



Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft

Die Sozialverträglichkeitsprüfung im
österreichischen Ausfuhrförderungsverfahren

118 Fabiane Baxewanos
Werner Raza

Materialien zu Wirtschaft
und Gesellschaft Nr. 118

Herausgegeben von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik
der Kammer für Arbeiter und Angestellte
für Wien

Die Sozialverträglichkeitsprüfung im österreichischen Ausfuhrförderungsverfahren

Umsetzungsoptionen anlässlich der Neufassung der OECD „Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence“ vom 28. Juni 2012

Fabiane Baxewanos und Werner Raza

Februar 2013

Die in den Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft
Veröffentlichten Artikel geben nicht unbedingt die
Meinung der AK wieder.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
der Deutschen Bibliothek erhältlich.

ISBN 978-3-7063-0451-1

© Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, Tel: (01) 501 65, DW 2283

Zusammenfassung

Seit dem Jahr 2001 müssen von den nationalen Ausfuhrförderagenturen – in Österreich der Oesterreichische Kontrollbank – die Umweltauswirkungen großer Projekte, insb. in den Bereichen Infrastruktur, Bergbau und Industrie, nach den *Common Approaches on the Environment and Export Credits* der OECD geprüft werden, bevor eine Exportförderung zuerkannt werden kann. Neben den zum Teil schwerwiegenden Umweltauswirkungen dieser Projekte wurden in den letzten Jahren zunehmend soziale Auswirkungen in das öffentliche Bewusstsein gerückt. In Fällen wie dem vor einigen Jahren in die Schlagzeilen gekommenen Ilisu-Staudammprojekt können solche Vorhaben auch schwerwiegende Auswirkungen auf die mit der Projektdurchführung befassten ArbeitnehmerInnen oder auf die lokale Bevölkerung haben, etwa in Form der Umsiedlung einer großen Anzahl von Menschen. Damit verbunden sind nicht nur Einkommens- und Wohlfahrtseinbußen, sondern oft auch Menschenrechtsverletzungen, wenn z.B. diese Umsiedlungen ohne Konsultation und angemessene Kompensation, oder gar mit unverhältnismäßigen staatlichen Zwangsmaßnahmen durchgesetzt werden. Im Fall von ArbeitnehmerInnen kann die Nichteinhaltung von Sicherheitsmaßnahmen auf Baustellen zu Gesundheitsgefährdungen und Arbeitsunfällen führen, oder es kann zur Verletzung grundlegender ArbeitnehmerInnenrechte (ILO Kernarbeitsnormen) kommen, wenn die gewerkschaftliche Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen behindert oder unterbunden wird.

In Reaktion auf diese Diskussionen wurden am 28. Juni 2012 von der OECD neue *Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence (CA)* verabschiedet, die nunmehr neben einer Umweltverträglichkeitsprüfung auch explizit eine Sozialverträglichkeitsprüfung (Social Due Diligence) vorsehen. Die Mitgliedsstaaten des *OECD Export Arrangements* wurden aufgefordert, bis Jahresende 2012 konkrete Umsetzungsmaßnahmen für die revidierten *Common Approaches* vorzulegen.

Im Hinblick auf die anstehende Umsetzung macht die vorliegende Studie konkrete Umsetzungsvorschläge der revidierten *Common Approaches* für das österreichische Exportfördersystem. Die Studie geht dabei von einer Definition des Begriffs Social Due Diligence vor dem Hintergrund der geltenden zivilen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte aus. Die Staatenverantwortung für die Einhaltung der Menschenrechte bildet die völkerrechtliche Grundlage für die Implementierung der Social Due Diligence im österreichischen Ausfuhrförderverfahren. Darüber hinaus werden die vom UN-Sonderbeauftragten John Ruggie entwickelten und vom UN-Menschenrechtsrat im Jahr 2011 verabschiedeten *Guiding Principles on Business and Human Rights* als normativer Referenzrahmen für die Operationalisierung von menschenrechtlicher Unternehmensverantwortung herangezogen. Die Leitprinzipien bauen auf drei Elementen auf, der Verpflichtung der Staaten, vor Menschenrechtsverletzungen durch private Akteure (inkl. Unternehmen) zu schützen (*state duty to protect*), der Verantwortung von Unternehmen, die Menschenrechte einzuhalten (*corporate responsibility to respect*), und der Notwendigkeit, Betroffenen effektiven Zugang zu Klags- und Entschädigungsmöglichkeiten zu eröffnen (*access to remedy*).

Auf Basis dieses menschenrechtlichen Rahmens formuliert die Studie Umsetzungsempfehlungen auf zwei Ebenen. Zum einen werden institutionelle Anpassungen vorgeschlagen, zum anderen eine Reihe von operativen Neuerungen. Die Anpassung institutioneller Elemente des österreichischen Exportfördersystems ist notwendig, um Grundprinzipien der Menschenrechte wie Transparenz, Partizipation und Nichtdiskriminierung zu gewährleisten. Hier wird in den Empfehlungen insbesondere darauf abgestellt, dass (i) die inhaltliche und prozeduralen Grundsätze des Verfahrens transparent und in nachvollziehbarer Weise gesetzlich normiert sind, (ii) die Kohärenz zu anderen Politikfeldern gewährleistet ist, sowie (iii) derzeit nicht vorhandene, unabhängige Monitoring/Evaluierungs- und Beschwerdemechanismen eingeführt werden.

Daneben bedarf es auch einer Reihe von operativen Maßnahmen, welche darauf abzielen, die Prüfung von menschenrechtlichen Aspekten im Zuge der Umwelt- und Social Due Diligence-Prüfung des Ausfuhrförderungsverfahrens in ausreichender Form sicherzustellen. Dazu zählen (i) die Erweiterung des Fragebogens der OeKB um Fragen zu ArbeitnehmerInnenrechten (ILO Kernarbeitsnormen), (ii) Arbeitsbedingungen, (iii) Konsultations- und Partizipationsrechten der betroffenen Bevölkerung sowie sonstiger wichtiger Menschenrechte (z.B. Meinungsfreiheit). Daneben geht es auch um die Durchführung unabhängiger Monitoring- und Evaluierungsverfahren bei sensiblen Projekten der Kategorie A, sowie um Ex-Post-Prüfungen. Damit soll insbesondere auch eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Prüfinstrumentariums erreicht werden.

Weitere Vorschläge sind die Erstellung menschenrechtlicher Länderprofile, um schon in der Vorphase eines Projekts durch ein menschenrechtliches Screening Aufschlüsse über mögliche Problemfelder zu erhalten, sowie die Durchführung menschenrechtlicher Schulungen und Fortbildungen für die mit der Projektbeurteilung und Entscheidungsfindung befassten Personen.

Schließlich wird empfohlen, das Prüfverfahren der Common Approaches in analoger Weise auch auf Beteiligungen anzuwenden, und damit die derzeit herrschende und aus menschenrechtlicher Sicht nicht sinnvolle, unterschiedliche Prüfung von Exportgeschäften und Beteiligungen zu beenden.

Empfehlungen für die Umsetzung der CA in Öster-

Institutionelle Aspekte

Nähere gesetzliche Regulierung des Exportförderungsverfahrens

Größere horizontale Politikkohärenz

Transparenz und Partizipation

Monitoring und Evaluation (Unabhängige Evaluierungsstelle)

Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz

Operative Aspekte

Systematische Social Due Diligence Prüfung vor Projektbewilligung

Erstellung menschenrechtlicher Länderprofile

Durchführung von Menschenrechtstrainings für ProjektprüferInnen und EntscheidungsträgerInnen

Anwendung der CA auf Beteiligungen

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung.....	1
2.	Was ist die Social Due Diligence im Sinne der Common Approaches	4
3.	Staatenverantwortung im internationalen Recht	8
4.	Die Begrenzung der Staatenverantwortung durch Social Due Diligence	11
5.	Menschenrechtsbezüge in anderen internationalen Instrumenten.....	13
6.	Stand der Umsetzung – Ausgewählte Beispiele	15
7.	Umsetzungsoptionen für Österreich - Empfehlungen	17
7.1	Institutionelle Aspekte	17
7.2	Operative Aspekte.....	22
8.	Zusammenfassende Darstellung der Umsetzungsempfehlungen	27
	Literaturverzeichnis.....	28

Abkürzungen

ADA	Austrian Development Agency
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AkkG	Akkreditierungsgesetz 2012
AusfFG	Ausfuhrförderungsgesetz 1981
BMeiA	Bundesminister(ium) für europäische und internationale Angelegenheiten
BMF	Bundesminister(ium) für Finanzen
BMWFJ	Bundesminister(ium) für Wirtschaft, Familie und Jugend
CA	Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence (The 'Common Approaches')
CSR	Corporate Social Responsibility
Draft Articles	Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts
ECA	Export Credit Agency
ECG	Export Credit Group
EDC	Export Development Canada
EFIC	Export Finance and Insurance Corporation, Australien
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EHS Guidelines	Employment, Health and Safety Guidelines der Weltbank
EKF	Eksport Kredit Fonden, Dänemark
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ESC	Europäische Sozialcharta
Ex-Im Bank	Export-Import Bank of the United States
EZA(-G)	Entwicklungszusammenarbeit(sgesetz 2002)
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Guiding Principles	UN Guiding Principles on Business and Human Rights
GVCs	Global Value Chains
IAGMR	Inter-Amerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte
IEG	Independent Evaluation Group
IFC	International Finance Corporation
ILC	International Law Commission
ILO	International Labour Organization
ISO	International Organization for Standardization

iVm	in Verbindung mit
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
MS	Mitgliedsstaaten
NGO	Non-Governmental Organization
NKP	Nationale(r) Kontaktpunkt(e)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OeKB	Oesterreichische Kontrollbank
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
PS	Performance Standards
Safeguards	Safeguard Policies
UN	United Nations
UNDRIP	United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples
UN-Sozialpakt	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
UN-Zivilpakt	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

1. Einleitung

Die Frage, inwieweit es durch grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivitäten zu negativen (oder positiven) Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft kommen kann, hat in den letzten 20 Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Dies ist vornehmlich der starken Bedeutungszunahme von Prozessen wirtschaftlicher Globalisierung geschuldet. Die Globalisierung der Wirtschaft funktioniert dabei über zwei zentrale Kanäle. Zum einen über den internationalen Handel von Gütern und Dienstleistungen, zum anderen über den internationalen Kapitalverkehr, insbesondere im Wege von Direktinvestitionen.¹ Zentrale Akteure dieser Entwicklungen sind traditionellerweise Nationalstaaten, in zunehmendem Maße aber auch große international tätige Unternehmen (multi- oder transnationale Unternehmen). Ziel der meisten Industriestaaten ist es, die Export- und Internationalisierungsaktivitäten der in ihrem Territorium beheimateten Unternehmen zu fördern. Dafür wurden in fast allen Industriestaaten bereits in den 1960er- und 1970er-Jahren Exportfördersysteme auf- und ausgebaut, und etwas später auch Förderinstrumente zur Internationalisierung von Unternehmen eingeführt.² Bei diesen Aktivitäten handelt es sich in der Regel um Direktinvestitionen ins Ausland entweder zur Erschließung neuer Absatzmärkte oder zur Verlagerung von Produktionseinheiten ins Ausland. Im Jahr 1976 wurde mit den OECD Leitsätzen für multinationale Unternehmen ein Wohlverhaltenskodex verabschiedet, der nicht-rechtsverbindliche Empfehlungen für internationale Unternehmen zu Themen wie Unternehmensethik, Korruptionsbekämpfung, Wettbewerb, Besteuerung und industrielle Beziehungen enthält. Die OECD-Mitgliedsstaaten haben sich zur Umsetzung der Leitsätze verpflichtet. Hierzu wurden Nationale Kontaktpunkte (NKP) eingerichtet, die als Schlichtungsstellen fungieren.

Im Bemühen, den Förderwettbewerb zwischen den Staaten zu regulieren, d.h. insbesondere direkte Subventionselemente zurückzudrängen und die Wettbewerbsbedingungen zu vereinheitlichen, wurde im Rahmen der OECD im Jahr 1978 das *Arrangement on Official Export Credits* verabschiedet. Dieses Gentlemen's Agreement stellt seitdem den Rahmen für die nationalen Exportförderpolitiken der OECD Staaten und damit auch der Republik Österreich dar. Im Jahr 2001 wurden nach Jahren kontroversieller Diskussionen über die Umweltauswirkungen großer Infrastrukturprojekte (insbesondere von Staudämmen) die *Common Approaches on the Environment and Export Credits* verabschiedet, welche zum ersten Mal einen gemeinsamen Rahmen für die Prüfung von Umweltauswirkungen geförderter Projekte vorsahen.

Neben den zum Teil schwerwiegenden Umweltauswirkungen großer Infrastruktur-, Bergbau- oder Industrieprojekte, wurden in den letzten 15 Jahren zunehmend auch soziale Auswirkungen in das öffentliche Bewusstsein gerückt. In vielen Fällen umfassen Projekte die Umsiedlung zahlreicher Menschen. Damit verbunden sind nicht nur Einkommens- und Wohlfahrtseinbußen, sondern oft auch Menschenrechtsverletzungen, wenn z.B. diese Umsiedlungen ohne Konsultation und angemessene Kompensation, oder gar mit unverhältnismäßigen staatlichen Zwangsmaßnahmen durchgesetzt werden.

Daneben entwickelte sich eine Diskussion über die sozialen Auswirkungen der Geschäftstätigkeit multinationaler Unternehmen entlang ihrer Wertschöpfungskette. In einzelnen Industriebranchen, z.B. in der Sportschuhherzeugung oder der Bekleidungsindustrie wurden zahlreiche Missachtungen

¹ Die grenzüberschreitende Bewegung von Personen (Migration) spielt demgegenüber nach wie vor eine untergeordnete Rolle. Auf Migration wird daher im Folgenden nicht eingegangen.

² Einen Überblick über die Entwicklung des OECD Exportförderregimes bietet OECD 2011.

grundlegender ArbeitnehmerInnenrechte von Gewerkschaften und Non-Governmental Organizations (NGOs) aufgezeigt. Auf dieser Basis wurde eine strengere Regulierung der Tätigkeit internationaler Unternehmen gefordert, die darauf abzielt, die Einhaltung der von der Internationalen Arbeitsorganisation definierten grundlegenden ArbeitnehmerInnenrechte (ILO-Kernarbeitsnormen) sicherzustellen.

Diese Diskussionen leisteten einen entscheidenden Beitrag für den von den Vereinten Nationen initiierten Prozess zur Erarbeitung menschenrechtlicher Standards für die internationale Unternehmenstätigkeit. Der 2005 eingesetzte UN-Sonderbeauftragte John Ruggie legte nach breiten öffentlichen Konsultationen im Jahr 2008 einen Referenzrahmen zur Verantwortung von Unternehmen für die Einhaltung internationaler Menschenrechte vor. Im Jahr 2011 wurden die *Guiding Principles on Business and Human Rights* vom UN-Menschenrechtsrat verabschiedet.³ Auf Basis dieses breit akzeptierten normativen Rahmens qualifizierte Ruggie auch die Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte sowohl in den OECD Common Approaches als auch in den OECD Leitsätzen für multinationale Unternehmen als unzureichend und forderte die verantwortlichen OECD Gremien auf, für eine bessere Verankerung des Schutzes der Menschenrechte in diesen Regelwerken zu sorgen. Zu diesem Zweck unterbreitete er konkrete Vorschläge.⁴

Vor diesem Hintergrund kam es im Jahr 2011 zu einer Erweiterung der OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen um menschenrechtliche Aspekte.⁵ Im Jahr 2012 schließlich wurden auch neue OECD Common Approaches verabschiedet, die nunmehr neben einer Umweltverträglichkeitsprüfung auch explizit eine Social Due Diligence Prüfung vorsehen.⁶ Die Mitgliedsstaaten des *OECD Arrangements* sind aufgefordert, bis Jahresende 2012 konkrete Umsetzungsmaßnahmen für die revidierten *Common Approaches* vorzulegen. Spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der CA ist zudem ein Bericht über die ergriffenen Maßnahmen zum Menschenrechtsschutz an die OECD zu liefern. Diese Berichte sollen die Basis für eine Review sein zur Frage, wie die Maßnahmen zur Prüfung von Menschenrechtsaspekten weiterentwickelt werden können (vgl. Ziffer 44 der CA).

Im Hinblick auf die Umsetzungsverpflichtung möchte die vorliegende Studie konkrete Vorschläge für die Anpassung des österreichischen Exportfördersystems erarbeiten. Die Studie geht dabei von einer Definition des Begriffs Social Due Diligence auf Basis der geltenden zivilen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte aus (Kapitel 2). Im Anschluss wird die Staatenverantwortung für die Einhaltung dieser Menschenrechte erläutert, welche die völkerrechtliche Grundlage für die Implementierung der Social Due Diligence im österreichischen Ausfuhrförderverfahren darstellt (Kapitel 3 und 4). Kapitel 5 bietet einen kurzen Überblick über die Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte im Rahmen von Soft-Law Instrumentarien anderer internationaler Organisationen (insbesondere der Weltbank), Kapitel 6 stellt den Stand der Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte in den Exportförderverfahren ausgewählter Länder dar. In Kapitel 7 werden die institutionellen und operativen Aspekte einer Umsetzung im österreichischen Ausfuhrförderverfahren ausführlich diskutiert und eine Reihe von konkreten Empfehlungen gegeben. Kapitel 8 fasst die zentralen Empfehlungen zusammen.

³ <http://www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf> [07.12.2012]

⁴ Für die OECD Leitsätze siehe <http://www.oecd.org/daf/internationalinvestment/guidelinesformultinationalenterprises/45545887.pdf>; für die Common Approaches siehe <http://www.rightrespect.org/wp-content/uploads/2010/08/Ruggie-remarks-to-OECD-re-export-credit-agencies-23-Jun-2010-3.pdf> [07.12.2012]

⁵ Für die OECD Leitsätze in der Fassung von 2011 siehe: <http://www.oecd.org/daf/internationalinvestment/guidelinesformultinationalenterprises/48004323.pdf> [07.12.2012]

⁶ Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence (The "Common Approaches"), 28 July 2012, siehe: [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=tad/ecq\(2012\)5&doclanguage=en](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=tad/ecq(2012)5&doclanguage=en) [07.12.2012]

2. Was ist die Social Due Diligence im Sinne der Common Approaches?

In einem ersten Schritt ist zu klären, welche Bedeutung dem Begriff „Social Due Diligence“ im Rahmen der überarbeiteten „Recommendations of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence (The ‘Common Approaches’)“ (CA) der OECD vom 28. Juni 2012 zukommt. Der Text der CA leistet bei dieser **Definitionsarbeit** eine gewisse Hilfestellung. So wird unter „Due Diligence“ der Prozess verstanden, in dem die Mitgliedsstaaten (MS) potenzielle Umwelt- und Sozialauswirkungen der beantragten Projekte ermitteln, prüfen und behandeln, und zwar als integraler Bestandteil ihrer Entscheidungsfindungs- und Risikomanagementsysteme.⁷ Weiters umfassen „social impacts“ gemäß der demonstrativen Aufzählung des Art. 10 Punkt 2 CA insbesondere Auswirkungen auf Arbeitsbedingungen, kommunale Gesundheit und Sicherheit, Grunderwerb und Zwangsumsiedelungen, indigene Völker, Kulturgüter und projektbezogene Menschenrechte⁸.

Gemäß ihrer Natur als generelle, internationale Empfehlungen definieren die CA diese Begriffe jedoch nicht genauer und begnügen sich darüber hinaus mit einer Vielzahl von „Kann-Bestimmungen“. Damit ist den Mitgliedsstaaten freilich ein weiter Interpretationsspielraum bei der Umsetzung der CA überlassen. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Konkurrenzsituation am Exportförderungsmarkt, die einer umfassenden Prüfpraxis abträglich ist, problematisch.

Soll die neue Social Due Diligence Prüfung jedoch nicht bloß als schmückendes Beiwerk dienen, sondern eine **effektive Überprüfung** und Kontrolle sicherstellen, müssen die revidierten CA daher einerseits extensiv ausgelegt und andererseits konkretisiert werden.

Einen hilfreichen Referenzrahmen für eine solche extensive Interpretation bietet das System der **internationalen Menschenrechte**. Als universell geltendes und rechtlich verbindliches Rahmenwerk haben Menschenrechte in den letzten Jahren immer häufiger Eingang in internationale wirtschaftspolitische Instrumente gefunden, sei es in der Exportförderung⁹ oder in verwandten Feldern wie der multilateralen Entwicklungsfinanzierung¹⁰ oder Corporate Social Responsibility¹¹. Eine menschenrechtliche Sicht auf die CA ist also eine konsequente Fortsetzung eines **international wachsenden Konsenses**, dass Menschenrechte auch in der Wirtschaft eine zentrale Rolle spielen müssen.

Überdies betonen auch die CA selbst an mehreren Stellen explizit die Verantwortung der Mitgliedsstaaten zur Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen.¹² Wenngleich sie also nicht explizit von

⁷ Abs. 1 der CA.

⁸ Diese betreffen, unter anderem, Zwangs- und Kinderarbeit sowie lebensbedrohliche Gesundheits- und Sicherheitsgefährdungen am Arbeitsplatz. Vgl. Art. 10 Punkt 2 CA.

⁹ Neben den OECD CA ist hier auch die EU-Verordnung zu Exportkrediten von 2011 zu nennen, die ebenfalls ein – wenngleich schwaches – Bekenntnis zu Menschenrechten enthält. Vgl. VO (EU) Nr. 1233/2011, Erwägungsgrund 4. Außerdem beziehen die von der EU in Auftrag gegebenen Sustainability Impact Assessments in den letzten Jahren vermehrt menschenrechtliche Aspekte mit ein. Vgl. z.B. Ecorys 2012.

¹⁰ So die Safeguard Policies der Weltbank (Weltbank 2012) sowie die IFC Performance Standards (IFC 2012a) und die EHS Guidelines (IFC 2007). Weiters sind in diesem Zusammenhang die Equator Principles zu nennen. Es handelt sich hierbei um ein freiwilliges Rahmenwerk für Banken zur Einschätzung und Handhabung von Umwelt- und Sozialauswirkungen kreditfinanzierter Projekte. In ihrem Anhang II Punkt d sind als Gegenstand der Folgenabschätzung auch Menschenrechte genannt. Vgl. http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles.pdf [8.11.2012].

¹¹ z.B. OECD Leitsätze für transnationale Unternehmen (OECD 2011). Vgl. weiters ISO Standard 26000 zu sozialer Verantwortung, der mit der Aufnahme von Menschenrechten als Kernthema ebenso zur Festigung des Menschenrechtsdiskurses in der internationalen Wirtschaftspolitik beiträgt. Vgl. http://www.iso.org/iso/discovering_iso_26000.pdf [8.11.2012].

¹² Vgl. die Präambel („Recognising that Members have existing obligations to protect human rights [...]“) sowie die Abs. 3

einer Menschenrechtsprüfung, sondern einer Social Due Diligence sprechen, haben sie sich dennoch unzweifelhaft in einen globalen Trend eingereiht, der die Menschenrechte zu einem zentralen Referenzpunkt in der Wirtschaftspolitik macht. Die Bezeichnung als *Social Due Diligence* ist schließlich einer Menschenrechtsperspektive in keinsten Weise abträglich, sind doch soziale Rechte elementarer Bestandteil der Menschenrechte.¹³

Der hier vertretene Ansatz geht also davon aus, dass die neue Social Due Diligence vor dem Hintergrund der Menschenrechte als übergeordnetem rechtlichem Regime zu sehen ist. Gewonnen wird durch diese Sichtweise vor allem der Staat als Träger rechtlicher Verpflichtungen und die Anwendbarkeit **menschenrechtlicher Grundprinzipien** wie jene der Transparenz, Partizipation und Nicht-Diskriminierung.

Folgt man dieser Auffassung, stellt sich als nächstes die Frage, welche Menschenrechte von der Social Due Diligence umfasst sind. Sind bloß soziale Menschenrechte gemeint, wie die neue Bezeichnung der CA auf den ersten Blick nahelegt? Oder auch politische und zivile wie beispielsweise das Recht auf Versammlungsfreiheit oder das Verbot der Zwangsarbeit? Geht es möglicherweise gar um allgemeine Menschenrechtsprinzipien wie politische Partizipation und Transparenz?

Angesichts dieser Unklarheiten ist es nötig, die durch die menschenrechtliche Perspektive rechtlich greifbar gemachte Social Due Diligence in einem zweiten Schritt zu präzisieren. Klar ist, dass das Prinzip der Unteilbarkeit der Menschenrechte einer bloß partiellen Betrachtung entgegensteht. Einer Prüfung der Exportförderung im Sinne des vorgetragenen menschenrechtlichen Ansatzes kann daher nicht etwa allein durch die Sicherstellung des Schutzes vor Zwangsumsiedelungen Genüge getan werden, wenn gleichzeitig eine Überprüfung hinsichtlich ArbeitnehmerInnenrechten indiziert wäre. Vielmehr muss sie **umfassend, flexibel und projekt-spezifisch** ausfallen, das heißt die Umstände des Einzelfalles berücksichtigen.

Um größtmögliche praktische Wirkungen zu erzielen, ist es jedoch nötig, die menschenrechtlichen Verpflichtungen eines Staates für das Exportförderungsverfahren entsprechend **operationalisierbar** zu machen. Ein bestimmter Fokus ebenso wie eine gewisse Standardisierung der Prüfschritte scheinen daher unerlässlich. Einerseits wird vorgeschlagen, eine Social Due Diligence Prüfung nur für bestimmte, potenziell eingriffsintensive Projekte (Kategorie A der CA-Klassifizierung)¹⁴ zwingend vorzusehen. Andererseits erscheint eine **Konzentration** auf bestimmte, im Zusammenhang mit Exportförderung erfahrungsgemäß besonders relevante Gruppen von Menschenrechten, sinnvoll. Diese umfassen:¹⁵

(i) ("Promote coherence between Members' policies regarding [...] their human rights policies"), 4 (iv) ("Encourage protection and respect for human rights [...]"); 10 Punkt 2 ("Potential social impacts may include [...] project-related human rights impacts") und 44 der CA ("Members shall give further consideration to the issue of human rights including with regard to relevant standards, due diligence tools and other implementation issues [...]").

¹³ Siehe hierzu beispielsweise Nowak 2003: 81ff.

¹⁴ Für eine demonstrative Aufzählung solcher Projekte vgl. Annex I der CA.

¹⁵ Vgl. Can/Seck 2006: 3; McCorquodale/Simons 2007: 612; ECA Watch 2003.

- **ArbeitnehmerInnenrechte:**
 - Recht auf Arbeit.¹⁶ Dieses umfasst das Recht jeder Person, ihren Lebensunterhalt durch frei gewählte Arbeit zu verdienen. Staaten sind verpflichtet, dieses Recht zu schützen und seine Verwirklichung aktiv zu fördern.
 - Recht auf sichere, gesunde und gerechte Arbeitsbedingungen.¹⁷
 - Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt.¹⁸
 - Verbot der Kinderarbeit.¹⁹
 - Verbot der Zwangsarbeit.²⁰
 - Vereinigungsfreiheit, inkl. Gewerkschaftsfreiheit.²¹
 - Recht auf Kollektivvertragsverhandlungen.²²
- **Schutz vor Zwangsumsiedelungen**, abgeleitet insbesondere aus dem Recht auf angemessene Unterkunft.²³
- Recht auf **Privat- und Familienleben**.²⁴ Dieses Recht ist insbesondere im Hinblick auf Zwangsumsiedelungen relevant, da es vor willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in die Wohnung schützt.
- Recht auf **Meinungsfreiheit**.²⁵
- Recht auf ein **faies Verfahren**.²⁶
- **Rechte indigener Völker**.²⁷
- **Gleichheit und Nicht-Diskriminierung** (allgemeine Menschenrechtsprinzipien)²⁸, relevant insbesondere bezüglich Beschäftigung, Entlohnung und Entschädigungszahlungen.
- **Transparenz und Partizipation** (allgemeine Menschenrechtsprinzipien)²⁹ aller vom Projekt Betroffenen sowohl im Ursprungs- als auch im Zielland über den gesamten Projektverlauf.

¹⁶ Art. 6 UN-Sozialpakt; Art. 1 ESC.

¹⁷ Art. 7 UN-Sozialpakt; Art. 2, 3 ESC.

¹⁸ Art. 4 ESC; ILO Konvention Nr. 100.

¹⁹ Art. 10/3 UN-Sozialpakt; Art. 7 ESC; ILO Konvention Nr. 138, 182.

²⁰ Art. 4 AEMR; Art. 8/3 UN-Zivilpakt; Art. 4 EMRK; ILO Konventionen Nr. 29, 105.

²¹ Art. 22 UN-Zivilpakt; Art. 8 UN-Sozialpakt; Art. 11 EMRK; Art. 12 GRC; Art. 5, 6 ESC; ILO Konvention Nr. 87.

²² Art. 23 AEMR; Art. 6 ESC; Art. 28 GRC; ILO Konvention Nr. 98.

²³ Art. 25/1 AEMR; Art. 11/1 UN-Sozialpakt, Art. 17 UN-Zivilpakt. Umsiedelungen dürfen demnach nur in Ausnahmefällen stattfinden, d.h. nur, wenn sie gesetzlich erlaubt sind, unter Beachtung internationaler Menschenrechte durchgeführt werden, im öffentlichen Interesse gelegen sind, verhältnismäßig sind und eine volle Entschädigung beinhalten. Dies gilt unabhängig davon, ob Betroffene über einen rechtmäßigen Titel verfügen. Vgl. United Nations, Human Rights Council 2007a: 16f, Art. 13ff, 21. Vgl. Weiters das General Comment Nr. 7 zum Recht auf angemessene Unterkunft: Zwangsräumungen: OHCHR 1997.

²⁴ Art. 12 AEMR; Art. 17 UN-Zivilpakt; Art. 8 EMRK.

²⁵ Art. 10 EMRK; Art. 19 UN-Zivilpakt.

²⁶ Art. 8 AEMR; Art. 14 UN-Zivilpakt; Art. 6 EMRK.

²⁷ UNDRIP; ILO Konvention Nr. 169.

²⁸ Anerkannt u.a. in Art. 26 UN-Zivilpakt; Art. 2 UN-Sozialpakt; Art. 14 EMRK; Art. 21 GRC; Art. 20 ESC; ILO Konvention Nr. 111.

3. Staatenverantwortung im internationalen Recht

Nachdem nun Inhalt und Prüfmaßstab der aktualisierten CA näher abgesteckt sind, muss als nächstes festgestellt werden, wer durch die CA überhaupt verpflichtet wird. Es stellt sich also grundsätzlich die Frage, wer für die Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen im Zusammenhang mit öffentlich geförderten Projekten Sorge trägt und bei Verletzung dieser Sorgfaltspflicht zur Verantwortung gezogen werden kann.

Wie bereits erwähnt, ist hierbei durch die menschenrechtliche Perspektive vieles gewonnen. So sind Staaten – wie insbesondere die „UN Guiding Principles on Business and Human Rights“ (Guiding Principles)³⁰, auf die die CA in der Präambel verweisen, festhalten – verpflichtet, vor Menschenrechtsverletzungen durch private Akteure zu schützen („**state duty to protect**“).³¹ Diese Pflicht gilt gegenüber allen Personen, die sich innerhalb des Territoriums oder der Hoheitsgewalt eines Staates befinden.³² Sie umfasst alle politischen, legislativen und gerichtlichen Maßnahmen, die dazu dienen, Menschenrechtsverletzungen durch Dritte zu verhindern, zu untersuchen und zu bestrafen sowie für entsprechende Entschädigungen der Opfer zu sorgen.³³

Im Zusammenhang mit öffentlicher Exportförderung trifft also nicht nur das antragstellende Unternehmen im Rahmen der „corporate duty to respect“³⁴, sondern insbesondere auch den Staat über die von ihm eingesetzten staatlichen Exportkreditagenturen (ECA)³⁵ eine besondere **menschenrechtliche Sorgfaltspflicht**. Dass ein Projekt ohne die staatliche Förderung oftmals nie durchgeführt werden könnte, birgt Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten, die der Staat entsprechend dieser Sorgfaltspflicht auszuüben hat. Sie erfordert typischerweise die Durchführung einer expliziten Human Rights Due Diligence im Vergabeprozess. Bei Missachtung der Sorgfaltspflicht drohen sowohl ein Reputationsschaden als auch finanzielle und politische Konsequenzen.³⁶ Darüber hinaus muss mit **rechtlichen Folgen** gerechnet werden, da eine Verletzung der gebotenen Sorgfalt zum Schutz der Menschenrechte einen Bruch internationaler Verpflichtungen bedeutet.³⁷

²⁹ Anerkannt u.a. in Art. 21 AEMR; Art. 25 UN-Zivilpakt; Art. 14 UN-Zivilpakt; abgeleitet auch aus den Rechten auf Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Pressefreiheit und Informationsfreiheit (s.o.).

³⁰ United Nations, Human Rights Council 2011a.

³¹ Vgl. United Nations, Human Rights Council 2007b; Kaleck/Saage-Maaß 2008: 41; Augenstein/Kinley 2012: 10. Diese Verpflichtung ist auch durch die Rechtsprechung internationaler Menschenrechtsgerichtshöfe und UN-Menschenrechtsausschüsse abgesichert. Siehe z.B. die Entscheidung des Inter-Amerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte in der Rechtssache *Velásquez-Rodríguez v. Honduras*, des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in *López Ostra v. Spanien* oder der Afrikanischen Menschenrechtskommission in *SERAC v. Nigeria*. Von den UN-Menschenrechtsausschüssen haben der Ausschuss zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, der Ausschuss zur Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung sowie der Ausschuss zur Beseitigung aller Formen der Diskriminierung von Frauen die Schutzverpflichtung von Staaten in Hinblick auf Aktivitäten transnationaler Unternehmen betont.

³² United Nations, Human Rights Council 2008: 7, Abs. 18.

³³ United Nations, General Assembly 2011: 7, Abs. 18.

³⁴ Als zweiter Säule des vielbeachteten „protect, respect and remedy“ frameworks, das UN-Sonderbeauftragter für Unternehmen und Menschenrechte John Ruggie 2008 entwarf. Vgl. United Nations, Human Rights Council 2008.

³⁵ ECAs sind als im Interesse des Staates handelnde Akteure jedenfalls dem Staat zuzurechnen, selbst wenn sie als selbstständige rechtliche Körperschaften eingerichtet sind. Staaten müssen daher im Rahmen ihrer Schutzpflicht für die Regelung und die Kontrolle der ECA-Tätigkeiten sorgen. Vgl. United Nations, General Assembly 2011: 14, Abs. 49f; United Nations, Human Rights Council 2008: 12; Ruggie 2010; Can/Seck 2006: 4; Keenan 2008: 2; McCorquodale/Simons 2007: 608. Vgl. weiters United Nations, General Assembly 2011: 8, Abs. 21.

³⁶ United Nations, Human Rights Council 2011a: 9.

³⁷ United Nations, General Assembly 2011: 8, Abs. 23; Kaleck/Saage-Maaß 2008: 42.

Diese internationalen Verpflichtungen gelten definitionsgemäß³⁸ nicht nur gegenüber Personen, die sich auf staatlichem Territorium befinden, sondern ebenso gegenüber jeder Person, die sich innerhalb der Hoheitsgewalt eines Staates befinden, also unter Umständen auch **extraterritorial**, eben: *international*.³⁹ Daher muss die Analyse der neuen Social Due Diligence nicht nur auf die angesprochenen menschenrechtlichen Instrumentarien zurückgreifen, sondern auch vor dem Hintergrund der allgemeineren, völkerrechtlichen Diskussion um extraterritoriale Hoheitsgewalt („extraterritorial jurisdiction“) gesehen werden. Gemäß diesem Konzept sind Staaten auch im extraterritorialen Raum für Schutzpflichtverletzungen verantwortlich, insbesondere durch die mangelnde Regulierung der ihrer Gerichtsbarkeit unterstehenden Unternehmen.⁴⁰ Diese Ansicht findet mehr und mehr Zustimmung vonseiten der Wissenschaft, verschiedener UN-Gremien und zivilgesellschaftlicher Akteure.⁴¹ Nicht restlos geklärt ist jedoch die Frage, wann ein Staat Hoheitsgewalt ausübt oder – pointierter formuliert – wem gegenüber der Staat letztlich rechtlich verpflichtet ist. Überzeugende Argumente sprechen unseres Erachtens dafür, eine staatliche Schutzpflicht nicht nur gegenüber auf staatlichem Territorium aufhältigen Personen, sondern auch gegenüber durch Handlungen oder Unterlassungen des Staates direkt betroffenen Personen im Ausland anzunehmen. Schließlich bedeutet die Anerkennung der **Universalität der Menschenrechte** auch eine universelle Verantwortung für ihre Achtung.⁴²

Eine solche universelle Verantwortung findet auf Basis des Völkerrechts auch noch eine zweite Stütze. Konzeptuelle Kontroversen, die man sich mit der Idee der extraterritorialen Hoheitsgewalt als Argumentationsgrundlage einhandelt, werden dadurch entschärft. Im Zentrum solcher alternativen Überlegungen stehen die „Draft Articles on State Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts“ (**Draft Articles**) der UN-Völkerrechts-kommission.⁴³ Diese sanktionieren, unter anderem, die Beihilfe eines Staates zu einer Völkerrechtsverletzung durch einen anderen Staat. Gemäß Art. 16 der Draft Articles ist ein Staat für eine solche Beihilfe international verantwortlich, wenn er wissentlich einen nicht unerheblichen Unterstützungsakt zu einer Völkerrechtsverletzung leistet und er für eine solche Verletzung auch selbst nach internationalem Recht strafbar wäre.⁴⁴ Im Unterschied zum Konzept der Verantwortung qua Ausübung von Hoheitsgewalt kennen die Draft Articles also auch bei enger Auslegung **keine territoriale Beschränkung**.⁴⁵

Dem Staat im Sinne des Art. 16 der Draft Articles ist jedenfalls auch das Handeln (semi-) staatlicher⁴⁶ Akteure wie jenes von **Exportkreditagenturen** zuzurechnen.⁴⁷ Dieses kann daher ebenfalls eine Beihilfe zu einem völkerrechtswidrigen Akt darstellen.⁴⁸ Wenn daher eine nationale ECA durch Exportkredite oder Investitions Garantien einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung von Unternehmensaktivitäten im Ausland leistet und der ausländische Staat Menschenrechtsverletzungen (z.B.

³⁸ Skogly/Gibney 2007: 273.

³⁹ McCorquodale/Simons 2007: 619

⁴⁰ United Nations, General Assembly 2011: 7, Abs. 20.

⁴¹ Siehe Gibney 2011: 144; Gibney/Skogly 2010; United Nations, Human Rights Council 2011c: 7f; De Schutter 2011; United Nations, General Assembly 2011: 7, Abs. 19; United Nations, Human Rights Committee 2004: 4, Abs. 10; Berne Declaration/CCCI/Misereor 2010: 7; Kämpf/Würth 2010: 6f; Skogly 2006; Augenstein/Kinley 2012: 16; Seck 2011: 36f.

⁴² Vgl. Seck 2011: 36f.

⁴³ Von Bernstorff 2010: 25; Seck 2011: 37ff.

⁴⁴ Vgl. United Nations 2008: Art. 16. Für die Anwendung von Art. 16 Draft Articles im Kontext der Exportförderung siehe Keenan 2008; Can/Seck 2006.

⁴⁵ Seck 2010: 37.

⁴⁶ Vgl. oben FN 31.

⁴⁷ Vgl. Art 5 und 8 der Draft Articles.

⁴⁸ United Nations, General Assembly 2011: 15, Abs. 51.

Verletzungen von ArbeitnehmerInnenrechten) durch das die Finanzierung empfangende Unternehmen nicht unterbindet, so begeht der die Exportförderung gewährende Staat eine Beihilfe zu einer Völkerrechtsverletzung, sofern er selbst den gleichen Menschenrechtsverpflichtungen wie der ausländische Staat unterliegt.⁴⁹

Dies gilt mit der Einschränkung, dass die Menschenrechtsverletzung durch den ausländischen Staat **vorhersehbar** gewesen sein muss, was jedenfalls dann anzunehmen ist, wenn die Exportförderung über eine ECA abgewickelt wird, die ihrer Finanzierungsentscheidung eine Social Due Diligence Prüfung zugrunde gelegt hat oder zumindest nach internationalen Standards dazu verpflichtet gewesen wäre. Insbesondere im Zusammenhang mit großen Rohstoff- oder Infrastrukturprojekten, bei denen Menschenrechtsverletzungen sehr häufig auftreten und durch NGO-Berichte oft einem internationalen Publikum bekannt werden, ist es schwierig, überzeugende Argumente für eine fehlende Voraussehbarkeit darzulegen.⁵⁰ Dies gilt umso mehr deshalb, als Exportförderungen *typischerweise* für Investitionen in Ländern mit instabilen politischen Verhältnissen und oftmals unsicherer Menschenrechtslage gewährt werden.⁵¹

⁴⁹ McCorquodale/Simons 2007: 612, 614f; Keenan 2008: 10; Von Bernstorff 2010: 27.

⁵⁰ Keenan 2008: 9f; McCorquodale/Simons 2007: 615. Keinesfalls ist das Element der Willentlichkeit zu verwechseln, beruhen doch Schutzpflichtverletzungen durch Staaten in diesem Kontext zumeist nicht auf Willensentscheidungen, sondern auf „deliberative indifference“ (Gibney et al. 1999: 293, zitiert nach Can/Seck 2006: 9).

⁵¹ Vgl. United Nations, Human Rights Council 2008: 12, Abs. 39; Can/Seck 2006: 2.

4. Die Begrenzung der Staatenverantwortung durch Social Due Diligence

Nach dem oben Ausgeführten gibt es also mehrere Wege, eine staatliche Verantwortung für Unternehmenshandeln auch im extraterritorialen Bereich rechtlich zu argumentieren. Während das Konzept der extraterritorialen Schutzpflichten im Sinne der „responsibility to protect“ der Guiding Principles derzeit noch in Entwicklung begriffen ist, scheinen andere völkerrechtliche Figuren wie insbesondere das Verbot der Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen gemäß Art. 16 der Draft Articles von einem breiten Konsens getragen.⁵² Insgesamt muss daher – bei Vorliegen der entsprechenden menschenrechtlichen oder völkerrechtlichen Voraussetzungen – von einer grundsätzlichen staatlichen Verantwortung für das Handeln privatrechtlicher Akteure ausgegangen werden.

Auf der anderen Seite kann einem Staat trotz der beschriebenen Schutzverpflichtungen nicht jedes potenziell menschenrechtswidrige Handeln durch private Unternehmen zugerechnet werden. Damit wären die daraus resultierenden Verpflichtungen schier unbegrenzt. Es braucht also ein Mittel, mit dem der Staat seine **Pflicht wirksam erfüllen** und seine Verantwortung gleichsam begrenzen kann. Eben dieses Mittel ist die Due Diligence.

Welche Verpflichtungen ergeben sich nun aus der Due Diligence? Grundsätzlich muss der Staat alle vernünftigen und zielführenden Maßnahmen zur **Verhinderung, gerichtlichen Überprüfung und Bestrafung** von Menschenrechtsverletzungen sowie einer entsprechenden **Entschädigung** ergreifen.⁵³ Aus der einschlägigen Literatur, die stark von der Arbeit des UN-Sonderbeauftragten für Unternehmen und Menschenrechte, John Ruggie,⁵⁴ geprägt ist, ergeben sich konkret die folgenden Pflichten⁵⁵:

- Pflicht zur Erlassung effektiver Normen, die Unternehmensverhalten regulieren.
- Pflicht zur Errichtung effektiver Kontrollmechanismen.
- Pflicht zur Ahndung von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen und Sicherstellung einer entsprechenden Entschädigung.

Um diese Pflichten zu erfüllen, ist für den Bereich der Exportförderung insbesondere eine **Anpassung des Exportkreditsystems** nötig.⁵⁶ Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen zählen zunächst eine Ausweitung des Mandats der Exportkreditagenturen, das künftig nicht nur die Förderung der nationalen Exportwirtschaft sondern auch die Achtung der Menschenrechte umfassen soll.⁵⁷ Weiters soll die Einführung von Prüfverfahren den ECAs ermöglichen, die menschenrechtlichen Folgen der beantragten Projekte einzuschätzen. Schließlich sind wirksame Beschwerdemechanismen einzurichten und ihre Zugänglichkeit für Betroffene sicherzustellen.⁵⁸

Abschließend sei bemerkt, dass es sich bei diesen Maßnahmen nicht nur um die Umsetzung der neuen CA, sondern auch um die **effektive Operationalisierung bestehender menschenrechtli-**

⁵² Von Bernstorff 2010: 25ff.

⁵³ Vgl. Augenstein/Kinley 2012: 14; diese Due Diligence ergibt sich auch aus den „Draft Articles“, vgl. Can/Seck 2006: 9.

⁵⁴ Insbesondere von United Nations, Human Rights Council 2007b.

⁵⁵ Kaleck/Saage-Maaß 2008: 42f; Keenan 2008: 7; Augenstein/Kinley 2012: 3; Can/Seck 2006: 9ff. Zur Umsetzung dieser Pflichten im Kontext der österreichischen Exportförderung siehe unten Kapitel 7.

⁵⁶ Keenan 2008: 7, 14; Seck 2011: 27.

⁵⁷ United Nations, General Assembly 2011: 15, Abs. 55.

⁵⁸ Siehe hierzu näher unter Abschnitt 7.1.5.

cher und völkerrechtlicher Verpflichtungen handelt. Diese ist auch im Sinne der Kohärenz von außenpolitischen Bekenntnissen zu Menschenrechten und der faktischen Exportförderungsvergabe dringend nötig.⁵⁹

⁵⁹ Scheper/Feldt 2010: 76; United Nations, Human Rights Council 2011a: 11.

5. Menschenrechtsbezüge in anderen internationalen Instrumenten

Nachdem nun bereits dargelegt wurde, welche Pflichten sich durch die neu formulierten CA ergeben, wie sie erfüllt werden können und warum jedenfalls eine menschenrechtliche Perspektive bei ihrer Interpretation geboten ist, soll im Folgenden kurz skizziert werden, in welchem größeren Zusammenhang die Aufnahme von Menschenrechten in die CA steht. Wie eingangs erwähnt, steht die Überarbeitung der OECD-Empfehlungen zur Exportförderung nicht für sich alleine. Die Aufnahme menschenrechtlicher Bezüge ist vielmehr vor dem Hintergrund einer **internationalen Reformdiskussion** zur Rolle von Menschenrechten in einer globalisierten Welt zu sehen, im Zuge derer die Vorstellung des Nationalstaates als alleinigem Garant der Menschenrechte zunehmend hinterfragt wird. Angesichts der wechselseitigen Verflechtungen von öffentlichen und privaten, von territorialen und globalen Akteuren scheint diese Idee zunehmend überholt.⁶⁰ Diverse internationale Instrumente haben auf solche Entwicklungen reagiert und menschenrechtliche Aspekte in ihre Empfehlungen und Standards integriert.⁶¹ Damit soll vor allem eine Streuung der menschenrechtlichen Verantwortung auf mehrere Akteure erreicht werden. Nicht zuletzt auf Initiative John Ruggies setzte sich die Meinung durch, dass solche Bestrebungen auch in der Exportförderungspolitik ihren Niederschlag finden müssten.⁶² So erklärt sich die *explizite* Anerkennung menschenrechtlicher Pflichten für Staaten und Unternehmen in der Präambel der revidierten CA.

Implizit sind Menschenrechte mit dem Verweis auf die *Safeguard Policies* der Weltbank (*Safeguards*)⁶³ und die *Performance Standards (PS)*⁶⁴ der International Finance Corporation in Art. 20 der CA freilich schon seit längerem Bestandteil der Prüfung. Materiell handelt es sich bei den CA ja nicht um eigene Standards, sondern um einen Verweis auf international anerkannte Instrumente. Diese sollen daher in aller Kürze dargestellt werden.

Die **Safeguard Policies** umfassen zehn Richtlinien – so beispielsweise zum Schutz der biologischen Vielfalt, der Achtung kultureller Stätten und der Sicherheit von Dämmen – die bei der Durchführung von Projektprüfungen berücksichtigt werden müssen. Mit Richtlinien zu indigenen Völkern und Zwangsumsiedelungen beinhalten sie zudem auch unmittelbar menschenrechtsrelevante Themen. Im Unterschied zu einer echten Menschenrechtsprüfung handelt es sich jedoch um eine exemplarische Berücksichtigung von in Großprojekten besonders häufig tangierten Menschenrechten, nicht hingegen um das Heranziehen der Menschenrechte als Ausgangspunkt der Prüfung.⁶⁵

Die **Performance Standards** gehen hier einen Schritt weiter und legen ihren acht Standards unter anderem auch international anerkannte Arbeitsnormen zugrunde. Schon vor ihrer Neufassung 2012 enthielten die PS damit nicht bloß Umwelt- sondern auch Sozialstandards. Weiters solche zu indigenen Völkern und zur Gesundheit und Sicherheit betroffener Gemeinden im Projektgebiet. Mit ihrer Revision wurden nunmehr auch neuere Entwicklungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte berücksichtigt.⁶⁶ So ist die Pflicht von Unternehmen, Menschenrechte zu achten, aufgenommen

⁶⁰ Augenstein/Kinley 2012: 15.

⁶¹ Siehe bereits oben FN 3-5.

⁶² Ruggie 2010: 6.

⁶³ Weltbank 2012.

⁶⁴ International Finance Corporation 2012a.

⁶⁵ Scheper/Feldt 2010: 40.

⁶⁶ IFC 2012b.

worden, wobei auf die „International Bill of Human Rights“⁶⁷ sowie auf die ILO-Kernarbeitsnormen abgestellt wird.⁶⁸ In jedem der acht PS sind nunmehr Hinweise auf die menschenrechtliche Dimension des jeweiligen Bereiches enthalten, welche bei der Due Diligence Prüfung der Unternehmen sowie derjenigen des IFC selbst beachtet werden müssen.⁶⁹ Schließlich wurde mit dem IFC Compliance Advisor eine unabhängige Ombudsstelle geschaffen, die für alle Beschwerden der vom Projekt betroffenen Bevölkerung zuständig ist.⁷⁰

⁶⁷ Darunter sind die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die zwei UN-Menschenrechtspakte zu verstehen.

⁶⁸ IFC 2012b: 5, FN 4.

⁶⁹ IFC 2012a: 6; IFC 2012b: 5; IFC 2012c: 3.

⁷⁰ IFC 2012c: 12.

6. Stand der Umsetzung – Ausgewählte Beispiele

Im Folgenden wird anhand einiger ausgewählter Beispiele der Frage nachgegangen, inwieweit der oben beschriebene internationale Trend zur Einbindung von Menschenrechten in wirtschaftspolitische Instrumente Rückhalt in der Exportförderungspraxis verschiedener nationaler Systeme findet. Damit soll geklärt werden ob Best Practice Modelle existieren, an denen sich Österreich bei der Umsetzung der CA orientieren kann.

Die kanadische ECA **Export Development Canada** (EDC) prüft ihren eigenen Angaben zufolge Menschenrechte als Teil der politischen Risikoanalyse.⁷¹ Diese Prüfung scheint jedoch in der Praxis sehr beschränkt auszufallen.⁷² Kritisiert wird vor allem, dass die Ergebnisse dieser Analysen nicht öffentlich zugänglich sind und somit eine Überprüfung der angewandten Methoden unmöglich sei. Überdies fehle eine Normierung von Prüfverpflichtungen auf gesetzlicher Ebene.⁷³

Dieser Mangel an Transparenz und Regulierung scheint ebenso für die US-amerikanische **Export-Import Bank of the United States** (Ex-Im Bank) zu gelten. Ähnlich wie die EDC gibt die Ex-Im Bank zwar an, eine Einschätzung der Menschenrechtssituation im Projektgebiet vorzunehmen, die Öffentlichkeit erfährt jedoch wenig über diesen Prozess und seine Auswirkungen.⁷⁴ Obwohl das die Ex-Im Bank regulierende Gesetz⁷⁵ auf Menschenrechte Bezug nimmt, sieht es weder eine systematische Menschenrechtsprüfung im Vergabeprozess noch eine Veröffentlichung allfälliger sonstiger Projekteinschätzungen vor.

Im Rahmen der Verpflichtungen der CA scheint die Prüfpraxis der **australischen**⁷⁶ und **japanischen**⁷⁷ ECAs zu liegen. ProjektantragstellerInnen sind verpflichtet, Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen durchzuführen. Die Ergebnisse werden von EFIC mindestens 30 Tage vor der Entscheidung veröffentlicht.⁷⁸ Die Japan Bank for International Cooperation (JBIC) verlangt zudem von Unternehmen, die betroffenen Bevölkerungsgruppen im Rahmen dieser Prüfungen zu informieren und zu konsultieren.⁷⁹ Auch hier wird jedoch das Fehlen einer expliziten Menschenrechtsprüfung (zusätzlich zu Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen) kritisiert.⁸⁰

Ähnlich gestaltet sich das Prüfverfahren der **dänischen ECA** Eksport Kredit Fonden (EKF). Wenngleich sich die Agentur für eine stärkere Berücksichtigung der Menschenrechte in ihren Finanzierungsaktivitäten einzusetzen scheint,⁸¹ ist keine explizite Menschenrechtsprüfung vorgesehen. Stattdessen wird nach den IFC Performance Standards geprüft, die immerhin menschenrechtsrelevante Aspekte umfassen. Zusätzlich wird ein projektbegleitendes Monitoring im Einzelfall bzw. für Projekt-

⁷¹ EDC-Website: <http://www.edc.ca/en/about-us/corporate-social-responsibility/pages/business-ethics.aspx?cid=red1039> [8.11.2012].

⁷² Vgl. De Schutter et al. 2012: 36.

⁷³ Keenan 2008: 11.

⁷⁴ Keenan 2008: 12.

⁷⁵ Export-Import Bank Act of 1945.

⁷⁶ Export Finance and Insurance Cooperation (EFIC).

⁷⁷ Japan Bank for International Cooperation (JBIC).

⁷⁸ Vgl. Punkt 2.2.2. der EFIC Procedure for environmental and social review of transactions

<http://www.efic.gov.au/CORP-RESPONSIBILITY/ENVR-RESPONSIBILITY/Pages/Procedure.aspx> und die FAQ zu den Veröffentlichungspflichten der JBIC: <http://www.jbic.go.jp/en/faq/guideline/disclosure.html#E-0810-09> [8.11.2012].

⁷⁹ Scheper/Feldt 2010: 58f.

⁸⁰ United Nations, Human Rights Council 2011d: 12, Abs. 35. Vgl. Weiters Human Rights Law Centre 2011: 15.

⁸¹ Vgl. <http://www.rightrespect.org/2010/08/16/export-credit-agencies-regulation-and-the-state-duty-to-protect/>.

finanzierungen durchgeführt.⁸² Mit der „Openness Policy“ führte die Agentur 2010 außerdem recht weitgehende Transparenzkriterien ein und betont damit ihre Verantwortung gegenüber der dänischen Gesellschaft.⁸³

Hervorzuheben ist schließlich die Einrichtung von **Beschwerdemechanismen** durch die kanadische EDC, die japanische JBIC⁸⁴ und die australische EFIC⁸⁵. KritikerInnen betonen jedoch, dass diese nicht als Ersatz für ein unabhängiges richterliches Gremium verstanden werden dürfen, da sie insbesondere keine angemessenen Rechtsbehelfe für Betroffene vorsehen.⁸⁶

Insgesamt dürfte daher keine nationale ECA-Regulierung existieren, die uneingeschränkt als Musterlösung für Österreich dienen kann. Vielmehr gilt es, einzelne Elemente im breiten Spektrum verschiedener Praktiken herauszugreifen, die im österreichischen Kontext handlungsleitend sein können.

⁸² Vgl. <http://www.ekf.dk/en/about-ekf/CSR-at-EKF/Pages/evaluation-of-sustainability.aspx> [8.11.2012].

⁸³ Vgl. <http://www.ekf.dk/en/about-ekf/CSR-at-EKF/Pages/openness.aspx> [8.11.2012].

⁸⁴ Scheper/Feldt 2010: 62.

⁸⁵ Vgl. <http://www.efic.gov.au/about/Pages/Complaints-mechanism.aspx> [8.11.2012].

⁸⁶ Keenan 2008: 12.

7. Umsetzungsoptionen für Österreich – Empfehlungen

Der Inhalt und Umfang der Verpflichtungen, die sich aus den reformulierten CA ergeben, wurde bereits oben näher behandelt.⁸⁷ Zusammengefasst sind die Mitgliedsstaaten nunmehr verpflichtet, den Schutz und die Achtung von Menschenrechten in der Exportförderung zu stärken, die Menschenrechtsauswirkungen der geförderten Projekte abzuschätzen, Projekte mithilfe der Weltbank- bzw. IFC-Standards zu bewerten und der Export Credit Group (ECG) der OECD über die Implementierung all dieser Verpflichtungen zu berichten.⁸⁸ Es bleibt jedoch noch zu untersuchen, wie diese mehr oder weniger definierten Aufgaben in konkrete Schritte übersetzt werden können. Aus unserer Sicht stellt sich diese Frage auf zwei Ebenen, einer institutionellen und einer operativen.

Aus institutioneller Sicht muss geklärt werden, welche Anpassung des Exportförderungsverfahrens geboten ist, um den revidierten CA gerecht zu werden und welche legislativen Maßnahmen dazu nötig sind. Auf der operativen Ebene sind Überlegungen zum konkreten Ablauf der Projektprüfung im Sinne der CA und zu den anzuwendenden Methoden anzustellen.

7.1. Institutionelle Aspekte

7.1.1. Nähere gesetzliche Regelung des Exportförderungsverfahrens

Gemäß Art. 40 der CA sind die Mitgliedsstaaten (MS) dafür verantwortlich, durch ihnen geeignet erscheinende Maßnahmen die Einhaltung der CA sicherzustellen. Dies erfordert typischerweise die Regulierung des nationalen Exportförderungsverfahrens durch einen staatlichen Hoheitsakt. Eine der ersten Empfehlungen zur Umsetzung der CA in Österreich ist daher die **nähere gesetzliche Ausgestaltung des vom Bevollmächtigten des Bundes anzuwendenden Verfahrens**.

Die Oesterreichische Kontrollbank (OeKB) ist als private Aktiengesellschaft eingerichtet, wird aber gemäß § 8a iVm § 5/1 Ausfuhrförderungsgesetz (AusFG) als Bevollmächtigte des Bundes, genauer: des BMF tätig. Es treffen sie daher dieselben Verpflichtungen wie den Staat selbst; ihr Handeln ist diesem unmittelbar zuzurechnen. Folglich muss sichergestellt werden, dass die OeKB den internationalen Verpflichtungen Österreichs nachkommt. Das öffentliche Interesse, das dem Handeln der OeKB unzweifelhaft zugrunde liegt, erfordert auch eine öffentliche Regulierung.

Derzeit existiert jedoch keine nähere gesetzliche Regelung hinsichtlich des Auftrages der OeKB im Rahmen der Exportförderung; insbesondere ist das anzuwendende Projektprüfungsverfahren nicht gesetzlich geregelt.⁸⁹ § 5/1 AusFG normiert als Aufgabe der Bevollmächtigten des Bundes lediglich die banktechnische Prüfung (i.S. einer bankkaufmännischen Beurteilung durch Bonitätsprüfung und Bearbeitung) der Ansuchen um Haftungsübernahme. Aufgrund der engen Definition des Aufgabebereichs der Bevollmächtigten des Bundes stellt sich die grundsätzliche Frage, ob eine Beauftragung derselben zur Prüfung der Umwelt- und Sozialverträglichkeit überhaupt zulässig ist.

Tatsächlich ist eine solche Beauftragung durch den Bevollmächtigungsvertrag gemäß § 5/1 AusFG iVm § 1002 ff ABGB bereits im Jahr 2000 erfolgt.⁹⁰ Der Vertrag ist jedoch als privatrechtlicher Vertrag nicht öffentlich zugänglich. Dies ist im Lichte einschlägiger internationaler Standards und insbe-

⁸⁷ Vgl. oben Kapitel 2, vor allem die Aufzählung der besonders relevanten Menschenrechte.

⁸⁸ Vgl. Art. 4ff und 40 der CA.

⁸⁹ Bezüglich der Kompetenzen der OeKB ist in § 5/1 AusFG lediglich von der „banktechnische[n] Behandlung [...] der Ansuchen um Haftungsübernahme“ u.ä. die Rede, wobei „[d]ie Bevollmächtigung [...] zwischen Vollmachtgeber und Bevollmächtigtem im einzelnen *vertraglich* zu regeln [ist]“ (Hervorhebung der VerfasserInnen).

⁹⁰ Vgl. ETA Umweltmanagement 2010:3

sondere der CA, in denen Prinzipien wie öffentliche Verantwortung, Transparenz und Partizipation ausdrücklich vorgesehen sind, ein aus rechtlicher Sicht unbefriedigender Zustand.

Unseres Erachtens bedarf es daher einer **näheren Regelung des Ausfuhrförderungsverfahrens** durch einen demokratisch erlassenen und öffentlichen nachvollziehbaren Akt. Die erstbeste Option dafür wäre eine **Novellierung des AusfFG**. Dieses sollte (i) in seine Zielbestimmung den Schutz der Menschenrechte aufnehmen, und (ii) die Leitprinzipien des von der OeKB anzuwendenden Verfahrens festlegen und dabei explizit auf einschlägige internationale Instrumente⁹¹ sowie Menschenrechte Bezug nehmen. Weiters sollte es (iii) eine umfassende Due Diligence Verpflichtung der Bevollmächtigten des Bundes vorsehen. Sollte eine AusfFG-Novelle kurzfristig nicht möglich sein, so ist als zweitbeste Option der **Erllass von öffentlich kundzumachenden Richtlinien** durch den BMF in Betracht zu ziehen.

Im Einzelnen sollte die Regelung zur Due Diligence Prüfung folgende **Elemente** enthalten:⁹²

- Festlegung des sachlichen Anwendungsbereiches der Regelung, in Anlehnung an II.i) der CA,
- Festlegung der internationalen Standards (Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards), auf deren Basis die Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung erfolgen muss.
- Auflistung der Förderungen, die wegen Umwelt-, Sozial- oder Menschenrechtsbedenken nicht gewährt werden (z.B. Verbot der Förderung von Waffenlieferungen).
- Auflistung der spezifischen Projektinformationen, die Unternehmen zur Untersuchung der Menschenrechtsrelevanz des zu fördernden Projekts bereitstellen müssen.
- Festlegung einer verbindlichen und systematischen Umwelt-, Sozial Due Diligence Prüfung vor Projektbewilligung (ex ante).
- Festlegung des Verfahrens solcher Due Diligence Prüfungen.
- Projektbegleitendes Monitoring und Definition von entsprechenden Indikatoren.
- Einrichtung einer unabhängigen Evaluierungsstelle (ex post).
- Festlegung von effektiven Sanktionsmechanismen im Falle der Nichteinhaltung von Vertragsbestimmungen/Auflagen (z.B. formaler Verweis, sofortige Aufkündigung des Vertrages, künftiger Ausschluss, Bußgeldzahlungen/Konventionalstrafen).
- Maßnahmen zur Sicherstellung von Transparenz und Partizipation der betroffenen Stakeholder.
- Einrichtung eines unabhängigen Beschwerdemechanismus für Projektbetroffene.
- Projektbezogene Berichtspflichten, z.B. an das BMF, den Österreichischen Nationalrat u.a.

⁹¹ Vgl. Oben FN 9-11 und Kapitel 5.

⁹² Vgl. Keenan 2006: 15; Scheper/Feldt 2010: 54, 76f; Can/Seck 2006: 11f; United Nations, General Assembly 2011: 8f, Abs. 24, United Nations, Human Rights Council 2011a: 11.

7.1.2. Größere horizontale Politikkohärenz

Neben der Pflicht, den CA als internationalem Übereinkommen durch nationale Gesetzgebungsakte faktische Wirksamkeit zu verleihen (vertikale Kohärenz), haben Staaten auch für **Widerspruchsfreiheit** zwischen den unterschiedlichen Strategien nationaler Akteure zu sorgen (horizontale Kohärenz).⁹³

Im Bereich der Exportförderung ist diese zweite Form der Kohärenz insbesondere zwischen dem Handeln der Entwicklungszusammenarbeitsagentur des Bundes (ADA), des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) und des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ) sowie dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) und der Bevollmächtigten des Bundes gemäß § 5/1 AusFG herzustellen. Eine Maßnahme zur Erhöhung der Kohärenz zu den Zielen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) wäre es, in der Zielbestimmung des § 1 AusFG einen Verweis auf den § 1/3 EZA-G explizit anzubringen.

7.1.3. Transparenz und Partizipation

Die CA sind klar von den Prinzipien der Transparenz und der Partizipation – und damit zwei zentralen Prinzipien der Menschenrechte – getragen.⁹⁴ Ihre Umsetzung muss daher Maßnahmen umfassen, die die öffentliche Kontrolle der Exportförderung sowie eine breite Einbindung der Gesellschaft sicherstellen. Dies setzt vor allem die Offenlegung aller relevanten Projektinformationen, die Konsultation mit lokalen Akteuren, Berichtspflichten an nationale Parlamente und unabhängige/s Monitoring/Evaluation des geförderten Projekts sowie die **Veröffentlichung der Ergebnisse** voraus.⁹⁵

Diesen Forderungen wird häufig entgegengehalten, dass sie mit dem Schutz sensibler Geschäftsinformationen sowie mit der Sicherung internationaler Wettbewerbsfähigkeit unvereinbar seien. Auf Basis dieser Bedenken bleiben auch in Österreich viele Dokumente, die im Rahmen der Exportförderung erarbeitet werden, vertraulich. So werden beispielsweise die Berichte über das Ausmaß der übernommenen Haftungen, die geleisteten Zahlungen und Großprojekte mit erheblichen ökologischen Auswirkungen, die das BMF gemäß § 6 AusFG dem Hauptausschuss des Parlaments vierteljährlich vorlegen muss, nicht veröffentlicht. Veröffentlicht werden *ex-ante* einige Projektinformationen zu als Kategorie A klassifizierte Projekte. *Ex-post*, d.h. nach Förderentscheidung, veröffentlicht werden einige Informationen zu den bewilligten Projekten der Kategorien A und B, bzw. Projekte mit einem Volumen von mindestens 10 Mio €, sofern der Projektwerber dem zustimmt. Darüber hinaus wird der jährliche Tätigkeitsbericht des Beirates, der zur Begutachtung größerer Projekte eingerichtet wurde, nach Kenntnisnahme durch den/die BMF veröffentlicht.⁹⁶

Dies ist im Sinne internationaler Empfehlungen, die eine volle Offenlegung aller Informationen zu Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsauswirkungen staatlich geförderter Projekte vorsehen, keine zufriedenstellende Lösung. Ein Mangel an Transparenz und Verantwortlichkeit der ECAs, so wird vielfach argumentiert, berge die Gefahr, dass sich Staaten durch Unterstützung von umweltschädigenden oder menschenrechtswidrigen Projekten mitschuldig machten. Als (quasi-)öffentliche Einheiten träfe ECAs eine Verantwortung, die Öffentlichkeit über solche Risiken zu informieren.⁹⁷

⁹³ United Nations, Human Rights Council 2011a: 12.

⁹⁴ Vgl. Art. 4 v), 16 und 35ff CA.

⁹⁵ Vgl. United Nations, General Assembly 2011: 10f, Abs. 30ff; Scheper/Feldt 2010: 61.

⁹⁶ Vgl. § 6 iVm § 5/2 AusFG.

⁹⁷ United Nations, General Assembly 2011: 16, Abs. 55 und 10, Abs. 32.

Die **Information und Partizipation aller relevanten Stakeholder** sollte daher **über den gesamten Projektzyklus** gesichert sein, von den anfänglichen Konsultationen über die Finanzierungsentscheidung bis zur Evaluation des abgeschlossenen Projekts. Die Einbindung der vom Projekt betroffenen Personen kann je nach Zeitpunkt verschiedene Formen annehmen: Informationsveranstaltungen, Workshops, Interviews, Möglichkeiten zur Stellungnahme, parlamentarische Fragerechte, Abstimmungen, gerichtliche Beteiligungsverfahren etc. Transparenz wird durch die Offenlegung der Ergebnisse all dieser Konsultationsmechanismen erreicht. Insbesondere folgende Unterlagen sollten veröffentlicht werden:⁹⁸

- Informationen zum Ziel, Ablauf und Umfang des Projekts.
- Studie zur Ausgangssituation im Projektland (Baseline Study).
- Due Diligence Prüfung des Projekts, d.h. die Abschätzung potenzieller Auswirkungen.
- Auflagen, die dem/der ProjektantragstellerIn zur Risikominimierung vorgeschrieben werden.
- Ergebnisse des laufenden Monitorings.
- Betroffene Durchsetzungsmaßnahmen und Sanktionen.
- Ergebnisse der abschließenden Evaluation.

7.1.4. *Monitoring/Evaluation*

Gemäß Art. 31 CA haben die MS für angemessene Monitoring-Mechanismen zu sorgen, die die Übereinstimmung des Projekts mit den Bedingungen der staatlichen Exportförderung sicherstellen. Art. 32 CA sieht weiters ex-post-Evaluationen vor, welche die Einhaltung von Maßnahmen zur Minderung von Umwelt- und Sozialauswirkungen nachträglich überprüfen.

Diese Unterlagen sollten jedenfalls von einer unabhängigen Stelle erarbeitet werden. Berichte und Informationen, die der/die ProjektantragstellerIn selbst zur Verfügung stellt, sollten nur komplementär in die Beurteilung mit einfließen. Ebenso dürfen Projekteinschätzungen und Monitoring-Maßnahmen durch NGOs nicht das staatliche Prüfverfahren ersetzen. Trotz deren oft umfangreicher Expertise muss der demokratische Verantwortungszusammenhang gewahrt bleiben, das heißt die Gewährung staatlicher Exportförderung von staatlichen Institutionen vertreten werden. Die prinzipielle Verantwortung über die Projektvergabe und -kontrolle verbleibt also beim Staat als Fördergeber.⁹⁹

Im österreichischen Kontext könnte die Kompetenz zur laufenden Überprüfung und Evaluierung der Exportförderung bei einer im BMF angesiedelten **unabhängigen Evaluierungsstelle** institutionell verankert werden. Nach dem Vorbild der Independent Evaluation Group (IEG)¹⁰⁰ der Weltbank würde der Leiter/die Leiterin dieser unabhängigen Evaluierungsstelle direkt dem obersten Organ der Behörde, d.h. dem/der jeweiligen BundesministerIn und in weiterer Folge dem Hauptausschuss des Nationalrates berichten. Sie würde von unabhängigen ExpertInnen gebildet, die über mehrjährige Erfahrung im Bereich Projektevaluierung und Menschenrechte verfügen müssen. Zudem würde sie in enger Kooperation mit der Oesterreichischen Kontrollbank, den Sozialpartnern, BehördenvertreterInnen sowie VertreterInnen der österreichischen Zivilgesellschaft agieren. Durch diese Sonderstel-

⁹⁸ Vgl. Keenan 2006: 15; United Nations, General Assembly 2011: 11, Abs. 38.

⁹⁹ Scheper/Feldt 2010: 60.

¹⁰⁰ Vgl. <http://ieg.worldbankgroup.org/content/ieg/en/home.html> [8.11.2012].

lung im staatlichen Institutionengefüge wäre einerseits die Unabhängigkeit der Überprüfung gewährleistet; andererseits wäre aber auch die Nutzung vorhandener Expertise, ein rascher Informationsaustausch und der Erhalt des oben angesprochenen Verantwortungszusammenhanges sichergestellt.

Will man die Unabhängigkeit der Überprüfung stärker betonen, könnte eine Evaluierungsstelle auch analog zu den Regeln des Akkreditierungsgesetzes (AkkG) geschaffen werden, das z.B. im Produktrecht Anwendung findet. Hier würde eine private Prüfstelle durch staatliche Akkreditierung Befugnisse zur Prüfung erlangen und in regelmäßigen Intervallen (längstens alle 5 Jahre) staatlich kontrolliert werden.¹⁰¹

Jedenfalls problematisch erscheint aber eine bloß einzelauftragsbasierte Vergabe von Aufträgen an private Consulting-Unternehmen, wie dies auf EU-Ebene z.B. im EZA-Bereich Standard ist. Hier gefährdet das Interesse an der Erlangung von Folgeaufträgen wohl häufig die Unabhängigkeit der Prüfung.

7.1.5. *Unabhängige Beschwerdeinstanz*

Auf institutioneller Ebene ist schließlich die **Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz** zu empfehlen, wie sie beispielsweise durch den Compliance Advisor/Ombudsman des IFC¹⁰² oder eingeschränkt im Rahmen der australischen, kanadischen und japanischen ECAs¹⁰³ verwirklicht ist.¹⁰⁴ Diese soll jenen Personen offenstehen, die durch staatlich geförderte Exportkredite negativ betroffen sind, insbesondere Opfern von Menschenrechtsverletzungen.¹⁰⁵

Die Ombudsstelle sollte jedenfalls unabhängig von dem/der ProjektantragstellerIn sein. Unternehmensinterne Beschwerdemöglichkeiten können wiederum nur komplementär wirken und haben zudem bestimmten Effektivitätskriterien wie Zugänglichkeit und Unparteilichkeit zu genügen, die im Bericht des UN-Sonderbeauftragten für Unternehmen und Menschenrechte näher ausgeführt sind.¹⁰⁶

Weiters muss die Ombudsstelle auch von staatlichen Einflüssen unabhängig sein. Eine Weisungsbindung, wie sie z.B. im Fall der nationalen Kontaktpunkte der OECD beim BMWFJ besteht, muss daher ausgeschlossen sein. Auch eine Ansiedelung bei der Oesterreichischen Kontrollbank würde ein zu großes Naheverhältnis der Ombudsstelle zu den ProjektantragstellerInnen – die ja die KundInnen der OeKB sind – bedeuten.

Die Ombudsstelle sollte daher als unabhängige, weisungsfreie Beschwerdeinstanz eingerichtet werden, an die sich jede Person wenden kann, die sich durch die Aktivitäten der OeKB oder ihrer KundInnen in ihren Rechten verletzt fühlt. Auch die Möglichkeit einer Antragsstellung durch den BMeiA und den BMF zur Wahrung der objektiven Rechtmäßigkeit des Exportförderungsverfahrens ist denkbar. Die Ombudsstelle sollte durch eigene Untersuchungen und ein parteiöffentliches Verfahren auf eine Streitschlichtung der Parteien hinwirken, die Rechtmäßigkeit des Exportverfahrens insbesondere im Hinblick auf internationale Verpflichtungen und das entsprechend geänderte AusfFG kontrollieren und gegebenenfalls Empfehlungen aussprechen. Finanziert werden könnte die Ombudsstelle

¹⁰¹ Vgl. Holoubek in: Holoubek/Potacs 2002 Band 2: 80ff.

¹⁰² Vgl. IFC 2012b: 12 und <http://www.cao-ombudsman.org/> [8.11.2012].

¹⁰³ Siehe oben Kapitel 6.

¹⁰⁴ Vgl. Scheper/Feldt 2010: 62.

¹⁰⁵ United Nations, General Assembly 2011: 16, Abs. 55.

¹⁰⁶ Vgl. United Nations, Human Rights Council 2011a: 26.

aus den regelmäßig an das BMF abgeführten Nettoerträgen des AusfFG-Verfahren. Diese betragen im Jahr 2011 € 139 Mio.¹⁰⁷

7.2. Operative Aspekte

7.2.1. Systematische Social Due Diligence Prüfung vor Projektbewilligung

Projektscreening

Gemäß CA ist der/die ProjektwerberIn verpflichtet, die für die Projektprüfung nötigen Informationen bereitzustellen. Diese umfassen, unter anderem, eine Beschreibung des Projekts und seiner potenziellen Umwelt- oder sozialen Auswirkungen inklusive möglicher Maßnahmen zur Schadensminimierung, die Darstellung der anwendbaren Rechtslage / internationalen Standards und die Ergebnisse von öffentlichen Konsultationen oder sonstigem Kontakt mit der lokalen Bevölkerung/zivilgesellschaftlichen Akteuren vor Ort. In der Praxis bedeutet dies, dass der/die AntragstellerIn der nationalen ECA Informationen und Unterlagen zur Verfügung stellen muss, damit diese eine Einschätzung der Umwelt- und Sozialauswirkungen und eine Einteilung in die Kategorien A, B oder C vornehmen kann. Zentrales Instrument der Informationserfassung ist dabei ein Fragebogen. Der von der OeKB verwendete Fragebogen fragt hinsichtlich der sozialen Auswirkungen derzeit (i) nach etwaigen erforderlichen Absiedlungen, (ii) ob indigene Völker betroffen sind, (iii) ob die betroffene Bevölkerung informiert und konsultiert wurde, (iv) ob es Bedenken seitens der betroffenen Bevölkerung bzw. von NGOs gibt, sowie nach etwaigen umweltmäßigen und sozialen Vorteilen aus dem Projekt.¹⁰⁸ Nicht enthalten sind demnach Fragen hinsichtlich (i) der Arbeitsbedingungen der in dem Projekt beschäftigten ArbeitnehmerInnen (im Inland und Ausland), (ii) der Einhaltung der ArbeitnehmerInnenrechte (insb. der ILO Kernarbeitsnormen Vereinigungsfreiheit/Recht auf Kollektivverhandlungen, Eliminierung der Kinderarbeit, Verbot der Zwangsarbeit, Diskriminierungsverbot) der im Projekt beschäftigten ArbeitnehmerInnen, sowie (iii) wichtiger Menschenrechte (z.B. Meinungsfreiheit, Recht auf ein faires Verfahren u.a.) der vom Projekt betroffenen Bevölkerung. Eine **Aufnahme dieser Aspekte in den Fragebogen erscheint sinnvoll.**

Projektklassifikation/Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung

Für Projekte der Kategorie A sind von den Mitgliedsstaaten verpflichtende Umwelt- und Sozialprüfungen vorzusehen, die ebenfalls durch den/die ProjektwerberIn bereitzustellen sind. Dabei ist jedenfalls verpflichtend vorzusehen, dass diese **Prüfungen durch vom/von der AntragstellerIn bzw. seinem/seiner EndkundIn unabhängige, fachlich qualifizierte Einrichtungen** vorgenommen werden. Für Kategorie B-Projekte gelten abgeschwächte Erfordernisse, während für Projekte der Kategorie C die nähere Prüfung ganz entfällt.

Die Überprüfung dieser Unterlagen durch die Exportkreditagentur erfolgt mit Rücksicht auf die World Bank Safeguard Policies und die IFC Performance Standards (inklusive der EHS Guidelines, auf die in diesen Dokumenten verwiesen wird).

Für den österreichischen Kontext ist darüber hinausgehend Art. 24 der revidierten CA einschlägig, der eine zusätzliche Bewertung anhand anderer international anerkannter Standards, wie eventuell stringenterer europäischer Standards, empfiehlt.

Die Mitgliedsstaaten sind weiters dazu verpflichtet die Kompatibilität des Projekts mit der Rechtslage am Projektstandort sicherzustellen.

¹⁰⁷ Bundesministerium für Finanzen 2012: 22.

¹⁰⁸ Vgl. OeKB Umweltfragebogen allgemein, siehe <http://www.oekb.at/de/osn/seiten/downloadcenter.aspx> [14.11.2012].

Projektprüfung, Entscheidung und Monitoring

Nach der Vorprüfung evaluieren die Mitgliedsstaaten – in Österreich im Wege der Bevollmächtigten des Bundes – das vorhandene Projektmaterial und treffen die Entscheidung, ob das Projekt finanziert werden soll. In diesem Stadium können auch noch weitere **Auflagen** vorgeschrieben werden, um sicherzustellen, dass allfällige negative soziale und menschenrechtliche Auswirkungen vermieden werden bzw. geeignete Maßnahmen getroffen werden, um unvermeidliche negative Effekte zu minimieren. In diesem Fall sollten **angemessene Monitoring-Maßnahmen** getroffen werden. Während der Projektlaufzeit können zum Beispiel **regelmäßige** Berichte **seitens der Projektwerber** angefordert werden, um die entsprechende Umsetzung der Auflagen bzgl. der identifizierten Umwelt- und Sozialauswirkungen sicherzustellen. In besonders sensiblen Fällen, wo etwa die Unabhängigkeit und Objektivität der vom Projektwerber zu erbringenden Informationen in Zweifel gezogen werden muss, ist die **Einsetzung einer unabhängigen Monitoring-Kommission** vorzusehen. Hier sind jedenfalls auch Sozial- und Menschenrechts-ExpertInnen beizuziehen. Diese Kommission hat in regelmäßigen Abständen die Umsetzung des Projekts bzw. die Erfüllung der vereinbarten Auflagen zu überprüfen.

Ex-Post Prüfungen der Umwelt- und Sozialwirkungen nach Beendigung des Projekts sind bei besonders sensiblen Projekten im Regelfall vorzusehen. Inhaltlich ist bei diesen Prüfungen neben der Beurteilung der Umwelt- und Sozialwirkungen und der Umsetzung der gemachten Auflagen insbesondere darauf abzustellen, ob es Abweichungen von den bei der Ex-ante Projektprüfung gemachten Einschätzungen bzgl. der Projekt-Impacts gegeben hat, und wenn ja, welche Anpassungen der Ex-ante Prüfmethodik sinnvoll erscheinen, um in Zukunft präzisere Einschätzungen abgeben zu können. Die Ex-post Prüfungen sind durch **fachlich qualifizierte, unabhängige ExpertInnen** zu tätigen. Diese Berichte sollten, ebenso wie die im Vorfeld durchgeführten Umwelt- und Sozialprüfungen und Stellungnahmen nationaler Exportkreditagenturen, öffentlich zugänglich gemacht werden.

Ein zentrales Element, das bei der Prüfung von Umwelt- und Sozialwirkungen zu beachten ist, betrifft unseres Erachtens den Erhalt der staatlichen Verantwortlichkeit zur Projektprüfung. Während die Beibringung von Information und Analysen zu den Umwelt- und Sozialwirkungen von Projekten durch die antragstellenden Unternehmen grundsätzlich sinnvoll ist, kann diese nicht eine systematische Überprüfung durch die ECA selbst ersetzen. Ein Rückgriff auf externe Beratungsunternehmen ist als zusätzliche Hilfestellung zur Erfüllung der *responsibility to protect* denkbar¹⁰⁹. Ebenso scheint eine verstärkte Kooperation mit spezialisierten Menschenrechtsinstituten sinnvoll.¹¹⁰ Letztlich verbleibt jedoch die Due Diligence Verantwortung bei der ECA – und somit beim Staat selbst.

7.2.2. Erstellung von menschenrechtlichen Länderprofilen

Zur effektiveren Prüfung der menschenrechtlichen Auswirkungen einzelnen Projekte wäre es hilfreich, wenn es ein **institutionalisiertes Screening von Ländern** hinsichtlich ihrer menschenrechtlichen Situation gäbe. Dies entspricht auch den Vorgaben des 3R-Framework von UN-Sonderbeauftragter John Ruggie.¹¹¹ Gemäß diesem sollen Staaten drei Bereiche abklären, um ihre Sorgfaltsverpflichtung zu erfüllen:

¹⁰⁹ Vgl. Scheper/Feldt 2010: 69.

¹¹⁰ Scheper/Feldt 2010: 78.

¹¹¹ United Nations, Human Rights Council 2008: 17.

- Die Situation im Projektland.
- Die konkreten Menschenrechtsauswirkungen des Projektes.
- Den lokalen und regionalen Kontext.

Während die Prüfung der konkreten Menschenrechtsauswirkungen des Projekts Kernaufgabe der Due Diligence Prüfung ist, ist die Einschätzung der allgemeinen Situation im Land bzw. des lokalen und regionalen Kontexts Aufgabe der Länderrisikoanalyse. In die Analyse politischer Risiken fließen bislang soziale und menschenrechtliche Aspekte in der Regel nicht ein. Gerade aber eine **systematische Einbeziehung der menschenrechtlichen Situation in eine politische Länderrisikoanalyse** kann wichtige Aufschlüsse und Ansatzpunkte für die projektbezogene Due Diligence Prüfung liefern. In den Länderportfolios vieler ECAs finden sich Zielländer, in denen die menschenrechtliche Situation als unbefriedigend einzustufen ist. Auch im Fall von Österreich fallen unter die 10 wichtigsten Zielländer Staaten wie Russland, China, Kasachstan oder Iran, in denen es regelmäßig zu Verletzungen von Menschenrechten kommt. Die Erstellung von menschenrechtlichen Länderprofilen zumindest für wichtige österreichische Exportmärkte als Teil der politischen Risikoanalyse in der OeKB könnte hier wichtige Hinweise darauf liefern, welche Bereiche (Regionen, Sektoren) und welche menschenrechtlichen Themen (bürgerliche Rechte, Gewerkschaftsrechte etc.) in einem Land problematisch sind, und worauf daher die projektbezogene Due Diligence genauer achten muss.

7.2.3. Menschenrechtstrainings für ProjektprüferInnen und EntscheidungsträgerInnen

Die Verpflichtung von Staaten, Menschenrechte zu schützen, umfasst auch die Gewährleistung der Fähigkeit, dies effektiv und im Rahmen des bestehenden *State of the Art* zu tun. Im Jahr 2011 hat der UN-Menschenrechtsrat daher festgehalten:

„States should ensure that their own agencies are sufficiently competent to provide useful and effective advice. Home States in particular should foster closer cooperation among their development assistance agencies, foreign and trade ministries, and export finance institutions in their capitals and within their embassies, as well as between these agencies and host Government actors. This is particularly important for embassy commercial and political officers, export credit agencies and other such bodies that engage directly with the private sector. [...] States should expand on such efforts as, for example, the training of diplomatic commercial officers in human rights “red flags”, encouraging export credit agencies to begin discussing human rights as part of non-financial (social and environmental) risks as well as developing early warning indicators to alert Government agencies and business enterprises to problems.“¹¹²

In diesem Sinn sollte daher im Rahmen der österreichischen AusFG-Verfahrens Sorge getragen werden, dass es zu **regelmäßigen Fortbildungen** im Bereich der Menschenrechte für das damit befasste **Personal in Ministerien und ECAs** kommt. Dabei sollte neben aktuellen Entwicklungen in der Menschenrechtslegistik insbesondere auch auf methodische Fortschritte im Bereich des menschenrechtlichen Impact-Assessments eingegangen werden.

7.2.4. Anwendung der CA auf Beteiligungen

Gemäß AusFG-Beiratsbericht 2011 entfällt mehr als die Hälfte des Obligos der Republik Österreich auf Haftungen für Beteiligungen österreichischer Unternehmen im Ausland. Dies umfasst sowohl

¹¹² United Nations, Human Rights Council 2011b, Abs. 15.

Beteiligungsgarantien (G4) als auch Wechselbürgschaften für Beteiligungen.¹¹³ Auslandsbeteiligungen sind für österreichische Unternehmen damit ein bedeutsames Instrument ihrer Unternehmenspolitik. Im Zuge der sich in den letzten Jahren vollziehenden Aufspaltung von Produktions- und Wertschöpfungsprozessen (Global Value Chains – GVC) lässt sich feststellen, dass es insbesondere hinsichtlich der in den einzelnen Teilen der GVC angewandten Sozialstandards zu beträchtlichen Unterschieden, und in vielen Fällen auch zur Verletzung von grundlegenden ArbeitnehmerInnenstandards kommt. Dies wurde auch von UN-Sonderbeauftragter John Ruggie wiederholt hervorgehoben. Vor diesem Hintergrund wurden in die im Jahr 2011 revidierten OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen zwei neue Elemente aufgenommen. Zum einen ein eigenes Kapitel zum Schutz der Menschenrechte, zum anderen die Verpflichtung einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen für ihre Lieferkette.¹¹⁴ Diese rezenten Entwicklungen sind ein klarer Beleg für die weitgehende Konvergenz des normativen Rahmens im Bereich Menschenrechtsschutz in der internationalen Wirtschaftstätigkeit. Es ist daher naheliegend, die Förderung von Beteiligungsgeschäften in ähnlicher Weise zu prüfen wie konventionelle Exportgeschäfte, auch wenn die Prüfung von Beteiligungen von den revidierten OECD Common Approaches derzeit nicht erfasst ist.

Die derzeitige Prüfpraxis der OeKB folgt dem sogenannten *Watchful-Eye* Prinzip und erfasst im Antragsformular für Beteiligungsgarantien lediglich (i) mögliche Umwelteffekte, (ii) Bestechungsprävention und (iii) Beschäftigungseffekte im Zielland und in Österreich. Zudem müssen Antragsteller bestätigen, dass sie die OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen zur Kenntnis genommen haben und sich bemühen werden, diese einzuhalten. Sanktionen bei Nicht-Einhaltung sind nicht vorgesehen.¹¹⁵

Angesichts der Bedeutung von Beteiligungen im AusFG-Verfahren und den speziell im sozialen und menschenrechtlichen Bereich bekannten Problemen erscheint eine **analoge Anwendung der Common Approaches auf Beteiligungsgeschäfte** dringend geboten. Dies würde über das derzeit von der OeKB praktizierte *Watchful-Eye* Prinzip insoweit hinausgehen, als für als Kategorie A klassifizierte Beteiligungsprojekte dann verpflichtend eine umfassende Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung erfolgen müsste. Darüber hinaus müsste im Sinne der OECD-Leitsätze geprüft werden, ob es durch das Projekt zu Verlagerungen von Produktion aus Österreich kommt. In diesem Fall ist sicherzustellen, dass die betroffene Belegschaft bzw. deren VertreterInnen zeitgerecht informiert und eingebunden werden (vgl. Abschnitt V.6. der OECD Leitsätze).

Die Ergebnisse einer solchen Prüfung sind zu veröffentlichen. Zusätzlich wären im Einzelfall Auflagen für die Gewährung einer Beteiligungsförderung festzusetzen und deren Umsetzung im Rahmen eines Monitoring-Prozesses zu überprüfen.

In diesem Zusammenhang erscheint es zudem sinnvoll zu solchen Projekten einen **Informationsaustausch mit dem Nationalen Kontaktpunkt (NKP)** beim BMFWJ zu betreiben. Dies kann zum einen die Qualität der Due Diligence Prüfung erhöhen, zum anderen dem NKP wichtige Basisinformationen über die Geschäftstätigkeit österreichischer Unternehmen im Ausland liefern. Im Fall einer Beschwerde beim NKP, die gegen ein Unternehmen vorgebracht wird, das in den Genuss einer Export- bzw. Internationalisierungsförderung gekommen ist, sind das BMF bzw. die OeKB über das Ergebnis des Schlichtungsverfahrens zu informieren. Bei erwiesenen, schwerwiegenden Menschenrechtsverstößen kann der BMF Maßnahmen ergreifen. Diese umfassen einen formalen Verweis, die

¹¹³ Bundesministerium Bundesministerium für Finanzen Finanzen 2012: 13.

¹¹⁴ Vgl. OECD 2011: 36.

¹¹⁵ Vgl. OeKB G4-Antragsformular, <http://www.oekb.at/de/exportservice/absichern/exportgarantien/produkte-services/investoren/seiten/default.aspx> [15.11.2012].

Kündigung des Fördervertrags bzw. der Garantie, den Ausschluss von weiteren Exportförderungen, oder die Zahlung eines Bußgeldes/einer Konventionalstrafe. Ähnlich wie im Fall von Verstößen gegen die menschenrechtlichen Standards beim Prüfverfahren gemäß der CA ist das Ergreifen solcher Maßnahmen angezeigt, um der Staatenverantwortung zum Schutz der Menschenrechte gerecht zu werden.

8. Zusammenfassende Darstellung der Umsetzungs-Empfehlungen



Eine Umsetzung der *OECD Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence* vom 28. Juni 2012 baut aus menschenrechtlicher Sicht auf zwei Pfeilern auf. Zum einen ist eine Anpassung institutioneller Elemente des österreichischen Exportförderersystems notwendig, um Grundprinzipien der Menschenrechte wie Transparenz, Partizipation und Nichtdiskriminierung zu gewährleisten. Hier wird in den Empfehlungen insbesondere darauf abgestellt, dass (i) die inhaltlichen und prozeduralen Grundsätze des Verfahrens transparent und in nachvollziehbarer Weise gesetzlich normiert sind, (ii) die Kohärenz zu anderen Politikfeldern gewährleistet ist, sowie (iii) derzeit nicht vorhandene, unabhängige Monitoring/Evaluierungs- und Beschwerdemechanismen eingeführt werden.

Daneben bedarf es auch einer Reihe von operativen Maßnahmen, welche darauf abzielen, die Prüfung von menschenrechtlichen Aspekten im Zuge der Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung des Ausfuhrförderungsverfahrens in ausreichender Form sicherzustellen, sowie eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Prüfinstrumentariums zu gewährleisten. Schließlich wird empfohlen, das Prüfverfahren der Common Approaches in analoger Weise auch auf Beteiligungen anzuwenden.

Literatur

Augenstein, Daniel / Kinley, David (2012): When Human Rights 'Responsibilities' become 'Duties': The Extra-Territorial Obligations of States that Bind Corporations. Legal Studies Research Paper, No. 12/71.

Berne Declaration / CCIC, Canadian Council for International Co-operation / Misereor (2010): Human Rights Impact Assessments for Trade and Investment Agreements.

Report of the Expert Seminar, June 23-24, Geneva. http://www.ccic.ca/what_we_do/Report_HRIA-seminar_2010_eng%5B1%5D.pdf

[5. November/31. Juli 2012].

Bundesministerium für Finanzen (2012): Bericht der Bundesministerin für Finanzen an den Hauptausschuss des Nationalrates. Tätigkeitsbericht des Beirates gemäß § 6 Ausfuhrförderungsgesetz für das Geschäftsjahr 2011 [April 2012].

Business & Human Rights Resource Centre (2012): Tools & Guidance Portal. <http://www.business-humanrights.org/ToolsGuidancePortal/Home> [22. Oktober 2012].

Business Leaders Initiative on Human Rights/ United Nations Global Compact Office/ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2012): Essential Steps for Business to Respect Human Rights Guidance Note. <http://www.integrating-humanrights.org/data/fe/file/ES%20final%20for%20web.pdf> [22. Oktober 2012].

Can, Özgür / Seck, Sara L. (2006): The Legal Obligations with Respect to Human Rights and Export Credit Agencies. For ECA-Watch, Halifax Initiative Coalition and ESCR-Net. Final Discussion Paper.

De Schutter, Olivier et al. (2012): Human Rights Due Diligence: The Role of States. <http://accountabilityroundtable.org/wp-content/uploads/2012/12/Human-Rights-Due-Diligence-The-Role-of-States.pdf> [6.12.2012].

De Schutter, Olivier (2011): Guidelines for Human Rights-compliant Trade Policy. Interview with Isolda Agazzi, Alliance Sud. <http://www.alliancesud.ch/en/policy/trade/guidelines-for-human-rights-compliant-trade-policy>. [5. November 2012].

ECA Watch (2003): Race to the Bottom, Take II. An Assessment of Sustainable Development Achievements of ECA-Supported Projects Two Years after OECD Common Approaches Rev 6. http://www.eca-watch.org/eca/race_bottom_take2.pdf [23. Oktober 2012].

Ecorys (2012): Trade Sustainability Impact Assessment in support of negotiations of a DCFTA between the EU and Georgia and the Republic of Moldova. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/july/tradoc_149666.pdf [23. Oktober 2012].

Europäische Union (2011): VO (EU) Nr. 1233/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Anwendung bestimmter Leitlinien auf dem Gebiet der öffentlich unterstützten Exportkredite sowie zur Aufhebung der Beschlüsse 2001/76/EG und 2001/77/EG des Rates.

ETA Umweltmanagement (2010): Evaluierung der österreichischen Exportförderung Ökologische, soziale und ökonomische Auswirkungen auf die Zielländer. Endbericht, Wien, Februar 2010; https://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/Exportfrderung/EVALUIERUNGDESAUSFU_10910/ETA-Endbericht.pdf [5. November 2012].

Export Development Canada (2012): EDC Statement on Human Rights. <http://www.edc.ca/en/about-us/corporate-social-responsibility/pages/business-ethics.aspx?cid=red1039> [22. Oktober 2012].

Gibney, Mark (2011): Universal Duties: The Responsibility to Protect, the Duty to Prevent (Genocide) and Extraterritorial Human Rights Obligations. In: Global Responsibility to Protect, vol. 3, no. 2, 123-151.

Gibney, Mark / Skogly, Sigrun (Hrsg.; 2010): Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Holoubek, Michael / Potacs, Michael (Hrsg.; 2002): Öffentliches Wirtschaftsrecht. Wien/New York: Springer.

Human Rights Law Centre (2011): Export Finance and Human Rights in Australia. Submission to the Productivity Commission's Inquiry into the Export Finance and Insurance Corporation. <http://www.hrlc.org.au/files/Australias-Export-Credit-Arrangements-HRLC.pdf> [5 November 2012].

International Finance Corporation (2012a): Performance Standards. http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/115482804a0255db96fbfd1a5d13d27/PS_English_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES [25. Oktober 2012].

International Finance Corporation (2012b): Sustainability Framework. http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_site/IFC+Sustainability+Sustainability+Framework [25. Oktober 2012].

International Finance Corporation (2012c): Policy on Environmental and Social Sustainability. http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/7540778049a792dcb87efaa8c6a8312a/SP_English_2012.pdf?MOD=AJPERES [25. Oktober 2012].

International Finance Corporation (2007): Environmental, Health, and Safety General Guidelines. <http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/554e8d80488658e4b76af76a6515bb18/Final%2B-%2BGeneral%2BEHS%2BGuidelines.pdf?MOD=AJPERES> [25. Oktober 2012].

International Finance Corporation/ Global Compact/ International Business Leaders Forum (2010): Guide to Human Rights Impact Assessment and Management. http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/Guide+to+Human+Rights+Impact+Assessment+and+Management [25. Oktober 2012].

Kaleck, Wolfgang / Saage-Maaß, Miriam (2008): Transnationale Unternehmen vor Gericht. Über die Gefährdung der Menschenrechte durch europäische Firmen in Lateinamerika. Eine Studie im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung. <http://www.boell.de/downloads/TransnationaleUvG-i.pdf> [23. Oktober 2012].

Kämpf, Andrea / Würth, Anna (2010): Mehr Menschenrechte in die Entwicklungspolitik! Policy Paper. Deutsches Institut für Menschenrechte: Berlin. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_15_mehr_menschenrechte_in_die_entwicklungspolitik.pdf [5. November 2012].

Keenan, Karyn (2008): Export Credit Agencies and the International Law of Human Rights. Halifax Initiative Coalition. http://humansecuritygateway.com/documents/HALIFAXIN_exportcreditagenciesandIHLHR.pdf [25. Oktober 2012].

McCorquodale, Robert / Simons, Penelope (2007): Responsibility Beyond Borders: State Responsibility for Extraterritorial Violations by Corporations of International Human Rights Law. In: The Modern Law Review, Band 70, Nr. 4, 598-625.

Nowak, Manfred (2003): Introduction to the International Human Rights Regime. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

OECD (2011): Leitsätze für multinationale Unternehmen. <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/2011105e.pdf> [25. Oktober 2012].

OECD (2011a): Smart Rules for Fair Trade. 50 Years of Export Credits, OECD Publishing,

OHCHR (1997): The Right to Adequate Housing (Art. 11.1): Forced Evictions: 20.05.1997. CESCR General Comment 7. Sixteenth Session.

Ruggie, John (2010): Engaging Export Credit Agencies in Respecting Human Rights. OECD Export Credit Group's "Common Approaches" Meeting, Paris, 23. Juni 2010. Remarks by SRSJ John Ruggie. <http://www.rightrespect.org/wp-content/uploads/2010/08/Ruggie-remarks-to-OECD-re-export-credit-agencies-23-Jun-2010-3.pdf> [25. Oktober 2012].

Scheper, Christian / Feldt, Heidi (2010): Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechte. Eine Bestandsaufnahme deutscher Investitions- und Exportkreditdeckungen aus menschenrechtlicher Perspektive. INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung 04/2010.

http://www.humanrights-business.org/files/aussenwirtschaftsfoerderung_und_menschenrechte.pdf [25. Oktober 2012].

Seck, Sara L. (2010): Conceptualizing the Home State Duty to Protect Human Rights. In: Buhman, Karin / Roseberry, Lynn / Morsing, Mette (Hrsg.; 2010): Corporate Social and Human Rights Responsibilities: Global Legal and Management Perspectives. Basingstoke et al.: Palgrave Macmillan. <http://www.palgrave.com/PDFs/9780230230897.pdf> [25. Oktober 2012].

Skogly, Sigrun I. (2006): Beyond National Border: State's Human Rights Obligations in International Cooperation. Antwerp: Intersentia.

Skogly, Sigrun I. / Gibney, Mark (2007): Economic Rights and Extraterritorial Obligations. In: Hertel, Shareen / Minkler, Lanse (Hrsg.; 2007): Economic Rights: Conceptual, Measurement, and Policy Issues. Cambridge: Cambridge University Press, 267-283.

United Nations (2008): Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Text adopted by the International Law Commission at its fifty-third session, in 2001, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/56/10).

http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf [25. Oktober 2012].

United Nations, General Assembly (2011): Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of State on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights. 66. Sitzung. A/66/271.

United Nations, Human Rights Committee (2004): General Comment No. 31 [80]. The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

United Nations, Human Rights Council (2011a): Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. A/HRC/17/31.

United Nations, Human Rights Council (2011b): Business and human rights in conflict-affected regions: challenges and options towards State responses. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. A/HRC/17/32.

United Nations, Human Rights Council (2011c): Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements. Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Olivier de Schutter. Addendum. A/HRC/19/59/Add.5.

United Nations, Human Rights Council (2011d): Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephias Lumina. Mission to Australia (7-11 February 2011) and Solomon Islands (14-18 February 2011). Addendum. A/HRC/17/37/Add.1.

United Nations, Human Rights Council (2008): Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. A/HRC/8/5.

United Nations, Human Rights Council (2007a): Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006, Entitled "Human Rights Council". Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari. A/HRC/4/18.

United Nations, Human Rights Council (2007b): State responsibilities to regulate and adjudicate corporate activities under the United Nations core human rights treaties: an overview of treaty body commentaries. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. A/HRC/4/35/Add.1.

Von Bernstorff, Jochen (2010): Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtliches Handeln transnationaler Unternehmen. INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung 05/2010. http://www.humanrights-business.org/files/voelkerrechtliche_verantwortung_fuer_menschenrechtswidriges_handeln_transnationaler_unternehmen.pdf [22. Oktober 2012].

Weber, Antje (2009): Die rechtliche und politische Dimension von extraterritorialen Staatenpflichten bei Menschenrechtsverstößen durch transnationale Konzerne – Ein Literaturbericht. INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung 02/2009. <http://www.humanrights-business.org/files/literaturbericht.pdf> [22. Oktober 2012].

Weltbank (2012): Safeguard Policies.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTSAFEPOL/0,,menuPK:584441~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:584435,00.html> [23. Oktober 2012].

Judikatur

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 9.12.1994, *López Ostra v. Spanien*, Nr. 16798/90.

Inter-Amerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 29.7.1988, *Velásquez-Rodríguez v. Honduras*.

Afrikanische Kommission der Menschenrechte und Rechte der Völker, Entscheidung vom 27.10.2001, *The Social and Economic Rights Action Centre v. Nigeria*, Mitteilung Nr. 155/96.

"Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft"

sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

Ab Heft 78 sind die Beiträge auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet

<http://wien.arbeiterkammer.at/www-6007.html>

- Heft 86: Die Position Österreichs im internationalen Strukturwettbewerb; März 2004
- Heft 87: Geriatriische Langzeitpflege; April 2004 (Broschüre vergriffen)
- Heft 88: Vertikale und intraindustrielle Lohn- und Gehaltsstreuung in Österreich 1995-2000; April 2004
- Heft 89: Das österreichische Gesundheitswesen; Aug. 2004
- Heft 90: Am Rande des Arbeitsmarktes. Haushaltsnahe Dienstleistungen in der Diskussion; Nov. 2004
- Heft 91: Ein alternativer Stabilitäts- und Wachstumspakt; Nov. 2004
- Heft 92: Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden; Feb. 2005
- Heft 93: Register zu „Wirtschaft und Gesellschaft“ 1987-2004 und „Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“; Jän. 2005
- Heft 94: Finanzausgleich – Wie geht es weiter?; Oktober 2005
- Heft 95: „Die Qualifikationsstruktur der Beschäftigung in Österreich: Die Entwicklungen 1991-2001 und eine Projektion bis 2010?“; Nov. 2005
- Heft 96: Betriebliche Mitbestimmung und Arbeitszufriedenheit; Jänner 2006 (Broschüre vergriffen)
- Heft 97: Sozialpartnerschaftliche Politikberatung – Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen 1963-2005; Februar 2006
- Heft 98: Die Maastricht-Kriterien und das Trilemma der neuen EU-Mitglieder; Februar 2006
- Heft 99: Gender Budgeting in Europa; November 2006
- Heft 100: The Effects of Globalization on Income Distribution; Februar 2007
- Heft 101: Die Bildungs- und die Berufsstruktur der Beschäftigung in den Wirtschaftsklassen Wiens 1991-2001; März 2007
- Heft 102: Weiterbildung und lebensbegleitendes Lernen – Vergleichende Analysen und Strategievorschläge für Österreich; Oktober 2007
- Heft 103: Renditen betrieblicher Weiterbildung in Österreich; Dezember 2007
- Heft 104: Der Wandel der Branchen- und Berufsstruktur der österreichischen Beschäftigung seit Anfang der 1990er Jahre; Dezember 2007
- Heft 105: Spezialisierungsmuster und Wertschöpfungsintensität der österreichischen Exportwirtschaft; Jänner 2008
- Heft 106: Die neue Weltwirtschaftskrise – Ursachen, Folgen, Gegenstrategien; Mai 2009
- Heft 107: Das EU-Budget und der Lissabon-Prozess eine empirische Effizienzanalyse aus konvergenzpolitischer und regionalpolitischer Sicht; November 2009
- Heft 108: Gering qualifiziert in der „Wissensgesellschaft“ – Lebenslanges lernen als Chance oder Zumutung; Juli 2010
- Heft 109: Bilaterale Entwicklungsfinanzierung in Europa; Juni 2011
- Heft 110: Ratings in der Krise; November 2011
- Heft 111: Globalisierung und die Zukunft der EU-2020-Strategie; November 2011
- Heft 112: Atypische Beschäftigungsverhältnisse – Segmentierungstheoretische Erklärung und empirische Analyse der Entwicklung in Österreich, Februar 2012
- Heft 113: Europäisches Kräfteressen – Europäische Kräfte messen, Februar 2012
- Heft 114: Was kosten Privatisierungen?, März 2012
- Heft 115: Angestellte, Beamte und der Wandel der Beschäftigungsstruktur in Österreich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, Juni 2012
- Heft 116: Gender Budgeting im Steuersystem, September 2012
- Heft 117: Wettbewerbs(des)orientierung, September 2012
- Heft 118: Die Sozialverträglichkeitsprüfung im österreichischen Ausfuhrförderungsverfahren, Februar 2013

Eigentümer, Verleger, Herausgeber und Vervielfältiger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien; alle: 1041 Wien, Prinz Eugen-Straße 20-22, Postfach 534