

National Baseline Assessment: Beitrag zur Fortschreibung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte

Wündsich, Melanie; Windfuhr, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wündsich, M., & Windfuhr, M. (2022). *National Baseline Assessment: Beitrag zur Fortschreibung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte*. (Analyse / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-81395-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Analyse

National Baseline Assessment

Beitrag zur Fortschreibung des Nationalen
Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte

Melanie Wüdsch | Michael Windfuhr



Das Institut

Das Deutsche **Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). 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-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Die Autor*innen

Melanie Wündsch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Deutschen Instituts für Menschenrechte und arbeitet zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte. Sie studierte Politikwissenschaften sowie Menschenrechte und Demokratisierung in Heidelberg, Singapur, Venedig und Montpellier. Anschließend arbeitete sie als Referentin für Menschenrechte im Auswärtigen Amt.

Michael Windfuhr ist seit 2011 Stellvertretender Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Seit 2016 ist er Mitglied im UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und seit 2017 Vorsitzender der AG Wirtschaft und Menschenrechte, der Multi-Stakeholder Plattform des CSR-Forums der Bundesregierung zur Umsetzung des Themas Wirtschaft und Menschenrechte. Zuvor arbeitete er u.a. als Leiter des Teams Menschenrechte bei Brot für die Welt und war in verschiedenen Funktionen bei FIAN International tätig. Michael Windfuhr studierte Politikwissenschaft, Germanistik, Geografie und Philosophie in Heidelberg.

Die vorliegende Analyse gibt die Auffassung des Deutschen Instituts für Menschenrechte wieder.



Analyse

National Baseline Assessment

Beitrag zur Fortschreibung des Nationalen
Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte

Melanie Wündsch | Michael Windfuhr

Vorwort des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Die Achtung von Menschenrechten entlang globaler Liefer- und Wertschöpfungsketten ist eine fortwährende Aufgabe. Rahmenbedingungen können sich schnell ändern, wie es zuletzt die pandemiebedingten Unterbrechungen globaler Lieferketten und handelspolitischen Auswirkungen des von Putin geführten Angriffskriegs in der Ukraine verdeutlichen.

Deutschland hat sich mit der Annahme des ersten Nationalen Aktionsplans 2016-2020 (NAP) zu den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte bekannt und sich ihrer Umsetzung angenommen. Wichtige Schritte zur Bewusstseinschärfung und zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes wurden unternommen, Unternehmen haben sich intensiv mit dem Thema auseinandergesetzt und Veränderungen begonnen. Das vorliegende National Baseline Assessment (NBA) zeigt auf, wo sich Deutschland im Umsetzungsprozess befindet, welche weiteren Schritte für die Fortschreibung des NAP-Prozesses menschenrechtlich sinnvoll wären und welche neuen Herausforderungen aufgrund ihrer großen Schnittmenge mit den UN-Leitprinzipien darüber hinaus von der Bundesregierung in den Blick genommen werden sollten.

NBAs sind ein wichtiger Bestandteil des Erarbeitungsprozesses von NAPs. Sie bewerten den aktuellen Stand der Umsetzung der UN-Leitprinzipien und analysieren dafür die rechtlichen und politischen Umsetzungslücken. NBAs können so eine Grundlage für die Formulierung und Priorisierung von Maßnahmen in einem NAP sein.

Das Auswärtige Amt hat das Deutsche Institut für Menschenrechte im Sommer 2021 mit der Erstellung des vorliegenden NBAs beauftragt. Im Zuge des Erstellungsprozesses haben Vertreter*innen aus Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften und

Zivilgesellschaft ihre Perspektiven und Expertisen eingebracht. Aufbauend auf ihren Beiträgen formuliert das Institut im vorliegenden NBA Empfehlungen, die sie der Bundesregierung zur Erstellung eines neuen NAPs an die Hand gibt.

Aus Sicht des Instituts sollte die Bundesregierung die Fortschreibung des NAP für die Formulierung einer ambitionierten Strategie zur Agenda „Wirtschaft und Menschenrechte“ nutzen. Diese Strategie sollte der dynamischen Entwicklung der vergangenen Dekade seit Verabschiedung der UN-Leitprinzipien angemessen Rechnung tragen und die relevanten nationalen, europäischen und weltweiten Prozesse sinnvoll und kohärent miteinander verknüpfen. Insbesondere sollte der NAP die in der Roadmap UNGPs 10+ formulierten Erwartungen der internationalen Expert*innen adressieren und mindestens die Selbstverpflichtungen aus dem Koalitionsvertrag vollumfänglich umsetzen.

Neben der effektiven Umsetzungsbegleitung des am 1. Januar 2023 in Kraft tretenden Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes sollten Maßnahmen in der ersten und dritten Säule der UN-Leitprinzipien verstärkt werden. Für eine kohärente Ausrichtung an der Agenda 2030 und ihren Nachhaltigkeitszielen sollte die Bundesregierung neben menschenrechtlichen auch umweltbezogene Sorgfaltspflichten in den Blick nehmen.

Das vorliegende NBA empfiehlt somit Leitlinien für die in einem neuen NAP zu formulierende Strategie der Bundesregierung, mit der sie an bereits erreichte Umsetzungserfolge anknüpfen und sie zeitgemäß ausbauen kann.

Michael Windfuhr

Stellvertretender Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Vorwort des Auswärtigen Amtes

2016 wurde der erste Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen veröffentlicht. Der NAP war ein Meilenstein. Er markierte zunehmende Verantwortung von Wirtschaft und Verbraucher gegenüber den sozialen und menschenrechtlichen Bedingungen der Beteiligten in Lieferketten für Produkte, die auf dem deutschen und europäischen Markt verkauft werden.

In den sechs Jahren seit dieser Veröffentlichung hat es auf dem Gebiet Wirtschaft und Menschenrechte wesentliche Entwicklungen in der nationalen und internationalen Debatte zu Sorgfaltspflichten in Lieferketten gegeben. Gleichzeitig konnten wichtige Erfahrungen gesammelt werden, darunter die Erkenntnis, dass freiwillige Maßnahmen allein nicht ausreichen, um unternehmerische Sorgfaltspflichten im gewünschten Maße durchzusetzen. Die Bundesregierung hat daher das Lieferketten-sorgfaltspflichtengesetz (LkSG) auf den Weg gebracht, das vom Bundestag im Juni 2021 verabschiedet wurde und am 1.1.2023 in Kraft tritt.

Mit dem LkSG verschiebt sich die Balance im „smart mix“ freiwilliger und verpflichtender Maßnahmen deutlich hin zu verbindlichen Verpflichtungen für Unternehmen. Dies entspricht einem weltweiten Trend: Auch in anderen Staaten wurden entsprechende Gesetze verabschiedet oder diskutiert. Vor allem soll künftig auf EU-Ebene eine Richtlinie zu Sorgfaltspflichten vergleichbare Wettbewerbsbedingungen innerhalb Europas schaffen.

Aber auch unabhängig vom LkSG macht die Weiterentwicklung der Debatte um die Nachhaltigkeit unseres Wirtschaftsmodells eine Neuauflage des

NAP notwendig. Die Bedeutung von Klima- und Umweltschutz sowie der Geschlechtergerechtigkeit hat weiter zugenommen. Die COVID-19-Pandemie und der Angriff Russlands auf die Ukraine haben allein in ihren wirtschaftlichen Auswirkungen den hohen Stellenwert von Lieferketten für internationale Handelsströme noch einmal verdeutlicht. Die Digitalisierung aller Lebensbereiche ist weiter fortgeschritten, einschließlich neuer Risiken für die Menschenrechte. Bereits bei Verabschiedung der VN-Leitprinzipien war klar, dass eine Umsetzung der VN-Leitprinzipien sich an sich verändernde Rahmenbedingungen anpassen muss. Die VN-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechte empfahl daher einen begrenzten Zeithorizont von 4–5 Jahren für die Nationalen Aktionspläne. Vor einer Überarbeitung sollte eine unabhängige Institution – in der Regel die jeweilige Nationale Menschenrechtsinstitution – in einem National Baseline Assessment Bilanz ziehen.

Diesen VN-Empfehlungen folgend hat das Auswärtige Amt im Oktober 2021 das Deutsche Institut für Menschenrechte damit beauftragt, das vorliegende NBA zu erstellen. Auf seiner Grundlage wird der NAP Wirtschaft und Menschenrechte überarbeitet. Wir danken dem Institut sehr für die sorgfältige Arbeit, mit der unter Berücksichtigung von VN-Dokumenten, eigenen Erkenntnissen und Stakeholder-Beteiligungen eine unabhängige Empfehlungsgrundlage zur Erarbeitung eines kohärenten NAP geschaffen wurde.

Wolfgang Bindseil

Leiter des Referats 401, Wirtschaft und Menschenrechte, Auswärtiges Amt

Inhalt

1	Einleitung	10
----------	-------------------	-----------

2	Umsetzungslücken und Erwartungen	12
----------	---	-----------

2.1	Grundsätzliche Anliegen der Stakeholder	12
	Grundsätzliche Stakeholder-Anliegen	13
2.2	Säule 1: Die staatliche Schutzpflicht	15
	Stakeholder-Anliegen zu Säule 1	16
2.3	Säule 2: Herausforderungen in der Unternehmenspraxis	26
	Stakeholder-Anliegen zu Säule 2	26
2.4	Säule 3: Zugang zu Abhilfe und Wiedergutmachung gewährleisten	32
	Stakeholder-Anliegen zu Säule 3	33
2.5	Resümee: Zentrale Anliegen der Stakeholder	38

3	Empfehlungen des Instituts für den NAP 2	40
----------	---	-----------

3.1	Kontextbedingungen und aktuelle Herausforderungen	40
3.2	Aufnahme von Empfehlungen der Stakeholder	43
3.3	Zusammenfassung der Tabelle zu Empfehlungen	45
3.4	Zusammenstellung der Empfehlungen des Instituts	47

Zusammenfassung

Zur Initiierung des Fortschreibungsprozesses des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) hat das Auswärtige Amt das Deutsche Institut für Menschenrechte mit einer Bestandsaufnahme in Form eines National Baseline Assessments (NBA) beauftragt. Zentrale Aufgabe des NBAs ist es, zurückzublicken und einzuschätzen, inwieweit die bisherigen NAP-Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte geführt haben und wo es Defizite bei der Umsetzung gibt, die erneut adressiert werden sollten. Gleichzeitig soll identifiziert werden, welche neueren Entwicklungen für das Thema Wirtschaft und Menschenrechte in den letzten Jahren hinzugekommen sind und aufgegriffen werden sollten.

Für diesen Rückblick hat das Institut verschiedene Dokumente ausgewertet: Es hat die wesentlichen Forderungen und Erwartungen der verschiedenen Expert*innen und Interessengruppen aus den Anhörungsprotokollen der Konsultationen herausgearbeitet, die 2015 bei der Erarbeitung des ersten NAPs durchgeführt wurden. Die so identifizierten Forderungen und Bedarfe wurden mit den Maßnahmen abgeglichen, die die Bundesregierung im NAP als Arbeitsaufträge formuliert hatte. In einem weiteren Schritt wurde der Statusbericht der

Bundesregierung von 2021 herangezogen, um abzugleichen, inwieweit die NAP-Maßnahmen von der Bundesregierung umgesetzt wurden. Durch dieses Nebeneinanderlegen der zentralen Arbeitsdokumente sollte ermittelt werden, inwieweit die 2015 identifizierten Bedarfe in den NAP-Prozess aufgenommen und tatsächlich angegangen wurden. Diesen Abgleich hat das Institut mit einem kodierten Auswertungsverfahren mithilfe des Programms MaxQDA durchgeführt.

Darüber hinaus führte das Institut zwischen Ende November 2021 und Mitte Januar 2022 Gespräche mit allen Stakeholdergruppen, in denen diese aus ihrer Sicht die Wahrnehmung von Umsetzungsdefiziten formulieren und Anliegen für die Fortschreibung des NAPs platzieren konnten.

Auf Basis der geführten Gespräche und ausgewerteten Dokumente formuliert das Institut Empfehlungen für die Fortschreibung des NAPs entlang der drei Säulen der UN-Leitprinzipien. Auf Wunsch des Auswärtigen Amtes werden die Empfehlungen in diesem Teil ergänzt, um die relevanten Inhalte des Koalitionsvertrages und der Roadmap UNGP 10+ der UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte¹ für die Ausgestaltung der zweiten Dekade der Umsetzung der UN-Leitprinzipien.

¹ UN-Working Group Business and Human Rights(2021): Guiding Principles on Business and Human Rights at 10: Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, Geneva 2021, UN-Doc A/HRC/47/39; <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/UNGPs10/Stocktaking-reader-friendly.pdf> (abgerufen am 10.06.2022).

1 Einleitung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) wurde 2021 vom Auswärtigen Amt beauftragt, ein National Baseline Assessment (NBA) für die Fortschreibung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) zu erstellen und damit verbunden Vorschläge für die Ausgestaltung der Fortschreibung des NAPs zu entwickeln. Der erste NAP war am 21. Dezember 2016 von der Bundesregierung vorgelegt worden. Damit kam die Bundesregierung der Forderung der UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte und der EU-Kommission nach, einen für Deutschland gültigen Umsetzungsplan für die 2011 vom Menschenrechtsrat verabschiedeten UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP) zu entwickeln. In diesem ersten NAP erläuterte die Bundesregierung, wie sie ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung im Rahmen wirtschaftlicher Aktivitäten nachkommen will und was sie von deutschen Unternehmen hinsichtlich ihrer menschenrechtlichen Achtungsverantwortung erwartet.

Der erste NAP setzte vorrangig auf freiwillige Maßnahmen für Unternehmen. Darüber hinaus wurde vereinbart, in einem Monitoring-Verfahren zu überprüfen, ob diese freiwilligen Maßnahmen für eine Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfalt durch Unternehmen ausreichen. Laut der Zielvorgabe im NAP sollten mindestens 50 Prozent aller Unternehmen in Deutschland mit mehr als 500 Mitarbeitenden bis 2020 die Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht in ihre Unternehmensprozesse integriert haben. Die Ergebnisse der Erhebungen 2019 und 2020 ergaben allerdings, dass die tatsächlichen Zahlen deutlich niedriger waren. In Folge wurde ein Gesetz für Sorgfalt in den Lieferketten erarbeitet und 2021 verabschiedet, das Lieferkettensorgfaltspflichten-gesetz (LkSG).

Als weitere wichtige NAP-Maßnahmen wurde eine Studie zur Identifizierung von besonders relevanten Risikobereichen der deutschen Wirtschaft durchgeführt und ausgewertet sowie ein erster Branchendialog mit der Automobilindustrie begonnen, an dem die verschiedenen Stakeholder beteiligt sind.

Gleichzeitig hat die Bundesregierung bekräftigt, den NAP über 2021 hinaus fortzuschreiben, eine Zielsetzung, die im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung 2021 bekräftigt wurde.

In der ersten Umsetzungsphase des NAPs standen vor allem die Verantwortlichkeiten der Unternehmen im Fokus. Die UN-Leitprinzipien sehen mit ihrer drei-Säulen-Struktur aber auch zahlreiche staatliche Aufgaben vor – nämlich zur Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands (Säule 1) inklusive der Schaffung wirkungsvoller Möglichkeiten der Einforderung der Menschenrechte in gerichtlichen Verfahren und vor staatlichen außergerichtlichen Beschwerdemechanismen (Säule 3).

Der erste deutsche NAP wurde unter Federführung des Auswärtigen Amtes erarbeitet. In einer Konsultationsphase (2014–2015) beteiligte sich eine Steuerungsgruppe aus allen relevanten gesellschaftlichen Gruppen an dem Erarbeitungsprozess. Diese Steuerungsgruppe bestand aus sechs Bundesministerien, Vertreter*innen der Dachverbände von Nichtregierungsorganisationen und Wirtschaftsverbänden sowie dem Deutschen Gewerkschaftsbund. Das DIMR war zusammen mit dem Unternehmensnetzwerk *econsense* am Erarbeitungsprozess des NAPs beratend beteiligt. Im Frühjahr 2015 fertigte es für die Steuerungsgruppe eine Status-quo-Analyse an, das erste NBA.² Dieses präsentierte den Umsetzungsstand der UN-Leitprinzipien in Deutschland für die

² National Baseline Assessment: Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte (abgerufen am 2.6.2022).

Steuerungsgruppe, benannte Defizite und formulierte Prüfaufträge. Rund um das NBA gab es eine öffentliche Debatte.³

Die Fortschreibung des NAPs soll im Jahr 2022 erfolgen. Zur Initiierung des Prozesses und einer ebenfalls lebendigen Debatte der Bundesregierung mit den Stakeholdern hat das Auswärtige Amt deshalb das DIMR erneut mit einer Bestandsaufnahme in Form eines NBAs beauftragt. Zentrale Aufgabe des NBAs ist es zurückzublicken und einzuschätzen, inwieweit die bisherigen NAP-Maßnahmen zur UNLP-Umsetzung geführt haben und wo es Defizite bei der Umsetzung gibt, die erneut adressiert werden sollten. Gleichzeitig soll identifiziert werden, welche neueren Entwicklungen für das Thema Wirtschaft und Menschenrechte in den letzten Jahren hinzugekommen sind und aufgegriffen werden sollten.

Für diesen Rückblick hat das DIMR verschiedene Dokumente ausgewertet: Es hat zunächst die Anhörungsprotokolle der Konsultationsanhörungen ausgewertet, die 2015 bei der Erarbeitung des ersten NAPs durchgeführt wurden. Dies entsprach dem gemeinsamen Wunsch aller Stakeholder der AG Wirtschaft und Menschenrechte, da ein vergleichbar ressourcen- und zeitintensiver Konsultationsprozess wie 2015 für nicht nötig befunden wurde. Stattdessen wurde es als ausreichend angesehen, die alten Konsultationen auf Umsetzungsdefizite hin auszuwerten und zu prüfen, welche relevanten Anregungen von 2015 im ersten NAP nicht aufgegriffen oder umgesetzt werden konnten. Dies hat das DIMR mit einem kodierten Auswertungsverfahren mithilfe des Programms MaxQDA durchgeführt. Die Auswertung findet sich auf der Website des Instituts.⁴ Weiterhin führte das Institut zwischen Ende November 2021 und Mitte Januar 2022 Gespräche mit allen Stakeholdergruppen, in denen diese aus ihrer Sicht die Wahrnehmung von Umsetzungsdefiziten formulieren und Anliegen für die Fortschreibung des NAPs platzieren konnten.

Zentrales Anliegen für die Fortschreibung des NAPs muss es sein, den Fokus auf die Verbesserung der Lebensumstände von Menschen entlang der Lieferketten zu richten und dies als wichtigste Zielsetzung zu definieren. Die UN-Leitprinzipien wurden entwickelt, um Schädigungen von Menschen entlang globaler Lieferketten möglichst zu vermeiden und im Falle von eingetretenen Schädigungen und Menschenrechtsverletzungen sicherzustellen, dass diesen nachgegangen wird und sie im Sinne einer Wiedergutmachung kompensiert werden. Die Maßnahmen des NAPs sollten deshalb so ausgestaltet werden, dass dort, wo es möglich und nötig ist, die Perspektive von Betroffenen mit einbezogen wird. Dies gilt für alle NAP-Maßnahmen, sowohl die im Rahmen der staatlichen Schutzpflicht als auch die an Unternehmen gerichteten Maßnahmen im Rahmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfalt, bis hin zum Design und der Umsetzung von Beschwerdeinstrumenten und von Maßnahmen zur Wiedergutmachung.

Im vorliegenden NBA werden im zweiten Teil zunächst die Anliegen der Stakeholder und die Auswertung der Konsultationen und der Dokumente dargestellt. Dabei handelt es sich um eine Auflistung aller bestehenden Positionen und Forderungen, zu denen es aber keine Einigkeit der Stakeholder-Gruppen gibt und zu denen auch keine Absprachen oder Verhandlungen zwischen den Stakeholder-Gruppen vorliegen. Durch farbliche Hervorhebungen werden die Aussagen den jeweiligen Stakeholder-Gruppen zugeordnet (**grün: Wirtschaft; blau: IMA-Ressorts; gelb: Zivilgesellschaft; orange: Gewerkschaften**).

Im dritten Teil werden die daraus abgeleiteten Empfehlungen des DIMR für die Erarbeitung der Fortschreibung des NAPs formuliert. Auf Wunsch des Auswärtigen Amtes werden die Empfehlungen in diesem Teil ergänzt um die relevanten Inhalte des Koalitionsvertrages und der Roadmap UNGP 10+ der UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte⁵ für die Ausgestaltung der zweiten Dekade der Umsetzung der UN-Leitprinzipien.

³ Die Wirtschaftsverbände veröffentlichten eine Stellungnahme, in der sie die beschriebenen Umsetzungsdefizite als zu umfangreich und den Status der Umsetzung in Deutschland positiver bewerteten.

⁴ Abrufbar auf <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/nba-datenanhang>

⁵ UN-Working Group Business and Human Rights: Guiding Principles on Business and Human Rights at 10: Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, Geneva 2021, UN-Doc A/HRC/47/39; <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/UNGPs10/Stocktaking-reader-friendly.pdf> (abgerufen am 10.06.2022).

2 Umsetzungslücken und Erwartungen

Die Fortsetzung des NAPs folgt nach Empfehlungen aller Beteiligten der Säulenstruktur der UN-Leitprinzipien. Diese Grundstruktur ist nach wie vor eine überzeugende Gliederung. Sie erlaubt es klar abzugrenzen, was die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten sind und was die Verantwortlichkeiten von Unternehmen. Die Beibehaltung der Grundstruktur macht es einfacher bei einer Fortschreibung des NAPs die noch offenen oder nur teilweise erledigten Aufgaben zu dokumentieren und weiter zu verfolgen. Zu Beginn werden die grundsätzlichen Anliegen der Stakeholder zur Struktur des NAP und zum Prozess separat zusammengefasst.

Im Folgenden fassen wir zunächst wesentliche Ergebnisse in einem Text zusammen. Danach werden die Ergebnisse in einer detaillierten Tabelle dargestellt.

2.1 Grundsätzliche Anliegen der Stakeholder

Die grundsätzlichen Anliegen der Stakeholder sind im Folgenden in drei Teilbereiche gegliedert: die Erwartungen an die NAP-Struktur, an die NAP-Themen und an den weiteren NAP-Prozess. Bezüglich der NAP-Struktur besteht Einigkeit über die Sinnhaftigkeit einer engen Ausrichtung an der drei-Säulen-Struktur der UN-Leitprinzipien. Aus diesem Grund folgen wir auch im hier vorliegenden NBA eben dieser Strukturvorgabe. Darüber hinaus wird angeregt, NAP-Maßnahmen so zu formulieren, dass ihre Umsetzung messbar gemacht werden kann. Drittens besteht grundsätzlich Einigkeit, dass ein NAP in erster Linie ein selbstverpflichtendes Instrument der Bundesregierung sei und als solches mit einer klaren Verantwortungsabgrenzung gegenüber der Wirtschaft erstellt werden solle.

In Bezug auf die NAP-Themen empfehlen einige Stakeholder eine Orientierung an der Schwer-

punktsetzung der UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte für die nächste Dekade, so wie in der Roadmap UNGP 10+ festgehalten. Auch die im Koalitionsvertrag festgeschriebenen Ziele sollten in keinem Fall unterschritten werden. Des Weiteren sollten nachgelagerte Wertschöpfungsketten und menschenrechtlich besonders herausfordernde Transitionsthemen wie Digitalisierung und Klimaschutzmaßnahmen stärker beleuchtet werden. Ein zentrales Anliegen verschiedener Stakeholder ist es, das Politikfeld kohärent zu gestalten – sowohl mit Blick auf anstehende Prozesse der Politikformulierung (zum Beispiel EU-Gesetzgebungsprozesse, internationale Verhandlungen), als auch bezogen auf Standards (zum Beispiel Berichtsstandards) und auf die Bearbeitung von Themen (Umwelt, Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit, Finanzwirtschaft). Auch wenn im Stakeholder-Kreis Einigkeit darüber besteht, dass auch ein fortgeschriebener NAP der Umsetzung der UN-Leitprinzipien dienen sollte, gibt es unterschiedliche Ansichten bezüglich der Themenbreite, die durch den NAP zusätzlich abgedeckt werden sollte. Dies spiegelt sich insbesondere in der Frage wider, ob ein NAP auch die Themenbereiche Korruptionsbekämpfung und umweltbezogene Sorgfaltspflichten verstärkt aufgreifen sollte oder nicht.

Mit Blick auf den weiteren NAP-Prozess wurde ein weiteres Anliegen deutlich hervorgehoben. Der Prozess solle nicht verkennen, wie hoch der Aufwand zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien bereits heute für eine Vielzahl deutscher Unternehmen sei und wie viele Anstrengungen und Ressourcen dafür gebraucht würden. Dieser Aufwand werde mit dem Inkrafttreten des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) und dem Abschluss weiterer EU-Gesetzgebungsprozesse steigen und stelle Unternehmen vor einen nicht zu unterschätzenden Kraftakt. Daher sei es angezeigt, auch den NAP-Prozess als „lernendes System“ zu begreifen und Unternehmen ausreichend Zeit für die Umsetzung zu geben, das heißt Umsetzungserfahrungen zu

sammeln, diese zu evaluieren und die so gewonnenen Erkenntnisse zurück in den Prozess zu speisen.

Nachfolgend sind die hier beschriebenen und weiteren Anliegen im Detail tabellarisch aufgeführt.

Grundsätzliche Stakeholder-Anliegen

Thema	Was soll bis wann getan werden
Erwartungen an NAP-Struktur	<p data-bbox="582 459 1141 492">Input aus Stakeholder-Konsultationen 2021</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="598 515 1308 582">– Der Folge-NAP solle sich stärker an der 3-Säulen-Struktur UNLP orientieren als der erste NAP <li data-bbox="598 593 1340 784">– NAP brauche klare Maßnahmen inkl. Indikatoren zur Umsetzungsmessung <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="638 672 1340 784">▶ NAP solle wirksam sein und sich daran messen, ob Maßnahmen zu einer Verbesserung der Menschenrechtsslage in Partnerländern beitragen (kein „box-ticking“) <li data-bbox="638 795 1316 862">▶ Aufarbeitung der Wirksamkeitskontrolle sei wichtig – zu erarbeiten: wie könne „wirksam“ gemessen werden? <li data-bbox="598 873 1332 985">– NAP v. a. Instrument zu Selbstverpflichtungen für Regierung <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="638 918 1332 985">▶ Verantwortungsabgrenzungen gegenüber der Wirtschaft hervorheben
Erwartungen an NAP-Themen	<p data-bbox="582 1019 1141 1052">Input aus Stakeholder-Konsultationen 2021</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="598 1075 1380 1500">– Zwei zentrale Dokumente für NAP-Themensetzung heranziehen: <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="638 1120 1364 1422">▶ Roadmap UNGP 10+: u. a.. Finanzsektor (sicherstellen, dass Finanzierungen nicht Menschenrechtsverletzungen fördern), Geschlechtergerechtigkeit (insb. Rolle von Frauen bzgl. Verhinderung von Kinderarbeit, Arbeitsbedingungen in frauendominierten Sektoren, geschlechtersensible Analysen und Maßnahmen), Digitalisierung mit Risiken für Menschenrechte (z. B. Bias durch Algorithmen, Privacy, Datenmissbrauch, Zugänglichkeit/Digital Divide) <li data-bbox="638 1433 1268 1500">▶ Koalitionsvertrag (insbesondere für die erste Säule relevant) <li data-bbox="598 1512 1364 1657">– Bislang sei es im NAP/LkSG v. a. um Upstream-Lieferketten und zu wenig um die Verwendung von (z. B. Dual Use-) Gütern gegangen (z. B. Auswirkung von Staudämmen; Überwachungstechnologien) <li data-bbox="598 1668 1372 1926">– Im NAP sollten Überschneidungen mit der Nachhaltigkeitspolitik der Bundesregierung transparent gemacht und das Zusammenspiel thematisiert werden; dazu müsste u. a. die Frage gestellt werden, welchen Beitrag der NAP zur fristgerechten Erreichung der nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030 leisten soll und wie er sich zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verhält <li data-bbox="598 1937 1268 2004">– Inlandsbezug: NAP solle nationale Themen mit klarem menschenrechtlichen Bezug aufgreifen

Erwartungen an NAP-Themen

- Kohärenz-Kapitel: es sei eine wichtige NAP-Aufgabe, Kohärenz als Zielsetzung zu verankern
 - ▶ EU-Ebene (v. a. wenn Corporate Sustainability Due Diligence-Richtlinie und EU-NAP bzw. EU-Framework vorliegen)
 - ▶ Kohärenz der verschiedenen internationalen Standards im NAP reflektieren (OECD-Leitsätze, ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, UNLP; wobei wichtigster Ansatz weiterhin die Umsetzung der UNLPs sei)
 - ▶ Gremien der Bundesregierung sollten Zusammenarbeit intensivieren
 - ▶ Kohärenz der Themen (Menschenrechte, Umwelt, Klimaschutz, sowie eng damit verknüpft auch Anti-Korruption)
- Transformationsbranchen und Transitionsthemen sehr wichtig (Digitalisierung, Klimaschutz bzw. wie der Umbau der Wirtschaft zu nachhaltigem Wirtschaften richtig gestaltet werde)
- Sport und Menschenrechte, insbesondere Sportgroßereignisse, aufgreifen
- Wachsende Schnittmengen von Umwelt und Menschenrechten: Umweltbezogene Sorgfaltspflichten - insbesondere Biodiversität, Ökosysteme und Klimaschutz - im neuen NAP adressieren (inkl. A/HRC/RES/48/13 zum Recht auf eine saubere Umwelt)
- Umsetzung der UNLP sei Ziel eines NAPs; CSR-Forum habe 2013 die Bundesregierung aufgefordert, einen Umsetzungsplan für die UNLP zu erstellen; darauf solle sich auch NAP-Fortsetzung beschränken
- Im Rahmen der Beteiligung von Stakeholdergruppen sollte jeweils spezifisch die Beteiligung von Gruppen mit spezifischen Risiken in den Blick genommen werden, beispielsweise von Kindern

Erwartungen an den weiteren Prozess

Input aus Stakeholder-Konsultationen 2021

- Bestandsaufnahme (lernendes System)
 - ▶ Umsetzungsschritte/-verfahren (z. B. auf EU-Ebene), die bereits laufen, sorgfältig evaluieren (Erfahrungen z. B. mit Konfliktminerale-VO, Nachhaltigkeitsberichterstattung, LkSG, Vergaberechtliche Neuerungen („nicht zweiten Schritt vor dem ersten“))
 - ▶ Als Empfehlung in NBA aufnehmen, dass umfangreiche Erfahrungsbereiche aus der Wirtschaft erhoben werden sollten
- Bisheriges Engagement der Unternehmen solle hervorgehoben werden: Viele Unternehmen hätten große CSR-Abteilungen eingerichtet; viel Engagement seit einigen Jahren; Industrie- und Handelskammern machten Tagungen zum Thema; Bereitstellung von Informationen für Mitarbeiter etc.; auch Verbände sehr aktiv in dem Bereich (sie informierten viel; erstellten Positionspapiere etc.)

2.2 Säule 1: Die staatliche Schutzpflicht

Die Anliegen der Stakeholder, die unter die erste Säule der UN-Leitprinzipien fallen, sind besonders zahlreich. Im Erarbeitungsprozess des NBA haben wir daher die Vielzahl eingebrachter Forderungen teilweise bündeln oder zusammenziehen müssen, um eine übersichtliche Themen- und Forderungsliste zu erreichen, die einen bearbeitbaren Rahmen für den weiteren NAP-Fortschreibungsprozess vorgeben kann. Anliegen aus den 2015 durchgeführten Konsultationen wurden dabei ebenfalls berücksichtigt, sofern sie das Kriterium einer auch 2022 andauernden Aktualität erfüllen. Die folgenden Themenstränge haben sich durch die Bündelung der Stakeholder-Anliegen ergeben:

- Schutzlücken in Deutschland
- Handelspolitik
- Staat-Wirtschafts-Nexus
- Internationale Verhandlungen
- Ratifizierungen

Aus der Natur der unterschiedlichen Perspektiven, mit denen die Stakeholder auf den Prozess blicken, ergibt sich, dass aufgeführte Anliegen zu den verschiedenen Themenbereichen nicht immer miteinander vereinbar sind. Es wird Aufgabe des NAP-Erarbeitungsprozesses sein, hier Lösungen zu finden.

Bei den Schutzlücken in Deutschland beziehen sich die Anliegen im Wesentlichen auf eine bessere Kontrolle in prekären Beschäftigungsbereichen, wie zum Beispiel haushaltsnahe Dienstleistungen, oder auf Schutzlücken, die sich typischerweise für bestimmte Teile der Gesellschaft ergeben können: Frauen, Menschen mit Behinderungen, Arbeitsmigrant*innen. Darüber hinaus werden zwei Branchen, die im Inland mit besonderen menschenrechtlichen Herausforderungen im Zusammenhang stehen, näher in den Blick genommen: die Plattformökonomie und die Logistikbranche.

Für die Handelspolitik fordern einige Stakeholder eine grundlegende Neuausrichtung, mit mehr parlamentarischer Beteiligung, transparenteren Prozessen und vor allem einer deutlich größeren Verbindlichkeit von Menschenrechten und Nachhaltigkeitsthemen in Handelsabkommen sowie Maßnahmen

gegen Bestechung und Korruption. Andere Stakeholder wiederum warnen davor, zu hohe Hürden für die Verabschiedung neuer Handelsabkommen aufzubauen, um den positiven Effekte, den die Handelspolitik bislang ausüben könne, nicht faktisch einzuschränken. Zudem müsse man sich grundsätzlich überlegen, wie im weiteren NAP-Prozess mit Politikbereichen umgegangen werde soll, die in die EU-Zuständigkeit fallen. Auch an Sanktionen, das GSP+ Instrument und den Umgang mit geistigen Eigentumsrechten werden Überarbeitungsforderungen gestellt.

Mit Blick auf den Nexus zwischen Staat und Wirtschaft regen Stakeholder für die öffentliche Beschaffung und Außenwirtschaftsförderung an, die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten bei der Auftrags- und Bürgschaftsvergabe stärker zu gewichten und Prozesse transparenter zu gestalten. Weiterhin wird gefordert, nur an solche Unternehmen Aufträge zu vergeben, die Tarifverträge anwenden. Auch in seiner Funktion als Arbeitgeber müsse der Staat Arbeitsbedingungen weiter verbessern, zum Beispiel durch den Abbau von Befristungen.

Als Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten wurden insbesondere menschenrechtsbezogene Länderinformationen gefordert, die Unternehmen die Risikoanalyse erleichtern, eine Ausweitung der Auslandsunterstützungsnetzwerke, auch unter Einbindung von NGOs und Gewerkschaften, die Aufnahme weiterer Branchendialoge verbunden mit der finanziellen Ermöglichung der Teilnahme zivilgesellschaftlicher Akteure, sowie die Klärung wichtiger kartellrechtlicher Fragen. Multi-Stakeholder-Initiativen (MSI), die die Wirtschaft partnerschaftlich einbinden, und der Helpdesk Wirtschaft und Menschenrechte (Helpdesk WiMR) sollten zudem verstetigt werden. Darüber hinaus wird die Bundesregierung aufgefordert, ihr Engagement zur Förderung neuer NAPs in Partnerländern fortzuführen, insbesondere Rechteinhaber*innen im Ausland zu stärken (zum Beispiel durch die Förderung Nationaler Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs)), und dabei – wo möglich – vorhandene Strukturen und Netzwerke wie zum Beispiel regionale ILO-Büros zu nutzen und weiter auszubauen. Eine weitere Forderung ist Unternehmen in heiklen politischen Kontexten nicht allein zu lassen, beispielsweise

dort, wo nationale Gesetze internationalen Standards und deutschem Recht entgegenstehen.

Ein weiteres zentrales Stakeholder-Anliegen ist, dass der NAP an den grundsätzlichen Positionierungen der Bundesregierung in internationalen Verhandlungsprozessen festhält. So solle die Bundesregierung sich sowohl im VN-Verhandlungsprozess um ein legally binding instrument als auch in den diversen relevanten EU-Gesetzgebungsprozessen für ein EU-weites beziehungsweise globales level playing field einsetzen und auf eine verbindliche EU-weite beziehungsweise

globale Rahmensetzung hinwirken. Internationale Standards und Richtlinien, allen voran die UNLP und ratifizierte Menschenrechtskonventionen, müssten dabei die relevanten Mindeststandards darstellen.

Darüber hinaus wird die Ratifizierung weiterer ILO-Übereinkommen und anderer, in diesem Kontext relevanter internationaler Verträge gefordert.

In der nachstehenden Tabelle werden die hier zusammengefassten und weitere Anliegen der Stakeholder detailliert dargestellt.

Stakeholder-Anliegen zu Säule 1

Thema	Was soll bis wann getan werden
Schutzlücken in Deutschland	Offene Themen aus Stakeholder-Konsultationen 2015
	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="654 896 1442 1232">– Gesetzliche Schutzlücken im Bereich prekärer Beschäftigung, z. B. in der Landwirtschaft, Lebensmittelindustrie, Logistik und bei Autozulieferern schließen: Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Arbeitsschutzaufsicht bei Unterbringung von Beschäftigten durch den Arbeitgeber oder in dessen Auftrag durch Dritte. Klarstellung, dass auch bei Unterbringung durch Dritte der Arbeitgeber Fürsorgepflichten hinsichtlich Auswahl und Kontrolle des ordnungsgemäßen Betriebs der Unterkünfte habe. <li data-bbox="654 1232 1442 1388">– Gesetzliche Schutzlücken auch bei haushaltsnahen Dienstleistungen schließen: keine Kontrolle in Haushalten, wenn dort Arbeitgeberfunktionen ausgeübt werden; Ausdehnung der Arbeitsstättenverordnung auf private Unterkünfte notwendig <li data-bbox="654 1388 1442 1590">– Schutzlücke bei Zutrittsrechten von Gewerkschaften in Betrieben schließen: Streik und Aussperrung seien nicht gleich zu behandeln, Aussperrung sei nicht verboten, aber nicht von gleichem Charakter, § 63 SGB II sei ebenfalls eine Schutzlücke. <li data-bbox="654 1590 1442 1747">– Weiterhin Nachholbedarf bei der Entgeltgleichheit und bei der Ausgestaltung familienfreundlicher Arbeitsansätze, u. a.. flexible Arbeitszeiten, Kindergeld, bezahlte Elternzeit und Kinderbetreuung ausbauen <li data-bbox="654 1747 1442 2036">– Arbeitskräfte aus dem Ausland <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="686 1792 1442 1948">▶ Gewerbeanmeldung durch externe Beauftragte seien problematisch, da dies Kontrollen erschwere (persönliches Erscheinen solle notwendig sein, zudem eine Kontrolle ein Jahr nach Anmeldung) <li data-bbox="686 1948 1442 2036">▶ Problem bei der Abschiebung von Arbeitnehmern: Ausstehender Lohn werde häufig nicht gezahlt

Schutzlücken in Deutschland

- ▶ Extreme Segmentierung bzw. Ausdifferenzierung: z. B. Werkverträge, Leiharbeit solle angegangen werden, ebenso wie die Vergabe von Werkverträgen an Subunternehmen im Ausland und Minijobber*innen
- ▶ Genderdifferenzierte Perspektive je Branche notwendig

Input aus Stakeholder-Konsultationen 2021

- Geschlechtergerechtigkeit
 - ▶ Unternehmen sollten sich in Grundsatzerklärung auch zur UN-Frauenrechtskonvention bekennen
 - ▶ Bei Risiko- und Folgeabschätzungen geschlechtersensibel vorgehen und Risiken von Mehrfachdiskriminierung und von geschlechtsspezifischer Gewalt berücksichtigen
- Plattformökonomie
 - ▶ Der Arbeitnehmerstatus von Mitarbeitenden in diesem Bereich sei noch zu wenig Thema: 11% der Beschäftigten in Europa hätten min. einmal ihre Arbeitskraft über eine Arbeitsplattform zur Verfügung gestellt; hoher Verbreitungsgrad von Plattformarbeit auch in Deutschland (ca. 5-6 % der Erwachsenen)
 - ▶ Probleme u. a. bei Recht auf Tarifverhandlungen, „Preisab-sprache“, betreffe auch Fragen des Datenschutzes/Privacy, „Datentechnische Selbstbestimmung“ (Recht auf informati-onelle Selbstbestimmung), Rückverfolgbarkeit der aus-geübten Tätigkeiten
 - ▶ Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitswelt (v. a. auch Plattformarbeit [s.o.]), DEU laufe Richtung „digitale Dienstboten-Gesellschaft“, solle man nicht fördern.
 - ▶ Lieferdienste seien sehr kritisch zu sehen, wenn die Leistung der Beschäftigten nur noch anhand der Schnelligkeit der Lie-ferung bewertet werde; auch hier mangle es an Mitbestimmungsrechten der Mitarbeitenden: Verschiedene Firmen hätten eigentlich so viele Mitarbeitende; dass sie Mitbestimmung zulassen müssten, gehörten aber zu jenen, die legale Umgehungsmöglichkeiten ausnutzten; diesem Trend müsse dringend Einhalt geboten und Probleme bei der Durchsetzung des Rechts auf Errichtung von Betriebs-räten / Einführung von Mitbestimmung im Betrieb angegan-gen werden.
- Logistikbranche
 - ▶ Transportwesen mit vielen Subunternehmen, Beschäftigte müssten mehr in den Blick genommen und angemessene Schutzmaßnahmen ergriffen werden.
 - ▶ Mehr Transparenz über Beschäftigungsverhältnisse sei notwendig.

- Arbeitskräfte aus dem Ausland
 - ▶ Vorschlag zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung: Einziehung nicht gezahlter Löhne durch eine Behörde für Arbeitnehmer*innen entsprechend den Stellen, die Sozialversicherungsbeiträge bei den Arbeitgebern einziehen
 - ▶ Gesetzliche Klarstellung, dass Gerichte von aufenthaltsrechtlichen Übermittlungspflichten an Ausländerbehörden ausgenommen sind
- faktische Zwangs- oder Pflichtarbeitsverhältnisse (Art. 4 EMRK) sollten verhindert werden
- Verbraucher*innenschutz müsse weiter in den Blick genommen werden
- Analyse durchführen, inwieweit die one-in-one-out-Regelung beim Bürokratieabbau den Schutz von Umwelt und Menschenrechten untergrabe

Handelspolitik

Offene Themen aus Stakeholder-Konsultationen 2015

- Grundlegende Neuausrichtung der EU-Handelspolitik nötig
 - ▶ Spezifische handelspolitische Menschenrechtsinstrumente wie Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen, Menschenrechtsklauseln und das Allgemeine Präferenzsystem sollten reformiert werden; BuReg solle Überprüfung und Reform dieser Instrumente im Rahmen der EU anstoßen.
- Zielgerichtete Sanktionen
 - ▶ Um Auswirkungen der Sanktionen auf unbeteiligte Dritte in den jeweiligen Ländern zu minimieren, sollten die Sanktionen zielgerichtet gegen die betroffenen Sektoren und, soweit möglich, gegen die betroffenen Unternehmen verhängt werden. Auch solle den Sanktionen ein „Human Rights Impact Assessment“ vorausgehen.
- GSP+ Verbesserungen
 - ▶ Verbesserung der Anreizstruktur von GSP+: Ergänzend zur Praxis, die Einhaltung bestimmter Konventionen zu belohnen, könne das GSP+ spezifischere Anreize setzen, konkrete Maßnahmen zur Behebung von Verstößen gegen diese Konventionen durchzuführen. Dies könne mit einer Ausweitung der Präferenzen bei sukzessiver Umsetzung der Verpflichtungen einhergehen. Zudem könne überlegt werden, nachhaltiges Verhalten nicht nur von Staaten, sondern auch von Unternehmen im Rahmen des GSP zu fördern.
Zu diesem Zwecke könnten etwa Zusatzpräferenzen für Produkte gewährt werden, die nach bestimmten Nachhaltigkeitskriterien zertifiziert wurden.

Handelspolitik

- ▶ Es solle eine unabhängige Prüfung der Voraussetzungen sowohl des GSP+ als auch der Rücknahmeklausel vorgesehen werden.
 - ▶ Dies könne durch ein unabhängiges Expertengremium erfolgen, wie auch in verschiedenen EU-Freihandelsabkommen vorgesehen. Auf diese Weise könne die Rolle von sachfremden Erwägungen im Verfahren vermindert und die Kohärenz der Anwendung gestärkt werden. Entscheidend für die effektive Anwendung der Rücknahmeklausel sei, formale Beschwerden durch Dritte zu ermöglichen.
 - Nachträgliche Anpassungen von Abkommen ermöglichen
 - ▶ Handels- und Investitionsschutzabkommen sollten die Möglichkeit einer nachträglichen Anpassung vorsehen, für den Fall, dass sie sich negativ auf Menschenrechte auswirken. Deshalb solle ein Abkommen auch nach dessen Inkrafttreten auf seine tatsächlichen Wirkungen hin überprüft werden (s. z. B. EPA-Cariforum, Konzept des „living assessment“).
 - Strikte geistige Eigentumsrechte (UPOV 1991-Bestimmungen) vermeiden, die das Recht auf Gesundheit (Nachahmerprodukte) oder Nahrung (Zugang zu Saatgut) erschweren
 - ▶ Investitionsschutz begrenzen
 - ▶ Investitionsschutzkapitel in Handelsabkommen schützen ausländische Investoren auch gegen so genannte „indirekte“ Enteignung. Dies sei insbesondere in Kombination mit dem Gebot der „billigen und gerechten Behandlung“ problematisch, weil dadurch auch Bestimmungen zum Schutz von Menschenrechten, der Umwelt und des Klimas in Frage gestellt werden könnten.
 - ECOWAS EPA Consultative Committees: Zivilgesellschaft solle in diesen Komitees neben Sozialpartnern ebenfalls beteiligt werden
 - ▶ Ergebnisse der SIA müssten rechtzeitig im Verhandlungsprozess veröffentlicht werden (bevor der Rat das Handelsmandat an die KOM erteilt), Menschenrechte grundsätzlich in Verhandlungen berücksichtigen: vor, während und nach Mandatsvergabe bei der Evaluierung
 - ▶ Auslandsvertretungen sollten Mandat zur Überwachung der Einhaltung von Abkommen haben und Beschwerden in Bezug auf Handelsaktivitäten einholen können. Dabei können auch Informationen über Menschenrechtsverletzungen in die EU zurückgetragen werden.
-

Handelspolitik

Input aus Stakeholder-Konsultationen 2021

- Punkte aus Koalitionsvertrag sollten aufgegriffen werden
- Grundsätzliche Frage wie im NAP mit Themen in EU-Zuständigkeit verfahren werden soll (State of Play auf EU-Ebene berücksichtigen?)
- Handelsabkommen müssten weiterhin abgeschlossen werden können, da andernfalls Einflussverlust drohe (man warne daher vor Menschenrechts-/Nachhaltigkeitskapiteln), Handelsabkommen sollten genutzt werden, da diese gemeinsame UNLP-Umsetzung durch Regierungen und Zivilgesellschaften vor Ort ermöglichen (internationale Unternehmen als externe Unterstützer).
- Nachhaltigkeitskapitel müssten verbindlich formuliert und Sanktions- und Streitschlichtungsmechanismus unterworfen werden, zudem müssten sie in der Substanz ausgeweitet werden (Menschenrechte/UNLP kämen bislang kaum vor, auch hohe Klima-, Umwelt- und Arbeitsstandards müssten dort verankert werden).
- Verpflichtung, dass Vertragsstaaten Menschenrechtsabkommen, ILO-Abkommen etc. in nationales Recht umsetzen, verbindliche Sorgfaltspflichten-Regulierung sollten aufgenommen werden.

Darüber hinaus sollte eine bessere Bekanntmachung und Implementierung bestehender freiwilliger Standards (verbunden mit Unterstützungs- und Trainingsmaßnahmen etc.) sowie kontinuierliche Weiterentwicklung freiwilliger Standards unterstützt werden.

- Menschenrechtsklauseln sollten als allgemeine Ausnahmeklausel aufgenommen werden, Revisionsklauseln müsse aufgenommen werden verbunden mit der Verpflichtung für eine Menschenrechts-Evaluation.
- In alle neuen Handelsabkommen solle eine Vorrangklausel aufgenommen werden.
- Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung müssten vor Verhandlungsbeginn durchgeführt (einschließlich Konsultationen von zivilgesellschaftlichen und möglicherweise betroffenen Gruppen) und veröffentlicht werden. Vor der Ratifizierung sowie nach einer gewissen Phase der Umsetzung von Handelsabkommen müssten SIA (sustainability impact assessments) wiederholt werden.
- Vorschlag, keine Handelsabkommen mit Ländern auszuhandeln, die das Pariser Abkommen nicht unterzeichnet haben.
- EU-RL Handelspraktiken im Agrarbereich: gut ausarbeiten und ggf. auf andere Sektoren ausweiten.
- Abbau von Handelshemmnissen für nachhaltige Produkte: Zollbefreiung, Mehrwertsteuerbefreiung für zertifizierte Unternehmen, gleichzeitig Einführung eines Anti-„Sozial“-Dumping-Zolls für kritische Unternehmen

Staat-Wirtschaft-Nexus**Offene Themen aus Stakeholder-Konsultationen 2015**

- Öffentliche Beschaffung
 - ▶ Änderungen am Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vornehmen, insbesondere: ausdrückliche Bezugnahme auf ILO-Kernarbeitsnormen, Bezug auf gesamte Lieferkette, Regelung zu Kontrollen und Sanktionen ins Gesetz
 - ▶ Kontrollbedarf bei der Subunternehmervergabe, z. B. Offenlegung, welche Leistungsteile von wem ausgeführt werden
 - ▶ Transparenz: Ab X-Auftragswert müsse die gesamte Lieferkette genannt werden, dies könne z. B. durch Organisationen wie www.respect-code.org dokumentiert werden. Ein „Nicht-Benennen“ der Lieferkette solle zum Ausschluss beim Bieterverfahren führen.
 - ▶ Zertifikate: Sicherstellung der Lieferketten und Überwachung durch NGOs (Beispiel GOTS: transaction certificates); Problem: Kosten der Zertifizierung; daher Möglichkeiten der Übernahme von Zertifizierungs-/Auditierungskosten durch Dritte eruieren
 - ▶ Ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen zur Schulung der Vergabestellen und zur Kontrolle der Angaben der Unternehmen bereitstellen
- Außenwirtschaftsförderung (AFW):
 - ▶ BuReg solle geförderte oder mit Garantien abgesicherte Unternehmen zur Sorgfaltspflicht in Bezug auf Menschenrechte anhalten und ihnen dies gegebenenfalls zur Auflage machen, besonders wenn die Geschäftstätigkeit oder das Geschäftsumfeld mit erheblichen Gefahren für die Menschenrechte verbunden sind.
 - ▶ Menschenrechts-Policy für die Außenwirtschaftsförderung: BuReg solle für die AFW eine Menschenrechts-Policy verfassen. Bisher fehle auf den Agaportal-Seiten (und darüber hinaus) ein prominenter und expliziter Hinweis zur Bedeutung des Menschenrechtsschutzes.
 - ▶ Es brauche eine eigene Beschwerdestelle mit Kapazitäten, Probleme zu untersuchen. Nachdem im ersten NAP die Nationale Kontaktstelle (NKS) als zentrale Beschwerdestelle für die AFW benannt wurde, müsse diese nun dringend bekannter und zugänglicher für Betroffene werden. Lokale Beschwerdemechanismen eigneten sich oft nur für die „kleinen“ Probleme und nicht für strukturelle Probleme.

Staat-Wirtschaft-Nexus

- ▶ Rein projektbezogene Prüfung seien teilweise nicht ausreichend, wenn Projekte in Ländern mit autoritären oder repressiven Regimen durchgeführt werden, denn dieses Klima habe Auswirkungen auf die Qualität z. B. von Konsultationsprozessen. In solchen Situationen müsse es zudem Schutz für Informanten geben, die sich kritisch zu Projekten äußern
- ▶ Ausschlusskriterien
 - für Waffen, Dual-Use-Güter an militärische Empfänger; für Geräte zur elektronischen Überwachung an Sicherheitsbehörden in autoritären Staaten; für Staudammprojekte, die nicht die Kriterien der Weltstaudammkommission erfüllen sowie für sonstige Projekte mit schwerwiegenden ökologischen oder menschenrechtlichen Folgen (z. B. Verletzung der Rechte indigener Gemeinschaften, fossile Energieträger)
 - für Unternehmen, die wiederholt oder auf schwerwiegende Weise ihren menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten nicht nachkommen.
- ▶ Informationen und Transparenz
 - Fachausschüsse: Bei Vergabe von Bürgschaften großer Projekte sollte nicht nur der Haushaltsausschuss, sondern auch relevante Fachausschüsse informiert werden. Dies sollte bereits bei Bürgschaften ab einem Wert von 200 Mio. Euro geschehen. Der Bundestag sollte die Grundpfeiler festlegen, nach denen die Investitions- und Exportkredit-, sowie UFK-Garantien vergeben werden.
 - Stakeholder: Aussagekräftige Information zu geförderten Projekten sollten zugänglich für interessierte Stakeholder sein, inkl. zu Monitoring- und Partizipationsprozessen. Euler Hermes solle nicht nur mit den Unternehmen vor Ort in Kontakt treten, sondern auch – wo möglich – mit der lokalen Zivilgesellschaft und mit potentiell Betroffenen (inkl. marginalisierter Gruppen).

Input aus Stakeholder-Konsultationen 2021

- Tariftreue: Öffentliche Aufträge sollten nur an Unternehmen vergeben werden, die Tarifverträge anwenden, Einhaltung von Tarifverträgen sei zu fördern (auch im Bereich Handelspolitik)
- Öffentliche Beschaffung
 - ▶ Öffentliche Beschaffung solle sozial, ökologisch und innovativ ausgerichtet sein (KoalIV „als gutes Beispiel vorangehen“)
 - ▶ Öffentliche Beschaffung sei in erster Linie EU-Zuständigkeit, aber Schulungs- und Unterstützungsangebote könnten bereitgestellt werden
 - ▶ Nachhaltigkeitsleitfaden für öffentliche Textilbeschaffung sei erarbeitet, müsse aber auch konsequent Anwendung finden. Es gehe nicht um Ausweitung des Vergaberechts, sondern wollen Berücksichtigung der bisherigen Vorgaben

Staat-Wirtschaft-Nexus

- ▶ Verbraucher*innen als wichtiges Element in Nachhaltigkeitsdiskussion mehr einbeziehen
- ▶ Stufenplan müsse dringend verabschiedet und umgesetzt werden.
- ▶ BuReg solle sich dafür einsetzen, dass in der „Richtlinie über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Bereich der Nachhaltigkeit“ der EU eine anspruchsvolle Regelung zum Ausschluss von Unternehmen, die ihre Sorgfaltspflichten verletzt, aufgenommen werde. Dabei solle der Fokus nicht nur auf ILO-Kernarbeitsnormen liegen, sondern auch andere menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten sollten miteinbezogen werden
- ▶ § 22 LkSG zur öffentlichen Auftragsvergabe: Regelung solle erstmal umgesetzt werden, - keine zusätzliche Maßnahme in diesem Bereich
- ▶ Unternehmen stehen in Konkurrenz zueinander, größere Unternehmen haben anderen Prozessstandard: Verknüpfung von Sorgfaltspflichten mit öffentlicher Auftragsvergabe führe zur Bevorzugung größerer Unternehmen (UN-Leitprinzip 15: Unternehmen entsprechend ihrer Größe differenzieren) = i.R.d. öffentlichen Auftragsvergabe müsse Balance geschaffen werden
- AWF
 - ▶ AWF solle konsequent an UNLP-Umsetzung und Pariser Klimaabkommen ausgerichtet sein.
 - ▶ Unternehmen bräuchten einen rechtssicheren Rahmen, um außenwirtschaftlich agieren zu können; Rückzugseffekt müssten vermieden werden. Unternehmen müssten politisch unterstützt werden; Politik solle Verantwortung nicht so stark abwälzen
 - ▶ Transparenz herstellen über verwendete Prüfkriterien, Leitfäden und Quellen sowie auf Anfrage Zahlungen an Agenten und öffentliche Stellen.
 - ▶ Vorabinformationen über Projekte mit menschenrechtlichen und ökologischen Auswirkungen sowie aussagekräftige ex-post-Transparenz sollten für alle drei Förderinstrumente (Hermesbürgschaften, Investitions Garantien und UFK-Garantien) bereitgestellt werden.
 - ▶ Der Risikosektor Bergbau müsse stärker reguliert werden, hier sei ein Gesetz erforderlich.
 - ▶ Die Kriterien der AWF und ihre parlamentarische Kontrolle sollten gesetzlich geregelt werden
- Subventionen für Unternehmen müssten überprüfbar und transparent an soziale und ökologische Auflagen gebunden werden. Zur Überprüfung solle BuReg regelmäßig aussagekräftige Nachhaltigkeitsberichte über alle Subventionsprogramme veröffentlichen.

- Staat als Arbeitgeber
 - ▶ Arbeitsbedingungen des eigenen Personals: Zwar gute Ansätze im Koalitionsvertrag, aber z. B. hinsichtlich befristeter Beschäftigungen müsse noch einiges verbessert werden, um Vorbildfunktion zu genügen.

Internationale Verhandlungen

Offene Themen aus Stakeholder-Konsultationen 2015

- Bemühung um ein globales Level Playing Field: Bundesregierung solle auf verbindliche EU-weite bzw. globale Rahmensezung hinwirken, z. B. auf Ebene der EU und im Rahmen des UN Treaty

Input aus Stakeholder-Konsultationen 2021

- Wichtig im NAP grundsätzliche Positionierungen der BuReg in internationalen Verhandlungsprozessen klarzustellen und Dringlichkeit von EU-Regulierungen festzuhalten

- Engagement in internationalen bzw. EU-Verhandlungen (KoalIV „wirksames EU-Lieferkettengesetz“) und Gremien (z. B. ILO, G7, G20) fortführen

- Zentrales Ziel Arbeitsschutz als ILO-Kernarbeitsnorm zu etablieren

- Verstärktes Engagement zur Bekämpfung von Kinder- und Zwangsarbeit (DEU Bewerbung als Pathfinder-Country der Alliance 8.7).

Dabei ist es wichtig zwischen Zwangsarbeit und Kinderarbeit zu unterscheiden. Beide Probleme haben komplexe Ursachen und bedürfen unterschiedliche Präventionsansätze. Insbesondere in der Bekämpfung von Kinderarbeit sollten Kinderschutzmaßnahmen Ausgangspunkt der Überlegungen sein

- UN Treaty-Prozess

- ▶ BuReg müsse sich konstruktiv im UN-Treaty-Prozess einbringen

- ▶ BuReg müsse sich dafür einsetzen, dass innerhalb der EU eine positive Positionierung zum UN-Treaty-Prozess hergestellt und ein EU-Verhandlungsmandat erteilt wird

- ▶ BuReg solle sich dafür einsetzen, dass Unterscheidung „verursachen, beitragen, unmittelbar verbunden sein“ angemessen berücksichtigt werde und der Prüfkatalog des UNLP 12 Anwendung finde (keinen neuen Prüfkatalog schaffen), strikte Anwendung des UNLP 15 (Anforderungen entsprechend der Unternehmensgröße und Umständen abgestuft)

Internationale Verhandlungen

- EU-Prozesse
 - ▶ Ausgestaltung und Verabschiedung einer sozialen Taxonomie, die menschenrechtliche und soziale Mindeststandards definiert sowie Aktivitäten, Produkte und Dienstleistungen, die einer gerechten (also einer sozialverträglichen und die Menschenrechte fördernde) Transition dienen.
 - ▶ In der geplanten CSRD-RL müssten menschenrechtliche Aspekte auf Grundlage einer sozialen Taxonomie, die den vorgeschlagenen Standards der Arbeitsgruppe der Sustainable Finance Platform entspricht, definiert werden.
 - ▶ Batterie-VO: Rohstoffbeschränkung sollte aufgehoben werden
 - ▶ Konfliktminerale-VO: Auf EU-Ebene Revision im kommenden Jahr geplant, sollte wie die Batterie-VO enger an den UNLP ausgerichtet werden, Umweltpflichten prüfen, Ausweitung auf mehr Mineralien.
 - ▶ VO-Vorschlag zu Entwaldungsfreie Lieferketten: Prüfauftrag für umweltbezogene Sorgfaltspflicht; Indigenen-Rechte sollten umfassender berücksichtigt werden.
 - ▶ Corporate Sustainability Due Diligence Directive: BuReg solle sich dafür einsetzen, dass Unterscheidung „verursachen, beitragen, unmittelbar verbunden sein“ angemessen berücksichtigt werde, Prüfkatalog des UNLP 12 Anwendung finde (keinen neuen Prüfkatalog schaffen), strikte Anwendung des UNLP 15 (Anforderungen entsprechend der Unternehmensgröße und Umständen abgestuft).
 - ▶ Directors‘ Duties: BuReg solle sich für eine Regelung der Pflichten von Unternehmensleitungen einbringen und prüfen, welche Bestimmungen im deutschen Gesellschaftsrecht bislang hinderlich sind, um Menschenrechten Vorrang zu geben; Vertretung aller Interessengruppen in den Verwaltungsräten erhöhen.
- OECD-Prozesse
 - ▶ Weiterhin Engagement der BuReg für eine gezielte Überarbeitung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen auf Basis des Stocktaking Reports

Ratifizierungen

Offene Themen aus Stakeholder-Konsultationen 2015

- Ratifizierungen weiterer ILO-Übereinkommen etwa zu den Themen Kündigungsschutz, Vergabe sowie Mindestentgelte und des UN-Übereinkommens zu Wanderarbeitnehmern sowie des Straf- sowie Zivilrechtsübereinkommens des Europarates und den Zusatz- und Änderungsprotokollen der revidierten Europäischen Sozialcharta.

2.3 Säule 2: Herausforderungen in der Unternehmenspraxis

Die im Rahmen der Analyse der zweiten Säule vorgebrachten Anliegen der Stakeholder lassen sich in vier Themenblöcke unterteilen: der Umgang mit Audits und Zertifizierungen, die Umsetzung unternehmerischer Sorgfaltspflichten, Unterstützungsmaßnahmen zur Umsetzung unternehmerischer Sorgfaltspflichten und die Mitbestimmung durch Arbeitnehmer*innen.

Stakeholder äußerten, dass Audits häufig nur sehr begrenzte Einblicke in tatsächliche Missstände in Betrieben böten. Auch seien eine Überarbeitung von Prüfstandards und verbindliche Qualitätskriterien für Nachhaltigkeitssiegel notwendig, um deren Aussagekraft zu erhöhen und Vergleichbarkeit herzustellen. Ein weiteres Anliegen einiger Stakeholder ist die Prüfung eines Haftungsmechanismus für Audit- und Zertifizierungsstellen für die durch sie zertifizierten Sachverhalte.

Mit Blick auf die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten durch Unternehmen herrscht weitgehend Einigkeit, dass in Deutschland mit der Verabschiedung des LkSG 2021 akut keine weitere

Verrechtlichung anstehe. Stattdessen solle die LkSG-Umsetzung eng durch die AG Wirtschaft und Menschenrechte und den BAFA-Beirat begleitet und das BAFA personell und finanziell so ausgestattet werden, dass es seiner Kontrollfunktion angemessen nachkommen kann. Stakeholder warnen zudem davor, Prüfkataloge und Berichtsstandards uneinheitlich zu regeln und so Unternehmen vermeidbare Arbeitslasten aufzuerlegen. Einige Stakeholder weisen auf die Notwendigkeit einer weiteren Erhöhung der Transparenz von Lieferketten hin, auch über die LkSG-Umsetzung hinaus.

Bezüglich der Mitbestimmung von Mitarbeiter*innen fordern einige Stakeholder eine konsequente Unterbindung der derzeit legalen Umgehungsmöglichkeiten und Mitbestimmungsvermeidungsstrategien sowie der Verhinderung von Betriebsratswahlen. Es sei wichtig, mit dem neuen NAP auch die Vereinigungsfreiheit – in Deutschland und im Ausland – stärker zu fördern. Darüber hinaus müsse man die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Ausübung von Mitbestimmungsrechten in Betrieben adressieren.

In der folgenden Tabelle werden die Stakeholder-Anliegen im Einzelnen aufgeführt.

Stakeholder-Anliegen zu Säule 2

Thema	Was soll bis wann getan werden
Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen	Offene Themen aus Stakeholder-Konsultationen 2015 <ul style="list-style-type: none"> – Frühwarnsysteme: Zur Verfügungstellung aktueller menschenrechtsbezogener Länderdaten zu Staaten, die für deutsche Unternehmen und ihre Lieferketten relevant sind – Ausweitung der Unterstützung im Ausland durch das Netz aus Botschaften und AHK (GTAI, GIZ) unter Einbindung von NGOs und Gewerkschaften – Hilfestellung/Anleitung zur Konsultation von Stakeholdern inkl. Rechteinhaber*innen (insbesondere im Kontext der Risikoanalyse, Wirksamkeitsmessung von Abhilfemaßnahmen, Aufbau unternehmensinterner Beschwerdemechanismen) – Aufnahme weiterer Branchendialoge ähnlich dem Branchendialog mit der Automobilindustrie – Bereitstellung von Budget für NGOs zur Förderung der Beteiligung der Zivilgesellschaft an MSIs

Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen

- Kartellrechtliche Fragen:
 - ▶ Kartellrechtliche Möglichkeiten bei menschenrechtlichen Mindeststandards prüfen, ggf. kartellrechtliche Guidance entwickeln, welche die Schaffung möglicher Brancheninitiativen erleichtern könnte
 - ▶ Menschenrechtsverletzungen vor Ort sollten als Hauptrisiko beim Thema Kartellrecht einbezogen werden.

Input aus Stakeholder-Konsultationen 2021

- Zusammenarbeit mit Wirtschaft in MSIs
 - ▶ Wirtschaft als Partner sehen, d. h. MSIs von Beginn an gemeinsam mit Wirtschaft planen und entwickeln (Positivbeispiel FONAP), MSIs sollten aus öffentlichen Mitteln (mit-) finanziert werden (BMZ-Mittel).
 - ▶ Bestehende Nachhaltigkeitsinitiativen müssten aufrecht erhalten bleiben, da viel Kapazitätsaufbau hineingeflossen sei und positive Auswirkungen beachtlich seien; langjährige Vorarbeiten dürften nicht verschwendet sein.
- Zusammenarbeit mit anderen Staaten
 - ▶ Erst 25 Staaten hätten weltweit NAPs erstellt - selbst in der EU hätten nicht alle Staaten NAPs; NAPs fehlten v. a. da, wo es am nötigsten sei; Bundesregierung solle sich mehr darum bemühen, dass in deutlich mehr Ländern die UNLP umgesetzt würden.
 - ▶ Weitere Maßnahmen zur Unterstützung anderer Staaten bei NAP-Entwicklung aufnehmen (auch finanziell).
 - ▶ Rechteinhaber*innen vor Ort in Partnerländern stärken (Förderung von NHRIs, Whistleblowerschutz).
 - ▶ Bilaterale Zusammenarbeit der Staaten/Handelsabkommen als Instrumente, um Einfluss nehmen zu können; insb. Außen- und Entwicklungspolitik sei zentral in Vertragsverhandlungen etc., um strukturelle Probleme anzugehen; Netzwerke stärker unterstützen, Projekte ausbauen; Mehr Unterstützung bei Lieferanten-Trainings zur Umsetzung der UNLP.
 - ▶ Insbesondere mehr mit Akteuren aus Drittstaaten zusammenarbeiten, wichtig sei dabei unterschiedliche Länderkontexte anzuerkennen, nicht zu eurozentrisch denken; NGOs seien gefragt sich einzubringen, da sie Partner*innen vor Ort kennen und Vertreter*innen von Zivilgesellschaften und Gewerkschaften stärker einbeziehen können: Zivilgesellschaft solle ihre Kommunikationsstellen vor Ort zum Vernetzen teilen, um Stakeholder-Dialog effizient zu gestalten; und um Austausch zu intensivieren.

Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen

- ILO-Strukturen (auch regional) sehr hilfreich: ILO habe regionale Anlaufstellen in vielen Ländern (ILO-Regionalbüros); gebe auch den ILO-Helpdesk, an den sich alle wenden können, um Unterstützung zu bekommen; hilfreich sei auch der Bericht der Sachverständigenkommission zur Umsetzung der ILO-Standards (berichtet an Normanwendungsausschuss der ILO) mit Länderempfehlungen
 - ▶ Arbeiten der ILO und Sozialpartner sollten weiterhin unterstützt werden.
 - ▶ Sozialpartner-Strukturen vor Ort müssten gestärkt und einbezogen werden (z. B. Alliance 8.7).
 - ▶ Denkbar sei eine gemeinsame Anlaufstelle vor Ort, die Kommunikation organisiert.
- AHKs mehr einbeziehen; Unterstützungsmöglichkeiten behalten und ausbauen; auch hier sei eine bessere Struktur wichtig bzgl. Kontaktmöglichkeiten.
- Helpdesk WiMR sollte verstetigt, aber nicht weiter ausgebaut werden, da dies eine Wettbewerbsverzerrung für Beratungsunternehmen bedeute (Konkurrenz öffentliche, kostenlose Angebote vs. privater Markt), zudem könne Helpdesk WiMR zu detaillierteren, konkreten Fragen nur sehr abstrakt beraten (Rechtsberatungsgesetz: nur Rechtsanwälte dürften als Rechtsberater tätig sein); Ausbau ggf. durch AHKs im Ausland
- Helpdesk WiMR beachtet die Grenzen der Beratung (Erst- und Verweisberatung, keine Rechtsberatung, keine Umsetzung von Unternehmensprozessen etc.). Darüber hinaus könne der Helpdesk Unternehmen Unterstützung anbieten, die der privatwirtschaftliche Beratungsmarkt mangels fehlender Wirtschaftlichkeit nicht abdeckt, und stelle im Rahmen der Beratung insbesondere die Betroffenen-Perspektive in den Fokus (basierend auf NAP/UNGPs). Neben des Unterstützungsangebots für Unternehmen fungiere der Helpdesk zudem zunehmend als Ansprechstruktur für weitere Multiplikatoren (Verbände, IHKs/AHKs, AVs, MSIs, EZ-Programme etc.), die den Helpdesk regelmäßig konsultierten und z. B. für Vorträge und Schulungen eigener Beschäftigter anfragen. Vor diesem Hintergrund könne ggf. ein Ausbau des Helpdesks wünschenswert sein, um diesen Aufgaben auch in Zukunft angemessen nachkommen zu können.
- In den Botschaften sei ausreichend geschultes Personal erforderlich: Dies müsse bei Haushaltsplanung berücksichtigt werden. Es habe in der Vergangenheit Blöcke zu den OECD-Leitsätzen für MNE in der Postenvorbereitung für AA-Verwendungen gegeben. Dies könne wiederbelebt und mit Informationen/Trainings zum LKSG und den UNLP verbunden werden.
- Thematisierung von Menschenrechten in Wirtschaftsdialogen wichtig

Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen

- Direkte Kommunikation mit KMU bzgl. Umsetzung von Sorgfaltspflichten pflegen
- Unterstützungsangebote für Unternehmen an Anforderung des LkSG anpassen, bestimmte Themen herausgreifen (z. B. mittelbare Zulieferer, tiefere Lieferkette, Branchenaktivitäten, Beschwerdemechanismen, politisch sensible Kontexte).
- Missstände, auf die das BAFA im Ausland stoße, sollten in der täglichen Arbeit des AA und BMZ aufgegriffen und flankierend bearbeiten werden.
- China-Politik (Sanktionsgesetz)
 - ▶ Unternehmen bräuchten staatliche Unterstützung in der Frage, wie mit Menschenrechtsverletzungen umzugehen sei, klares Engagement der BuReg sowie der EU sei erforderlich.
 - ▶ Problem sei, dass nationales Recht oftmals im Gastland (z. B. China) gegenläufig zu internationalen Standards und deutschem Recht/EU-Recht sei, es bedürfe auch des Schutzes der EU; Unternehmen dürften Gewerkschaften nicht behindern, könnten aber Gewerkschaften im Ausland auch nicht gegen den Willen der Gastregierung aktiv fördern (nicht ihre Aufgabe)
 - ▶ UNLP 3 stelle Anforderung an Staaten, nützliche und praktische Handreichungen im Falle von Unklarheiten vorzugeben: Klarheit schaffen, wie mit HRDD im Verhältnis zur (schwachen) nationalen Gesetzgebung im Gastland umzugehen sei, wenn z. B. Gewerkschaften im Gastland gesetzlich verboten seien

Audits, Siegel, Zertifizierungen

Offene Themen aus Stakeholder-Konsultationen 2015

- Kritik an Audits: nicht aussagekräftig genug; Gewerkschaften und NGOs würden nicht befragt; Audits meist angekündigt, deshalb werde falsches Bild von Fabrik vermittelt; Auditoren seien teilweise korrupt oder würden betrogen: Gehaltslisten würden gefälscht, es würden Vorzeigefabriken vorgeführt. Kosten für Audits lägen einseitig bei Fabrikbesitzern; Einkäufer seien nicht einbezogen, Einkaufspraktiken würden nicht in Frage gestellt. Audits seien oft Geheimsache zwischen einkaufendem Unternehmen und Produzent, keine Transparenz
- Externe Prüfung: Prüfstandards (IDW PS 821, IDW RS HFA 1, ISAE 3000, AA1000AS, DRS 20) müssten angepasst werden im Hinblick auf eine Prüfung der Vollständigkeit und ggf. (durch akkreditierte Prüfer) der Richtigkeit der Berichte. Es mangle an Transparenz hinsichtlich der geprüften Kriterien, der angewandten Methoden und der Ergebnisse der Prüfungen
- Verbindliche Kriterien für Nachhaltigkeitssiegel notwendig, sodass Vergleichbarkeit gegeben und Mindeststandards sichergestellt seien

Audits, Siegel, Zertifizierungen

- Haftungsmechanismus für Audit- und Zertifizierungsstellen für die von ihnen zertifizierten Sachverhalte. Auftraggebende Unternehmen dürften jedoch keine automatischen Haftungsfreistellungen erwarten, weil sie Audits und Zertifizierungen im Rahmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfalt einsetzen. Insbesondere wo ausländische Audit- und Zertifizierungsfirmen zum Einsatz kommen, sollte die Darlegungs- und Beweislast darüber, ob diese die notwendigen Qualitäts- und Integritätsstandards erfüllen, bei dem Unternehmen liegen, welches sich auf die Audits und Zertifikate berufen möchte.
- Siegel und Zertifizierungsmechanismen müssten ausgebessert werden, Art. 43 aus der EU-Vergaberichtlinie sollte 1:1 umgesetzt werden; außerdem eine gesetzliche Regelung zur staatlichen Anerkennung von Nachhaltigkeitssiegeln und Zertifizierungen

Unternehmerische Sorgfaltspflichten**Input aus Stakeholder-Konsultationen 2021**

- 2. Säule auch nach Verabschiedung des LkSG weiterhin von großer Relevanz
- BAFA Personalausstattung müsse beobachtet werden
- Konzentration auf Umsetzung LkSG, keine weitere Verrechtlichung
 - ▶ Gemeinschaftlicher Ansatz notwendig, der unterhalb der Schwelle zur Verrechtlichung und Haftbarkeit liege; UNLP gäben keine Verpflichtung zur Verrechtlichung vor; Fokussieren auf Haftungsausweitung sei nicht der wirksamste Weg, da sich dann nur auf Rechtsfolgen konzentriert werde; nicht nur Sanktionen, sondern insb. Kooperation seien zielführend
- NAP müsse Unterscheidung „verursachen, beitragen, unmittelbar verbunden sein“ unbedingt beibehalten
- Prüfkatalog in UN-Leitprinzip 12 sei abschließend, dieser solle im NAP angewandt werden, keinen erweiterten Prüfkatalog schaffen
- Zu UN-Leitprinzip 15 (Maß der Anforderungen an Unternehmen gemessen anhand ihrer Größe): solle in NAP beibehalten werden
- Berichterstattung:
 - ▶ Anforderungen in UN-Leitprinzip 21: Unternehmen sollten nur dann Bericht erstatten, wenn großes Risiko menschenrechtlicher Folgen bestehe; Informationen ansonsten nur bereithalten.
 - ▶ Berichterstattung in derzeitigem NAP solle entsprechend beibehalten werden; Berichterstattung dürfe nicht dazu führen, dass KMU unverhältnismäßig benachteiligt werden (Regulierungskosten müssten auch hier mit Unternehmensgröße korrelieren).

Unternehmerische Sorgfalts- pflichten

- ▶ Nach neuer CSRD-Richtlinie: BuReg solle sich für stringente und aussagekräftige Berichterstattung einsetzen.
 - ▶ Berichte ans BAFA und künftige EU-Berichterstattung sollten kohärent sein
 - ▶ Deutscher Nachhaltigkeitskodex: sei bislang nicht aussagekräftig genug für Lieferketten; müsse klargestellt werden, dass es für Lieferketten andere Berichtsstandards brauche und der Nachhaltigkeitskodex müsse entsprechend angepasst werden.
- Transparenz in Lieferbeziehungen schaffen: Handlungsbedarf über LkSG hinaus, z. B. nach US-Vorbild (Zollrechtliche Bestimmungen zu Hinweisen auf Kinderarbeit oder Zwangsarbeit). Diese Bestimmungen seien gekoppelt an Risikoermittlungen, die nicht nur für Verbote, sondern auch darüber hinaus als Grundlage für präventive Maßnahmen verwendet werden sollten. Datenerhebungen ermöglichen es Rechtsverletzungen frühzeitig zu erkennen, damit die Ursachen von Kinderarbeit und Zwangsarbeit durch holistische Ansätze adressiert werden könnten).

Mitarbeiter*innen- Mitbestimmung

Input aus Stakeholder-Konsultationen 2021

- Mitbestimmung entscheidender Hebel: Über die Betriebsräte (BetrVG als arbeitsrechtliche Grundordnung) und die Unternehmensmitbestimmung in Aufsichtsräten
 - ▶ Derzeit könnten Unternehmen diese Mitbestimmung (legal) umgehen (Bsp.: AG ändern in SE)
 - ▶ Koalitionsvertrag gehe dieses Problem an, aber noch nicht in ausreichender Weise: Koalitionsvertrag sehe vor, dass Mitbestimmungsregeln beim Anwachsen einer Gesellschaft „eingefroren bleiben“
 - ▶ Drittelbeteiligungsgesetz: weise Lücken auf; Mitbestimmungsvermeidungsstrategien möglich
 - ▶ Forderung: Verpflichtung, einen mitbestimmten Aufsichtsrat bilden zu müssen, sodass sich Unternehmen dem nicht mehr entziehen dürfen; Unternehmensmitbestimmung dürfe nicht umgangen werden
 - ▶ NAP solle betonen, dass Recht auf Mitbestimmung stärker geschützt und gefördert werden müssen, damit das Recht nicht nur auf dem Papier existiere
 - ▶ Vereinigungsfreiheit stärker fördern (im Ergebnis auch demokratiefördernd)
- Wirtschaftsausschuss = Beratungs-/Expertengremium; sollte gebildet werden, wenn Unternehmen i.d.R. mehr als 100 ständig beschäftigte Arbeitnehmer*innen habe; Einhaltung der Menschenrechte eines seiner Themen (§ 106 III Nr. 5b BetrVG)

Mitarbeiter*innen- Mitbestimmung

- ▶ Starker Hebel für das Thema Menschen- und Arbeitsrechte in Lieferketten; es bestehe aber die Notwendigkeit entsprechender Expertise im Ausschuss: müssen solche Beschäftigte sein, die in irgendeiner Form einen Bezug zum Thema haben; Know-how-Aufbau mit Unterstützung der Gewerkschaften erforderlich (Bewusstseinsbildung)
- ▶ Dafür wäre neben erfolgter Ergänzung von § 106 III Nr. 5b BetrVG eine konkretere und ausgeweitete Ausgestaltung der Nachhaltigkeitsthemen im Betriebsverfassungsgesetz hilfreich, z. B. Initiativrecht des Betriebsrates bezogen auf konkrete Vorschläge, die die soziale und ökologische Nachhaltigkeit umsetzen.
- Betriebsratsgründung: Verhinderung der Wahl von Betriebsräten bei vielen Unternehmen sei ein großes Problem, im alten NAP sei dies nicht thematisiert worden.
 - ▶ Bislang werde die Verhinderung der Wahl von Betriebsräten nicht hinreichend sanktioniert (zwar Behinderung der Wahl des Betriebsrats nach § 119 BetrVG eine Straftat, aber kein Officialdelikt, da eine Strafverfolgung einen Antrag des Betriebsrats auf Strafverfolgung o. einen Antrag eines in § 119 II BetrVG genannten Organs / einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft erfordert; § 119 BetrVG sei so gut wie noch nie angewandt worden, sodass Behinderung des Betriebsrats weitgehend ohne Konsequenz bliebe).
 - ▶ Das am 18. Juni 2021 in Kraft getretene Betriebsrätemodernisierungsgesetz hat den Schutz der an Betriebsratsgründungen Beteiligten bereits verbessert und Betriebsratswahlen erleichtert. Der hier angesprochene § 119 BetrVG ermöglicht bereits jetzt, im Betrieb vertretenen Gewerkschaften einen Strafantrag zu stellen. Zudem sieht der Koalitionsvertrag vor, diesen Straftatbestand künftig als Officialdelikt einzustufen.

2.4 Säule 3: Zugang zu Abhilfe und Wiedergutmachung gewährleisten

Die vorgebrachten Anliegen, die sich dem Bereich der Abhilfe widmen, haben wir entsprechend der UN-Leitprinzipien in drei Teilbereiche strukturiert: Nicht-staatliche Beschwerdemechanismen (BM), staatliche außergerichtliche BM und gerichtliche Abhilfe.

Rückmeldungen der Wirtschaft zufolge ist der Aufbau sowohl eines effektiven unternehmensbezogenen als auch branchenweiten BM eine der größten Herausforderungen, vor denen Unternehmen bei der Umsetzung ihrer Sorgfalts-

pflichten stehen. Die Bundesregierung soll daher im NAP Maßnahmen wie zum Beispiel Leitfäden verankern, die Unternehmen bei dieser Aufgabe unterstützen. Zudem raten einige Stakeholder dazu, Unternehmen auch in diesem Bereich ausreichend Zeit bei der LkSG-Umsetzung einzuräumen und anschließend zu evaluieren, was verbessert werden könnte. Verschiedene Stakeholder fordern mehr BM auf Branchenebene – beispielsweise im Rahmen neuer Branchendialoge –, um den Aufwand für einzelne Unternehmen zu mindern und brancheninhärente Herausforderungen gemeinsam angehen zu können. Eine zentrale Forderung ist auch der Ausbau von örtlichen Anlaufstellen für Beschwerden,

um durch eine größere Nähe zu dem Problem effektiver Lösungen vorschlagen zu können. Solche Anlaufstellen vor Ort könnten auch vermittelnd zwischen den Betroffenen und den Unternehmen fungieren.

Mit Blick auf staatliche außergerichtliche BM werden Forderungen an den neuen NAP gestellt, die sich in Teilen widersprechen. Während einige Stakeholder die Nationale Kontaktstelle der OECD (NKS) weiter reformieren wollen, um sie enger an den Kriterien des UN-Leitprinzips 31 auszurichten, und die Ansiedlung im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz als nicht unabhängig kritisieren, fordern andere Stakeholder-Gruppen, den Reformprozess der NKS als abgeschlossen zu betrachten. Außerdem sollten alternative Streitbeilegungsinstrumente stärker in den Fokus rücken.

Auch bei der gerichtlichen Abhilfe warnen einige Stakeholder vor einer Ausweitung der Haftungsregime und Klagemöglichkeiten, während andere Stakeholder genau dieses fordern. Letztere sehen beispielsweise eine Beweislastumkehr, eine Ausweitung kollektiver Klagemöglichkeiten und grundsätzlich einen Abbau von Hürden im Rechtsschutz und -zugang vor. Zu diesem Zweck sollte die Bundesregierung in einer umfassenden Studie diese Hürden zunächst herausarbeiten. Ein weiteres Anliegen ist das Engagement für ein EU-Lieferketten-gesetz, das die dritte Säule ausreichend berücksichtigt, und so gestaltet ist, dass Betroffene den anwendbaren Rechtsrahmen selbst wählen können, europäische Gerichte zuständig sind und ein faires Verfahren garantiert wird.

Die nachfolgende Tabelle führt sämtliche Anliegen der Stakeholder im Einzelnen auf.

Stakeholder-Anliegen zu Säule 3

Thema	Was soll bis wann getan werden
Nicht-staatliche Beschwerde-mechanismen (BM)	<p data-bbox="558 1086 1385 1120">Offene Themen aus Stakeholder-Konsultationen 2015</p> <ul data-bbox="558 1131 1385 1288" style="list-style-type: none"> – BuReg sollte interdisziplinär und praxisbezogen einen Leitfaden für die Errichtung unternehmensinterner und branchenweiter BM erarbeiten (auch für KMU) und dafür auch Beratungsleistungen bereitstellen. <hr/> <p data-bbox="558 1321 1385 1355">Input aus Stakeholder-Konsultationen 2021</p> <ul data-bbox="558 1366 1385 1917" style="list-style-type: none"> – BM zählten zu den größten Herausforderungen für Unternehmen, ratsam sei erst einmal abzuwarten, welche Erfahrung mit LkSG-Umsetzung diesbezüglich gemacht werde und in circa einem Jahr zu evaluieren – Wunsch nach branchenweiten BM (wie bei Amfori) z. B. im Rahmen der Branchendialoge, je nach Branchen gebe es unterschiedliche Herausforderungen, differenzierte Herangehensweisen seien notwendig – Einheitliche Anforderungen an förderwürdige nicht-staatliche BM stellen (Gesamt-systemblick) <ul data-bbox="558 1769 1385 1917" style="list-style-type: none"> ▶ aber: es sind länderspezifische Herangehensweisen gefragt auf Basis dessen, was vor Ort bereits vorhanden ist und Sinn macht (daher sind einheitliche Anforderung an BM in der Praxis schwer umsetzbar).

Nicht-staatliche Beschwerde- mechanismen (BM)

- Vor-Ort-Beschwerdemechanismus
 - ▶ sei erforderlich, um effektiv zu sein (setze gewisse Strukturen vor Ort voraus, um Beschwerdeanliegen zu verifizieren, Positivbeispiel: Pilotprojekt Beschwerdemechanismus in Mexiko im Rahmen des Automobil-Branchendialogs)
 - ▶ Unternehmen seien mit Aufsetzen eines BM oft überfordert, brauchen in Drittländern Anlaufstelle (auch für Stakeholder, v. a. Betroffene), die auch als Vermittlungsstelle fungieren könne, um Kompromiss/Streitschlichtung zu erreichen; müsse ambitioniert angegangen und gemeinsam entwickelt werden (je mehr Stakeholder und Unternehmen sich daran beteiligten, desto kostengünstiger und effektiver werde der BM).
 - ▶ BuReg solle Organisation solcher Anlaufstellen vor Ort (zuerst in Hochrisikoländern) angehen.
- ▶ Beschwerdemechanismus müsse wirksam, transparent und verlässlich sein: nur gegeben, wenn (potentiell) Betroffene partizipieren können.
- ▶ Betroffene sollten ab Einrichtung des Beschwerdemechanismus involviert sein und kontinuierlich gehört werden; verzahnte miteinander kooperierende Beschwerdemechanismen (Berichtskette von Anfang bis Ende der Lieferkette) sei vorstellbar. Dabei ist es wichtig die spezifischen Herausforderungen und Rechte besonders benachteiligter Gruppen bei der Erstellung und dem Zugang zu Beschwerdemechanismen zu berücksichtigen.

Staatliche außergerichtliche BM

Offene Themen aus Stakeholder-Konsultationen 2015

- Für effektivere Nationale Kontaktstelle (NKS): Wünschenswert sei es, ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung zu haben und Strukturen zu schaffen, die es ermöglichen würden Interessenkonflikte ausreichend zu adressieren; Stakeholder stärker einbinden: wünschenswert sei ein Aufsichtsgremium, das mindestens mit den Sozialpartnern besetzt sei; Fokus auf Abhilfe; Fähigkeit Entscheidung zu treffen im Falle gescheiterter Mediation; Sanktionierungsbefugnis, wenn Unternehmen nicht kooperieren bzw. Empfehlungen nicht umsetzen (z. B. Verweigerung von Export-Kredit-Garantien, keine Teilhabe an KfW-Fördergeldern, keine Unterstützung durch staatliche Stellen bei unternehmerischer Expansion); Einschätzung der Sicherheitsrisiken von Beschwerdeführer*innen und entsprechendes Risikomanagement; ggf. Übernahme der Kosten von Übersetzungen; ggf. Führen von Vermittlungsverhandlungen vor Ort; Follow-up-Prozesse zur Umsetzungskontrolle; Vertraulichkeit nur bei Mediation; Kriterien des UNLP 31 sollten erfüllt sein
- NKS sollte sich regelmäßigen Peer-Reviews unterziehen und sich entsprechend der gewonnenen Erkenntnisse reformieren

Staatliche außergerichtliche BM

Input aus Stakeholder-Konsultationen 2021

- Außergerichtliche Beschwerdeverfahren
 - ▶ stünden bereits zur Verfügung, wobei stets Prinzip der Waffengleichheit berücksichtigt werden müsse, auch alternative Streitbeilegungsinstrumente wichtig
 - ▶ NKS bereits umfangreich reformiert, womit alle NAP-Maßnahmen bereits umgesetzt seien; NKS bestehe aus neutralen Beamten, Einbeziehung unabhängiger Experten nicht nötig
 - ▶ NKS-Sekretariat solle nicht im BMWK angesiedelt sein

Gerichtliche Abhilfe - Rechts- schutz und Rechtszugang

Offene Themen aus Stakeholder-Konsultationen 2015

- Staatsanwaltschaft
 - ▶ Mangelnde Existenz von Schwerpunktstaatsanwaltschaften, flächendeckende Beratungsangebote notwendig
- Richterschaft und öffentliche Verwaltung
 - ▶ Angebote zur Verbesserung der menschenrechtlichen Qualifikation der Richterschaft, gerichtlicher Kammern und öffentlicher Verwaltung bereitstellen, um die menschenrechtskonforme Auslegung deutschen Rechts in der Praxis sicherzustellen (inkl. ILO-Normen)
- Erleichterung von Klagemöglichkeiten für Betroffene von Menschenhandel/Ausbeutung:
 - ▶ Möglichkeit der Beweislastumkehr für Schadensersatzanspruch schaffen
 - ▶ Niedrigschwelliger Zugang zu Arbeitsgerichten und schnelle Durchsetzung arbeitsrechtlicher Ansprüche für migrantische Arbeitnehmer*innen
 - ▶ Zu prüfen: Verbandsklagerecht oder gesetzliche Prozessstandschaft für z. B. gewerkschaftliche Beratungsstellen
- Eine wesentliche Herausforderung im materiellen Zivilrecht sei, dass unklar sei, ob bestehende Konzepte der Verkehrssicherungspflichten und Garantienpflichten auf die hier gegenständlichen Fallkonstellationen anwendbar seien.
 - ▶ Eine klare gesetzliche Regelung der Sorgfaltspflichten von Vorständen und Geschäftsführern, die auch eine Verhinderung bzw. Minimierung menschenrechtlicher Risiken für den gesamten Konzern weltweit umfasst, sei notwendig.
 - ▶ Diese Regelung müsse in den § 76 AktG, § 43 GmbHG stattfinden. Eine Erweiterung des § 831 BGB sei insofern weiterhin sinnvoll.
 - ▶ Dies ermögliche es Gerichten, angemessene Beweiserleichterungen bzw. -umkehrungen einzuführen.
 - ▶ Es sei bei einer Regelung der Sorgfaltspflichten darauf zu achten, dass diese als Eingriffsnormen im Sinne des Art. 16 Rom II-VO eingeführt werde, damit sie auch in Fällen mit Auslandssachverhalt anwendbar sei.

Gerichtliche Abhilfe - Rechtsschutz und Rechtszugang

- ▶ Die Ausgestaltung als Eingriffsnorm im Sinne des Haftungsrechts könne so konkretisiert werden, dass die Mindeststandards der ILO-Kernarbeitsnormen und die Rechtsgüter des § 823 Abs. 1 BGB einbezogen würden.

Input aus Stakeholder-Konsultationen 2021

- Rechtsschutz und Klagemöglichkeit
 - ▶ Zivilrechtlichen Anspruchsgrundlage wie ursprünglich im Eckpunktepapier zum LkSG vorgesehen weiterhin gefordert
 - ▶ BuReg solle vor allem ermitteln, welche Hürden beim Rechtsschutz und -zugang bestehen (aufbauend auf Grundlagenforschung des OHCHR und der EU-Grundrechteagentur); BM-Studie der Viadrina Universität, aber für staatliche BM, und dies für Kläger*innen in Deutschland und für Kläger*innen in der Lieferkette (z. B. Fehlen kollektiver Klagemöglichkeiten und andere in der Viadrina-Studie beleuchtete Aspekte)
 - ▶ Einführung einer Beweislastumkehr, um struktureller Benachteiligung der Kläger*innen wegen Menschenrechtsverletzungen gegen Unternehmen gerecht zu werden
 - ▶ Kollektive Klagemöglichkeiten schaffen:
 - Anwendungsbereich der Musterfeststellungsklage auf „Menschenrechtsklagen“ ausweiten und/oder eine kollektive Klagemöglichkeit nach LkSG schaffen
 - Verbandsklagerecht für Gewerkschaften, Menschenrechts- und Umweltorganisationen schaffen
 - ▶ Anforderungen an Gewährung von Prozesskostenhilfe reduzieren (Senkung der Maßstäbe an Darlegungslast Betroffener für die Erfolgsaussichten eines Verfahrens); Prozesskostenhilfe anpassen (besondere Vulnerabilität der Betroffenen von Menschenrechtsverstößen in Bemessung der Verfahrenskosten einbeziehen)
 - ▶ Schutzprogramm für Beschwerdeführer*innen, Zeug*innen und Angehörige einrichten (Kontakt aufnehmen mit Beschwerdeführer*innen im Drittstaat, sie bei Feststellung einer Gefährdung während des Prozessverlaufs in DEU in ein Zeugenschutzprogramm aufnehmen, Vertraulichkeit sicherstellen)
- Wiedergutmachung als eigenen Aspekt über das reine Abstellen einer Rechtsverletzung hinaus stärker fokussieren
- Qualifikation von Richter*innen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte
 - ▶ Klare Zuordnung, welche Gerichte erstinstanzlich zuständig für Entscheidung über die Einhaltung der Sorgfaltspflichten seien

Gerichtliche Abhilfe - Rechtsschutz und Rechtszugang

- Anforderungen an Umsetzung 3. Säule mit EU-Lieferkettengesetz kombinieren (konkreter Anknüpfungspunkt)
 - ▶ prozessualen Zugang zu Recht verbessern, Schadensersatzansprüche vorsehen, Durchsetzbarkeit der Ansprüche ermöglichen
 - ▶ Sicherstellen, dass EU-Lieferkettengesetz dann auch anwendbar sei, indem
 - Rom II so überarbeitet werde, dass Wahl bestehe zwischen anwendbaren Sachrecht (wie bei Umwelt)
 - EU-Lieferkettengesetz regele, dass nationale Umsetzungsgesetze als Eingriffsnormen ausgestaltet werden sollten
 - Zu Brüssel Ia: Wenn die Klagen gegen ein Unternehmen mit Sitz in der EU nur sinnvoll gemeinsam mit einer Klage gegen ein in einem Drittstaat ansässiges Unternehmen verhandelt werden könne (z. B. Zusammenwirken von auftraggebendem Unternehmen und Zulieferer bei Menschenrechtsverletzung), sollten EU-Gerichte auch für die Klagen gegen das Drittstaats-Unternehmen zuständig sein.
 - Es solle eine Notzuständigkeit (forum necessitatis) vorgesehen werden, wenn es für bestimmte Klagen kein effektives Forum gäbe, das ein faires Verfahren garantiere, und eine Verbindung zum Staat bestehe, in dem die Klage erhoben wurde (vgl. dazu auch die Kriterien in Art. 9.5. UN-Treaty 3rd draft).
- Lugano-Konvention (Brüssel I Bestimmungen über Gerichtszuständigkeit sowie Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen finden Anwendung in Drittstaaten mit denen enge wirtschaftliche Beziehungen bestehen, Verhinderung von forum non conveniens sei wichtige Bestimmung): DEU solle sich dafür einsetzen, dass GBR beitreten kann
- Haftungsregime und Klagemöglichkeit sollten nicht ausgeweitet werden, zu weitreichende Folgen

2.5 Resümee: Zentrale Anliegen der Stakeholder

Die Wirtschaftsverbände warnen davor, bei der Fortschreibung des NAPs den mit den UN-Leitprinzipien erreichten Konsens zu verlassen und einen weitgehenden Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte zu erarbeiten, insbesondere mit einer Ausweitung auf Umweltthemen. Sie verweisen auf die großen Herausforderungen, denen Unternehmen sich bereits jetzt bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien stellen müssten, vor allem in Ländern des Globalen Südens. Der Umgang mit strukturellen Umsetzungsproblemen in diesen Ländern könne und solle nicht den Unternehmen allein überlassen werden. Eine enge Zusammenarbeit mit UN-Institutionen, Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und Regierungen vor Ort könne bei Lösungen für lokale Problemlagen oder Dilemmasituationen helfen.

Ein Wunsch an die weitere Ausgestaltung eines neuen NAPs sei es deshalb, dass Unternehmen nicht allein mit der Sicherstellung von Menschenrechten im Kontext wirtschaftlicher Lieferketten beauftragt würden, sondern dies als eine gemeinsame Aufgabe verstanden werde und Netzwerke diverser Akteure, zum Beispiel MSIs, Unternehmen aktiv bei dieser Aufgabe unterstützten. Dabei sollten vor allem bereits existierende Strukturen in Ländern genutzt werden, beispielsweise Auslands-handelskammern, aber auch Partner aus dem Bereich der UN, wie die regionalen ILO-Büros.

Die Wirtschaftsverbände verweisen zudem darauf, dass viele Unternehmen mit der Umsetzung des LkSG bereits an der Grenze des Machbaren angekommen seien und raten dringend von weiteren, sie möglicherweise überfordernden Regularien ab. Deutlich zielführender sei es, bereits Vorhandenes weiter zu fördern, zum Beispiel bestehende Nachhaltigkeitsinitiativen, und Neues erst zu erwägen, wenn Unternehmen ausreichend Umsetzungserfahrungen gesammelt haben, um evaluieren zu können, wie die bestehenden Strukturen und Regularien wirken.

Zivilgesellschaftliche Akteure betonen insbesondere die Bedeutung der ersten und dritten Säule der UN-Leitprinzipien und fordern ein konsequentes Aufgreifen von Sorgfaltsstandards in den Berei-

chen, wo der Staat mitverantwortlich sei oder Einfluss habe, zum Beispiel bei der öffentlichen Beschaffung, in der Gewährung von Außenwirtschaftsförderung und bei der Vergabe von Subventionen. Ziel müsse sein, dass im Kontext von Lieferketten konsequent Schaden vermieden werde („do no harm“) und transparente, nachhaltige Lieferketten als positiver Wettbewerbsfaktor verstanden und genutzt würden. Sie fordern von der Bundesregierung auch eine entsprechend kohärente Ausgestaltung internationaler und europäischer Politikinstrumente; von der Handelspolitik, dem Einsatz für ein internationales Abkommen zu menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfalt (UN-Treaty) bis hin zur Forcierung hoher regulatorischer Standards auf EU-Ebene, sowohl bei der geplanten EU-Lieferkettenregulierung als auch bei der Überarbeitung vorhandener Instrumente, wie der EU-Konfliktminerale-Verordnung oder der EU-Batterieverordnung.

Für die zweite Säule fordert die Zivilgesellschaft eine wirkungsvolle Umsetzung des LkSG, eine enge Begleitung der Umsetzung durch die AG Wirtschaft und Menschenrechte und verbindliche Kriterien für Nachhaltigkeitssiegel. Zentral sei für die zivilgesellschaftlichen Akteure eine Stärkung der Beschwerde- und Wiedergutmachungsarchitektur (Säule 3). Gefordert werden unter anderem eine größere Unabhängigkeit der Nationalen Kontaktstelle der OECD und eine umfassende Analyse derzeit bestehender Barrieren bei Rechtsschutz und -zugang für Betroffene, insbesondere in Ländern entlang der Lieferkette, sowie davon abgeleitete Lösungsvorschläge.

Die Gewerkschaften heben ebenfalls die Bedeutung der ersten Säule der UN-Leitprinzipien hervor. Sie haben dabei vor allem die wirkungsvolle Umsetzung der UN-Leitprinzipien in Deutschland im Blick. Neben einer an menschenrechtlichen Standards orientierten Handelspolitik fordern sie vor allem eine Vorbildfunktion solcher Unternehmen, die durch den Staat gefördert werden, als klar formulierte Erwartungshaltung im neuen NAP. Dazu gehört der aktive Einsatz gegen alle Formen von Arbeitsausbeutung, die Anwendung von Tarif-treue-Bestimmungen in der öffentlichen Auftragsvergabe und die Bearbeitung menschen- und arbeitsrechtlicher Probleme in der Logistikbranche sowie im Kontext der Plattformökonomien und

beim Entstehen „digitaler Dienstboten-Gesellschaften“.

Mit Blick auf die zweite Säule fordern sie eine Stärkung der verantwortlichen Unternehmensführung inklusive mitbestimmter Aufsichtsräte, einer Unterbindung der Umgehung von Mitbestimmung oder Verhinderung von Betriebsratswahlen und einer aktiven Förderung von Vereinigungsfreiheit. Dies ist auch ein Kernanliegen der Gewerkschaften für die auswärtige Politik in Ländern entlang der Lieferketten. Mit Blick auf die dritte Säule regen die Gewerkschaften insbesondere den Aufbau funktionierender und inklusiver Beschwerdesysteme vor Ort, das heißt am Ort der Rechtsverletzungen, an.

Der Ressortkreis des Interministeriellen Ausschusses für Wirtschaft und Menschenrechte (IMA) spricht sich ebenfalls für ein starkes Engagement in der ersten Säule aus, beispielsweise im Bereich der öffentlichen Beschaffung, der Handelspolitik und der Außenwirtschaftsförderung, aber auch im Rahmen eines Eintretens für einen starken menschenrechtlichen Schutz in internationalen Verhandlungen mit Bezug zu wirtschaftlichen Kontex-

ten, beispielsweise auf Ebene der OECD. Darüber hinaus wird eine stärkere Adressierung der menschenrechtlichen Herausforderungen in Transformationsbranchen – Digitalisierung, Klimawandel – und eine vertiefte Auseinandersetzung mit umweltbezogenen Sorgfaltspflichten für notwendig gehalten. Maßnahmen müssten darüber hinaus so formuliert sein, dass eine Fortschrittsmessung möglich sei – dazu bedürfe es möglicherweise einer Operationalisierung in Form von Indikatoren. Unterstützungsangebote müssten weiterhin im erforderlichen Maße sowohl Unternehmen im Inland wie auch im Ausland zur Verfügung gestellt werden.

Große Divergenzen zwischen den Stakeholdergruppen gibt es bezüglich des Themas Haftung. Während die Wirtschaftsverbände für einen gemeinschaftlichen Ansatz plädieren, der unterhalb der Schwelle einer weiteren Verrechtlichung und Haftbarmachung liegt, fordern sowohl die zivilgesellschaftlichen Akteure als auch die Gewerkschaften explizit eine haftungsbewährte Durchsetzung menschenrechtlicher Sorgfalt, die besonders Betroffenen vor Ort zugutekommen sollte.

3 Empfehlungen des Instituts für den NAP 2

3.1 Kontextbedingungen und aktuelle Herausforderungen

Zentrale Aufgabe für die Fortsetzung des NAPs wird es sein, angemessen auf aktuelle Kontextbedingungen zu reagieren und Orientierung zu geben, wie Politik und Unternehmen bei der weiteren Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen in diesem Politikfeld agieren sollten. Drei Leitfragen gilt es deshalb zunächst zu beantworten:

Inwieweit sollen umweltbezogene und an den Nachhaltigkeitszielen orientierte Sorgfaltspflichten aufgegriffen werden?

Der erste NAP widmete sich ausschließlich der Umsetzung der UN-Leitprinzipien in Deutschland. Dieser Umsetzungsauftrag sollte weiterhin im Zentrum eines neuen Aktionsplans stehen. Aus Sicht des Instituts ist es allerdings notwendig, die inhaltlichen Entwicklungen hin zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten im Kontext von nachhaltiger Entwicklung ganzheitlich abzubilden – eine Erweiterung, die in anderen Prozessen bereits Einzug gefunden hat. Würde der neue NAP sich lediglich auf die Umsetzung der UN-Leitprinzipien beschränken, ließe er außer Acht, dass der Bereich Wirtschaft und Menschenrechte sich seit 2011 erheblich weiterentwickelt hat und sich die aktuellen Entwicklungen auf nationaler (LkSG) und Ebene der EU sowie OECD maßgeblich auf die Gestaltung

unternehmerischer Sorgfaltspflichten in Deutschland auswirken werden. Diese Erweiterung entspricht gleichzeitig dem Umsetzungsauftrag und der Logik der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen wie auch der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Einen NAP ohne diesen weiteren Rahmen anzustreben würde der internationalen Entwicklung entgegenlaufen und kaum zu einer inhaltlichen Kohärenz der Standards und Politikformulierungsprozesse beitragen.

Unternehmen wird in zunehmendem Maße rechtsverbindlich auferlegt, negative Auswirkungen auf die Umwelt durch die Ausübung von Sorgfaltspflichten zu minimieren.⁶ Darüber hinaus ist aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen Umwelt und Menschenrechten auch inhaltlich eine gemeinsame Erörterung folgerichtig und aus menschenrechtlicher Sicht begrüßenswert:

- Inhaltlich überschneiden sich die Anliegen des Menschenrechts- und des Umweltschutzes vielfach. Die Einbeziehung umweltbezogener Pflichten ermöglicht, Umweltbeeinträchtigungen, die sich (erst) mittel- oder langfristig zu Menschenrechtsverletzungen entwickeln, frühzeitig zu begegnen und zu verhindern.
- Die wechselseitige, starke Verflechtung beider Bereiche ist anerkannt (gerade auch durch die Agenda 2030 und die Nachhaltigen Entwicklungsziele) und wird zunehmend in den Fokus

⁶ Das LkSG sieht umweltbezogene Sorgfaltspflichten vor, die auf die acht in § 2 Abs. 3 Nr. 1-8 konkretisierten umweltbezogenen Risikotatbestände bezogen sind. Außerdem sieht das LkSG eine Generalklausel mit umweltbezogenen menschenrechtlichen Risiken vor (§ 2 Abs. 2 Nr. 9). Auch der EU-Entwurf der Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) sieht umweltbezogene Sorgfaltspflichten vor, die sich auf nachteilige Auswirkungen beziehen, die aus einem Verstoß gegen zehn Umweltabkommen resultieren. Daneben ist auch die Einführung eines „Klimaschutz-Plans“ vorgesehen (Art. 15). Der aktuelle EU-Entwurf der Corporate Sustainable Reporting Directive (CSRD) sieht ebenfalls eine Berichterstattung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten vor und bezieht sich dabei u. a. auf die OECD-Leitsätze, die auch auf Umweltbelange eingehen. Zudem gibt es bereits Sorgfaltspflichtenregulierungen mit Umweltbezug wie das französische „Loi de Vigilance“ oder – in einem gewissen Umfang – der Legislativvorschlag der EU zu entwaldungsfreien Lieferketten.

- gerückt, zum Beispiel auch durch die Anerkennung des Rechts auf eine gesunde Umwelt.⁷
- Auch im Rahmen der UN-Leitprinzipien beziehungsweise der Arbeit der UN-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten wird die Schnittstelle von Umwelt und Menschenrechten zunehmend thematisiert und werden umweltbezogene Sorgfaltspflichten einbezogen (siehe insbesondere UNGP 10+ Roadmap).
 - Sorgfaltspflichten können sich regelungstechnisch gleichermaßen auf den Menschenrechts- und den Umweltschutz beziehen. Die OECD-Leitsätze stellen hier ein praxiserprobtes Beispiel dar.
 - Nur die gemeinsame Behandlung ermöglicht die Erörterung etwaiger Zielkonflikte zwischen menschenrechtlichen und umweltbezogenen Belangen und die Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten.

Die Aufnahme umweltbezogener Sorgfaltspflichten in den NAP und die Umsetzungsbegleitung im Rahmen der AG Wirtschaft und Menschenrechte böte zudem die Möglichkeit, Umsetzungsfragen und Synergien in einem großen Stakeholder-Kreis gemeinsam zu diskutieren, Erfahrungen auszutauschen und auch über entsprechende Umsetzungshilfen nachzudenken. Durch die gemeinsame, fortlaufende Behandlung beider Themenkomplexe würde ein wechselseitiges Lernen ermöglicht, zum Beispiel können im Bereich Umwelt Unternehmen vielfach auf bereits eingeführte Umweltmanagement-Systeme aufbauen.

Das Institut betont gleichzeitig, dass ein solcher Schritt sorgfältig vorbereitet werden muss und die Phase der NAP-Umsetzung so ausgestaltet werden sollte, dass Unternehmen eine ausreichende Beratung und Hilfestellung bei der Umsetzung dieses erweiterten Rahmens bekommen. Im Rahmen des NAPs sollte genau erhoben werden, vor welchen Umsetzungs Herausforderungen die Unternehmen bereits mit den derzeitigen Anforderungen stehen und welche zielgerichteten Unterstützungen notwendig sind, sie in diesem Handeln zu unterstützen. Darauf aufbauend kann in dem Kontext des neuen NAPs erarbeitet werden, in welcher Form

diese erweiterten Sorgfaltspflichten umsetzbar werden und welche Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, damit dies gelingen kann.

Der neue NAP sollte ein Instrumentarium entwickeln, das erlaubt, das Thema Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland ganzheitlich abzubilden. Dieses Instrumentarium sollte kohärent ausgestaltet werden, damit alle beteiligten Akteure vergleichbare Standards aus unterschiedlichen Politikformulierungsprozessen erhalten und die Maßnahmen möglichst praxisnah umsetzbar sind.

Wie können Entwicklungen im NAP reflektiert werden, die noch nicht abgeschlossen sind?

Zu den wichtigen Kontextbedingungen gehören in der nächsten Periode des NAPs ab 2023 die relevanten europäischen Rechtssetzungsakte und hier zunächst vor allem die weitere Erarbeitung und Finalisierung des am 23. Februar 2022 vorgelegten EU-Richtlinienentwurfs über Nachhaltigkeitspflichten von Unternehmen. Dieser Entwurf zielt darauf ab, ein „nachhaltiges und verantwortungsvolles unternehmerisches Verhalten in allen globalen Wertschöpfungsketten zu fördern“⁸. Ein weiterer wichtiger Prozess, auch in Bezug auf umweltbezogene Sorgfaltspflichten und eine Stärkung der Beschwerdearchitektur, ist die Überarbeitung der OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen. Im Folgenden formulieren wir Vorschläge, wie diese Kohärenz im NAP hergestellt werden könnte. Unter anderem halten wir für diese Erweiterungsperspektive folgende fünf Schritte für zielführend:

Der NAP sollte den EU-Richtlinienentwurf zur nachhaltigen Unternehmensführung einordnen und adressieren. Dies umfasst eine Auswertung und einen Überblick, welche neuen Themen zusätzlich im NAP aufgegriffen werden sollten, um dem EU-Entwurf Rechnung zu tragen und eine nationale Umsetzung vorzubereiten. Gleichzeitig wäre es nicht sinnvoll, den Verhandlungsergebnissen in Brüssel vorzugreifen. Das Institut schlägt daher vor, den NAP so zu konzipieren, dass er schrittweise fortgeschrieben werden und so auf wichtige Entwicklungen reagieren und aufbauen

⁷ A/HRC/RES/48/13, verabschiedet am 18. Oktober 2021

⁸ Nachhaltigkeitspflichten von Unternehmen (europa.eu), abgerufen am 28.03.2022.

kann. Der NAP sollte klare Prozesse skizzieren, wie im IMA-Kreis und in der AG Wirtschaft und Menschenrechte in Bezug auf die entsprechende Fortschreibung des NAP weiter verfahren wird, sobald die EU-Richtlinie zu nachhaltiger Unternehmensführung verabschiedet wurde (stufenweiser NAP). Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass relevante Prozesse, deren Ergebnisse derzeit nicht absehbar sind, angemessen adressiert werden und dass der neue NAP trotz der dynamischen Entwicklungen aktuell bleibt.

Der NAP sollte parallel den Überarbeitungsprozess der OECD-Leitsätze aufgreifen und für kohärente Stakeholder-Positionen auf EU und OECD-Ebene werben.

Der NAP sollte einen Prozess mit klarem Zeitplan zur Definition von umweltbezogenen Sorgfaltspflichten aufsetzen. Vor diesem Hintergrund sollte unter anderem untersucht werden, wie sich der Beschluss des BVerfG zu Art. 20a GG („Klimabeschluss“; Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021- 1 BvR 2656/18 -,) auf die staatliche Pflicht und den NAP-Prozess auswirkt.

Der NAP sollte beispielsweise eine Fachtagung zur angemessenen Umsetzung umweltbezogener Sorgfaltspflichten anvisieren und sich an etablierten Prozessen (zum Beispiel Umweltmanagementsystemen) orientieren. In diesem Zusammenhang sollten die Schnittstellen zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und zur Umsetzung der Agenda 2030 geklärt und beschrieben werden.

Im NAP-Kontext sollte zudem eine Publikation erarbeitet werden, die sich mit der Konkretisierung und Umsetzung des Rechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt für den Bereich Wirtschaft und Menschenrechte befasst.

Zu den Kontextbedingungen auf europäischer Ebene gehören darüber hinaus die sich derzeit in der Entwicklung befindliche EU-Corporate Sustainability Reporting Directive, die Sustainable Finance Disclosure Regulation, die Ausgestaltung der „minimum safeguards“ nach Art. 18 EU-Taxonomie-Verordnung sowie die geplante soziale Taxonomie

als Ergänzung der EU-Nachhaltigkeits-Taxonomie und das geplante EU-Framework zu Wirtschaft und Menschenrechten (europäischer NAP). Eine Kohärenz der Regelungen sollte darüber hinaus mit sektorbezogenen Regelungen sichergestellt werden; dazu gehören die EU-Konfliktminerale-Verordnung, der Entwurf zur Batterieverordnung, die Sustainable Products Initiative oder die EU-Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten, für die seit November 2021 ein Entwurf vorliegt. Auch deren Auswirkungen auf den NAP sollten untersucht werden.

Welche weitere Herausforderungen und Kontextbedingungen sind von Relevanz?

Durch den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine verändern sich Bedingungen entlang der globalen Lieferketten teilweise beträchtlich, nicht nur durch den Ausfall von Zulieferbeziehungen aus der Ukraine selbst, sondern auch durch das Sanktionsregime in der Beschaffung von Energie- und anderer Rohstoffe. Die Auswirkungen dieser Veränderungen sind im Detail noch nicht absehbar und hängen auch vom weiteren Verlauf des Krieges ab. Der neue NAP sollte deshalb flexibel reagieren auf Krisen und Herausforderungen – dazu gehören auch der Klimawandel und die Digitalisierung. Vor dem Hintergrund des aktuellen Kriegsgeschehens erscheint es zudem sinnvoll, Fachdiskussionen etwa zu den Auswirkungen von Sanktionen auf Lieferketten und ihre Steuerbarkeit durchzuführen. Solche Fachgespräche sollen dazu dienen zu identifizieren, was solche Entwicklungen für Unternehmen bei der Achtung menschenrechtlicher Sorgfalt bedeuten und welche Aufgaben auf die Bundesregierung zukommen.

Eine wichtige Aufgabe bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien wird es bleiben, in mehr Ländern als bisher nationale Umsetzungsprozesse in Gang zu setzen. Dies gilt auch innerhalb der EU, in der gerade einmal die Hälfte der Mitgliedsstaaten einen NAP haben. Das Ziel, dies EU-weit zu fördern, wurde im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft bereits in den Ratsschlussfolgerungen im Dezember 2020 festgehalten.⁹ Es sollte auch Teil der deutschen auswärtigen Politik und der

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/46999/st13512-en20.pdf> (abgerufen am 28.03.2022).

Entwicklungspolitik sein, Drittstaaten dahingehend zu ermutigen und zu unterstützen, NAPs zu entwickeln und die Einhaltung und Durchsetzung von menschenrechtlichen und umweltbezogenen Standards zu unterstützen. Wichtig wird es sein, die Infrastruktur der Vereinten Nationen zur Förderung dieser Aktivitäten, konkret die UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte, das Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) sowie die ILO, weiter zu stärken.

3.2 Aufnahme von Empfehlungen der Stakeholder

Die oben dargelegten Anliegen der Stakeholder greift das Institut in seinen Empfehlungen für den weiteren NAP-Prozess wie folgt auf:

Allgemeine Empfehlungen:

Für die weitere Umsetzungsarbeit zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte wird wichtig sein anzuerkennen, was bereits von Unternehmen geleistet wird. Unternehmen sind Partner in der Umsetzung des Aktionsplans und entsprechend sind viele Vorschläge im NBA darauf gerichtet, wie sie bei der Umsetzung wirkungsvoll unterstützt werden können. In den letzten Jahren haben zahlreiche Unternehmen hinsichtlich Wirtschaft und Menschenrechte vieles erreicht. Sie haben Nachhaltigkeits- beziehungsweise CSR-Abteilungen eingerichtet, in interne Prozesse und Lernschritte investiert und sich kundig gemacht sowohl auf der Ebene von Unternehmen wie auch bei Industrie- und Handelskammern sowie Industrie- und Arbeitgeberverbänden. Ein Indikator dafür ist unter anderem die Teilnahme an Brancheninitiativen – an solchen, die im Rahmen der Umsetzung des ersten NAP initiiert wurden oder an älteren Brancheninitiativen. Mit einer gesteigerten Kapazität in Unternehmen wachsen gemäß den UN-Leitprinzipien auch die Anforderungen an Unternehmen, ihrer menschenrechtlichen Achtungsverantwortung nachzukommen.¹⁰

Das Institut ist überzeugt, dass für die Fortsetzung des NAP-Prozesses eine gründliche Auswertung bereits ergriffener Maßnahmen sehr hilfreich wäre, um ein besseres Verständnis darüber zu erlangen, wo weitere Instrumente wünschenswert und zielführend wären. Wichtig für die Umsetzung des NAP wird es sein, mehr Multi-Stakeholder-Austauschformate mit der Politik zu haben, einerseits um mehr politische Unterstützung in bei der Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten vor Ort zu erhalten, und andererseits, um über mögliche Lösungen für Dilemma-Situationen zu beraten.

Die Umsetzung der dritten Säule der UN-Leitprinzipien spielte im bisherigen NAP-Prozess eine nachrangige Rolle. Insbesondere Hürden bei der Abhilfe und Wiedergutmachung durch staatliche Beschwerdemechanismen – inklusive des Rechtszugangs – sollten im weiteren NAP-Prozess daher deutlicher in den Vordergrund gerückt werden, um die Durchsetzung der Rechte von Betroffenen zu verbessern. Dies muss die Stärkung von Betroffenen zum Zugang zu Recht und effektivem Rechtsschutz umfassen.

Die Instrumente des NAP zu allen drei Säulen der UNLP sollten so ausgestaltet werden, dass dort, wo es möglich und sinnvoll ist, die Perspektive von Betroffenen einbezogen wird. Unter anderem müssen ausreichend Ressourcen zur wirksamen Einbeziehung dieser Rechteinhaber*innen bereitgestellt werden.

Spezifische Empfehlungen der Stakeholder, die das Institut unterstützt

- (1) Verbesserung bzw. Herstellung von Politikkohärenz, insbesondere mit Blick auf die folgenden Prozesse und Politikfelder:
 - Finanzsektor/Sustainable Finance
 - EU-Entwürfe Corporate Sustainability Due Diligence, Corporate Sustainability Reporting, Batterieverordnung, Sustainable Products Initiative, Vorschlag zu entwaldungsfreien Lieferketten

¹⁰ UNLP 15: „Um ihrer Verantwortung [...] nachzukommen, sollten Wirtschaftsunternehmen über Grundsätze und Verfahren verfügen, die ihrer Größe und ihren Umständen angemessen sind [...]“.

- Handelspolitik, insbesondere Menschenrechte und Nachhaltigkeitskapitel (inkl. Handel und Umwelt) in Handelsabkommen
- Öffentliche Beschaffung und Außenwirtschaftspolitik
- UN-Treaty Verhandlungen bzw. mögliche Alternativen
- Flankierung regulativer Prozesse durch außen- und entwicklungspolitische Maßnahmen bei der Umsetzung in Partnerländern
- Geschlechtergerechtigkeit
- Zusammenhang zwischen Umwelt, Klima und Menschenrechten aufgreifen, insb. vor dem Hintergrund eines „Rechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt“ und des Beschlusses des BVerfG zu Art. 20aGG (Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen)

(2) Aufgreifen von Herausforderungen in den Branchen, die im Rahmen der Transformation zur Nachhaltigkeit besonders großen Veränderungen ausgesetzt sind

Die Stakeholder-Gespräche machten deutlich, dass ein Fokus im NAP auf erkennbare Zielkonflikte oder Dilemmasituationen in den Sektoren gelegt werden sollte, die für die angestrebten Transformationen der Wirtschaft besonders relevant sind.

- Digitalisierung (Plattform-Arbeitsmodelle, Datenwirtschaft) und ihre menschenrechtlichen Implikationen
- Klimaschutzmaßnahmen sowie der Umgang mit dem Zielkonflikt eines Ausbaus Erneuerbare Energien und Menschenrechtsverletzungen in den Lieferketten der dazu benötigten Anlagen

(3) Begleitung der Umsetzung des LkSG

Eine Reihe von Vorschlägen beziehen sich auf Maßnahmen, die im Rahmen des NAPs verfolgt werden sollten, um die Umsetzung des LkSG zu unterstützen:

- Berichte zur Menschenrechtsslage in Drittstaaten: Hier gilt es zu klären, welche Ins-

titution dies in Deutschland regelmäßig tun könnte. Dabei könnte es sinnvoll sein sich ggfs. auf Länder mit großen Herausforderungen zu konzentrieren.

- Unterstützungsangebote (z. B. Ausbau der Informations- und Beratungsangebote)
 - ▶ für deutsche Unternehmen insbesondere KMUs in den Lieferketten von in LkSG-Anwendungsbereich fallender Unternehmen
 - ▶ sowie für ausländische Unternehmen in den Lieferketten
- Gute Beispiele für effektive Beteiligung von Rechteinhaber*innen; möglicherweise als Kategorie beim CSR-Preis (oder dort als Sonderkategorie) der Bundesregierung
- Generische Handlungsempfehlungen (aus dem NAP-Branchendialog der Automobilindustrie) veröffentlichen, die deutlich machen, wie die fünf Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfalt umgesetzt werden können
- Handreichung für die Anwendung von Zertifizierungen und Nachhaltigkeitsstandards und ggf. Festlegung verbindlicher Qualitätskriterien
- Erarbeitung von Handreichungen für den Umgang mit sensiblen politischen Kontexten in Ländern entlang der Lieferkette (u. a.. zu Korruption, Betrug, Geldwäsche, Sanktionen)

(4) Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Beschwerdemechanismen verbessern

- Handreichung für den Aufbau und das Zusammenwirken wirksamer Beschwerdemechanismen (u. a.. auf der Basis der Erfahrung des NAP-Branchendialogs), unter Einbeziehung der Perspektive von Betroffenen/Rechteinhaber*innen
- Begleitung von Prototypen durch den NAP-Branchendialog (sowohl unternehmensinterne, branchenweite, als auch branchenübergreifende Projekte denkbar) unter Einbeziehung der Perspektive der Rechteinhaber*innen bereits im Design dieser Prototypen
- Thematisierung von Wiedergutmachung in unterschiedlichen Formaten, beispielsweise

Dokumentation und Austausch von „best practice“-Beispielen in einer Umsetzungsarbeitsgruppe, oder Austauschformate über diverse Arten der Wiedergutmachung, ihrer Wirksamkeit und Effektivität. Diese Diskussionen sollten klären, was realistisch von Unternehmen erwartet werden sollte, sowohl im Hinblick auf das Abstellen einer Verletzung wie darüber hinaus.

3.3 Zusammenfassung der Tabelle zu Empfehlungen

Die nachstehende Tabelle folgt derselben Struktur wie die vorangegangenen: Die Empfehlungen beziehen sich zunächst grundsätzlich auf den NAP und dann einzeln auf die drei Säulen der UN-Leitprinzipien. Sie werden unmittelbar mit einer Verantwortungszuschreibung verknüpft. Wie eingangs beschrieben, werden die Empfehlungen – wenn möglich – mit relevanten Textstellen aus dem Koalitionsvertrag und der Roadmap UNGP 10+ der UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte in Bezug gesetzt.

Eine grundsätzliche Empfehlung ist das Messen von Umsetzungsfortschritten. Maßnahmen des NAP sollten, wenn möglich so konzipiert sein, dass sie messbar sind, um ein echtes Monitoring des Fortschritts zu ermöglichen. Ein solches Monitoring hilft bei der Evaluation, ob und in welchem Umfang NAP-Maßnahmen funktionieren oder angepasst werden müssen. Darüber hinaus ist es wichtig, den NAP nicht isoliert zu betrachten, sondern sämtliche Kontexte – insbesondere die aktuellen Prozesse auf EU-Ebene – in den NAP einzu beziehen.

Im Rahmen der **ersten Säule der UN-Leitprinzipien** greifen unsere Empfehlungen die oben herausgebildeten Themenstränge wieder auf. Wir empfehlen bestehende Schutzlücken systematisch anzugehen – insbesondere sollten Arbeitsmigrant*innen in Deutschland in die Situation versetzt werden, ihre Rechte in vollem Umfang wahrnehmen zu können. Digitalisierung kommt in zweierlei Hinsicht eine zentrale Rolle zu: zum einen sollten digitale Potentiale stärker ausgeschöpft werden, wenn es zum Beispiel um die Transparenzerhöhung langer Lieferketten geht. Zum anderen zeich-

net sich die Branche teilweise durch besonders prekäre Arbeitsbedingungen aus, unter denen insbesondere Arbeitsmigrant*innen leiden. Ihre Rechte sollten gestärkt werden. Mit Blick auf die Gleichstellung von Frauen in der Arbeitswelt hat sich seit 2016 zwar vieles getan, doch im Ergebnis sind weitere Bemühungen erforderlich und sollten im NAP aufgegriffen werden. Gleiches gilt für den Bereich der Tarifautonomie und der Mitbestimmung von Arbeitnehmer*innen.

Im Bereich der Handelspolitik sollte der NAP die Positionierung der Bundesregierung festlegen, in Brüssel für eine menschenrechts- und umweltbasierte Neuausrichtung einzutreten. Auch ein Hinwirken auf eine verbesserte Anreizstruktur des GSP+ Systems sollte Teil dieser Positionierung sein. Auf Ebene der Vereinten Nationen sollte die Bundesregierung konstruktiv die Reformierung der Welthandelsorganisation vorantreiben, auch mit Blick auf die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen. Eine weitere Empfehlung ist die bessere Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Entscheidungsfindungsprozesse des ECOWAS EPA.

Mit Blick auf den Nexus von Staat und Wirtschaft empfiehlt das Institut der Bundesregierung die Instrumente der öffentlichen Auftrags- und Bürgerschaftsvergabe noch zielgerichteter einzusetzen, um Anreize für eine beschleunigte Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu schaffen. Eine weitere Empfehlung ist durch entsprechende NAP-Maßnahmen sicherzustellen, dass die Bundesregierung sowohl in staatlicher Funktion als auch als Wirtschaftsakteur grundsätzlich so auftritt, dass sie in der Umsetzung der UN-Leitprinzipien eine Vorbildfunktion einnimmt.

Nachdem der in der Folge des ersten NAPs initiierte nationale Gesetzgebungsprozess zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten im Sommer 2021 abgeschlossen wurde, ist die Bundesregierung nun gefragt, sich in der EU und darüber hinaus für angemessene Mindeststandards und gleiche Wettbewerbsbedingungen einzusetzen. Das Institut empfiehlt daher, in einem neuen NAP einen Schwerpunkt auf die Positionierungen der Bundesregierung in diesen Prozessen – neben der EU und dem UN-Menschenrechtsrat sind dies auch G7, G20, OECD, WTO, ILO – zu legen.

Auch der Bereich der Sportgroßereignisse hat enge Bezugspunkte zu den UN-Leitprinzipien und sollte im Rahmen eines neuen NAPs daher in den Blick genommen und an den UNLP ausgerichtet werden.

Bezugnehmend auf die **zweite Säule der UN-Leitprinzipien** empfiehlt das Institut den neuen NAP dafür zu nutzen, die Umsetzung des LkSG voranzutreiben, Unternehmen in angemessener Form dabei zu unterstützen und insbesondere das BAFA so aufstellen, dass es seiner Kontrollfunktion uneingeschränkt nachgehen kann. Darüber hinaus empfiehlt das Institut die Struktur der AG Wirtschaft und Menschenrechte zu nutzen, um Stakeholder-Positionen regelmäßig einzuholen und dem BAFA so eine breite Multi-Stakeholder-Expertise zur Ausübung seiner Arbeit zur Verfügung zu stellen.

Das Institut empfiehlt insgesamt neun Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen. Diese zielen beispielsweise auf bessere Informations- und Beratungsangebote für Unternehmen, eine bessere Vernetzung und Verstetigung kollaborativer Ansätze im In- und Ausland und eine verantwortungsbewusste gemeinsame Lösungsfindung aller Stakeholder bei menschenrechtlich besonders herausfordernden und heiklen Situationen ab.

Da Siegel, Audits und Zertifizierungen eine zunehmend wichtige Rolle in der Wahrnehmung von Sorgfaltspflichten spielen, empfiehlt das Institut der Bundesregierung, verbindliche Qualitätskriterien festzulegen, die es ermöglichen, die Aussagekraft dieser Instrumente zu messen und eine Vergleichbarkeit herzustellen. Zudem empfehlen wir zu prüfen, inwieweit Audit- und Zertifizierungsstel-

len für die von ihnen zertifizierten Sachverhalte haftbar gemacht werden sollten. Dabei ist es wichtig hervorzuheben, dass es sich nicht um eine Safe Harbour-Regelung handeln dürfte, das heißt kein Haftungsausschluss der beitretenden Unternehmen, sondern um eine zusätzliche Haftung (gesamtschuldnerische Haftung) der Zertifizierer für die von ihnen ausgeführte Arbeit neben der der Unternehmen für die Ausübung ihrer Sorgfaltspflichten. Die Verantwortung für die angemessene Ausübung der Sorgfaltspflichten sollte nicht an die Zertifizierer delegiert werden.

Im Bereich der **dritten Säule der UN-Leitprinzipien** regt das Institut an, den Aspekt der Wiedergutmachung stärker in den Fokus zu rücken und Abhilfe nicht nur als das reine Abstellen einer Rechtsverletzung zu begreifen. Wir empfehlen zudem, Unternehmen bei der Errichtung von effektiven Beschwerdemechanismen mit der Erarbeitung praxisbezogener Leitlinien zu unterstützen und dabei auch Piloten für wirkungsvolle und zugängliche Vor-Ort-Mechanismen in Partnerländern anzuvisieren. Bezüglich der NKS empfehlen wir einen Dialog darüber aufrecht zu erhalten, wie die NKS eine noch wichtigere Rolle als außergerichtliche staatliche Beschwerdestelle einnehmen könnte. Mit Blick auf gerichtliche Abhilfemöglichkeiten spricht das Institut die Empfehlung aus, eine Studie zu beauftragen, die systematisch die bestehenden Barrieren im deutschen Rechtsschutz und -zugang – sowohl für Kläger*innen in Deutschland als auch für Kläger*innen in den Ländern entlang der Lieferketten – ermittelt. Die Studie sollte insbesondere Empfehlungen beinhalten, wie die identifizierten Barrieren abgebaut werden können.

3.4 Zusammenstellung der Empfehlungen des Instituts

Thema	Was soll getan werden - bis wann	Wer ist verantwortlich
Grundsätzliche Erwartungen an NAP 2.0	<ul style="list-style-type: none"> - Enge Orientierung an 3-Säulen-Struktur der UNGPs - Mindestens Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag voll umsetzen - Aktuellen Debattenstand zu internationalen Standards berücksichtigen, dabei insbesondere die UNGP+10 Roadmap - Weitere wichtige Rahmenwerke und ihre Prozesse berücksichtigen, z. B. die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und die ILO-Kernarbeitsnormen - NAP-Maßnahmen sollten so formuliert sein, dass ihr Umsetzungsstand und ihre Wirkung gemessen werden kann (d. h. sie sollten mit entsprechender Indikatorik hinterlegt sein) 	<p>Alle IMA-Ressorts; v. a. AA als FF</p>
	<p>UNGP 10+ Roadmap, Goal 7.1, S.VIII</p> <p><i>„More systematic tracking of UNGPs implementation efforts by States – including legal and policy developments and integration of human rights in the context of the State’s role as an economic actor – combined with greater use of peer review systems will help support more effective implementation and accountability over the next decade and is a key part of a more ambitious and coherent strategy for the way forward.“</i></p>	
	<ul style="list-style-type: none"> - NAP sollte den EU-Richtlinienvorschlag (CSDD) einordnen und adressieren, d. h. Auswertung + Überblick welche neuen Themen der NAP zusätzlich adressieren sollte, da sie im EU-Entwurf aufgegriffen werden <ul style="list-style-type: none"> ▶ Fachtagung mit Stakeholdern und Wissenschaft ▶ Danach regierungsinterne Auswertung und Veröffentlichung ▶ U. a. Einbeziehung umweltbezogener Sorgfaltpflichten und Unterstützungsmaßnahmen 	<p>BMAS, BMWK</p> <p>BMUV</p>

Grundsätzliche Erwartungen an NAP 2.0

- NAP sollte einen Prozess mit klarem Zeitplan zum Verständnis von umweltbezogenen Sorgfaltspflichten aufsetzen
 - ▶ Zusammenhang zwischen Menschenrechts-, Umwelt- und Klimaschutz aufgreifen (insb: Recht auf saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt; Konsequenzen aus Art. 20a GG; sonstige Umweltabkommen)
 - ▶ Fachtagung zur Umsetzung umweltbezogener Sorgfaltspflichten
 - ▶ Hintergrundpublikation verfassen zur Konkretisierung und Umsetzung des Rechts auf eine saubere Umwelt

BMUV, AA

Koalitionsvertrag S. 147:

„Wir setzen uns auf VN-Ebene für die Konkretisierung und Durchsetzung des Rechts auf saubere Umwelt ein.“

UNGP 10+ Roadmap, Goal 1.1, S.5:

„Respecting people and the planet, by preventing and addressing adverse impacts across business activities and value chains, is the most significant contribution most businesses can make toward sustainable development. [...] The Human Rights Council’s recognition of the human right to a clean, healthy and sustainable environment – citing the UNGPs – is but the latest global articulation of how climate change, the environment and human wellbeing are inextricably linked.“

1. Säule

Schutzlücken schließen

- Gesetzliche Schutzlücken im Bereich prekärer Beschäftigung identifizieren und schließen, z. B. in der Landwirtschaft, Logistik, bei Autozulieferern oder bei haushaltsnahen Dienstleistungen
- Im NAP (erneute) Prüfung von Ratifizierungen relevanter Übereinkommen mit klarem Zeitplan festlegen
- Zusammenhang zwischen Menschenrechts-, Umwelt- und Klimaschutz stärker in NAP-Umsetzungsforen (IMA, AG Wirtschaft und Menschenrechte) aufgreifen (insb: Recht auf saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt; Konsequenzen aus Art. 20a GG; sonstige Umweltabkommen)

BMAS, BMWK, BMEL

BMAS, BMJ

AA, BMUV

Schutzlücken schließen

Koalitionsvertrag S. 147:

„Das Zusatzprotokoll zum Sozialpakt der VN werden wir ratifizieren.“

- Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen für in Deutschland lebende Arbeitskräfte aus dem Ausland im NAP fest-schreiben
 - ▶ Gesetzliche Festlegung von Mindeststandards für Unterkünfte und regelmäßige Kontrolle der Einhaltung
 - ▶ Gewerbeanmeldung durch Beauftragte abschaffen, persönliches Erscheinen zur Vorgabe machen, außerdem erneutes persönliches Auftreten ein Jahr nach Anmeldung
 - ▶ Einziehung nicht gezahlter Löhne durch eine Behörde für Arbeitnehmer*innen entsprechend den Stellen, die Sozialversicherungsbeiträge bei den Arbeitgebern einziehen
 - ▶ Gesetzliche Klarstellung, dass Gerichte von aufenthaltsrechtlichen Übermittlungspflichten an Ausländerbehörden ausgenommen sind
 - ▶ Effektive Kontrollmaßnahmen bei der Vergabe von Werkverträgen an Subunternehmen im Ausland einführen

BMJ, BMAS

Koalitionsvertrag, S. 70 f.:

„Beim Arbeitnehmerüberlassungsgesetz prüfen wir im Falle einer europäischen Rechtsprechung, ob und welche gesetzlichen Änderungen unter Berücksichtigung der Gesetzesevaluierung vorzunehmen sind. Wir verbessern den Schutz von Beschäftigten bei grenzüberschreitenden Entsendungen und bauen bürokratische Hürden ab. Für Saisonbeschäftigte sorgen wir für den vollen Krankenversicherungsschutz ab dem ersten Tag. Wir stärken „Faire Mobilität“ und klären Beschäftigte so besser über ihre Rechte auf. Wir ratifizieren das Übereinkommen Nr. 184 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft.“

Schutzlücken schließen

- Rechte der Arbeitnehmer*innen auf digitalen Plattformen stärken
 - ▶ Effektive Durchsetzung des Rechts auf Tarifverhandlungen, hart gegen Preisabsprachen durchgreifen
 - ▶ Stärkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung insb. bzgl. Rückverfolgbarkeit der ausgeübten Tätigkeiten
 - ▶ Vermehrt Trainings/Umschulungen anbieten, um Verlust von Arbeitsplätzen durch Digitalisierung entgegenzuwirken
 - ▶ Mitbestimmungsrechte der Mitarbeitenden von Lieferdiensten gewährleisten: insbesondere wachsendem Druck aufgrund der Leistungsbewertung der Beschäftigten anhand der Schnelligkeit der Lieferung entgegenwirken

BMAS, BMJ, BMWK

Koalitionsvertrag, S. 72:

„Digitale Plattformen sind eine Bereicherung für die Arbeitswelt, deswegen sind gute und faire Arbeitsbedingungen wichtig. In diesem Sinne überprüfen wir bestehendes Recht und verbessern die Datengrundlagen. Dazu führen wir den Dialog mit Plattformanbietern, -arbeitern, Selbständigen sowie Sozialpartnern. Die Initiative der EU-Kommission zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen auf Plattformen begleiten wir konstruktiv. Bei der Gestaltung von KI in der Arbeitswelt setzen wir auf einen menschenzentrierten Ansatz, soziale und wirtschaftliche Innovation ebenso wie Gemeinwohlorientierung. Wir unterstützen den risiko-basierten EU-Ansatz.“

- Potential und Risiken digitaler Möglichkeiten zur UNLP-Umsetzung, z. B. zur Transparenzerhöhung in Lieferketten, eruieren und nutzbar machen
- Maßnahmen zur Förderung des verantwortungsvollen Einsatzes digitaler Technologien und anderer Produkte, die potentiell zur Verletzung von Menschenrechten beitragen können
 - ▶ Maßnahmen zur effektiven Unterbindung und Ahndung willkürlicher und illegaler Kontrolle der Zivilbevölkerung mithilfe von (exportierter) Überwachungstechnologie
 - ▶ Maßnahmen zum effektiven Schutz der Sicherheit von Menschenrechtsverteidiger*innen und anderen überproportional betroffenen Gruppen

BMDV

Schutzlücken schließen

UNGP 10+ Roadmap, Goal 1.3, S. III:

„There is a well-established understanding that digital technologies can contribute to the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs), and that such technologies are essential to harness accelerated potential to be able to reach the goals by 2030. [...] The UNGPs provide a compelling starting point for companies and States seeking to address the potential harms of digital technologies by effectively managing associated risks to people, as they precisely seek to manage the gap between rapid change (in this case technological change) and the capacity of society to manage its consequences.“

- Rahmenbedingungen für einen Arbeitsmarkt setzen, der inklusiv gestaltet ist; der Fokus sollte dabei auf der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten an zugänglichen Arbeitsplätzen bei öffentlichen und privaten Arbeitgebern im allgemeinen Arbeitsmarkt liegen; Frauen mit Behinderungen sollten dabei besonders in den Blick genommen werden.
 - ▶ Anreiz- und Regulierungsstrukturen im Arbeitssektor neu justieren
 - ▶ Beratungs- und Unterstützungsangebote stetig prüfen und verbessern, sowohl für Auszubildende oder Arbeitnehmer*innen mit Behinderungen als auch für Unternehmen
 - ▶ Sonderstrukturen im Bereich Arbeit und Beschäftigung, etwa Werkstätten für behinderte Menschen oder der sogenannte Übergangsbereich an der Schnittstelle Schule-Ausbildung, kontinuierlich in inkl. Regelstrukturen überführen
 - ▶ Stetige und rasche Erhöhung des Anteils barrierefreier Arbeits- und Ausbildungsstätten als prioritäres Ziel politischen Handelns, ebenso wie die Erhöhung der Diversitäts- bzw. Inklusionskompetenz bei Führungskräften, Ausbilder*innen und Kolleg*innen
- Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen in deutschen Betrieben und in den Lieferketten
 - ▶ SMARTe¹¹ Zielformulierung zur Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen in der deutschen Wirtschaft

BMFSFJ, AA, BMAS, BMZ

BMAS

BMFSFJ

11 spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert

Schutzlücken schließen

- ▶ SMARTE Zielformulierung zur Reduktion des Gender Pay Gaps in Deutschland
- ▶ Effektive Umsetzung der ILO-Konvention Nr. 190
- ▶ Ratifikationen von Frauenrechte beinhaltenden Konventionen in Partnerländern vorantreiben
- ▶ Erwartung an Unternehmen formulieren, dass sie sich in Grundsatzerklärung zur UN-Frauenrechtskonvention und relevanten ILO-Übereinkommen bekennen sollen
- ▶ Bei Risiko- und Folgeabschätzungen geschlechtersensibel vorgehen und Risiken von Mehrfachdiskriminierung und von geschlechtsspezifischer Gewalt berücksichtigen

Koalitionsvertrag, S. 115:

„Die ILO Konvention Nr. 190 über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt ratifizieren wir. [...] Um Erfolge und Handlungsbedarfe sichtbarer zu machen, erweitern wir die Grundlage der Berichterstattung der jährlichen Informationen der Bundesregierung über die Entwicklung des Frauen- und Männeranteils an Führungsebenen und in Gremien der Privatwirtschaft und des Öffentlichen Dienstes und schärfen bei Bedarf gesetzlich nach. Wir wollen die Lohnlücke zwischen Frauen und Männern schließen. Deshalb werden wir das Entgelttransparenzgesetz weiterentwickeln und die Durchsetzung stärken, indem wir Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ermöglichen, ihre individuellen Rechte durch Verbände im Wege der Prozessstandschaft geltend machen zu lassen. Wir wollen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf stärken. Damit die Brückenteilzeit künftig von mehr Beschäftigten in Anspruch genommen werden kann, werden wir die sogenannte „Überforderungsklausel“ entsprechend überarbeiten und gleichzeitig für die Unternehmen übersichtlicher gestalten. Wir wollen die Familienbesteuerung so weiterentwickeln, dass die partnerschaftliche Verantwortung und wirtschaftliche Unabhängigkeit mit Blick auf alle Familienformen gestärkt werden. Im Zuge einer verbesserten digitalen Interaktion zwischen Steuerpflichtigen und Finanzverwaltung werden wir die Kombination aus den Steuerklassen III und V in das Faktorverfahren der Steuerklasse IV überführen, das dann einfach und unbürokratisch anwendbar ist und mehr Fairness schafft.“

Schutzlücken schließen

- Gemeinsam mit Gewerkschaften Anreizstrukturen entwickeln, um die Tarifautonomie sowohl in Deutschland als auch in den Lieferketten zu erhöhen, ggf. in Zusammenarbeit mit regionalen ILO-Strukturen

BMAS

Koalitionsvertrag, S. 71:

„Wir wollen die Tarifautonomie, die Tarifpartner und die Tarifbindung stärken, damit faire Löhne in Deutschland bezahlt werden – dies befördert auch die nötige Lohnangleichung zwischen Ost und West. Zur Stärkung der Tarifbindung wird die öffentliche Auftragsvergabe des Bundes an die Einhaltung eines repräsentativen Tarifvertrages der jeweiligen Branche gebunden, wobei die Vergabe auf einer einfachen, unbürokratischen Erklärung beruht. Betriebsausgliederung bei Identität des bisherigen Eigentümers zum Zwecke der Tarifflicht werden wir verhindern, indem wir die Fortgeltung des geltenden Tarifvertrags sicherstellen. Unangetastet bleibt § 613a BGB (Rechte und Pflichten beim Betriebsübergang). Im Dialog mit den Sozialpartnern werden wir weitere Schritte zur Stärkung der Tarifbindung erarbeiten und hierbei insbesondere Möglichkeiten für weitere Experimentierräume erörtern.“

- Recht(sdurchsetzung) auf Mitbestimmung stärken
 - ▶ Unterbindung legaler Umgehungsmethoden zur Verhinderung von Mitbestimmung in Unternehmen
 - ▶ Einführung abschreckender Sanktionen bei Verstößen
 - ▶ In enger Zusammenarbeit mit Gewerkschaften Anreizstrukturen schaffen, um Mitbestimmung in Betrieben der Lieferkette zu erhöhen
 - ▶ Analyse der durch vermehrtes Home-Office entstehenden Barrieren zur Rechtswahrnehmung und Entwicklung entgegenwirkender Maßnahmen

BMAS

Schutzlücken schließen

Koalitionsvertrag, S. 71 f.:

„Die Mitbestimmung werden wir weiterentwickeln. Betriebsräte sollen selbstbestimmt entscheiden, ob sie analog oder digital arbeiten. Im Rahmen der verfassungsrechtlich gebotenen Maßstäbe werden wir Online-Betriebsratswahlen in einem Pilotprojekt erproben. Wir schaffen ein zeitgemäßes Recht für Gewerkschaften auf digitalen Zugang in die Betriebe, das ihren analogen Rechten entspricht. Die sozial-ökologische Transformation und die Digitalisierung kann nur mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wirksam gestaltet werden. Hinsichtlich dieser Fragen werden wir das Betriebsrätemodernisierungsgesetz evaluieren. Die Behinderung der demokratischen Mitbestimmung stufen wir künftig als Offizialdelikt ein. [...] Deutschland nimmt bei der Unternehmensmitbestimmung eine weltweit bedeutende Stellung ein. Die bestehenden nationalen Regelungen werden wir bewahren. Missbräuchliche Umgehungen geltenden Mitbestimmungsrechts wollen wir verhindern. Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass die Unternehmensmitbestimmung weiterentwickelt wird, sodass es nicht mehr zur vollständigen Mitbestimmungsvermeidung beim Zuwachs von SE-Gesellschaften kommen kann (Einfrier-effekt). Wir werden die Konzernzurechnung aus dem Mitbestimmungsgesetz auf das Drittelbeteiligungsgesetz übertragen, sofern faktisch eine echte Beherrschung vorliegt.“

Handels- und Investitionsschutzpolitik

- In Brüssel klar für eine soziale, ökologische und menschenrechtsbasierte Neuausrichtung der EU-Handels- und Investitionsschutzpolitik positionieren
- ▶ Überprüfung und Reform von Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen, Nachhaltigkeitsklauseln und dem Allgemeinen Präferenzsystem im Rahmen der EU vorantreiben
- ▶ Verbindliche Formulierung von Nachhaltigkeitskapitel fordern, sowie ihre Unterwerfung unter den jeweiligen Sanktions- und Streitschlichtungsmechanismus
- ▶ Fordern, dass Nachhaltigkeitskapitel in ihrer Substanz ausgeweitet werden (Menschenrechte/UNLP, hohe Klima-, Umwelt- und Arbeitsstandards)
- ▶ Verpflichtung in Handelsabkommen stärken, dass Vertragsstaaten Menschenrechts-, Umweltabkommen und ILO-Abkommen in nationales Recht umsetzen

BMWK, BMZ

Handels- und Investitionsschutzpolitik

- ▶ Fordern, dass Menschenrechts- und Umweltklauseln als allgemeine Ausnahmeklauseln in neue Handelsabkommen aufgenommen werden, d. h. ermöglichen, dass im Falle gravierender menschenrechtlicher Auswirkungen einzelne handelspolitischen Maßnahmen ausgesetzt werden können.
- ▶ Fordern, dass Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen vor Verhandlungsbeginn durchgeführt und veröffentlicht werden (einschließlich Konsultationen von betroffenen Gruppen und NGOs)
- ▶ Dafür einsetzen, dass Handelsabkommen nur mit Ländern geschlossen werden, die das Pariser Abkommen unterzeichnet haben
- ▶ Engagement für Abbau von Handelshemmnissen für nachhaltige Produkte: Zollbefreiung, Mehrwertsteuerbefreiung für zertifizierte Unternehmen
- Für GSP+ Verbesserungen eintreten
 - ▶ Verbesserung der Anreizstruktur von GSP+: z. B. Ausweitung der Präferenzen nur bei sukzessiver Umsetzung ratifizierter ILO-Übereinkommen und Menschenrechtskonventionen. Ggf. ebenfalls zu prüfen: Zusatzpräferenzen für Produkte, die nach bestimmten Nachhaltigkeitskriterien zertifiziert wurden
 - ▶ Fordern, dass eine unabhängige Prüfung der Voraussetzungen sowohl des GSP+ als auch der Rücknahmeklausel vorgenommen wird, z. B. durch ein unabhängiges Expertengremium, wie auch in verschiedenen EU-FHA vorgesehen
- Einsatz für eine funktionsfähige multilaterale Handelspolitik, die Weiterentwicklung der Welt handelsorganisation und einen regelbasierten Freihandel
 - ▶ U. a. Ausrichtung der WTO am Pariser Klimaabkommen und den UN-Nachhaltigkeitszielen

BMWK

BMWK

Handels- und Investitionsschutzpolitik

- ECOWAS EPA (economic partnership agreement): Bei den Consultative Committees sollte neben den Sozialpartnern auch die Zivilgesellschaft beteiligt werden
 - ▶ Ergebnisse der SIA (sustainable impact analyses) müssen rechtzeitig im Verhandlungsprozess veröffentlicht werden (bevor der Rat das Handelsmandat an die KOM erteilt), Menschenrechte grundsätzlich in Verhandlungen berücksichtigen: vor, während und nach Mandatsvergabe bei der Evaluierung
 - ▶ Erarbeitung von Guidelines notwendig, wie Menschenrechte berücksichtigt werden
 - ▶ Auslandsvertretungen sollten ein Mandat zur Überwachung der Einhaltung von Abkommen haben und Beschwerden in Bezug auf Handelsaktivitäten einholen können. Dabei können auch Informationen über Menschenrechtsverletzungen in der EU zur Verfügung gestellt werden.

BMWK, BMZ

Koalitionsvertrag, S. 34 f.:

„Wir wollen den regelbasierten Freihandel auf Grundlage von fairen sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Standards stärken und sprechen uns für eine deutsche und europäische Handelspolitik gegen Protektionismus und unfaire Handelspraktiken aus. [...] Wir setzen uns für die Stärkung des Multilateralismus und für die Weiterentwicklung der Welthandelsorganisation WTO ein, dazu gehört die Erneuerung der Regeln zu marktverzerrenden Subventionen, die Aufhebung der Blockade bei dem Streitbeilegungsmechanismus und eine Ausrichtung am Pariser Klimavertrag sowie den Globalen Nachhaltigkeitszielen der VN. Wir unterstützen die Neuausrichtung der EU-Handelsstrategie und wollen die künftigen EU-Handelsabkommen (u. a. mit Chile, Neuseeland, Australien, ASEAN, Indien) mit effektiven Nachhaltigkeitsstandards unter Anwendung eines Streitbeilegungsmechanismus ausstatten. Wir setzen uns auf europäischer Ebene dafür ein, dass bei der Vertragsfortentwicklung durch die regulatorische Kooperation die Entscheidungskompetenzen des EU-Parlaments gestärkt werden. [...] Gemeinsam mit den USA wollen wir den multilateralen Handel, die Reform der WTO, die Etablierung von ökologischen und sozialen Standards, den Wohlstand sowie die Dynamik eines nachhaltigen Welthandels vorantreiben. Wir setzen uns für ein ambitioniertes Abkommen mit den USA ein, das einen rechtssicheren und datenschutzkonformen Datentransfer auf europäischem Schutzniveau ermöglicht. Die Entscheidung

<p>Handels- und Investitionsschutzpolitik</p>	<p><i>über die Ratifizierung des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) treffen wir nach Abschluss der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht. Wir setzen uns dann für die Ratifizierung des Mercosur-Abkommens ein, wenn zuvor von Seiten der Partnerländer umsetzbare und überprüfbare, rechtlich verbindliche Verpflichtungen zum Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsschutz eingegangen werden und praktisch durchsetzbare Zusatzvereinbarungen zum Schutz und Erhalt bestehender Waldflächen abgeschlossen worden sind. Eine Ratifikation des EU-China-Investitionsabkommens im EU-Rat kann aus verschiedenen Gründen zurzeit nicht stattfinden. Wir werden uns für Reziprozität einsetzen. Wir setzen uns für Investitionsabkommen ein, die den Investitionsschutz für Unternehmen im Ausland auf direkte Enteignungen und Diskriminierungen konzentrieren und wollen die missbräuchliche Anwendung des Instruments – auch bei den noch ausstehenden Abkommen – verhindern.“</i></p>	
<p>Staat-Wirtschaft-Nexus</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Maßnahmen zur Ausschöpfung des Potentials der öffentlichen Beschaffung als Beschleuniger der UNLP-Umsetzung <ul style="list-style-type: none"> ▶ Anstehende Reform/Evaluierung der EU-Vergabe-RL nutzen; dabei Fokus nicht nur auf ILO-Kernarbeitsnormen, sondern auch auf menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten legen ▶ Änderungen am GWB-E vornehmen, insbesondere: ausdrückliche Bezugnahme auf ILO-Kernarbeitsnormen, Bezug auf gesamte Lieferkette, Regelung zu Kontrollen und Sanktionen ins Gesetz ▶ Kontrollbedarf bei der Subunternehmervergabe, z. B. Offenlegung, welche Leistungsteile von wem ausgeführt werden ▶ Ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen zur Schulung der Vergabestellen und zur Kontrolle der Angaben der Unternehmen bereitstellen <p>Koalitionsvertrag, S. 33:</p> <p><i>„Die Bundesregierung wird die öffentliche Beschaffung und Vergabe wirtschaftlich, sozial, ökologisch und innovativ ausrichten und die Verbindlichkeit stärken, ohne dabei die Rechtssicherheit von Vergabeentscheidungen zu gefährden oder die Zugangshürden für den Mittelstand zu erhöhen. Wir werden die bestehenden Anforderungen entsprechend des europäischen Vergaberechts im nationalen Vergaberecht präzisieren.“</i></p>	<p>BMI/KNB, BMWK, BMAS, BMZ</p>

Staat-Wirtschaft-Nexus

- Maßnahmen zur Prüfung und Sicherstellung einer kohärenten UNLP-Umsetzung sowohl nach innen als auch nach außen (z. B. grundsätzlicher „NAP-Check“ bei relevanten Gesetzgebungsprozessen, Investitionen, handelspolitischen Maßnahmen u. a.)

IMA Wirtschaft und Menschenrechte

UNGP 10+ Roadmap, Goal 2.1, S. IV:

„[L]aws and policies that govern the creation and ongoing operation of business enterprises, such as corporate laws, should be leveraged to shape more responsible business conduct. The UNGPs also clarify that the human rights obligations of States apply when pursuing investment policy objectives, when they act as economic actors, or when they outsource public services that lead to adverse human rights impacts. Improving policy coherence also means that States should actively promote business respect for human rights in the context of multi-lateral forums and organizations that deal with development, finance, investment and trade.“

- Maßnahmen zur Nutzung des Potentials der Außenwirtschaftsförderung als Beschleuniger weltweiter UNLP-Umsetzung
 - ▶ Mit Garantien abgesicherte Unternehmen zur UNLP-basierten Sorgfaltspflicht in Bezug auf die Menschenrechte in den konkreten Projekten anhalten und ihnen dies verbindlich zur Auflage machen, wenn die Projekte in Geschäftsfeldern liegen, die mit erheblichen Risiken für die Menschenrechte verbunden sind
 - ▶ Prüfen inwieweit die Transparenz über verwendete Prüfkriterien, Leitfäden und Quellen verbessert werden kann
 - ▶ Dies gilt ggfs. auch für Informationen über Projekte mit menschenrechtlichen und ökologischen Auswirkungen; hier sollte geprüft werden, ob und wie eine zusätzliche Transparenz über die bereits bestehenden Regeln hinaus eingeführt werden sollte, bei gleichzeitiger Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.
 - ▶ Menschenrechts-Policy für die Außenwirtschaftsförderung regelmäßig fortschreiben

IMA AWF

Staat-Wirtschaft-Nexus

- ▶ Prüfen, inwieweit eine Stärkung der zentralen Beschwerdestelle (NKS) mit ausreichenden Ressourcen zweckmäßig wäre: Lokale Beschwerdemechanismen oft nur für die „kleinen“ Probleme geeignet, nicht für solche struktureller Natur
- ▶ Ggf. projektbezogene Vorab-Prüfung in schwierigen Länderkontexten, ob diese Aspekte (z. B. Einschränkungen der Freiheitsrechte, Korruption, Verletzungen sozialer Menschenrechte) ausreichend berücksichtigt wurden, da sie Auswirkungen auf die Qualität z. B. von Konsultationsprozessen haben können. Identifizierung, welche Institution solche Prüfungen durchführen könnte
- ▶ Ausschlusskriterien festlegen
 - (sofern nicht bereits in der Exportkontrolle geregelt) Geräte zur elektronischen Überwachung an Sicherheitsbehörden in autoritären Staaten;
 - für Unternehmen, die wiederholt ihren menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten nicht nachkommen
- Zugang zu Informationen und Transparenz verbessern
 - Bei Vergabe von Bürgschaften großer Projekte sollte nicht nur der Haushaltsausschuss, sondern auf Nachfrage bei einzelnen Projekten auch relevante Fachausschüsse informiert werden.
 - Stakeholder: Im Rahmen einer Fachtagung prüfen, ob und ggfs. wie weitere Information zu mit Bundesgarantien unterlegten Projekten zugänglich gemacht werden sollten, inkl. zu Monitoring- und Partizipationsprozessen. Euler Hermes sollte nicht nur mit den Unternehmen vor Ort in Kontakt treten, sondern wo möglich auch mit der lokalen Zivilgesellschaft und mit potenziell Betroffenen.

Koalitionsvertrag, S. 35:

„Die Kreditabsicherungen für Exporte in Form von Hermes-Bürgschaften unterstützen wir gerade auch für KMUs bei Small-Ticket-Finanzierung. Gleichzeitig sollten sie klimapolitischen Zielen nicht entgegenstehen.“

Staat-Wirtschaft-Nexus	<ul style="list-style-type: none"> – BuReg ist verantwortlich, alle Unternehmen im öffentlichen Eigentum zu ertüchtigen, eine Vorreiterrolle gemäß ihrer Größe und ihren Umständen bei der Umsetzung unternehmerischer Sorgfaltspflichten in Deutschland einzunehmen. <ul style="list-style-type: none"> ▶ Mit Unternehmen im staatlichen Besitz können „best practice“-Beispiele insbesondere bzgl. jener Schritte im Sorgfaltspflichten-Prozess, die Unternehmen vor besonders große Herausforderungen stellen (z. B. effektiven Einbindung der Betroffenenperspektive, Handeln in politisch heiklen Situationen, Priorisierung der Risiken bei umfangreichen Lieferketten), erprobt und Lösungen erarbeitet werden. 	IMA Wirtschaft und Menschenrechte
Internationale Verhandlungen	<ul style="list-style-type: none"> – Positionierungen zu aktuellen internationalen Verhandlungsprozessen sollten im NAP grundsätzlich eine prominente Rolle einnehmen und sowohl in ihrer Substanz als auch in ihrer Dringlichkeit klar formuliert sein (betrifft sowohl Verhandlungen auf EU und OECD-Ebene als auch Verhandlungen in internationalen Foren einschließlich des VN-Menschenrechtsrates, der ILO, der WTO, G7, G20). – Konstruktive Teilnahme und Engagement bei UN Treaty-Verhandlungen (bzw. bei möglichen Alternativen) <ul style="list-style-type: none"> ▶ Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass innerhalb der EU eine proaktive Positionierung zum UN-Treaty-Prozess hergestellt und ein EU-Verhandlungsmandat erreicht wird. ▶ Ggf. Teilnahme als Bundesregierung oder im EU-Kreis an der Group of Friends of the Chair – EU-Prozesse <ul style="list-style-type: none"> ▶ Klares Bekenntnis und Engagement für eine soziale Taxonomie, die menschenrechtliche und soziale Mindeststandards definiert sowie Aktivitäten, Produkte und Dienstleistungen, die einer sozialverträglichen und die Menschenrechte fördernde Transition dienen 	AA, BMJ, BMAS, BMZ AA AA, BMJ, BMF, BMWK, BMZ

Internationale Verhandlungen

- ▶ Corporate Sustainability Due Diligence-Initiative: Bundesregierung sollte sich für eine starke EU-weite Regelung einsetzen, die Rechteinhaber*innen bzw. ihre schwerwiegendsten menschenrechtlichen Risiken in den Mittelpunkt stellt. Dies bedeutet u. a., dass effektive Beteiligung von Rechteinhabenden an verschiedenen Stellen des Sorgfaltspflichtenprozesses ausdrücklich vorgeschrieben werden sollte, sowie, dass Abhilfe, orientiert an den Bedürfnissen und in Zusammenarbeit mit den Betroffenen, eine größere Rolle im Entwurf einnimmt. Damit Unternehmen die schwerwiegendsten Risiken adressieren, darf die Sorgfaltspflicht zudem nicht auf etablierte Geschäftsbeziehungen beschränkt werden. Nach Verabschiedung der Richtlinie sollte die Bundesregierung diese in ein nationales Umsetzungsgesetz gießen, das als Eingriffsnorm ausgestaltet ist und die Potenziale der RL gem. den UNLP voll ausschöpft.
- ▶ Zwangsarbeit: Die Bundesregierung sollte die EU-Initiative zum Verbot des Platzierens von Produkten auf dem EU-Binnenmarkt, die mit Kinder- oder Zwangsarbeit in Zusammenhang stehen, aktiv unterstützen und sich für eine effektive und umfassende Regelung einsetzen. Für eine wirksame Beseitigung von Kinder- und Zwangsarbeit sollten diese Verbote von anderen holistischen Maßnahmen gegen Kinder- und Zwangsarbeit begleitet werden. Aufgrund der Komplexität der Ursachen, muss dabei zwischen Kinder- und Zwangsarbeit unterschieden werden.
- Kohärenz mit weiteren EU-Regulierungen
 - ▶ In der geplanten CSRD-RL sollten menschenrechtliche Aspekte und Standards die im Kontext der sozialen Taxonomie, von der Arbeitsgruppe der Sustainable Finance Platform, definiert, kohärent geprüft und aufgenommen werden.
 - ▶ Prüfen ob in der Batterie VO die derzeitigen Rohstoffbeschränkungen aufgehoben werden sollten

BMWK, AA, BMZ,
BMJ

Internationale Verhandlungen

- ▶ Auf EU-Ebene ist im kommenden Jahr eine Überarbeitung der Konfliktminerale-VO geplant. Dies könnte genutzt werden, um auch hier Kohärenz zu schaffen und die Konfliktminerale-VO im Einklang mit einer möglichen, vom OECD Sekretariat empfohlenen Prüfung des der VO zugrundeliegenden OECD Leitfadens für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten enger an den UNLP auszurichten, Umweltpflichten zu prüfen, auf mehr Minerale auszuweiten.
- ▶ Entwaldungsfreie Lieferketten: Prüfauftrag für umweltbezogene Sorgfaltspflicht; Indigenen-Rechte sollten umfassender berücksichtigt werden.

Koalitionsvertrag, S. 34:

„Wir unterstützen ein wirksames EU-Lieferkettengesetz, basierend auf den UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte, das kleinere und mittlere Unternehmen nicht überfordert. [...] Wir unterstützen den Vorschlag der EU-Kommission zum Gesetz für entwaldungsfreie Lieferketten. Wir unterstützen das von der EU vorgeschlagene Importverbot von Produkten aus Zwangsarbeit.“

Koalitionsvertrag, S. 147:

„Basierend auf den VN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte setzen wir uns für einen europäischen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte ein.“

Koalitionsvertrag, S. 170 f.:

„Klima- und Nachhaltigkeitsrisiken sind Finanzrisiken. Wir setzen uns für europäische Mindestanforderungen im Markt für ESG-Ratings und die verbindliche Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsrisiken in Kreditratings der großen Ratingagenturen ein. Wir setzen uns dafür ein, dass auf europäischer Ebene ein einheitlicher Transparenzstandard für Nachhaltigkeitsinformationen für Unternehmen gesetzt wird. Ökologische und gegebenenfalls soziale Werte wollen wir im Dialog mit der Wirtschaft in bestehende Rechnungslegungsstandards integrieren, beginnend mit Treibhausgasemissionen. Wir unterstützen deshalb das Vorhaben der Europäischen Kommission, eine „Corporate Sustainability Reporting Directive“ zu entwickeln. Die Bundesregierung wird auf Basis der Empfehlungen des Sustainable Finance

Internationale Verhandlungen

Beirats eine glaubwürdige Sustainable Finance Strategie mit internationaler Reichweite implementieren. Der Beirat soll als unabhängiges und effektives Gremium fortgeführt werden.“

UNGP 10+ Roadmap, Goal 6.1, S. VII:

„Addressing the role of the financial sector is equally critical, given its role in fuelling economies and the behaviour of companies within them. Investors and other financial sector actors are expected to respect human rights by knowing the risks to people connected with their investment activities and showing how they take action to manage those risks. Engaging stakeholders in this process is essential. Progress in how financial sector actors implement their responsibility will also be a key means to speed and scale up business respect for human rights overall. Growing ESG momentum provides an opportunity for faster progress. However, to ensure that this development helps drive better business practices that lead to positive outcomes for people and environment, there is a need to mainstream the understanding that the UNGPs provide the core content of the S in ESG, while the UNGPs are also relevant across ESG considerations.“

Sport und Menschenrechte

- Sport und Menschenrechte, insbesondere Sportgroßereignisse, aufgreifen

BMI, BMJ, AA, BMZ

Koalitionsvertrag S. 114:

„Vergabe und Ausrichtung von internationalen Sportgroßveranstaltungen sollen strikt an die Beachtung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und Nachhaltigkeit geknüpft sein. Wir werden die Special Olympics 2023 in Berlin und die Fußball-Europameisterschaft der Männer 2024 sowie zukünftige Bewerbungen für Sportgroßveranstaltungen aus Deutschland wie Olympische und Paralympische Spiele unterstützen, die von diesen Grundsätzen getragen sind und die Bevölkerung rechtzeitig einbeziehen.“

2. Säule

Unternehmerische Sorgfaltspflichten

- BuReg sollte die Umsetzung des LkSG mit dem vorliegenden NAP vorantreiben
- Die BAFA sollte
 - ▶ personell und finanziell angemessen ausgestattet sein
 - ▶ mit den notwendigen Vollmachten ausgestattet sein (Kooperation, unangekündigte Vorortbesuche)
 - ▶ bei aufkommenden diffizilen Fragestellungen (z. B. zu menschenrechtlicher Expertise der MA, Zuständigkeiten der Behörde, menschenrechtliche Prüfkriterien, Abwägungen divergierender Interessen) Multi-Stakeholder-Formate für den Austausch und das Einholen von Positionen nutzen, um die Erfahrungen und Kenntnisse der verschiedenen Stakeholdergruppen einzubeziehen
- AG Wirtschaft & Menschenrechte sollte den Umsetzungsprozess des LkSG aktiv begleiten, BAFA sollte anlassbezogen auch direkt (nicht nur durch BMWK und BMAS) an die AG berichten.

BMWK, BMAS,
BAFA

BAFA, BMAS,
BMWK

Koalitionsvertrag, S. 34:

„Das Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten wird unverändert umgesetzt und gegebenenfalls verbessert.“

Koalitionsvertrag, S. 147:

„Wir werden den nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte im Einklang mit dem Lieferkettengesetz überarbeiten.“

UNGP 10+ Roadmap, Goal 1.4, S. III:

„To support coherence and effectiveness of efforts that leverage the role of business in addressing global challenges, including through ensuring consistent expectations to business and more level playing fields, it is critical to build on the common understanding and conceptual clarity provided by the UNGPs.“

<p>Unterstützungsangebote zur Umsetzung der Sorgfaltspflicht</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Frühwarnsysteme: Zur Verfügungsstellung aktueller menschenrechtsbezogener Länderdaten zu Staaten, die für deutsche Lieferketten relevant sind <ul style="list-style-type: none"> ▶ Durchführung einer Fachtagung, um ein angemessenes Konzept und Verantwortlichkeiten zu entwickeln - Auslandsunterstützungsnetzwerke weiter ausbauen und Rechteinhaber*innen verstärkt ins Zentrum rücken <ul style="list-style-type: none"> ▶ Unterstützung von Unternehmen, verlässliche Anlaufstelle für Rechteinhaber*innen vor Ort und gegenseitige Information stehen gemeinsam als Ziel im Fokus. Hierzu bedarf es institutionalisierter Absprachen unter Leitung der Auslandsvertretungen und ggf. enger institutionalisierter Einbindung von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, lokalen zivilgesellschaftlichen und gewerkschaftlichen Akteuren, wo vorhanden regionalen UN-Organisationen. ▶ Durchführung einer systematischen Analyse zu Informations- und Beratungsbedarfen u. a. bzgl. des LkSG und zu freiwilligen Standards wie z. B. den OECD-Leitsätzen für MNE von Unternehmen, Zivilgesellschaft und Gewerkschaften in Partnerländern - Ausarbeitung klarer Anforderungen an wirkungsorientierte Konsultationen von Stakeholdern und Rechteinhaber*innen (insbesondere im Kontext der Risikoanalyse, Wirksamkeitsmessung von Abhilfemaßnahmen, Aufbau unternehmensinterner Beschwerdemechanismen) <ul style="list-style-type: none"> ▶ Anforderungen so formulieren, dass sie Unternehmen als konkrete Handlungsanleitung im Alltag von Nutzen sind ▶ Klarstellung, dass Konsultationen sich an ihrer Wirkung und dem resultierenden Erkenntnisgewinn bemessen (kein box-ticking) 	<p>AA, BMZ</p> <p>AA, BMZ</p> <p>AA, BMZ, BMAS, BMJ</p>
---	---	---

**Unterstützungs-
angebote zur
Umsetzung der
Sorgfaltspflicht**

UNGP 10+ Roadmap, Goal 5, S. VII:

„As a cross-cutting issue to support better prevention and remediation, meaningful stakeholder engagement should be at the heart of State and business strategies to realize legitimate and effective responses in addressing human rights risks and impacts in a business context. Meaningful stakeholder engagement, including effective social dialogue, means seeing affected individuals and communities, trade unions, human rights and environmental defenders, civil society organizations and others who play an essential role in monitoring State and business practice as partners. Adhering to the UNGPs’ call to focus on risks to people (rather than just risks to business), and in particular to focus on rights-holders in situations that make them vulnerable (including attention to gender-related risks), can help facilitate the move to “stakeholder capitalism”, sustainable development and just transition that leaves no one behind.“

- | | |
|---|------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> – Aufnahme weiterer Branchendialoge ähnlich dem Branchendialog mit der Automobilindustrie <ul style="list-style-type: none"> ▶ Bereitstellung von Finanzmitteln für NGOs und wenn möglich und sinnvoll für Betroffene zur Förderung der Beteiligung an MSIs ▶ Best Practice sammeln, wie effektive soziale Dialoge vor Ort gefördert werden können. Vorschlag zwei Pilotprojekte durchzuführen ▶ Verbindung der Grundidee des Global Fund for Social Protection mit dem NAP Prozess | <p>BMAS</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – Erfolgreich etablierte MSIs fortführen, ggf. weiterhin finanziell unterstützen; wo sinnvoll Etablierung neuer MSIs unterstützen <ul style="list-style-type: none"> ▶ Bestehende Nachhaltigkeitsinitiativen sollten erhalten bleiben, da viel Kapazitätsaufbau hineingeflossen ist und positive Auswirkungen messbar sind ▶ MSIs sollten sich nach einigen Jahren evaluieren und basierend auf ihren „lessons learnt“ weiterentwickeln | <p>BMZ, BMAS</p> |

Unterstützungsangebote zur Umsetzung der Sorgfaltspflicht

- Helpdesk WiMR sollte mindestens in seiner jetzigen Form als Erst- und Verweisberatungsstelle, Multiplikator, Ausrichter von Informationsveranstaltungen und Bereitsteller von Online-Unterstützungstools (CSR Risiko-Check, KMU Kompass, Praxislotse Wirtschaft & Menschenrechte, eLearning-Angebot) verstetigt werden. Aufgrund der zunehmenden politischen Relevanz (LkSG, EU-Richtlinie u. a..) und dem Unterstützungsbedarf von Unternehmen und Multiplikatoren, kann ggf. ein Ausbau des Helpdesks wünschenswert sein, um diesen Aufgaben auch in Zukunft angemessen nachkommen zu können.
- Zusammenarbeit mit anderen Staaten
 - ▶ Rechteinhaber*innen in Partnerländern stärken (Förderung lokaler Zivilgesellschaft, NHRIs, Whistleblowerschutz)
 - ▶ ILO-Strukturen (auch regional) und andere bestehende Strukturen vor Ort (z. B. OHCHR, UNDP) nutzen, von ihnen lernen, mit ihnen kooperieren
 - ▶ Wo erbeten, Unterstützung bei der Erarbeitung von NAPs in Partnerländern leisten

BMZ

AA, BMZ

Koalitionsvertrag, S. 151:

„Gemeinsam mit Gewerkschaften, Unternehmen und Zivilgesellschaft setzen wir uns für faire und formelle Arbeitsbedingungen sowie existenzsichernde Löhne weltweit ein. Durch den Aufbau sozialer Sicherungssysteme wollen wir unsere Partnerländer aktiv im Kampf gegen Armut unterstützen. Wir wollen hierfür auch ein internationales Finanzierungsinstrument (Global Fund for Social Protection) für diejenigen Länder, die keine ausreichenden Ressourcen zur Verfügung haben, unterstützen.“

UNGP 10+ Roadmap, Goal 1.2, S. II:

„Alliances between States and between businesses, as well as multi-stakeholder alliances involving rights-holders, business, governments, unions, civil society and international organizations, which develop collective action founded on business respect for human rights, accountability and meaningful stakeholder engagement are essential for building trust and increasing leverage to deal more effectively with them.“

<p>Unterstützungsangebote zur Umsetzung der Sorgfaltspflicht</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Missstände, auf die das BAFA im Ausland stößt, in der täglichen Arbeit des AA und BMZ aufgreifen und flankierend bearbeiten; ebenso sollten BMZ/AA das BAFA über ihre Kenntnisse informieren (hierfür ggf. Strukturen schaffen) – Umgang mit heiklen politischen Kontexten: klaren Rahmen vorgeben, welches Verhalten von Unternehmen in Staaten erwartet wird, die Menschenrechte bewusst missachten, insbesondere wenn nationales Recht im Widerspruch zu internationalen Standards bzw. deutschem und EU-Recht steht <p style="color: #0070C0; font-weight: bold; margin-top: 10px;"><i>UNGP 10+ Roadmap, Goal 3.1, S. V:</i></p> <p style="font-style: italic; margin-top: 5px;">“A critical existing challenge concerns conflicting requirements, when local legal frameworks (e.g. gender or LGBTI discrimination) contradict international human rights standards. Major challenges also continue particularly where activities or business relationships connect to corruption, criminal activities, or contexts requiring “heightened” due diligence, notably conflict-affected areas or other situations where atrocities are a known risk, such as in authoritarian regimes or in situations of illegal occupation. Yet, emerging practices over the course of the past decade demonstrate that meeting the business responsibility to respect is possible. For the next decade, uptake needs to move more widely into the mainstream of the business community, beyond pioneers, and with a step change in moving from commitments to changes in business processes and practice.”</p>	<p>BAFA, AA, BMZ</p> <p>AA, BMZ, BMAS</p>
<p>Audits, Siegel, Zertifizierungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Prüfung von Maßnahmen zur Absicherung/Verbesserung der Vergleichbarkeit, Unabhängigkeit und Qualität von Nachhaltigkeitssiegeln <ul style="list-style-type: none"> ▶ Organisation einer Reihe von Fachtagungen im Rahmen des NAP-Prozesses, um zu diskutieren, wie dies im europäischen Rechtsrahmen am besten weiterentwickelt und gewährleistet werden könnte ▶ Siegel sollten vorrangig von unabhängigen Dritten vergeben werden und nicht von den produzierenden Unternehmen selbst – Nutzung von Gewährleistungsmarken anstelle von Individualmarken ▶ Prüfung gesetzlicher Regulierungsmöglichkeiten zur unabhängigen Qualitätsprüfung und -überwachung von Nachhaltigkeitssiegeln und Zertifizierungen ▶ Anerkennung von Siegeln/Zertifizierungen kann aber nur eine unterstützende Funktion haben und sollte nicht als Safe Harbour-Regulierung ausgestaltet werden. 	<p>BMUV, BMZ</p>

<p>Audits, Siegel, Zertifizierungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Prüfung der Einführung eines Haftungsmechanismus für Audit- und Zertifizierungsstellen für die von ihnen zertifizierten Sachverhalte <ul style="list-style-type: none"> ▶ Jedweder Haftungsmechanismus darf nicht zu einer automatischen Haftungsfreistellung der Unternehmen führen, die Audits, Siegel, Zertifikate nutzen (gesamtschuldnerische Haftung). <p>UNGP 10+ Roadmap, Goal 7.2, S. IX:</p> <p><i>„[W]e need to see progress in measuring how businesses implement their responsibility through better policies and processes, and how effective these are in actually preventing and addressing human rights harms.“</i></p>	<p>BMJ</p>
--	---	------------

3. Säule

<p>Nicht-staatliche Beschwerde-mechanismen (BM)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Bundesregierung sollte interdisziplinär und praxisbezogen einen Leitfaden für die Errichtung effektiver und zugänglicher unternehmensinterner und branchenweiter BM erarbeiten (auch für KMU). – Vor-Ort-BM pilotieren (aufbauend auf den Erfahrungen des Branchendialogs Automobil) <ul style="list-style-type: none"> ▶ Unternehmen mit Aufsetzen eines BM oft überfordert, brauchen Anlaufstellen mit Länderexpertisen in Partnerländern (für Stakeholder und Betroffene), die auch als Vermittlungsstelle fungieren können, um Kompromiss/Streit-schlichtung zu erreichen ▶ BM müssen grundsätzlich wirksam, transparent und verlässlich sein. ▶ Potenziell Betroffene müssen ab Einrichtung des BM involviert sein und kontinuierlich gehört werden. ▶ Verzahnte miteinander kooperierende BM vor Ort und in Deutschland notwendig (Berichtskette von Anfang bis Ende der Lieferkette) <p>UNGP 10+ Roadmap, Goal 4, S. VI:</p> <p><i>„The UNGPs envisage that access to effective remedy for business-related human rights abuses should be enabled through a remedy ecosystem involving complementary State-based judicial mechanisms, State-based non-judicial grievance mechanisms, and non-State-based grievance mechanisms to ensure the best possible outcomes for rightsholders. Meaningful progress for this core component of the UNGPs is a major and urgent priority for the next decade – and a critical issue for realizing human rights and sustainable development for all.“</i></p>	<p>BMAS, BMJ</p> <p>BMZ</p>
--	---	-----------------------------

Staatliche außergerichtliche BM	<ul style="list-style-type: none"> – Diskussion mit der NKS, wie diese systematisch als effektive außergerichtliche Beschwerdestelle genutzt werden könnte ▶ Hierzu wäre eine Möglichkeitsstudie wünschenswert, aufbauend auf den Erkenntnissen der Viadrina-Studie ▶ Organisation einer Fachtagung mit der NKS (inkl. Beirat), der AG W+MR und der BAFA ▶ Klären der Frage: Die NKS ist für Betroffene im Ausland ohne die strategische Vermittlung von NGOs nicht wirklich erreichbar und kann daher die Rolle als BM gemäß UNLP 31 nicht effektiv wahrnehmen 	BMWK, BMAS
Gerichtliche Abhilfe – Rechtsschutz und Rechtszugang	<ul style="list-style-type: none"> – BuReg sollte in einer umfassenden Studie ermitteln und veröffentlichen, welche Hürden in der Praxis beim Rechtsschutz und -zugang in Deutschland bestehen und wie diese adressiert werden können (aufbauend auf Grundlagenforschung des OHCHR und der EU-Grundrechteagentur). ▶ Für Kläger*innen in Deutschland ▶ Für Kläger*innen in der Lieferkette (z. B. Fehlen kollektiver Klagemöglichkeiten und andere in der Viadrina-Studie angerissene Aspekte) <p style="color: #0070C0; margin-top: 10px;">Koalitionsvertrag, S. 106:</p> <p style="margin-top: 5px;"><i>„Wir bauen den kollektiven Rechtsschutz aus. Bestehende Instrumente wie z. B. nach dem Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz modernisieren wir und prüfen den Bedarf für weitere. Die EU-Verbandsklagerichtlinie setzen wir anwenderfreundlich und in Fortentwicklung der Musterfeststellungsklage um und eröffnen auch kleinen Unternehmen diese Klagemöglichkeiten. An den bewährten Anforderungen an klageberechtigte Verbände halten wir fest. Wir ermöglichen englischsprachige Spezialkammern für internationale Handels- und Wirtschaftsstreitigkeiten.“</i></p>	BMJ, BMZ

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Analyse | August 2022

ISBN 978-3-949459-03-0 (PDF)

ZITIERVORSCHLAG

Wüdsch, Melanie | Windfuhr, Michael (2022):
National Baseline Assessment. Beitrag zur Fort-
schreibung des Nationalen Aktionsplans Wirt-
schaft und Menschenrechte. Berlin: Deutsches
Institut für Menschenrechte

LIZENZ



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

TITELFOTO

istock / Tempura

SATZ

www.avitamin.de

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de