# stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum

Entwurf des Nationalen Aktionsplanes
Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

## Menschenrechte in der Wirtschaft brauchen eine ambitionierte Umsetzung

21.12.2016

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Internationale und europäische Gewerkschaftspolitik

**Frank Zach**
Referatsleiter

frank.zach@dgb.de

Telefon: 030-24060-531

Mobil: 0175-2924221

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

## Gesamtbewertung

Der vorliegende Entwurf für einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) kann in seiner aktuellen Form ein bescheidener Beitrag für eine verantwortungsvolle Gestaltung einer fairen und nachhaltigen Weltwirtschaft sein. In diesem Sinne würde der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) vorschlagen den Titel zu ändern und von einem Ersten Nationalen Aktionsplan zu sprechen, dem weitere folgen müssen, um die im Entwurf angesprochenen Instrumente zu prüfen und ggf. zu schärfen. Damit wäre ein fortschreitender Prozess zur Weiterentwicklung aufgezeigt, der dem selbst gesteckten Ziel, einen Prozess anzustoßen, der die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP) in der Breite zu verankern, gerecht werden würde.

Dabei wäre die Bundesregierung gut beraten, bei der Fortentwicklung des NAP einen Multi-Stakeholder Ansatz zu wählen und die Expertise der Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Gewerkschaften nicht außen vor zu lassen. Dies sollte auch bei der Formulierung der Politiken gelten und nicht die Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Gewerkschaften nach einer Konsultationsphase abrupt in eine Beobachterrolle geparkt werden, wie bei dem vorliegenden Entwurf geschehen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben den beteiligungsorientierten Prozess zur Erarbeitung des NAP begrüßt und konstruktiv begleitet. Der DGB hat mit den Abteilungen Internationale und europäische Gewerkschaftspolitik; Grundsatzangelegenheiten und Gesellschaftspolitik; Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik; Recht und Experten aus den Gewerkschaften in der Steuerungsgruppe, als Paten und Experten in den 12 Anhörungen und Foren aktiv mitgearbeitet. Mit den anderen Anspruchsgruppen wurde konstruktiv zusammen gearbeitet. Leider fanden viele Erkenntnisse der Workshops keinen ausreichenden Eingang in den Entwurf des NAP. Dies mag einer der Gründe für die inhaltlichen Schwächen des vorliegenden Entwurfes sein.

Damit bleibt der vorliegende Entwurf hinter den Möglichkeiten eines wirtschaftlich erfolgreichen und global verflochtenen Landes zurück. Die Vertreter der Bundesregierung haben nicht nur die Expertise der beteiligten Interessensgruppen außen vor gelassen, sondern auch hilfreiche internationale Entschließungen.

Verantwortlich: Frank Zach, Referatsleiter

So hat die 105. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz der Internationalen Arbeitsorganisation eine Entschließung verabschiedet, nach der Regierungen klar zu verstehen geben sollten, was sie von Unternehmen in Bezug auf eine verantwortungsvolle Geschäftsführung erwarten und erwägen könnten, welche weiteren Maßnahmen, einschließlich Regulierungen, erforderlich sind, wenn diese Erwartungen nicht erfüllt werden. Der vorliegende NAP-Entwurf bietet keine ausreichende Klarheit für alle Unternehmen. Wirkungsvolle Maßnahmen werden ebenfalls nicht ergriffen, obwohl die Erkenntnisse über den mangelnden Respekt vor Menschenrechten in globalen Märkten öffentlich bekannt sind.

Diese Mutlosigkeit zeigt sich besonders in der Umsetzung der zentralen Frage der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen. Die Bundesregierung setzt mit ihrer Erwartungshaltung weiterhin auf eine reine freiwillige Selbstverpflichtung, obwohl sich diese Freiwilligkeit in den vergangenen Jahren in der Breite nicht bewährt hat. Um Menschenrechte in der Wirtschaft zu schützen und zu fördern, wäre ein beherzter gesetzlicher Rahmen für eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht besser gewesen. Eine gute Regelung hätte Unternehmen eine rechtssichere Definition geboten, um damit die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht zu einem unabdingbaren Bestandteil des Risikomanagements zu machen. Dies wäre ebenfalls ein Beitrag zur Schaffung eines „Level-Playing-Field" in Deutschland gewesen. Angesichts der Tatsache, dass lediglich an einen kleinen Teil deutscher Unternehmen eine Erwartung gestellt wird, lässt an einer Breitenwirkung zweifeln. Richtig wäre der Einbezug aller Unternehmen unabhängig ihrer Größe gewesen.

Der Staat als Auftraggeber und Wirtschaftsförderer wird nicht in eine Position gebracht, aus der Anreize und/oder Sanktionen für die umfassende Einhaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten angewandt werden können, um zumindest in der öffentlichen Beschaffung und Förderung einen wichtigen Beitrag zum Menschenrechtsschutz zu leisten.

Im Folgenden wird auf die Kapitel des Entwurfes eingegangen, in denen aus gewerkschaftlicher Sicht Änderungsbedarf besteht und teilweise bereits bekannte Anforderungen wiederholt.

## zu III. Erwartungshaltung der Bundesregierung an die unternehmerische Sorgfalt in der Achtung der Menschenrechte

Der DGB hatte bereits deutlich gemacht, dass die Gewerkschaften eine gesetzliche Festschreibung von menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht als notwendig erachten, um diese Pflichten zum unabdingbaren Bestandteil des Risikomanagements von Unternehmen zu machen. Dabei geht es, um die Risikoanalyse menschenrechtlicher Verstöße und Verletzungen entlang der Wertschöpfungskette eines Unternehmens, im Falle von besonders risikobehafteten Branchen und/oder unternehmerischen Engagement in Risikoregionen ist diese Analyse besonders vertieft durchzuführen. Werden Risiken identifiziert, geht es weiter um die Risikovermeidung, bzw. um die Risikovorbeugung. Wie auch in anderen Bereichen des Risikomanagements ist die Verfolgung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht ein fortlaufender Prozess. Wesentlich für die eigene Absicherung ist die Risikokommunikation, bzw. Berichterstattung über die Ergebnisse des menschenrechtlichen Risikomanagements.

Die Erwartungshaltung der Bundesregierung bleibt hier weit hinter diesen Anforderungen und auch weit hinter den Möglichkeiten und Chancen, die in einer gesetzlichen Regelung liegen würden.

Der vorliegende Entwurf beschreibt durchaus zutreffend die notwendigen Bestandteile einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht für Unternehmen. Jedoch folgen daraus keine Konsequenzen. Vielmehr ist die Bundesregierung offensichtlich nicht bereit die Einhaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht und die dafür notwendigen Regelungen gesetzlich klar zu beschreiben und ihre Einhaltung zu überwachen. Stattdessen setzt sie auf die Formulierung einer Erwartungshaltung, deren Einhaltung ab 2018 überprüft wird. Damit ist die vorliegende Formulierung die schwächste der möglichen Konzepte, die im Rahmen von Anhörungen und Gesprächen in der Debatte waren. Sie stellt in ihrem unklaren und gänzlich sanktionsfreien Charakter, noch nicht einmal eine robuste Freiwilligkeit dar.

Leider fanden die Erkenntnisse der Expertenanhörung wohl keinen Eingang in die Ressortberatungen. Demnach zeigen die Erfahrungen mit freiwilligen Selbstverpflichtungen, dass ihre Wirksamkeit nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen erreicht wird. So müssen sich klare Kostenvorteile ergeben, die Zahl der Unternehmen überschaubar und homogen sein, die Ziele eindeutig benannt werden, kontrolliert und kommuniziert werden. Wesentliche Voraussetzung ist schlussendlich eine staatliche Konsequenz eines Scheiterns der Selbstverpflichtung.

Um der Wirtschaft Zeit zu verschaffen, kann natürlich der Irrweg einer freiwilligen Lösung begangen werden, dann sollte jedoch ein fertiger Gesetzentwurf vorliegen, der bei Nichterfüllung direkt in die Bundestagsberatungen geht. Die Bundesregierung wäre daher gut beraten, zumindest die prozessualen Bedingungen einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht klar zu formulieren, am besten in Form eines Gesetzes.

Der gewählte Zeitplan der Überprüfung im Jahr 2018 und der Prüfung von Konsequenzen bis 2020 ist zudem eine Fristsetzung, die zur Untätigkeit einlädt. Eine Umsetzung der Erwartungen der Bundesregierung sollte für Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten innerhalb von zwei Jahren kein Problem darstellen.

Daher sollte schon im Jahr 2018 geprüft werden, ob mehr als 50 Prozent der Unternehmen der Erwartungshaltung der Bundesregierung genügen. Wird diese Quote nicht erreicht, sollte umgehend mit einer Gesetzesinitiative begonnen werden. Da das Jahr 2020 bereits das Vorwahljahr ist, bestünde die Gefahr, dass dieses Thema auf eine weitere Legislaturperiode geschoben wird.

Die konkrete Maßnahme einer Erarbeitung eines branchenübergreifenden CSR-Konsenses zur Unternehmensverantwortung in Wertschöpfungs- und Lieferketten ist kein Ersatz für bindende Regelungen. Aus Sicht der Gewerkschaften wird der CSR-Konsens in Wertschöpfungs- und Lieferketten in mehrfacher Hinsicht in seiner Bedeutung überhöht. Zum einen gibt es das Dokument noch gar nicht, sondern nur ein Anforderungspapier. Die weiteren Arbeiten wurden ausgesetzt, solange der Nationale Aktionsplan nicht vorliegt. Ob ein finales Konsenspapier veröffentlicht werden kann, ist angesichts der unterschiedlichen Positionen nicht sicher. Nach Stand der bisherigen Debatte soll das Konsenspapier insbesondere „Orientierung geben", bzw. „Haltung aufzeigen". Es war nie angedacht, das Papier zu einem Standard zu machen, dem man beitreten kann. Wenn das gewollt ist, müsste noch einmal grundsätzlich über das Anforderungspapier nachgedacht werden.

Die Zielmarke 50 % aller in Deutschland ansässiger Unternehmen mit über 500 Beschäftigten, die der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht bis 2020 nachkommen ist zu gering. Mindestens 60 % wäre ein Ausdruck des Willens der Wirtschaft, der Sorgfaltspflicht zu genügen.

Die Prüfung gesetzlicher Maßnahmen ist wie oben bereits ausgeführt nicht ausreichend.

In der genannten Maßnahme kommt deutlich zum Ausdruck, dass die Bundesregierung trotz der vielen guten Argumente für eine gesetzliche Definition von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten, klare und sanktionsbewährte Regelungen fälschlicherweise als Bedrohung und Belastung für Unternehmen zu sehen. So soll der Nationale Normenkontrollrat den Aufwand für Unternehmen prüfen. Dies lehnt der DGB ausdrücklich ab. Der DGB sieht sich vielmehr in seiner Befürchtung bestätigt, die er bereits in einer Stellungnahme zum Bürokratieentlastungsgesetz äußerte, dass die klar interessengeleitete Debatten über eine überbordende Staatlichkeit und Regulierung zu einer allgemeinen Diffamierung des Begriffs Bürokratie oder die Reduzierung von Bürokratie auf dadurch entstehende Kosten führt, und wichtige politische Entscheidungen und gesetzliche Regulierungen als prinzipiell unsinnig und unnötig abgetan werden. Die bisherigen Erfahrungen mit den Prüfungen des Normenkontrollrates lassen nicht erwarten, dass neben den möglichen Belastungen auch die Entlastungen für alle am globalen Wirtschafts- und Erwerbsleben Beteiligten ausreichend mit einbezogen werden. Aber gerade dazu hat sich die Bundesregierung gegenüber der UN verpflichtet. Mit der Verabschiedung der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, hat sich Deutschland verpflichtet, bei der nationalen Umsetzung der Agenda 2030 die Wirkungen auf drei Handlungsebenen zu beachten: 1) Wirkungen auf nationaler Ebene, 2) Wirkungen der nationalen Maßnahmen auf andere Länder und globale Gemeinschaftsgüter und 3) hinsichtlich der Unterstützung anderer Länder bei der Umsetzung.

Zudem ist es fraglich, ob die Umsetzung von Leitsätzen, die sich auf völkerrechtliche Verträge, wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem UN Sozialpakt, wie auch der Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation beziehen, überhaupt einer Prüfung durch den Normenkontrollrat bedürfen, da ausdrücklich hier die von der Wirtschaft gerne ins Feld geführte „One in – One out“ Regelung nicht greifen dürfte.

# zu IV. Handlungsfelder

## Bi- und multilaterale Wirtschaftsbeziehungen

Die Einleitung zu diesem Themenbereich offenbart das fehlende Verständnis für eine umfassende nachhaltige und kohärente Politikgestaltung. Herausgehoben wird die Bedeutung des Abbaus von Handelshemmnissen. Die Verankerung von Umwelt- und Sozialstandards und Menschenrechten wird aber im Wesentlichen als entwicklungspolitische Maßnahme dargestellt, nicht als Kernbestandteil einer Handelspolitik, die für einen sozialen, umweltgerechten, und die Menschenrechte achtenden und fördernden Welthandel sorgen soll.

Im Wesentlichen wird der Status Quo der EU- Handelspolitik gelobt – die neue Handelsstrategie der EU-Kommission beispielsweise. Auch die bestehende Praxis bei Nachhaltigkeitskapiteln wird offensichtlich weitgehend für ausreichend gehalten. Dabei wird noch nicht einmal die von Handelsabkommen zu Handelsabkommen durchaus heterogen ausfallende Praxis reflektiert. Mögliche Verbesserungen oder auch nur „Best Practice“- Beispiele werden nicht diskutiert. Verbesserungsbedarf erkennt die Bundesregierung im Gegensatz zu den meisten zivilgesellschaftlichen Akteuren offenbar grundsätzlich kaum. Die Stellen, an denen die Bundesregierung weitere Maßnahmen anspricht, bleiben sehr allgemein. Konkrete Vorhaben nennt die Bundesregierung nicht. Leider sind diesbezüglich auch kaum Erkenntnisse des Workshops in die Maßnahmen eingeflossen.

So wird beispielsweise recht allgemein die Weiterentwicklung menschenrechtlicher Folgeabschätzungen unterstützt, ohne dabei aber Schwachpunkte und konkrete Verbesserungsoptionen zu benennen.

Ebenso werden bei der geplanten Stärkung des Instruments APS+ keine konkreten Empfehlungen genannt.

Die grundsätzlichen Probleme von bisherigen Freihandelsabkommen werden überhaupt nicht angesprochen. Damit fehlt für eine Notwendige Stärkung der Menschen in Freihandelsabkommen eine offene Problemanalyse. Es ist daher folgerichtig aber bedauerlich, dass auf die Diskussion zusätzlicher Maßnahmen und Instrumente, wie der Stärkung und Weiterentwicklung von Menschenrechtsklauseln und die Frage der Sanktionierbarkeit von Nachhaltigkeitskapiteln, seitens der Bundesregierung gänzlich verzichtet wird.

Daher beinhaltet dieses Kapitel, aus Sicht der Gewerkschaften keinen nachhaltigen Beitrag zur Förderung und Schutz von Menschenrechten.

## Öffentliches Beschaffungswesen

In diesem Kapitel hätte die Möglichkeit bestanden, die unter III. formulierte Erwartungshaltung der Bundesregierung deutlicher zu zeigen. Firmen die sich freiwillig verbindlich verpflichten ihrer Sorgfaltspflicht gegenüber von Menschenrechten nachzukommen, könnten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bevorzugt werden.

Auch hier bleibt die Bundesregierung weit hinter ihren Möglichkeiten zurück. Zwar wird betont, dass Deutschland seine Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte, die sich aus völkerrechtlichen Verträgen ergeben, vollumfänglich in deutsches Recht umgesetzt hat. Unberücksichtigt bleibt, dass im Rahmen der jüngsten Vergaberechtsmodernisierung keine explizite Erwähnung der ILO-Kernarbeitsnormen vorgenommen wurde. Aus Gründen der Rechtsklarheit wäre ihre Erwähnung als verpflichtendes soziales Kriterium wichtig und zwar ungeachtet der Tatsache, dass die ILO-Kernarbeitsnormen durch die in Deutschland erfolgte Ratifizierung automatisch Anwendung finden.

Eine konkrete Maßnahme wäre aus Sicht der Gewerkschaften die Ratifizierung des IAO-Übereinkommens Nr. 94 über die Arbeitsklauseln in den von Behörden abgeschlossenen Verträgen gewesen. Danach hat die öffentliche Hand bei der öffentlichen Vergabe vom bietenden Unternehmen die Einhaltung von Sozialstandards (orientiert an repräsentativen Tarifverträgen und staatlichen Regelungen) zu verlangen.

Die aufgeführten Maßnahmen, wie die „Allianz für nachhaltige Beschaffung", die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung beim Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Inneren (KNB), die ersten Branchenvereinbarung in Form der „Erklärung zur sozialen Nachhaltigkeit für IT, die Informationsplattform „Kompass Nachhaltigkeit" und das kommunale Netzwerk für faire Beschaffung sind zwar sinnvoll, jedoch sind diese lange nicht ausreichend, um die öffentliche Vergabe an eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht zu koppeln.

Die Erläuterung der jüngsten Vergaberechtsreform erfolgt nur sehr kurz und ohne Bezugnahme auf die aus menschenrechtlicher und sozialer Perspektive nachbesserungsbedürftigen Punkte. So fanden die im NAP-Workshop zur Öffentlichen Auftragsvergabe diskutierten, berechtigten Kritikpunkte des DGB und der NGO's am Vergaberechtsmodernisierungsgesetz keinen Eingang in den Text. Das Gesetz reicht für eine faire öffentliche Auftragsvergabe nicht aus, die auch soziale Aspekte und Menschenrechte berücksichtigt.

Bei den sozialen Kriterien in der gesamten Lieferkette und bei der Subunternehmervergabe hat die Bundesregierung die Handlungsspielräume der EU-Vergabe-Richtlinie nicht voll ausgeschöpft. Dafür müsste das Vergaberechtsmodernisierungsgesetz um folgende Punkte nachgebessert werden:

- ausdrücklich zwingende Regelungen zu den sozialen Kriterien in der öffentlichen Vergabe bei den Grundsätzen der Vergabe, explizite Erwähnung der ILO-Kernarbeitsnormen;
- Verstöße gegen das Umwelt-, Arbeits- und Sozialrecht und Verstöße gegen die Pflicht zur Abführung der Beiträge an tarifvertragliche Sozialkassen müssen zwingende Ausschlussgründe werden;
- zwingende Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der Ermittlung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses beim Zuschlag;
- Regelung im Gesetz zur zwingenden Ablehnung eines ungewöhnlich niedrigen Angebotes wegen Verstoß gegen Vorgaben aus Art. 18 Abs. 2 der RL beim Zuschlag.
- Unklare Ermächtigungsklausel für die Länder spezifizieren: Bezugnahme nur auf Auftragsausführung, was ist mit Landesregelungen zu Zuschlagskriterien?;
- Verpflichtung zur Personalüberleitung bei öffentlichen Vergaben im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) auf der Straße;
- Regelungen zur Subunternehmervergabe und ausreichende Regelungen zu Kontrollen und Sanktionen im Gesetz selbst.

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung prüfen will, inwiefern in einer zukünftigen Überarbeitung verbindliche Mindestanforderungen im Bereich Menschenrechte im Vergaberecht festgeschrieben werden können, die von teilnehmenden Unternehmen eine Dokumentation der Sorgfaltspflichten einfordert. Jedoch ist dies, wie schon unter Kapitel III, sehr vage und wenig konkret. Mindestens müsste deutlich werden, dass die Dokumentation der Sorgfaltspflicht der teilnehmenden Unternehmen im Stadium der Antragstellung zu erfolgen hat.

## Staatliche Förderung

Ähnlich der öffentlichen Vergabe hätte in der staatlichen Förderung von Exporten sowie Investitionen und Projekten im Ausland wichtige Anreize gegeben werden können und an die Einhaltung von Menschenrechten gekoppelt werden müssen. Dabei muss die umfassende menschenrechtliche Sorgfaltspflicht detailliert in den Projektanträge dargelegt werden und ihre Einhaltung strikt überprüft werden. Daher müssen die Prüf- und Vergabekriterien von staatlichen Fördermaßnahmen dahingehend formuliert werden, dass die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht mit der dazugehörigen Risikoanalyse und Strategien zur Risikovermeidung gewährleistet wird.

## Unternehmen im öffentlichen Eigentum

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht für Unternehmen im öffentlichen Eigentum verbindlich geregelt werden sollen. Unverständlich ist jedoch, warum dies nur für Unternehmen im Eigentum des Bundes gelten soll und nicht für Unternehmen in Kommunal- und Länderbesitz.

Als Signal an die Wirtschaft wäre zudem eine gesetzliche Regelung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht für Unternehmen im öffentlichen Eigentum der bessere Weg, als die Überarbeitung des Public Corporate Governance Kodex.

## Herausforderungen in der Unternehmenspraxis

### Menschenrechtsschutz in globalen Lieferketten

Das 11. UN-Leitprinzip verfolgt primär das Ziel Menschenrechtsbeeinträchtigungen gegenüber anderen zu vermeiden. Damit sind vor allem Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer innerhalb der globalen Wertschöpfungsketten gemeint, sowie Menschen, die von den Auswirkungen der wirtschaftlichen Tätigkeit direkt oder indirekt tangiert sind (Anwohnende, Grundbesitzende u.a.). Diese Menschen haben Ansprüche, dass ihre Rechte eingehalten werden. Erst sekundär haben Verbraucherinnen und Verbraucher, Zivilgesellschaft und Gewerkschaften Ansprüche an die Qualität von Produkten. Wobei der Begriff Qualität zu viel Raum für Interpretationen bietet. Anders gesagt, wäre ein Fokus aus mögliche Opfer von Menschenrechten hilfreicher, als der Blick auf potenzielle Reputationsschäden von Unternehmen. Dieser Blick hätte dem gesamten Dokument gut getan und hätte zu anderen Maßnahmen geführt.

So ist es denkbar, die Maßstäbe der Geschäftsherrenhaftung, die in § 130 OWiG geregelt ist, auf die Verantwortung der Manager der transnational agierenden Unternehmen zu übertragen und die Unternehmen zu verpflichten ein Compliance- System einzufügen, welches geeignet ist Verstöße gegen Menschenrechte und Schutzgesetzen zu unterbinden. Die Organisationspflicht und damit einhergehend die Compliance-Pflicht muss dogmatisch verankert werden. Die Verantwortung für die Compliance-Organisation muss zur Gesamtverantwortung des Vorstandes gehören.

Zur effektiven prozessualen Durchsetzung ist die Einführung eines Unternehmensstrafrechts erforderlich.

Außerordentlich bedauerlich ist, dass wichtige Erkenntnisse des Workshops zum Thema „Qualitätssicherung bei nicht-staatlichen Verfahren“ keinen Eingang in dieses Kapitel gefunden haben. So finden die „Global Framework Agreements“ keine Erwähnung, obwohl gerade hier multinational agierende Unternehmen gemeinsam mit globalen Gewerkschaftsföderationen bindende Regeln und Implementierungs- und Beschwerdeinstrumente entwickelt haben, die entlang von Lieferketten anständige Arbeitsbedingungen anstreben. Hier hätte die Bundesregierung werbend und unterstützend tätig werden können.

Bei der Identifikation von Risikobranchen und -regionen sollte nicht nur mit Wirtschaftsverbänden zusammen gearbeitet werden, sondern auch mit Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen. Da die Bundesregierung eine Erwartungshaltung formuliert hat, kann ihr in diesem Zusammenhang nicht nur die Moderatorenrolle zufallen.

### Transparenz und Kommunikation über menschenrechtliche Auswirkungen von Unternehmen

Die Umsetzung der sog. CSR-Richtlinie wird ebenfalls überbetont. Der Regierungsentwurf er sieht eine eng am Richtlinientext ausgerichtete Umsetzung vor. Wie die Hans-Böckler-Stiftung herausgearbeitet hat, werden von den neuen Transparenzpflichten lediglich rund 540 „große Unternehmen“ in Deutschland erfasst. Der enge Anwendungsbereich zielt vorwiegend auf kapitalmarktorientierte Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmern ab. Große nichtbörsennotierte Unternehmen bleiben so außen vor.

Entgegen des gewerkschaftlichen Rates hat die Bundesregierung ebenfalls versäumt, die Expertise der Betriebsräte bereits in die Erarbeitung des nicht-finanziellen Berichtes einzubinden. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich daran in den parlamentarischen Beratungen noch etwas verändert. Auch hier ist nicht zu erkennen, wie eine derart unambitionierte Umsetzung den NAP-Prozess weiterbringt.

Positiv ist die Erwähnung des CSR-Preises, dessen in diesem Jahr veränderte Methodik in der Tat wichtige gewerkschaftliche Indikatoren (Existenz eines Betriebsrates, Tarifbindung, Werkverträge etc.) aufgreift. Dieser Preis kann in der Tat als „Lernpreis" fungieren.

## Zugang zu Abhilfe und Wiedergutmachung gewährleisten

**Zugang zu Recht und Gerichten für Betroffene**

Auch wenn die geplante mehrsprachige Informationsbroschüre über den Zugang zu Recht und Gerichten in Deutschland eine positive und hilfreiche Maßnahme für Betroffene ist, fehlt dennoch die generelle Anerkennung, dass es prozessuale Zugangshindernisse im deutschen Recht gibt und dass Handlungsbedarf besteht.

Zunächst ist die Schaffung einer Durchgriffshaftung wie sie im „Common Law" besteht, im deutschen Deliktrechts anzudenken.

Um eine Durchsetzung der Ansprüche nach deutschen Recht zu garantieren, ist darüber hinaus eine Ausweitung der Sonderanknüpfung nach Art. 7 Rom II-VO auf Menschenrechtsverletzungen erforderlich und eine Ausgestaltung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten als Eingriffsnormen im Sinne des Art. 16 Rom II-VO.

Zudem bedarf es einer Beweislastumkehr, so dass bei Vorliegen von bestimmten Rechtsgutverletzungen die Ursächlichkeit vermutet wird und es dem (beklagten) Unternehmen obliegt sich durch die Widerlegung der Vermutung zu exkulpieren.

Die Entschädigungsbeträge sollen für Geschädigte und Hinterbliebene erhöht werden damit von der Höhe der Geldentschädigung ein starker Hemmungseffekt ausgeht. Dies hätte zudem den Vorteil, dass die gegenstandswertabhängige Anwaltsvergütung steigen würde, so dass die Verfahren für die Anwälte wirtschaftlich tragfähiger sind. Außerdem muss die Prozesskostenbeihilfe auf die notwendigen Vorbereitungskosten und auf diejenigen Kosten, die die gerichtliche Durchsetzung der Ansprüche erst ermöglichen, ausgeweitet werden.

Wir fordern die Einführung der Möglichkeit von Kollektivklagen, weil in bestimmten Fällen der Menschenrechtsverletzungen nicht nur ein Geschädigter vorhanden ist, der seine Rechte durchsetzen möchte, sondern in Fällen wie z.B. KiK viele Mitarbeiter der Fabrik Rechtsgutverletzungen erlitten haben. Die prozessuale Durchsetzung durch das Institut der Prozessstandschaft stellt eine viel zu große logistische Herausforderung dar.

Die geplante Einführung einer Hinterbliebenenentschädigung sollte mehr umfassen als eine symbolische geldliche Geste für das erlittene seelische Leid der Hinterbliebenen.

Der Tod eines Ernährers verursacht neben dem seelischen Leid zumeist auch oft den völligen oder teilweisen Verlust der wirtschaftlichen Existenz für die Hinterbliebenen, dies wird durch das Fehlen von sozialen Hilfen umso prekärer. Daher sollte auch der wirtschaftliche Verlust vom Verursacher übernommen werden.

**Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze**

Die Stärkung der Nationalen Kontaktstellen (NKS) wird von den Gewerkschaften grundsätzlich begrüßt. Das sie zukünftig in einer eigenen Organisationseinheit fungieren kann, werten wir als Schritt in die richtige Richtung. Dennoch wäre eine interministerielle Verortung für die Arbeit der NKS und ihrer Akzeptanz dienlicher gewesen.

Der Text schafft keine Klarheit über die Kompetenzen der einzelnen Beteiligten innerhalb der NKS. Hier sollte klar formuliert werden, dass die NKS ein Aufsichtsgremium bekommt, das neben den beteiligten Ressorts, mit den Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen besetzt ist. Dieses Gremium sollte in die Annahme und Ablehnung von Fällen mit eingebunden sein.

Die personelle Verstärkung wird begrüßt. Dabei erwarten die Gewerkschaften, dass diese Ressourcen nicht nur für zusätzliche Öffentlichkeitsarbeit und die Bearbeitung für Beschwerden für Projekte der Außenwirtschaftsförderung gebunden werden, sondern die NKS als Ganzes gestärkt wird.

## zu VI. Monitoring

Auch wenn eine Integration der NAP-Steuerungsgruppe in das bestehende CSR-Forum der Bundesregierung inhaltlich naheliegend ist, sollte neben Handlungsempfehlungen des CSR-Forums als Ganzes auch die Möglichkeit bestehen, dass die einzelnen Anspruchsgruppen ihre jeweiligen Positionen in den Interministeriellen Ausschuss einbringen können.

Wie bereits zu Kapitel III. angemerkt, wird eine Überprüfung nach zwei Jahren begrüßt. Allerdings ist der Zeitplan für die Überprüfung des Kapitel III zu lange ausgelegt. Hier sollte bereits nach zwei Jahren der Grad der Umsetzung geprüft werden und direkt über gesetzgeberische Maßnahmen entschieden werden.

Unverständlich ist, warum angesichts einer so überschaubaren Anzahl von Unternehmen eine Erhebung auf der Basis einer repräsentativen Stichprobe über die Einhaltung der Erwartungen der Bundesregierung von Nöten ist. Es dürfte kein Problem sein bei circa 5.000 bis 6.000 Unternehmen direkt nachzufragen und zu Schlussfolgerungen zu gelangen.