



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

»Zögerliche Umsetzung«

**Der politische Wille reichte nicht weiter:
Deutschland setzt die UN-Leitprinzipien
um - mit kleinen Schritten**

zur Verabschiedung des deutschen Nationalen Aktions-
plans für Wirtschaft und Menschenrechte

21. Dezember 2016

Inhalt

1	Die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans	3
1.1	Konsultationsphase unter Beratung durch das Institut	3
1.2	Erstellung durch die Bundesregierung	4
2	Inhalte des Nationalen Aktionsplans	5
2.1	Bestimmungen im Hinblick auf die erste Säule: Staatliche Schutzpflicht	6
2.2	Bestimmungen im Hinblick auf die zweite Säule: Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte für Unternehmen, Herausforderungen in der Unternehmenspraxis	8
2.3	Bestimmungen im Hinblick auf die dritte Säule: Zugang zu Abhilfe und Wiedergutmachung	9
2.4.	Monitoring und Umsetzungsprozess	10
3	Bewertung und Ausblick: Umsetzungsprozess und völkerrechtlicher Vertrag	10
3.1	Gesamtbewertung	11
3.2	Zukunft der Diskussion in Deutschland und weltweit	12

1 Die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans

Ursprünglich für Ende Juni 2016 angekündigt, wurde der Nationale Aktionsplan (NAP) der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte am 21. Dezember 2016 verabschiedet. Damit kommt Deutschland einer Empfehlung der UN-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten nach, die 2011 vom Menschenrechtsrat verabschiedeten UN-Leitprinzipien mithilfe Nationaler Aktionspläne umzusetzen, und setzt auch die Empfehlung der EU-Kommission von 2011 und die Aufforderung des Europarates von 2015 um, solche Nationalen Aktionspläne zu erarbeiten.

Der Nationale Aktionsplan ist in einem zweijährigen Multi-Stakeholder-Prozess erarbeitet worden. Er beschreibt einerseits, wie Deutschland seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen im Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte nachkommen will – einschließlich der Unterstützungsleistungen für Akteure der Wirtschaft. Andererseits formuliert er die Erwartungen der Bundesregierung, wie Unternehmen ihrer eigenen menschenrechtlichen Verantwortung nachkommen sollen.

Diese Stellungnahme enthält zunächst eine kurze Darstellung der Rolle des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Erarbeitungsprozess, denn das Institut war zusammen mit dem Unternehmensnetzwerk „econsense“ von dem federführenden Ministerium, dem Auswärtigen Amt, beauftragt worden, den Prozess als Berater zu begleiten. Es war beteiligt an der Entwicklung und dem Design des Beratungsprozesses und der Erstellung der ersten Status Quo Analyse, dem National Baseline Assessment.¹ Nach der Plenumsitzung im Dezember 2015, die die Konsultationsphase für den NAP abschloss, hat die Regierung etwa ein Jahr lang den NAP hinter geschlossenen Türen abgestimmt. Die Berater haben zusammen mit dem Auswärtigen Amt u.a. alle Anhörungen und Plenumsitzungen dokumentiert.² Eine Bewertung der angekündigten Maßnahmen des Nationalen Aktionsplans nimmt das Institut anhand der von ihm zu Beginn des Prozesses durchgeführten Analyse des Status quo vor, Schließlich nimmt das Institut Stellung zu den menschenrechtlich gebotenen Monitoring-, Umsetzungs- und Überarbeitungsmaßnahmen, die die künftige Arbeit der Bundesregierung zu diesem Thema enthalten sollte.

1.1 Konsultationsphase unter Beratung durch das Institut

Für die Erarbeitung der Baseline-Studie verwendete das Institut die von der UN-Arbeitsgruppe, dem International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) und dem Dänischen Institut für Menschenrechte empfohlene Methodik³ und befragte die beteiligten Stakeholder nach den für sie wichtigen Fragestellungen, die im folgenden Prozess bearbeitet werden sollten.

¹ Bettzieche, Lissa, Christopher Schuller u.a. National Baseline Assessment. Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Deutsches Institut für Menschenrechte 2015)
<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/show/national-baseline-assessment-umsetzung-der-un-leitprinzipien-fuer-wirtschaft-und-menschenrechte/>

² Sämtliche Dokumente des Prozesses, die Dokumentationen der Anhörungen etc. sind auf der Web-Seite des Auswärtigen Amtes zum Prozess zu finden:
http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Aussenwirtschaft/Wirtschaft-und-Menschenrechte/NAPWiMr_node.html

³ O'Brien, Claire, Amol Mehra u.a. National Action Plans on Business and Human Rights. A toolkit for the development, implementation, and review of state commitments to business and human rights frameworks (International Corporate Accountability Roundtable/Danish Institute for Human Rights 2014)
<http://icar.ngo/analysis/napsreport/>

Die im Februar 2015 vorgelegte Baseline-Studie wurde von den meisten Prozessbeteiligten als sehr gute Basis begrüßt. Die Verbände der deutschen Wirtschaft wünschten sich hingegen eine umfassendere Darstellung dessen, was durch deutsche Unternehmen bereits in diesem Bereich getan wird, und kritisierten die hohe Zahl offener Prüfaufträge, die in der Studie gesammelt worden waren. In der zweiten Version wurde die Darstellung von Unternehmensaktivitäten erweitert. Die Prüfaufträge wurden beibehalten, da sie eine Sammlung und Zusammenstellung die Anliegen aller Stakeholder darstellten. Im Anschluss wurden zu den zwölf wichtigsten Handlungsfeldern Expertenanhörungen durchgeführt, die von den verschiedenen Verfahrensbeteiligten vorbereitet wurden. Alle Anhörungen wurden durch das Deutsche Institut für Menschenrechte und das Auswärtige Amt dokumentiert. Die Anhörungen waren eine Diskussion offener Fragen, deren Ergebnisse die Bundesregierung beim Formulierungsprozess des Aktionsplans anleiten sollten. Insgesamt wurde das Design dieses Konsultationsprozesses von vielen Prozessbeteiligten gelobt und auch im europäischen und internationalen Kontext als ausgesprochen innovativ bewertet.

1.2 Erstellung durch die Bundesregierung

Zu Jahresbeginn 2016 war die konsultative Phase abgeschlossen. Die Bundesregierung begann mit der Erstellung des Nationalen Aktionsplans. Darüber drang über Monate kaum etwas in die Öffentlichkeit. Offenbar erwies es sich als schwierig, innerhalb der Bundesregierung zu einem Konsens zu kommen. Insgesamt dauerte die Erstellung und die darauffolgende Abstimmung im erweiterten Ressortkreis etwa sechs Monate länger als ursprünglich vorgesehen. Geplant war nach der Fertigstellung des Aktionsplans eine mehrwöchige Kommentierungsphase durch die Mitglieder der Steuerungsgruppe und der allgemeinen Öffentlichkeit. Durch die Verzögerungen in der Fertigstellung fehlte am Ende 2016 Zeit für die geplante Kommentierungsphase. Für die Teilnehmenden An der Konsultationsphase war es dabei unklar, wie im weiteren Verfahren mit den Ergebnissen oder Konsultationen oder der Inputs aus den Plenumskonferenzen umgegangen worden ist.

Hauptkonfliktlinie im Erarbeitungsprozess war die Auseinandersetzung über die Frage, ob es eine verbindliche gesetzliche Umsetzung der UN-Leitprinzipien geben müsse oder ein Regime freiwilliger Regelungen zu bevorzugen sei, um Unternehmen dazu zu bewegen, die UN-Leitprinzipien umzusetzen. Befürworter_innen einer verbindlichen Regelung betonten, dass dies gerade diejenigen Unternehmen entlaste und in eine faire Wettbewerbssituation bringe, die Vorreiter bei der Umsetzung von Menschenrechtsstandards seien und dadurch höhere Kosten als ihre Wettbewerber hätten. Die Gegner_innen hoben hervor, dass eine verbindliche Umsetzung nur in Deutschland dazu führe, dass Unternehmen in Deutschland in eine nachteilige Wettbewerbssituation mit Unternehmen aus anderen Ländern geraten würden. Diese Auseinandersetzung hatte schon die Erarbeitung der UN-Leitprinzipien geprägt und wurde Thema der letzten Anhörung.

John Ruggie hatte formuliert, dass für die Umsetzung seiner Leitprinzipien ein „smart mix“ aus freiwilligen und verbindlichen Regelungen einzusetzen wäre, um ein gemeinsames Spielfeld („level playing field“) für alle Unternehmen herzustellen. Auch zwischen den beteiligten Ministerien wurde lange um einen solchen „smart mix“ gerungen. Eine gesetzliche Grundlage für die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung wird es im Ergebnis in Deutschland zunächst nicht geben. Der erarbeitete Nationale Aktionsplan enthält in seiner Endfassung allerdings die Möglichkeit weitergehende Maßnahmen bis hin zu gesetzlichen Regelungen zu ergreifen, sollte die Umsetzung der freiwilligen

ligen Maßnahmen scheitern oder nicht ausreichen. Darüber hinaus enthält der Aktionsplan eine Mischung verschiedener Maßnahmenkategorien, die an vielen verschiedenen Stellen ansetzen. Im Folgenden wird gezeigt, dass diese Mischung nicht so „smart“ ist, wie die UN-Leitprinzipien eigentlich verlangen. Die Bundesregierung hat sich im Spannungsfeld zwischen Freiwilligkeit und Verbindlichkeit vor allem für freiwillige Maßnahmen entschieden.

2 Inhalte des Nationalen Aktionsplans

Der Nationale Aktionsplan enthält keine gesetzliche Vorgabe für eine menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung. Sein Ausgangspunkt ist die Erwartung der Bundesregierung gegenüber allen Unternehmen, die unternehmerische Sorgfalt bei der Achtung der Menschenrechte anzuwenden. Unternehmen sollen entsprechend ihrer Größe und ihrer Position in der Liefer- und Wertschöpfungskette in angemessener Weise unternehmensinterne Prozesse einführen, die sie in die Lage versetzen, mögliche menschenrechtliche Risiken sowie tatsächliche und potenziell nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte zu erfassen.

Dieses Vorgehen für die Integration einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung in Unternehmensabläufe soll durch alle Unternehmen umgesetzt und ab 2018 regelmäßig von einer noch nicht konkret genannten Stelle der Bundesregierung überprüft werden. Als Zielvorgabe wurde zusätzlich formuliert, dass mindestens 50 Prozent der Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten bis 2020 diese menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung in ihre Unternehmensprozesse integriert haben sollen. Unternehmen, die keine menschenrechtliche Probleme erkennen oder aufgrund hoher Komplexität einzelne Verfahren oder Maßnahmen bis 2020 nicht umsetzen können, haben die Möglichkeit, dies in einer Erklärung zu erläutern („comply or explain“).

Eine solche Zielvorgabe sieht bislang kein anderer der europäischen NAPs vor. In diesem Punkt setzt der deutsche NAP ein ambitioniertes Ziel, denn 50 Prozent aller Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten bedeutet, dass circa 3.000 Unternehmen ein solches Verfahren zur Erhebung menschenrechtlicher Risiken in ihren Unternehmensprozessen in den nächsten vier Jahren integrieren müssen. Damit wird ein weitreichender Umsetzungsprozess in Gang gesetzt.

Ein branchenübergreifender Konsens zur Unternehmensverantwortung (Corporate Social Responsibility, CSR) in Wertschöpfungs- und Lieferketten soll zusätzlich im nationalen CSR-Forum der Bundesregierung erarbeitet werden. Alle in Deutschland tätigen Unternehmen sollen die Möglichkeit haben, diesem Konsens beizutreten. Der CSR-Konsens soll praktische Hilfestellung geben, wie menschenrechtliche Sorgfalt neben anderen relevanten Nachhaltigkeits- und CSR-Themen in der Managementpraxis von Unternehmen verankert werden kann. Aus Gründen der Politikkohärenz und zur Stärkung der Zuständigkeit der mit der Umsetzung des NAPs beauftragten Stellen für Inlandsthemen ist dieser Schritt zu begrüßen.

Zwar sollen weitergehende Schritte bis hin zu gesetzgeberischen Maßnahmen und einer Erweiterung des Kreises der zu erfassenden Unternehmen geprüft werden, sofern die Ergebnisse hinter den Erwartungen zurückbleiben und weniger als 50 Prozent der genannten Unternehmen aktiv geworden sind. Dies ist ein allgemeiner Anreiz für die Wirtschaft den Umsetzungsprozess ernst zu nehmen, da ansonsten weitergehende Schritte folgen könnten. Allerdings fehlt in diesem Überprüfungsschritt ein Element

prozeduraler Verbindlichkeit im NAP im Sinne von „comply or explain or else“. Noch steht dieser zentrale Ansatz des NAP ohne konkrete Folgemaßnahmen da. Der 2020 zu erstellende Statusbericht zieht keine Konsequenzen mit sich, außer dass die Bundesregierung noch einmal „prüft“ und dann ggfs weitergehende Schritte ergreifen wird.

Neben diesem zentralen Ansatz kündigt der NAP eine Reihe weiterer Maßnahmen an, die hier kurz besprochen werden sollen.

2.1 Bestimmungen im Hinblick auf die erste Säule: Staatliche Schutzpflicht

Im Hinblick auf die erste Säule der UN-Leitprinzipien, die staatliche Schutzpflicht, enthält der Entwurf in vier Themenfeldern Einzelbestimmungen:

Thema 1: Gestaltung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen

Im Einflussbereich des eigenen wirtschaftspolitischen Handelns ist Deutschland völkerrechtlich dazu verpflichtet, sicherzustellen, dass die eigenen Maßnahmen nicht zu Verletzungen von Menschenrechten beitragen, sondern die Umsetzung von Menschenrechten unterstützen. Hier wäre die Möglichkeit eines ambitionierten Aktionsplans am leichtesten umzusetzen und zudem sehr wichtig. Gerade für die Aktionspläne in Ländern des Globalen Südens, wäre es sehr wünschenswert, dass die Länder die nationale Umsetzung besonders priorisieren. Deshalb ist es bedauerlich, wenn Deutschland und andere EU Länder dieser Säule im NAP keine große Beachtung schenken.

Im Hinblick auf nationale Themen ist der NAP insgesamt ein schwacher Text. In den Anhörungen und im National Baseline Assessment des Instituts wurden für verschiedene Sektoren in Deutschland – Baugewerbe, Fleischindustrie, etc. - weitreichende Probleme identifiziert, etwa die Verletzung von Arbeitsschutznormen, die Nutzung von Formen der Scheinselbstständigkeit und die Beschäftigung von Personen, die keinen gesicherten Aufenthaltsstatus in Deutschland haben. Es fehlt dem NAP ein klares Bekenntnis, dass alle möglichen nationalen Risiken und Problembereiche identifiziert werden sollen und konkrete Kontrollen und eine übergeordnete Überwachung gestärkt werden, um diese Probleme zu adressieren. Stattdessen belässt es der NAP bei der Erwähnung von Aktivitäten, die bereits bestehen: Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Entwicklung eines strategischen Konzepts im Umgang mit Menschenhandel, Gesetzesentwurf zur Bekämpfung des Missbrauchs von Leiharbeit und Werkverträgen, Ausbau des Whistleblower-Schutzes im deutschen Recht.

Im Hinblick auf die bi- und multilateralen Wirtschaftsbeziehungen verweist der NAP auf die ausschließlichen Kompetenzen der EU im Bereich der internationalen Handelspolitik. Der NAP sieht vor, dass die Bundesregierung die systematische Aufnahme von Nachhaltigkeitskapiteln in Freihandelsabkommen unterstützt, so auch im TTIP. Allerdings erfasst das Thema der „Nachhaltigkeit“ nicht die Spannweite der menschenrechtlichen Risiken von Handels- und Investitionsabkommen. Dass eine Schutzlücke entsteht, weil in der Praxis Investitionsrecht und Menschenrechte konkurrieren können, reflektiert der NAP nicht. Konkrete Vorschläge, etwa für Menschenrechtsklauseln in Handelsabkommen fehlen. Des Weiteren sieht der NAP Aktivitäten zur Verbesserung von menschenrechtlichen Folgeabschätzungen von Handels- und Investitionsabkommen, zur Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Verbesserung von Handelschancen, aber auch Einhaltung von Standards und stärkere Veran-

kerung von Menschenrechten bei der für 2018 geplanten Überarbeitung des Allgemeinen Präferenzsystems (APS+). Für keine dieser Maßnahmen werden einen Zeitraum oder konkrete inhaltliche Ziele genannt.

In der Entwicklungspolitik nimmt sich die Bundesregierung vor, das vorhandene entwicklungspolitische Instrumentarium zur Zusammenarbeit mit der Wirtschaft auf die Anforderungen der UN-Leitprinzipien hin zu überprüfen. Die Situation besonders vulnerabler Personengruppen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte zu stärken und sicherzustellen, dass die Vorgaben der UN-Leitprinzipien auch von den entwicklungspolitischen Durchführungsorganisationen angewendet werden. Sie sollen Grundlage für weitere Bewertungen, das Monitoring und die eventuelle Weiterentwicklung von Beschwerdeverfahren sein. Zudem nimmt sich die Bundesregierung vor, Reformprozesse in internationalen Finanzinstitutionen mit dem Ziel zu begleiten, deren operative Arbeit stärker an Menschenrechten auszurichten.

In der Entwicklungspolitik beinhaltet der NAP zwar auch vorwiegend Prüfaufträgen oder Richtungsvorgaben, ist aber konkreter als in anderen Teilen formuliert und greift wichtige Themen auf: – unter anderem möchte die Bundesregierung auch in Entwicklungs- und Schwellenländern ähnliche Prozesse wie einen NAP fördern, ein breites Engagement zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger_innen auch bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien verstärken etc. Konkrete und überprüfbare Maßnahmen wären auch für diesen Bereich wünschenswert und sollten im Umsetzungsprozess formuliert werden.

Thema 2: Staatliche Schutzpflicht umfasst das öffentliche Beschaffungswesen

In den Anhörungen zum Thema öffentliche Beschaffung war die Bundesregierung aufgefordert worden, die zum damaligen Zeitpunkt in Arbeit befindliche Umsetzung der Vergaberichtlinien an den UN-Leitprinzipien auszurichten - eine Chance, die allerdings nicht genutzt wurde. Im NAP nimmt die Bundesregierung sich nun vor zu prüfen, inwieweit bei einer zukünftigen Überarbeitung der Richtlinien verbindliche Mindeststandards im Bereich Menschenrechte im Vergaberecht festgeschrieben werden können. Es soll ein Stufenplan erarbeitet werden, wie dieses Ziel erreicht werden kann. Dabei gibt es keinen Zeitrahmen für die Umsetzung dieser Maßnahme.

Thema 3: Staatliche Schutzpflicht umfasst alle Formen staatlicher Förderung von Unternehmen

Dort, wo öffentliche Mittel für die Förderung von Unternehmen eingesetzt werden, hat Deutschland eine Verpflichtung, sicherzustellen, dass bei den geförderten Unternehmen keine menschenrechtlichen Risiken bestehen. Im NAP nimmt sich die Bundesregierung vor zu prüfen, inwieweit die in den subventionspolitischen Leitlinien angelegte Nachhaltigkeitsprüfung mit den Anforderungen der UN-Leitprinzipien übereinstimmt und wie Unternehmen, die signifikante Subventionen erhalten, künftig dazu verpflichtet werden können, die Elemente menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht anzuwenden. Generell werden Menschenrechte im Rahmen der Projektprüfung künftig als eigenständiger Punkt berücksichtigt. Die nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze wird gleichzeitig als zentraler Beschwerdemechanismus für Projekte der Außenwirtschaftsförderung eingesetzt.

Thema 4: Staatliche Achtungspflicht und Unternehmen im öffentlichen Eigentum

Mit Blick auf die Unternehmen im öffentlichen Eigentum sieht die Bundesregierung keine Maßnahmen vor und bleibt damit hinter den anderen Umsetzungspläne für die UN-Leitprinzipien im internationalen Vergleich zurück. Mehrere europäische NAPs fordern gerade Unternehmen im öffentlichen Eigentum ausdrücklich zur Beachtung der UN-Leitprinzipien auf und hinterlegen dies mit konkreten Zielen und Maßnahmen; das britische Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels (Modern Slavery Act) stellt z.B. trotz eines generell als schwach empfundenen Nationalen Aktionsplans viel stärkere menschenrechtliche Vorgaben an Unternehmen in öffentlicher Hand.

Dabei tragen Wirtschaftsunternehmen unter staatlicher Kontrolle nach den UN-Leitprinzipien eine besondere Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte. Der NAP verweist lediglich auf den Public Corporate Governance Kodex des Bundes, ein Regelwerk, das sich mit Empfehlungen für eine gute Unternehmensführung an Unternehmen mit mehrheitlicher Beteiligung des Bundes und beschränkt sich auf Schulungen bei Unternehmen mit unmittelbarer Mehrheitsbeteiligung.. Der NAP ist an dieser Stelle einer der schwächsten europäischen Aktionspläne.

2.2 Bestimmungen im Hinblick auf die zweite Säule: Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte für Unternehmen, Herausforderungen in der Unternehmenspraxis

Die zweite Säule der UN-Leitprinzipien beschreibt die Verantwortlichkeiten der Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte. Im Hinblick auf die Verantwortlichkeit von Unternehmen in Liefer- und Wertschöpfungsketten verweist die Bundesregierung im NAP darauf, dass Deutschland sich im Rahmen der G7-Präsidentschaft 2015 als treibende Kraft dafür engagiert hat, ein Kapitel zur Nachhaltigkeit in globalen Lieferketten in die Abschlusserklärung aufzunehmen. Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans unterstützt die Bundesregierung die systematische Aufnahme von Nachhaltigkeitskapiteln in Freihandelsabkommen unter Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen. Die Regierung sieht im NAP vor, dass besonders relevante Risikobranchen und Wertschöpfungsketten für die deutsche Wirtschaft mithilfe einer Studie identifiziert werden sollen. Auf dieser Basis sollen in der Folge im Rahmen entsprechender Multi-Stakeholder-Foren branchenspezifische Handlungsanleitungen und Beispiele guter Praxis erarbeitet werden. Über die Notwendigkeit einer weiteren Studie in diesem Bereich lässt sich diskutieren; der Bundesregierung liegen mindestens seit dem aufwendigen Konsultationsverfahren des NAP-Prozesses bereits Informationen vor. Die Bundesregierung könnte die Informationen aus dem Konsultationsverfahren bereits jetzt nutzen, um Handlungsanleitungen zu erstellen.

Vergleichbar den bereits vorhandenen Brancheninitiativen, wie dem „Bündnis für nachhaltige Textilien“, dem runden Tisch „Menschenrechte im Tourismus“ oder dem „Forum nachhaltiger Kakao“ könnten weitere Brancheninitiativen entstehen. Zudem wird die Bundesregierung den G-7-Gipfel Beschluss zur Einrichtung eines „Vision Zero Funds“ vorantreiben, der bei der ILO angesiedelt ist und dort der Prävention und Verringerung arbeitsbedingter Todesfälle und Arbeitsunfälle in globalen Lieferketten dienen soll.

Während der Teilbereich des NAP zu Lieferketten und Wertschöpfungsketten damit durchaus substanzielle Umsetzungsschritte vorsieht, muss der folgende Teil zu Transparenz und Kommunikation über menschenrechtliche Auswirkung von Unter-

nehmen als einer der schwächeren Teile des NAP bewertet werden. In diesem Teil wird auf die Umsetzung der sogenannten EU-CSR-Richtlinie in deutsches Recht verwiesen, die im September 2016 beschlossen wurde und sich an börsennotierte Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten richtet. Grundsätzlich wäre es möglich gewesen, bei der Umsetzung dieser Richtlinie zu nichtfinanziellen Risiken unternehmerischer Tätigkeit für die Unternehmen auf die Inhalte des NAP Bezug zu nehmen und dafür zu sorgen, dass die Umsetzung der NAP-Bestimmungen darzustellen ist. Eine solche Bezugnahme wurde nicht erreicht, da die Bundesregierung der deutschen Wirtschaft eine "eins zu eins" Umsetzung der EU-Richtlinie zugesagt hatte und damit eine weitergehende Nutzung des Umsetzungsprozesses der Richtlinie politisch ausgeschlossen wurde. Zusätzlich will die Bundesregierung die Einführung einer Gewährleistungsmarke in das deutsche Recht prüfen, mit der unter anderem die Einhaltung bestimmter menschenrechtlicher Standards in Liefer- und Wertschöpfungsketten zertifiziert werden könnte.

Im Hinblick auf die Geschäftstätigkeit deutscher Unternehmen in Konfliktgebieten verweist der NAP auf die Positionierung Deutschlands im Rahmen der EU. Hier setzt sich Deutschland für die verbindliche Regelung von Sorgfaltspflichten ein. Diese sollen verhältnismäßig sein und keine unnötigen bürokratischen Belastungen verursachen.

Bereits in den Anhörungen des NAP-Prozesses war deutlich geworden, dass viele Unternehmen einen großen Unterstützungsbedarf bei der Aufgabe haben, Menschenrechtsthemen sinnvoll in ihre Unternehmenspraxis zu integrieren. Entsprechend enthält der NAP verschiedene Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen.

Die Bundesregierung will die Beratung von Unternehmen durch die deutschen Auslandsvertretungen substanziell verstärken, unter Einbindung der weiteren Akteure der Außenwirtschaftsförderung. In der neu geschaffenen „Agentur für Wirtschaft und Entwicklung“ des BMZ soll ein Helpdesk für Wirtschaft und Menschenrechte eingerichtet werden. Zum zweiten möchte die Bundesregierung auf einer zentralen Website (www.csr-in-deutschland.de) weitere Informationsangebote und Präsentationen guter Erfahrungen von Unternehmen bereitstellen. Schulungen und Dialogangebote des Deutschen Global Compact Netzwerks sollen ebenso wie Unterstützungsangebote der Internationalen Arbeitsorganisation ausgebaut werden. In Zusammenarbeit mit Unternehmensnetzwerken sollen bundesweit verstärkt Praxistage für Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU) veranstaltet werden.

2.3 Bestimmungen im Hinblick auf die dritte Säule: Zugang zu Abhilfe und Wiedergutmachung

Insgesamt bewertet die Bundesregierung die Möglichkeit für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen, deutsche Rechtsschutzmechanismen zu nutzen, als gut. Sie will daher eine mehrsprachige Informationsbroschüre zum Zugang zu Gerichten für Betroffene in Deutschland erarbeiten. Darüber hinaus verweist der NAP auf bestehende Strukturen, wie die Beratungstätigkeit der IRZ-Stiftung und eine im Koalitionsvertrag bereits vorgesehene Hinterbliebenenentschädigung. Außerdem erwähnt sie, dass Sanktionen von Unternehmen für strafrechtlich relevantes Verhalten ausgebaut werden sollen, entsprechend dem Koalitionsvertrag. Eine Informationsbroschüre als einzige Maßnahme, um Hürden zum Zugang zu Recht abzubauen, ist eine Unterschätzung des Ausmaßes des Problems. Opfer von negativen menschenrechtlichen Auswirkungen aus Gaststaaten von Unternehmen haben in den seltensten Fällen die Möglichkeit, in Deutschland Abhilfe zu suchen. Bei der Engagement der Rechtsan-

waltschaft für solche hochkomplexe Fälle, bei Gemeinschaftsklagen, Herausgabe von Beweismaterialien, Aufenthaltsrechtes für Prozessbeteiligte, und Schadensersatz in Strafverfahren bleibt Deutschland immer noch weit hinter vergleichbaren europäischen Ländern zurück. Der NAP befasst sich mit keinem dieser Probleme.

Im Hinblick auf außergerichtliche Beschwerdemechanismen soll die deutsche nationale Kontaktstelle (NKS) für die OECD-Leitsätze als wirkungsvoller außergerichtlicher Beschwerdemechanismus auch zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte genutzt werden können. Sie soll daher neu aufgestellt und gestärkt werden. Anträge auf Außenwirtschaftsförderung von Unternehmen, die die Teilnahme an einem gegen sie gerichteten Beschwerdeverfahren vor der NKS ablehnen, sollen in Zukunft nicht mehr genehmigt werden. Dieser Schritt könnte helfen, in der weiteren Umsetzung des NAP einen funktionierenden außergerichtlichen Beschwerdemechanismus für das Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte zu etablieren.

2.4. Monitoring und Umsetzungsprozess

Der NAP sieht den Einstieg in einen längerfristigen Umsetzungsprozess vor. Zwischen den beteiligten Ministerien soll ein interministerieller Ausschuss eingerichtet werden, der den Umsetzungsprozess steuern und dabei auch erheben soll, inwieweit die Unternehmen der von der Bundesregierung formulierten Erwartung für die Integration menschenrechtlicher Sorgfaltsprüfungen in Unternehmensprozesse entsprechen. Parallel dazu soll das CSR-Forum der Bundesregierung als Multi-Stakeholder-Plattform den Prozess begleiten und Vorschläge für die Umsetzung und den begleitenden Prozess machen können. Das nationale CSR-Forum ist beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales angesiedelt und soll die bisherige Steuerungsgruppe aus dem NAP-Erarbeitungsprozess ersetzen. Aus der Analyse von Branchen und Sektoren, die im Umsetzungsprozess angedacht ist, könnten, so die Bundesregierung, weitere Branchen- oder Sektordialoge entstehen, in denen alle relevanten Beteiligten sich zum Umgang mit Problemen in globalen Wertschöpfungs- und Lieferketten austauschen und forschen sollen. Der Umsetzungsprozess kann unmittelbar nach der Verabschiedung des NAP beginnen. Der NAP sieht implizit eine Überarbeitung bis spätestens 2020 vor. Dies würde es erlauben, die benannten Schwachstellen zu bearbeiten.

3 Bewertung und Ausblick: Umsetzungsprozess und völkerrechtlicher Vertrag

Die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland wurde von Beginn an durch die anderen europäischen und internationalen Partner aufmerksam verfolgt. Die bisher vorgelegten Nationalen Aktionspläne anderer Länder – sie stammen überwiegend aus Europa – können alle nur begrenzt als ambitioniert bezeichnet werden. Die Ankündigung der Bundesregierung auf dem G7-Gipfel auf Schloss Elmau, selbst einen ambitionierten Aktionsplan vorlegen zu wollen, wurde deshalb auch international als deutliches Signal für die UN-Leitprinzipien wahrgenommen, so hat Michael Addo, Mitglied der UN Working Group on Business and Human Rights beim letzten NAP Plenum im Dezember 2015 im BMZ unterstrichen, dass die internationale Gemeinschaft auf den deutschen NAP schaut und dass die weitere Entwicklung im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte auch stark von diesem abhängen wird.

Fünf Jahre nach Verabschiedung der UN-Leitprinzipien steht die globale Diskussion um das Thema Wirtschaft und Menschenrechte an einem kritischen Wendepunkt, insbesondere vor dem Hintergrund des Beschlusses der UN-Menschenrechtsrat 2014, eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zur Erstellung eines verbindlichen Abkommens zu diesem Thema einzusetzen.⁴ Es wäre eigentlich die Aufgabe des deutschen und der auch für Ende 2016 erwarteten US-amerikanischen und italienischen NAPs, der Welt zu zeigen, dass sich die G7-Mitgliedstaaten zur schnellen, wirksamen Umsetzung der UN-Leitprinzipien verpflichtet haben, damit die Leitprinzipien als internationaler Konsenspunkt weiterhin den Rahmen für die globale Diskussion bilden.

3.1 Gesamtbewertung

Der vorliegende NAP wird diesem Anspruch allerdings nur in einigen Teilbereichen gerecht. Überzeugend ist die Formulierung der Erwartung an alle deutschen Unternehmen, eine menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung in den kommenden Jahren in ihren Unternehmensprozessen zu verankern. Die Zielmarke für die vorgeschlagene Messung des Fortschritts bis 2020 (50 Prozent aller Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern) ist ambitioniert; die Zahnlosigkeit dieses Ziels jedoch nicht.

Gut ist auch das Anliegen, relevante Branchen und Sektoren zu identifizieren, in denen weiterführende Multi-Stakeholder-Foren etabliert werden können, um die branchen- und sektorspezifische Umsetzung der UN-Leitprinzipien voranbringen zu können. Die vorgesehene Aufwertung der nationalen Kontaktstelle (NKS) zu einem außergerichtlichen Beschwerdemechanismus für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien ist an sich lobenswert, wird sich - angesichts der bisherigen zivilgesellschaftlichen Kritik an der Arbeit der NKS – aber in der Praxis bewähren müssen.

Gleichzeitig enthält der NAP gravierende Schwachpunkte: Die Behandlung von Inlandsthemen – also die Umsetzung der eigenen Schutzpflicht in allen Wirtschaftsbereichen in Deutschland durch umfassende und wirkungsvolle Kontrollen, Beratung gefährdeter oder benachteiligter Betroffenenengruppen, insbesondere im Bereich der Beschäftigung von Personen ohne Papiere – existiert bisher kaum und sollte im weiteren Prozess der Umsetzung des NAP erheblich berücksichtigt werden.

Bedauernd und nicht nachzuvollziehen ist es, dass alle weitergehenden Verpflichtungen von Unternehmen in öffentlichem Eigentum fehlen. Hier ist der deutsche NAP deutlich schwächer als andere europäischen Nationalen Aktionspläne, wie zum Beispiel die von Finnland und Schweden.

Im Hinblick auf den Zugang von Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen zum deutschen Rechtssystem sind keine Veränderungen geplant. Die in den Anhörungen beschriebenen Zugangsprobleme werden nicht angemessen aufgegriffen. Dieses Thema sollte im weiteren Umsetzungsprozess des NAP noch einmal überprüft werden.

Die Aufforderung zur Berichterstattung und Kommunikation durch Unternehmen (Informationen bereithalten) ist nicht besonders weitreichend, entspricht aber dem Vorgehen anderer europäischer Länder. Im weiteren Umsetzungsprozess müssen Erfahrungen zusammengetragen werden, wie aufwändig die Integration der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung in Unternehmensprozesse ist und wie am besten über die Ergebnisse berichtet werden kann. Vom Nationalen Aktionsplan wird eine große Zahl

⁴ Beschluss A/HRC/RES/26/9 vom 14.07.2014.

von Unternehmen betroffen sein, die bislang kaum oder erst seit Kurzem über Nachhaltigkeits- und/oder Menschenrechtsthemen berichtet haben. Der weiteren Ausgestaltung der Berichterstattung kommt deshalb eine große Bedeutung zu.

Insgesamt legt die Bundesregierung mit dem NAP einen Plan vor, der in einigen Bereichen Ziele hat, die über die anderen Aktionspläne in Europa hinausgehen. Der deutsche NAP entspricht jedoch kaum der angekündigten Zielsetzung beim G7 Gipfel – als „ambitioniert“ kann man ihn nicht beschreiben. Es fehlt der politische Wille, die Umsetzung der UN-Leitprinzipien voranzutreiben, allgemein verbindliche Vorgaben dafür zu formulieren und damit Unternehmen, die sich positiv für die Umsetzung einsetzen, durch Schaffung eines „level playing field“ zu unterstützen.

Mit dem deutschen Nationalen Aktionsplan wird ein Prozess zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien in Deutschland in Gang gesetzt, der sehr viele Unternehmen einlädt und auffordert, das Thema ernst zu nehmen, vorhandene und neue Unterstützungsangebote zu nutzen und in entsprechenden Kontexten - wie dem CSR-Forum oder vorhandenen und neuen Brancheninitiativen - an einer Lösung vorhandener Probleme zu arbeiten. Mittel- und langfristig wird die Qualität des Nationalen Aktionsplans auch daran zu messen sein, wie engagiert dieser Umsetzungsprozess von der Bundesregierung, aber auch von allen anderen beteiligten Stakeholdern vorangetrieben werden wird. Die Defizite im vorliegenden NAP sollten in den kommenden Jahren in dem Umsetzungsprozess ausgeglichen werden.

3.2 Zukunft der Diskussion in Deutschland und weltweit

Die UN-Leitprinzipien haben die Debatten um Wirtschaft und Menschenrechte global maßgeblich geprägt. Die Globalisierung während der letzten drei Jahrzehnte und die gleichzeitige Verringerung nationalstaatlicher Steuerungskapazitäten haben erfordert, die Verantwortlichkeiten von wirtschaftlichen Akteuren präzise zu benennen und diese auf die Achtung menschenrechtlicher Standards in ihrem alltäglichen Handeln zu verpflichten. Das internationale Wirtschaftsrecht hält zwar Durchsetzungsinstrumente bereit, wie etwa im Handels- und Investitionsrecht, die es Unternehmen erlauben, Staaten gerichtlich oder auch in außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahren herauszufordern. Für die Durchsetzung von Menschenrechten, Kernarbeitsnormen und anderen Nachhaltigkeitsanliegen durch Betroffene fehlt jedoch nach wie vor eine vergleichbare Rechtsdurchsetzung. Nationale Aktionspläne können dieses Ungleichgewicht nicht global beenden, sie könnten es aber auf der nationalen Ebene. Diese Chance wird im vorliegenden NAP nicht genutzt, er bringt vor allem die gesellschaftliche Erwartung an Unternehmen zum Ausdruck, diese Themen und Anliegen gleichwertig zu behandeln.

Nachdem der Prozess um die Erstellung des NAP viel Aufmerksamkeit und Ressourcen innerhalb Deutschlands gebunden hat, wird es nach der Verabschiedung eine Herausforderung sein, die Konzentriertheit der Bemühungen im Feld Wirtschaft und Menschenrechte aufrecht zu halten und zu kanalisieren. Hier wird es Bedarf an Forschung und Austausch geben. Denkbar ist es, dass einige Handlungsfelder in dem sehr breiten Feld „Wirtschaft und Menschenrechte“ eine Eigendynamik entwickeln und neue Prozesse anstoßen. Diese Herausforderung ist auch eine Chance zu gestalten und Schwerpunkte zu setzen.

Dem deutschen NAP kommt hohe Relevanz in der Zerreißprobe des gesamten UN-Prozesses zu. Nach etlichen eher schwachen NAPs wurde international stark auf

Deutschland gesetzt. Es ist nun davon auszugehen, dass nach diesem Ergebnis des deutschen NAP-Prozesses die internationale Zivilgesellschaft verstärkt auf den Prozess der Erarbeitung eines verbindlichen Instruments in der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zu einem verbindlichen Abkommen setzt. Hier sollte sich die Bundesregierung früh in den Prozess begeben.

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

ANSPRECHPARTNER:

Michael Windfuhr, stellvertretender Direktor
windfuhr@institut-fuer-menschenrechte.de

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2016

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status).

Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.