



Kein Mut zu mehr Verbindlichkeit

Kommentar deutscher Nichtregierungsorganisationen zum
Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte der
Bundesregierung

21. Dezember 2016

A. Zusammenfassung

Als Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen haben wir uns am Konsultationsprozess der Bundesregierung zur Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans (NAP) zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechten intensiv beteiligt: im Steuerungskreis der Bundesregierung, an den insgesamt zwölf Themenanhörungen sowie an den drei Plenumskonferenzen. Damit haben wir insbesondere die Erwartung verbunden, dass sich die Bundesregierung vom gescheiterten Leitbild der reinen Freiwilligkeit verabschiedet und deutsche Unternehmen gesetzlich verpflichtet, bei ihren Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen im Ausland ihre menschenrechtliche Verantwortung wahrzunehmen. Der Aktionsplan, den die Bundesregierung nun nach einem einjährigen internen Abstimmungsprozess vorgelegt hat, bleibt hinter dieser Erwartung weit zurück. Selbst Unternehmen im Eigentum des Bundes werden vorerst nicht verbindlich zur menschenrechtlichen Sorgfalt in ihren Auslandsgeschäften verpflichtet. Ebenso wenig werden Unternehmen von öffentlichen Aufträgen, Subventionen oder der Außenwirtschaftsförderung des Bundes ausgeschlossen, wenn sie ihre Sorgfaltspflichten missachtet haben. Für betroffene Menschen aus dem globalen Süden bleibt es weiterhin nahezu unmöglich, deutsche Unternehmen für die Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung zu ziehen.

Der NAP enthält positive Ansätze, die Wirksamkeit wird jedoch von der Qualität und Nachdrücklichkeit des Monitorings abhängen. Der NAP-Entwurf äußert die klare Erwartung, dass alle deutschen Unternehmen ihre menschenrechtliche Verantwortung und Sorgfaltspflichten wahrnehmen. Die ab 2018 geplante jährliche Überprüfung der Umsetzung ist ein deutlicher Fortschritt. Ebenso begrüßen wir die Zielmarke, dass bis 2020 mindestens die Hälfte aller Unternehmen mit über 500 Mitarbeiter/-innen die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in ihre Unternehmensprozesse integriert haben müssen. Die Ankündigung, anderenfalls ab 2020 eine gesetzliche Regelung zu prüfen, ist ein wichtiges Signal. Problematisch ist, dass die gesetzliche Regelung nur erwogen statt unmissverständlich angekündigt wird. Das Monitoring steht im NAP zudem unter Finanzierungsvorbehalt.

Zu begrüßen ist die Forderung der Bundesregierung an die EU, künftig bereits vor Verhandlungsbeginn menschenrechtliche Folgenabschätzungen zu Handels- und Investitionsschutzabkommen durchzuführen. Positive Akzente setzt der NAP auch damit, die Nationale Kontaktstelle der OECD als Beschwerdestelle für Menschenrechtsprobleme auszubauen. Die entsprechenden Formulierungen bedürfen aber der Präzisierung, um tatsächlich Wirkung entfalten zu können. Bedauerlich ist zudem, dass die Bundesregierung sich entschieden hat, weitergehende Formulierungen insbesondere bezüglich eines möglichen Ausschlusses von der Außenwirtschaftsförderung zu streichen, die noch im NAP-Entwurf enthalten waren.

Die Ansätze des NAP bleiben insgesamt deutlich hinter einigen Aktivitäten anderer Länder¹ zurück. Ihren eigenen Anspruch, einen „ambitionierten“ NAP vorzulegen, hat die Bundesregierung aus folgenden Gründen nicht erfüllt:

¹ In Großbritannien wurde 2015 der *Modern Slavery Act* verabschiedet, wonach große Unternehmen über moderne Formen der Sklaverei in ihren Lieferketten und ihre Gegenmaßnahmen berichten müssen. In Frankreich hat die Nationalversammlung im November 2016 in dritter Lesung ein Gesetz angenommen, das große Unternehmen verpflichtet, menschenrechtliche Risiken zu identifizieren und zu verhindern, auch bei Tochterunternehmen und Zulieferbetrieben. In den USA gibt es die *Federal Acquisition Regulation* bzw. *Executive Order 13637*, mit der sichergestellt werden soll, dass bei der öffentlichen Beschaffung in der gesamten Lieferkette

- Anstatt die Unternehmen gesetzlich zur menschenrechtlichen Sorgfalt zu verpflichten, bringt die Bundesregierung lediglich eine entsprechende Erwartung zum Ausdruck. Unternehmen, die dieser Aufforderung nicht nachkommen, haben in den nächsten Jahren keine Konsequenzen zu befürchten. Eine verbindliche Verpflichtung fehlt sogar für Unternehmen im Eigentum des Bundes.
- Bei der Beschreibung der Sorgfaltspflichten weicht die Bundesregierung in zentralen Punkten vom internationalen Konsens ab: Nach den UN-Leitprinzipien sollen Unternehmen z.B. Wiedergutmachung leisten, wenn sie negative Auswirkungen verursachen oder zu diesen beigetragen haben. Die beschriebenen Anforderungen im deutschen NAP beschränken sich auf präventive Maßnahmen und unterschlagen die Verantwortung der Unternehmen, Schäden zu beheben und Betroffene zu entschädigen.
- Die Bundesregierung sagt freiwillige Beratungsangebote und Multistakeholder-Dialoge konkret zu. Dagegen kündigt sie für alle verbindlichen Elemente, etwa bei der öffentlichen Beschaffung und Subventionsvergabe, lediglich eine Prüfung an.
- Die Bundesregierung kündigt an, „erreichen zu wollen“, dass Unternehmen bei Inanspruchnahme von Außenwirtschaftsförderung ihre Sorgfaltspflichten erfüllen. Wie sie dies erreichen will, bleibt jedoch unklar.
- Die Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze soll zwar aufgewertet werden, ihre Unabhängigkeit ist aber bislang nicht gewährleistet und ihr Verfahrensleitfaden bleibt unverändert.
- Bezüglich ihrer Schutzpflicht im Inland beschränkt sich die Bundesregierung auf bereits geplante oder durchgeführte Reformen wie Mindestlohn und prekäre Beschäftigung, die allerdings nicht ausreichend sind. Dagegen ignoriert sie vorhandene Schutzlücken insbesondere bei ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen in sensiblen Branchen wie z.B. im Baugewerbe und der fleischverarbeitenden Industrie.
- In Handels- und Investitionsabkommen befürwortet die Bundesregierung lediglich unverbindliche Nachhaltigkeitskapitel, nicht aber verbindliche Menschenrechtsklauseln, welche den Spielraum der Vertragsstaaten zur Umsetzung von Menschenrechten garantieren. Damit können Handelsabkommen auch die Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechten in der EU und in Drittstaaten behindern.
- Zur möglichen Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum UN-Sozialpakt sowie der ILO-Konvention 169 zu den Rechten indigener Völker kündigt sie lediglich eine Prüfung an, obwohl diese Prüfung bereits seit Jahren ergebnislos andauert.
- Die Bundesregierung leugnet, dass Menschen, die im Ausland direkt oder indirekt in ihren (Menschen-)Rechten durch deutsche Unternehmen verletzt worden sind, mit großen Hürden zu kämpfen haben, wenn sie vor deutschen Gerichten klagen möchten. Sie verweigert jegliche Reform im Bereich des zivilrechtlichen Verfahrens.
- Die Bundesregierung kündigt zwar eine Stärkung der Nationalen Kontaktstelle für OECD-Beschwerden an, geht aber nicht auf konkrete Vorschläge der NRO zur stärkeren Unabhängigkeit, Transparenz und Sanktionsmöglichkeiten dieser Stelle ein, wie sie andere Länder z.T. bereits umsetzen.

keine Zwangsarbeit auftritt. Eine Übersicht zu ambitionierten Aktivitäten anderer Länder gibt es in der Zusammenstellung „Unternehmensverantwortung im europäischen Vergleich. Der deutsche Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte gemessen an Rahmensetzungen in anderen Ländern“, herunterzuladen unter https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/user_upload/Kurzpapier_NAP.pdf.

Die Notwendigkeit und Optionen verbindlicher menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten zu *prüfen*, war bereits Aufgabe und Gegenstand des gesamten NAP-Prozesses der letzten beiden Jahre. Wir hatten erwartet, dass die Bundesregierung nun konkrete Schlussfolgerungen zieht und entsprechende Reformvorhaben auf den Weg bringt. Die Ankündigung weiterer Prüfungen ist zudem nicht glaubwürdig, wenn die Bundesregierung bei laufenden Gesetzgebungsprozessen die Gelegenheit versäumt, verbindliche Menschenrechtsvorgaben zu verankern, wie bei der Ende 2015 beschlossenen Reform des öffentlichen Vergaberechts. Auch im deutschen Gesetzesentwurf zur Umsetzung der CSR-Berichterstattungsrichtlinie der EU bleibt die Bundesregierung hinter den Anforderungen der UN-Leitprinzipien zurück, anstatt die Spielräume progressiv zu nutzen. Berichtspflichten sollen nach diesem Gesetzesentwurf zudem auf die etwa 550 kapitalmarktorientierten Unternehmen mit über 500 Mitarbeiter/-innen beschränkt werden.

Nachdem die Bundesregierung die Erarbeitung des NAP mit den zahlreichen Themenanhörungen im ersten Jahr partizipativ ausgestaltet hat, schloss sie im weiteren Verfahren die Zivilgesellschaft weitgehend aus: Entgegen vorheriger Zusicherung wurden wir nicht in die Redaktion des Aktionsplans eingebunden, die Informationspolitik der Bundesregierung war intransparent und anders als bis noch vor einem Monat angekündigt, hat die Bundesregierung den Nationalen Aktionsplan ohne vorherige Konsultationsphase beschlossen. Im Folgenden möchten wir nichtsdestotrotz unsere wesentlichen Änderungsvorschläge zusammenfassen:

- Für den Fall, dass weniger als 50 Prozent der Unternehmen mit über 500 Mitarbeiter/-innen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten bis 2020 umsetzen, hätte die Bundesregierung im NAP unmissverständlich eine Gesetzesinitiative ankündigen müssen, statt diese nur zu erwägen.
- Im NAP hätte präzisiert werden müssen, wie die Bundesregierung sicherstellen will, dass Unternehmen, die die Außenwirtschaftsförderung in Anspruch nehmen, ihre Sorgfaltspflicht erfüllen. Dazu hätte gehört, Ausschlusskriterien für die Außenwirtschaftsförderung festzulegen. Unternehmen sollten übergangsweise von Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung ausgeschlossen werden, wenn die Sorgfaltspflicht offensichtlich nicht erfüllt wird, weil z. B. keine entsprechenden Verfahren etabliert sind oder die (reformierte) NKS einen Verstoß gegen die menschenrechtliche Sorgfalt feststellt. Erst wenn ein Unternehmen über die nötigen Verfahren verfügt und Empfehlungen der NKS vollständig umgesetzt hat, sollten Anträge des betreffenden Unternehmens wieder berücksichtigt werden.
- In der öffentlichen Auftragsvergabe sollten – äquivalent zum geplanten Stufenplan für die Textilbeschaffung - Stufenpläne für weitere Produktgruppen entwickelt werden, wie der Anteil nachhaltiger und fairer Beschaffung in den kommenden Jahren konkret erhöht werden soll.
- Unternehmen mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung hätten bereits in dieser Legislaturperiode verbindlich zur Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfalt verpflichtet werden sollen, wie dies z.B. Schweden und Finnland bereits festgeschrieben haben und wie ein früherer Entwurf des NAP dies bereits vorgesehen hatte. Die Bundesregierung hätte für die Länder- und Kommunalebene gleiche Maßnahmen empfehlen sollen.
- Vorhandene Schutzlücken im Inland insbesondere in Bezug auf Arbeitsausbeutung und prekäre Beschäftigung hätte die Bundesregierung identifizieren und Maßnahmen aufsetzen sollen, um diese zu schließen und dies regelmäßig zu überwachen.
- Der Nationale Aktionsplan hätte die existierenden praktischen und rechtlichen Hürden für Klagen vor deutschen Gerichten anerkennen und zumindest Maßnahmen für die Einführung von Kollektivklagemöglichkeiten und Beweiserleichterungen vorsehen müssen.

- Die Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze hätte umfassend reformiert, einer Aufsichtsinstanz unter Beteiligung von Zivilgesellschaft und Gewerkschaften unterstellt und der Verfahrensleitfaden überarbeitet werden müssen.

Für den Follow-Up-Prozess zum NAP kommt es auf eine engagierte Umsetzung und ein konsequentes, unabhängiges und transparentes Monitoring an, weil viele Maßnahmen nur als Prüfaufträge formuliert werden oder von einer Evaluierung abhängen. Bezüglich der Umsetzung der Anforderungen zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht muss die Bundesregierung deren Einhaltung ab 2018 unabhängig, transparent und auf Grundlage präziser Kriterien überprüfen lassen. Die Darlegung, warum ein Unternehmen Sorgfaltsprozesse nicht umgesetzt hat, darf nicht als Erfüllung der Vorgaben gewertet werden.

B. Bewertung Einzelbereiche

1. Erwartungshaltung zur unternehmerischen Sorgfalt (NAP-Kap. III)

Wir begrüßen die klare Erwartungshaltung der Bundesregierung an alle Unternehmen, menschenrechtliche Sorgfaltsprozesse in ihre Geschäfte zu integrieren. Der Aktionsplan beschreibt ausführlich die konkreten Anforderungen an die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten. Dabei weicht die Bundesregierung jedoch in zentralen Punkten von der Definition der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten der UN-Leitprinzipien ab und fällt damit hinter den internationalen Konsens aus den UN-Leitprinzipien zurück:

Während die UN-Leitprinzipien in Leitprinzip 15 und 22 klarstellen, dass Unternehmen negative Auswirkungen, die sie verursachen oder zu denen sie beitragen, auch wiedergutmachen müssen, beschränken sich die Anforderungen im Aktionsplan lediglich auf präventive Maßnahmen. Die Verantwortung der Unternehmen, bereits eingetretene Schäden zu beheben und Betroffene zu entschädigen, wird sowohl bei der Beschreibung der erforderlichen Abhilfemaßnahmen als auch bei den Anforderungen an den Beschwerdemechanismus unterschlagen.

Hinzu kommt, dass die Anforderungen an die Unternehmen unter den Vorbehalt gestellt werden, dass für die Unternehmen keine unverhältnismäßigen bürokratischen Belastungen entstehen. Finanzdienstleistungen gegenüber anderen Banken oder Versicherungen werden von den beschriebenen Sorgfaltspflichten kategorisch ausgenommen. Dies sind Einschränkungen, die sich in den UN-Leitprinzipien nicht finden.

Der NAP schafft keine effektiven Durchsetzungsmechanismen, um sicherzustellen, dass die Unternehmen die beschriebenen Prozesse auch umsetzen. Einzelne Unternehmen müssen nach wie vor keinerlei Sanktionen befürchten, wenn sie die Anforderungen nicht umsetzen. Zwar strebt die Bundesregierung mit dem Aktionsplan an, dass bis 2020 50 Prozent aller Unternehmen ab 500 Mitarbeiter/-innen die beschriebenen Sorgfaltselemente in ihre Unternehmensprozesse integriert haben und plant den Umsetzungsstand bei großen Unternehmen jährlich stichprobenhaft zu erheben. Die Modalitäten der Überprüfung bleiben jedoch vage und es fehlen klare Maßstäbe für die Bewertung. So sollen die Anforderungen auch erfüllt sein, wenn ein Unternehmen nach dem sogenannten „*comply or explain*“-Ansatz darlegt, warum es bestimmte Verfahren nicht umgesetzt hat. Ebenso fehlt es an klaren Konsequenzen bei Verfehlung der Zielmarke. Die Ankündigung, in diesem Fall weitergehende Schritte bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen zu prüfen, ist zu unverbindlich. Des Weiteren fehlt ein verbindlicher Zeitplan, bis wann die übrigen – auch kleineren – Unternehmen Verfahren der menschenrechtlichen Sorgfalt etabliert haben müssen.

Die Bundesregierung hätte im NAP festlegen müssen, dass die Verfehlung der Zielmarke ohne weitere Zwischenschritte die Entwicklung gesetzlicher Vorgaben zur Folge hat. Außerdem hätte die Bundesregierung die Überprüfung der Umsetzung auf alle Unternehmen ab 50 Beschäftigten oder in besonders risikoreichen Geschäftsfeldern erweitern müssen. Umfang und Reichweite der Überprüfung hätte konkretisiert werden und mindestens ein Viertel der angesprochenen Unternehmen umfassen sollen. Die Darlegung, warum Sorgfaltsprozesse nicht umgesetzt wurden, darf nicht als Erfüllung der Vorgaben gewertet werden.

2. Schutzpflicht im eigenen Hoheitsgebiet (NAP-Kap. IV, 1.1)

Bezüglich ihrer Schutzpflicht im Inland beschränkt sich die Bundesregierung überwiegend auf bereits durchgeführte Reformen wie zum Mindestlohn und zu prekärer Beschäftigung, die jedoch nicht ausreichend sind. Aktivitäten zum verstärkten Whistleblower-Schutz sind überfällig und grundsätzlich zu begrüßen; die geplanten Maßnahmen beinhalten jedoch keine umfassende gesetzliche Regelung sondern lediglich die ohnehin erforderliche Umsetzung einer EU-Richtlinie, die im Übrigen sogar zu größeren Risiken für Whistleblower führen könnte. Bedauerlich ist zudem, dass die bereits seit Jahren andauernde Prüfung der Umsetzung von internationalen Übereinkommen wie z.B. des ILO-Übereinkommens 169 zum Schutz von indigenen Völkern, aber auch des Zusatzprotokolls zum Sozialpakt selbst zum Ende der Legislaturperiode immer noch als „geplant“ berichtet werden.

In Deutschland bestehen menschenrechtliche Schutzlücken bei allen Beschäftigungsverhältnissen außerhalb von regulären, unbefristeten, tariflich abgesicherten Arbeitsverhältnissen. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes hat Arbeitsarmut etwas gemildert, aber nicht beseitigt. Geplante Maßnahmen zur Eingrenzung von Leiharbeit und Werkverträgen sind zu schwach, sie können die prekären Wirkungen für die betroffenen Menschen nicht beseitigen. Es bestehen außerdem menschenrechtliche Schutzlücken für Langzeitarbeitslose, Hausangestellte, Menschen mit Behinderungen und Leistungseinschränkungen, für Homosexuelle, Transsexuelle und ethnische Minderheiten, einschließlich der Einwanderer, Asylsuchenden und Asylberechtigten. Frauen sind in der Arbeitswelt nach wie vor diskriminiert. Der Gehaltsunterschied zwischen den Geschlechtern besteht fort.

Die bisher erfolgten und in Vorbereitung befindlichen Maßnahmen schließen nicht die bestehenden Schutzlücken für die schutzlose Ausbeutung von illegalen Arbeitsmigranten und Opfern des Menschenhandels. Diese Fälle finden sich in verschiedenen Branchen. Nachweisbar sind Fälle in der Bauwirtschaft, der Landwirtschaft, der fleischverarbeitenden Industrie, der Sexindustrie, der Gastronomie, dem Reinigungsgewerbe und der Pflege.

Vorhandene Schutzlücken im Inland insbesondere in Bezug auf die genannten Punkte dürfen nicht ignoriert werden. Die Bundesregierung muss in allen Sektoren und Formen der Erwerbswelt die Schutzlücken identifizieren und schließen, dies regelmäßig überwachen und dabei die Gewerkschaften und die Selbsthilfeorganisationen der Zivilgesellschaft stärker und sichtbarer beteiligen.

3. Bi- und multilaterale Wirtschaftsbeziehungen (NAP-Kap. IV, 1.1.)

Wir begrüßen die Anerkennung der Bundesregierung, dass die EU-Organe und Mitgliedstaaten auch bei der Umsetzung von EU-Recht – einschließlich in der Handels- und Investitionspolitik – an ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen gebunden sind. Die im NAP geforderte Durchführung menschenrechtlicher Folgenabschätzungen vor Verhandlungsbeginn zu Handels- und Investitionsabkommen der EU wäre in diesem Sinne ein wichtiger Fortschritt gegenüber der bisherigen Praxis. Wir erwarten von der Bundesregierung, dass sie im Rahmen der EU eine Initiative ergreift, um diesen Vorschlag umzusetzen.

Wir bedauern jedoch, dass die Bundesregierung Menschenrechtsklauseln künftig nicht mehr in Handelsabkommen selbst, sondern lediglich in Rahmenabkommen verankern will. Die bisherigen Nachhaltigkeitskapitel in Handelsabkommen enthalten lediglich unverbindliche Bestimmungen zu Um-

welt-, Arbeits- und Sozialstandards und nehmen auf die UN-Menschenrechtspakte keinen Bezug. Auch das in neueren Abkommen proklamierte „*right to regulate*“ schließt die Menschenrechte nicht explizit ein und entfaltet zudem keinerlei bindende Wirkung, etwa bei Entscheidungen von Investitionsschiedsgerichten. Mehrere Rechtsgutachten kommen vor diesem Hintergrund zu dem Schluss, dass das CETA-Abkommen mit Kanada auch die Umsetzung der UN-Leitprinzipien selbst in den Mitgliedstaaten der EU und in Kanada behindern kann.

Die Bundesregierung hätte im NAP ein klares Bekenntnis zu Menschenrechtsklauseln in Handelsabkommen selbst ablegen und eine Initiative zu deren Überarbeitung und Stärkung ankündigen sollen. Menschenrechtliche Ausnahmeklauseln müssen Staaten bei der Umsetzung solcher Abkommen den notwendigen Spielraum zur Umsetzung von Menschenrechten garantieren und Beschwerdemechanismen für Menschen einräumen, deren Rechte bei der Umsetzung von Handelsabkommen bedroht oder verletzt werden.

4. Entwicklungspolitik (NAP-Kap. IV, 1.1.)

Die Bundesregierung bekräftigt die Orientierung der deutschen Entwicklungspolitik an den Menschenrechten, die sich auch im Menschenrechtskonzept des BMZ widerspiegelt. Geplant ist, die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft stärker an den UN-Leitprinzipien auszurichten und die Beschwerdemechanismen der Durchführungsorganisationen weiterzuentwickeln. Diese Vorhaben sind zu begrüßen, bleiben aber viel zu vage und gehen kaum über den Status Quo hinaus.

Der NAP sollte die Einrichtung eines allgemeinen Beschwerdemechanismus für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit vorsehen, wie im Menschenrechtskonzept beschrieben und seit Jahren angekündigt. Die Beschwerdemechanismen bei den Durchführungsorganisationen können negative Auswirkungen der allgemeinen EZ nicht abdecken.

Zudem sind konkretere Maßnahmen notwendig, um menschenrechtliche Standards bei den internationalen Finanzinstitutionen sicher zu stellen, gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen. So sollte die Bundesregierung festlegen, dass sie sich im Rahmen aller Entwicklungs- und Investitionsbanken dafür einsetzt, dass menschenrechtliche Sorgfalt, einschließlich menschenrechtlicher Folgenabschätzungen und Beschwerdemechanismen, in allen geförderten Programmen und Projekten verbindlich eingefordert und unabhängig geprüft werden. Dies gilt auch für die Beteiligung an der Asiatischen Infrastruktur Investitionsbank (AIIB) unter der Leitung Chinas.

5. Öffentliches Beschaffungswesen (NAP-Kap. IV, 1.2.)

Die Bundesregierung erkennt die staatliche Schutzpflicht im Bereich der Auftragsvergabe an. Allerdings hat sie es versäumt, in der grundlegenden Reform des Vergaberechts 2015 diese menschenrechtliche Schutzpflicht wahrzunehmen: Das Mitte April 2016 in Kraft getretene Vergabemodernisierungsgesetz erwähnt nicht einmal die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen und der neue Rechtsrahmen ermöglicht lediglich die freiwillige Berücksichtigung sozialer Kriterien.

Die zwei im NAP vorgeschlagenen Maßnahmen sind unzureichend. Eine zukünftige Überarbeitung verbindlicher Mindestanforderungen ist wichtig. Sie wurde aber erneut bei der Reform der gesetzlichen Regelungen bezüglich des Unterschwellenbereichs im Herbst 2016 nicht berücksichtigt. Ein Prüfauftrag erscheint angesichts der EU-Vergaberichtlinien von 2014 und deren gerade erst erfolgter Umsetzung auf die lange Bank geschoben.

Wichtig wäre gewesen, dass die im neuen Vergabemodernisierungsgesetz vorgeschriebene Berichtspflicht über die öffentliche Vergabe und die derzeit vom Bundeswirtschaftsministerium erarbeitete Vergabestatistik zwingend Angaben über die Berücksichtigung menschenrechtlicher, umweltbezogener und sozialer Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe statistisch erfasst, wie es etwa im finnischen Nationalen Aktionsplan vorgesehen ist.

Die Auslegung im NAP, dass Unternehmen bei Verstößen gegen geltendes Recht wie beispielsweise das Verbot von Kinderarbeit nur bei Fällen, die sich in Deutschland ereignet haben, im Vergabeverfahren ausgeschlossen werden können, ist eine nicht zulässige Einschränkung. Das neue Vergabemodernisierungsgesetz ermöglicht unter den fakultativen Ausschlussgründen einen Ausschluss von Bietern auch bei Verstößen gegen ILO-Kernarbeitsnormen im Ausland. Um das umzusetzen, ist erforderlich, dass das von der Bundesregierung geplante Korruptionsregister sich auch auf solche Delikte bezieht. Bei einer zukünftigen gesetzlichen Überarbeitung müssen daher zwei Aspekte nachgebessert werden: die derzeitige praxis-untaugliche Einschränkung, Bieter nur bei Verstößen, die sich während der Ausführung öffentlicher Aufträge ereignen, auszuschließen, und die bislang unzureichende Umsetzung des von der EU-Vergaberichtlinie vorgegebenen zwingenden Ausschlusses bei Kinderarbeit auch im Ausland. Hier besteht ein akuter Regelungsbedarf in deutschen Gesetzen, da es keine Entsprechungen zu Normen (wie § 5 des Jugendarbeitsschutzgesetzes) gibt, die Kinder und Jugendliche in den Lieferketten deutscher Unternehmen schützen.

Für eine stärkere Berücksichtigung menschenrechtlicher Kriterien in der Beschaffungspraxis wären außerdem staatliche Anreize, in Form von weiteren zeitlichen und prozentualen Zielvorgaben und Stufenpläne für kritische Produktgruppen (z. B. IT-Produkte, Pflastersteine etc.) auf Bundesebene notwendig – ähnlich wie sie für Textilien im Stufenplan für nachhaltige Textilbeschaffung im Rahmen der Allianz für nachhaltige Beschaffung aktuell erstellt werden.

Der Aufbau von Expertise der Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung zu Menschenrechtsfragen und menschenrechtlichen und sozialen Kriterien ist zu begrüßen.

6. Außenwirtschaftsförderung (NAP-Kap. IV, 1.3.)

Die Bundesregierung plant, die Menschenrechtsprüfungen im Vergabeverfahren für Exportkreditversicherungen, Investitionsgarantien und andere Instrumente der Außenwirtschaftsförderung eigenständiger, sichtbarer und transparenter auszugestalten. Geplant ist außerdem die Einführung von *Human Rights Due Diligence Reports* in die Prüfung von Projekten, bei denen eine hohe Wahrscheinlichkeit von schwerwiegenden menschenrechtlichen Auswirkungen besteht.

Das sind wichtige Schritte, die aber nicht über die in der OECD bereits beschlossenen Empfehlungen hinausgehen. Insbesondere werden sie nicht dem Umstand gerecht, dass der Staat eine besondere Verantwortung und gleichzeitig besondere Möglichkeiten hat, menschenrechtliche Sorgfalt zu för-

dern, wenn er selbst am wirtschaftlichen Geschehen beteiligt ist. Nicht nur bei einer „hohen“ Wahrscheinlichkeit von „schwerwiegenden“ Menschenrechtsverletzungen sollte eine eigene Menschenrechtsprüfung vorgeschrieben werden.

Die Absichtserklärung, dass die Bundesregierung erreichen will, dass Unternehmen, die die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung in Anspruch nehmen, ihre Sorgfaltspflicht erfüllen, ist positiv. Allerdings fällt diese Formulierung sehr viel schwächer aus als erwartet: Der NAP-Entwurf vom März 2016 sah noch vor, dass Unternehmen, die gegen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten verstoßen haben, von der Außenwirtschaftsförderung ausgeschlossen würden. Der NAP-Entwurf vom November 2016 sah zumindest vor, dass Unternehmen dann ausgeschlossen werden, solange sie die Teilnahme an einem gegen sie gerichteten Beschwerdeverfahren vor der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen verweigern. Die Möglichkeit eines Ausschlusses fehlt im verabschiedeten NAP, so dass unklar bleibt, mit welchen Maßnahmen die Bundesregierung die Einhaltung der Sorgfaltspflicht erreichen will. Lediglich die Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze als zentralen Beschwerdemechanismus für Projekte der Außenwirtschaftsförderung aufzuwerten, wie es im NAP angekündigt wird, greift viel zu kurz.

Zudem versäumt es die Bundesregierung, mit dem NAP klare Transparenzvorschriften einzuführen, mit Hilfe derer die Betroffenen und die Öffentlichkeit nachvollziehen können, für welche Projekte Bürgschaften vergeben wurden.

Die Bundesregierung hätte im NAP zusagen sollen, zumindest bei allen Projekten der Kategorie A standardmäßig eine menschenrechtliche Risikoanalyse vorzunehmen und einen *Human Rights Due Diligence Report* vorzulegen. Ob ein „hohes“ Risiko „schwerer“ Menschenrechtsverletzungen vorliegt, kann erst durch eine solche Prüfung selbst festgestellt werden. Im NAP hätten zudem Ausschlusskriterien für die Außenwirtschaftsförderung festgelegt werden müssen. Ein vorübergehender Ausschluss müsste erfolgen, wenn die Sorgfaltspflicht offensichtlich nicht erfüllt wird, weil z. B. keine entsprechenden Verfahren etabliert sind oder die (reformierte) NKS einen Verstoß gegen die menschenrechtliche Sorgfalt feststellt. Erst wenn ein Unternehmen über die nötigen Verfahren verfügt und im Falle einer Beschwerde vor der NKS die Empfehlungen vollständig umgesetzt hat, dürften Anträge des betreffenden Unternehmens wieder berücksichtigt werden. Die Bundesregierung hätte überdies güterbezogene Ausschlusskriterien entwickeln sollen, zum Beispiel für Überwachungstechnologien. Die Transparenz über Investitions Garantien und geförderte Projekte hätte deutlich ausgeweitet werden müssen, damit Zivilgesellschaft und mögliche Projektbetroffene die Gelegenheit haben, ihre Expertise und Anliegen einzubringen. Auch die menschenrechtlichen Prüfverfahren hätten transparenter ausgestaltet werden müssen.

7. Unternehmen im öffentlichen Eigentum (NAP-Kap. IV, 1.4.)

Die Bundesregierung kommt ihrer besonderen Schutzpflicht bei Unternehmen im öffentlichen Eigentum nicht nach. Die im NAP-Entwurf vom 1. Juni 2016 geplante Verpflichtung der Unternehmen im Mehrheitsbesitz des Bundes, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten durchzuführen, ist bedauerlicherweise gestrichen worden. Stattdessen führt die Bundesregierung nun aus, dass die von der öffentlichen Hand beherrschten Unternehmen einer unmittelbaren Grundrechtsbindung unterliegen und damit der Schutzstandard der Menschenrechte dort bereits sehr gut ausgeprägt sei. Allerdings ist zu bezweifeln, dass diese Grundrechtsbindung derzeit so interpretiert wird, dass sie auch für Men-

schenrechtsverletzungen gilt, die sich bei Tochterfirmen oder in der Zulieferkette im Ausland zutragen.

Ebenso ist zu bedauern, dass die Bundesregierung die Berichterstattung im Beteiligungsbericht des Bundes nicht mehr um den Umsetzungsstand der UN-Leitprinzipien ergänzen will, wie dies noch im NAP-Entwurf vom 1.6.2016 vorgesehen war. Nun soll lediglich aufgeführt werden, ob die Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung und über 500 Mitarbeiter/-innen ein Rahmenwerk mit menschenrechtlichen Berichtspflichten anwenden oder nicht. Zu begrüßen ist zumindest, dass die Schulungen für die beteiligungsführenden Stellen des Bundes um die menschenrechtliche Verantwortung der Unternehmen erweitert werden sollen.

Wichtig wäre nicht nur gewesen, die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht für Unternehmen mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung im Rahmen einer Überarbeitung des *Public Corporate Governance Kodex* verbindlich festzuschreiben, sondern gleichzeitig darauf hinzuwirken, dass die Länder und Kommunen für ihre Unternehmen ähnliche Regelungen erlassen. Dies wäre wichtig, da sich z.B. eine Vielzahl von Energieversorgern mit erheblichen Menschenrechtsrisiken in den Lieferketten im Besitz von Bundesländern und Kommunen befinden.

8. Liefer- und Wertschöpfungsketten (NAP-Kap. IV, 2.1.)

Zu begrüßen ist, dass die Bundesregierung eine Studie plant, um Risikobranchen und -regionen zu identifizieren. Auch die Erarbeitung von Handlungsanleitungen und Best-Practice-Beispielen auf Sektor-Ebene erscheint sinnvoll. Jedoch sollte die Bundesregierung nicht die bereits erfolgte Arbeit insbesondere auf OECD-Ebene duplizieren. Dort sind bereits Sektor-Leitfäden sowie ein übergreifender Leitfaden zur Konkretisierung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten entwickelt worden bzw. in Arbeit.

Die geplanten Multistakeholder-Initiativen können Unternehmen eine praktische Orientierungshilfe geben, wie eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht umzusetzen ist. Keinesfalls können sie gesetzliche Regeln zur Ausgestaltung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht ersetzen. Sie bieten kein "hinreichendes Maß an Verbindlichkeit für die Einhaltung von Nachhaltigkeitsstandards", auch wenn die Bundesregierung dies mit Bezug auf das Textilbündnis so beschreibt. Im Textilbündnis sind zentrale Elemente zur Sicherstellung eines Mindestmaßes an Verbindlichkeit, wie z.B. unternehmensübergreifende Zeitziele für die Erfüllung von Umsetzungsanforderungen, gestrichen worden - jedes Unternehmen darf selbst eine eigene "Roadmap" erstellen. Die Transparenz über Ziele und Umsetzung ist bislang nicht sichergestellt. Ein "robuster Sanktionsmechanismus" ist bislang nicht vorhanden. Bezüglich der geplanten Multi-Stakeholder-Foren verweisen wir auf ähnliche Prozesse in den Niederlanden, wo Runde Tische in einer begrenzten Anzahl von Sitzungen Empfehlungen für einzelne Branchen erarbeiten. Die für Deutschland geplanten Multi-Stakeholder-Foren müssen ebenfalls zeitlich begrenzt werden. Einzig auf die Multiplikation des Textilbündnisses durch weitere Sektor-Bündnisse zu setzen, ist seitens der NRO allein schon aus Kapazitätsgründen bedenklich.

Bei der Beschreibung der menschenrechtlichen Auswirkungen der Geschäftstätigkeit fehlt auf S. 32 die umliegende Bevölkerung als eine betroffene Gruppe, die zum Beispiel bei Bergbauprojekten häufig in ihren Rechten verletzt wird.

9. Transparenz und Kommunikation (NAP-Kap. IV, 2.2.)

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung Transparenz als einen elementaren Bestandteil der menschenrechtlichen Sorgfalt anerkennt. Sie legt allerdings nicht dar, wie die Berichtspflichten von Unternehmen ausgestaltet werden sollen, damit sie den Anforderungen der UN-Leitprinzipien gerecht werden. Der bloße Verweis auf die Umsetzung der CSR-Richtlinie greift zu kurz. Im Gesetzesentwurf hat es die Bundesregierung versäumt, wesentliche Weichen für mehr Transparenz zu stellen: Mit der Beschränkung auf kapitalmarktorientierte Unternehmen verpflichtet der Gesetzesentwurf lediglich einen Bruchteil der deutschen Unternehmen – nur knapp 550 der bundesweit 13,9 Millionen Unternehmen. Der deutsche Gesetzesentwurf lässt offen, nach welchen Kriterien Unternehmen über ihren Umgang mit menschenrechtlichen Risiken berichten sollen. Er bleibt zudem bei der Definition von „wesentlichen Risiken“ hinter den Vorgaben der CSR-Richtlinie zurück.

Die Bundesregierung hätte im NAP ankündigen sollen, die Berichtspflicht auf alle großen Unternehmen mit mindestens 250-Beschäftigten zu erweitern, unabhängig davon, ob diese kapitalmarktorientiert sind. Sie hätte empfehlen sollen, dass die in der CSR-Richtlinie enthaltenen Begriffe "Due Diligence-Prozesse", "Geschäftsbeziehungen" und "wesentliche Risiken" im Sinne der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte konkretisiert werden. Die Bundesregierung hätte zudem – unabhängig von der Umsetzung der CSR-Richtlinie – darlegen sollen, wie Unternehmen eine Kommunikationsstruktur einrichten können, die es externen Interessengruppen ermöglicht, die Risiken und Auswirkungen seiner Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen auf die Menschenrechte sowie die Effektivität der getroffenen Gegenmaßnahmen zu beurteilen.

Die angekündigte Prüfung, ob man eine Gewährleistungsmarke ins deutsche Recht einführen sollte, ist sicherlich nicht ausreichend, um die gebotene Transparenz herzustellen.

10. Geschäftstätigkeit in Konfliktgebieten (NAP-Kap. IV, 2.3.)

Die EU-Institutionen haben sich am 22. November 2016 auf eine Verordnung geeinigt, welche die Finanzierung von Konflikten aus Erlösen aus dem Abbau und Handel von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold eindämmen soll. Europäische Unternehmen im *Upstream*-Bereich, also von der Mine bis zu Schmelzereien und Raffinerien, sowie Direktimporteure dieser Metalle würden damit verbindlich verpflichtet, gemäß ihrer Sorgfaltspflichten die Herkunft der Rohstoffe nachzuverfolgen. Sie müssten Konflikt- und Menschenrechtsrisiken untersuchen und gegenüber Behörden, direkten Geschäftspartnern und der Öffentlichkeit darüber berichten. Wir begrüßen, dass sich die Bundesregierung bei den Verhandlungen wie auch diesbezüglich im NAP zumindest für diese Teilverbindlichkeit ausgesprochen hat.

Dennoch greift die geplante Verordnung in vielerlei Hinsicht zu kurz. Im Fokus ist lediglich die Finanzierung von Konfliktparteien, während andere Beiträge zu Menschenrechtsverstößen beim Rohstoffabbau in Konfliktgebieten nicht untersucht werden müssen. Lediglich Erstimporteure von Erzen und Metallen werden erfasst, wogegen die große Mehrzahl der Unternehmen, die solche Rohstoffe verwenden – wie die Automobil- und Elektronikindustrie sowie der Einzelhandel – weitgehend aus der Verantwortung entlassen werden. Die Sorgfaltspflichten sollen außerdem nur für Unternehmen gel-

ten, deren Importmengen bestimmte Schwellenwerte überschreiten. Für Gold liegt dieser Schwellenwert bei 100 Kilogramm, was einem Marktwert von 3,4 Millionen Euro entspricht. Damit werden in Bezug auf Gold lediglich 20 von 253 importierenden deutschen Unternehmen erfasst.

Die Regelung beschränkt sich zudem auf wenige Rohstoffe, obwohl der Abbau aller Rohstoffe menschenrechtliche Risiken birgt. Hinzu kommt, dass die Unternehmen gegenüber der Öffentlichkeit vor allem über ihre Methoden zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten Bericht erstatten müssen, nicht über die ermittelten Risiken selber. Die Verordnung sieht auch keine einheitlichen Sanktionen gegen Unternehmen vor, die gegen ihre Sorgfaltspflichten verstoßen, sondern überlässt dies den EU-Mitgliedstaaten. Problematisch ist zudem, dass die Umsetzung der Verordnung erst 2021 beginnen soll.

Die Bundesregierung hätte ankündigen sollen, bei der Umsetzung der Verordnung in Deutschland einen wirksamen Sanktionsmechanismus zu entwickeln. Im Rahmen der geplanten Überprüfung der Verordnung, die zwei Jahre nach Inkrafttreten beginnt, sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die beschriebenen Schlupflöcher der bisherigen Regelung geschlossen werden. Außerdem sollte sie sich dafür einsetzen, dass die EU eine übergreifende Gesetzesinitiative zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in Lieferketten ergreift, die auch andere Branchen erfasst und sich nicht nur auf Konfliktgebiete beschränkt.

11. Unterstützungsangebote für Unternehmen (NAP-Kap. IV, 3)

Die Wirtschaftsverbände ebenso wie die einzelnen Unternehmen haben im Konsultationsprozess zum Nationalen Aktionsplan immer wieder die Notwendigkeit wirksamer Unterstützungsangebote betont. Daher begrüßen wir, dass der NAP den Ausbau des Beratungsangebots vorsieht. Leider sind die beschriebenen Maßnahmen vage formuliert und wirken konzeptlos und wenig ambitioniert. Das geplante Helpdesk in der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung deckt vor allem die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit der Wirtschaft ab und wird vermutlich allenfalls in diesem Kontext beraten. Dies ist kein Ersatz für eine allgemeine und flächendeckende Beratungsstelle mit Einzelfallberatung, wie sie alle beteiligten Stakeholder gefordert haben. Zudem fehlt es bisher auch aus Sicht der Wirtschaft an einem umfassenden Informationsangebot zu länder- und sektorspezifischen Risiken. Die unspezifische Ankündigung von Leitfäden ohne thematischen Fokus oder Zuständigkeit überzeugt nicht. Auch die geplanten Schulungsangebote wirken ideenlos. So macht der Ausbau des Workshop-Angebots des *Global Compact* wenig Sinn, da laut Angaben des *Global Compact* bereits das gegenwärtige Angebot nicht ausreichend nachgefragt wird.

Die Bundesregierung hätte eine personell gut ausgestattete, unabhängige und allgemein zugängliche Beratungsstelle vorsehen sollen, an die sich alle Unternehmen mit Fragen zur menschenrechtlichen Sorgfalt richten können. Zusätzlich hätte die Bundesregierung eine unabhängige Monitoring-Stelle einrichten sollen. Deren Aufgabe sollte darin bestehen, die Anforderungen an menschenrechtliche Sorgfalt konzeptionell weiterzuentwickeln, aber auch den Einführungs- und Umsetzungsprozess bei den Unternehmen zu begleiten und bewerten. Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) könnte eine geeignete Stelle sein, um ein solches Monitoring vorzunehmen.

12. Zugang zu Recht und Gerichten (NAP-Kap. IV, 4.1.)

Die Bundesregierung hat den Auftrag, sicherzustellen, dass Menschen ihre Rechte bei Rechtsverletzungen durch Unternehmen wirksam vor Gerichten einklagen können. Diese zentrale Forderung der UN-Leitprinzipien soll Menschen zu ihrem Recht verhelfen und hat gleichzeitig eine starke Präventivwirkung: durch ein gut funktionierendes Schutzsystem werden Unternehmen davon abgehalten, Menschenrechtsverletzungen zu begehen oder dazu beizutragen.

Menschen, die gegen deutsche Unternehmen vor deutschen Zivilgerichten wegen Verletzung ihrer Rechte klagen wollen, begegnen derzeit zahlreichen Hürden: Es fehlt an angemessenen Kollektivklagemöglichkeiten. Die kurzen Verjährungsfristen sind in grenzüberschreitenden Fällen kaum einzuhalten. Beweise sind schwer zu erbringen, weil die Betroffenen nur unzureichende rechtliche Möglichkeiten haben, Unternehmen zu zwingen, relevante Informationen offen zu legen. Dies mindert die Erfolgsaussichten entsprechender Klagen erheblich. Die Bundesregierung erkennt im NAP diese zivilprozessualen Hürden nicht an und versäumt es, dringend notwendige Prozess erleichterungen einzuführen oder zumindest zu prüfen.

Die Bundesregierung hätte im NAP Empfehlungen formulieren sollen, um materiell- und verfahrensrechtliche Hürden im Zivilrecht abzubauen: Zentral für den materiell-rechtlichen Anspruch Betroffener wäre die Einführung einer gesetzlichen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht, die sich auch auf Tochterunternehmen und Geschäftsbeziehungen erstreckt. Zudem hätte die Bundesregierung die Einführung kollektiver Klagemöglichkeiten planen sollen – z. B. durch eine Erweiterung der bereits für den Bereich des Verbraucherschutzes geplanten Musterfeststellungsklage. Zumindest jedoch müsste die Verjährung für weitere Betroffene gehemmt sein. Denn die Verletzung von Menschenrechten kommt in der Regel nicht im Einzelfall vor, sondern durch ein Schadensereignis werden oft die Rechte einer Vielzahl von Individuen verletzt. Die Bundesregierung hätte weiterhin empfehlen sollen, die Offenlegungsanforderungen an beklagte Unternehmen zu erhöhen.

13. Nationale Kontaktstelle zu OECD-Leitsätzen (NAP-Kap. IV, 4.2.)

Die Nationale Kontaktstelle (NKS) für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen ist der zentrale außergerichtliche Beschwerdemechanismus für globales Wirtschaften. Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung plant, die NKS zu einer eigenen Organisationseinheit innerhalb des BMWi aufzuwerten und personell zu stärken.

Damit verschaffen die OECD-Leitsätze den Opfern von Menschenrechtsverletzungen aber nicht automatisch Abhilfe im Sinne der UN-Leitprinzipien und die NKS kann somit nicht als wirkungsvoller Beschwerdemechanismus im Sinne der UN-Leitprinzipien dargestellt werden. Denn bislang geht es beim Mediationsverfahren weniger um Wiedergutmachung als um Vereinbarungen für ein zukünftig verbessertes Handeln des Unternehmens. So ergab auch eine Untersuchung des internationalen Netzwerkes OECD Watch von 250 Beschwerdefällen, dass sich nur in einem Prozent der Fälle die Situation der Betroffenen durch eine OECD-Beschwerde verbesserte.

Mit den geplanten Änderungen wird die NKS darüber hinaus auch nicht die Wirksamkeitskriterien der UN-Leitprinzipien erfüllen (Prinzip 31). Um dem Kriterium der Legitimität zu genügen, müsste die NKS unabhängig gestaltet, wie dies in den Niederlanden oder Norwegen der Fall ist, oder zumindest durch einen Multi-Stakeholder-Lenkungsausschuss beaufsichtigt werden, wie in Großbritannien. Richtigzustellen ist in diesem Zusammenhang, dass die NKS nicht "in Abstimmung [...] mit dem Arbeitskreis

'OECD-Leitsätze'" entscheidet; vielmehr hat der Arbeitskreis derzeit keinerlei Entscheidungskompetenzen. Um dem Kriterium der Rechtekompatibilität zu genügen, müsste der Verfahrensleitfaden umfassend überarbeitet werden u.a. dahingehend dass der Beweisstandard für die Zulassung einer Beschwerde nicht zu hoch angelegt wird und die NKS auch eigene Nachforschungen anstellen kann.

Des Weiteren müssten im Falle einer Nichteinigung die Verstöße explizit benannt werden und neben der Weigerung, an dem Mediationsverfahren teilzunehmen, müsste auch anderweitig unkooperatives Verhalten und eine ausbleibende Umsetzung erzielter Vereinbarungen zu Sanktionen wie z. B. einem vorübergehenden Ausschluss von der Außenwirtschaftsförderung oder der öffentlichen Beschaffung führen.

14. Monitoring (NAP-Kap. VI)

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung ein umfangreiches Monitoringverfahren der Umsetzung aller Maßnahmen des NAP plant. Dazu kündigt sie die Einrichtung eines ständigen Interministeriellen Ausschusses (IMA) unter Federführung des Auswärtigen Amtes an, der mit dem notwendigen Personal und Budget ausgestattet werden soll. Ebenso begrüßen wir die ab 2018 geplante jährliche wissenschaftliche Überprüfung der Umsetzung der Sorgfaltspflichten durch die Unternehmen sowie die Zusage, 2020 einen Statusbericht vorzulegen, der als Grundlage zur Überarbeitung des NAP dienen soll.

Angesichts der zahlreichen im NAP formulierten Prüfaufträge ist ein umfassendes, unabhängiges und transparentes Monitoring für den Erfolg des NAP von entscheidender Bedeutung sein. Vor diesem Hintergrund ist es inakzeptabel, dass der gesamte Monitoringprozess „unter Vorbehalt der haushälterischen Bewilligung“ steht. Vielmehr muss der NAP zusagen, dass die notwendigen Ressourcen zur Umsetzung und zum Monitoring bereitgestellt werden. Entscheidend wird es zudem sein, dass eine unabhängige und anerkannte Institution mit ausgewiesener Menschenrechtsexpertise mit der Überprüfung beauftragt wird und die Kriterien der wissenschaftlichen Überprüfung präzisiert werden. Insbesondere darf eine Darlegung eines Unternehmens, warum es bestimmte Elemente der Sorgfaltspflicht nicht umgesetzt hat, nicht als Erfüllung der Sorgfaltspflicht anerkannt werden. Zudem muss die Überprüfung der Umsetzung von Sorgfaltspflichten in den Unternehmen über eine reine Selbstauskunft der Unternehmen hinausgehen und externe Einschätzungen, beispielsweise von Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und direkt Betroffenen einbeziehen.

Des Weiteren sieht der NAP vor, dass der bisherige Steuerungskreis zum NAP in das bestehende CSR-Forum integriert wird, welches die Aktivitäten des IMA zur Umsetzung des NAP begleiten und der Bundesregierung Handlungsempfehlungen aussprechen soll. Damit das CSR-Forum diese Aufgabe erfüllen kann, bedarf es allerdings einiger struktureller Reformen. Denn bislang sind Unternehmen und ihre Verbände im CSR-Forum gegenüber Gewerkschaften und NRO deutlich überproportional vertreten. Menschenrechtsorganisationen und -Netzwerke fehlen bislang gänzlich. Im CSR-Forum sind bislang auch nicht alle Ministerien vertreten, die im NAP-Prozess aktiv mitgewirkt haben, insbesondere nicht das federführende AA und das BMJV. Das Mandat des CSR-Forums bezog sich bislang auf freiwillige Maßnahmen, enthält also bislang nicht den sogenannten intelligenten Mix aus freiwilligen und verbindlichen Ansätzen der UN-Leitprinzipien. In diesem Zusammenhang müsste auch der Name des bisherigen Gremiums überdacht werden.

Bislang erfolgte die Entscheidungsfindung im CSR-Forum zudem nach dem Konsensprinzip, so dass die Wirtschaftsvertreter/-innen alle Empfehlungen blockieren konnten, die ihren Interessen zuwiderliefen. Für das neue Gremium aus Steuerungskreis des NAP und CSR-Forum müssen ein neues Mandat, ein neuer Name, eine neue Governance-Struktur und klar definierte Entscheidungsfindungsprozesse vereinbart werden, die den Interessen aller beteiligten Akteure gerecht werden und eine produktiv-konstruktive Zusammenarbeit ermöglichen. Vertreter/-innen der Wirtschaft, Gewerkschaften und NRO müssen in dem neuen Entscheidungsgremium paritätisch vertreten sein und ein enger Austausch mit dem gesamten IMA sichergestellt werden.

Weitere Informationen:

- Amnesty International Deutschland: Dr. Verena Haan, 030/ 42 02 48 416, verena.haan@amnesty.de
- Brot für die Welt/ Forum Menschenrechte: Sarah Lincoln, 030/ 65211 1800, sarah.lincoln@brot-fuer-die-welt.de
- CorA-Netzwerk: Heike Drillisch, 030/ 2888 356 989, 0177/ 345 2611, heike.drillisch@cora-netz.de
- Germanwatch: Cornelia Heydenreich, 030/ 2888 3564, heydenreich@germanwatch.org
- Misereor/ VENRO: Armin Paasch, 0241/ 442 515, armin.paasch@misereor.de