

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Heydenreich, Cornelia; Drillisch, Heike; Paasch, Armin et al.

Book

Vier Jahre Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) : Schattenbericht der Zivilgesellschaft

Provided in Cooperation with:

Global Policy Forum Europe e. V.

Reference: Heydenreich, Cornelia/Drillisch, Heike et. al. (2021). Vier Jahre Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) : Schattenbericht der Zivilgesellschaft. Bonn : Global Policy Forum.

https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/Schattenbericht_2021_NAP_FINAL_WEB.pdf.
urn:nbn:de:101:1-2021111209550246771393.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/6291>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

<https://savearchive.zbw.eu/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.



Vier Jahre Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)

Schattenbericht der Zivilgesellschaft

August 2021



**CorA-Netzwerk für
Unternehmensverantwortung**

Stresemannstr. 72, 10963 Berlin
Heike Drillisch:
heike.drillisch@cora-netz.de
Tel. 030 – 2888 356 989

Forum Menschenrechte

Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin
Cornelia Heydenreich:
heydenreich@germanwatch.org
Tel. 030 – 2888 356 4

VENRO

Stresemannstr. 72, 10963 Berlin
Armin Paasch:
armin.paasch@misereor.de
Tel. 0241 – 442 515

August 2021

Autor*innen:

Cornelia Heydenreich (Germanwatch), Heike Drillisch (CorA-Netzwerk), Armin Paasch (Misereor), Jochen Geilenkirchen (vzbv), Rebecca Heinz (Germanwatch), Roman Herre (FIAN), Johannes Icking (Brot für die Welt), Thomas Kastning (Whistleblower-Netzwerk), Gabriele Köhler (WECF), Maren Leifker (Brot für die Welt), Michael Reckordt (PowerShift), Eva-Maria Reinwald (Südwind), Nora Sausmikat (Urgewald), Dustin Schäfer (Urgewald), Karolin Seitz (Global Policy Forum), Johanna Sydow (Germanwatch), Christian Wimberger (Christliche Initiative Romero), Uwe Wötzel (Verdi)



Inhalt

Einleitung	04
Menschenrechtliche Schutzpflicht im eigenen Hoheitsgebiet	05
1. Umsetzung internationaler Abkommen in nationales Recht	05
2. Schutz vor Arbeitsausbeutung und Menschenhandel in Deutschland	06
3. Schutz von Whistleblower*innen	06
4. Geschlechtergerechtigkeit	07
Staatliche Schutzpflicht im globalen Wirtschaften	09
5. Handelspolitik	09
6. Öffentliche Beschaffung	10
7. Subventionen	12
8. Außenwirtschaftsförderung	12
9. UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten (UN-Treaty)	14
10. Internationale Finanzinstitutionen	15
11. Beschwerdemechanismen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit	17
12. Menschenrechtsverteidiger*innen	17
Gesetzliche Sorgfaltspflichten in globalen Lieferketten und Transparenz	19
13. NAP-Monitoring und Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz	19
14. Branchendialoge	20
15. Transparenz und Kommunikation über menschenrechtliche Auswirkungen - Gewährleistungsmarke	21
16. Transparenz: Berichtspflichten von Unternehmen	23
17. Umsetzung der Konfliktrohstoff-Verordnung	24
Zugang zu Abhilfe und Wiedergutmachung	26
18. Zugang zu Recht	26
19. Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze	28
Zusammenfassung	30
Fußnotenverzeichnis	34



Einleitung

Ende 2016 beschloss die deutsche Bundesregierung den ersten Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) – einen Plan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland. Terminiert war der Plan bis 2020 – er ist also mittlerweile ausgelaufen. Das heißt allerdings nicht, dass auch wirklich alle Vorhaben aus dem Aktionsplan bereits umgesetzt wären. Zudem enthielt der Aktionsplan von 2016 noch längst nicht alle Maßnahmen, die aus Sicht der Zivilgesellschaft notwendig wären, um die UN-Leitprinzipien in Deutschland angemessen umzusetzen.¹ Die Bundesregierung selbst hielt im NAP von 2016 fest: „Der Nationale Aktionsplan markiert den Ausgangspunkt eines Prozesses, der kontinuierlich fortgeschrieben und weiterentwickelt wird.“²

Zudem hatte die Bundesregierung in dem NAP 2016 angekündigt: „Zur Vorbereitung der Überarbeitung des Nationalen Aktionsplans 2016-2020 wird ein aktualisierter Statusbericht angefertigt.“ Diese Bilanz der bisherigen Arbeit am Nationalen Aktionsplan liegt nun vor.³ Als zivilgesellschaftliche Netzwerke, die die Umsetzung des NAP intensiv begleitet haben, zeigen wir in diesem Schattenbericht auf, wie wir die Umsetzung der Maßnahmen bewerten und welche Lücken wir im NAP sehen.⁴

Dabei bewerten wir nicht alle 69 Maßnahmen aus dem NAP, sondern haben die Themenbereiche und Maßnahmen ausgewählt, bei denen wir den größten Kommentierungs- und Änderungsbedarf sehen und zu denen zivilgesellschaftliche Organisationen intensiver arbeiten. So enthält dieser Bericht auch eine kurze Bewertung der wohl bekanntesten und am kontroversesten diskutierten Maßnahme: dem Monitoring-Verfahren zur Frage, ob bis 2020 ausreichend Unternehmen menschenrechtliche Sorgfaltspflichten in ihre Unternehmensprozesse integriert haben. Der Nationale Aktionsplan enthielt jedoch noch viele weitere Vorhaben, die sich auf die drei Säulen der UN-Leitprinzipien beziehen: Staatenpflichten, Unternehmensverantwortung und Rechtszugang für Betroffene.

Dieser Schattenbericht bleibt aber nicht bei der Bewertung der bisherigen Umsetzung und der vorhandenen Lücken stehen. Im Anschluss an unsere Bewertung zum Umsetzungsstand in den einzelnen Themenfeldern folgen konkrete Vorschläge für die Fortführung des bisherigen NAP. Als zivilgesellschaftliche Netzwerke erwarten wir, dass die jetzige Bundesregierung noch in dieser Legislaturperiode erste Schritte unternimmt, um den Prozess zur Entwicklung eines Folge-NAPs zu starten, damit die neue Bundesregierung diesen zügig verabschieden kann.



Menschenrechtliche Schutzpflicht im eigenen Hoheitsgebiet

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte bringen klar zum Ausdruck, dass Staaten Schutz vor Menschenrechtsverletzungen gewähren müssen, die in ihrem Hoheitsgebiet und/oder ihrer Jurisdiktion von Dritten, einschließlich Wirtschaftsunternehmen verübt werden. Dafür sollen sie durch wirksame Politiken, Gesetzgebungen, sonstige Regelungen und gerichtliche Entscheidungsverfahren geeignete Maßnahmen treffen, um solche Verletzungen zu verhüten, zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen (UN-Leitprinzip 1). Bedauerlicherweise hat die Bundesregierung in ihrem ersten NAP nur einen schwachen Inlandsteil vorgelegt und auch diesen noch nicht vollständig umgesetzt.

1. Umsetzung internationaler Abkommen in nationales Recht

Die Bundesregierung fällt deutlich hinter die im NAP für den Zeitraum 2016 bis 2020 geplante Umsetzung mehrerer internationaler Rechtstexte zurück. Bis Ende 2020 hat Deutschland einzig das *Protokoll der ILO zum Übereinkommen 29 zur Bekämpfung der Zwangsarbeit* in nationales Recht umgesetzt. Im Frühjahr 2021 hat der Bundestag zudem das *ILO-Übereinkommen 169 zum Schutz von indigenen Völkern* und die revidierte *Europäische Sozialcharta* ratifiziert. Dies war längst überfällig und ist ausdrücklich zu begrüßen.

Trotz expliziter Nennung im NAP hat die amtierende Koalition jedoch weder das *ILO-Übereinkommen 131 zu Mindestlöhnen* ratifiziert noch das *Zusatzprotokoll zum Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*, welches zudem als Ziel im Koalitionsvertrag verankert ist. Da das Zusatzprotokoll die Beschwerdeverfahren regelt, fehlt somit ein wichtiger Schritt im Sinne des NAP, verbesserten Zugang zu Abhilfe für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen zu schaffen. Die Bundesregierung muss hier mit dem Folge-NAP und im nächsten Koalitionsvertrag dringend nachlegen. Zudem sollte sie nach der Ratifizierung des *ILO-Übereinkommens 169* nun dafür eintreten, dass die neuere *UN Deklaration der Rechte indigener Völker (UNDRIP)* in eine Konvention überführt und damit rechtsverbindlich wird, und das *ILO-Übereinkommen 94 über Arbeitsklauseln in den von Behörden abgeschlossenen Verträgen* ratifizieren.



2. Schutz vor Arbeitsausbeutung und Menschenhandel in Deutschland

In Deutschland bestehen menschenrechtliche Schutzlücken bei allen Beschäftigungsverhältnissen außerhalb von regulären, unbefristeten, tariflich abgesicherten Arbeitsverhältnissen. Bezüglich ihrer Schutzpflicht im Inland beschränkte sich die Bundesregierung im NAP aber überwiegend auf bereits durchgeführte Reformen wie zum Mindestlohn und zu prekärer Beschäftigung, die jedoch nicht ausreichend sind. So hat die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes die Arbeitsarmut etwas gemildert, aber nicht beseitigt. Geplante Maßnahmen zur Eingrenzung von Leiharbeit und Werkverträgen sind zu schwach, um die prekären Wirkungen dieser Arbeitsformen für die betroffenen Menschen zu beseitigen.

So bestehen weiterhin Schutzlücken für legale und illegale Arbeitsmigrant*innen. Wiederholt wurden diese Lücken während der COVID19-Pandemie in der Saisonarbeit in der Landwirtschaft und in den Fleischfabriken offensichtlich.⁵ Dies betrifft sowohl die Arbeits- als auch die Unterkunftsbedingungen. Die Kontrolle von Mindeststandards, Hygiene- und Infektionsschutzmaßnahmen erfolgte nicht ausreichend oder unterblieb vielfach und kann sich künftig erst durch das Ende 2020 beschlossene Arbeitsschutzkontrollgesetz verbessern. Beschäftigten wurden zum Teil unterschriebene Arbeitsverträge und Lohnabrechnungen nicht ausgehändigt. Löhne blieben teilweise unter dem gesetzlichen Mindestlohn.

Besonders miserabel sind zudem häufig die Arbeitsbedingungen von sogenannten 24-Stunden-Kräften in Privathaushalten pflegebedürftiger Menschen. Ihnen wurde bislang der gesetzliche Mindestlohn vorenthalten, obwohl nach einem jüngsten Urteil des Bundesarbeitsgerichts sämtliche Arbeitsstunden, auch Bereitschaftszeiten, wenigstens mit dem gesetzlichen Mindestlohn vergütet werden müssen.⁶

Vorhandene Schutzlücken im Inland dürfen nicht ignoriert werden. Die Bundesregierung muss in einem Folge-NAP verankern, dass sie in allen Sektoren und Formen der Erwerbswelt die Schutzlücken identifiziert und schließt, dies regelmäßig überwacht und dabei die Gewerkschaften und die Selbsthilfeorganisationen der Zivilgesellschaft stärker und sichtbarer beteiligt. Zudem sollte sie Beratungsstrukturen für betroffene Arbeitnehmer*innen stärken.

3. Schutz von Whistleblower*innen

Der NAP enthält als flankierende Maßnahme Schritte zur Stärkung des Whistleblower-Schutzes. Mit fast einjähriger Verspätung hat Deutschland die *EU-Richtlinie 2016/943 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen* in nationales Recht umgesetzt. Darin hat



der Bundestag einen Schutz für Whistleblower*innen und Journalist*innen bei der Offenbarung von Geschäftsgeheimnissen vereinbart und ging damit über die Vorschläge der Bundesregierung hinaus. Ein umfassendes deutsches Whistleblowing-Gesetz besteht jedoch noch immer nicht. Die *EU-Whistleblowing-Richtlinie (2019/1937)* muss bis zum 17. Dezember 2021 umgesetzt werden. Ob sie zu einem wirksamen Whistleblower-Schutz führt, hängt von der Umsetzung durch die Bundesregierung ab. Zwar hatte das Bundesjustizministerium einen Gesetzesentwurf vorgelegt, doch wurde er nicht vom Kabinett beschlossen, weil sich Union und SPD nicht einigen konnten. Umstritten ist vor allem, ob Whistleblower*innen nur geschützt werden sollen, wenn es um Verstöße gegen EU-Recht geht oder auch bei Verstößen gegen deutsches Recht.

Die Bundesregierung sollte sich im kommenden NAP zu den Standards bezüglich des Umgangs mit Hinweisen sowie zum Schutz von Whistleblower*innen vor Repressalien bekennen, wie sie in der EU-Richtlinie verankert sind. Die Richtlinie sollte schnellstmöglich und umfassend in deutsches Recht umgesetzt werden.

4. Geschlechtergerechtigkeit

Die Bundesregierung hat sich im NAP zur Gleichberechtigung und Gleichstellung der Geschlechter im Wirtschaftskontext verpflichtet. Dazu verweist die Bundesregierung im NAP-Statusbericht auf ihren Staatenbericht 2021 an den *UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW)*, den sie im Mai 2021 beschlossen hat.

Laut NAP-Statusbericht hat die Bundesregierung 2020 eine ressortübergreifende Gleichstellungsstrategie mit neun Zielen und 67 Einzelmaßnahmen in Federführung verschiedener Bundesressorts verabschiedet. Der Bericht verweist u. a. auf Indikatoren zur Überwindung bestehender „*Gender Caps*“, die in der Gleichstellungsstrategie enthalten sind und die Benachteiligung von Frauen im Erwerbsleben beschreiben: die Entgelt- und Erwerbsbeteiligungslücke, die Lücke bei unbezahlter Sorgearbeit und die Teilhabe-Lücke von Frauen in unternehmerischen Entscheidungsprozessen und Führungspositionen. Die Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung ist allerdings unzureichend. Schließlich hätten alle Ressorts dazu verpflichtet werden müssen, die Gleichstellung von Frauen und Männern zum roten Faden all ihrer Vorhaben zu machen. Sanktionsmechanismen, ein Gleichstellungsscheck für Gesetze oder die Verpflichtung für einen geschlechtergerechten Haushalt fehlen jedoch. Die Strategie lässt ebenso konkrete Zielsetzungen und



verbindliche längerfristige Ziele, die über die Legislaturperiode hinausgehen, vermissen. Als weitere Maßnahme zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit nennt der NAP-Statusbericht das Entgelttransparenzgesetz von 2017. Allerdings hat der NAP selbst und entsprechend der NAP-Statusbericht viele Lücken. Es fehlen z. B. Hinweise auf einschlägige CEDAW-Empfehlungen und auf relevante ILO-Konventionen.

Eine Neuauflage des NAP muss zunächst eine vertiefte geschlechtergerechte Analyse der Bedingungen von Frauen in all ihrer Vielfalt in der Erwerbsarbeit und die Verschränkung von Erwerbsarbeit mit Sorgearbeit umfassen. Dazu gehören auch die besonderen Risiken, denen Frauen und Mädchen innerhalb des informellen Sektors ausgesetzt sind, und zwar in Deutschland und international.⁷

Konkret sollte sich die Bundesregierung im Rahmen der NAP-Überarbeitung verpflichten, das *ILO-Übereinkommen 190 über Gewalt und Belästigung*, das für alle Betriebe wichtig ist, und das *ILO-Übereinkommen 177 über Heimarbeit*, das u. a. für die Arbeit im informellen Sektor inklusive in Lieferketten relevant ist, zu ratifizieren und in nationales Recht umzusetzen. Des Weiteren sollte sie die Empfehlungen des CEDAW zum 7. und 8. CEDAW-Staatenbericht Deutschlands aufgreifen, die sich auf extraterritoriale Verpflichtungen und speziell die Auslandsaktivitäten von Unternehmen beziehen. Zudem sollte die Bundesregierung für alle Themenfelder aus dem NAP Schulungen vorsehen, um in den jeweiligen Bereichen das Bewusstsein dafür zu stärken, was eine geschlechtergerechte Umsetzung jeweils umfasst.



Staatliche Schutzpflicht im globalen Wirtschaften

Als wichtige Bereiche der staatlichen Schutzpflicht nennen die UN-Leitprinzipien einerseits die Politikkohärenz, z. B. bei Handels- und Investitionsabkommen und in multilateralen Institutionen für ausreichenden Menschenrechtsschutz zu sorgen. Zudem betonen sie die besondere Verantwortung des Staates, wenn er selbst am wirtschaftlichen Geschehen beteiligt ist, z. B. durch die Vergabe von staatlichen Aufträgen, Außenwirtschaftsförderung und Subventionen oder durch staatliche Beteiligungen an Unternehmen bzw. bei den Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit.

5. Handelspolitik

Im NAP sagte die Bundesregierung zu, innerhalb der EU für „ambitionierte Nachhaltigkeitskapitel“ in Handelsabkommen einzutreten. Zwar nahm die Formulierung Bezug auf das damals hoch umstrittene TTIP-Abkommen mit den USA. Im Koalitionsvertrag sprach die Bundesregierung sich aber auch grundsätzlich für „verbindliche soziale, menschenrechtliche und ökologische Standards in EU-Handels-, Investitions- und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“ aus.

Nachdem die EU-Kommission im Juli 2017 in einem „Non-Paper“ verschiedene Optionen zur Verbesserung der bisherigen Nachhaltigkeitskapitel zur Diskussion gestellt hatte, versäumte die Bundesregierung es jedoch über ein halbes Jahr lang, eine eigene Position zu beschließen und innerhalb der EU zu vertreten. Erst mehrere Monate, nachdem die EU-Kommission im Februar 2018 ihre Schlussfolgerungen aus der Konsultation gezogen hatte, sprach sich die Bundesregierung in einem Brief für mehr Verbindlichkeit der Nachhaltigkeitskapitel aus.

Die Kommission hielt jedoch an ihren unverbindlichen 15 „konkreten und praktikablen

Aktionen“ vom Februar fest. Die von NRO vorgeschlagenen Ausnahmeklauseln zum Schutz der Menschenrechte, menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten für Unternehmen, Beschwerdeverfahren für Betroffene und Sanktionsmöglichkeiten gehörten nicht dazu.⁸

Die Folge dieser verpassten Gelegenheit ist, dass Nachhaltigkeitskapitel in Handelsabkommen der EU immer noch unverbindlich formuliert sind und nicht dem bilateralen Streitbeilegungs- und Sanktionsmechanismus unterliegen. Dies zeigt ein aktuelles Rechtsgutachten beispielhaft mit Blick auf die Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsbestimmungen im geplanten Handelsabkommen der EU mit dem Mercosur.⁹ Der Schutz von Menschenrechten, Arbeitsrechten, Sozial- und Umweltstandards wird dort nicht abgesichert. Die Nachhaltigkeitskapitel in anderen derzeit geplanten Abkommen, wie mit Mexiko und Chile, sind sehr ähnlich.

Im Februar 2021 hat die EU-Kommission erneut eine Überprüfung von Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsbestimmungen angekündigt.¹⁰ Diese Gelegenheit darf die



Bundesregierung nicht ein weiteres Mal verpassen, sondern muss sich aktiv für verbindliche und sanktionsbewehrte Bestimmungen einsetzen, wie sie in dem o. g. Gutachten mit Blick auf das EU-Mercosur-Abkommen vorgeschlagen werden.

Die Bundesregierung hatte im NAP außerdem angekündigt, zur besseren menschenrechtlichen Kohärenz von Handels- und Investitionsabkommen innerhalb der EU für eine Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen einzutreten: „Insbesondere sollen umfassende Folgenabschätzungen vor Verhandlungsbeginn durchgeführt werden, um so zu garantieren, dass die Ergebnisse der Prüfung in Verhandlungen einfließen können.“

Mit „umfassenden“ Folgenabschätzungen waren die Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen der Abkommen gemeint, nicht die wesentlich kürzeren und hinsichtlich der Menschenrechte sehr oberflächlichen allgemeinen *Impact Assessments*, die seit jeher vor Verhandlungsbeginn stattfinden. Inzwischen stellt das für Handelsfragen zuständige Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) diese Formulierung in Gesprächen als ein Missverständnis dar. Laut BMWi sollen die Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen weiterhin nicht vor Verhandlungsbeginn, sondern während der Verhandlungen durchgeführt werden. Damit nimmt das BMWi Abstand von der versprochenen Reform. Die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen werden somit weiterhin erst kurz vor oder sogar nach dem

Verhandlungsabschluss von Handelsabkommen veröffentlicht und bleiben damit folgenlos für das Verhandlungsergebnis. In seinen Abschließenden Beobachtungen hatte der UN-Sozialausschuss die Bundesregierung im Oktober 2018 explizit aufgefordert, ihre Reformankündigung aus dem NAP zu den Folgenabschätzungen umzusetzen.

Im Folge-NAP sollte sich die Bundesregierung verpflichten, innerhalb der EU für eine Stärkung von Menschenrechten und Umweltstandards in der Handelspolitik einzutreten. Konkret sollte sie sich für verbindliche und sanktionsbewehrte soziale, menschenrechtliche und ökologische Standards in EU-Handels-, Investitions- und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen sowie für eine Reform der Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung zu Handelsabkommen einsetzen. Diese müssen künftig vor Verhandlungsbeginn durchgeführt werden und als eine Diskussionsgrundlage für Verhandlungsmandate dienen.

6. Öffentliche Beschaffung

In Bezug auf die öffentliche Beschaffung hatte es die Bundesregierung bei der - parallel zur NAP-Entwicklung - stattfindenden Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinie vermieden, menschenrechtliche Mindestkriterien für die öffentliche Vergabe verbindlich zu verankern. Die Bundesre-



gierung versprach aber im NAP einen Stufenplan, um zu prüfen, inwiefern bei einer zukünftigen Überarbeitung des Vergaberechts verbindliche Mindestanforderungen im Bereich Menschenrechte im Vergaberecht festgeschrieben werden könnten. Das CorA-Netzwerk unterbreitete detaillierte Anforderungen an eine sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung.¹¹ Aufgegriffen hat die Bundesregierung diese Vorschläge bislang nicht und hat auch noch immer nicht den angekündigten Stufenplan vorgelegt.

Allerdings bezieht sich das im Juni 2021 verabschiedete Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz auch auf die öffentliche Beschaffung.¹² Das Gesetz sieht vor, dass Unternehmen, gegen die aufgrund der Verletzung ihrer Sorgfaltspflichten Bußgelder ab einer bestimmten Höhe verhängt wurden, von öffentlichen Vergabeverfahren ausgeschlossen werden. Beschaffer*innen sollen im Wettbewerbsregister prüfen, ob gegen Bieter ein entsprechendes Bußgeld verhängt wurde. Das ist grundsätzlich zu begrüßen, weil damit erstmals eine bundesweite verbindliche menschenrechtliche Anforderung im öffentlichen Einkauf eingeführt wird. Allerdings sollen die Unternehmen erst ab einem sehr hohen Bußgeld von öffentlichen Vergabeverfahren ausgeschlossen werden. Zudem ist der Anwendungsbereich des Gesetzes auf sehr große Unternehmen beschränkt. Damit sind viele kleinere Unternehmen nicht erfasst, die in Hochrisiko-Branchen operieren und die öffentliche Hand beliefern.

Deshalb reichen die Regelungen zur öffentlichen Beschaffung im Rahmen des Lieferkettengesetzes nicht aus, damit öffentliche Auftraggeber ihrer Schutzpflicht zur Einhaltung von Menschenrechten gerecht werden. Auch ist mit dem Gesetz der im NAP enthaltene Prüfauftrag der Bundesregierung noch nicht ausgeführt. Zudem ist bedauerlich, dass die Bundesregierung ihr im Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit verankertes Ziel, bis 2020 die Hälfte der von Bundesbehörden eingekauften Textilien nachhaltig zu beschaffen¹³, nicht erreicht und noch nicht einmal den dort angekündigten Stufenplan vorgelegt hat.

Die Bundesregierung sollte im Rahmen eines Folge-NAPs die Vergabestellen verpflichten, proaktiv Kriterien und Nachweise zur Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards einzufordern. Zudem sollte die Bundesregierung umgehend den versprochenen Stufenplan zur Umsetzung der nachhaltigen Textilbeschaffung vorlegen und verbindlich umsetzen. Für alle weiteren sensiblen Produktgruppen sollten ebenfalls Stufenpläne erarbeitet und verbindlich umgesetzt werden. Zudem sollte das Schulungsangebot der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) stark ausgebaut und dafür das Personal der KNB aufgestockt werden. In Zukunft sollte außerdem die nachhaltige öffentliche Beschaffung Bestandteil der Ausbildung von Verwaltungsangestellten sein.¹⁴



7. Subventionen

Die Bundesregierung hatte sich im NAP vorgenommen zu prüfen, ob die Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der subventionspolitischen Leitlinien mit den Anforderungen der UN-Leitprinzipien übereinstimmt und wie Unternehmen, die signifikante Subventionen erhalten, zur Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten verpflichtet werden können.

Im NAP-Statusbericht erläutert die Bundesregierung, dass die Überprüfung der Subventionen auf Basis der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie erfolgt. Eine Orientierung an den UN-Nachhaltigkeitszielen (SDGs) reicht jedoch nicht aus, um zu beurteilen, ob die subventionspolitischen Leitlinien und konkret die Nachhaltigkeitsprüfungen sich im Einklang mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte befinden. Diese umfassen wesentlich konkretere Vorgaben als die beiden wirtschaftsbezogenen SDGs 8 (menschenwürdige Arbeit) und 12 (nachhaltige Produktions- und Konsummuster). Zudem lassen die Subventionsberichte¹⁵ keinen Rückschluss auf die Inhalte und Bewertungen der Nachhaltigkeitsprüfungen zu. Dort wird zwar erklärt: „Die wesentlichen Aussagen zur Nachhaltigkeit sind für jede Subvention in den Datenblättern der Anlagen 7 und 8 dokumentiert.“ In den Datenblättern finden sich jedoch keine inhaltlichen Informationen, die Rückschlüsse auf die für den NAP relevanten Bereiche zulassen. Die Formulierung im NAP-Statusbericht, im

Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung des Subventionsberichts werde für jede Subvention untersucht und dargelegt, ob und in welcher Weise die in der Strategie festgelegten Ziele, Prinzipien oder Indikatorenbereiche betroffen seien und Zielkonflikte würden gegebenenfalls offengelegt, ist daher irreführend. Die Nachhaltigkeitsprüfungen selbst sollten veröffentlicht werden.

Im Folge-NAP sollte die Bundesregierung festlegen, dass alle Subventionen in Einklang mit den SDGs und den UN-Leitprinzipien gebracht werden. Nur Unternehmen, die die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten erfüllen, dürfen in den Genuss staatlicher Subventionen kommen. Um dies überprüfbar zu machen, sollte die Bundesregierung regelmäßig aussagekräftige Nachhaltigkeitsberichte über alle Subventionsprogramme veröffentlichen.

8. Außenwirtschaftsförderung

Mit Exportkreditversicherungen (sog. Hermesbürgschaften), Investitionsgarantien und Ungebundenen Finanzkreditgarantien für Rohstoffprojekte unterstützt der Staat die deutsche Wirtschaft bei ihrer globalen Geschäftstätigkeit jedes Jahr mit Milliardenbeträgen. Im NAP versprach die Bundesregierung, die Berücksichtigung der Menschenrechte bei der Außenwirtschaftsförderung zu stärken. Dazu kündigte sie an,



- die Menschenrechtsprüfungen zu verbessern;
- die Unternehmen auf die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten und die OECD-Leitsätze hinzuweisen und weitere Informationsmaterialien zu erstellen;
- bei einer hohen Wahrscheinlichkeit von schwerwiegenden menschenrechtlichen Auswirkungen der geförderten Projekte *Human Rights Due Diligence (HRDD) Reports* zu verlangen;
- die Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze (NKS) als zentralen Beschwerdemechanismus für Projekte der Außenwirtschaftsförderung aufzuwerten und
- Unternehmen, die die Teilnahme an gegen sie gerichteten Beschwerdeverfahren bei der NKS verweigern, von der Bürgschaft auszuschließen.

Nach Aussage der Bundesregierung wurden die angekündigten Schritte bis zum Juli 2017 umgesetzt, was sich jedoch nicht angemessen überprüfen lässt, da viele Informationen nicht öffentlich sind. Allerdings haben die Maßnahmen weitgehend das widerspiegelt, was zuvor bereits in der OECD beschlossen worden war, und waren nicht ausreichend, um zu gewährleisten,

dass die Bundesregierung mit der Außenwirtschaftsförderung nicht auch weiterhin Unternehmen und Projekte unterstützt, die zu Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung beitragen. Die Begrenzung, dass HRDD-Reports nur bei einer „hohen Wahrscheinlichkeit schwerwiegender Auswirkungen“ verlangt werden, untergräbt die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Zudem ist bisher nicht erkennbar, dass die allgemeine Menschenrechtslage im Projektgebiet, z. B. Einschränkungen der Meinungsfreiheit, angemessen berücksichtigt wird. Der Ausschluss von Unternehmen, die sich nicht an einem Verfahren vor der NKS beteiligen, greift viel zu kurz, da dies nur sehr wenige Fälle betrifft. Zudem mangelt es nach wie vor an Transparenz darüber, für welche Projekte Außenwirtschaftsförderung beantragt und gewährt wurde.¹⁶

Die Bewilligungspraxis der Bundesregierung, z. B. die Finanzierung einer Bauxit-Mine in Guinea¹⁷ mit einer UFK-Garantie und eine Hermesbürgschaft für das Yamal-LNG-Projekt im Norden Russlands¹⁸, zeigt beispielhaft und deutlich die menschenrechtlichen Regelungslücken in diesem Bereich. Zudem fördert die Bundesregierung – trotz der Dringlichkeit der Klimakrise – noch immer den Ausbau der fossilen Energiewirtschaft, zum Beispiel mit Bürgschaften für Gaskraftwerke und -pipelines. Aktuell erwägt sie die Förderung einer weiteren Flüssigerdgas-Anlage im von indigenen Völkern bewohnten sibirischen Norden, dessen Auswirkungen nicht einmal unabhängig zu überprüfen sind, da es sich um ein gesperrtes Gebiet



handelt. Selbst Zulieferungen zu Kohlebergbauprojekten sind nach wie vor möglich.

Ein Folge-NAP sollte dringend weitere Maßnahmen für alle Instrumente der Außenwirtschaftsförderung beinhalten. Dazu muss neben umfassenderen Menschenrechts- und Umweltkriterien für die Projekte auch gehören, dass staatliche Unterstützung nur an Unternehmen und Banken vergeben wird, die die menschenrechtlichen und ökologischen Sorgfaltspflichten nachweislich erfüllen. Förderverträge sollten standardmäßig eine Klausel zu verbindlichen Offenlegungspflichten, der Durchsetzung von Menschenrechtsauflagen und ggf. Entschädigungsleistungen enthalten. Zudem muss dringend Transparenz über die staatliche Förderung hergestellt werden, z. B. in Form einer einfach und öffentlich zugänglichen Finanzierungsdatenbank. Auch die menschenrechtlichen Folgenabschätzungen, an Bürgschaften geknüpfte Auflagen, Umwelt- und Sozialpläne sowie Monitoringberichte müssen zugänglich gemacht werden. Nur so können Bedenken der Zivilgesellschaft in die Projektprüfungen einfließen und erhalten die betroffenen Gemeinschaften die Möglichkeit, ihre Rechte geltend zu machen.¹⁹

9. UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten (UN-Treaty)

Der NAP enthielt die Ankündigung, dass die Bundesregierung sich in multilateralen Foren wie den Vereinten Nationen für global gleiche Wettbewerbsbedingungen einsetzen werde. Zwar hat die Bundesregierung die deutsche Ratspräsidentschaft in der EU 2020 erfolgreich genutzt, um der Ankündigung des EU-Justizkommissars Didier Reynders zu einer EU-Regulierung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten Rückenwind zu geben, und sie fördert die zuständige UN-Arbeitsgruppe für die freiwillige Umsetzung der UN-Leitprinzipien. Allerdings hat sie es versäumt, bei den Vereinten Nationen für ein *verbindliches* Level-Playing-Field einzutreten.

Bereits 2014 hatte der UN-Menschenrechtsrat das Mandat für eine *Open-Ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights* (IGWG) erteilt, in der über ein UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten verhandelt wird. Sechsmal hat die Arbeitsgruppe seither mit zahlreicher Beteiligung von Staaten, NRO, Gewerkschaften und Unternehmensverbänden in Genf getagt. Der ecuadorianische Vorsitz hat seither einen Vorentwurf (*Zero Draft*) sowie einen vollständigen Entwurf eines Völkerrechtsabkommens vorgelegt, der sich zurzeit in der dritten Überarbeitungsphase befindet.



Die Bundesregierung hat an den meisten Sitzungen zwar teilgenommen, sich dort – im Gegensatz zu anderen Staaten wie Frankreich und Spanien – in der Regel aber nicht zu Wort gemeldet. Die EU wiederum hat den Prozess von Anfang an in Frage gestellt, sich zu den Inhalten grundsätzlich kritisch geäußert und explizit nicht an den Verhandlungen beteiligt. Obwohl der zweite Entwurf des Abkommens schon seit August 2020 vorliegt, hat die EU bis heute keine eigene Analyse vorgelegt, noch ist sie der Einladung der Arbeitsgruppe zur Kommentierung des Entwurfs gefolgt. Dabei wurden darin wesentliche Anliegen der EU aufgegriffen, wie die klare Orientierung an den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und der Einschluss von lokalen und staatseigenen Unternehmen in den Anwendungsbereich. NRO, die sich in der Treaty Alliance Deutschland zusammengeschlossen haben, bewerten den zweiten Entwurf in einer Stellungnahme als einen „wichtigen Schritt für die menschenrechtliche und ökologische Ausrichtung der Weltwirtschaft“.²⁰

Weiterhin ist die Rolle der Bundesregierung hinsichtlich des UN-Treaty nicht hilfreich. Es bleibt – auch im NAP-Statusbericht – unklar, ob sich die Bundesregierung deutlich für ein Verhandlungsmandat der EU ausspricht und ob sie den Verhandlungsprozess tatsächlich unterstützt. Insbesondere nach der Verabschiedung des deutschen Lieferkettengesetzes und der Ankündigung einer EU-Regulierung durch die EU-Kommission sollte die Bundesregierung für eine aktive Rolle der EU bei den Verhandlungen über den UN-Treaty

eintreten. Dies liegt nicht nur im Interesse der Menschenrechte und der Umwelt, sondern auch im Interesse deutscher und europäischer Unternehmen an weltweit gleichen Wettbewerbsbedingungen.

Konkret sollte die EU nach Veröffentlichung des dritten Vertragsentwurfs zeitnah eine rechtliche und politische Analyse vorlegen, eigene Verbesserungsvorschläge formulieren und sich aktiv und konstruktiv für ein ambitioniertes Abkommen einsetzen. Die Bundesregierung sollte sich innerhalb des EU-Rats aktiv für ein entsprechendes Verhandlungsmandat für die Kommission einsetzen. Sollte sie sich damit nicht durchsetzen, muss die Bundesregierung notfalls auch eine eigenständige Analyse vorlegen und als UN-Mitgliedstaat selber an den Verhandlungen teilnehmen. Das Eintreten für ein ambitioniertes UN-Abkommen sollte die Bundesregierung in den Folge-NAP aufnehmen.

10. Internationale Finanzinstitutionen

Die Bundesregierung hatte sich mit dem NAP vorgenommen, die Reformprozesse der internationalen Finanzinstitutionen dergestalt zu begleiten, dass sich deren operative Arbeit stärker an den Menschenrechten ausrichtet. Diesem Ziel ist die Bundesregierung nur teilweise nachgekommen. Zwar haben sich die deutschen Vertreter*innen im Exekutivdirektorium der Weltbank-Gruppe stets



für die Stärkung der Beschwerdemechanismen eingesetzt. Laut des eigenen Evaluierungsinstituts (IEG) bedarf es jedoch vor allem weitreichender Änderungen der Anreizstrukturen und der Organisationskultur innerhalb der Weltbank-Gruppe.²¹ Auflagen in Form von Umwelt- und Sozialrichtlinien, Projektüberwachung, Evaluation und Richtlinienüberprüfung werden noch immer als Kostenfaktor betrachtet und demnach als hinderlich für die Kreditvergabe anstatt als Grundvoraussetzung gesehen. Derzeit gibt es keine Belege dafür, dass sich die langjährig dokumentierte und kritisierte Kreditvergabepraxis der Weltbank geändert hat – ebenso wenig wie die anderer multilateraler Entwicklungs- und Investitionsbanken wie der Asiatischen Infrastruktur- und Investmentbank.

Um negative Auswirkungen in der Praxis zu vermeiden, müssen Beschwerdemechanismen in den operativen Bereich der zugehörigen Institutionen hineinwirken können. Eine Chance, dies zu erreichen, bietet sich derzeit beim Rechenschaftssystem der IFC/MIGA, dem Privatarm der Weltbank-Gruppe. Nachdem bereits eine neue Richtlinie für den Beschwerdemechanismus CAO erarbeitet wurde²², zielt der weitere Prozess darauf ab, den Umgang mit Beschwerden zu Umwelt- und Sozialrisiken innerhalb des operativen Bereichs der IFC/MIGA zu stärken. Zudem geht es um die zentrale Frage nach Wiedergutmachung in Reaktion auf negative Projektauswirkungen in Folge von Richtlinienverstößen (*Remedy-Framework*).

Die Bundesregierung sollte die Aufsichtsfunktion der Exekutivdirektorien aller Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) nutzen, um auf eine Stärkung menschenrechtsbasierter Kreditvergabe hinzuwirken. Einheitliche Handlungsanweisungen für deutsche Vertreter*innen²³ in allen IFI sind hierbei anzustreben, um eine kohärente und menschenrechtsbasierte Ausrichtung zu realisieren. Kurzfristig sollte sie sich in die Reformvorhaben der IFC/MIGA aktiv einbringen und diese im Rahmen eines Folge-NAP vorantreiben. Wichtig ist zudem, zusätzliche Kapazitäten im operativen Bereich der internationalen Finanzinstitutionen zu schaffen, damit diese Beschwerden qualifiziert und effektiv nachgehen können. Ein *Remedy-Framework* sollte dabei für alle finanzierten und versicherten Projekte (inklusive Finanzintermediäre) zugänglich sein.



11. Beschwerdemechanismen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit fehlt noch immer ein einheitlicher und leicht zugänglicher Beschwerdemechanismus. Menschenrechtsorganisationen²⁴, aber auch das Deutsche Institut für Menschenrechte²⁵, fordern seit langem einen übergreifenden menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. In ihrem NAP-Statusbericht greift die Bundesregierung dieses Thema jedoch nicht auf. Dabei hatte sie sich mit dem NAP das „Monitoring sowie ggf. Weiterentwicklungen der Beschwerdeverfahren“ der staatlichen Durchführungsorganisationen vorgenommen.

Bislang haben einzelne Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit eigene Beschwerdemechanismen eingerichtet, die jedoch recht unterschiedlich ausgestaltet sind. Am weitesten reicht bislang der Beschwerdemechanismus der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG), der mit einem unabhängigen Expertenpanel ausgestattet ist und jährlich über die vorliegenden Beschwerden berichtet. Dagegen sind die Beschwerdemechanismen der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der KfW-IPEX-Bank sowie der KfW-Entwicklungsbank intransparent und aus Sicht von NRO nicht glaubwürdig.

In einem Folge-NAP sollte die Bundesregierung die Einrichtung eines übergreifenden unabhängigen Beschwerdemechanismus für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit vorsehen, der den Wirksamkeitskriterien für außergerichtliche Beschwerdemechanismen der UN-Leitprinzipien entspricht. Dieser sollte alle operativen Geschäfte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit abdecken und auch im Falle von Menschenrechtsauswirkungen bei bereits beendeten Projektfinanzierungen zugänglich sein. Neben dem Aufbau eines solchen Beschwerdemechanismus muss analog zu den Entwicklungen auf Ebene der Weltbank auch in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit dafür gesorgt werden, dass die Schlussfolgerungen aus der Beschwerdebearbeitung in die Ausgestaltung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hineinwirken können.

12. Menschenrechtsverteidiger*innen

Im Bereich des Schutzes von Menschenrechtsverteidiger*innen hat die Bundesregierung ihr Engagement zuletzt deutlich erhöht, wie sie dies auch im NAP zugesagt hatte. So wurde 2020 mit der Elisabeth-Selbert-Initiative ein eigenes Schutzprogramm ins Leben gerufen, das bedrohten Menschenrechtsverteidiger*innen Schutzaufenthalte in Deutschland und ihren Heimatregionen ermöglicht. Zudem wurden an



zehn ausgewählten deutschen Botschaften Menschenrechtsstellen geschaffen und das Budget, mit dem das Auswärtige Amt Menschenrechtsorganisationen im Ausland direkt fördern kann, verdoppelt.

Bei den deutschen Auslandsvertretungen zeigt sich allerdings weiterhin eine große Bandbreite des Einsatzes: Während einige Botschaften engen und vertrauensvollen Austausch mit Menschenrechtsverteidiger*innen vor Ort pflegen und sich im Bedrohungsfall für diese einsetzen, sind andere Vertretungen für die lokale Zivilgesellschaft kaum ansprechbar. Aber so gut wie überall haben deutsche Botschaften wenig Kontakt mit der Zivilgesellschaft in ländlichen Gebieten. Dies gilt z. B. für indigene Gemeinschaften, für die sich die Bundesregierung laut NAP besonders engagieren will.

In einem Folge-NAP sollte die Bundesregierung ihre Arbeit zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen weiter stärken, insbesondere für die Zivilgesellschaft in ländlichen Gebieten. Die Botschaften sollten die klare Weisung erhalten, Vorwürfe von Menschenrechtsverstößen durch deutsche Akteure prioritär und unter Einbeziehung von zivilgesellschaftlich anerkannten Menschenrechtsexpert*innen vor Ort zu überprüfen und angemessene Strukturen dafür bekommen.



Gesetzliche Sorgfaltspflichten in globalen Lieferketten und Transparenz

Die UN-Leitprinzipien stellen klar, dass alle Unternehmen menschenrechtliche Sorgfaltungsverfahren einrichten sollten und Regierungen sie dazu mit einem „smarten Mix“ verbindlicher und freiwilliger Maßnahmen anhalten sollten. Zentrale freiwillige Elemente im NAP waren das NAP-Monitoring, Unterstützungsleistungen wie die Einrichtung eines Helpdesks und der Start eines ersten Branchendialogs. Doch bewirken freiwillige Anreize eine geringe Breitenwirkung. Daher werden an dieser Stelle einige weitere gesetzliche Regelungen beleuchtet, die im NAP angelegt waren und in einem Folge-NAP ausgebaut werden sollten.

13. NAP-Monitoring und Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz

Der NAP von 2016 brachte lediglich die „Erwartung“ der Bundesregierung zum Ausdruck, dass Unternehmen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten freiwillig umsetzen. Verbunden war dies allerdings mit einer Zielmarke und einem Monitoring: Bis 2020 sollte mindestens die Hälfte aller Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter*innen die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in ihre Unternehmensprozesse integriert haben. Bei Verfehlung der Zielmarke sollten weitere Schritte bis hin zu gesetzlichen Vorgaben geprüft bzw. laut Koalitionsvertrag eingeführt werden. Der Zwischenbericht zur zweiten und entscheidenden Monitoring-Erhebung kam zu einem eindeutigen Ergebnis: Nur 13 bis 17 Prozent der deutschen Unternehmen mit über 500 Mitarbeiter*innen erfüllten die Anforderungen des NAP²⁶. Das Ergebnis war in dieser Deutlichkeit frappierend, da das gewählte Monitoringverfahren eine Reihe von Schwächen enthielt, die ein positives Abschneiden der Unternehmen begünstigte.²⁷

So beschränkte sich die Untersuchung auf formale Verfahren der Unternehmen, wäh-

rend die Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit auf Betroffene nicht überprüft wurden. Es war nicht verpflichtend für Unternehmen zu antworten und nur die freiwillig gegebenen Antworten der Unternehmen wurden gewertet. Die Plausibilitätsprüfung der Unternehmensantworten war oberflächlich. Irreführende Zwischenkategorien von Bald-Erfüllern und Fast-Erfüllern wurden eingeführt. Und die Anforderungen an die Unternehmen fielen teilweise hinter die Standards der UN-Leitprinzipien zurück. Dass dennoch weniger als ein Fünftel der untersuchten Unternehmen den Test bestand, verdeutlichte den gesetzgeberischen Handlungsbedarf umso mehr.

Mit dem Ergebnis des NAP-Monitorings war im Juli 2020 jedoch klar, dass eine gesetzliche Regelung zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen nötig war und kommen würde. Der Entscheidung zur Ausarbeitung eines Lieferkettengesetzes folgte eine monatelange erbitterte Auseinandersetzung um dessen Ausgestaltung. Dabei sorgten das Bundeswirtschaftsministerium und Teile der Union



dafür, das Gesetz an wichtigen Punkten abzuschwächen. Das am 11. Juni 2021 verabschiedete deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz ist daher ein politischer Kompromiss. Als solcher umfasst er eine Reihe von positiven Aspekten, die zu einer größeren menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfalt von Unternehmen in ihren Lieferketten beitragen können. Gleichzeitig greift der Kompromiss an vielen Punkten deutlich zu kurz, wodurch das Gesetz nicht wirksam genug ist²⁸. Somit sorgt das deutsche Gesetz für Rückenwind für den derzeitigen EU-Prozess zur Festbeschreibung von Sorgfaltspflichten, kann aber nicht als Blaupause für eine europäische Regelung dienen.

Um die Schwachstellen des deutschen Lieferkettengesetzes auszubessern, sollte sich die Bundesregierung aktiv für eine ambitionierte europaweite Regelung einsetzen. Zentral ist, dass eine EU-weite Regelung vollumfängliche Sorgfaltspflichten für die gesamte Lieferkette umfasst und mit einer expliziten Haftungsregel den Betroffenen eine eigenständige Anspruchsgrundlage für Schadensersatzklagen schafft. Zudem sollte das Gesetz für alle Unternehmen mit über 250 Mitarbeitenden sowie für kleine und mittlere Unternehmen aus Risikosektoren gelten und eine eigenständige umweltbezogene Sorgfaltspflicht enthalten.

Mit einem Folge-NAP sollte die Bundesregierung die Umsetzung des Lieferkettengesetzes intensiv vorantreiben und sicherstellen, dass die Durchsetzungsbehörde BAFA das Gesetz im Sinne der UN-Leitprinzipien ambitioniert anwendet. Die AG Wirtschaft & Menschenrechte beim CSR-Forum sollte diesen Umsetzungsprozess aktiv begleiten. Dafür sollte das BAFA diesem Gremium regelmäßig Bericht erstatten. Gleichzeitig sollte die Bundesregierung ihre Unterstützungsprogramme für Unternehmen fortführen sowie im Sinne einer wirksamen Umsetzung der Sorgfaltspflichten bündeln und fortlaufend weiterentwickeln.

14. Branchendialoge

Im Juli 2020 veröffentlichte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) die im NAP verankerte Studie zur Identifikation besonders relevanter Risikobranchen und -regionen in den Wertschöpfungsketten der deutschen Wirtschaft. Auf deren Basis sollten gemäß NAP Branchendialoge im Multistakeholder-Format aufgesetzt werden, um branchenspezifische Handlungsanleitungen und Best-Practice-Ansätze zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten gemeinsam zu erarbeiten und umzusetzen.

Bislang wurde im Rahmen des NAP der Branchendialog Automobil formell gegrün-



det. Ein zweiter Dialog mit einer weiteren Schlüsselbranche der deutschen Wirtschaft, dem Maschinen- und Anlagenbau, ist in der Diskussion. Im Autodialog haben die beteiligten Stakeholder bereits wichtige Grundsteine für ein gemeinsames Risikoverständnis gelegt und wichtige Schritte unternommen, um Handlungsanleitungen für die Automobilbranche zur Umsetzung der NAP-Anforderungen zu erarbeiten. Zudem entstehen rohstoffspezifische Handlungsanleitungen und rohstoffspezifische Ansätze, um menschenrechtliche Sorgfaltsmaßnahmen umzusetzen und zu bewerten. Weiterhin wird als Pilotprojekt ein unternehmensübergreifender Beschwerdemechanismus entwickelt.

Auch wenn das BMAS durch einen Zuschuss zu den Personalkosten die beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Mitarbeit unterstützt, gestaltet sich die Arbeit im Dialog als sehr zeit- und ressourcenintensiv. Zudem bestehen bei der Finanzierung der Pilotprojekte und ihrer zeitlichen Umsetzung noch Planungslücken, die das BMAS bisher nicht ausreichend adressiert hat. Des Weiteren fehlt bisher ein Ansatz, um die Wirkung des Dialoges und seiner Maßnahmen effektiv zu überprüfen. Hier besteht dringender Nachbesserungsbedarf für die kommende Dialogphase.

Mit Verabschiedung des Lieferkettengesetzes ändern sich auch die Rahmenbedingungen für die Branchendialoge. Aus

zivilgesellschaftlicher Sicht dürfen Branchendialoge kein bloßes Umsetzungsinstrument des Gesetzes werden, sondern müssen weiterhin der progressiveren Umsetzung der UN-Leitprinzipien und der NAP-Anforderungen dienen. Ein hohes Ambitionsniveau des Branchendialoges sowie Kapazitäten zur Teilnahme an entsprechenden Formaten innerhalb der Zivilgesellschaft werden über deren zukünftige Mitwirkung an anderen Branchendialogen, bspw. des Maschinen- und Anlagenbaus, entscheiden.

Im Folge-NAP sollten für die Branchendialoge ein hohes Ambitionsniveau, Schwerpunktthemen und die finanzielle Unterstützung der Zivilgesellschaft für die Teilnahme an Branchendialogen verankert werden. Zudem ist zentral, dass die Wirkung der bisherigen Maßnahmen evaluiert wird und Maßnahmen zum Transfer der erarbeiteten Erkenntnisse an weitere Unternehmen und Sektoren vorgesehen werden.

15. Transparenz und Kommunikation über menschenrechtliche Auswirkungen - Gewährleistungsmarke

Die Einführung einer Gewährleistungsmarke über das am 14. Januar 2019 in Kraft getretene Markenrechtsmodernisierungsgesetz ist die einzige konkrete Maßnahme im NAP mit explizitem Verbraucherbezug. Sie wäre



aber auf Grund einer EU-Verordnung auch unabhängig vom NAP gekommen. Inhaber von Gewährleistungsmarken übernehmen die Gewähr für bestimmte Eigenschaften der Waren und Dienstleistungen anderer Anbieter. Als Eigenschaften kommt auch die Einhaltung menschenrechtlicher Standards in Liefer- und Wertschöpfungsketten infrage, die dann verbindlich im Markenrecht verankert werden. Die Nutzung einer Gewährleistungsmarke als Verbrauchersiegel ist deshalb ein wichtiger Schritt bei der Kommunikation von Sorgfaltspflichten mit Hilfe von Siegeln. Da die Anmeldung als Gewährleistungsmarke für Nachhaltigkeitssiegel jedoch weiterhin freiwillig ist und zudem das Anspruchsniveau des Siegels entscheidend von der Satzung der Marke abhängt, ist die Maßnahme nur von begrenztem verbraucherpolitischem Nutzen.

Als erste nationale Gewährleistungsmarke wurde 2019 das staatliche Textilsiegel Grüner Knopf angemeldet. Der Grüne Knopf kombiniert im Gegensatz zu anderen Textilsiegeln Anforderungen an das gesamte Unternehmen mit konkreten Produkthanforderungen. Das relativ hohe Ambitionsniveau der Unternehmenskriterien und ihre Weiterentwicklung in einer öffentlichen Konsultation sind zu begrüßen. Das Festhalten an der Bewertung der Produkthanforderungen durch Standards privater Zertifizierungsorganisationen („Meta-Siegel-Prinzip“) erschwert es jedoch nicht nur Verbraucher*innen, im Siegel-Dschungel durchzublicken, sondern

birgt auch die Gefahr, die Weiterentwicklung der Produktkriterien zu hemmen. Zu begrüßen ist die Aufnahme von konkreten und abgestuften Sanktionsmaßnahmen in die Markensatzung des Grünen Knopfes. Belastbare Vorschriften insbesondere zu den zu erfüllenden menschenrechtlichen Standards und zu turnusmäßigen Vor-Ort-Kontrollen fehlen jedoch bislang.

Durch seinen Fokus auf freiwillige Maßnahmen zur Durchsetzung von Menschenrechten in Produktionsprozessen und die explizite Betonung des Einflusses von Verbraucher*innen auf das Angebot an nachhaltigen Produkten hat der NAP eine Verantwortung auf Verbraucher*innen abgewälzt, die diese nicht tragen können. Die notwendige Transformation hin zu einer nachhaltigen und menschenrechtskonformen Wirtschaftsweise ist allein über die Verbrauchernachfrage weder zu erwarten noch möglich.

Im Folge-NAP sollte die Einführung verbindlicher Kriterien für Nachhaltigkeitssiegel festgelegt werden. Zudem sollte die Haftung von Audit- und Zertifizierungsstellen für die von ihnen zertifizierten Sachverhalte geregelt werden. Darüber hinaus sollte im NAP eine Überprüfung vorgesehen werden, welche weiteren Maßnahmen dazu beitragen können, dass alle in Deutschland vertriebenen Produkte menschenrechtlichen und ökologischen Mindestanforderungen genügen.



16. Transparenz: Berichtspflichten von Unternehmen

Im NAP hatte die Bundesregierung bezüglich Transparenz auf die laufende Umsetzung der EU-CSR-Richtlinie über nichtfinanzielle Offenlegungspflichten von Unternehmen verwiesen. Seit April 2017 ist zwar das CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz (CSR-RUG) in Kraft, demzufolge kapitalmarktorientierte Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter*innen Informationen über nichtfinanzielle Risiken im eigenen Unternehmen und in Geschäftsbeziehungen darlegen müssen, darunter auch zur Achtung der Menschenrechte. Allerdings erfasst das Gesetz in Deutschland nur rund 500 Unternehmen. Auswertungen der ersten Lage- bzw. Nachhaltigkeitsberichte, die seit Mitte 2018 vorliegen, fallen zudem ernüchternd aus: Während eine große Mehrheit (86 Prozent) der Unternehmen Menschenrechte in den Berichten anspricht, beschreibt nur etwa ein Fünftel (22 Prozent) eigene Sorgfaltspflichten.²⁹ Auch die Lieferkettentransparenz in Bezug auf Rohstoffe ist ungenügend verankert, obwohl die meisten Unternehmen die Anforderungen des CSR-RUG durchaus erfüllen.³⁰ Die geringe Aussagekraft der Nachhaltigkeitsberichte ist einerseits auf die unzureichend klaren Vorgaben in der EU-Richtlinie, aber auch auf die mangelnde Konkretisierung im deutschen Gesetz zurückzuführen, das zudem keinen klaren Bezug auf die UN-Leitprinzipien nimmt.

In der EU-Richtlinie war bereits eine Evaluierung vorgesehen, die inzwischen abgeschlossen ist und auf deren Basis die EU-Kommission im April 2021 den Entwurf für eine überarbeitete *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) vorgelegt hat. Dieser Entwurf enthält eine Reihe von Verbesserungen, die bereits seit langem von NRO gefordert worden waren. So soll der Anwendungsbereich deutlich erweitert werden und nicht mehr auf kapitalmarktorientierte große Unternehmen beschränkt sein. Zudem sollen das Prinzip der doppelten Wesentlichkeit – d. h. dass sowohl Risiken für das Unternehmen als auch Risiken für die Gesellschaft und Umwelt beschrieben werden müssen – klar verankert und mehrere Maßnahmen zur verstärkten Durchsetzung der Berichterstattungsauflagen eingeführt werden.

Die Bundesregierung sollte im Rahmen eines Folge-NAP die von der EU-Kommission vorgeschlagene Überarbeitung der CSRD-Richtlinie unterstützen und sich im laufenden Gesetzgebungsprozess auf EU-Ebene für weitere Verbesserungen einsetzen. Dazu gehört auch die Ausweitung des Anwendungsbereiches auf alle Unternehmen aus Hochrisikosektoren. Zudem bedarf es Nachbesserungen bei den Vorgaben für die Berichterstattung über Menschenrechte und Wertschöpfungsketten. Bislang sollen die Informationen über die Wertschöpfungskette nur „gegebenenfalls“ bereitgestellt werden.



Die Bundesregierung sollte dafür eintreten, dass die neue CSR-Richtlinie die entscheidenden Aspekte der Berichterstattung über Wertschöpfungsketten klar und umfassend spezifiziert und dies auch bei der anschließenden Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht ambitioniert festlegen.³¹

Die Transparenz von Lieferketten sollte darüber hinaus mit weiteren – vorzugsweise europaweiten – Maßnahmen gefördert werden, z. B. durch zollrechtliche Vorschriften wie in den USA und die Einrichtung eines frei zugänglichen Informationssystems, mit dem Unternehmen Informationen auf Fabrik- und Produktebene melden und offenlegen müssen.³²

17. Umsetzung der Konfliktrohstoff-Verordnung

Die Bundesregierung wollte mit dem NAP darauf hinwirken, dass in Konfliktgebieten tätige deutsche Unternehmen nicht an negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte beteiligt sind. Dafür hat sie verbindliche Sorgfaltspflichten angekündigt mit dem Ziel, dass Erlöse aus dem Verkauf von Zinn, Tantal, Wolfram und Gold nicht in die Finanzierung von bewaffneten Konflikten fließen. Konkret hat die Bundesregierung auf die EU-Konfliktrohstoff-Verordnung verwiesen, die schließlich im Jahr 2017 verabschiedet wurde. Obwohl die Bundesregierung im

Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018 zugesagt hat, die EU-Verordnung „mit starken Durchsetzungsbestimmungen“ in nationales Recht umsetzen zu wollen, bleibt Deutschland jedoch hinter den Möglichkeiten der Verordnung zurück. So hat Deutschland nur den viel zu geringen Betrag von bis zu 50.000 Euro an Zwangsmitteln festgeschrieben für Unternehmen, die nicht, fehlerhaft oder unvollständig berichten. Zudem mangelt es an Transparenz darüber, welche Unternehmen unter die Verordnung fallen. So ist eine kritische Begleitung durch interessierte Dritte, wie Parlamentarier*innen, Medien, Zivilgesellschaft, aber auch die rohstoffnutzende Industrie nur schwer möglich. Es bleibt für interessierte Dritte unklar, ob ein bestimmtes Unternehmen nicht berichtet, weil es nicht unter die Verordnung fällt oder ob es schlicht seiner Berichtspflicht nicht nachkommt.

Deutschland fällt im europäischen Vergleich hinter mehrere Nachbarstaaten zurück, wie eine aktuelle europaweite Studie zeigt.³³ So gehen Österreich und die Tschechische Republik bezüglich Transparenz viel weiter. Tschechien, Finnland und Luxemburg wiederum haben wesentlich höhere Zwangsgelder angesetzt, um Unternehmen zu einer angemessenen Umsetzung des Gesetzes zu bewegen. Es ist bedauerlich, dass Deutschland hier nicht voranschreitet, denn Deutschland war eines der Länder, die mit der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) frühzeitig eine



Kontrollbehörde benannte, die auf Erfahrungen in dem Sektor zurückgreifen konnte. Zudem fallen in Deutschland mit schätzungsweise 150 bis 200 Unternehmen die meisten Unternehmen in Europa unter die Verordnung.

Generell sei angemerkt, dass auch die ursprüngliche EU-Verordnung die Anforderungen aus den UN-Leitprinzipien nur unzureichend erfüllt und zudem nur Teilaspekte des kürzlich verabschiedeten Lieferkettengesetzes umfasst. Das liegt zum einen daran, dass die verarbeitende Industrie (Downstream-Sektor) – sofern sie die Rohstoffe nicht selber direkt in die EU einführt – nicht von den Sorgfaltspflichten der Verordnung erfasst wird, zum anderen aber auch daran, dass die Verordnung auf vier Rohstoffe beschränkt ist und für diese zudem Schwellenwerte eingezogen wurden, ab denen erst berichtet werden muss.

Für einen Folge-NAP sollte die Bundesregierung vorsehen, in der anstehenden Überarbeitung der Konfliktrohstoff-Verordnung auf EU-Ebene die genannten Mängel bezüglich Transparenz und Durchsetzung zu beheben, alle relevanten Rohstoffe zu erfassen und die Verordnung insgesamt mit dem geplanten EU-Sorgfaltspflichtengesetz wirksam zu verzahnen.



Zugang zu Abhilfe und Wiedergutmachung

Der Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei Verletzungen von Grund- und Menschenrechten ist eines der fundamentalen Grundprinzipien der internationalen Menschenrechtsordnung. In Fällen von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen wird dieser Anspruch aufgrund von prozessualen und materiellen Hürden aber so gut wie nie gewährt. Die UN-Leitprinzipien widmen dem Rechtszugang von Betroffenen daher die gesamte dritte Säule und fordern die Staaten dazu auf, rechtliche, praktische und andere relevante Schranken abzubauen, die zur Verweigerung des Zugangs zu Abhilfe führen könnten (Leitprinzip 26), sowie wirksame außergerichtliche Beschwerdemechanismen bereitzustellen (Leitprinzip 27).

18. Zugang zu Recht

Trotz der in den UN-Leitprinzipien eindeutig zum Ausdruck kommenden Relevanz des Zugangs zu Recht verweist der NAP 2016-2020 im Wesentlichen auf den funktionierenden Rechtsschutz in Deutschland und sieht als einzige spezifische Maßnahme die Erarbeitung einer mehrsprachigen Informationsbroschüre für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen und die Erweiterung der Regelungen zur Sanktionierung von Unternehmen vor.

Dementsprechend mager fiel in diesem Bereich auch die Umsetzung des NAP durch die Bundesregierung aus: Die Verabschiedung des Verbandssanktionengesetzes scheiterte am Widerstand der Union. Zwar setzte das zuständige Bundesjustizministerium die wenigen weiteren Maßnahmen um, aber zivilgesellschaftliche Organisationen betonten von Anfang an, dass diese nicht geeignet bzw. nicht ausreichend seien, um bestehende Lücken beim Rechtsschutz abzubauen. So ist insbesondere nicht ersichtlich, wie die Informationsbroschüre

dabei helfen soll, Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen Klagemöglichkeiten in Deutschland zu verschaffen. Dafür reicht es nicht aus, die Broschüre den deutschen Auslandsvertretungen zur Verfügung zu stellen und EU-Institutionen sowie im EU-Rat vorzustellen. Vor allem ist sie jedoch nicht ausreichend, weil sie ganz offensichtlich nicht dazu beiträgt, die Hürden selbst abzubauen. Dazu gehören beispielsweise fehlende kollektive Klagemöglichkeiten und fehlende Anspruchsgrundlagen. Auch der UN-Sozialausschuss kritisierte 2018 die Lücken beim Rechtsschutz und empfahl der Bundesregierung sicherzustellen, dass Betroffene von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen durch deutsche Unternehmen Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen und Entschädigung in Deutschland erhalten.

Leider wurde auch im Gesetzgebungsprozess des Lieferkettengesetzes häufig die Auffassung vertreten, Betroffene von Menschenrechtsverletzungen hätten in Deutschland hinreichende Klagemöglichkeiten.



Dabei zeigt der KiK-Fall³⁴, dass ausländische Kläger*innen zwar vor deutschen Gerichten klagen können, die Klagen aber in der Regel aufgrund von Rechtslücken scheitern. Der Gesetzgeber hätte diese Lücken mit dem Lieferkettengesetz durch die Regelung der zivilrechtlichen Haftung zu einem großen Teil schließen können. Aufgrund des Widerstands des Bundeswirtschaftsministeriums und vieler Unions-Abgeordneter gegen eine Haftungsregelung im Gesetz wurde durch die Prozessstandschaft aber nur der Zugang zu Gerichten erleichtert und keine wirksame Abhilfemöglichkeit geschaffen. Auch die neu eingeführte Hinterbliebenenentschädigung wird daher nur in den seltensten Fällen von Betroffenen aus dem Ausland eingeklagt werden können, da die Anspruchsvoraussetzungen weiterhin unklar sind. Zudem sind Unternehmen nach dem Lieferkettengesetz nicht dazu verpflichtet, Wiedergutmachung zu leisten. Das Gesetz trägt damit genauso wenig wie der NAP 2016-2020 zur angemessenen Umsetzung der 3. Säule der UN-Leitprinzipien bei.

Die Umsetzung der 3. Säule sollte ein Schwerpunkt des Folge-NAP sein. Statt wie bisher vor allem auf Information zu setzen, sollten im nächsten NAP rechtliche Schritte vorgesehen werden, um die bestehenden prozessualen und materiellen Hürden zu schließen. Dazu gehören die Schaffung kollektiver Klagemöglichkeiten und eines wirksamen Konzernstrafrechts, die gesetzlich verankerte Beweislastumkehr zugunsten

Betroffener von Menschenrechtsverletzungen, die Erhöhung von Prozesskosten- und Beratungshilfe sowie ein Schutzprogramm für Beschwerdeführende, Zeug*innen und Angehörige. Zudem ist zentral, dass sich die Bundesregierung im Rahmen der Erarbeitung der EU-Sorgfaltspflichtenregelung für eine Regelung der zivilrechtlichen Haftung einsetzt, die auf nationaler Ebene u. a. mit dem Verweis auf eine notwendige europäische Vereinbarung abgelehnt wurde. Die Bundesregierung sollte außerdem prüfen, wie dem Schutz von Lebensgrundlagen und der Tatsache, dass von Menschenrechtsverletzungen betroffene Personen und (Dorf-) Gemeinschaften oft keine formellen Rechtstitel haben, stärker Rechnung getragen werden kann. Zudem sollte sie sich für Verbesserungen bei zentralen EU-Vereinbarungen zum internationalen Privatrecht einsetzen, u. a. bei den Verordnungen Rom II zum anwendbaren Recht bei transnationalen Klagen und Brüssel I über die Zuständigkeit europäischer Gerichte für Schadensfälle im Ausland sowie durch Unterstützung eines Beitritts der EU zum Haager Übereinkommen von 2019 über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Urteile in Zivil- oder Handelssachen, um den Zugang zu Recht für Betroffene aus dem Ausland zu erleichtern.



19. Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze

Die Bundesregierung hatte im NAP angekündigt, die Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze (NKS) als „wirkungsvollen außergerichtlichen Beschwerdemechanismus“ zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu stärken. Die im NAP vorgesehene eigene Organisationseinheit innerhalb des Bundeswirtschaftsministeriums und die personelle Verstärkung sind zwar erfolgt. Ein „wirkungsvoller“ Beschwerdemechanismus ist damit allerdings noch nicht geschaffen. Dafür müssten zunächst weitergehende strukturelle Änderungen erfolgen: Entweder müsste die NKS aus dem Wirtschaftsministerium ausgegliedert oder ein Multistakeholder-Aufsichtsgremium eingerichtet werden.

Auch andere grundlegende Defizite des Beschwerdemechanismus bleiben bestehen. So hatte die Bundesregierung im Jahr 2015 Beschwerdeführer*innen „den Verzicht auf Kampagnen gegen den Beschwerdegegner sowie auf die Nutzung der öffentlichen Medien zu diesem Zweck (*campaigning*)“ während des Verfahrens“ vorgeschrieben. Statt diese international einzigartige und in den OECD-Leitsätzen nicht vorgesehene Vorschrift gänzlich zu streichen, entsprach die Bundesregierung der Empfehlung der Wirtschaftsverbände und hielt auch im neuen Verfahrensleitfaden von 2019 fest, dass „die Durchführung

einer öffentlichen Kampagne gegen einen Beteiligten im Einzelfall das Vertrauen in das Verfahren beschädigen und die Erfolgsaussichten beeinträchtigen“ könne.³⁵

Ein weiteres grundsätzliches Defizit der deutschen NKS besteht darin, dass ihre Handlungsempfehlungen sich auf künftige Situationen beschränken und in der Regel keine Maßnahmen zur Abhilfe und Wiedergutmachung für die Betroffenen der Menschenrechtsverletzungen vorsehen, die der Gegenstand des Verfahrens sind. Damit ist grundsätzlich fraglich, welchen Mehrwert eine OECD-Beschwerde bei der deutschen NKS für die betroffenen Beschwerdeführenden hat.

Damit bleibt die deutsche NKS schon in ihrem Anspruch nicht nur hinter den NKS anderer Länder, sondern insbesondere hinter den Anforderungen der UN-Leitprinzipien an außergerichtliche staatliche Beschwerdemechanismen weit zurück. Laut UN-Leitprinzipien können Abhilfemaßnahmen „Entschuldigungen, Rückerstattung, Folgenbeseitigung, finanziellen oder nichtfinanziellen Schadensersatz und Strafmaßnahmen“ oder zur Schadensverhütung „einstweilige Verfügungen und Nichtwiederholungsgarantien“ umfassen. Keine dieser Abhilfemaßnahmen ist über die deutsche NKS zu erreichen. Deren Verfahren erschöpfen sich in Mediationsverfahren, die auf einen Konsens zwischen Beschwerdeführenden und Beschwerdegegner abzielt.



Kommt es nicht zur Einigung, drohen dem Unternehmen keinerlei Konsequenzen, wodurch der Anreiz, sich auf eine Einigung einzulassen, gering ist. Andere Kontaktstellen sind in derartigen Situationen durchaus bereit, öffentlich festzustellen, ob ein Unternehmen die OECD-Leitsätze einhält oder nicht. Erst wenn eine NKS klar einen Verstoß gegen die Leitsätze oder UN-Leitprinzipien festgestellt hat, könnte sie entsprechende Sanktionen, wie einen zeitweiligen Ausschluss von der Außenwirtschaftsförderung, aussprechen. Bislang droht die deutsche NKS einem Unternehmen nur dann mit Konsequenzen, wenn es sich am Verfahren gar nicht beteiligt.

In einem Folge-NAP sollte die Bundesregierung das Beschwerdeverfahren bei der NKS stärken. Sie sollte die NKS sowohl strukturell unabhängiger gestalten als auch im Beschwerdeverfahren explizit Abhilfe und Wiedergutmachung sowie wirksame Sanktionen vorsehen für den Fall, dass ein Unternehmen gegen die OECD-Leitsätze verstoßen und das Vermittlungsverfahren zu keinem akzeptablen Ergebnis geführt hat.



Zusammenfassung

Im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) 2016-2020 legte die Bundesregierung Maßnahmen fest, mit denen sie die Umsetzung der 2011 vom UN-Menschenrechtsrat beschlossenen Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte voranbringen wollte. Das CorA-Netzwerk, das Forum Menschenrechte und VENRO haben die Entwicklung und Umsetzung des NAP intensiv mit Positionspapieren und Stellungnahmen begleitet. Die Vertreter*innen von Forum Menschenrechte, VENRO und DGB sowie weiterer zivilgesellschaftlicher Organisationen brachten diese Positionen in die AG Wirtschaft und Menschenrechte des CSR-Forums, das Stakeholdergremium zur Begleitung der NAP-Umsetzung, ein.

In ihrem Statusbericht betreffend die Umsetzung des NAP 2016-2020 vom Juli 2021 legt die Bundesregierung dar, wie sie die angekündigten Maßnahmen umgesetzt hat. Unsere Auswertung aus zivilgesellschaftlicher Sicht zeigt jedoch,

- dass viele Maßnahmen zu oberflächlich und wenig ambitioniert ausgestaltet wurden, um die umfassenden Verbesserungen beim Menschenrechtsschutz zu bewirken, die nötig sind;
- dass weiterhin zentrale Schutzlücken im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte bestehen, entweder weil der NAP 2016-2020 sie gar nicht adressiert hatte oder weil die Umsetzung der Maßnahmen nicht oder zu zurückhaltend erfolgte;
- wie diesen Lücken in einem Folge-NAP mit weiteren Maßnahmen begegnet werden sollte.

Bewertung der NAP-Umsetzung

Etliche der im NAP angekündigten Maßnahmen wurden überhaupt nicht umgesetzt. Trotz expliziter Nennung im NAP hat die amtierende Koalition weder das *Zusatzprotokoll zum Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* noch das *ILO-Übereinkommen 131 zu Mindestlöhnen* ratifiziert. Das Verbandssanktionengesetz und ein umfassendes Whistleblowing-Gesetz wur-

den nicht beschlossen, da Union und SPD sich nicht über deren Ausgestaltung einigen konnten. Bei der öffentlichen Beschaffung hat die Bundesregierung den angekündigten Stufenplan für verbindliche Menschenrechtskriterien nicht vorgelegt. Selbst einen Stufenplan zur nachhaltigen Beschaffung von Textilien hat sie noch nicht vorgelegt und erfüllte nicht einmal das im Maßnah-



menprogramm Nachhaltigkeit verankerte Vorhaben, bis 2020 die Hälfte der von Bundesbehörden eingekauften Textilien nachhaltig zu beschaffen. Bei der Handelspolitik versäumte es die Bundesregierung, sich fristgerecht im Sinne des NAP in wesentliche EU-Prozesse zur Verbesserung und Aufwertung von Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen von Handelsabkommen sowie Nachhaltigkeitskapiteln und Menschenrechtsklauseln in Handelsabkommen einzubringen.

Bei anderen Maßnahmen schöpfte die Bundesregierung ihr Potenzial nicht aus. Gerade beim Schutz vor Arbeitsausbeutung und Menschenhandel im eigenen Hoheitsgebiet greifen die beschlossenen Reformen viel zu kurz, um die gravierenden Wirkungen prekärer Arbeitsverhältnisse zu beseitigen. Auch die Gleichstellungsstrategie, mit der die Bundesregierung die Geschlechtergerechtigkeit stärken will, lässt wesentliche Maßnahmen vermissen. Zudem hätte die Bundesregierung die EU-Richtlinie über nichtfinanzielle Offenlegungspflichten und die EU-Verordnung zu Konfliktrohstoffen deutlich effektiver in deutsches Recht umsetzen können. Mit dem Grünen Knopf als Gewährleistungsmarke hat sie zwar immerhin Unternehmenskriterien und Sanktionsmaßnahmen in ein Siegel einbezogen, verlässt sich jedoch noch immer auf den schwer durchschaubaren privaten Zertifizierungsmarkt und versäumte die Einführung wirksamer Vor-Ort-Kontrollen. In Bezug auf den Prozess für

ein *UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten (UN-Treaty)* ist die Bundesregierung zwar aufgeschlossener geworden, doch bekennt sie sich immer noch nicht zu dem Prozess und nimmt keine aktive Rolle bei den UN-Verhandlungen ein, obwohl sie im NAP zugesagt hatte, sich in multilateralen Foren für global gleiche Wettbewerbsbedingungen einzusetzen.

In anderen Bereichen waren die Maßnahmen von vorneherein unzureichend konzipiert, um die erklärten Ziele zu erreichen. So kann eine Informationsbroschüre nicht die Hürden beim Rechtszugang abbauen und die Nationale Kontaktstelle (NKS) ohne einen tiefgreifenden Umbau und eine Neuausrichtung nicht als wirkungsvoller außergerichtlicher Beschwerdemechanismus zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien dienen. Auch bei der Außenwirtschaftsförderung war die Bundesregierung im NAP kaum über bereits beschlossene Maßnahmen der OECD hinausgegangen und hatte die zivilgesellschaftlichen Hinweise auf weiteren Reformbedarf ignoriert. Sowohl in diesem Bereich als auch in Bezug auf die Konformität der Subventionspolitik mit den UN-Leitprinzipien fehlten im NAP wirksame Transparenzvorschriften.

Dennoch ist festzuhalten, dass der NAP einen wichtigen Rahmen schuf, um das Thema Wirtschaft und Menschenrechte ressortübergreifend und mit den Stakeholdern zu diskutieren und Entwicklungen anzustoßen. So war es trotz des immensen



damit verbundenen Aufwands und der zum Teil verwässerten Methodik für den weiteren Prozess hilfreich, dass das Monitoring, inwieweit Unternehmen die UN-Leitprinzipien bereits umsetzen, durchgeführt wurde und somit nun die statistische Bestätigung vorliegt, dass der rein freiwillige Ansatz nicht zielführend ist. Auch das im Juni 2021 beschlossene Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz ist ein wichtiger erster Schritt für mehr Menschenrechtsschutz in den globalen Wertschöpfungsketten. Mit dem Branchendialog Automobil unterstützt das BMAS die Umorientierung eines wesentlichen Sektors der deutschen Wirtschaft hin zur Einhaltung der UN-Leitprinzipien. Die neu eingerichteten Schutzprogramme für Menschenrechtsverteidiger*innen sind sehr zu begrüßen, auch wenn nach wie vor Handlungsbedarf bei den Botschaften vor allem in Bezug auf ländliche Gebiete besteht.

Forderungen für den Folge-NAP

Im Folge-NAP ist nun verstärktes Engagement in Bezug auf alle drei Säulen der UN-Leitprinzipien nötig – die staatliche Schutzpflicht sowohl im Inland als auch in den globalen Lieferketten (Säule 1), die Verantwortung der Unternehmen (Säule 2) und den Zugang zu Abhilfe (Säule 3).

Die Ratifizierung wichtiger internationaler Vereinbarungen, u. a. des *Zusatzprotokolls zum UN-Sozialpakt* und der *ILO-Übereinkommen 131 zu Mindestlöhnen*, 190 über

Gewalt und Belästigung sowie 177 über *Heimarbeit*, muss im Folge-NAP fest zugesagt werden – ebenso wie die Überprüfung weiterer ausstehender Ratifizierungen. Zur Abschaffung von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel in Deutschland sowie zur Förderung von Geschlechtergerechtigkeit sind umfassende zusätzliche Maßnahmen nötig. Ein besonderes Augenmerk sollte die Bundesregierung auch auf den weiteren Schutz von Whistleblower*innen und Menschenrechtsverteidiger*innen legen. Insbesondere dort, wo staatliche Stellen am wirtschaftlichen Geschehen beteiligt sind – bei der öffentlichen Beschaffung, der Außenwirtschaftsförderung und Subventionsvergabe – müssen verbindliche Menschenrechtskriterien festgelegt und umfassende Transparenz hergestellt werden. Der Aufbau eines glaubwürdigen und effektiven Beschwerdemechanismus für alle Durchführungsorganisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit muss dringend nachgeholt werden; ebenso sollte die Bundesregierung ihre Position in den Entscheidungs- und Aufsichtsgremien multilateraler Finanzinstitutionen weiter nutzen, um die menschenrechtsbasierte Kreditvergabe und die Effektivität der Beschwerdemechanismen weiter zu verbessern. Um dem zentralen Aspekt der Politikkohärenz in den UN-Leitprinzipien nachzukommen, sollte die Bundesregierung neue Gesetze und Abkommen vorab auf ihre menschenrechtlichen Auswirkungen überprüfen. Zudem sollte die Bundesregierung in der EU für verbindliche und sanktionsbewehrte soziale, menschen-



rechtliche und ökologische Standards in Handels-, Investitions- und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen sowie für eine Reform der Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung zu Handelsabkommen eintreten.

In Bezug auf Säule 2 ist die Bundesregierung, nachdem in Deutschland das Lieferkettengesetz nun beschlossen wurde, gefordert, sich in der EU und der UNO für weiterreichende Richtlinien bzw. Abkommen einzusetzen, die Sorgfaltspflichten zumindest für alle in Risikosektoren tätigen Unternehmen und für die gesamte Wertschöpfungskette festzuschreiben, dabei auch die umweltbezogene Sorgfalt stärken und eine zivilrechtliche Haftung für die Missachtung der Sorgfaltspflichten einführen. Im Folge-NAP sollte auch festgelegt werden, in welcher Form für eine effektive Arbeit und Stakeholder-Begleitung des BAFA als Durchsetzungsinstitution für das Lieferkettengesetz gesorgt wird. Zudem sollte die Bundesregierung Unternehmen zu verbesserter Transparenz über ihre Lieferketten verpflichten, u. a. bei der gegenwärtigen Entwicklung der *EU Corporate Sustainability Reporting Directive*, durch klarere Vorschriften für Gewährleistungsmarken und zollrechtliche Vorschriften. Auch weitere EU-Prozesse, z. B. die Überarbeitung der Konfliktrohstoff-Verordnung, bieten Ansatzpunkte, verantwortungsvolles Unternehmenshandeln zu stärken.

Der Zugang zu Abhilfe und Wiedergutmachung, ein zentrales Rechtsgut unserer Gesellschaft, hat beim bisherigen NAP

bedauerlicherweise eine untergeordnete Rolle gespielt. Die Bundesregierung sollte im Folge-NAP tiefgreifende Maßnahmen in diesem Bereich festschreiben und sich in Deutschland, der EU und international dafür einsetzen, dass Betroffene von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen ausreichende rechtliche Anspruchsgrundlagen erhalten und die prozessualen Hürden abgeschafft werden, die den Zugang zu Recht bisher fast unmöglich machen. Dazu gehören eine Regelung der zivilrechtlichen Haftung und eines Konzernstrafrechts, Beweislastumkehr zugunsten von Betroffenen, kollektive Klagemöglichkeiten u. v. a. m.

Nächste Schritte

Diese vorgeschlagenen Maßnahmen für den Folge-NAP sind als erste wichtige Anregungen zu verstehen. Weitere Vorschläge sollte die Bundesregierung in einem prägnanten Beteiligungsverfahren sammeln und im Folge-NAP zusammentragen. Da der erste NAP bereits seit über einem halben Jahr ausgelaufen ist, sollte die Bundesregierung umgehend mit der Ausarbeitung des Folge-NAP beginnen und diesen direkt verabschieden, sobald die neue Bundesregierung im Amt ist. Die Fortführung des NAP und seine weitere Begleitung durch die AG Wirtschaft und Menschenrechte ist ein zentraler Baustein, um die von den UN-Leitprinzipien geforderte Politikkohärenz herzustellen und neue Handlungsbedarfe im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte koordiniert aufzugreifen.



Fußnotenverzeichnis

- ¹ Vgl. https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2015/10/Positionspapier_Aktionsplan-Wirtsch-MR_2015-04_aktualisiert-web.pdf;
https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2017/03/2017-02-06_CorA-ForumMR-VENRO_NAP-Kommentar_%C3%BCberarb.pdf
- ² <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf>; S. 28
- ³ <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/umsetzung-nap/2476588>
- ⁴ Im Begleitgremium zur Umsetzung des NAP, der AG Wirtschaft und Menschenrechte des CSR-Forums, sind für die Zivilgesellschaft der DGB, das Forum Menschenrechte, Transparency International Deutschland, VENRO, der Verbraucherzentrale Bundesverband und der WWF vertreten. Die Stakeholder konnten den Entwurf des Berichts im Rahmen einer Konsultation in der AG Wirtschaft und Menschenrechte kommentieren. Das Forum Menschenrechte und VENRO haben von dieser Gelegenheit Gebrauch gemacht. Da wir jedoch teilweise andere Bewertungen bezüglich der Angemessenheit der Maßnahmenumsetzung haben und bestehende Lücken sowohl im Aktionsplan an sich als auch bei der Umsetzung benennen wollen, haben wir uns für diesen Parallelbericht entschieden.
- ⁵ Annerfelt, Pascal: Menschenunwürdige Zustände in deutschen Fleischfabriken; in: Grundrechte-Report 2021; <http://www.grundrechte-report.de/2021/inhalt/>
- ⁶ https://juris.bundesarbeitsgericht.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bag&Art=pm&pm_nummer=0016/21, <https://www.verdi.de/themen/nachrichten/++co++db44fda6-d582-11eb-bdb2-001a4a160129>
- ⁷ <https://www.wecf.org/de/wp-content/uploads/2018/10/Lieferkettengesetz.pdf>
- ⁸ https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2018/04/2018-04-06_Positionspapier-NRO-zu-Nachhaltigkeitskapiteln_final.pdf
- ⁹ <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/Rechtsgutachten-EU-Mercosur-DE.pdf>
- ¹⁰ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf
- ¹¹ https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2018/03/CorA_Anforderungen-Beschaffung-NAP_2018-03.pdf
- ¹² In der Folge als Lieferkettengesetz bezeichnet.
- ¹³ http://www.nachhaltige-beschaffung.info/SharedDocs/DokumenteNB/Weiterentwicklung%20MP%20Nachhaltigkeit%202015.pdf;jsessionid=C96565D9FE04CB4FBD1DE8685505A232.1_cid325?__blob=publicationFile&v=5
- ¹⁴ Siehe auch: <https://www.cora-netz.de/nachhaltiger-textileinkauf-bundesregierung-verfehlt-ihr-eigenes-ziel/>
- ¹⁵ https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Subventionspolitik/subventionspolitik.html
- ¹⁶ Lediglich bei den Hermesbürgschaften werden für Projekte mit besonders schwerwiegenden menschenrechtlichen oder ökologischen Auswirkungen Vorabinformationen bereitgestellt und eine Liste bewilligter Bürgschaften veröffentlicht, bei denen aber in der Regel nicht erkennbar ist, um welche Projekte es sich handelt.
- ¹⁷ <https://power-shift.de/pm-bauxit-abbau-in-guinea-bundesregierung-muss-bei-aussenwirtschaftsfoerderung-menschenrechte-einhalten/>
- ¹⁸ https://www.gegenstroemung.org/Yamal_LNG_Report_INFOE.pdf



¹⁹ Für ein detailliertes Forderungspapier siehe: <https://www.gegenstroemung.org/web/blog/aussenwirtschaftsfoerderung-in-einklang-mit-menschenrechten-umwelt-und-klimaschutz-bringen/>

²⁰ https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2020/09/2020-09_TreatyAllianz-D_Stellungnahme_2ndRevisedDraft.pdf

²¹ https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/behindthemirror_0716.pdf

²² https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/cao-policy-consultation

²³ U.a. Veröffentlichung der Sozial- und Umweltverträglichkeitsprüfung 120 Tage vor Kreditzusage (Pelosi Amendment) sowie einheitliche Prüfkriterien alternativer Projektausgestaltung zur Vermeidung von Umsiedlungen.

²⁴ https://www.forum-menschenrechte.de/wp-content/uploads/2016/11/1210_FMR_Proposal_HR_Complaint_Procedure_Dev_Coop.pdf

²⁵ https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/Policy_Paper_22_Mehr_Menschenrechte_durch_Rechenschaftslegung.pdf

²⁶ <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2384126/f793a1412234e5c281abc876f05e6974/200915-nap-3-bericht-data.pdf>

²⁷ <https://www.cora-netz.de/stellungnahme-zum-3-nap-monitoringbericht/>,
<https://www.cora-netz.de/nap-monitoring-stellungnahme-zum-zweiten-bericht/>,
<https://www.cora-netz.de/stellungnahme-zum-nap-monitoring/>

²⁸ https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2021/06/Initiative-Lieferkettengesetz_Analyse_Was-das-neue-Gesetz-liefert.pdf

²⁹ https://www.allianceforcorporatetransparency.org/assets/2019_Research_Report%20_Alliance_for_Corporate_Transparency.pdf

³⁰ https://germanwatch.org/sites/default/files/CSR_Bericht_1.pdf

³¹ Siehe auch: <https://www.cora-netz.de/cora-kommentiert-eu-richtlinienentwurf-zu-nachhaltigkeitsbezogener-unternehmensberichterstattung/>

³² Siehe auch: <https://www.cora-netz.de/cora-erwartungen-fuer-die-naechste-legislaturperiode/>, S. 13-14

³³ https://www.eurac-network.org/sites/default/files/202106_coregroup_reviewpaper_3tg_implementation_memberstates.pdf

³⁴ <https://www.ecchr.eu/pressemitteilung/landgericht-dortmund-weist-klage-von-pakistanern-gegen-kik-ab/>, <https://www.ecchr.eu/pressemitteilung/kik-verfahren-belegt-deutschland-muss-haftungspflichten-von-unternehmen-grundlegend-reformieren/>

³⁵ https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2020/09/2020-09_TreatyAllianz-D_Stellungnahme_2ndRevisedDraft.pdf

