



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Analyse

Nationale Aktionspläne Wirtschaft und Menschenrechte

Europäische Staaten und USA im Vergleich

Jan-Christian Niebank

Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Der Autor

Jan-Christian Niebank ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der internationalen Abteilung des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Zu seinem Arbeitsbereich zählen die staatliche Schutzpflicht im Zusammenhang mit transnational operierenden Unternehmen, die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen entlang globaler Liefer- und Wertschöpfungsketten sowie effektive Abhilfemechanismen für Betroffene unternehmensbedingter Menschenrechtsverletzungen. Zuletzt arbeitete er intensiv zu Rohstoffabbau in Kolumbien, dem Textilsektor in Asien und Landrechten in Côte d'Ivoire, mit entsprechenden Forschungsaufenthalten vor Ort.

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



Analyse

Nationale Aktionspläne Wirtschaft und Menschenrechte

Europäische Staaten und USA im Vergleich

Jan-Christian Niebank

Inhalt

| | |
|------------------------|----------|
| Zusammenfassung | 7 |
|------------------------|----------|

| | |
|---------------------|----------|
| 1 Einleitung | 8 |
|---------------------|----------|

| | |
|-----------------------------|----------|
| 2 Entstehungsprozess | 9 |
|-----------------------------|----------|

| | |
|--|---|
| 2.1 Koordination innerhalb der Regierung | 9 |
|--|---|

| | |
|-------------------------------------|---|
| 2.2 Partizipation aller Stakeholder | 9 |
|-------------------------------------|---|

| | |
|----------------------------------|----|
| 2.3 National Baseline Assessment | 11 |
|----------------------------------|----|

| | |
|-----------------|----|
| 2.4 Transparenz | 12 |
|-----------------|----|

| | |
|--|-----------|
| 3 Konformität der Inhalte mit den UN-Leitprinzipien | 13 |
|--|-----------|

| | |
|--|----|
| 3.1 Fokus und Gewichtung der drei Säulen | 13 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| 3.2 Spezifische Maßnahmen mit klarem Zeitplan und Zuständigkeiten | 14 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| 3.3 Smart Mix aus Freiwilligkeit und Verbindlichkeit | 15 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| 3.4 Innerstaatliche und extraterritoriale Dimension | 18 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| 3.5 Politikkohärenz / Nexus Staat–Wirtschaft | 18 |
|--|----|

| | |
|---------------------|----|
| 3.6 Priorisierungen | 21 |
|---------------------|----|

| | |
|-----------------------|----|
| 3.6.1 Konfliktgebiete | 22 |
|-----------------------|----|

| | |
|--|----|
| 3.6.2 Marginalisierte und besonders gefährdete Gruppen | 23 |
|--|----|

| | |
|-----------------------------|----|
| 3.7 Wirksamkeit der Abhilfe | 24 |
|-----------------------------|----|

| | |
|--|----|
| 3.8 Unterstützungsangebote für Unternehmen | 25 |
|--|----|

| | |
|--------------------|-----------|
| 4 Umsetzung | 29 |
|--------------------|-----------|

| | |
|--|----|
| 4.1 Monitoring und Berichterstattung / Follow-Up | 29 |
|--|----|

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.2 | Zeitplan und Messbarkeit des Umsetzungsfortschritts | 31 |
| 5 | Fazit | 33 |
| <hr/> | | |
| 5.1 | Allgemeine Trends | 33 |
| 5.2 | Rückschlüsse für Neu- und Weiterentwicklungen von NAPs | 34 |
| 6 | Literatur | 36 |
| <hr/> | | |
| | Anhang: Nationale Aktionspläne | 37 |
| <hr/> | | |

Zusammenfassung

Die vorliegende Analyse vergleicht die nationalen Aktionspläne (National Action Plans – NAPs) mehrerer europäischer Staaten sowie den der Vereinigten Staaten von Amerika miteinander. Der Entstehungsprozess der NAPs, die Konformität ihrer Inhalte mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN Guiding Principles on Business and Human Rights – UNGP) und die Strukturen für die Umsetzung der Pläne

werden einander gegenübergestellt und, soweit möglich, die deutschen Anstrengungen zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien eingeordnet und bewertet. Der Vergleich identifiziert zahlreiche Schwachstellen, aber auch gelungene Umsetzungsbeispiele in den untersuchten Ländern. Länderübergreifend lassen sich einige allgemeine Trends festhalten, aus denen sich Rückschlüsse für Neu- und Weiterentwicklungen von NAPs ergeben.

1 Einleitung

Unternehmen kommen ihrer Verantwortung, die Menschenrechte zu achten und zu schützen, in globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten häufig nur ungenügend nach. Kommt es zu nachteiligen Auswirkungen auf Menschenrechte, die durch Unternehmen verursacht werden, fehlt es Rechteinhaber_innen an Möglichkeiten, ihre Rechte effektiv durchzusetzen und Abhilfe zu erlangen. Bisher bieten Staaten Rechteinhaber_innen keinen ausreichenden Schutz vor nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen durch Unternehmensaktivitäten.

Mit seiner Resolution 17/4 vom 16. Juni 2011 hat der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP) verabschiedet.¹ Ziel der UN-Leitprinzipien ist es, die Standards und Verfahrensweisen in Bezug auf Unternehmen und die Menschenrechte so zu verbessern, dass greifbare Ergebnisse für betroffene Personen und lokale Gemeinwesen erzielt werden. Inzwischen haben 24 Staaten weltweit, die meisten davon aus Europa, Nationale Aktionspläne (NAPs) verabschiedet, um die

UN-Leitprinzipien umzusetzen;² die Bundesregierung legte ihren NAP im Dezember 2016 vor.³

Ziel der nachfolgenden Analyse ist es, allgemeine Trends, starke und innovative NAP-Praxis sowie Negativ-Beispiele zu identifizieren. Dazu wurden 18 europäische NAPs sowie der NAP der USA betrachtet.⁴ Letzterer floss aufgrund der großen Bedeutung US-amerikanischer Unternehmen in globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten ein. Zu ausgewählten Aspekten in den Kategorien Entstehungsprozess, Inhalte und Umsetzung wird zunächst der Soll-Zustand dargestellt: An welchen Vorgaben ist der NAP an dieser Stelle zu messen? Was ist die Erwartung an einen guten NAP? Anschließend wird der Ist-Zustand beleuchtet: Welcher Befund lässt sich insgesamt festhalten? Welcher NAP veranschaulicht diesen Befund? Welcher NAP hebt sich positiv oder negativ ab?

Im Fazit werden die länderübergreifend beobachtbaren Trends zusammengefasst. Außerdem werden wichtige Rückschlüsse für Neu- und Weiterentwicklungen von NAPs vorgestellt.

1 Die deutsche Übersetzung ist auf den Seiten Global Compact Netzwerk Deutschland verfügbar: https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf (abgerufen am 06.11.2019).

2 Alle bisher vorgelegten NAPs können hier abgerufen werden: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx> (abgerufen am 06.11.2019); <https://globalnaps.org/> (abgerufen am 06.11.2019).

3 Der deutsche NAP steht auf den Seiten des Auswärtigen Amtes zur Verfügung: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte> (abgerufen am 06.11.2019).

4 Vgl. Anhang: Untersuchte Nationale Aktionspläne.

2 Entstehungsprozess

2.1 Koordination innerhalb der Regierung

Sollzustand: Sobald sich eine Regierung (beziehungsweise das mit der Federführung betraute Ministerium) formell verpflichtet hat, einen NAP-Prozess in Gang zu bringen, sollte ein Format für die Koordination und regelmäßige Kommunikation zwischen den relevanten Regierungsstellen eingerichtet werden. Eine Möglichkeit besteht darin, eine formelle ressortübergreifende Arbeitsgruppe einzurichten, in der die Arbeit an der NAP-Entwicklung stattfindet. Eine oder mehrere ausgewählte Regierungsstellen sollten benannt werden, die den Prozess leiten. Das Mandat der leitenden Stelle sollte unter anderem die Koordination der Zusammenarbeit innerhalb der Regierung und mit nicht staatlichen Interessengruppen sowie die Federführung beim Entwurfsprozess umfassen.⁵

Istzustand: Mit Ausnahme von **Finnland** (Ministerium für Beschäftigung und Wirtschaft) und **Georgien** (Büro des Premierministers) war bei Entwicklung aller vorliegenden NAPs das Außenministerium entweder alleine federführend (**Irland, Italien, Niederlande, Polen, Schweden, Spanien**) oder teilte sich die Federführung mit einem oder mehreren Ressorts. In **Frankreich** leitete die im Außenministerium angesiedelte Sonderbeauftragte für Soziale Unternehmensverantwortung (CSR) den Prozess. In **Belgien** leiteten das Außenministerium und das Ministerium für Energie, Umwelt und Nachhaltige Entwicklung den Prozess gemeinsam und in **Dänemark, der Schweiz** und dem **Vereinigten Königreich** hatten das Außenministerium und das Wirtschaftsministerium eine geteilte Federführung inne. In **Tschechien** führte das Außenministerium gemeinsam mit dem

Ministerium für Menschenrechte durch die Entstehungsphase. In **Litauen** wurde die Federführung zwischen den Ministerien für Wirtschaft, Justiz, Arbeit und dem Außenministerium geteilt.

Zudem wurden in fast allen untersuchten Ländern Gremien zur interministeriellen Abstimmung eingerichtet (einzige Ausnahme: **Spanien**), wobei diese in der Größe variierten.

In **Deutschland** beteiligten sich unter Federführung des Auswärtigen Amtes (AA) das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV), das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) am Entwicklungsprozess des NAP. Diese sechs Ministerien bildeten eine Steuerungsgruppe gemeinsam mit Vertreter_innen von deutschen Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) und das Forum Nachhaltige Entwicklung der Deutschen Wirtschaft (econsense) waren als beratende Mitglieder beteiligt.

2.2 Partizipation aller Stakeholder

Sollzustand: Die Erarbeitungsphase von NAPs sollte während des gesamten Prozesses partizipativ verlaufen, das heißt Teilhabe und Beteiligung an Entscheidungen und Meinungsbildungsprozessen ermöglichen. Die Berücksichtigung der Ansichten und Bedürfnisse von betroffenen Einzelpersonen oder Gruppen ist für einen rechtekompatiblen

5 UNWG (2016), S. 6.

Ansatz von zentraler Bedeutung. Vom Grad der Beteiligung relevanter Interessengruppen hängt letztlich die Legitimität und Wirksamkeit des Prozesses ab. Die Interessengruppen bringen umfassendes Wissen über die Herausforderungen und potenziell wirksame Lösungen zur Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht mit. Partizipieren sollten Nationale Menschenrechtsinstitutionen, Wirtschaftsvertreter_innen, Gewerkschaften, Organisationen der Zivilgesellschaft sowie Vertreter_innen von Bevölkerungsgruppen, die besonders exponiert und betroffen sein können, wie Kinder, Frauen, indigene Völker, ethnische Minderheiten und Menschen mit Behinderungen. Um Partizipation sicherzustellen, sollten Austauschmöglichkeiten geschaffen werden, im Rahmen derer nicht staatliche Akteure konsultiert und ihre Ansichten und Bedürfnisse berücksichtigt werden.⁶ Mögliche Formate sind Workshops, Online-Konsultationen, öffentliche Anhörungen, gezielte Interviews oder schriftliche Stellungnahmen. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Konsultationen sollten die am NAP-Prozess beteiligten Regierungsakteure gemeinsam prioritäre Bereiche ermitteln, die im NAP behandelt werden sollen.⁷ Sobald ein Entwurf des NAP erstellt wurde, sollte er mit den relevanten Interessengruppen konsultiert werden. Ein effizienter Weg, dies zu tun, kann darin bestehen, schriftliche Kommentare zum Entwurf des Dokuments einzuholen. Soweit möglich, sollten Personen, die von unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen betroffen sind, oder Akteure, die ihre Anliegen legitim vertreten, an diesem Prozess teilnehmen können.⁸

Istzustand: Im Entstehungsprozess aller NAPs waren Partizipationsmöglichkeiten gegeben, deren Grad jedoch von Land zu Land stark variierte. Überall fanden mehr oder weniger ausgeprägte Stakeholder-Konsultationen statt. Auffällig ist die Vernachlässigung benachteiligter und besonders gefährdeter Rechteinhaber_innen im Rahmen der

Konsultationen. In kaum einem der untersuchten NAP-Prozesse gab es eine direkte Partizipation solcher Personen oder Gruppen oder zumindest keine öffentlichen Quellen hierzu.

Es wurden Treffen mit verschiedenen Stakeholder-Gruppen einberufen und dazu teils bereits existierende Multi-Stakeholder-Beratungsgremien genutzt (**Dänemark**). In den **Niederlanden** führte zusätzlich ein externer Berater auf Basis eines Stakeholdermappings detaillierte Interviews mit Unternehmen, Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und staatlichen Durchführungsorganisationen.⁹ Am **US-amerikanischen NAP** wurde neben der fehlenden Partizipation besonders benachteiligter und gefährdeter Gruppen zusätzlich bemängelt, dass keine Multi-Stakeholder-Steuerungsgruppe oder ein ähnliches Beratungsgremium einberufen wurde.¹⁰

Besonders unterschiedlich war das Maß der Partizipation nach der Erstellung der NAP-Entwürfe. **Dänemark** und **Italien** schickten ihre Entwürfe nur an einige ausgewählte Stakeholder. Laut De Felice / Graf (2015) befanden sich darunter aber auch Menschenrechts-NGOs. **Schweden** und **Finnland** hingegen stellten den Entwurf des NAP auf ihren Regierungswebseiten zur Kommentierung zur Verfügung. Die Regierungen **Finnlands**, **Spaniens** und der **Schweiz** haben die Interessenvertreter_innen schriftlich um Feedback zu den Entwürfen ihrer NAP-Versionen gebeten. Im **Vereinigten Königreich** und den **Niederlanden** waren die Entwürfe bis zur Veröffentlichung des offiziellen NAPs nicht einsehbar.¹¹

In **Deutschland** erfolgte die NAP-Entwicklung in zwei Phasen: einer Konsultations- und einer Erstellungsphase. Nach einer Eröffnungskonferenz, an der Vertreter_innen aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft beteiligt waren, arbeitete das Deutsche Institut für Menschenrechte in einem

6 Ebd.

7 Ebd., S. 8.

8 Ebd., S. 5.

9 De Felice / Graf (2015), S. 56.

10 ICAR (2017), S. 38, 39.

11 De Felice / Graf (2015), S. 56.

National Baseline Assessment (vgl. Abschnitt 2.3 dieser Analyse) heraus, wie sich der Stand der Umsetzung der Leitprinzipien in Deutschland darstellt und welche Umsetzungslücken sich daraus ergeben. Die Ergebnisse des Berichts wurden im Rahmen einer Plenumskonferenz diskutiert und zentrale Handlungsfelder identifiziert. Zu diesen zwölf Handlungsfeldern wurden anschließend Expert_innenanhörungen durchgeführt. Die Erkenntnisse aus den Anhörungen wurden in einer weiteren Plenumskonferenz Ende 2015 zusammengeführt und die Konsultationsphase war damit abgeschlossen. Insgesamt dauerten die Erstellung und die darauffolgende Abstimmung im erweiterten Ressortkreis etwa sechs Monate länger als ursprünglich vorgesehen. Geplant war nach der Fertigstellung des Aktionsplans eine mehrwöchige Kommentierungsphase durch die Mitglieder der Steuerungsgruppe und die allgemeine Öffentlichkeit. Durch die Verzögerungen in der Fertigstellung fehlte Ende 2016 Zeit für die geplante Kommentierungsphase. Nach dem rund zweijährigen Prozess hat das Bundeskabinett den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte am 21. Dezember 2016 verabschiedet. Für Personen, die entlang der Liefer- und Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen von Menschenrechtsverletzungen betroffen sind, und ihre direkten Interessenvertreter_innen, gab es, bis auf eine Ausnahme,¹² keine direkten Partizipationsmöglichkeiten.

2.3 National Baseline Assessment

Sollzustand: Auf der Grundlage eines ersten Mappings der länderspezifischen Prioritäten sollten Lücken bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien sowohl durch den Staat als auch durch Unternehmen ermittelt werden (National Baseline Assessment, kurz NBA). Dabei sollte die Regierung die verschiedenen Gesetze, Verordnungen und Politiken, die sie in Bezug auf die Leitprinzipien für Staaten in den Säulen I und III (Leitprinzipien

1–10, 25–28, 30 und 31) eingeführt hat, umreißen und entsprechende Schutzlücken identifizieren. Gleiches gilt für Unternehmen, die im Hoheitsgebiet des Landes tätig oder ansässig sind, und ihre Leistungen in Bezug auf die Säulen II und III (Leitprinzipien 11–24 und 28–31). Dazu gehört auch die Beurteilung, inwieweit Unternehmen die Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte umsetzen und durch Beschwerdemechanismen auf operativer Ebene wirksame Abhilfe schaffen. Die UN Working Group on Business and Human Rights (UNWG) empfiehlt, sich an der Methodik des Baseline Assessment Template des International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) und des Dänischen Instituts für Menschenrechte (DIHR) zu orientieren.¹³ Im Rahmen dieser Bewertung sollten die relevanten Interessengruppen eingeladen werden, sich zu beteiligen und Beiträge zu leisten. Damit die Bewertung umfassende Informationen als Grundlage für die weitere Entwicklung des NAP liefert, ermutigt die UNWG die Regierungen, eine Zusammenarbeit mit ihrer Nationalen Menschenrechtsinstitution oder anderen unabhängigen externen Expert_innen in Betracht zu ziehen. Die Regierung sollte die Ergebnisse der Bewertung öffentlich zugänglich machen.

Istzustand: Die meisten Länder haben es versäumt, zu Beginn des NAP-Prozesses ein NBA zu erstellen. Hierzu gehören das **Vereinigte Königreich** (NAPs 2013 und 2016), **Dänemark**, **Finnland**, **Schweden**, **Schweiz**, **Frankreich** und **Polen**.

In Norwegen, Tschechien, Italien und Georgien wurde dagegen ein NBA erstellt. Andere Staaten ließen Vorstudien zu relevanten Gesetzen und Richtlinien etwa in Form eines internen (also unveröffentlichten) Mappings (**Niederlande**), eines Hintergrundmemorandums (**Finnland**) oder einer „Bestandsaufnahme“ (**USA**) durchführen. Keines dieser Dokumente entsprach dem Standard eines umfassenden NBA. Teilweise ist nicht klar, ob das Niveau eines NBA erreicht wird, etwa bei der Gap Analysis im Falle **Belgiens**.

12 Ein kolumbianischer Menschenrechtsverteidiger (Movimiento Rios Vivos) kam in der Anhörung 9 zu Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechte am Beispiel der Exportkreditgarantien, Investitionsgarantien und UFK-Garantien zu Wort. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/273848/d34556a405554fcb386e441ecdc05d5f/expertenanhoeerung9a-data.pdf>

13 UNWG (2016), S. 7–8.

In **Deutschland** wurde das Deutsche Institut für Menschenrechte mit der Erstellung des NBA beauftragt. Für die Erarbeitung der Baseline-Studie verwendete es die von der UNWG, ICAR und DIHR empfohlene Methodik und befragte die beteiligten Stakeholder nach den für sie wichtigen Fragestellungen, die im folgenden Prozess bearbeitet werden sollten. Die Baseline-Studie wurde von den meisten Prozessbeteiligten als gute Basis begrüßt. Die Verbände der deutschen Wirtschaft wünschten sich hingegen eine umfassendere Darstellung dessen, was durch deutsche Unternehmen bereits in diesem Bereich getan wird, und kritisierten die hohe Zahl offener Prüfaufträge, die in der Studie gesammelt worden waren.

2.4 Transparenz

Sollzustand: Regierungsstellen sollten einen Arbeitsplan erstellen. Sobald alle relevanten Regierungsbeteiligten ihre Zustimmung gegeben haben, sollte der Plan veröffentlicht und unter den relevanten Nichtregierungsbeteiligten verbreitet werden. Der Plan sollte im Laufe des Prozesses regelmäßig aktualisiert werden und die Beteiligten sollten über Änderungen am Plan informiert werden.¹⁴ Die Regierung sollte auch regelmäßig Informationen und Ergebnisse von Analysen und Konsultationen mit allen relevanten Interessengruppen austauschen. Die Beteiligungsmöglichkeiten der Stakeholder, zum Beispiel bei der Kommentierung von Zwischenentwürfen, sollten klar sein.¹⁵

Istzustand: Die Transparenz variierte in Bezug auf die Konsultationsprozesse von NAP zu NAP

stark. Bei vielen NAP-Prozessen war ein Mangel an Transparenz zu verzeichnen, der den Grad der Partizipation nachteilig beeinflusst hat. Positiv hervorzuheben ist der **spanische** NAP, wo das Außenministerium zu Beginn des Prozesses einen Arbeitsplan für die Entwicklung seines NAP veröffentlicht und diesen regelmäßig aktualisiert hat. Für den **italienischen** NAP-Prozess stellte ICAR dagegen fest, dass dieser von mehr Transparenz hätte profitieren können; die italienische Regierung hat keinen Haushalt, keinen Handlungsrahmen (terms of reference) und keinen Zeitrahmen für den NAP-Prozess veröffentlicht. Ähnliches wurde von ICAR für die **Schweiz** festgehalten. Beim **dänischen** NAP-Prozess litt die Transparenz vor allem unter verschobenen Deadlines, die oftmals nicht kommuniziert wurden, aber auch unter dem Umstand, dass konkrete Zeitrahmen für mögliche Konsultationen nicht offengelegt und/oder nur wenige Informationen der internen Debatten verfügbar waren. Der **US-amerikanische** NAP war in den Phasen der Entwurfserarbeitung, der Überarbeitung und Veröffentlichung mangels öffentlichen Zeitplans intransparent.¹⁶

In **Deutschland** veröffentlichte das AA einen Prozessvorschlag, der die Beteiligungsmöglichkeiten der Stakeholder sowie einen Zeitplan darlegte.¹⁷ Allerdings dauerten die Erstellung und die darauffolgende Abstimmung im erweiterten Ressortkreis insgesamt etwa sechs Monate länger als ursprünglich vorgesehen. Für die Teilnehmenden an der vorangegangenen Konsultationsphase blieb unklar, wie im weiteren Verfahren mit den Ergebnissen der Konsultationen oder den Inputs aus den Plenumskonferenzen umgegangen worden ist.

14 UNWG (2016), S. 6.

15 Ebd., S. 4.

16 De Felice / Graf (2015), S. 57; ICAR (2017), S. 38.

17 <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/267104/9d5643b6e8a292a1ad22c10c8baf62eb/141106-ausgestaltungnapwimr-data.pdf> (abgerufen am 06.11.2019).

3 Konformität der Inhalte mit den UN-Leitprinzipien

3.1 Fokus und Gewichtung der drei Säulen

Sollzustand: Die UN-Leitprinzipien bestehen aus drei Säulen und 31 Prinzipien. Die erste Säule betont die völkerrechtliche Verantwortung des Staates, die Menschenrechte zu schützen und umzusetzen: Staaten haben eine Schutzpflicht allen Personen gegenüber, die auf ihrem Territorium leben, und sollten die klare Erwartung ausdrücken, dass ihre Unternehmen auch im Ausland die Menschenrechte achten.¹⁸ Die zweite Säule beschreibt eine eigenständige Verantwortung von Unternehmen. Sie sollen mit der gebotenen Sorgfalt sicherstellen, dass Menschenrechte in allen ihren Aktivitäten beachtet werden. Die menschenrechtliche Sorgfalt ist abzugrenzen vom Konzept der „Corporate Social Responsibility“ (CSR). Es geht also um den Umgang mit menschenrechtlichen Risiken und Folgen, die ein Unternehmen erzeugt oder mit denen es über Geschäftsbeziehungen in Verbindung steht, und nicht um davon losgelöste freiwillige Aktivitäten zur Unterstützung und Förderung der Menschenrechte. Die dritte Säule rückt die Betroffenen und ihr Recht auf Abhilfe in den Vordergrund. Staat und Unternehmen müssen Beschwerdemechanismen einrichten, an die sich Betroffene wenden können und die im Schadensfall eine angemessene Wiedergutmachung garantieren.

Istzustand: Alle NAPs nehmen Bezug auf die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte als maßgebliches Dokument, auf das sich der

NAP stützt und sind entlang deren Säulenstruktur gegliedert. Die vorliegenden NAPs widmen sich den drei Säulen der UN-Leitprinzipien nicht in der gleichen Tiefe. Die jeweilige Gewichtung lässt darauf schließen, wo staatlicherseits Handlungsbedarf und Einflussphären für einen verbesserten Menschenrechtsschutz gesehen werden. Alle NAPs beinhalten eine Klarstellung der Erwartungshaltung der Regierung, dass die Unternehmen die Menschenrechte achten (auf Grundlage der an sie gerichteten Leitprinzipien 11–24 und 28–31). Allerdings werden die UN-Leitprinzipien nicht in allen Bereichen in der gleichen Tiefe behandelt. Besonders auffällig ist die Vernachlässigung der dritten Säule.

Bei der Struktur gibt es eine große Vielfalt an Ansätzen. Die **USA** haben sich für ein tabellarisches Format entschieden, **Frankreich** und **Polen** für längere Erzählformate, **Dänemark** hat ein Bullet-point-Format gewählt, während andere Länder wie die Schweiz ein Format nutzen, das Text und Tabellen kombiniert. Der **dänische** NAP sieht zudem in den Anhängen 1 und 2 einen „Prinzip-für-Prinzip-Ansatz“ vor, in dem dargelegt wird, welche bisherigen aktuellen und, im Falle der Säulen I und III, welche wenigen zukünftigen Schritte für die Umsetzung des betreffenden Leitprinzips relevant sind. Viele NAPs stellen den Hintergrund und den Kontext des NAP dar. Häufig gibt es eine kurze Einführung in die UN-Leitprinzipien und einige Klarstellungen darüber, wie sich der NAP zu anderen bestehenden politischen Strategien der Regierung verhält, wie etwa nationalen Entwicklungsplänen, CSR-Strategien, NAPs zu Menschenrechten im weiteren Sinne oder Strategien zu spezifischen Themen.

18 Extraterritoriale Staatenpflichten entstehen, wenn ein Vertragsstaat die Situation außerhalb seines Hoheitsgebietes im Einklang mit den durch das Völkerrecht auferlegten Beschränkungen beeinflussen kann, indem er die Geschäftstätigkeit von Konzernen kontrolliert, die in seinem Hoheitsgebiet ansässig sind und/oder seiner Hoheitsgewalt unterstehen. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Information/Information_16_Staatenpflichten_UN-Sozialpakt_im_Kontext_unternehmerischen_Handels.pdf (abgerufen am 06.11.2019).

Der **deutsche** NAP folgt den UN-Leitprinzipien nicht Prinzip für Prinzip, orientiert sich aber in seiner Struktur erkennbar am Drei-Säulen-Prinzip. Zunächst beschreibt er, ausgehend von Säule II der UN-Leitprinzipien, die Erwartungshaltung der Bundesregierung an die unternehmerische Sorgfalt. Die Vorgaben der Leitprinzipien werden allerdings teils unvollständig wiedergegeben. So fehlt die Verantwortung der Unternehmen, negative Auswirkungen, die sie verursachen oder zu denen sie beitragen, auch wiedergutzumachen, indem sie bereits eingetretene Schäden beheben und Betroffene entschädigen (UNGP 15, 22). Dass Finanzdienstleistungen gegenüber anderen Banken oder Versicherungen von den beschriebenen Sorgfaltspflichten ausgenommen werden, steht nicht im Einklang mit den UN-Leitprinzipien. Unter den anschließend benannten Handlungsfeldern werden die staatliche Schutzpflicht (Säule I) und der Zugang zu Abhilfe (Säule III) thematisiert.

3.2 Spezifische Maßnahmen mit klarem Zeitplan und Zuständigkeiten

Sollzustand: Die Regierungen sollten sicherstellen, dass ihre Maßnahmen spezifisch, messbar und realisierbar sind. Für jede geplante Aktivität, die im NAP skizziert ist, sollte die Regierung 1) das spezifische Ziel, 2) die zu ergreifenden Maßnahmen, 3) die Zuweisung klarer Verantwortlichkeiten an die relevanten Stellen, 4) einen Zeitrahmen für die Durchführung der Aktionen und 5) Indikatoren zur Bewertung der Durchführung und der Auswirkungen der Aktivität klären.¹⁹

Istzustand: Alle vorliegenden NAPs beschränken sich zu sehr auf die Beschreibung vergangener Maßnahmen, wobei insbesondere einige jüngere NAPs mehr Verpflichtungen zu künftigen Maßnahmen enthalten, etwa die von **Italien** und **Norwegen**. Ist es gelungen, in die Zukunft gerichtete Maßnahmen zu formulieren, sind diese jedoch zu oft zu vage, ohne Zeitplan und enthalten unklare Zuständigkeiten und keine Informationen über

konkrete Schritte, die der Staat unternehmen wird. Dies macht es für die Beteiligten äußerst schwierig, angemessen zu überwachen, ob der Staat die Maßnahmen umgesetzt hat, zu denen er sich im Rahmen des NAP verpflichtet hat.²⁰

Der **niederländische** NAP ist ein in großen Teilen rückblickendes Dokument mit sehr wenigen in die Zukunft gerichteten Festlegungen, die wiederum sehr vage sind. Auch der **dänische** NAP enthält wenige in die Zukunft gerichtete Maßnahmen. Auch von den 50 Verpflichtungen und politischen Instrumenten, die in den NAP der **Schweiz** aufgenommen wurden, sind nur sehr wenige tatsächlich neue Maßnahmen. Besonders vage ist der erste NAP des **Vereinigten Königreichs (2013)**. Im NAP **Litauens** bleibt teils unklar, ob die aufgeführten Aktionen vergangen, laufend oder zukünftig sind. Der zweite NAP des **Vereinigten Königreichs (2016)** dagegen nimmt hier klare Abgrenzungen vor.

Bei den Aktionspunkten im **US-amerikanischen** NAP fehlen weitgehend Informationen über den Zeitplan für die Umsetzung. Ein positiver Aspekt des US-NAP ist jedoch, dass er eindeutig festlegt, welches Ministerium beziehungsweise welche Behörde für die Umsetzung der einzelnen Aktionspunkte verantwortlich ist. Dazu wird die „Durchführungsabteilung oder -agentur“ in einer separaten Spalte des NAP festgehalten. Der **italienische** NAP benennt die „leitende“ Durchführungsagentur für jedes Politikinstrument in einem Anhang. Auch Maßnahmen im **finnischen** NAP enthalten zumindest klare Zuständigkeiten sowie Zieljahre, auch wenn sie darüber hinaus oft vage sind. Auch im **schweizerischen** NAP sind zumindest die Zuständigkeiten klar. Im **schwedischen** NAP fehlen Zeitpläne (eine von 27 Maßnahmen enthält eine zeitliche Vorgabe); Zuständigkeiten und viele Maßnahmen sind vage. Ähnlich sieht es beim **britischen** NAP (**2016**) aus: Keine der im NAP vorgesehenen 16 „Regierungsverpflichtungen“ legt ausdrücklich fest, welche Regierungsstelle oder Abteilung mit der Erfüllung der Verpflichtung beauftragt wird. Ebenso bietet keine

¹⁹ UNWG (2016), S. 12.

²⁰ ICAR (2017), S. 5.

der Verpflichtungen einen Zeitrahmen, innerhalb dessen sie erfüllt werden müssen.²¹

Der **norwegische** NAP enthält verschiedene in die Zukunft gerichtete Maßnahmen zu Handel, Konfliktgebieten, Korruption, Sicherheit, Rechten Indigener, verantwortlichen Investitionen, Rohstoffabbau und öffentlicher Beschaffung. Allerdings mangelt es an Spezifität, messbaren Zielen, Erfolgskriterien und einem festen Zeitrahmen. Die meisten Maßnahmen verpflichten die Regierung zu vagen Aktivitäten wie „Verbesserung“, „Stärkung“ oder „Fortsetzung“.

Auch die Maßnahmen im **deutschen** NAP leiden an den in allen Ländern beobachteten Defiziten. Zuständigkeiten können dem Dokument nicht direkt entnommen werden und Zeitangaben für die Zielerreichung fehlen fast immer. Stattdessen wies der interministerielle Ausschuss Zuständigkeiten erst im Nachhinein, im Rahmen eines Umsetzungskatalogs, systematisch den thematisch federführenden Ministerien zu. An vielen Stellen werden lediglich Prüfaufträge (Unternehmensmonitoring, Subventionen, Instrumente der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft im Bereich der Entwicklungspolitik, Einführung einer Gewährleistungsmarke) formuliert. Mit der durchgängigen Untergliederung in „Status Quo“ und „Maßnahmen“ gelingt es dem deutschen NAP, Bestehendes und Zukünftiges deutlich sichtbar abzugrenzen.

3.3 Smart Mix aus Freiwilligkeit und Verbindlichkeit

Sollzustand: Die UN-Leitprinzipien machen deutlich, dass Staaten eine Reihe von rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Instrumenten zur Verfügung stehen, um die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu gewährleisten. Dabei sollten sie nicht davon ausgehen, dass Unternehmen die Untätigkeit des Staates stets bevorzugen oder davon profitieren. Sie sollten stattdessen eine Vielzahl nationaler und internationaler, verbindlicher und freiwilliger Maßnahmen in Kombination anwenden, um die Achtung der

Menschenrechte durch Unternehmen zu fördern. Die Wahlfreiheit der Mittel ist begrenzt durch die Grundsätze der Wirksamkeit und der Angemessenheit: Erweisen sich freiwillige Maßnahmen als nicht ausreichend für einen effektiven Schutz der Rechteinhaber_innen, müssen Staaten im Rahmen ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht die Regelungslücken oder -defizite beheben und mit rechtsverbindlichen Maßnahmen die Einhaltung der Menschenrechte durch die Unternehmen gewährleisten. Die Grundsätze der staatlichen Schutzpflicht können also Sanktionen aufgrund gesetzlicher Vorgaben ebenso erfordern wie Anreize etwa durch beratende Unterstützung und Kapazitätsaufbau.

Istzustand: Kein NAP wird diesen Anforderungen gerecht. Im Gegenteil besteht die wohl signifikanteste Schwachstelle aller vorliegenden NAPs darin, dass sie Regulierungsoptionen nicht ausreichend ausloten, um einen angemessenen Schutz der Menschenrechte und den Zugang zu Abhilfemechanismen zu gewährleisten. Kein bisher verabschiedeter NAP enthält eine Festlegung, gesetzliche Sorgfaltspflichten im Bereich der Menschenrechte einzuführen. Stattdessen werden lediglich bestehende Gesetze erwähnt. Die meisten Aktionspunkte, die in den bewerteten NAPs enthalten sind, konzentrieren sich in erster Linie auf Anreize, wie Sensibilisierungsmaßnahmen, Schulungen, Forschung und andere freiwillige Maßnahmen, während verbindliche Maßnahmen vernachlässigt werden.

Italien stellt eine Ausweitung von Zertifizierungen sowie Schulungen für Unternehmen und Regierungsstellen (im Bereich der öffentlichen Finanzierung und Kreditvergabe) in Aussicht. **Spanien** setzt ebenso auf Soft-Law-Instrumente: Erwartungen an Unternehmen sollen klar kommuniziert, Sensibilisierungs- und Ausbildungsprogramme aufgelegt, Unternehmenskodizes gefördert und Unternehmensnetzwerke eingerichtet werden. Im **schwedischen** NAP zielen zwei von 27 Maßnahmen auf eine gesetzliche Regulierung von Unternehmensaktivitäten ab. Diese betreffen jedoch ohnehin umzusetzende EU-Richtlinien. Die restlichen Maßnahmen bewegen sich im Bereich Schulungen,

21 Ebd., S. 215.

Sensibilisierung und Unterstützung der Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI). Der **dänische** NAP setzt in Säule II vollständig auf Anleitung, Beratung und Selbstregulierung von Unternehmen. Exemplarisch für das Zurückschrecken vor verbindlichen Maßnahmen ist auch der **US-amerikanische** NAP. Er konzentriert sich weitgehend auf die Unterstützung von freiwilligen Maßnahmen und Dialogformaten sowie auf die Bereitstellung von Leitlinien, Öffentlichkeitsarbeit und Finanzmitteln für Initiativen zur verantwortungsvollen Unternehmensführung.

Häufig werden lediglich Prüfaufträge formuliert, zum Beispiel sieht der **niederländische** NAP vor, die bestehende Regulierung von menschenrechtlicher Sorgfalt für Unternehmen auf Übereinstimmung mit den UN-Leitprinzipien zu überprüfen. Auch der **finnische** NAP vertagt die Entscheidung, ob gesetzgeberisches Handeln erforderlich ist, indem eine Studie zu den drei Säulen der Leitprinzipien, den derzeitigen Gesetzeslücken und konkreten Vorschlägen für das weitere Vorgehen in Auftrag gegeben werden soll.²²

Finnland und die **Schweiz** positionieren sich besonders explizit für freiwillige Maßnahmen zur Umsetzung der menschenrechtlichen Achtungsverantwortung von Unternehmen. Die Schweiz setzt auf Sensibilisierungsmaßnahmen, Informationsveranstaltungen, Leitfäden und Web-Anlaufstellen. Der finnische NAP sieht mehr Dialog, Schulungen und Forschung vor und verweist lediglich auf ohnehin umzusetzende europarechtliche Vorgaben, etwa die EU-Richtlinie zur nicht finanziellen Berichterstattung. Branchenspezifische Round-Table-Gespräche sollen als Lernplattformen für Unternehmen zu Sorgfaltsprozessen dienen. Dabei sollen zentrale Risiken sowie ausreichendes Risikomanagement und Sorgfaltspflichtprogramme nach Sektoren erarbeitet werden. Unternehmen werden ermutigt, nicht finanzielle Daten und Informationen zu ihrer gesellschaftlichen und umweltbezogenen Wirkung zu veröffentlichen.

Ein besonders negativer Aspekt des **norwegischen** und der **britischen** NAPs (2013 und

2016) ist, dass die Förderung der sozialen Verantwortung der Unternehmen (CSR) stark in den Vordergrund gestellt wird. Hierbei zeigt sich das mangelnde Verständnis, dass der Staat innerhalb seiner staatlichen Schutzpflicht sicherstellen muss, dass Unternehmen entsprechend der in Säule II der UN-Leitprinzipien genannten Elemente der Sorgfaltspflicht agieren.

Schweden setzt zusätzlich auf bilaterale Absichtserklärungen (MoUs) mit anderen Staaten (zum Beispiel mit China im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte). **Frankreich** plant, neben Maßnahmen wie Austausch-Plattformen, E-Learning Tools und Schulungen, seine Außenvertretungen stärker einzuspannen, um die Achtung der Menschenrechte durch französische Unternehmen im Ausland zu gewährleisten.

Eine innovative und vielversprechende Initiative sind die Sektor-Risikoanalysen, die bereits im **niederländischen** CSR Policy Letter angekündigt wurden, aber im NAP weiter ausgeführt werden. Sie beinhalten die Durchführung einer Studie zur Definition der Sektoren, die das größte Risiko von Menschenrechtsverletzungen aufweisen. Im Anschluss daran plant die Regierung, Vereinbarungen zwischen der Wirtschaft und weiteren Stakeholdern zu treffen, um diese Risiken mit Unternehmen, die in diesen Sektoren tätig sind, anzugehen. Fünf dieser innovativen Vereinbarungen, darunter zum Textil-, Banken- und Goldsektor, bestehen bereits. In ähnlicher Weise, aber hinter dem niederländischen NAP zurückbleibend, sieht der **deutsche** NAP vor, dass besonders relevante Risikobranchen und Wertschöpfungsketten für die deutsche Wirtschaft mithilfe einer Studie identifiziert werden sollen. Auf dieser Basis sollen in der Folge im Rahmen entsprechender Multi-Stakeholder-Foren branchenspezifische Handlungsanleitungen und Beispiele guter Praxis erarbeitet werden.

Generell setzt der **deutsche** NAP einseitig auf freiwillige Maßnahmen und verweist im Bereich von Gesetzen auf ohnehin geplante Maßnahmen ohne direkten Bezug zu Sorgfaltspflichten (Bekämpfung des Missbrauchs von Leiharbeit

²² Ebd., S. 18.

und Werkverträgen) sowie ohnehin umzusetzende europarechtliche Vorgaben (EU-Richtlinie zum Whistleblower-Schutz). Die Bundesregierung formuliert jedoch eine im Vergleich mit anderen NAPs sehr klare Erwartungshaltung an Unternehmen. Über die anderen NAPs hinausgehend,

leitet der deutsche NAP zudem einen Prozess ein, der potenziell in verbindlichen Sorgfaltspflichten für Unternehmen münden könnte: Nämlich die Zielvorgabe, dass bis 2020 mindestens die Hälfte aller Unternehmen in Deutschland mit mehr als 500 Beschäftigten die Kernelemente

Gesetzesinitiativen außerhalb des NAP-Kontexts

Außerhalb des NAP-Kontexts ist eine zunehmende Verrechtlichung der unternehmerischen Achtungsverantwortung zu beobachten, vor allem in Bezug auf Transparenzanforderungen und Vorgaben zu menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen in ausgewählten Sektoren.

Auf EU-Ebene sind insbesondere zwei Rechtsakte zu nennen: Die 2021 in Kraft tretende Konfliktrohstoff-Verordnung 2017/821 legt Sorgfaltspflichten für die Importeure von Zinn, Tantal, Wolfram und Gold fest. Ziel der Verordnung ist es, eine Finanzierung von Konflikten durch Rohstoffe und Verletzungen von Menschenrechten bei der Gewinnung und Weiterverarbeitung von Rohstoffen entlang der Lieferketten zu verhindern.²¹ Zudem verlangt die CSR-Richtlinie 2014/95 von gewissen größeren Unternehmen, einen Bericht zu veröffentlichen, welcher Angaben zu den Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit beinhaltet und sich mindestens auf Umwelt-, Sozial-, und Arbeitnehmerbelange, auf die Achtung der Menschenrechte und auf die Bekämpfung von Korruption und Bestechung bezieht.

Die bisher umfassendste gesetzliche Regelung wurde in Frankreich verabschiedet: Unternehmen ab 5000 Mitarbeitenden müssen einen Sorgfaltsplan („plan de vigilance“) veröffentlichen und umsetzen. Die Unternehmen müssen darlegen, wie menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungen, auch entlang von Liefer- und Wertschöpfungsketten, in der Geschäftspraxis verankert werden. Im Falle von mangelhaften Sorgfaltsplänen sind Sanktionen in Form von Geldbußen und zivilrechtlichen Schadensersatzansprüchen vorgesehen.

Im Vereinigten Königreich müssen bestimmte große Unternehmen einmal jährlich eine Erklärung in Berichtsform abgeben, aus der hervorgeht, welche Maßnahmen unternommen wurden, um Sklaverei und Menschenhandel in ihren Unternehmensprozessen zu verhindern. Der kalifornische Transparency in Supply Chains Act und die australische Modern Slavery Bill verfolgen dasselbe Ziel.

Im Mai 2019 hat der niederländische Senat nach langer Diskussion dem Child Labour Due Diligence Law zugestimmt, das im Februar 2017 vom Unterhaus des niederländischen Parlaments verabschiedet wurde. Das Gesetz tritt 2020 in Kraft und hat das Ziel, ausbeuterische Kinderarbeit in Lieferketten einzudämmen.

Bei den Vereinten Nationen wird die Einführung von verbindlichen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten für multinationale Unternehmen in einem internationalen Abkommen diskutiert („Treaty-Prozess“). Im Juni 2014 beschloss der UN-Menschenrechtsrat auf Initiative von Ecuador und Südafrika die Einrichtung einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe (OEIGWG) zur Erarbeitung eines Vorschlags für ein rechtsverbindliches internationales Instrument zur Regulierung der Aktivitäten von transnationalen Unternehmen in Bezug auf die Menschenrechte. Vom 14. bis 18. Oktober 2019 kam die OEIGWG bereits zur 5. Verhandlungsrunde zusammen, um die bisherigen Entwurfsarbeiten (revised draft vom 16.07.2019) zu diskutieren.

23 Ein außereuropäisches Beispiel für die zunehmende Regulierung des Rohstoffsektors ist der Dodd Frank Act 1502. Danach müssen bestimmte Unternehmen jährlich offenlegen, ob sogenannte Konfliktminerale, die für die Herstellung ihrer Produkte notwendig sind, aus der Demokratischen Republik Kongo oder ihren Nachbarstaaten stammen.

menschenrechtlicher Sorgfalt in ihre Unternehmensprozesse integriert haben. Dazu ist eine wissenschaftliche Erhebung vorgesehen. Bleibt das Ergebnis des Unternehmensmonitorings hinter dem Ziel zurück, wird die Bundesregierung weitergehende Schritte bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen treffen. Zudem soll die Einführung einer Gewährleistungsmarke in das deutsche Recht, mit der unter anderem die Einhaltung bestimmter menschenrechtlicher Standards in Liefer- und Wertschöpfungsketten zertifiziert werden, geprüft werden.

3.4 Innerstaatliche und extraterritoriale Dimension

Sollzustand: Staaten müssen Schutz vor Menschenrechtsverletzungen gewähren, die in ihrem Hoheitsgebiet und/oder ihrer Jurisdiktion von Dritten, einschließlich Wirtschaftsunternehmen, verübt werden (UNGP 1). Staaten sollten jedoch auch klar die Erwartung zum Ausdruck bringen, dass alle in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen und/oder ihrer Jurisdiktion unterstehenden Wirtschaftsunternehmen bei ihrer gesamten Geschäftstätigkeit, also auch entlang ihrer Liefer- und Wertschöpfungsketten, die Menschenrechte achten (UNGP 2).

Istzustand: Bei der Behandlung innerstaatlicher und extraterritorialer Sachverhalte zeigt sich in den meisten vorliegenden NAPs ein Ungleichgewicht. Die Mehrheit der bewerteten NAPs konzentriert sich auf die Bekämpfung von unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen im Ausland, mit Ausnahme der **italienischen**, **britischen**, **schwedischen** und **dänischen** NAPs, die auch die Inlandsdimension stärker berücksichtigen. Der Geltungsbereich des **US-amerikanischen** NAP ist vollständig extraterritorial, innerstaatliche Problemlagen werden nicht behandelt.²⁴ Die NAPs der **Schweiz**, **Norwegens** und **Finnlands** konzentrieren sich fast ausschließlich auf die Auswirkungen ihrer jeweiligen nationalen Unternehmen im Ausland.²⁵ Der NAP **Litauens**

dagegen befasst sich ausschließlich mit der Inlandsdimension.

Der **dänische** NAP sieht vor, eine interministerielle Arbeitsgruppe zu bilden, die untersuchen soll, ob Rechtsvorschriften in relevanten Bereichen extraterritoriale Verpflichtungen enthalten sollten und könnten.²⁶

Der **deutsche** NAP vernachlässigt Inlandsthemen. Obwohl in den Anhörungen und im NBA des Deutschen Instituts für Menschenrechte für verschiedene Sektoren in Deutschland – Baugewerbe, Fleischindustrie etc. – weitreichende Probleme identifiziert wurden, etwa die Verletzung von Arbeitsschutznormen, die Nutzung von Formen der Scheinselbstständigkeit und die Beschäftigung von Personen, die keinen gesicherten Aufenthaltsstatus in Deutschland haben, fehlt dem NAP ein klares Bekenntnis, mögliche nationale Risiken und Problembereiche anzugehen. Stattdessen belässt es der deutsche NAP bei der Erwähnung von Aktivitäten, die bereits bestehen (Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Entwicklung eines strategischen Konzepts im Umgang mit Menschenhandel, Gesetzentwurf zur Bekämpfung des Missbrauchs von Leiharbeit und Werkverträgen, Ausbau des Whistleblower-Schutzes im deutschen Recht).

3.5 Politikkohärenz / Nexus Staat–Wirtschaft

Sollzustand: Staaten sollten sicherstellen, dass alle staatlichen Stellen, welche die Unternehmenspraxis beeinflussen, sich bei der Erfüllung ihres jeweiligen Mandats der Menschenrechtsverpflichtungen des Staates bewusst sind und diese beachten, unter anderem durch Bereitstellung entsprechender Informationen, Schulungen und Unterstützung (UNGP 8). Staaten sollten zusätzliche Maßnahmen zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Wirtschaftsunternehmen ergreifen, die sich in staatlichem Eigentum befinden oder unter staatlicher Kontrolle stehen oder von staatlichen Stellen wie Exportkreditagenturen

24 ICAR (2017), S. 39.

25 Ebd., S. 6.

26 Ebd., S. 14.

und öffentlichen Investitionsversicherungs oder Garantieagenturen erhebliche Unterstützung und Dienstleistungen erhalten, unter anderem, indem sie ihnen gegebenenfalls die Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht in Bezug auf die Menschenrechte zur Auflage machen (UNGP 4). Staaten sollten angemessene Aufsicht ausüben, um ihren internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, wenn sie mit Wirtschaftsunternehmen vertraglich oder durch Gesetz die Erbringung von Dienstleistungen vereinbaren, die sich auf die Wahrnehmung der Menschenrechte auswirken können (UNGP 5). Staaten sollten die Achtung der Menschenrechte durch Wirtschaftsunternehmen fördern, mit denen sie geschäftliche Transaktionen tätigen (UNGP 6). Staaten sollten sich zudem ausreichenden innerstaatlichen Politikspielraum zur Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen erhalten, wenn sie mit anderen Staaten oder mit Wirtschaftsunternehmen geschäftsbezogene Politikziele verfolgen, wie etwa durch Investitions- oder Freihandelsabkommen (UNGP 9).

Istzustand: Viele NAPs haben den **Bereich der öffentlichen Beschaffung** in den Blick genommen. Der **niederländische**, der **finnische** und der erste **britische** NAP (2013) umfassen Maßnahmen, die sicherstellen sollen, dass Waren und Dienstleistungen, die im Rahmen des öffentlichen Auftragswesens gekauft werden, nicht in einer Weise hergestellt werden, die die Menschenrechte verletzt. Der **dänische** NAP ist noch etwas konkreter und enthält die Verpflichtung, Klauseln zum Schutz der Rechte von Arbeitnehmer_innen in alle Regierungsverträge für Bauprojekte zu integrieren.²⁷ Der **finnische** NAP enthält die Verpflichtung, dem Benachrichtigungsdienst für öffentliche Aufträge HILMA einen Bereich hinzuzufügen, der mit der Berücksichtigung sozialer Aspekte bei Beschaffungsentscheidungen befasst ist. Außerdem sollen Leitfäden zur sozialverträglichen Beschaffung zu entsprechenden Auftragsvergabenrichtlinien und Verträgen hinzugefügt werden. Der **französische** NAP setzt spezielle Zielvorgaben für Sozial- und Umweltklauseln. Diese Ziele

können spezielle Ausschreibungsbedingungen in den allgemeinen Geschäftsbedingungen, Auswahlkriterien für die Auswahl von Angeboten und/oder Erfüllungsklauseln für sozial- oder umweltbezogene Entwicklung sein, die auf Zuschlagsempfänger angewandt werden. In der **Schweiz** prüft der Bund die Schaffung einer nationalen Plattform für nachhaltige öffentliche Beschaffung. Diese Plattform hätte zum Zweck, die nachhaltige öffentliche Beschaffung zu fördern und den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Staatsebenen in diesem Themenbereich sicherzustellen. Der **italienische** NAP erwähnt die Ausarbeitung einer „Menschenrechtsklausel“, die in alle öffentlichen Beschaffungsaufträge und -verträge eingeführt werden soll, insbesondere wenn die Unternehmen im Ausland tätig sind oder ausländische Lieferanten nutzen.

Der **deutsche** NAP schreibt keine verbindlichen Mindestanforderungen an Menschenrechte im Vergaberecht fest. Er enthält lediglich einen Prüfungsauftrag, inwieweit bei einer zukünftigen Überarbeitung der EU-Vergaberichtlinien verbindliche Mindeststandards im Bereich Menschenrechte festgeschrieben werden können. Dazu soll ein Stufenplan erarbeitet werden. Einen Zeitplan für diese Maßnahme gibt es nicht. Darüber hinaus setzt der deutsche NAP auf Schulungen, um die Kenntnisse von Beschaffenden auszubauen.

Einige NAPs befassen sich mit Unternehmen, die sich in **staatlichem Eigentum** oder unter **staatlicher Kontrolle** befinden. Der NAP **Finnlands** sieht vor, dass die Mehrheit der staatlichen Unternehmen damit beginnt, ihre Menschenrechtsrisiken in ihrer gesamten Produktionskette zu bewerten und darüber zu berichten. Darüber hinaus wird ein separater Beschwerdemechanismus eingerichtet, um die Verletzung von Menschenrechten durch staatliche Unternehmen zu melden.²⁸ Auch der **schwedische** NAP enthält Ausführungen zu staatlichen Unternehmen, formuliert aber lediglich das vage Ziel der Durchführung menschenrechtlicher Sorgfaltsprozesse. Der **deutsche** NAP gehört hier zu den schwächsten in Europa. Er sieht mit Blick

27 Ebd.

28 ICAR (2017), S. 18.

auf die Unternehmen im öffentlichen Eigentum keine Maßnahmen vor und verweist lediglich auf den Public Corporate Governance Kodex des Bundes, ein Regelwerk, das sich mit Empfehlungen für eine gute Unternehmensführung an Unternehmen mit mehrheitlicher Beteiligung des Bundes richtet, und beschränkt sich auf Schulungen bei Unternehmen mit unmittelbarer Mehrheitsbeteiligung.

Im Bereich der **Handelspolitik** enthalten viele europäische NAPs das Bekenntnis, innerhalb der EU auf ein stärkeres Gewicht der Menschenrechte hinwirken zu wollen.²⁹ Innerhalb der EU drängen die **Niederlande** darauf, klare Bestimmungen über die Beziehung zwischen Handel, Investitionen und Nachhaltigkeit in Handelsabkommen aufzunehmen, und fordern Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen. Außerdem wird die Beteiligung von Organisationen der Zivilgesellschaft als ein wesentlicher Bestandteil jedes Abkommens angemahnt. **Dänemark, Finnland, Frankreich** und **Großbritannien** (2016) unterstützen Menschenrechtsklauseln in EU-Handelsabkommen. **Frankreich** betont zudem die Bedeutung menschenrechtlicher Folgenabschätzungen und fordert, dass die Kapitel über nachhaltige Entwicklung in den Freihandelsabkommen der EU im Rahmen der Streitbeilegungsmechanismen dieser Abkommen verbindlich und durchsetzbar sind. **Spanien** spricht sich allgemeiner für eine Aufnahme von Hinweisen auf die Achtung der Menschenrechte aus.

Finnland sagt zu, eine Stärkung von Menschenrechtsbewertungen in Drittländern während der Verhandlungen über Handels- oder Investitionsabkommen der EU und bei der Überwachung ihrer Umsetzung zu unterstützen. Zudem ist eine Studie geplant, wie Menschenrechte und Arbeitsrechte in Freihandelsabkommen der EU, der Vereinigten Staaten und einigen anderen Ländern (in den Themenbereichen Regulierung, Überwachungsmechanismen, Streitbeilegung und Umsetzung) berücksichtigt werden. **Italien** befürwortet ein System von „human rights credits“, dass mit der Einführung eines „Sonderzolls“ für Waren einhergehen könnte, die aus Ländern eingeführt und/oder

von Unternehmen hergestellt werden, die grundlegende Menschenrechtsnormen nicht einhalten.

Belgien bleibt sehr vage und spricht von einer stärkeren Einbeziehung der nachhaltigen Entwicklung, einschließlich der Menschenrechte, in Freihandelsabkommen.

Nicht-EU-Staaten befassen sich ebenfalls mit dem Thema Handel – allerdings weniger intensiv: **Norwegen** möchte beispielsweise darauf hinwirken, dass die Achtung der Menschenrechte in bilaterale Freihandels- und Investitionsabkommen aufgenommen wird. Die **Schweiz** unterstützt in ihren Freihandels- und Investitionsschutzabkommen die Aufnahme von Menschenrechtsklauseln. Die **USA** sind lediglich bemüht, Unternehmen im Kontext von Freihandelsabkommen zu verantwortungsvoller Unternehmensführung zu ermutigen.

Der **deutsche** NAP sagt zu, eine systematische Aufnahme von Nachhaltigkeitskapiteln in Freihandelsabkommen zu unterstützen. Allerdings erfasst das Thema der „Nachhaltigkeit“ nicht die Spannweite der menschenrechtlichen Risiken von Handels- und Investitionsabkommen. Dass eine Schutzlücke entsteht, weil in der Praxis Investitionsrecht und Menschenrechte konkurrieren können, reflektiert der NAP nicht. Konkrete Vorschläge, etwa für Menschenrechtsklauseln in Handelsabkommen fehlen. Des Weiteren sieht der NAP Aktivitäten zur Verbesserung von menschenrechtlichen Folgenabschätzungen von Handels- und Investitionsabkommen sowie zur Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Verbesserung von Handelschancen vor. Für keine dieser Maßnahmen werden ein Zeitraum oder konkrete inhaltliche Ziele genannt.

Im Bereich der **Außenwirtschaftsförderung** erhebt kein NAP die Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfalt zu einem verbindlichen Kriterium. Vielmehr steht die „stärkere Berücksichtigung“ im Fokus. Der **schwedische** NAP hebt die Verpflichtung von Business Sweden (Trade and Invest) hervor, die UN-Leitprinzipien einzuhalten und Unternehmen hierzu zu informieren und zu

²⁹ Handelspolitik liegt in der ausschließlichen Zuständigkeit der EU. Die EU-Mitgliedstaaten haben die Mandate für die Aushandlung von Handelsverträgen mit Drittstaaten der EU-Kommission zu übertragen.

ermutigen. Das Swedish Export Credits Guarantee Board EKN wird zudem beauftragt, auf Basis von OECD-Vorgaben für Bewilligungsvorgaben Empfehlungen zu Menschenrechten, Arbeitsbedingungen, Umwelt, Korruption und Internetfreiheit zu machen. Der **schweizerische** NAP sieht vor, dass die Schweizerische Exportrisikoversicherung SERV in risikobehafteten Fällen von Antragstellern die Durchführung einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung im Sinne der UN-Leitprinzipien und der im NAP beschriebenen Erwartungshaltung an Unternehmen verlangt. Die **spanische** Regierung will Aufklärungs- und Schulungskampagnen zu den Leitprinzipien mit allen Regierungsbehörden sowie anderen staatlichen Einrichtungen, die die Internationalisierung der spanischen Wirtschaft unterstützen, durchführen. **Norwegen** sieht im Bereich der Außenwirtschaft das Risiko einer Beeinträchtigung der Glaubwürdigkeit und des Rufs des Landes. Menschenrechtliche Sorgfalt gemäß den UN-Leitprinzipien sei deshalb bereits ein integraler Bestandteil der Kredit- und Garantieaktivitäten seiner Exportkreditinstitutionen.

Der **deutsche NAP** strebt im Bereich der Außenwirtschaftsförderung an, Menschenrechten, die bislang einen Teilaspekt der Umwelt- und Sozialprüfung darstellten, eine stärkere Eigenständigkeit und Sichtbarkeit im Prüfverfahren einzuräumen. Zudem ist die Einführung von Human Rights Due Diligence Reports in die Prüfverfahren der Instrumente der außenwirtschaftlichen Risikoabsicherung bei einer hohen Wahrscheinlichkeit von schwerwiegenden menschenrechtlichen Auswirkungen geplant.

Im Bereich der **Entwicklungspolitik** nennt der NAP der **Schweiz** den Anspruch, dass Behörden bei Public Private Development Partnerships menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungen unter Berücksichtigung von Auswirkungen auf Menschenrechte, Arbeitsrechte, staatliche Strukturen und Umwelt vornehmen. Die **französische** Entwicklungsagentur AFD verpflichtet sich zu einer Reihe von Regelungen bezüglich Wirtschaft und Menschenrechten, darunter die Berücksichtigung der Menschenrechte bei der Auswahl der Projekte, die sie finanziert. Finanzierungsverträge der AFD

enthalten verbindliche Sorgfaltspflichtklauseln, die zur Achtung der Kernarbeitsnormen der International Labour Organization (ILO) verpflichten.

Der **deutsche** NAP formuliert zwar vorwiegend Prüfaufträge oder Richtungsvorgaben anstatt konkreter Maßnahmen, allerdings werden wichtige Themen aufgegriffen. Das vorhandene Instrumentarium zur Zusammenarbeit mit der Wirtschaft soll auf die Anforderungen der UN-Leitprinzipien hin überprüft werden, die Situation besonders von vulnerablen Personengruppen und Menschenrechtsverteidiger_innen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte soll gestärkt werden und es soll sichergestellt werden, dass die Vorgaben der UN-Leitprinzipien auch von den developmentpolitischen Durchführungsorganisationen angewendet werden. Die UN-Leitprinzipien sollen Grundlage für weitere Bewertungen, das Monitoring und die eventuelle Weiterentwicklung von Beschwerdeverfahren der Durchführungsorganisationen sein. Zudem ist vorgesehen, Reformprozesse in internationalen Finanzinstitutionen mit dem Ziel zu begleiten, deren operative Arbeit stärker an Menschenrechten auszurichten. Außerdem plant die deutsche Regierung, auch in Entwicklungs- und Schwellenländern NAP-Prozesse zu fördern.

3.6 Priorisierungen

Sollzustand: Ein NAP sollte sich auf relevante thematische oder sektorspezifische Menschenrechtsfragen konzentrieren. Zu diesen Themen könnten beispielsweise Frauenrechte, Kinderrechte, Rechte von Indigenen und Minderheiten, Arbeitsrechte, Bekämpfung von Menschenhandel und Sklaverei, Sicherheit und Konflikte sowie Informations- und Kommunikationstechnologien gehören.³⁰

Istzustand: Kaum ein NAP lässt eine Priorisierung im Sinne vordringlich anzugehender menschenrechtlicher Problemkonstellationen erkennen. Einigen NAPs fehlt es bereits gänzlich an bestimmten thematischen oder sektorspezifischen Schwerpunktsetzungen. Dies gilt für die NAPs des **Vereinigten Königreichs** (2013), der **Niederlande**, und der **Schweiz**. Der **italienische NAP**

30 ICAR (2017), S. 33.

priorisiert dagegen als Ergebnis des NBA die Förderung von Sorgfaltspflichten, eine Verringerung der Ausbeutung vulnerabler Gruppen, die Förderung fundamentaler Arbeitsrechte, die Stärkung der Entwicklungszusammenarbeit, den Kampf gegen Diskriminierung sowie Umweltschutz.³¹ Manche NAPs, wie der **US-amerikanische**, priorisieren bestimmte Themen (vor allem Korruptionsbekämpfung, Zwangs- und Kinderarbeit, Menschenhandel, Transparenz und öffentliche Beschaffung), wobei nicht klar wird, auf welcher Grundlage dies beruht.

Generell kommen die Themen marginalisierte und gefährdete Gruppen (vor allem Kinder, Frauen, Menschenrechtsverteidiger_innen/ Whistleblower_innen, aber auch Indigene, Wanderarbeiter_innen und Menschen mit Behinderungen) besonders häufig vor. Allerdings werden sie in unterschiedlicher Tiefe behandelt. Fast alle NAPs thematisieren außerdem Konfliktgebiete. Häufig erwähnte Wirtschaftssektoren sind vor allem Rohstoffe, Finanzen/Banken, Informations- und Telekommunikationstechnologie, Sicherheit, Landwirtschaft und das Baugewerbe. Risiken und negative Auswirkungen wurden insbesondere in den Bereichen Gleichheit und Nichtdiskriminierung, Arbeitnehmer_innenrechte inklusive Vereinigungsfreiheit, Umwelt/Klima sowie Zwangsarbeit/moderne Sklaverei behandelt.³²

Auch dem **deutschen** NAP ist nicht klar zu entnehmen, welche menschenrechtlichen Probleme vordringlich angegangen werden sollen. Das Maß, in dem ein bestimmtes Thema vorhanden ist oder behandelt wird, lässt nicht ohne Weiteres auf eine Priorisierung schließen.

3.6.1 Konfliktgebiete

Sollzustand: Wegen des erhöhten Risikos schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen in von Konflikten betroffenen Gebieten sollten Staaten helfen sicherzustellen, dass in diesen Kontexten tätige Wirtschaftsunternehmen nicht an solchen Verletzungen beteiligt sind, unter anderem indem sie: (a) in einer möglichst frühen Phase

das Gespräch mit Wirtschaftsunternehmen aufnehmen, um ihnen zu helfen, die menschenrechtsbezogenen Risiken ihrer Tätigkeit und ihrer Geschäftsbeziehungen zu erkennen, zu vermeiden und zu mildern; (b) Wirtschaftsunternehmen angemessene Unterstützung dabei gewähren, die erhöhten Verletzungsrisiken abzuschätzen und ihnen zu begegnen, mit besonderer Aufmerksamkeit auf geschlechtsbasierte und sexualisierte Gewalt; (c) einem Wirtschaftsunternehmen, das an groben Menschenrechtsverletzungen beteiligt ist und sich weigert, bei der Handhabung der Situation zu kooperieren, den Zugang zu öffentlicher Förderung und öffentlichen Dienstleistungen verwehren; (d) dafür Sorge tragen, dass ihre geltenden Politiken, Gesetze, sonstigen Vorschriften und Durchsetzungsmaßnahmen dem Risiko, dass Unternehmen an groben Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind, wirksam begegnen (UNGP 7).

Istzustand: Ein thematischer Schwerpunkt vieler NAPs sind Konfliktgebiete. **Frankreich** plant eine Sensibilisierung von Unternehmen zu Konfliktmineralien. Das Außenministerium will Empfehlungen für Unternehmen veröffentlichen, die in Konflikt- oder Hochrisikogebieten operieren. Auch **Norwegen** sieht vor, den Dialog zwischen seinen Auslandsvertretungen und Unternehmen zu den erhöhten menschenrechtlichen Risiken in Konfliktgebieten zu stärken. Laut dem **schwedischen** NAP sollen die Botschaften Informationen zu Menschenrechtsproblemen im Zusammenhang mit schwedischen Unternehmen, insbesondere in Konfliktgebieten, sammeln. Der **US-amerikanische** NAP beabsichtigt, stärker zur Reduzierung von Landkonflikten in Westafrika beizutragen, unter anderem indem die Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen für die Durchsetzung von Landrechten gestärkt werden. In Ostafrika soll verantwortliche Unternehmensführung durch eine verstärkte Stakeholder-Einbeziehung im Bereich Rohstoffabbau gestärkt werden.

Der **italienische** NAP enthält drei Maßnahmen zu Konfliktgebieten: Die Förderung einschlägiger

³¹ Ebd., S. 34.

³² Danish Institute for Human Rights (2018), S. 21.

OECD-Leitlinien (Risk Awareness Tool for Multi-national Enterprises in Weak Governance Zones, Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas) auch gegenüber kleinen und mittleren Unternehmen, die Integration der erhöhten Anforderungen in Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit (Sensibilisierung und Kapazitätsaufbau) sowie wirtschaftliches Empowerment von Frauen in Post-Konflikt-Ländern im Einklang mit der UN-Sicherheitsratsresolution 1325. Die **spanische** Regierung will ebenso ihre Auslandsvertretungen einbinden, um Unternehmen über Risiken aufzuklären. Vor dem Hintergrund der Resolution 1325 sollen Unternehmen Werkzeuge und Anleitungen erhalten, um den Risiken sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt angemessen zu begegnen. In Verträge der Regierung mit privaten Sicherheitsdiensten sollen Menschenrechtsklauseln, im Einklang mit den UN-Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen (1990), dem UN-Verhaltenskodex für Vollzugsbeamte (1979) und dem Vertrag über den Waffenhandel (2013) integriert werden.

Einige NAPs, darunter die von **Tschechien**, **Finnland** und **Frankreich**, gehen auf die Konfliktrohstoffverordnung der EU ein, welche im Jahr 2021 in Kraft tritt. Sie schreibt verbindliche Sorgfaltspflichten für den Upstream-Bereich (Mine bis zur Hütte/Schmelze und damit Einbeziehung des Nadelöhrs der Rohstofflieferkette) sowie für die Einführer von Hüttenprodukten fest. Auch der **deutsche** NAP nennt das Ziel, entsprechend der Verordnung, die Finanzierung von bewaffneten Auseinandersetzungen in Konflikt- und Hochrisikogebieten durch Erlöse aus dem Verkauf von Zinn, Tantal, Wolfram, Erzen und Gold zu verhindern.

3.6.2 Marginalisierte und besonders gefährdete Gruppen

Sollzustand: Die Leitprinzipien verlangen ein Augenmerk auf die Rechte und Bedürfnisse wie auch die Herausforderungen von Individuen, die Gruppen oder Bevölkerungsteilen angehören, die einem besonderem Risiko der Vulnerabilität und Marginalisierung ausgesetzt sind, sowie eine gebührende Berücksichtigung der unterschiedlichen Risiken, denen Frauen und Männer ausgesetzt sein können. Ein NAP sollte sich also

besonders auf die Bewältigung der Auswirkungen der Wirtschaft auf die am stärksten marginalisierten Gruppen konzentrieren. Dazu können Kinder, Frauen, ethnische, religiöse oder andere Minderheiten, LSBTI-Personen, Menschen mit Behinderungen, indigene Völker, ältere Menschen, Wanderarbeitnehmer_innen und ihre Familien, von Armut betroffene Personen, einschließlich Obdachlose, ländliche oder geografisch isolierte Gemeinschaften und Personen, die in der informellen Wirtschaft beschäftigt sind, gehören. Ein NAP sollte diese Personen und Gemeinschaften eindeutig als Rechteinhaber_innen identifizieren und Maßnahmen nennen, die vom Staat zu ergreifen sind, damit diese Personen und Gemeinschaften ihre Menschenrechte geltend machen und ausüben können.

Istzustand: Die Fokussierung auf gefährdete oder marginalisierte Gruppen wie Kinder, Frauen, indigene Völker, Menschen mit Behinderungen sowie LSBTI-Personen ist unterschiedlich stark ausgeprägt. Häufig fehlt es jedoch an konkreten Maßnahmen zur Ausübung der staatlichen Schutzpflicht.

Der **italienische** NAP bekennt sich zu einer Verbesserung der Inklusion sowie von Arbeitsbedingungen von Menschen mit Behinderungen. Außerdem sollen Unternehmen verstärkt zu Inklusion, Vielfalt, Gender, Frauenförderung und LSBTI-Rechten geschult werden. In **Spanien** ist geplant, Sensibilisierungsprogramme zum Schutz besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen zu entwickeln. Unter anderem werden eine Sensibilisierungskampagne zur Vermeidung von Diskriminierung in öffentlichen und privaten Unternehmen durchgeführt und Unternehmen und risikobehaftete Sektoren über das ILO-Übereinkommen 169 über Indigene und Stammesvölker sowie die UN-Deklaration über die Rechte indigener Völker aufgeklärt. Auch im **finnischen** NAP werden verschiedene gefährdete Gruppen diskutiert und es gibt speziell auf sie zugeschnittene Aktionspunkte. Der **französische** NAP erwähnt, dass vor der Bewilligung oder Finanzierung von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit und Außenwirtschaftsförderung stringente CSR-Prüfungen durchzuführen sind, bei denen auch die Auswirkungen auf besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen geprüft werden. **Deutschland** möchte den Schutz

von Menschenrechtsverteidiger_innen auch bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien „gezielt verstärken“. In der Entwicklungspolitik bekräftigt die Bundesregierung den Einsatz für die Rechte vulnerabler Personengruppen, etwa indigener Völker oder von Kindern und Jugendlichen oder Menschen mit Behinderung. Im Inland soll die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung weiter vorangetrieben werden.

Von allen gefährdeten Gruppen erhalten Kinder in den NAPs die meiste Aufmerksamkeit: Kinderrechte werden besonders stark in den NAPs von **Belgien, Schweden** und **Spanien** berücksichtigt. Sie befassen sich vor allem mit der Sensibilisierung von Unternehmen. Insbesondere sollen die von UNICEF, dem Global Compact und Save the Children entwickelten „Grundsätze zum Schutz und zur Förderung von Kinderrechten durch Unternehmen“ und die Allgemeine Bemerkung Nr. 16 des Ausschusses für die Rechte des Kindes bei Unternehmen bekannt gemacht werden. Der **niederländische** NAP enthält keine direkte Referenz zu Kinderrechten, erkennt jedoch das Problem von Kinderarbeit an (etwa Handels- und Investitionsabkommen, CSR-Risk Check).

Weitere NAPs beschäftigen sich zwar mit Kinderrechten, tun dies allerdings in Form einer Rückschau auf vergangene Maßnahmen: **Italien** blickt auf das UNICEF Business Lab Project zurück, der **US-amerikanische** NAP führt vergangene und laufende Maßnahmen im Bereich Kinderarbeit (Multi-Stakeholder-Initiativen Kakao, Berichte und Toolkits des Arbeitsministeriums) auf und **Polen** und die **Schweiz** berichten von Initiativen zum Schutz von Kindern im Tourismus und Hotelgewerbe. Vielen NAPs, darunter denen von **Deutschland, Frankreich** und **Großbritannien**, mangelt es an Substanz. Kinder werden lediglich enumerativ zusammen mit anderen Gruppen erwähnt, ohne dass spezifische Maßnahmen formuliert werden. Die **britischen** NAPs von 2013 und 2016 geben beispielsweise nur die pauschale Zusage, „Aktivitäten zur Sensibilisierung und Bewältigung der schädlichen Auswirkungen der Wirtschaft auf besonders gefährdete Gruppen zu fördern“. Es fehlen jedoch Hinweise darauf, welche Maßnahmen ergriffen werden oder wurden, um den Schutz von Kindern zu verbessern.

3.7 Wirksamkeit der Abhilfe

Sollzustand: Als Teil ihrer Pflicht, Schutz gegenüber mit Unternehmen zusammenhängenden Menschenrechtsverletzungen zu gewähren, müssen Staaten geeignete Maßnahmen treffen, um durch gerichtliche, administrative, gesetzgeberische oder andere geeignete Mittel dafür Sorge zu tragen, dass die Betroffenen Zugang zu wirksamer Abhilfe haben (Leitprinzip 25). Staatliche gerichtliche und außergerichtliche Beschwerdemechanismen sollten die Grundlage eines umfassenderen Systems der Abhilfe bilden. Innerhalb eines solchen Systems können Beschwerdemechanismen auf operativer Ebene in einem frühen Stadium Regress- und Beilegungsmöglichkeiten bereitstellen. Staaten sollten dafür Sorge tragen, dass keine rechtlichen, praktischen und verfahrensmäßigen Schranken den Zugang zu gerichtlicher Abhilfe erschweren. Außergerichtliche Abhilfemechanismen müssen den Wirksamkeitskriterien aus Leitprinzip 31 genügen: Sie müssen legitim, zugänglich, berechenbar, ausgewogen, transparent, rechtekompatibel sowie eine Quelle kontinuierlichen Lernens sein. Mechanismen auf Unternehmensebene müssen darüber hinaus auf Austausch und Dialog mit Rechteinhaber_innen aufbauen.

Istzustand: Auch wenn sich in neueren NAPs die Gesamtdiskussion zur Säule III verbessert hat, befassen sich die meisten bewerteten NAPs nur in geringem Umfang mit dem Zugang zu Abhilfemaßnahmen. Den meisten NAPs, die sich ausführlicher mit der dritten Säule befassen, fehlt es an Spezifität in Bezug auf die vom Staat eingegangenen Verpflichtungen zur Verbesserung des Zugangs zu Rechtsbehelfen und an der Beseitigung innerstaatlicher Hindernisse für den Zugang zu Rechtsbehelfen bei unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen im In- und Ausland.

Der **italienische** NAP erkennt Reformbedarf aufgrund von Hürden an (Verfahrensdauer von Zivilklagen, Mangel an Sammelklagen, Finanzierung, Schulungsbedarf bei Richter- und Anwaltschaft) und plant weitere Hürden zu identifizieren. Die **Schweiz** will Maßnahmen zum Abbau praktischer und verfahrensmäßiger Schranken beim Zugang zu Schweizer Gerichten prüfen und auch die Empfehlungen des Accountability and Remedy Project

des OHCHR einbeziehen. **Frankreich** befasst sich intensiv mit möglichen Verfahrenshürden (Beweislast, Verhältnis Mutter-/Tochterunternehmen, mangelhafte Kollektivklagemöglichkeiten, Prozesskosten, Gefahren für Whistleblower) und bekennt sich zum Abbau dieser Hürden, ohne jedoch konkrete Schritte zu unternehmen. **Finnland** setzt auf das Informieren Betroffener über ihre Rechte. Auch der **deutsche** NAP erkennt die Problematik von Hürden im Bereich gerichtlicher Abhilfe nicht an und sieht lediglich vor, eine mehrsprachige Informationsbroschüre zum Zugang zu Gerichten für Betroffene in Deutschland zu erarbeiten.

Besonders stehen die Nationalen Kontaktstellen (NKS) für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als außergerichtliche Beschwerdemechanismen im Fokus. Der **niederländische** NAP befugt die NKS „in besonders schweren Fällen“, sektorweite Untersuchungen durchzuführen. In **Finnland** sollen die Verfahren vor der NKS besser bekannt gemacht werden und es wird allgemein eine Weiterentwicklung der Arbeit der NKS in Aussicht gestellt. Der **schwedische** NAP nennt konkrete Schritte zur Stärkung der NKS. Der **Schweizer** NAP sieht eine verstärkte und systematisierte Unterstützung durch Schweizer Auslandsvertretungen bei der Schlichtung vor. Der **französische** NAP verkündet hinsichtlich der NKS unter anderem einen verstärkten Austausch mit der Zivilgesellschaft und eine entsprechende Optimierung interner Regeln (jährliche Informationsveranstaltungen, jährliche Austauschtreffen mit der Zivilgesellschaft, Zugang zu Experten). Auch der **US-amerikanische** NAP enthält die Zusage, eine Verbesserung der Leistung der NKS herbeizuführen. Der **deutsche** NAP sieht vor, die NKS als wirkungsvollen außergerichtlichen Beschwerdemechanismus auch zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zu nutzen. Sie soll daher neu aufgestellt und gestärkt werden. Von Unternehmen, die Anträge im Bereich der Außenwirtschaftsförderung stellen, wird erwartet, dass sie, als Teil ihrer Sorgfaltspflicht, an gegen sie gerichteten Beschwerdeverfahren vor der deutschen NKS teilnehmen.

Zu Abhilfemechanismen auf Unternehmensebene enthalten die vorliegenden NAPs nur wenig. In **Spanien** wird die Regierung die Entwicklung praktischer Leitfäden fördern und eine Auswahl an

bewährten Verfahrensweisen zusammenstellen, die sich mit der Einrichtung von Beschwerdemechanismen in Unternehmen befassen und die Kriterien aus Leitprinzip 31 befolgen.

3.8 Unterstützungsangebote für Unternehmen

Sollzustand: Zur Wahrnehmung ihrer Schutzpflicht sollten Staaten Wirtschaftsunternehmen wirksame Handlungsanleitungen zur Achtung der Menschenrechte in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit bereitstellen (Leitprinzip 3a). Gesetze und Politiken auf diesem Gebiet sollten hinlängliche Handlungsanleitungen enthalten, die Unternehmen befähigen, die Menschenrechte zu achten, unter gebührender Berücksichtigung der Rolle existierender Lenkungsstrukturen wie etwa der Aufsichtsorgane des Unternehmens. Die Handlungsanleitungen für Wirtschaftsunternehmen in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte sollten erwartete Ergebnisse aufzeigen und zum Austausch bewährter Vorgehensweisen beitragen. Sie sollen Hinweise zu geeigneten Methoden enthalten, so auch zur Sorgfaltspflicht auf dem Gebiet der Menschenrechte sowie zu Wegen, wie Fragen des Geschlechts, der Vulnerabilität und/oder Marginalisierung wirksam Rechnung getragen werden kann, unter Anerkennung der spezifischen Herausforderungen, denen indigene Völker, Frauen, nationale oder ethnische Minderheiten, religiöse und sprachliche Minderheiten, Kinder, Menschen mit Behinderungen und Wanderarbeitnehmer_innen mit ihren Familien gegenüberstehen (Kommentar Leitprinzip 3 UNGP).

Istzustand: Alle NAPs beschäftigen sich intensiv mit der Frage, wie Unternehmen durch staatliche Unterstützungsangebote zu mehr menschenrechtlicher Sorgfalt befähigt werden können. Größtenteils setzen die NAPs darauf, mehr Wissen und Problembewusstsein auf Unternehmensseite durch Leitfäden und Schulungen zu schaffen und gute Praxisbeispiele für menschenrechtlich sorgfältiges Unternehmenshandeln zu verbreiten. Die Ansätze hierzu sind vielfältig, jedoch lassen sich einige Trends und Muster erkennen.

Viele NAPs erkennen das Bedürfnis an, stärker sektorspezifisch zu nachhaltigem Lieferketten-

management zu informieren und zu sensibilisieren. Häufig wird für kleine und mittlere Unternehmen ein besonderer Unterstützungsbedarf erkannt (beispielsweise NAPs **Italien, Belgien, Finnland**). Als Minimum planen alle Staaten, vorhandene internationale Leitfäden zu verbreiten. Beispielsweise setzt der **tschechische** NAP darauf, Empfehlungen und Modellkodizes, die von der OECD, den EU-Gremien, dem Europarat und der ILO veröffentlicht wurden, sowie Beispiele für bewährte Praktiken aus der Wirtschaft zu verbreiten. Häufig wird ein Mehrwert darin gesehen, dass Unternehmen in derselben Branche oder in demselben geografischen Gebiet Erfahrungen und gute Praxisbeispiele austauschen. Dialog und Lernformate werden besonders geschätzt (vgl. etwa NAPs **Frankreich** und **Norwegen**). Manche NAPs setzen im Bereich der Unterstützungsleistungen inhaltliche Schwerpunkte. **Belgien** und **Italien** befassen sich mit Kinderrechten. Italien will UNICEF unterstützen, damit Unternehmen Risiken für Kinder erkennen und Kinderrechte in ihre Sorgfaltsabläufe und Managementpraxis integrieren.

Beratungsleistungen und Schulungen sind in unterschiedlicher Form in allen NAPs vorgesehen. Die Kanäle hierfür variieren. **Finnland** strebt mehr Informationsvermittlung und Trainingsangebote an und plant insbesondere gezielte Schulungen für kleine und mittlere Unternehmen anzubieten, die in risikobehafteten Branchen tätig sind. Wichtigster Kanal für diese Art der Unterstützung ist „Team Finnland“, eine für Außenwirtschaftsförderung zuständige Arbeitseinheit. **Spanien** will bei Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen für Unternehmen unter anderem mit der NKS der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Wirtschaftsverbänden, Netzwerken des Global Compact und Organisationen der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten. Zahlreiche NAPs sehen eine Unterstützungsrolle für ihre staatlichen Auslandsvertretungen vor: **Belgien** möchte seine Diplomaten_innen mit den notwendigen Instrumenten oder Kenntnissen ausstatten, um sicherzustellen, dass belgische Unternehmen bei ihren extraterritorialen Aktivitäten ihre Auswirkungen auf die Menschenrechte berücksichtigen. Die belgischen Auslandsvertretungen erhalten eine praktische Toolbox, um Unternehmen besser zu informieren. Die Toolbox wird auch Elemente zu Beschwerde-mechanismen enthalten, die es dem belgischen

diplomatischen Netzwerk ermöglichen, Unternehmen, Opfer möglicher Verstöße und alle anderen interessierten Parteien besser über den Zugang zu Rechtsbehelfen in Belgien zu informieren. Auch **italienische** Unternehmen sollen im Ausland über das diplomatische und konsularische Netzwerk ihres Landes zu den UN-Leitprinzipien sensibilisiert werden. Das italienische Außenministerium entwickelt dazu eine Strategie, um diesen Prozess umzusetzen (wie etwa Advocacy-Aktionen, Watchdog-Aktivitäten und Match-Making zwischen Unternehmen). **Tschechische** Auslandsvertretungen sollen Orientierung zu Fragen der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und Korruptionsrisiken bieten. In **Spanien** ist vorgesehen, dass die Regierung Unternehmen durch ihre Vertretungen im Ausland über die Risiken ihrer Geschäftstätigkeit und ihrer Beziehungen informiert, insbesondere in von Konflikten betroffenen Gebieten. Auch **dänische** Botschaften in Schwellenländern beraten dänische Unternehmen und ihre lokalen Partner dabei, wie sie ihre soziale Verantwortung in einer Reihe von Exportmärkten wahrnehmen sollen.

Der **dänische** NAP ist auffallend zurückhaltend, was zukünftige Maßnahmen angeht. Er enthält sehr viele Informationen zu bestehenden Unterstützungsleistungen (insbesondere Schulungen, Beratungsleistungen und Multi-Stakeholder-Dialoge), jedoch nur ein vages Bekenntnis, Unterstützungsleistungen ausbauen zu wollen. Dies lässt darauf schließen, dass angesichts eines relativ elaborierten Spektrums bestehender Unterstützungsmaßnahmen kaum weiterer Handlungsbedarf gesehen wird. Auch der **norwegische** NAP bleibt sehr allgemein und spricht von einer Stärkung der Beratung und des Dialogs mit Unternehmen über Menschenrechte. Immerhin sollen Unternehmen mit internationaler Geschäftstätigkeit, die öffentliche Mittel oder Dienstleistungen beantragen, angemessene und kohärente Informationen und Anleitungen zur menschenrechtlichen Achtungsverantwortung erhalten. **Frankreich** hebt neben Schulungen und Beratungsangeboten kooperative Multi-Akteurs-Ansätze hervor. Letztere sollen im Dialog, orientiert an den Bedürfnissen von Unternehmen, darunter auch kleine und mittlere, Instrumente und Initiativen entwickeln und das Teilen guter Praxisbeispiele ermöglichen.

Drei NAPs nennen besonders konkrete (wenn auch keine neuen) Werkzeuge für Unternehmen: In den **Niederlanden** wurde ein „Risk Check“ für Unternehmen entwickelt, die eine menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung durchführen wollen. Basierend auf der Branche und dem Land, in dem ein Unternehmen tätig ist, liefert dieses Internet-Tool einen Hinweis auf mögliche soziale Auswirkungen.³³ Hervorzuheben sind auch der **dänische** CSR-Kompass, ein kostenloses Online-Tool, das Unternehmen bei der Umsetzung eines verantwortungsvollen Supply Chain Managements unterstützt.³⁴ Die **US-Regierung** unterstützt Unternehmen bei der Beseitigung von Zwangsarbeit und Kinderarbeit, indem sie eine Liste spezifischer Waren entwickelt, die in bestimmten Herkunftsländern hergestellt werden, in denen die Produktion wahrscheinlich Kinderarbeit und/oder Zwangsarbeit beinhaltet.³⁵ Darüber hinaus bietet die Public-Private Alliance for Responsible Minerals Trade eine Plattform, um in Partnerschaft mit US-Unternehmen und der Zivilgesellschaft eine konfliktfreie Beschaffung aus der Demokratischen Republik Kongo und der afrikanischen Region der Großen Seen zu unterstützen.³⁶

Generell enthält der **US-amerikanische** NAP teils sehr spezifische Unterstützungsmaßnahmen. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit werden First-Mover-Unternehmen im Agrarsektor durch die US-Behörde für Internationale Entwicklung USAID finanziell und technisch dabei unterstützt, Risiken bei Landinvestitionen zu mindern und ihre Investitionen nachhaltiger zu gestalten. Die Maßnahme ist ein Beitrag zur Umsetzung des Analyserahmens für Investitionen in die afrikanische Landwirtschaft³⁷, der unter anderem eine Einbeziehung der lokalen Gemeinschaften, einschließlich indigener Völker, vorsieht. Daneben sollen weitere Umsetzungshilfen zum Dodd-Frank Act 1502 herausgegeben werden, um Unternehmen dabei zu unterstützen, sicherzustellen, dass ihre Produkte nicht direkt oder indirekt bewaffnete Konflikte

finanzieren oder zu Arbeits- oder Menschenrechtsverletzungen führen.

Vergleichbar detailreich ist der **spanische** NAP. Kleine und mittlere Unternehmen sollen besonders unterstützt und die Einrichtung sektoraler Lernforen gefördert werden. Priorisiert werden sollen diejenigen Unternehmen, an denen der Staat beteiligt ist oder denen er finanzielle, diplomatische oder andere Unterstützung gewährt, sowie solche, deren Aktivitäten besondere Risiken für gefährdete Gruppen mit sich bringen. Der spanische NAP nennt einige strategische Schwerpunkte, darunter die Vermeidung diskriminierender Praktiken und den Schutz indigener Völker. Praktische Leitfäden sollen Unternehmen unter anderem befähigen, Beschwerdemechanismen auf operativer Ebene vorzuhalten, die den Effektivitätskriterien aus Leitprinzip 31 entsprechen. Außerdem sollen Selbstregulierungskodizes gefördert werden. Dazu sollen unter anderem der Globale Verhaltenskodex für den Tourismus der Weltorganisation für Tourismus UNWTO oder der Verhaltenskodex zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Ausbeutung in der Tourismus- und Reisebranche sowie die einschlägigen ILO-Konventionen herangezogen werden.

Auch der **deutsche** NAP enthält verschiedene Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen. Die Bundesregierung will die Beratung von Unternehmen durch die deutschen Auslandsvertretungen substanziell verstärken, unter Einbindung der weiteren Akteure der Außenwirtschaftsförderung. In der neu geschaffenen „Agentur für Wirtschaft und Entwicklung“ des BMZ soll ein Helpdesk für Wirtschaft und Menschenrechte eingerichtet werden. Zudem möchte die Bundesregierung auf einer zentralen Website (www.csr-in-deutschland.de) weitere Informationsangebote und Präsentationen guter Erfahrungen von Unternehmen bereitstellen. Schulungen und Dialogangebote des Deutschen Global Compact Netzwerks sollen ebenso wie

33 Siehe <https://www.mvorisicochecker.nl/en> (abgerufen am 01.11.2019)

34 Siehe <http://www.csrcompass.com/> (abgerufen am 01.11.2019)

35 Siehe <https://www.dol.gov/agencies/ilab/reports/child-labor/list-of-goods> (abgerufen am 01.11.2019)

36 Siehe <http://www.resolv.org/site-ppa/about-the-ppa/> (abgerufen am 01.11.2019)

37 Siehe https://www.growafrica.com/sites/default/files/Analytical-framework-for-land-based-investments-in-African-agriculture_0.pdf (abgerufen am 01.11.2019)

Unterstützungsangebote der ILO ausgebaut werden (ILO-Helpdesk for Business on International Labour Standards). In Zusammenarbeit mit Unternehmensnetzwerken sollen bundesweit verstärkt Praxistage für Kleine und Mittlere Unternehmen veranstaltet werden. Außerdem sollen mithilfe einer Studie besonders relevante Risikobranchen

und -regionen in den Liefer- und Wertschöpfungsketten der deutschen Wirtschaft identifiziert werden. Auf Basis der Studie sind Branchendialoge mit allen relevanten Stakeholdern vorgesehen, um branchenspezifische Handlungsanleitungen und Best-Practice-Beispiele zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten zu erarbeiten.

4 Umsetzung

4.1 Monitoring und Berichterstattung / Follow-Up

Sollzustand: Ein gelungener NAP muss die jeweiligen Akteure identifizieren, die für die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen und die des Aktionsplans in seiner Gesamtheit zuständig sind. Mit der Organisation eines regelmäßigen Statusberichts („review“) kann die Einheit innerhalb der Regierung betraut werden, die bereits den Erstellungsprozess des Aktionsplans koordiniert hat. Daneben empfiehlt ICAR die Einrichtung eines unabhängigen Monitoring-Mechanismus nach dem Vorbild nationaler Monitoring-Stellen für die UN-Behindertenrechtskonvention. Diese Funktion wird in vielen Staaten durch die jeweilige Nationale Menschenrechtsinstitution erfüllt. Ein solcher unabhängiger Monitoring-Mechanismus könnte auch mit einer Evaluierung des NAP betraut werden – wichtig ist, dass die Evaluierung unabhängig ausgeführt wird.

Perspektivisch könnten die so geschaffenen Mechanismen in einzelnen Staaten durch Dialog, Informationsaustausch und die Verbreitung von Good-Practice-Beispielen auch transnational zusammenarbeiten. Darüber hinaus schlägt ICAR ihre enge Zusammenarbeit mit der UNWG vor. Auf internationaler Ebene können Staaten zudem ihre Berichterstattung zur Umsetzung von NAPs in den Prozess der Allgemeinen Länderüberprüfung des UN-Menschenrechtsrats (UPR) integrieren – sowohl in der Rolle als überprüfter als auch in der Rolle als überprüfender Staat. Gleichzeitig sollten Staaten relevante Umsetzungsmaßnahmen in ihre Berichterstattung an Fachausschüsse der UN-Menschenrechtsabkommen einspeisen. Auch regionale Peer Review- und Berichtsformate

können genutzt werden, um über den Umsetzungsstand zu den UN-Leitprinzipien Rechenschaft abzulegen.

Istzustand: Die vorliegenden NAPs enthalten nur zum Teil Monitoringmechanismen. Bei denjenigen NAPs, die solche Strukturen vorsehen, gibt es einige Defizite. Beispielsweise sind die Zuständigkeiten oft unklar, was letztendlich die Wirksamkeit eines NAP einschränkt, da die Eigenverantwortung für enthaltene Maßnahmen verhindert und es schwierig gemacht wird, festzustellen, wer für die Nichteinhaltung des Plans verantwortlich ist. Auch zur Zusammenarbeit mit internationalen Gremien findet sich wenig.

Der **niederländische** NAP enthält weder ein Follow-Up-Verfahren für die Umsetzung der im NAP eingegangenen Verpflichtungen, noch einen Zeitplan für die Neufassung oder Aktualisierung des NAP. Gleiches gilt für den **litauischen** NAP. Auch der **schwedische** NAP enthält keine Angaben darüber, welche Folgemaßnahmen ergriffen werden sollen, um sicherzustellen, dass die im NAP eingegangenen Verpflichtungen wirksam umgesetzt werden. Für die meisten der geplanten Maßnahmen wird im NAP weder festgelegt, welche Regierungsstelle für die Umsetzung verantwortlich ist, noch wird festgelegt, wer für die Gesamtkontrolle verantwortlich ist. Vage Überwachungs- und Umsetzungsverpflichtungen und fehlende Berichtspflichten sind ebenfalls ein großes Manko des **norwegischen** NAP. Die Mehrheit der geplanten Maßnahmen des NAP nennt keine für die Überwachung und Durchsetzung zuständige Regierungsbehörde. Auch der **US-amerikanische** NAP weist sehr vage Überwachungs- und Follow-Up-Bestimmungen und mangelndes Engagement für eine künftige Überarbeitung des NAP auf.³⁸ Obwohl der zweite

38 ICAR (2017), S. 38, 39.

britische NAP (2016) die Zusage enthält, dass das Foreign and Commonwealth Office über Fortschritte bei der Umsetzung des NAP berichten wird, hat sich die britische Regierung nicht zu einer dritten Auflage des NAP verpflichtet. Der NAP besagt zwar, dass sich eine Steuerungsgruppe aus Vertretern der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft regelmäßig treffen wird, um die Umsetzung des NAP zu überwachen, gibt aber nicht an, wer derzeit Mitglied der Gruppe ist oder wie oft sie sich treffen wird.

Im Zusammenhang mit der Überwachung und Weiterverfolgung des **italienischen** NAP verpflichtet sich die Regierung, eine abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte einzusetzen, die mit einem beratenden Gremium zusammenarbeitet, das sich aus relevanten nicht staatlichen Interessengruppen wie Unternehmen, Gewerkschaften, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Menschenrechtsaktivist_innen und Wissenschaftler_innen zusammensetzt, um die Umsetzung des NAP zu überwachen. Obwohl der NAP einen Rahmen für die Überwachung und Berichterstattung vorsieht, der auch gefährdete Interessengruppen einbezieht, geht er nicht so weit, einen Rahmen für die Berichterstattung über die Umsetzung zu klären oder sich zu verpflichten, den NAP in Zukunft zu aktualisieren. In **Polen** wurden Halbzeitüberprüfungen des NAP 2018 durchgeführt, eine vollständige Überarbeitung ist im Jahr 2020 geplant.³⁹ In **Georgien** soll der Umsetzungsfortschritt vom Ministerrat für Menschenrechte überwacht werden, wobei auch dem Parlament Berichte vorgelegt werden.⁴⁰

Vergleichsweise elaboriert ist der **spanische** NAP. Dieser sieht eine interministerielle Monitoring-Kommission vor, die für die Aufsicht bei der Umsetzung des NAP zuständig ist.⁴¹ Sie wird mit einem jährlichen Bericht die Umsetzung der Maßnahmen des NAPs auswerten und Empfehlungen zu seiner Aktualisierung abgeben. Dazu wird die Überwachungskommission

einen Überwachungsplan für jede Maßnahme erstellen. Dieser soll die entsprechende Maßnahme, das zuständige Ministerium, die Abteilung oder Behörde, Erfüllungsindikatoren und einen Umsetzungsplan ausführlich beschreiben. Die Kommission wird dem spanischen Parlament jährlich einen Bericht über die Umsetzung des NAPs zusenden. Kommunikationskanäle werden eingerichtet, damit alle Stakeholder – Interessensvertreter der Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Gewerkschaften, Universitäten etc. – teilhaben und einen Beitrag zur Evaluierung leisten können. Auf Grundlage dieser Evaluierung wird die Überwachungskommission den Entwurf eines aktualisierten NAPs fördern. Dieser Entwurf muss bei Ablauf der dreijährigen Gültigkeit des Planes fertiggestellt sein. Der NAP in **Frankreich** beauftragt die Nationale Menschenrechtsinstitution CNCDH, die Fortschritte bei der Umsetzung zu überwachen und darüber zu berichten.⁴² Dies ist besonders positiv, denn so wird eine wichtige Voraussetzung für eine unabhängige Evaluierung des Umsetzungsfortschritts geschaffen. Positiv beim **schweizerischen** NAP weist zu vermerken, dass dieser klar benennt, welche Regierungsstelle für die Überwachung der Durchsetzung und Umsetzung der in den NAP aufgenommenen spezifischen Politikinstrumente jeweils zuständig ist. Der NAP soll alle vier Jahre überprüft werden, die erste Überarbeitung ist für 2020 geplant. Zur Begleitung der Umsetzung wird eine Gruppe eingesetzt, welche aus Vertreter_innen der Bundesverwaltung, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft besteht.

In **Deutschland** sieht der NAP die Begleitung des Monitoring durch einen ständigen interministeriellen Ausschuss unter Federführung des Auswärtigen Amtes vor. Das federführende und andere betroffene Ressorts werden zur Wahrnehmung ihrer neuen, zusätzlichen Aufgaben mit dem notwendigen Personal und Budget ausgestattet. Die NAP-Steuerungsgruppe aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Gewerkschaften wird (als AG Wirtschaft und Menschenrechte) in das

39 Leigh Davis / McVey, S. 3.

40 Ebd., S. 4.

41 Ebd., S. 3.

42 Leigh Davis / McVey, S. 3.

bestehende Nationale CSR-Forum der Bundesregierung integriert. Die AG wird die Aktivitäten des interministeriellen Ausschusses zur Umsetzung des NAPs begleiten und der Bundesregierung entsprechende Handlungsempfehlungen aussprechen. Der interministerielle Ausschuss wird dem CSR-Forum regelmäßig zum Umsetzungsfortschritt berichten. In Deutschland ist zudem ein aktualisierter Statusbericht zur Überarbeitung des aktuellen NAP vorgesehen. Teil der Evaluierungsarchitektur des deutschen NAP ist überdies das unternehmensbezogene Monitoring (zur Zielvorgabe 2020-500-50 siehe Abschnitt 3.3 dieser Analyse).

4.2 Zeitplan und Messbarkeit des Umsetzungsfortschritts

Sollzustand: Ein NAP sollte einen zeitlichen Rahmen für die Berichterstattung zum Umsetzungsstand enthalten. Evaluierung kann auf verschiedenen Ebenen stattfinden – von den Inputs (Ressourcen) über Outputs (Produkte/ Tätigkeiten), Outcomes (Ergebnisse) und den Grad der Zielerreichung.⁴³ Der Grad der Zielerreichung lässt sich nur beobachten und evaluieren, wenn ein Ziel – also eine angestrebte Veränderung – klar formuliert ist und die zu evaluierenden Maßnahmen in einem plausiblen Wirkungsbezug zum angestrebten Ziel stehen.

Istzustand: Generell fehlt es größtenteils an der Messbarkeit des Umsetzungsfortschritts, denn viele Maßnahmen sind unspezifisch und ohne klare Zuständigkeiten und Zeitplan. Zudem enthalten mehrere NAPs Prüfaufträge ohne direkten Zusammenhang mit beschlossenen Maßnahmen, wie die **schwedische** Basisstudie zum Abgleich der schwedischen Gesetzgebung mit den Anforderungen der UN-Leitprinzipien. Diese stehen nicht unmittelbar mit einer Wirksamkeitskontrolle des Umsetzungsfortschritts in Zusammenhang. Die meisten Staaten planen eine Gesamtevaluierung. Es gibt jedoch auch Einzelaspekte, die einer Wirksamkeitskontrolle zugänglich sind.

Der **italienische** NAP plant für 2018 eine Halbzeitbilanz durch die nationale Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten in Form einer Auswertung der Erfolge und fortbestehender Schutzlücken. Die **Schweiz** plant eine Aktualisierung und Überarbeitung des NAP einmal pro Legislaturperiode und auf Basis einer externen Analyse des Schweizer Kontexts im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte und der Identifizierung allfälliger Lücken bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien. In **Schweden** sollen auf Grundlage der Menschenrechtsklauseln in den Politikinstrumenten der Swedish Export Credits Guarantee Board, der Swedish Export Credit Corporation, Swedfund und anderen relevanten staatlichen Akteuren fortlaufende Überprüfungen durchgeführt werden, um

| Evaluierungsfragen | Evaluierungsebene |
|--|--|
| Haben die geplanten Maßnahmen die Veränderung, die die gesteckten Ziele anstreben, erreicht bzw. dazu beigetragen? | Hochaggregierte Wirkung auf Zielebene |
| Sind geplante Maßnahmen wirkungsvoll umgesetzt worden? | Erreichung von Ergebnissen, die quantitativ oder qualitativ beschrieben sind |
| Sind geplante Maßnahmen effizient umgesetzt worden? | Kosten/Nutzen-Einsatz |
| Sind die geplanten Maßnahmen umgesetzt worden? | Status- bzw. Tätigkeitsbericht |

43 Siehe dazu auch die gängigen Fragen im internationalen Bereich nach Relevanz, Effizienz, Effektivität, Wirkung und Nachhaltigkeit von Maßnahmen: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

festzustellen, ob weitere Verbesserungen in ihrer Menschenrechtsarbeit benötigt werden.

Im **deutschen** NAP sind viele der 69 Maßnahmen allein über einen Status- bzw. Tätigkeitsbericht evaluierbar. Ohne eine weitere Schärfung ist eine Wirksamkeitsmessung nicht möglich. Dies trifft vor allem bei Maßnahmen mit Formulierungen wie „weiter fördern“ oder „weiter einsetzen für“ zu. Eine positiv hervorzuhebende Ausnahme ist die Zielvorgabe, dass bis 2020 mindestens die Hälfte aller Unternehmen in Deutschland mit mehr als

500 Beschäftigten die Elemente zur Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in ihre Unternehmensprozesse integriert haben. Ab 2018 soll hierzu jährlich eine nach wissenschaftlichen Standards durchgeführte Erhebung erfolgen. Dies geschieht auf der Basis einer repräsentativen Stichprobe über die Anzahl der Unternehmen, die die unter Kapitel III des deutschen NAP angeführten Elemente der Sorgfaltspflicht eingeführt haben, sowie einer qualitativen Befragung zur inhaltlichen Tiefe und Herausforderungen bei der Umsetzung dieser Maßnahmen in den Unternehmen.

5 Fazit

5.1 Allgemeine Trends

Schon durch die NAP-Entwicklung an sich wurde mehr Koordination innerhalb der Regierungen bewirkt und mehr oder minder ausgeprägte Konsultationen haben ein Kennenlernen der Perspektiven aller Stakeholder ermöglicht. Auf diese Weise konnten neue Kontakte etabliert, Kooperationen angebahnt und Expertisen genutzt werden.

Die vorliegenden NAPs enthalten einige innovative Praktiken und Maßnahmen, die auch in anderen Länderkontexten nachahmenswert sein könnten. Dazu zählen unter anderem die bilateralen Absichtserklärungen (MoUs) mit anderen Staaten im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte in **Schweden**, der Schwerpunkt auf Politikkohärenz und die Einspannung der Auslandsvertretungen in **Frankreich**, das in **Spanien** geplante umfassende Mapping außergerichtlicher Beschwerdemechanismen oder die Befugnis der **niederländischen** NKS, in besonders gravierenden Fällen sektorweite Untersuchungen durchzuführen. Auch vorbestehende, nicht im NAP-Kontext geborene Instrumente können Gegenstand eines Austauschs und gegenseitigen Lernens sein. Im Bereich der Unterstützungsleistungen für Unternehmen haben beispielsweise die **Niederlande** („Risk Check“), **Dänemark** („CSR-Kompass“) und die **USA** (insbesondere die jährliche Liste von durch Kinderarbeit oder Zwangsarbeit hergestellten Waren und die Child Labor Cocoa Coordinating Group) Werkzeuge entwickelt, mit denen Unternehmen ihre menschenrechtlichen Risiken entlang von Lieferketten leichter identifizieren können. Im Bereich der gesetzlichen Regelung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten werden beispielsweise die Umsetzungserfahrungen in **Frankreich** (Loi de Vigilance) oder im **Vereinigten Königreich** (Modern Slavery Act) wertvolle Orientierung bieten.

Vernachlässigt wurde allerdings die Perspektive betroffener Rechteinhaber_innen. Zudem

mangelte es in den Erstellungsprozessen häufig an Transparenz und Berechenbarkeit. Teilweise waren Verfahren nicht klar und bekannt genug oder es fehlte ein vorhersehbarer zeitlicher Rahmen für die einzelnen Verfahrensstufen.

Während die Inhalte und Schwerpunkte der NAPs naturgemäß stark variieren, lassen sich folgende Befunde festhalten:

- Ein Großteil der Maßnahmen ist sehr unspezifisch.
- Zugang zu effektiver Abhilfe wurde bisher durchweg vernachlässigt.
- Keinem NAP gelingt der „smarte Mix aus Freiwilligkeit und Verbindlichkeit“, es sind jedoch vereinzelt innovative und replizierbare Maßnahmen vorhanden.
- Innerstaatliche und extraterritoriale Sachverhalte und Problemkonstellationen werden nicht gleichgewichtig behandelt.
- In vielen NAPs mangelt es an einer Priorisierung schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen besonders schutzbedürftiger Personengruppen.
- NAPs sehen eine Vielzahl von Unterstützungsangeboten für Unternehmen vor.

Für die Umsetzung sehen alle untersuchten Staaten in unterschiedlicher Ausgestaltung Mechanismen für Monitoring und Berichterstattung vor. Ein gemeinsames Problem aller NAPs ist die erschwerte Überprüfbarkeit der überwiegend sehr vage formulierten Maßnahmen.

In der Landschaft bestehender NAPs ist der **deutsche** NAP trotz gravierender Defizite als einer der besseren zu bewerten. Dies liegt vor allem an der klar formulierten Erwartung an alle

deutschen Unternehmen, eine menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung in den kommenden Jahren in ihren Unternehmensprozessen zu verankern. Auch die Zielmarke für die vorgeschlagene Messung des Fortschritts bis 2020 (bei mindestens 50 Prozent aller Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten) geht über andere NAPs hinaus. Positiv ist auch das Anliegen, relevante Branchen und Sektoren zu identifizieren, in denen weiterführende Multi-Stakeholder-Foren etabliert werden können, um die branchen- und sektorspezifische Umsetzung der UN-Leitprinzipien voranbringen zu können. Bei allen Umsetzungsmaßnahmen ermöglicht die Governancestruktur aus Interministeriellem Ausschuss und der AG Wirtschaft und Menschenrechte eine kontinuierliche Einbindung der Stakeholder.

5.2 Rückschlüsse für Neu- und Weiterentwicklungen von NAPs

Für die Weiterentwicklung bestehender und für neu zu erarbeitende NAPs wird es darauf ankommen, sich an gewissen Mindeststandards und Qualitätskriterien zu orientieren:

- NAPs sollten menschenrechtsbasiert und nicht CSR-zentriert sein. Das Selbstverständnis des Staates als Pflichtenträger und derjenigen, die Risiken und Folgen unternehmerischen Handelns ausgesetzt sind, als Rechteinhaber_innen, muss deutlich werden.
- Prüfaufträge müssen im Vorfeld abgearbeitet werden. Ein NBA hilft Lücken und Handlungsbedarfe zu identifizieren und schafft im Vorfeld Klarheit über die Wirksamkeit des bestehenden staatlichen Instrumentenmixes. Eine ideologisierte Vorfestlegung auf freiwillige oder verbindliche Maßnahmen ist zu vermeiden. Eine strikte Orientierung am effektiven Schutz der Rechteinhaber_innen unter Beachtung des

Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ermöglicht es, beide Ansätze als komplementär zu nutzen.

- Der bestehende rechtliche und politische Rahmen sollte nur in aller Kürze zur Kontextualisierung dargestellt werden, jedoch gleichzeitig den Status quo der Umsetzung der UN-Leitprinzipien im Sinne einer Baseline vermitteln. Der Schwerpunkt eines NAP muss im Bereich des Lückenschlusses liegen. Insbesondere sind Maßnahmen mit klarer Zuständigkeit, Zeitplan und spezifischen mit Indikatoren unterlegten Zielen zu formulieren. Dazu müssen die gesamte Spannweite der UN-Leitprinzipien (alle Säulen, alle Prinzipien, In- und Ausland) abgehandelt und gleichzeitig Prioritäten identifiziert werden, die erkennen lassen, was die schwerwiegendsten Probleme sind und welchen Personengruppen besonderer Schutz zuteilwerden soll.
- Besonders wichtig ist die kontinuierliche Einbindung von Rechteinhaber_innen aus betroffenen Gruppen und Gemeinschaften, da diese über für einen NAP-Prozess besonders relevante Informationen und Erfahrungen verfügen. Dabei ist darauf zu achten, dass fehlende Ressourcen und Kapazitäten, Einschüchterungen oder Angst vor Repressalien eine wirksame Partizipation verhindern können. Diesbezüglich sollten daher besondere Vorkehrungen getroffen werden.⁴⁴

Der **EU** kommt in zweierlei Hinsicht eine besondere Bedeutung bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu: Erstens sollte sie die Zusammenarbeit, den Austausch sowie die Vereinbarung gemeinsamer Ziele von Mitgliedstaaten im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte fördern. Dazu sollte sie den erreichten Fortschritt auf Ebene der Mitgliedstaaten überwachen und diesen die Möglichkeit geben, ihre Anstrengungen zu vergleichen und aus den Erfahrungen der anderen zu lernen. Insbesondere eine Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren

⁴⁴ Das Dänische Institut für Menschen empfiehlt als Vorkehrungen: die Möglichkeit vertraulicher oder anonymer Stellungnahmen, finanzielle Unterstützung für Reisekosten und andere Konsultationskosten; Übersetzung von Materialien und Verfahren in Minderheitensprachen, Schutz vor negativen Auswirkungen der Teilnahmen, Vorkehrungen für lokale oder stakeholder-spezifische Dialogveranstaltungen, wie geschlechtergetrennte Formate, und spezifische Ansprachen von Kindern und anderen Gruppen. Vgl. Danish Institute for Human Rights (2018), S. 17.

und Benchmarks würde eine Wirkungsmessung der beschlossenen Maßnahmen der Mitgliedstaaten ermöglichen. Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte empfiehlt entsprechend, die Offene Methode der Koordinierung (OMK) für den Bereich Wirtschaft und Menschenrechte anzuwenden.⁴⁵ Mitgliedstaaten wären mittels eines solchen Forums für institutionalisierte Zusammenarbeit befähigt, EU-Recht im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte konsistent und kohärent umzusetzen, und erhielten Anreize für verbesserte NAP-Inhalte.

Zweitens muss die EU aber auch eigene Handlungsbedarfe und Instrumente zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien identifizieren:

- Die EU könnte bestehende Rechtsinstrumente im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte nachschärfen, zum Beispiel die CSR-Richtlinie⁴⁶, die Konfliktrohstoffverordnung⁴⁷ oder im Bereich des Beschaffungswesens. Außerdem sollte die EU-weite Einführung unternehmerischer Sorgfaltspflichten geprüft werden.⁴⁸
- Im Bereich von Handelsabkommen mit Drittstaaten, eine ausschließliche EU-Zuständigkeit, sollten Maßnahmen für mehr Politikkohärenz ergriffen werden (mensenrechtliche Folgenabschätzungen, Menschenrechtsklauseln, Erhalt von Politikspielräumen zum Schutz der Menschenrechte in Drittländern).
- Eine weitere EU-weite Priorität sollte ein förderliches Umfeld für

Menschenrechtverteidiger_innen und andere Akteure der Zivilgesellschaft entlang globaler Lieferketten sein. Hierzu sollten konkrete Schritte zur Umsetzung der EU-Leitlinien zu Menschenrechtsverteidiger_innen speziell für den Bereich Wirtschaft und Menschenrechte unternommen werden. Orientierung bietet die diesbezügliche Arbeit der UNWG.⁴⁹

- Im Bereich der finanziellen oder politischen Förderung von Unternehmen, etwa durch die Europäische Investitionsbank, den Europäischen Fond für nachhaltige Entwicklung, Wirtschaftsdiplomatie und Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen und Auslandsinvestitionen, sollten konkrete Maßnahmen ergriffen werden, um die Einhaltung unternehmerischer Sorgfaltspflichten sicherzustellen.
- Im Bereich der Abhilfe muss das EU-Recht Opfern von unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen helfen, ihre Rechte in grenzüberschreitenden Fällen geltend zu machen. Dazu sollten, gestützt etwa auf die Empfehlungen der Agentur für Grundrechte (FRA), Zugangshürden abgebaut werden.⁵⁰

Ein Aktionsplan der EU zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien könnte einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung dieser beiden Dimensionen

- Koordination der mitgliedstaatlichen Anstrengungen einerseits und eigenständige Maßnahmen im Rahmen der EU-Zuständigkeiten andererseits
- leisten.

45 Vgl. EU, Fundamental Rights Agency, 'Improving Access to Remedy in the Area of Business and Human Rights at the EU Level', FRA Opinion 1/2017, S. 66–67: <https://fra.europa.eu/en/opinion/2017/business-human-rights> (abgerufen am 06.11.2019).

46 Vgl. Vorschläge der Alliance for Corporate Transparency: http://www.allianceforcorporatetransparency.org/assets/2018_Research_Report_Alliance_Corporate_Transparency-66d0af6a05f153119e7cffe6df2f11b094affe9aaf4b13ae14db04e395c54a84.pdf (abgerufen am 06.11.2019).

47 Vgl. Vorschläge von Germanwatch: <https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Study%20Governance%20of%20Mineral%20Supply%20Chains%20of%20Electronic%20Devices.pdf> (abgerufen am 06.11.2019).

48 Unternehmen sprechen sich zunehmend für ein europäisches Level Playing Field aus, vgl. <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/interview/companies-will-support-eu-law-on-due-diligence-but-need-assurances-on-liability> (abgerufen am 06.11.2019).

49 Vgl. <https://www.ohchr.org/en/issues/business/pages/hrdefenderscivicspace.aspx>

50 Beim Zugang zu mitgliedstaatlichen Gerichten könnten beispielsweise finanzielle Hürden durch Kollektiv- und Verbandsklagerechte verringert werden. Die Vorschriften zum anwendbaren Recht nach der Rom II-Verordnung könnten reformiert werden, damit nicht nur das Recht des Schadensortes anwendbar ist. Im Bereich der außergerichtlichen Abhilfe könnte die Schaffung einer OECD-Kontaktstelle auf europäischer Ebene geprüft werden.

6 Literatur

Danish Institute for Human Rights (2018): National Action Plans on Business and Human Rights: An Initial Analysis of Plans from 2013–2018, <https://mk0globalnapshvllfq4.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2018/11/nap-analysis-full-report.pdf>

Danish Institute for Human Rights/ ICAR/ UNICEF (2016): Children’s Rights in National Action Plans (NAPs) on Business and Human Rights, <https://mk0globalnapshvllfq4.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2018/01/childrens-rights-in-national-action-plans-naps-on-business-and-human-rights.pdf>

De Felice, D. und Graf, A. (2015): The Potential of National Action Plans to Implement Human Rights Norms: An Early Assessment with respect to the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. In: *Journal of Human Rights Practice* Vol. 7, No. 1, February 2015.

Due Process of Law Foundation/ ICAR (2017): Extractives and National Action Plans (NAPs) on Business and Human Rights, <https://mk0globalnapshvllfq4.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2018/01/extractives-and-national-action-plans-naps-on-business-and-human-rights.pdf>

ICAR, Danish Institute for Human Rights (2017): National Action Plans on Business and Human Rights Toolkit, <https://static1.squarespace.com/static/583f3fca725e25fcd45aa446/t/5a3bd3bf9140b7ab3607ee6d/1513870272126/FINAL+NAPs+Toolkit+Update+2017.pdf>

ICAR (2017): Assessment of existing National Action Plans (NAPS) on Business and Human Rights, <https://static1.squarespace.com/static/583f3fca725e25fcd45aa446/t/599c543ae9bdfd40b5b6f055/1503417406364/NAP+Assessment+Aug+2017+FINAL.pdf>

International Service for Human Rights/ ICAR (2016): Human Rights Defenders in National Action Plans (NAPs) on Business and Human Rights, <https://mk0globalnapshvllfq4.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2018/01/human-rights-defenders-in-national-action-plans-naps-on-business-and-human-rights.pdf>

Leigh Davis, Lori und McVey, Marisa (2018): Securing Sustainable and Accountable Business in Europe – The Role of National Action Plans (NAPs) Briefing Note June 4, 2018

OECD (2017): National action plans on business and human rights to enable policy coherence for responsible business conduct, <https://mneguidelines.oecd.org/NAP-to-enable-policy-coherence-for-RBC.pdf>

UN Working Group on Business and Human Rights (2016): Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf

Anhang: Untersuchte Nationale Aktionspläne

| Land | Veröffentlichung | Laufzeit |
|--------------------------------|------------------|----------------------------------|
| Belgien | Juni 2017 | 2020 |
| Dänemark | März 2014 | unklar |
| Deutschland | Dezember 2016 | 2020 |
| Finnland | September 2014 | 2016 |
| Frankreich | April 2017 | unklar |
| Georgien | März 2018 | 2020 |
| Irland | November 2017 | 2019 |
| Italien | Dezember 2016 | 2021 |
| Litauen | Februar 2015 | 2. NAP war für 2018 angekündigt. |
| Niederlande | Dezember 2013 | unklar |
| Norwegen | Oktober 2015 | unklar |
| Polen | Mai 2017 | 2020 |
| Tschechien | Oktober 2017 | 2022 |
| Schweden | August 2015 | 2017 |
| Schweiz | Dezember 2016 | 2020 |
| Spanien | Juli 2017 | unklar |
| Vereinigtes Königreich I | September 2013 | 2016 |
| Vereinigtes Königreich II | Mai 2016 | unklar |
| Vereinigte Staaten von Amerika | Dezember 2016 | unklar |

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 | Dezember 2019
ISBN 978-3-946499-56-5 (PDF)

LIZENZ



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

SATZ

Da-TeX Gerd Blumenstein, Leipzig

TITELFOTO

© MONUSCO/Sylvain Liechti [CC BY-SA 2.0
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/>]

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de