuerlichen Sektors oder fehlende Diversifizierung der Wirtschaft nicht in den Blick nehmen.[137] In diesem Zusammenhang wurden immer wieder Forderungen nach eigenen *Human Rights Impact Assessments* (HRIAs) von Handelsabkommen laut. Im Jahr 2011 präsentierte der damalige UN-Sonderberichterstatter Olivier de Schutter Leitprinzipien für HRIAs von Handels- und Investitionsabkommen. In der Folge hat die EU begonnen, Menschenrechte in die neue Generation von Impact Assessments (IAs, SIAs, Ex-Post Evaluations) aufzunehmen.[138] 2016 wurde das SIA-Handbuch überarbeitet und Menschenrechte als fixes Kriterium aufgenommen.[139] Allerdings werden die SIAs auch weiterhin erst nach der Verabschiedung des Verhandlungsmandats und nach Beginn der Verhandlungen erstellt, so dass diese durch die SIAs kaum mehr zu beeinflussen sind.[140]

Human Rights Impact Assessments (HRIAs)

132 Herre, Thomas/Paasch, Armin (2017): Human Rights and the Human Rights Clause of the EU's Generalized Scheme of Preferences. Evaluation and Suggestions for Improvement.

133 Nur in drei Fällen kam es bisher zur Aussetzung von APS Präferenzen: (a) Myanmar verlor 1997 den APS-Zugang aufgrund von Zwangsarbeit während der Militärdiktatur(b) 2007 erfolgte ein Ausschluss von Weißrussland aus dem APS aufgrund von Arbeitsrechtsverletzungen. (c) Sri Lanka verlor 2010 APS+-Präferenzen aufgrund von Menschenrechtsverletzungen beim Kampf der Regierung gegen die Rebellen und wurde zu APS herabgestuft (Fritz 2017).

134 Europäische Kommission (o.D.): Sustainability Impact Assessments. http://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/sustainability-impact-assessments/index_en.htm

135 Seit 2011 führt die Kommission zusätzlich noch vor der Aufnahme von Handelsverhandlungen „Impact Assessments" (IAs) durch, um zu entscheiden, ob und in welcher Form Verhandlungen aufgenommen werden sollen. Die IAs beinhalten mögliche ökonomische, ökologische, soziale – und wo relevant – auch menschenrechtliche Auswirkungen zukünftiger Abkommen oder Strategien. Seit 2011 wurden 14 SIAs abgeschlossen. Darüber hinaus hat die EU seit 2005 16 Ex-Post Evaluierungen durchgeführt um mögliche unintendierte Folgen der Abkommen zu identifizieren.

136 Baxewanos, Fabiane /Raza, Werner, Human Rights Impact Assessments as a New Tool for Development Policy? ÖFSE Working Paper 37 (2013).

137 Buergi Bonanomi, Elisabeth (2014): EU Trade Agreements and Their Impacts on Human Rights.

138 Ibid.; Europäische Kommission (o.D.): Sustainability Impact Assessments. http://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/sustainability-impact-assessments/index_en.htm

139 Europäische Kommission (2016): Handbook for Trade Sustainability Impact Assessment, 2nd edition.

140 Paasch, Armin (2015): Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Menschenrechte und Handelspolitik" im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages am 30. September 2015.

3.3 Verbesserungsvorschläge für besseren Menschenrechtsschutz in der EU-Handelspolitik

Die zunehmende Integration von Menschenrechtsaspekten in die EU-Handelspolitik kann als Potential gesehen werden, die entwicklungspolitische Kohärenz der EU-Handelspolitik zu verbessern. In der Realität sind die Instrumente jedoch nur schwach und unverbindlich ausgestaltet und werden nicht konsequent umgesetzt.[141] Dazu kommt, dass Menschenrechtsklauseln aktuell zwar als Hebel gesehen werden, um die Achtung von Menschenrechten in Partnerländern zu fördern, jedoch nicht um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, die durch Handels- oder Investitionsabkommen selbst verursacht werden.

Um aktuelle Defizite auszugleichen und umfassenden Schutz und Förderung von Menschenrechten durch EU-Handelspolitik voranzubringen, werden von Expertinnen und Experten verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen. Im Grunde lassen sich die Maßnahmen auf drei Ebenen zusammenfassen: Eine Verbesserung und Priorisierung der Menschenrechtsklauseln, wirksame Folgeabschätzungen, sowie Beschwerdemechanismen inkl. höherer Transparenz und der Konsultation der betroffenen Akteure:

In einer vom Dachverband katholischer Entwicklungsorganisationen CIDSE in Auftrag gegebenen Studie schlägt Prof. Dr. Markus Krajewski Modell–Bestimmungen vor, wie ein Vorrang von Menschenrechten über Handels– und Investitionsabkommen sichergestellt werden könnte.

Cover: CISDE

Verbesserung und Priorisierung der Menschenrechtsklauseln:

- Um Menschenrechten den Vorrang vor anderen Bestimmungen zu garantieren, ist dies explizit so festzulegen. Bisher hat die Verabschiedung der UN-Leitprinzipien nicht zu einer Änderung der Inhalte von Handelsabkommen geführt. Krajewski[142] schlägt deshalb vor, in ein künftiges UN-Menschenrechtsabkommen zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen eine spezielle *Supremacy Clause* aufzunehmen, die diesen Prinzipien sowie idealerweise auch anderen Menschenrechtsabkommen klar den Vorrang vor den Bestimmungen von Handels- und Investitionsabkommen gibt.[143]
- Des Weiteren sollten auch in die Handels- und Investitionsabkommen selbst wirksame menschenrechtliche Ausnahmeklauseln eingeführt werden. Dabei sollte u.a. explizit festgehalten werden, dass die Bestimmungen des Abkommens nicht so ausgelegt werden dürfen, dass sie die Parteien daran hindern, die Menschenrechte im In- und Ausland zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.[144] Eine zusätzliche Revisionsklausel sollte die Staaten verpflichten, nach Ratifizierung von Handelsabkommen regelmäßig menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchzuführen und menschenrechtlich problematische Handelsbestimmungen zu entfernen oder zu modifizieren.
- Explizite Verweise auf die Menschenrechte in den Bestimmungen zu Schiedsgerichten sollten sicherstellen, dass die Menschenrechte bei den Entscheidungen dieser Organe gebührend berücksichtigt werden. Es fordern aber auch

141 Ibid.

142 Krajewski, Markus (2017): Ensuring the Primacy of Human Rights in Trade and Investment Policies: Model Clauses for a UN Treaty on Transnational Corporations, other Business and Human Rights. CIDSE Private Sector Group. S. 25.

143 Im Vorbereitungsdokument für die 3. Sitzung der UNO-Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines verbindlichen internationalen Abkommens zu TNCs und Menschenrechten ist der Vorrang von Menschenrechten über Handels- und Investitionsabkommen enthalten. UNHCR (2017): Elements for the draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights. Resolution A/HRC/RES/26/9 http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/LegallyBindingInstrumentTNCs_OBEs.pdf

144 Bartels, Lorand (2014): A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements.

viele Expertinnen und Experten und NGOs, dass Schiedsgerichte kein Teil von zukünftigen Investitionsschutzabkommen sein sollten, da sie ausländischen Investorinnen und Investoren Privilegien gegenüber allen anderen Akteurinnen und Akteure einräumen.[145]

Wirksame menschenrechtliche Folgenabschätzungen:

- Damit die Erkenntnisse aus SIA in den Verhandlungen ausreichend berücksichtigt werden können, sollten diese künftig vor Verhandlungsbeginn durchgeführt werden und als zusätzliche Grundlage für die Erteilung der Handelsmandate dienen. In die Diskussion der Handelsmandate müsste das Europäische Parlament überdies stärker eingebunden werden.
- Erweiterte SIAs bzw. HRIAs sollten sowohl vor, als auch während und am Ende der Verhandlungen durchgeführt werden; Spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens sollte eine menschenrechtliche Folgenabschätzung durch eine unabhängige Institution durchgeführt werden und auf dieser Grundlage Änderungen problematischer Bestimmungen implementiert werden.[146]

Mehr Transparenz, Konsultation der & Beschwerdemechanismen für betroffene Akteurinnen und Akteure:

- Um die Positionen der Vertragsparteien von Handelsabkommen auf Menschenrechtskonformität zu überprüfen, wird vorgeschlagen, ein permanentes Menschenrechtskomitee einzurichten und die bestehenden zivilgesellschaftlichen Beratungsgremien, die es in neueren Freihandelsverträgen gibt, mit genügend Ressourcen auszustatten, um deren Handlungsmöglichkeiten zu erweitern.
- APS-System: Um Grauzonen zu vermeiden, sollten die Klauseln für Menschenrechtsschutz und Aberkennung geschärft werden; unabhängige Menschenrechtsüberprüfungen sollten eingeführt und die Rolle des Europäischen Parlaments sollte gestärkt werden.[147]
- Ein Mechanismus für zivilgesellschaftliche Beschwerden, mit Hilfe dessen Untersuchungen der Europäischen Kommission hinsichtlich möglicher Menschenrechtsprobleme im Zuge der Vertragsumsetzung initiiert werden könnten, sollte eingeführt werden.
- Sanktionen: Im Falle ernster und systematischer Menschenrechtsverletzungen sollten Präferenzen künftig für einzelne Produkte und/oder Unternehmen ausgesetzt werden. Ein Entzug von Präferenzen für das gesamte Land sollte auch weiterhin nur im Ausnahmefall, als letztes Mittel und nach Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten erwogen werden.[148]

145 Paasch, Armin (2015): Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Menschenrechte und Handelspolitik“ im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages am 30. September 2015.

146 Krajewski, Markus (2017): Ensuring the Primacy of Human Rights in Trade and Investment Policies: Model Clauses for a UN Treaty on Transnational Corporations, other Business and Human Rights. CIDSE Private Sector Group. ; Bartels, Lorand (2014): A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements.

147 Herre, Thomas/Paasch, Armin (2017): Human Rights and the Human Rights Clause of the EU's Generalized Scheme of Preferences. Evaluation and Suggestions for Improvement.

148 Paasch, Armin (2015): Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Menschenrechte und Handelspolitik“ im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages am 30. September 2015.

Kapitel 4:
Öffentliche Beschaffung

4. Öffentliche Beschaffung

Nach den UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten sollen Staaten die Achtung der Menschenrechte durch Wirtschaftsunternehmen fördern, mit denen sie geschäftliche Transaktionen tätigen.[149] Staaten treten im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe als Auftraggeber mit erheblichen Marktvolumen auf.

Einige Daten zur öffentlichen Beschaffung

"Public procurement globally accounts for 1000 billion per year, and 12% of GDP, on average across OECD countries. Within specific sectors, the scale of public procurement can create or define a market."[150]

„Öffentliche Aufträge haben in der europäischen Union und in Österreich eine enorme wirtschaftliche Bedeutung: die öffentlichen Beschaffungsmärkte der Europäischen Union umfassten im Jahr 2011 ein Volumen von 2.406 Mio. Euro bzw. rund 19% des BIP der Europäischen Union."[151]

„Die Staatsausgabenquote – das ist der Anteil der Ausgaben des Staates am Bruttoinlandsprodukt (die gesamte Wertschöpfung einer Volkswirtschaft) – betrug in Österreich in den letzten Jahren über 52,3 %, das waren 143,5 Mrd. Euro. Sie liegt auch in den anderen europäischen Ländern durchschnittlich nicht wesentlich darunter. Mit dieser geballten Finanzkraft tritt der Staat in Gestalt des Bundes, der Länder sowie der Gemeinden und aller Gesellschaften, an denen diese Gebietskörperschaften einen Mehrheitsanteil halten, als Nachfrager von Waren und Dienstleistungen auf dem Markt auf."[152]

Über die öffentliche Auftragsvergabe haben Staaten ein starkes ökonomisches Mittel, soziale und ökologische Standards gegenüber ihren Vertragspartnerinnen/Vertragspartnern durchzusetzen, wenn in Ausschreibungs- und Vertragsbedingungen entsprechende Kriterien festgelegt sind.[153] Die öffentliche Beschaffung ist zudem ein wichtiges Instrument, um Handlungsoptionen aufzuzeigen, aber auch als Vorbildfunktion für die privaten Marktteilnehmer/innen. Mit dem Vergaberecht kann der Staat festschreiben, dass er nur Vertragsbeziehungen mit Unternehmen eingeht, die bestimmte soziale und ökologische Bedingungen erfüllen. Die öffentliche Beschaffung ist eine wichtige Handlungsoption, die auch in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat. Noch im Jahr 2000 wurden soziale Kriterien im öffentlichen Beschaffungswesen unter „vergabefremde" Kriterien subsumiert und führten ein Schattendasein. In der neuen EU-Vergaberichtlinie RL 1014/24 heißt es hingegen: „Um das Potenzial des öffentlichen Auftragswesens voll auszunutzen und so die Ziele der Strategie ‚Europa 2020' für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu erreichen, werden Aspekte des Umweltschutzes, soziale Aspekte und Innovationsaspekte eine wichtige Rolle spielen müssen."[154]

Regelungen zur Vergabe öffentlicher Aufträge in der EU

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für das öffentliche Vergabewesen sind im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geregelt.[155] Die Vergaberichtlinien regeln das Vergabeverfahren der EU und sollen die nichtdiskriminierende Vergabe öffentlicher Aufträge innerhalb der EU gewährleisten. Die

149 Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Leitprinzip 6.

150 DIHR/ICAR (2016): Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions. S. 13.

151 Wirtschaftskammern Österreichs (2015): Öffentliche Auftragsvergabe in Österreich. S. 2.

152 WKO (o.D.): Vergaberecht warum? https://www.wko.at/service/wirtschaftsrecht-gewerberecht/Vergaberecht-warum.html

153 Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Leitprinzip 6 Kommentar.

154 Erwägungsgrund 123 der Richtlinie 2014/14.

155 Art. 18 AEUV zur Nichtdiskriminierung aufgrund der Nationalität, Artt. 34ff. AEUV zur Beseitigung der menschenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung, Artt. 49ff. AEUV zum Niederlassungsrecht in einem anderen Mitgliedsstaat, Artt. 56ff. Zur Gewährleistung des freien Dienstleistungsverkehrs.

Richtlinien selbst bestimmen EU-Schwellenwerte, die festlegen, ab welcher Größenordnung die Bestimmungen der Vergaberichtlinie zur Anwendung kommen. Die Schwellenwerte werden zwischen der EU und der WTO alle zwei Jahre neu festgelegt.[156] Während private Akteurinnen und Akteure als Ausdruck ihrer Privatautonomie Verträge frei vergeben dürfen, ist die öffentliche Hand bei der Vergabe von Aufträgen an die Einhaltung bestimmter Vorschriften gebunden. Dies betrifft jedoch nicht Veräußerungsgeschäfte.[157] Nationalrechtlich ist die Grundlage des Bundesvergaberechts das Bundesvergabegesetz, die Bundesverfassung in Verbindung mit der Kontrolle durch den Rechnungshof. Mit dem Bundesvergabegesetz 2006 wurden die europäischen Vergaberichtlinien umgesetzt.[158]

Foto: Dieter Schütz / pixelio.de

Für das öffentliche Gesund–heitssystem, Verwaltung, Forschungs– und Bildungsein–richtungen etc. – der Staat ist Großeinkäufer für IT–Produkte. Durch soziale und ökologische Kriterien in entsprechenden Ausschreibungen kann ein Hebel für Verbesserungen in Rohstoff–Lieferketten angesetzt werden.

Öffentliche Auftraggeber sind insbesondere der Staat, die Gebietskörperschaften oder andere Einrichtungen des öffentlichen Rechtes, welche Aufgaben im Allgemeininteresse durchführen.[159] Als Auftragsarten erfasst das BVergG Bauaufträge, Lieferaufträge, Dienstleistungsaufträge, Baukonzessionsverträge und Dienstleistungskonzessionsverträge. Über den Beschaffungsprozess hat der öffentliche Auftraggeber die Möglichkeit, soziale und ökologische Kriterien einzufordern und abzufragen. Der Beschaffungsprozess hat fünf Phasen: die Vorbeschaffungsphase, die Eignungs- bzw. Ausschlusskriterien, technische Spezifikationen, Zuschlagskriterien und Auftragsausführungsbestimmungen/Vertragsmanagement. In allen Phasen können soziale Gesichtspunkte integriert werden.[160]

EU-Vergaberichtlinie von 2014

Die Vergaberichtlinie der EU wurde 2014 mit einer Stärkung der sozialen Kriterien und der Unternehmensverantwortung für Subunternehmer modernisiert. Im Unterschied zum BVergG 2006 wurden dadurch soziale Kriterien in gleicher Weise wie die ökologischen Kriterien zum Grundsatz der öffentlichen Auftragsvergabe ernannt. Die Richtlinie hätte bis April 2016 in Österreich umgesetzt werden müssen. Im Frühjahr 2017 wurde ein Entwurf einer BVergG Novelle zur Begutachtung vorgelegt. In seinen Erläuterungen verspricht der Entwurf „die Möglichkeit der verstärkten Berücksichtigung ökologischer, sozialer und innovativer Aspekte bei der Durchführung von Vergabeverfahren“[161].

Novellierung des österreichischen Bundesvergabegesetzes

Viele Organisationen und Institutionen haben Stellungnahmen zu dem Entwurf eingereicht und wesentliche Nachbesserungen gefordert.[162] Eigentlich sollte der Beschluss im Mai 2017 gefasst werden. Seit Mai 2016 läuft deshalb gegen Österreich ein Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission.[163]

156 WKO (2015): Öffentliche Auftragsvergabe in Österreich. S. 3. https://www.wko.at/service/wirtschaftsrecht-gewerberecht/Oeffentliche-Auftragsvergabe-in-Oesterreich.pdf

157 Die Veräußerung von z.B. Immobilien ist kein vergaberechtlich relevanter Beschaffungsvorgang. Hier greift rechtlich lediglich das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV, die Binnenmarktgrundfreiheiten e.a..

158 Die Vergaberichtlinie 18/2004/EG für den Bereich Bund, Länder und Gemeinden und die Richtlinie 17/2004/EG für den Sektorenbereich Energie, Verkehr, Wasser, Post.

159 EU-RL 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, Artikel 2.

160 Vasileva et al. (2012): Überprüfung sozialer Verantwortung entlang der Zulieferkette: Ein rechtlicher Praxis-Leitfaden für öffentliche Einkäufer. Das Landmark Konsortium. S. 4. http://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/rechtsleitfaden.pdf

161 Bundeskanzleramt (2017): Erläuterungen zum Entwurf der Reform des Bundesvergabegesetzes. S. 1. http://archiv.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=66316

162 Stellungnahmen zur BvergG Novelle 2017, online unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00292/index.shtml#tab-Stellungnahmen

163 Der Standard (2017): Entwurf zum Vergabegesetz: Harsche Kritik des Finanzministeriums. http://derstandard.

4.1 Ausschlussgründe

Unternehmen, die sich strafbar gemacht haben, können von der öffentlichen Auftragsvergabe ausgeschlossen werden. Als Ausschlussgründe kennt das BVergG die rechtskräftige Verurteilung des Unternehmens oder der Geschäftsführung wegen bestimmter Delikte. Namentlich genannt ist Geldwäscherei (§165 StGB), Förderungsmissbrauch (§ 153b StGB), Untreue (§ 153 StGB), Betrug (§§ 146ff StGB), Bestechung (§§ 302, 307, 308, 310 StGB, § 10 UWG), sowie die Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation (§ 278a StGB). Mit der Einführung des Verbandsverantwortlichkeitsgesetzes (VbVG) gilt auch eine Verurteilung nach dem VbVG als Ausschlussgrund für die Auftragsvergabe. Inwiefern das VbVG ein wirksames Mittel zum Ausschluss „schwarzer Schafe" sein kann, ist derzeit noch nicht sicher zu beantworten. Denn das VbVG hat praktisch kaum Rechtsfälle, ein Rechtsfall mit Auslandsbezug ist nicht bekannt.[164] „Die zurückhaltende Anwendung des VbVG wurde von den meisten Staatsanwälten mit dem höheren Aufwand und der geringen ‚Erfolgsaussicht' eines Verbandsverfahrens begründet, diese mit immer noch mangelnden Arbeitsbehelfen und Judikaten, mit den – im Vergleich zu den im allgemeinen gut ausgestatteten ‚Gegnern' (Beschuldigten) – begrenzten Ressourcen der Behörde sowie mit fehlender praktischer Erfahrung, Spezialisierung und Routine".[165] Eine Ressourcenaufstockung wäre also auch aus Sicht einer effektiven nachhaltigen Beschaffung im Interesse der öffentlichen Auftragsgeber.

4.2 Integration der Subunternehmen und Zulieferer/innen

Für den Menschenrechtsschutz in Rohstoff-Lieferketten ist es erheblich, ob soziale und ökologische Kriterien auch im Rahmen der Liefer- und Wertschöpfungsketten abgefragt werden. Gemäß §§ 83, 240 BVergG können Unternehmer/innen, die den Zuschlag für einen öffentlichen Auftrag erlangt haben, auch Tätigkeiten an Subunternehmer/innen weitergeben, die selber keinen Vertrag mit der öffentlichen Hand haben. Dies darf aber nur Teiltätigkeiten des Auftrags umfassen. Die Bieter/innen müssen in ihrem Angebot die Tätigkeiten, die sie an Subunternehmen vergeben wollen, benennen und auch die Subunternehmer/innen je Tätigkeit anführen. Der öffentliche Auftraggeber hat gemäß § 123 II 2 BVergG die technische, finanzielle, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie die berufliche Zuverlässigkeit der Subunternehmer/innen zu prüfen. Allerdings müssen die Bieter/innen keine Lieferaufträge benennen. Das ist eine Möglichkeit, weitreichende Subdelegierungen vor den Beschaffungsbehörden auszunehmen. Über die Abgrenzung zwischen Subunternehmen und Zulieferunternehmen wird merklich gestritten. Zum Teil wird argumentiert, dass entscheidend ist, ob bloß geliefert wird (dann Zulieferunternehmen) oder ob Zusatzarbeiten (Montage, Installation etc.) vorgenommen werden (dann Subunternehmen). Allerdings hat das Bundesvergabeamt in einer Entscheidung aus dem Jahr 2009[166] hier weit offener und damit auch rechtsunsicherer entschieden: Trotz Montage und Anschlussarbeiten hat das Bundesvergabeamt ein Elektrounternehmen als Zulieferunternehmen gewertet und nicht als Subunternehmen. Bleibt es bei dieser Rechtslage und -auslegung, fällt der Import von Rohstoffen und damit die menschenrechtlichen Bedingungen des Rohstoffabbaus nicht unter die Vergaberichtlinien und wird damit einer Prüfung durch die öffentlichen Auftragge-

Zuliefererunternehmen oder Subunternehmen?

at/2000055316924/Entwurf-zum-Vergabegesetz-Harsche-Kritik-des-Finanzministeriums

164 „Auf insgesamt 45 registrierte Strafanträge gegen juristische Personen im Beobachtungszeitraum kommen 25 urteilsmäßige gerichtliche Erledigungen, davon laut bezirks- und staatsanwaltlichen Hauptregistern (BAZ und StA) zur Hälfte in Form von Freisprüchen." (Zeitraum 2006-2011) In: Fuchs, Walter/Kreissl, Reinhard/Pilgram, Arno/Stangl, Wolfgang (2010): Generalpräventive Wirksamkeit, Praxis und Anwendungsprobleme des Verbandsverantwortlichkeitsgesetzes (VbVG) – Eine Evaluierungsstudie. S. 4, 31ff.

165 Ibid., S. 4

166 BVA 12.05.2009, N/0022–BVA/11/2009–27.

ber unterzogen.

Die EU-Vergaberichtlinie 2014 hat Subunternehmer/innen stärker in den Blick genommen. So heißt es in Erwägungsgrund 105: „Es ist wichtig, die Einhaltung [...] der in dieser Richtlinie aufgeführten internationalen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften [...] durch Unterauftragnehmer mittels geeigneter Maßnahmen der zuständigen nationalen Behörden, wie etwa Arbeitsaufsichtsbehörden oder Umweltschutzagenturen, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Befugnisse sicherzustellen. Auch muss in der Kette der Unterauftragsvergabe eine gewisse Transparenz gewährleistet sein, da die öffentlichen Auftraggeber dadurch über Informationen darüber verfügen, wer an Baustellen tätig ist. [...] Es sollte klargestellt werden, dass die Verpflichtung zur Bereitstellung der erforderlichen Informationen in jedem Fall dem Hauptauftragnehmer obliegt." Der Vergaberechtsexperte Florian Schönthal-Guttmann sieht darin ein starkes rechtliches Mittel bei Ausschreibungen an Unternehmen, die Subunternehmen beauftragen. Für die soziale Unternehmensverantwortung in Bezug auf reine Zulieferunternehmen bzw. in der Zulieferkette greift die Richtlinie jedoch nicht. Allerdings haben ausschreibende Stellen – so Schönthal-Guttmann – die Möglichkeit, „in der Gestaltung einer Ausschreibungsunterlage durchaus Regeln der Subunternehmerkontrolle und des Subunternehmermanagements in Bezug auf diese Unternehmensgruppe ein[zu] setzen."[167] Es wäre dementsprechend anzuraten, in den Vergabekriterien festzulegen, dass auch alle von Zulieferunternehmen eingekauften Vorleistungen sozialen und ökologischen Kriterien entsprechen müssen, um Umgehungslücken zu verhindern.

Der Entwurf der BVergG 2016 hat diese Möglichkeit jedoch nicht ausgeschöpft. Hier gibt es aber auch Bereitschaft, nachzujustieren. So erklärte der zuständige Kanzleramtsminister Thomas Drozda (SPÖ) gegenüber den Salzburger Nachrichten: „Es gibt jetzt eine Meldepflicht und eine verstärkte Subunternehmerregelung. Wenn es da Anregungen gibt, werden wir uns das ansehen. [...] Es sei ein wichtiges Ziel der Gesetzesnovellierung, für faire Wettbewerbsbedingungen zu sorgen."[168]

4.3 Soziale Kriterien

Entscheidend für die Schlagkraft der öffentlichen Beschaffung als Handlungsfeld für internationale Unternehmensverantwortung ist die Integration anspruchsvoller sozialer und umweltbezogener Kriterien in das Vergabeverfahren. Mit dem Inkrafttreten der neuen EU-Vergaberichtlinien hat die Debatte über die Bedeutung der sozialen Kriterien aber auch in ihrem Umfang an Fahrt aufgenommen. In Artikel 18 Absatz 2 fordert die EU die Mitgliedsstaaten auf, „geeignete Maßnahmen [zu treffen], um dafür zu sorgen, dass die Wirtschaftsteilnehmer bei der Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten, die durch Rechtsvorschriften der Union, einzelstaatliche Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder die in Anhang X [u.a. ILO-Kernarbeitsnormen] aufgeführten internationalen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften festgelegt sind." Schönthal-Guttmann, Vergabeexperte der Initiative SO:FAIR, sieht in der neuen Richtlinie einen „Milestone für den Erfolg sozialer gesellschaftspolitischer Ziele". Die Richtlinie verankert neue Möglichkeiten, ökologische und soziale Aspekte bei der öffentlichen Beschaffung zu berücksichtigen. So verweist die EU-Vergaberichtlinie in ihrem Anhang X hinsichtlich der sozialen Kriterien auf ILO-Kernarbeitsnormen.[169] Der vorgelegte Entwurf zur BVergG-Novelle nimmt

167 Schönthal-Guttmann, Florian (2014): EU Vergaberichtlinien 2014 § sozial faire Produktion. November 2014.

168 Salzburger Nachrichten (17.3.2017): Kritik an Novellierung des Bundesvergabegesetzes. https://www.sn.at/wirtschaft/oesterreich/kritik-an-novellierung-des-bundesvergabegesetzes-6510877

169 Der Anhang verweist auf das VERZEICHNIS INTERNATIONALER ÜBEREINKOMMEN IM SOZIAL-UND UMWELT-

jedoch weder die Kernarbeitsnormen auf, noch bestimmt er soziale Standards in Lieferketten, wie es die EU-Vergaberichtlinie vorsieht.

Auszüge aus dem Entwurf des BvergG 2016

§ 93. Einhaltung arbeits-, sozial- und umweltrechtlicher Bestimmungen (Fassung Entwurf BvergG 2016):
(2) Der öffentliche Auftraggeber hat in der Ausschreibung vorzusehen, dass die Erstellung des Angebotes für in Österreich zu erbringende Leistungen unter Berücksichtigung der in Österreich geltenden arbeits- und sozialrechtlichen Rechtsvorschriften (insbesondere des ArbeitnehmerInnenschutzgesetzes – ASchG, BGBl. Nr. 450/1994, des Arbeitszeitgesetzes – AZG, BGBl. Nr. 461/1969, des Arbeitsruhegesetzes – ARG, BGBl. Nr. 144/1983, des ArbeitsvertragsrechtsAnpassungsgesetzes – AVRAG, BGBl. Nr. 459/1993, des Arbeitskräfteüberlassungsgesetzes – AÜG, BGBl. Nr. 196/1988, des LSD-BG, des Bundes-Behindertengleichstellungsgesetzes – BGStG, BGBl. I Nr. 82/2005, des Behinderteneinstellungsgesetzes – BEinstG, BGBl. Nr. 22/1970, und des Gleichbehandlungsgesetzes – GlBG, BGBl. I Nr. 66/2004), der einschlägigen Kollektivverträge sowie der in Österreich geltenden umweltrechtlichen Rechtsvorschriften zu erfolgen hat und dass sich der Bieter verpflichtet, bei der Durchführung des Auftrages in Österreich diese Vorschriften einzuhalten. Diese Vorschriften sind bei der für die Ausführung des Auftrages örtlich zuständigen Gliederung der gesetzlichen Interessenvertretung der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zur Einsichtnahme durch interessierte Bieter und Bewerber bereitzuhalten. Hierauf ist in den Ausschreibungsunterlagen ausdrücklich hinzuweisen.

§ 20: Grundsätze des Vergabeverfahrens (Fassung Entwurf BvergG 2016):
(5) Im Vergabeverfahren ist auf die Umweltgerechtheit der Leistung Bedacht zu nehmen. Dies kann insbesondere durch die Berücksichtigung ökologischer Aspekte (wie etwa Endenergieeffizienz, Materialeffizienz, Abfall- und Emissionsvermeidung, Bodenschutz) bei der Beschreibung der Leistung, bei der Festlegung der technischen Spezifikationen, durch die Festlegung konkreter Zuschlagskriterien mit ökologischem Bezug oder durch die Festlegung von Bedingungen im Leistungsvertrag erfolgen.
(6) Im Vergabeverfahren kann auf die Beschäftigung von Frauen, von Personen im Ausbildungsverhältnis, von Langzeitarbeitslosen, von Menschen mit Behinderung und älteren Arbeitnehmern sowie auf Maßnahmen zur Umsetzung sonstiger sozialpolitischer Belange Bedacht genommen werden. Dies kann insbesondere durch die Berücksichtigung derartiger Aspekte bei der Beschreibung der Leistung, bei der Festlegung der technischen Spezifikationen, durch die Festlegung konkreter Zuschlagskriterien oder durch die Festlegung von Bedingungen im Leistungsvertrag erfolgen.

Kriterien und Verifizierungsmechanismen

Darüber hinaus wäre es anzuraten, konkrete Kriterien und Verifizierungsmechanismen zu definieren, die sicherstellen, dass Unternehmen soziale Kriterien erfüllen, die in internationalen Abkommen festgelegt sind und die Menschenrechte auch in internationalen Lieferketten effektiv schützen. Nur so kann sichergestellt werden,

RECHT NACH ARTIKEL 18 ABSATZ 2: ILO-Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes; — ILO-Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen; — ILO-Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit; — ILO-Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit; — ILO-Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung; — ILO-Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf; — ILO-Übereinkommen Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit; — ILO-Übereinkommen Nr. 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit; — Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht und das im Rahmen dieses Übereinkommens geschlossene Montrealer Protokoll über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen; — Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung; — Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe; — UNEP/FAO-Übereinkommen vom 10. September 1998 über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkenntnissetzung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel im internationalen Handel (PIC-Übereinkommen) und seine drei regionalen Protokolle.

dass gleichberechtigte Bedingungen für alle hergestellt werden und nicht über die Verletzung internationaler Menschenrechte ein Wettbewerbsvorteil generiert wird.

In der Regel wird es anzuraten sein, branchenspezifische Kriterien für sämtliche Aufträge sämtlicher Branchen für die gesamte Lieferkette bis hinunter zum Rohstoff zu formulieren. Dafür könnten die in § 20 erwähnten sozial-, arbeitsmarkt- und umweltpolitischen Belange in den Erläuterungen zum Gesetz mit konkreten Beispielen versehen werden. Die Gewerkschaft vida hat zum Beispiel für Autobus-Anbieter einen entsprechenden Kriterienkatalog[170] entwickelt. Solche Sozialkriterien müssten angewandt und für andere Bereiche entwickelt werden. Eine Risikoanalyse in Malmö hat festgestellt, dass besonders elektronische Geräte besonders anfällig für die Verletzung der ILO-Kernarbeitsnormen sind.[171] Die österreichische Initiative SO:FAIR hat einen Maßnahmenkatalog für eine nachhaltige Beschaffung vom Computern entwickelt.[172] Mit dem Katalog soll den öffentlichen Beschafferinnen/Beschaffern und den Unternehmen eine Anleitung zur Einhaltung der Sozialkriterien entlang der Zulieferkette zur Verfügung gestellt werden. Kriterien wie diese ermöglichen entsprechend der Machbarkeit des öffentlichen Beschaffers eine weitestgehende Einflussnahme auf die Einhaltung sozialer Standards auch in der Lieferkette.

Maßnahmenkatalog von SO:FAIR für eine nachhaltige Beschaffung von Computern[173]

1. Mitglied in einer Multistakeholder-Initiative oder in einer unabhängigen Überwachungsorganisation
   Verifizierungsinstrument: Mitgliedschaftsnachweis
2. unabhängiges Audit der Arbeitsbedingungen in der Zulieferkette
   Verifizierungsinstrument: Auditbericht
3. internes Audit der Arbeitsbedingungen in der Zulieferkette
   Verifizierungsinstrument: Auditbericht
4. Verhaltenskodex einschließlich Kernarbeitsnormen in der Zulieferkette
   Verifizierungsinstrumente: Verhaltenskodex und Bietererklärungen
5. Transparenz der Lieferkette
   Verifizierungsinstrument: Beschreibung der Lieferkette
6. Strategie und Aktivitäten zur Rückverfolgung von Metallen bis zur Ursprungsquelle
   Verifizierungsinstrument: Beschreibung der Strategie und Aktivitäten
7. Strategie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Zulieferkette
   Verifizierungsinstrument: Beschreibung der Strategie, des Zeitplans und der Bietererklärung
8. Verbindliche Ziele zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Zulieferkette
   Verifizierungsinstrument: Beschreibung der Ziele, des Zeitplans und der Bietererklärung
9. Strategie zur Reduzierung toxischer Stoffe bei der Herstellung
   Verifizierungsinstrument: Beschreibung der Strategie, des Zeitplans und Bietererklärung
10. Recyclingsstrategie zur Reduzierung von Elektro- und Elektronikabfällen
    Verifizierungsinstrument: Beschreibung der Strategie, des Zeitplans und Bietererklärung

170 Sozialkriterien sind demnach Qualität, Anzahl und Ausstattung der Sozial- und Sanitärräume zur Einhaltung der Pausen, Unternehmerische Aus- und Weiterbildungsangebote des Personals, Ausrüstung bzw. Ausstattung für das Fahrpersonal inklusive Kostentragung durch Dienstgeber, Frauenanteil im Fahrbetrieb/Maßnahmen zur Frauenförderung, Berufserfahrung der Beschäftigten, Behindertengleichstellungsgesetz – Einhaltung oder Übererfüllung, Sozialleistungen und Bezahlung, die über den Kollektivvertrag hinaus gehen und der Qualität dienen, Wahrnehmung betrieblicher Mitbestimmungsrechte, Förderung älterer Beschäftigter und Begrenzung der Subvergabe. In: Vida-Katalog für faire Vergabekriterien im Busbereich, 2015, S. 6ff.

171 Evans et al. (2012): Soziale verantwortliche öffentliche Beschaffung in Europa: Praxisbeispiele zu Nachweisverfahren. Das Landmark Konsortium. S. 7.

172 Ausführlich beschrieben in: Vasileva et al. (2012): Überprüfung sozialer Verantwortung entlang der Zulieferkette: Ein rechtlicher Praxis-Leitfaden für öffentliche Einkäufer. Das Landmark Konsortium. http://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/rechtsleitfaden.pdf

173 Vasileva et al. (2012): Überprüfung sozialer Verantwortung entlang der Zulieferkette: Ein rechtlicher Praxis-Leitfaden für öffentliche Einkäufer. Das Landmark Konsortium. http://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/rechtsleitfaden.pdf

Hier ist jedoch durchaus zu diskutieren, inwiefern Selbsterklärungen der Bieter/innen in der Praxis ein Garant dafür sein können, dass tatsächlich die geforderten Kriterien erfüllt sind. Denn hier ist die entscheidende Frage, wie den Auftraggeberinnen/Auftraggebern die Möglichkeit eingeräumt wird, den Wahrheitsgehalt derartiger Angaben zu prüfen. Anderenfalls sind sie gezwungen, auf die Glaubwürdigkeit des Unternehmens abzustellen und eröffnen einem *Greenwashing* bzw. *Fairwashing* Tür und Tor.

Im Rahmen des Vergabeverfahrens findet die Bewertung der Angebote anhand der vorher publizierten gewichteten Zuschlagskriterien statt. Die Zuschlagskriterien sollen einen objektiven Vergleich zwischen den Angeboten ermöglichen. Während hinsichtlich der Umweltaspekte konkretisierte Kriterien und Vorgaben entwickelt wurden, ist die Etablierung der sozialen Kriterien im Bundesvergabegesetz noch relativ unterentwickelt. Ein wesentlicher Aspekt ist, dass die EU-Vergaberichtlinie auch die Bedingungen, unter denen ein Produkt hergestellt wurde als ein wesentliches Merkmal einer Leistung definiert. Konkret bedeutet dies, dass nun auch im Endprodukt nicht sichtbare oder materiell nicht feststellbare Faktoren, wie Arbeitsbedingungen bei der Herstellung in der öffentlichen Beschaffung eine Rolle spielen dürfen. Damit wird öffentlichen Auftraggeberinnen/Auftraggebern die Möglichkeit gegeben, den gesamten Lebenszyklus eines Produkts in einer Ausschreibung zu erfassen und somit soziale Kriterien in die Ausführungsbestimmungen, Zuschlagskriterien und/oder technischen Spezifikationen zu integrieren. Weiters hervorgehoben wird die Stärkung der Transparenzpflichten gegenüber Subunternehmen.

Die Vergabe von „Zwangspraktika“

Universitäten in Europa vergeben Aufträge an Unternehmen wie Dell oder HP zur Herstellung von Servern, die durch Zwangsarbeit (Zwangspraktika von chinesischen Studierenden) in China oder anderen günstigen Produktionsländern hergestellt werden. Gäbe es klare und anspruchsvolle Kriterien hinsichtlich der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen auch in ihrer Liefer- und Wertschöpfungskette, könnte eine öffentliche Beschaffung von Gütern, die durch Zwangsarbeit hergestellt wurden, ausgeschlossen werden.[174]

Soziale Kriterien sind im Gesetzesentwurf nur fakultativ als Möglichkeit für öffentliche Auftraggeber/innen angeführt und keine zwingende Vorschrift, wie das Sozialministerium in seiner Stellungnahme zur BVergG Novelle fordert: „Die Berücksichtigung von sozialen Aspekten ist ein wesentlicher Lenkungsbestandteil des Vergaberechts und sollte künftig durch Einführung einer ‚Ist’ statt der vorgeschlagenen ‚Kann’ Bestimmung deutlich als gesellschaftspolitisches Ziel formuliert werden. Der Verzicht auf das Vergaberecht als zwingendes Lenkungsinstrument auch im sozialen Bereich würde nach Ansicht des Sozialministeriums eine vertane Chance sein. Wenn im § 20 Abs. 5 darauf Bedacht genommen wird, dass Umweltkriterien zwingend zu berücksichtigen sind, erscheint im Vergleich dazu die ‚Kann-Bestimmung’ des § 20 Abs. 6 als nicht adäquat.”[175] Dementsprechend sollte sozialen Kriterien dasselbe Gewicht wie ökologischen Kriterien zuerkannt werden.

174 Martinez, Norma J. (2015): Die Serversklaven: Rechtsverletzung und Zwangspraktika in der Lieferkette von IT-Hardware europäischer Universitäten. Good Electronics/Danwatch.

175 BMASK (2017): Stellungnahme zum Ministerialentwurf betreffend Bundesgesetz, mit dem ein Bundesvergabegesetz 2017 erlassen wird und das Bundesvergabegesetz 2017 sowie das Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit 2012 geändert werden (Vergaberechtsreformgesetz 2017). https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_09838/index.shtml

Der österreichische Aktionsplan

„Der Österreichische Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung verfolgt vier Ziele. Alle vier Ziele sind innerhalb des rechtlichen Rahmens, den das Bundesvergabegesetz vorgibt, zu erreichen.

1. Nachhaltige Beschaffung bei allen öffentlichen BeschafferInnen verankern
2. Vorreiterrolle Österreichs bei der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in der EU sichern
3. Aktivitäten bei der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung innerhalb Österreichs koordinieren und Kräfte bündeln
4. Hemmnisse für die nachhaltige Beschaffung abbauen

Das erstgenannte und zentrale Ziel des Aktionsplans ist, dass Produkte und Leistungen, die öffentliche Auftraggeber beschaffen, einem Basisniveau an Nachhaltigkeit genügen. Dieses Basisniveau wird dann erreicht, wenn die Kernkriterien der Nachhaltigkeit angewendet werden. Diese Kernkriterien umfassen a) ökologische, b) ökonomische und c) soziale Aspekte."

Derzeit liegen für 16 Beschaffungsgruppen ökologische Kernkriterien vor. Soziale Kriterien sind bislang nicht definiert worden.[176]

4.4 Billigst- versus Bestbieterprinzip

Derzeit hat der öffentliche Auftraggeber entweder entsprechend dem Bestbieterprinzip dem technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebot den Zuschlag zu erteilen oder entsprechend dem Billigstbieterprinzip jenem mit dem niedrigsten Preis. Im Unterschwellenbereich hat der Auftraggeber die freie Wahl zwischen Best- und Billigstbieterprinzip. Auch der Entwurf des BVergG 2016 sieht die Beibehaltung beider Prinzipien vor. So heißt es: „§ 91 Abs. 6 verpflichtet den öffentlichen Auftraggeber, bei bestimmten, im Gesetz taxativ aufgezählten Fällen im Vergabeverfahren qualitätsbezogene Aspekte gemäß § 20 zu implementieren: qualitätsbezogen bedeutet im vorliegenden Kontext, dass es sich hierbei nicht um ausschließlich preisliche Kriterien handeln darf; der Verweis auf § 20 stellt klar, dass insbesondere soziale Aspekte in die Leistungsbeschreibung oder in Ausführungsbedingungen einfließen können (z.B. Beschäftigung von Auszubildenden, älteren ArbeitnehmerInnen oder Langzeitarbeitslosen im Rahmen der Auftragsausführung), die von den Unternehmen bei der Ausarbeitung der Angebote zwingend zu beachten sind."[177]

Die Gewerkschaft vida positioniert sich in ihrer Stellungnahme deutlich gegen die Möglichkeit, weiterhin bei öffentlichen Auftragsvergaben das Billigstbieterprinzip anwenden zu können und erklärt: „Das Billigstbieterprinzip führt zwangsläufig dazu, dass primär bei den Personalkosten gespart wird. Die Beschäftigten bezahlen für diese Art von Wettbewerb die Zeche. Das Absinken in den Niedriglohnsektor und prekäre Beschäftigungsverhältnisse sind die Folge. Damit verbunden leidet auch die Qualität der Dienstleistung. Sorgsamer Umgang mit Steuergeldern bedeutet auch, für hohe Qualitäts- und Sozialstandards zu sorgen."[178] Es wäre anzuraten, das Billigstbieterprinzip generell zu streichen.

176 BMLFUW (2012): Überblick über den österreichischen Aktionsplan für nachhaltige öffentliche Beschaffung, 10.04.2012, BMLFUW V/3. https://www.bmlfuw.gv.at/umwelt/nachhaltigkeit/green_economy/oeffentliche_beschaffung/Aktionsplan.html

177 Bundeskanzleramt (2017): Erläuterungen zum Entwurf der Reform des Bundesvergabegesetzes. http://archiv.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=66316

178 Gewerkschaft vida (2017): Bundesvergabegesetz 2017: Stärkung des Bestbieter-Prinzips! Brief, 3.4.2017. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_09844/imfname_627617.pdf

Kritik von Gewerkschaftsbund und Arbeiterkammer

„Auch der Gewerkschaftsbund und die Arbeiterkammer verlangen im Rahmen des Bestbieterprinzips die Verpflichtung, neben dem Preis weitere Kriterien als maßgeblich für die Entscheidung vorzugeben. Andere Kriterien als der Preis sollten mindestens 20 Prozent der zu erreichenden Punkte für die Vergabe ausmachen, verlangt der ÖGB. Er sieht auch andere Mängel beim Bestbieterprinzip. So sei dieses bei Bauaufträgen für Sektorenauftraggeber, also öffentliche Unternehmen etwa in den Bereichen Energie, Wasser, Verkehr, ab einer Million nicht zwingend vorgesehen, was eine Verschlechterung gegenüber der aktuellen Situation darstelle. Auch bei der Vergabe von Reinigungs-und Bewachungsdienstleistungen werde das Bestbieterprinzip nicht zwingend vorgeschrieben. Kritik gibt es von den Arbeitnehmervertretern auch daran, dass nur ‚wesentliche' Subunternehmer offengelegt werden müssen. Damit werde der Zweck der Regelung untergraben."[179]

4.5 Empfehlungen

Die Novellierung des BVergG 2006 stellt eine große Chance für den Gesetzgeber da, in Österreich soziale Kriterien für den Menschenrechtsschutz in Rohstoff-Lieferketten zu bestimmen. Die EU-Vergaberichtlinie aus dem Jahr 2014 weist diesbezüglich sehr positive Züge auf.

Die Möglichkeit soziale Kriterien in alle Phasen des Vergabeverfahrens mit aufnehmen zu dürfen und die „soziale Herkunft" eines Produkts auch als materiellen Bestandteil zu definieren, wie auch die Verschärfung der Verantwortung für Subunternehmer/innen sollte aufgegriffen und in der zu beschließenden BVergG-Novelle ambitioniert aufgenommen werden. Die Einhaltung sozialer Kriterien sollte wie bei umweltspezifischen Kriterien eine zwingende Vorschrift sein. Es sollte unbedingt sichergestellt werden, dass die internationale Liefer- und Wertschöpfungskette adäquat erfasst werden kann. Der Zukauf von Produkten und Rohstoffen darf nicht zur Umgehung der Vergabekriterien führen. Um der öffentlichen Beschaffung die größtmögliche Hebelwirkung für effektivere Unternehmensverantwortung zukommen zu lassen, sollten die Schwellenwerte nach Ablauf der aktuellen Periode Ende 2018 deutlich reduziert werden. Soziale Kriterien sollten – wo schon vorhanden – beispielhaft in den Erläuterungen zu dem Gesetz aufgeführt werden. Es sollte sichergestellt werden, dass branchenspezifisch an der Entwicklung sozialer Kriterien gearbeitet wird, die für die konkrete Auftragsvergabe eingefordert werden. Hier ist auf Empfehlungen zivilgesellschaftlicher Organisationen und Arbeitnehmer/innenvertretungen zurückzugreifen.

179 Der Standard (2017): Entwurf zum Vergabegesetz: Harsche Kritik des Finanzministeriums. http://derstandard.at/2000055316924/Entwurf-zum-Vergabegesetz-Harsche-Kritik-des-Finanzministeriums

Empfehlungen für effektiveren Menschenrechtsschutz in Rohstoff-Lieferketten

Grafik: Hannes Eder

Empfehlungen für effektiveren Menschenrechtsschutz in Rohstoff-Lieferketten

Um einen effektiven Menschenrechtsschutz in Rohstoff-Lieferketten zu gewährleisten und durchzusetzen, ist vor allem das Aktivwerden politischer Entscheidungsträgerinnen/Entscheidungsträgern nötig. Mit der vorliegenden Studie wurden Handlungsoptionen zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes aufgezeigt. Aus den einzelnen Kapiteln lassen sich folgende Empfehlungen ableiten:

Implementierung menschenrechtlicher Sorgfalts(prüfungs)pflichten

Siehe Seite 18

Umfassende menschenrechtliche Sorgfalts(prüfungs)pflichten für Rohstofflieferketten könnten laut Expertinnen und Experten folgendermaßen geschaffen werden:

- Österreich soll sich für eine Ausweitung des Wirkungsbereichs der EU-Konfliktmineralienverordnung auf weitere – idealerweise alle – Rohstoffe, sowie eine Ausdehnung von Sorgfaltsprüfungspflichten auf alle Glieder der Wertschöpfungskette (nicht nur Importunternehmen von Metallen und Mineralien) und andere Formen von Menschenrechtsverletzungen (nicht nur die Finanzierung von bewaffneten Konflikten) einsetzen.

- Die EU-Konfliktmineralienverordnung soll in Österreich ambitioniert umgesetzt werden. Österreich soll sich an der Erarbeitung von verbindlicheren Kriterien der Sorgfaltsprüfungspflicht für rohstoffimportierende Unternehmen beteiligen und sich für wirkungsvolle Maßnahmen einsetzen. Die Kompetenz, Regeln für den Verstoß gegen die Verordnung national umzusetzen, soll anspruchsvoll ausgeschöpft werden, damit im Falle der Nichterfüllung empfindliche Bußgelder zu zahlen sind.

Hinsichtlich der Umsetzung der Non-Financial-Reporting-Richtlinie durch das Nachhaltigkeits- und Diversitätsverbesserungsgesetz (NaDiVeG) ist eine Verbesserung der etablierten Berichtspflichten nötig. Diese sollen mit anspruchsvollen Indikatoren und Benchmarks verknüpft werden. Bislang findet sich in den Erläuterungen des Gesetzes eine Empfehlung, das erste Glied der Lieferkette in die Berichte zu integrieren. Hier wird empfohlen, die unbestimmte Berichtspflicht in spezifische Berichtspflichten für bestimmte Sektoren durchzubuchstabieren. Die Überprüfung der Angaben soll nachträglich von einem unabhängigen Komitee vorgenommen und bewertet werden.

Durch rechtliche Anpassungen in nationalen Gesetzen kann der Opferschutz drastisch verbessert und eine Präventivwirkung entfaltet werden, z.B.:

- Eine rechtlich normierte Klarstellung, dass menschenrechtliche Sorgfaltspflichten auch für indirekte Unternehmensaktivitäten im Ausland bestehen. Die Implementierung solcher Konkretisierungen könnte z.B. im Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch, im Aktiengesetz oder im Unternehmensgesetzbuch erfolgen.
- Die Verknüpfung einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungspflicht mit empfindlichen Haftungsmechanismen im Schadensfall.
- Beweiserleichterung und -umkehrung bei Schadenseintritt trotz erfolgter menschenrechtlicher Sorgfaltsprüfung.
- Ausweitung der Sitzzuständigkeit österreichischer Gerichte auch bei indirekter Verantwortung des Tochter- oder dominant beauftragten Zulieferunternehmens.
- Etablierung eines Wahlrechts für Betroffene hinsichtlich des anwendbaren Rechts, wie es für Opfer von Umweltschädigungen bereits vorgesehen ist.
- Anpassung des Rechts der Kostenentscheidung unter Berücksichtigung der finanziellen Mittel
- Beweiserleichterungen bis zu Beweislastumkehrungen, um erfolgreiche Verfahren von Opfern von Menschenrechtsverletzungen gegen international agierende Unternehmen praktisch möglich zu machen.
- Unterstützung bei der Sachverhaltsaufklärung bei Menschenrechtsverletzungen im Ausland durch Ausschöpfung des Verfolgungsermessens und auch zivilrechtlicher Beweiserhebung durch Anpassungen des Prozessrechts.

Menschenrechte in der Handelspolitik

Um aktuelle Defizite auszugleichen und umfassenden Schutz und Förderung von Menschenrechten durch EU-Handelspolitik voranzubringen, werden von Expertinnen und Experten u. a. folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

Siehe Seite 32

Verbesserung und Priorisierung der Menschenrechtsklauseln:

Um Menschenrechten den Vorrang vor anderen Bestimmungen zu garantieren, ist dies explizit so festzulegen. Bisher hat die Verabschiedung der UN-Leitprinzipien nicht zu einer Änderung der Inhalte von Handelsabkommen geführt. Krajewski[180] schlägt deshalb vor, in ein künftiges UN-Menschenrechtsabkommen zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen eine spezielle *Supremacy Clause* aufzunehmen, die diesen Prinzipien sowie idealerweise auch anderen Menschenrechtsabkommen klar den Vorrang vor den Bestimmungen von Handels- und Investitionsabkommen gibt.[181]

180 Krajewski, Markus (2017): Ensuring the Primacy of Human Rights in Trade and Investment Policies: Model Clauses for a UN Treaty on Transnational Corporations, other Business and Human Rights. CIDSE Private Sector Group. S. 25.

181 Im Vorbereitungsdokument für die 3. Sitzung der UNO-Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines verbindlichen internationalen Abkommens zu TNCs und Menschenrechten ist der Vorrang von Menschenrechten über Handels- und Investitionsabkommen enthalten. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/

Des Weiteren sollten auch in die Handels- und Investitionsabkommen selbst wirksame menschenrechtliche Ausnahmeklauseln eingeführt werden. Dabei sollte u.a. explizit festgehalten werden, dass die Bestimmungen des Abkommens nicht so ausgelegt werden dürfen, dass sie die Parteien daran hindern, die Menschenrechte im In- und Ausland zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.[182] Eine zusätzliche Revisionsklausel sollte die Staaten verpflichten, nach Ratifizierung von Handelsabkommen regelmäßig menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchzuführen und menschenrechtlich problematische Handelsbestimmungen zu entfernen oder zu modifizieren.

Explizite Verweise auf die Menschenrechte in den Bestimmungen zu Schiedsgerichten sollten sicherstellen, dass die Menschenrechte bei den Entscheidungen dieser Organe gebührend berücksichtigt werden. Es fordern aber auch viele Expertinnen und Experten und NGOs, dass Schiedsgerichte kein Teil von zukünftigen Investitionsschutzabkommen sein sollten, da sie ausländischen Investorinnen und Investoren Privilegien gegenüber allen anderen Akteurinnen und Akteure einräumen.[183]

Wirksame menschenrechtliche Folgenabschätzungen:

Damit die Erkenntnisse aus SIA in den Verhandlungen ausreichend berücksichtigt werden können, sollten diese künftig vor Verhandlungsbeginn durchgeführt werden und als zusätzliche Grundlage für die Erteilung der Handelsmandate dienen. In die Diskussion der Handelsmandate müsste das Europäische Parlament überdies stärker eingebunden werden.

Erweiterte SIAs bzw. HRIAs sollten sowohl vor, als auch während und am Ende der Verhandlungen durchgeführt werden; spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens sollte eine menschenrechtliche Folgenabschätzung durch eine unabhängige Institution durchgeführt werden und auf dieser Grundlage Änderungen problematischer Bestimmungen implementiert werden.[184]

Mehr Transparenz, Konsultation der & Beschwerdemechanismen für betroffene Akteurinnen und Akteure:

Um die Positionen der Vertragsparteien von Handelsabkommen auf Menschenrechtskonformität zu überprüfen, wird vorgeschlagen, ein permanentes Menschenrechtskomitee einzurichten und die bestehenden zivilgesellschaftlichen Beratungsgremien, die es in neueren Freihandelsverträgen gibt, mit genügend Ressourcen auszustatten, um deren Handlungsmöglichkeiten zu erweitern.

APS-System: Um Grauzonen zu vermeiden, sollten die Klauseln für Menschenrechtsschutz und Aberkennung geschärft werden; unabhängige Menschenrechtsüberprüfungen sollten eingeführt und die Rolle des Europäischen Parlaments sollte gestärkt werden.[185]

Ein Mechanismus für zivilgesellschaftliche Beschwerden, mit Hilfe dessen Untersuchungen der Europäischen Kommission hinsichtlich möglicher Menschenrechtsprobleme im Zuge der Vertragsumsetzung initiiert werden könnten, sollte

LegallyBindingInstrumentTNCs_OBEs.pdf

182 Bartels, Lorand (2014): A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements.

183 Paasch, Armin (2015): Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Menschenrechte und Handelspolitik" im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages am 30. September 2015.

184 Krajewski, Markus (2017): Ensuring the Primacy of Human Rights in Trade and Investment Policies: Model Clauses for a UN Treaty on Transnational Corporations, other Business and Human Rights. CIDSE Private Sector Group. ; Bartels, Lorand (2014): A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements.

185 Herre, Thomas/Paasch, Armin (2017): Human Rights and the Human Rights Clause of the EU's Generalized Scheme of Preferences. Evaluation and Suggestions for Improvement.

eingeführt werden.

Sanktionen: Im Falle ernster und systematischer Menschenrechtsverletzungen sollten Präferenzen künftig für einzelne Produkte und/oder Unternehmen ausgesetzt werden. Ein Entzug von Präferenzen für das gesamte Land sollte auch weiterhin nur im Ausnahmefall, als letztes Mittel und nach Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten erwogen werden.[186]

Öffentliche Beschaffung

Siehe Seite 40

Soziale und ökologische Kriterien in der öffentlichen Auftragsvergabe können ein wirkungsvolles Instrument darstellen, um die Menschenrechtslage in Rohstoff-Lieferketten zu verbessern. Folgende konkrete Empfehlungen ergeben sich aus der vorliegenden Studie:

Es ist notwendig, auch Zulieferer-Beziehungen angemessen in Vergabekriterien zu berücksichtigen. Bei Zulieferinnen/Zuliefern eingekaufte Vorleistungen müssen den etablierten sozialen und ökologischen Kriterien entsprechen, um Umgehungslücken zu verhindern.

Positive Aspekte der EU-Vergaberichtlinie von 2014 sollen in der Novellierung des österreichischen BVergG 2006 mit maximaler Wirksamkeit in nationales Recht übergeführt werden. Dafür werden folgende Maßnahmen empfohlen:

- Konkrete Referenzen auf ILO-Kernarbeitsnormen sollten in das Gesetz aufgenommen werden und – wo schon vorhanden – sollten soziale Kriterien beispielhaft in den Erläuterungen zu dem Gesetz aufgeführt werden.
- Es sollten konkrete soziale Kriterien und Verifizierungsmechanismen definiert werden, welche die Erfüllung von Verpflichtungen aus internationalen Abkommen sowie effektiven Menschenrechtsschutz in internationalen Lieferketten durch Unternehmen sicherstellen.
- Es sollten branchenspezifische Kriterien für sämtliche Aufträge sämtlicher Branchen für die gesamte Lieferkette bis hinunter zum Rohstoff entwickelt werden. Hier ist auf Empfehlungen zivilgesellschaftlicher Organisationen und Arbeitnehmer/innenvertretungen zurückzugreifen.
- Die „Kann-Bestimmung“ bzgl. sozialer Kriterien sollte durch eine „Muss-Bestimmung“ ersetzt werden, um Sozialkriterien dasselbe Gewicht zu geben wie ökologischen Kriterien.
- Das Billigstbieterprinzip sollte grundsätzlich zugunsten des Bestbieterprinzips als Option gestrichen werden.
- Um der öffentlichen Beschaffung die größtmögliche Hebelwirkung für effektivere Unternehmensverantwortung zukommen zu lassen, sollten die Schwellenwerte nach Ablauf der aktuellen Periode Ende 2018 deutlich reduziert werden.

Die Tools für einen umfassenden Menschenrechtsschutz im Rohstoffsektor sind vereinzelt schon vorhanden und könnten, wie durch diese Studie gezeigt wurde, noch deutlich verbessert werden. Eine aktive Zivilgesellschaft muss kontinuierlich daran arbeiten, dass die verantwortlichen Akteurinnen und Akteure tätig werden und für eine verbindliche Umsetzung dieser Instrumente sorgen.

186 Paasch, Armin (2015): Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Menschenrechte und Handelspolitik“ im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages am 30. September 2015.

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der EU
ANEC	The European Consumer Voice in Standardisation
APS	Allgemeines Präferenzsystem
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BVergG	Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz)
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CoE	Committee of Miniters
DERA	Deutsche Rohstoffagentur
Dodd–Frank–Act	Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act
DRC	Demokratische Republik Kongo
Due Diligence	gebotene Sorgfalt
ECCHR	European Center for Constitutional and Human Rights
EP	Europäisches Parlament
ETO	Extraterritorial Obligation
EUTR	Holzhandels–Verordnung
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GATT	General greement on Tariffs and Trade
GRI	Global Reporting Initiative
GSP	Generalised Scheme of Preferences
HRDD	Human Rights Due Diligence – menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungspflichten
HRIA	Human Rights Impact Assessments
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILO	International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation)
LDCs	Least Developed Countries
NaDiVeG	Nachhaltigkeits– und Diversitätsverbesserungsgesetz
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OGH	Oberster Gerichtshof
SIA	Sustainability Impact Assessments
StGB	Strafgesetzbuch
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNEP	United Nations Environment Programme
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNHRC	United Nations Human Rights Council
UWG	Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VbVG	VerbandsverantwortlichkeitsGesetz
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)

Bibliographie

The European Consumer Voice in Standardisation (ANEC) (2013): Position Paper on Corporate Social Responsibility Reporting – Suggested changes to the Proposal for a EU Directive amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large companies and groups. ANEC-ENV-2013-G-018, 2013.

Arbeitsgemeinschaft Rohstoffe (2017): Rohstoffe der digitalen Zukunft: Zeit für ein sozial-ökologisches Upgrade. Positionspapier. S. 4. https://www.dka.at/fileadmin/dk/02_schwerpunkte/positionspapiere/Rohstoffe_der_Digitalen_Zukunft_Positionspapier_AG_Rohstoffe_2017_FINAL.pdf

Bartels, Lorand (2014): A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements.

Bartels, Lorand (2017): Human rights provisions in Economic Partnership Agreements in light of the expiry of the Cotonou Agreement in 2020. European Parliament EP/EXPO/B/DEVE/FWC/2013-08/Lot5/11.

Baxewanos, Fabiane /Raza, Werner, Human Rights Impact Assessments as a New Tool for Development Policy? ÖFSE Working Paper 37 (2013).

German Federal Institute for Geosciences and Natural Resources (BGR)/ Max-Planck-Foundation for International Peace and the Rule of Law (MPFPR) (2016): Human Rights Risks in Mining – A Baseline Study. http://www.bmz.de/rue/includes/downloads/BGR_MPFR_2016_Human_Rights_Risks_in_Mining_Users_Guide.pdf

Bundeministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) (2015): FFG: Definition kritische Rohstoffe und potentiell kritische Rohstoffe mit Bezug zu Österreich.

Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFW) (o.D.): Die Österreichische Rohstoffstrategie. https://www.bmwfw.gv.at/EnergieUndBergbau/Rohstoffstrategie/Seiten/default.aspx

Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFW) (o.D.): World Mining Data. https://www.en.bmwfw.gv.at/Energy/WorldMiningData/Seiten/Definitions.aspx

Brot für die Welt/Germanwatch/Misereor (2016): Menschenrechte sind kein Wunschkonzert. Eine Auseinandersetzung mit den Einwänden der Wirtschaftsverbände gegen verbindliche Menschenrechtsvorgaben. https://info.brot-fuer-die-welt.de/sites/default/files/blog-downloads/menschenrechte_sind_kein_wunschkonzert.pdf

Bueno, Nicolas (2014): Menschen.Rechte.Wirschaft: Rechtsgutachten zum Menschenrechtsschutz bei Auslandsaktivitäten österreichischer Unternehmen. NeSoVe.

Bueno, Nicolas/Scheidt, Sophie (2015): Die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf die Einhaltung von Menschenrechten bei Auslandsaktivitäten. NeSoVe.

Buergi Bonanomi, Elisabeth (2014): EU Trade Agreements and Their Impacts on Human Rights.

Bundeskanzleramt (2017): Erläuterungen zum Entwurf der Reform des Bundesvergabegesetzes. http://archiv.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=66316

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) (2017): Stellungnahme zum Ministerialentwurf betreffend Bundesgesetz, mit dem ein Bundesvergabegesetz 2017 erlassen wird und das Bundesvergabegesetz 2017 sowie das Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit 2012 geändert werden (Vergaberechtsreformgesetz 2017). https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_09838/index.shtml

Burckhardt, Gisela (2013): Corporate Social Responsibility – Mythen und Maßnahmen; Unternehmen verantwortungsvoll führen, Regulierungslücken schließen. Springer.

International Cooperation for Development and Solidarity (CIDSE) (2013): Human Rights Due Diligence: Policy Measures for Effective Implementation.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (2017): General Comment No. 24 on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities. E/C.12/GC/24.

De Schutter, Olivier (2014): International Human Rights Law.

De Schutter, Olivier/Ramasastry, Anita/Taylor, Mark B./Thompson, Robert C. (2012): Human Rights Due Diligence: The Role of States.

Der Standard (2017): Entwurf zum Vergabegesetz: Harsche Kritik des Finanzministeriums. http://derstandard.at/2000055316924/Entwurf-zum-Vergabegesetz-Harsche-Kritik-des-Finanzministeriums

Deutsche Rohstoffagentur (DERA) (2016): Rohstoffe für Zukunftstechnologien. https://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DERA/DE/Downloads/Studie_Zukunftstechnologien-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Deutsches Global Compact Netzwerk (2014): Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe". http://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf

Deutsches Institut für Menschenrechte/Utlu, Deniz (o.D.): Rohstoffe. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/wirtschaft/rohstoffe/

Danish Institute for Human Rights (DIHR)/International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) (2016): Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions. https://static1.squarespace.com/static/583f3fca725e25fcd45aa446/t/58e2a0561e5b6c8174604abd/1491247200966/Public-Procurement-and-Human-Rights-A-Survey-of-Twenty-Jurisdictions-Final.pdf

European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) (2016): Der Preis der Katastrophen in der Textilindustrie Südasiens. Pressemitteilung. https://www.ecchr.eu/de/unsere-themen/wirtschaft-und-menschenrechte/arbeitsbedingungen-in-suedasien/pakistan-kik.html

European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) (o.D.): Die Ermordung des kolumbianischen Gewerkschafters Luceano Romero. https://www.ecchr.eu/de/unsere-themen/wirtschaft-und-menschenrechte/nestle.html

European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) (o.D.): Q&A Die Klage gegen KiK. https://www.ecchr.eu/de/unsere-themen/wirtschaft-und-menschenrechte/arbeitsbedingungen-in-suedasien/q-a-klage-gegen-kik.html

European Coalition for Corporate Justice (ECCJ) (2017): French Corporate Duty of Vigilance Law: Frequently Asked Questions. http://corporatejustice.org/documents/publications/french-corporate-duty-of-vigilance-law-faq.pdf

Europäische Kommission (2016): Handbook for Trade Sustainability Impact Assessment, 2nd edition.

Europäische Kommission (2016): Pressemitteilung: EU erzielt historische Einigung über Verordnung zu Mineralien aus Konfliktgebieten. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3931_de.htm

Europäische Kommission (o.D.): Generalised Scheme of Preferences (GSP). http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/

Europäische Kommission (o.D.): Sustainability Impact Assessments. http://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/sustainability-impact-assessments/index_en.htm

Europäisches Parlament (2016): Resolution of 5 July 2016 on Implementation of the 2010 Recommendations of Parliament on Social and Environmental Standards, Human Rights and Corporate Responsibility.

Evans, Natalie (ICLEI)/Santos, Teresa Ana (IMVF)/Hooper, Martina (SETEM Catalunya)/Dannenmaier, Viola (WEED) (2012): Soziale verantwortliche öffentliche Beschaffung in Europa: Praxisbeispiele zu Nachweisverfahren. Das Landmark Konsortium.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2013): Gericht weist nigerianische Klage gegen Shell ab. http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/afrika/den-haag-gericht-weist-nigerianische-klage-gegen-shell-ab-12044656.html

Fritz, Thomas (2017): Menschenrechte als uneingelöstes Versprechen: Nachhaltigkeit, Arbeits- und Sozialstandards in EU-Handelsabkommen.

Fuchs, Walter/Kreissl, Reinhard/Pilgram, Arno/Stangl, Wolfgang (2010): Generalpräventive Wirksamkeit, Praxis und Anwendungsprobleme des Verbandsverantwortlichkeitsgesetzes (VbVG) – Eine Evaluierungsstudie.

Fuchs, Walter/Kreissl, Reinhard/Pilgram, Arno/Stangl, Wolfgang (2010): Generalpräventive Wirksamkeit, Praxis und Anwendungsprobleme des Verbandsverantwortlichkeitsgesetzes (VbVG). Eine Evaluierungsstudie. Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie. https://www.irks.at/assets/irks/Publikationen/Forschungsbericht/irks_vbvg_bericht.pdf

Gewerkschaft vida (2017): Bundesvergabegesetz 2017: Stärkung des Bestbieter-Prinzips! Brief, 3.4.2017. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_09844/imfname_627617.pdf

Global Movement For A Binding Treaty (o.D.): Website. http://www.treatymovement.com/

Grasgruber-Kerl, Stefan (2017): Verantwortung ist tragbar. Interview mit Nicole Kornherr. https://www.youtube.com/watch?v=gBi8thMNPvA

Grohs, Hannes/Küblböck, Karin (2017): EU Verordnung zu Konfliktmaterialien – ein Schritt zu höherer Rechenschaftspflicht im Rohstoffsektor? Policy Note 18/2017.

Herre, Thomas/Paasch, Armin (2017): Human Rights and the Human Rights Clause of the EU's Generalized Scheme of Preferences. Evaluation and Suggestions for Improvement.

Hilbig, Sven (2015): Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Menschenrechte und Handelspolitik" im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages am 30. September 2015.

Kaufmann, Marieta (2016): Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten und deliktische Unternehmensverantwortung in der internationalen Liefer- und Wertschöpfungskette. Exposé, 2016.

Kaufmann, Marieta (2016): Menschenrechtliche Unternehmensverantwortung in der Liefer- und Wertschöpfungskette: juristische Möglichkeiten. In: Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift WISO, WISO 2/2016.

Klinger, Remo/Krajewski, Markus/Krebs, David/Hartmann, Constantin (2016): Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht.

Krajewski, Markus (2017): Ensuring the Primacy of Human Rights in Trade and Investment Policies: Model Clauses for a UN Treaty on Transnational Corporations, other Business and Human Rights. CIDSE Private Sector Group.

Küblböck, Karin/Grohs, Hannes (2017): Konfliktmineralien: Auswirkungen der bisherigen Regulierungsinitiativen und Schlussfolgerungen für die Implementierung der EU-Verordnung. ÖFSE, Research Report. http://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Studien/Konfliktmineralien_Studie_Kueblboeck_Grohs_Jaenner2017.pdf

Küblböck, Karin/Pinter, Silke (2016): Konfliktmineralien: Möglichkeiten und Grenzen aktueller Regulierungsinitiativen. ÖFSE Briefing Paper 13. http://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Briefingpaper/BP13_Konfliktmineralien.pdf

Lake, Quintin/MacAlister, Jamie/Berman, Cindy/Gitsham, Matthew/Page, Nadine (2016): Corporate Leadership on Modern Slavery. Hult International Business School and The Ethical Trading Initiative.

Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (2016): Stellungnahme Ludwig Boltzmann Institut zum NaDiVeG. http://bim.lbg.ac.at/de/artikel/stellungnahme-zur-aenderung-des-unternehmensgesetzbuches-umsetzung-richtlinie-fuer-angabe-nicht-finanzieller-informationen

Maastricht Centre for Human Rights (2011): Maastricht Principles on the Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights. http://www.ciel.org/Publications/Maastricht_ETO_Principles_21Oct11.pdf

Martinez, Norma J. (2015): Die Serversklaven: Rechtsverletzung und Zwangspraktika in der Lieferkette von IT-Hardware europäischer Universitäten. Good Electronics/Danwatch.

Ministerium für ein lebenswertes Österreich (BMLFUW) (2012): Überblick über den österreichischen Aktionsplan für nachhaltige öffentliche Beschaffung, 10.04.2012, BMLFUW V/3. https://www.bmlfuw.gv.at/umwelt/nachhaltigkeit/green_economy/oeffentliche_beschaffung/Aktionsplan.html

Mitterlehner, Reinhold (2016): Vorwort. In: Österreichisches Montan-Handbuch – Bergbau, Rohstoffe, Grundstoffe, Energie.

Mührel, Jasper (2017): Accessio, quo vadis? Die Verpflichtung der Europäischen Union zum Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention besteht weiterhin. http://ifair.eu/de/accessio-quo-vadis/

NeSoVe (2012): Schein oder Nichtschein, das ist hier die Frage. http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/Fiala%20CSR%20Schein%20oder%20Nichtschein%20Praesentation%201207_final.pdf

NeSoVe (2013): Stellungnahme zum Vorschlag für eine EU-Richtlinie zur CSR-Berichterstattung. http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/NFR_Statement_NeSoVe_de.pdf

NeSoVe (2015): UN-Leitsätze für Wirtschaft und Menschenrechte – Empfehlungen für die Umsetzung in Österreich. http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/Broschuere-NeSoVe_Anschts-V04(1).pdf

NeSoVe (2016): Menschenrechte ohne Grenzen: Menschenrechtliche Unternehmensverantwortung bei Auslandsaktivitäten – eine Einführung. http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/BroschuereNeSoWe_sc.pdf

OECD (2016): OECD-Leitsätze für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/oecd-leitsaetze-fuer-die-erfuellung-der-sorgfaltspflicht.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Paasch, Armin (2015): Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Menschenrechte und Handelspolitik“ im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages am 30. September 2015.

Planitzer, Julia (2016): Trafficking in Human Beings for the Purpose of Labour Exploitation: Can Obligatory Reporting by Corporations Prevent Trafficking? In: Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 34/4, 2016.

Saage-Maß, Miriam (2009): Transnationale Unternehmen im nationalen und internationalen Recht. In: Zeitschrift für Menschenrechte, 2/2009. http://www.zeitschriftfuermenschenrechte.de/abstracts/zfmr_2009-2_abstract_Saage-Maass.pdf

Salzburger Nachrichten (2017): Kritik an Novellierung des Bundesvergabegesetzes. https://www.sn.at/wirtschaft/oesterreich/kritik-an-novellierung-des-bundesvergabegesetzes-6510877

Schipper, Irene/de Haan, Esther (2016): No Golden Future: Use of Child Labor in Gold Mining in Uganda. SOMO. https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2016/05/No-golden-future-7.pdf

Schipper, Irene/de Haan, Esther/Turyahikayo, Stephen (2016): No Golden Future: Use of Child Labor in Gold Mining in Uganda. SOMO.

Schönthal-Guttmann, Florian (2014): EU Vergaberichtlinien 2014 § sozial faire Produktion. November 2014.

Schublach, Sebastian (2017): Mit diesen Maßnahmen können wir Kinder- und Zwangsarbeit ein Ende setzen. Kontrast.at. https://kontrast.at/mit-diesen-massnahmen-koennen-wir-kinder-und-zwangsarbeit-ein-ende-setzen/

SDG-Watch Austria (o.D.): Über die Sustainable Development Goals. https://www.sdgwatch.at/de/ueber-sdgs/

Segawa, Nakisanze (2016): Mines and Parents profit from child labour in Uganda as laws, raids have little effects. Global Press Journal. https://globalpressjournal.com/africa/uganda/mines-parents-profit-child-labor-uganda-laws-raids-little-effect/

Terre des hommes (2011): Glück auf? Die Auswirkungen des Bergbaus auf Kinder. Ökologische Kinderrechte: Fakten, Fälle, Forderungen. https://www.tdh.de/fileadmin/user_upload/inhalte/10_Material/Themeninfos/tdh_Bergbaustudie_12-02.pdf

The Guardian (2017): Proposed Trump Executive Order Would Allow US Firms to Sell Conflict Minerals. https://www.theguardian.com/us-news/2017/feb/08/trump-administration-order-conflict-mineral-regulations

United Nations Human Rights Council (UNHRC) (2008): Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, John Ruggie: Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights, A/HRC/8/5.

United Nations Human Rights Council (UNHRC) (2011): Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, John Ruggie: Guiding Principles on Business and Human Rights - Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, A/HRC/17/31.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (o.D.): About GSP. http://unctad.org/en/Pages/DITC/GSP/About-GSP.aspx

United Nations Environment Programme (UNEP) (2011): Recycling Rates of Metals. A Status Report. Graedel, T. E.; Allwood, J.; Birat, J.-P.; Buchert, M.; Hagelüken, C.; Reck, B.; Sibley, S.; Sonnemann, G.. http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8702/-Recycling%20rates%20of%20metals:%20A%20status%20report-2011Recycling_Rates.pdf

United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) (2012): The Corporate Responsibility to Respect: An Interpretive Guide. http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/RtRInterpretativeGuide.pdf

United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) (o.D.): The Core International Human Rights Instruments and their monitoring bodies. http://ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx

United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) (2017): Elements for the draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights. Resolution A/HRC/RES/26/9 http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/LegallyBindingInstrumentTNCs_OBEs.pdf

United Nations (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights. New York/Geneva.

Vasileva, Veselina (WEED)/Defranceschi, Peter/Semple, Abby/Tepper, Philip (ICLEI)/Fincke, Johanna (CIR)/Schinzel, Elisabeth (Südwind Österreich) (2012): Überprüfung sozialer Verantwortung entlang der Zulieferkette: Ein rechtlicher Praxis-Leitfaden für öffentliche Einkäufer. Das Landmark Konsortium. http://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/rechtsleitfaden.pdf

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen (2016): Rohstoffabbau schadet Umwelt und Menschen. https://www.verbraucherzentrale.nrw/rohstoffabbau-schadet-umwelt-und-menschen

von Arnauld, Andreas (2016): Völkerrecht. 3. Auflage. C.F. Müller.

Walker, Simon (2009): The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements. School of Human Rights Research Series, Vol. 35.

Wallerstedt, Kirsten (2014): US Sanctions Now Include Conflict Minerals in the DRC. http://3ecompany.com/resource-center/blog/us-sanctions-now-include-conflict-minerals-democratic-republic-congo

Weilert, Katarina (2009): Transnationale Unternehmen im rechtsfreien Raum? Geltung und Reichtweite völkerrechtlicher Standards. In: ZaöRV 69 (2009), S. 883-917. http://www.zaoerv.de/69_2009/69_2009_4_a_883_918.pdf

Wettstein, Florian (2017): Vortrag im Rahmen der Veranstaltung ’Globalisierte Wirtschaft – globalisierte Verantwortung?’, 15.5.2017, Bundesministerium der Justiz, Wien.

Winkler, Doro/Straumann, Anja/Fastenopfer (2016): Profit wichtiger als Menschenrechte? Gold aus Burkina Faso und die Verantwortung der Schweiz. https://sehen-und-handeln.ch/content/uploads/2016/01/OEK2016_Studie_Gold.pdf

Wirtschaftskammern Österreichs (2015): Öffentliche Auftragsvergabe in Österreich.

WKO (2015): Öffentliche Auftragsvergabe in Österreich. https://www.wko.at/service/wirtschaftsrecht-gewerberecht/Oeffentliche-Auftragsvergabe-in-Oesterreich.pdf

WKO (o.D.): Vergaberecht warum? https://www.wko.at/service/wirtschaftsrecht-gewerberecht/Vergaberecht-warum.html

World Trade Organisation (WTO) (1994): General Agreement on Tariffs and Trade 1994. Article XX. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm

Weiterführende Literatur

Amao, Olufemi (2011): Corporate Social Responsibility, Human Rights and the Law: Multinational Corporations in Developing Countries. Routledge.

Blecher, Lara/Stafford, Kaymar/Bellamy, Gretchen C (2014): Corporate Responsibility for Human Rights Impacts. ABA Book Publishing.

Business & Human Rights Ressource Center (o.D.): UN "Protect, Respect and Remedy" Framework and Guiding Principles. https://business-humanrights.org/en/un-secretary-generals-special-representative-on-business-human-rights/un-protect-respect-and-remedy-framework-and-guiding-principles

International Cooperation for Development and Solidarity (CIDSE) (2017): Menschenrechte in der Handelspolitik und Investitionspolitik: Potentiale eines UN-Menschenrechtsabkommens zu Transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen. CIDSE Hintergrundpapier.

Europäische Kommission (2013): Staff Working Document: Trade and Worst Forms of Child Labour.

Evans, Natalie (ICLEI)/Evermann, Annelie (WEED)/Hooper, Martina (SETEM)/Begona, Planas (SETEM)/Saramago, Ana (Stadtverwaltung Loures)/Wiese, Kirsten (Senatsverwaltung Bremen) (2014): Vorreiter sozial verantwortlicher öffentlicher Beschaffung: Wie mit öffentlichen Mitteln Arbeitsbedingungen verbessert werden können. Das Landmark Konsortium.

Fincke, Johanna/Wimberger, Christian (CIR)/Fleischer, Kerstin/Waichmann, Aiko (Stadt Dortmund) (2016): Sozial Gerechter Einkauf-JETZT!: Die Berücksichtigung von ILO-Kernarbeitsnormen und Kriterien des fairen Handels beim Einkauf von Dienst- und Schutzbekleidung. http://www.ci-romero.de/fileadmin/media/Beschaffung/2016_praxis_leitfaden_sozial_gerechter_einkauf_1_aktiv.pdf

Grossmann, Harald /Busse, Matthias (2003): Handelsbezogene Aspekte sozialer Mindeststandards. Hamburgisches Welt-Wirtschaftsarchiv.

Hampsey, Megan (2016): CBP Enforces Ban Goods Produced with Forced Labor with Two Withhold Releases. http://www.humanrightsfirst.org/blog/cbp-enforces-ban-goods-produced-forced-labor-two-withhold-release-orders

Joseph, Sarah (2011): Blame it on the WTO: A Human Rights Critique. Oxford.

Kirchmeier, Felix/Krennerich, Michael (2014): Handbuch der Menschenrechtsarbeit. Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Menschenrechte, Edition 2014/2015).

Lukas, Karin (2013): Labour Rights and Global Production. NWV.

Lukas, Karin/Steinkellner, Astrid (2010): Sozialnormen in Nachhaltigkeitskapiteln bilateraler Freihandelsabkommen.

Lukas, Karin/Steinkellner, Astrid (2012): Unternehmen in Konfliktregionen. INEF Forschungsreihe, 12/2012.

Martin-Ortega, Olga/Outhwaite, Opi/ Book, William (2015): Buying Power and Human Rights in the Supply Chain: Legal Options for Socially Responsible Public Procurement of Electronic Goods. In: The International Journal of Human Rights, Vol 19, Issue 3, 2015. https://core.ac.uk/download/pdf/42391303.pdf

Networkwear-Project (2012): Made in Sri Lanka: Zusammenfassung.

Office of Foreign Assets Control (OFAC) (2016): Democratic Republic of Congo Sanctions Program. https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/drcongo.pdf

Paasch, Armin (2011): Menschenrechte in der EU-Handelspolitik – Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Diskussionspapier des Ecofair Trade Dialogs.

Reade, Claire/Witten, Samuel (2017): Understanding the US Ban on Importing Forced Labor Goods. https://www.apks.com/en/perspectives/publications/2017/04/understanding-the-us-ban-forced-labor-goods

Rubio, Juan José Àlvarez /Yiannibas, Katerina (2017): Human Rights in Business: Removal of Barriers to Access to Justice in the European Union. Routledge.

Rühmkorf, Andreas (2015): Global Supply Chain: role of law? A role for law! In: Le Baron, Genevieve/Howard, Neil: Forced Labour in the Global Economy: Beyond Trafficking and Slavery Short Course.

Rüttinger, Lukas/Griestop, Laura (2015): UmSoRess Steckbrief: Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker und dem Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern. adelphi.

Stockmann, Reinhard/ Menzel, Ulrich/Nuscheler, Franz (2016): Entwicklungspolitik: Theorien – Probleme – Strategien. 2. Auflage. De Gruyter.

The Guardian (2014): Obamas Conflict Mineral Law has destroyed everything, say Congo Miners. https://www.theguardian.com/world/2014/dec/02/conflict-minerals-law-congo-poverty

Ziniel, Thomas (2016): Stärkung des Bestbieterprinzips im Vergaberecht. RFG 2016/7, 1/2016.