



Zwei Jahre Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte – eine magere Halbzeitbilanz

20.12.2018





Am 21.12.2016 hat die Bundesregierung nach einem zweijährigen Prozess den Nationalen Aktionsplan Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) verabschiedet. Das Forum Menschenrechte, VENRO, der DGB sowie das CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung haben sich intensiv in die Entstehung und die Umsetzung des NAP eingebracht. Die Zwischenbilanz dessen, was mit dem NAP bisher an konkreten Verbesserungen erreicht wurde, fällt jedoch ernüchternd aus.

Ein Interministerieller Ausschuss (IMA) unter Federführung des Auswärtigen Amtes ist für die Umsetzung des NAP zuständig. Die AG Wirtschaft und Menschenrechte des CSR-Forums begleitet die Umsetzung, wird vom IMA informiert und unterbreitet ihm Vorschläge. Der AG Wirtschaft und Menschenrechte gehören u. a. das Forum Menschenrechte, VENRO und der DGB an. Diese umfangreiche Beteiligung der Ministerien und der Stakeholder begrüßen wir.

Im Folgenden gehen wir auf einige zentrale Elemente des NAP ein und bewerten die bisherige Umsetzung. Wir orientieren uns dabei an den drei Säulen der UN-Leitprinzipien, die auch dem NAP zugrunde liegen: der Schutzpflicht des Staates; der Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu achten; sowie dem Zugang zu Abhilfe.

I. Die staatliche Schutzpflicht

Öffentliche Vergabe

In Bezug auf die öffentliche Beschaffung hat es die Bundesregierung bei der - parallel zur NAP-Entwicklung - stattfindenden Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinie vermieden, menschenrechtliche Mindestkriterien für die öffentliche Vergabe verbindlich zu machen. Sie versprach aber im NAP einen Stufenplan, um dieses Ziel zu erreichen. Das CorA-Netzwerk unterbreitete detaillierte Anforderungen an eine sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung¹: So sollte die Bundesregierung konkrete Zielvorgaben für die Auftragsvergabe in menschenrechtlich kritischen Produktgruppen beschließen und über deren Erreichung jährlich berichten. Unternehmen sollten zu einer besseren Nachweisführung über die Einhaltung menschenrechtlicher Kriterien verpflichtet werden. Verstöße gegen menschen- oder arbeitsrechtliche Verpflichtungen in globalen Lieferketten sollten in das deutsche Wettbewerbsregister aufgenommen werden, so dass Verstöße auch zum Ausschluss von der öffentlichen Vergabe führen können. Der DGB hat bereits im Entstehungsprozess des NAP die Ratifizierung des

IAO-Übereinkommens Nr. 94 über die Arbeitsklauseln in den von Behörden abgeschlossenen Verträgen gefordert. Danach müsste die öffentliche Hand bei der öffentlichen Vergabe vom bietenden Unternehmen die Einhaltung von Sozialstandards (orientiert an repräsentativen Tarifverträgen und staatlichen Regelungen) verlangen. Aufgegriffen hat die Bundesregierung bisher keinen dieser Vorschläge. Für 2019 plant sie im Rahmen des „Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit“, Zielsetzungen für weitere Produktgruppen aufzunehmen. Mit der Entwicklung des angekündigten Stufenplans hat sie zwei Jahre nach Verabschiedung des NAP nicht einmal begonnen. Wirtschaftsministerium und Auswärtiges Amt haben lediglich angekündigt, zu diesem Thema eine interne Sitzung anzuberaumen – das Ergebnis ist noch offen.

Außenwirtschaftsförderung

Die Achtung der Menschenrechte bei der Vergabe von Exportkreditversicherungen (Hermesbürgschaften) stand mehrfach auf der Tagesordnung von IMA und AG Wirtschaft und

¹https://www.coranetz.de/wp-content/uploads/2018/03/CorA_Anforderungen-Beschaffung-NAP_2018-03.pdf



Menschenrechte. Von zivilgesellschaftlicher Seite wurden konkrete Vorschläge zur Umsetzung der NAP-Maßnahmen bei der Außenwirtschaftsförderung² eingebracht. Das Wirtschaftsministerium weigert sich jedoch weiterhin, die überfällige Ausrichtung der staatlichen Garantien an den Menschenrechten glaubhaft vorzunehmen. Zwar haben Menschenrechtaspekte nun - wie vorab zugesichert - größere Sichtbarkeit auf der Website und in den Projektfragebögen; dies hatten die Exportkreditversicherungen auf OECD-Ebene jedoch schon vor Verabschiedung des NAP vereinbart. Auch die Aufwertung der Nationalen Kontaktstelle (NKS, siehe Abschnitt III) als zentrale Beschwerde-Instanz, die im NAP angekündigt worden war, hat wenig Effekt, da bereits zuvor Hermesbürgschaften betreffende Beschwerden bei der NKS eingereicht werden konnten. Die große Intransparenz über bewilligte Bürgschaften, über die daran geknüpften Auflagen sowie über Monitoringberichte wurde aber aufrechterhalten. Inwieweit die eigentlichen Prüfverfahren verbessert wurden, lässt sich von außen nicht nachvollziehen, da das Wirtschaftsministerium die angeblich verbesserten Prüfkriterien immer noch nicht veröffentlicht hat.

Die Praxis bleibt derweilen problematisch: So bewilligte die Bundesregierung im Mai 2017 eine Hermesbürgschaft für die Beteiligung eines deutschen Exporteurs an einem Gasprojekt auf der Yamal-Halbinsel im Norden Russlands, obwohl dieses die nomadische Lebensweise und die Lebensgrundlagen der dortigen indigenen Rentierzüchter*innen zu zerstören droht. Dass dieses Projekt für förderungswürdig befunden wurde, zeigt die mangelnde Bereitschaft der Bundesregierung, die UN-Leitprinzipien ernsthaft auf die Außenwirtschaftsförderung anzuwenden. Zudem vernachlässigt die Bundesregierung bei ihrer Entscheidung die politischen und bürgerlichen Rechte in der jeweiligen Region.

Zugleich versäumt sie es nach wie vor, die Außenwirtschaftsförderung als Hebel anzusetzen, um die Achtung der Menschenrechte insgesamt voranzubringen: Statt Garantien nur noch an

Unternehmen zu vergeben, die menschenrechtliche Sorgfaltsverfahren unternehmensweit etabliert haben, prüft die Bundesregierung Menschenrechte weiterhin nur projektbezogen.

Handels- und Investitionsschutzabkommen

Um die menschenrechtliche Kohärenz von Handels- und Investitionsabkommen zu sichern, hatte die Bundesregierung im NAP angekündigt, innerhalb der EU für eine Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen einzutreten: „Insbesondere sollen umfassende Folgenabschätzungen vor Verhandlungsbeginn durchgeführt werden, um so zu garantieren, dass die Ergebnisse der Prüfung in Verhandlungen einfließen können.“ In der AG Wirtschaft und Menschenrechte stellte das BMWi diese Formulierung jedoch als ein Missverständnis dar. Die Folgenabschätzungen sollten nicht vor Verhandlungsbeginn, sondern während der Verhandlungen durchgeführt werden. Statt der versprochenen Reform hält die Bundesregierung demnach an dem Status Quo fest, so dass die Ergebnisse der Folgenabschätzung erst kurz vor Unterzeichnung bekannt werden und folgenlos bleiben. In seinen Abschließenden Beobachtungen hat der UN-Sozialausschuss die Bundesregierung im Oktober 2018 explizit aufgefordert, ihre Reformankündigung aus dem NAP zu den Folgenabschätzungen umzusetzen.

Darüber hinaus wollte die Bundesregierung laut NAP innerhalb der EU für „ambitionierte Nachhaltigkeitskapitel“ in Handelsabkommen eintreten. Noch deutlicher forderte sie im Koalitionsvertrag „verbindliche soziale, menschenrechtliche und ökologische Standards in EU-Handels-, Investitions- und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“. Dennoch versäumte sie es, sich frühzeitig in eine 2017/18 durchgeführte Konsultation der EU-Kommission zur Verbesserung der bisherigen Nachhaltigkeitskapitel einzubringen und sprach sich erst nachträglich für mehr Verbindlichkeit der Nachhaltigkeitskapitel aus. Die EU-Kommission hielt jedoch an ihren unverbindlichen 15 „konkreten und praktikablen Aktionen“ vom Februar 2018 fest. Ausnahmeklauseln

² https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2018/11/2017-05-24_NAP-Umsetzung-AWF_Vorschl%C3%A4ge-NGOs_k.pdf



zum Schutz der Menschenrechte, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen, Beschwerdeverfahren für Betroffene und Sanktionsmöglichkeiten, wie von den NRO³ vorgeschlagen wurde, gehören nicht dazu.

II. Die Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu achten

Monitoring

Der Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte beschreibt die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen gemäß den UN-Leitprinzipien. Er formuliert die klare Erwartung, dass alle Unternehmen entsprechende Prozesse einführen und auch in ihren Auslandsgeschäften auf die Einhaltung der Menschenrechte achten. Bis 2020 sollen mindestens die Hälfte aller Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter*innen die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in ihre Unternehmensprozesse integriert haben. Dies soll ab 2018 stichprobenhaft überprüft werden. Bei Verfehlung der Zielmarke sollen weitere Schritte, einschließlich gesetzlicher Vorgaben, geprüft bzw. laut Koalitionsvertrag eingeführt werden. Unterstützung erhalten Unternehmen durch einen Helpdesk, den das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eingerichtet hat.

Im Mittelpunkt der bisherigen NAP-Umsetzung stand daher das **Monitoring**, inwieweit die großen Unternehmen bis 2020 die Erwartungen der Bundesregierung erfüllen. Ein Konsortium aus *Ernst & Young (EY)*, *Systain Consulting*, *adelphi* und *focusright* erhielt von der Bundesregierung im Frühsommer 2018 den Auftrag, eine Methode zu entwickeln und die Erhebung durchzuführen. Das Konsortium hat Ende August 2018 die vierte und finale Fassung des sogenannten *Inception Reports* vorgelegt, in dem die Methodik für das Monitoring beschrieben wird. Auf die laufende explorative Phase folgen von März bis September

2019 und von Januar bis April 2020 die repräsentativen Erhebungsphasen, bei denen die zuvor entwickelten Bewertungskriterien auf repräsentative Stichproben von 375 - 400 Unternehmen angewandt werden sollen. Entscheidend für eine Gesetzesinitiative ist laut NAP allein das Ergebnis der Erhebung von 2020.

Der DGB, das CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung, das Forum Menschenrechte und VENRO befürchten, dass das Monitoring auf Grundlage der Methodik des Konsortiums und der Intransparenz des Prozesses keine ausreichende und belastbare Grundlage zur Beurteilung der menschenrechtlichen Sorgfalt deutscher Unternehmen liefern wird. Wir bedauern, dass das Konsortium und der zuständige Interministerielle Ausschuss (IMA) der Bundesregierung viele Verbesserungsvorschläge zu einem früheren Entwurf des Inception Reports abgelehnt haben. Die Aussagekraft, Wissenschaftlichkeit, Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit des Monitorings stellen wir aufgrund folgender Schwachpunkte in Frage:

- Die Anonymität der befragten Unternehmen macht es der Zivilgesellschaft unmöglich, ihre Informationen über die Unternehmen einfließen zu lassen und die Bewertung zu überprüfen.
- Es werden nur Unternehmen einbezogen, die freiwillig an der Befragung teilnehmen, was zu einer systematischen Verzerrung der Ergebnisse führen kann.
- Es werden nur die Verfahren der Unternehmen überprüft, wobei bislang offen ist, inwiefern die bloße Existenz eines Verfahrens ausreicht oder ob auch dessen Qualität erfasst wird. Die zentrale Frage, ob die Verfahren vor Ort Wirksamkeit entfalten, wird überhaupt nicht betrachtet.
- Das Format des Fragebogens mit starkem Fokus auf Multiple-Choice-Fragen macht es Unternehmen einfach, „erwünschte“ Antworten zu geben. Welche individuellen Risiken

³ www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2018/04/2018-04-06_Positionspapier-NRO-zu-Nachhaltigkeitskapiteln_final.pdf



ein Unternehmen identifiziert hat und wie es diesen konkret begegnet, wird nach derzeitigem Stand nicht abgefragt.

- Ob die Plausibilität der Unternehmensantworten ernsthaft geprüft wird, bleibt zweifelhaft. Zwar will das Konsortium die Unternehmen auf die Möglichkeit hinweisen, Dokumente zur Erläuterung ihrer Aussagen einzureichen. Dies bleibt jedoch optional. So werden Widersprüche zur Realität nur in den wenigen Fällen auffallen, in denen öffentlich zugängliche Dokumente vorliegen.
- Es ist noch vollkommen ungeklärt, wie die verschiedenen Umsetzungsniveaus bewertet werden, und es steht zu befürchten, dass Unternehmen das Monitoring selbst dann bestehen können, wenn sie zu einzelnen Elementen der Sorgfaltspflicht überhaupt nichts vorzuweisen haben.

Eine ausführliche Kritik des Monitorings ist zu finden unter: www.cora-netzwerk.de⁴

Branchenspezifische Handlungsanleitungen

Zur Identifikation von besonders relevanten **Risikobranchen und -regionen** in den Liefer- und Wertschöpfungsketten der deutschen Wirtschaft soll laut NAP eine Studie durchgeführt werden. Diese soll vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Auftrag gegeben werden; die Ergebnisse sollen im Sommer 2019 vorliegen. Auf deren Basis sollen mit Hilfe von Multi-Stakeholder-Foren **branchenspezifische Handlungsanleitungen** und Best-Practice-Beispiele erarbeitet werden. Im Vorfeld griff die Bundesregierung die Anregung der AG Wirtschaft und Menschenrechte auf, Querschnittsthemen wie den Rohstoffbezug über Börsen, Beschwerdemechanismen, Fragen des Kartellrechts und der Vertragsgestaltung in vorgelagerten Dialogveranstaltungen zu diskutieren. Die erste Veranstaltung, zum Thema Börsen und Rohstoffhandel, hat inzwischen stattgefunden. Inwiefern diese Fachveranstaltungen den Anspruch erfüllen werden, branchenübergreifende Hand-

lungsanleitungen zu befördern, wird u. a. davon abhängen, ob die Workshops auf Grundlage konkreter Lösungsvorschläge der Bundesregierung stattfinden.

Parallel zu den Dialogveranstaltungen haben die Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) und für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) – ohne vorherige Absprache mit dem IMA oder der AG Wirtschaft und Menschenrechte – Dialogprozesse zu Nachhaltigen Agrarlieferketten und Nachhaltigen Agrarrohstoffen initiiert. Der Nutzen dieser Veranstaltungen erscheint bisher zweifelhaft, da völlig unklar ist, wie daraus Handlungsanleitungen entstehen und wie verbindlich diese sein sollen. Zudem besteht bei der Zivilgesellschaft die Sorge, dass so Prozesse gedoppelt werden. Da die Teilnahme an einer Flut von Dialogprozessen und Multi-Stakeholder-Foren weder für die Zivilgesellschaft noch für die Wirtschaft zu bewältigen ist, schlagen wir vor, dass die Bundesministerien sich zunächst untereinander abstimmen und an vorhandene Prozesse anknüpfen. In Bereichen, wo bereits national oder international akzeptierte Leitfäden vorliegen (zum Beispiel *Due Diligence Guidances* der OECD), sollte die Bundesregierung keine zusätzlichen Dialogprozesse initiieren. Auch in anderen Sektoren ist immer sorgsam zu prüfen, ob Dialogprozesse das effektivste Mittel sind, Verbesserungen für die Betroffenen von Menschenrechtsverstößen zu erreichen.

III. Zugang zu Abhilfe und Wiedergutmachung

Bereits der NAP selbst ist in Bezug auf den Zugang zu Abhilfe, die sogenannte dritte Säule der UN-Leitprinzipien, sehr schwach. Es wurde die Stärkung der Nationalen Kontaktstelle (NKS) als außergerichtliche Beschwerde-Instanz angekündigt, die zwischenzeitlich erfolgt ist. Doch wurden die Vorschläge der Zivilgesellschaft, die NKS aus dem Wirtschaftsministerium auszuglie-

⁴ http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2018/12/2018-12-20_NAP_Stellungnahme-Monitoring_CorA-DGB-ForumMR-VENRO.pdf



dern oder ein Stakeholder-Aufsichtsgremium einzurichten, nicht aufgegriffen. Inwiefern bis 2019 nur der Beschwerdeleitfaden überarbeitet und ein Interministerieller Ausschuss eingerichtet wird oder ob weitere strukturelle Veränderungen vorgenommen werden, ist offen. Die neu eingeführte Hinterbliebenenentschädigung wird nur in den seltensten Fällen für Betroffene aus dem Ausland zugänglich sein.

Darüber hinaus plant das Justizministerium derzeit eine Reform des Sanktionsrechts für Unternehmen. In Fällen, in denen aus dem Unternehmen heraus Straftaten wie Betrug, Korruption oder Umweltdelikte begangen werden, soll künftig das Unternehmen selbst belangt werden können, anstatt nur einzelne Personen im Unternehmen. Dies könnte ein Schritt in die richtige Richtung sein. Die Zurechnung von Straftaten sollte jedoch auch bei typischen Gefahren für Betroffene im Ausland gewährleistet sein, wie Körperverletzungen, fahrlässige Tötung, sexuelle Übergriffe etc. Die meisten weiteren Maßnahmen des NAP umfassen vor allem Öffentlichkeitsarbeit. Diese reicht jedoch bei weitem nicht aus, wie das Verfahren gegen Kik⁵ wegen des Brandes bei ihrem Zulieferer Ali Enterprises in Pakistan zeigt, das möglicherweise wegen Verjährung⁶ eingestellt werden wird.

Im NAP fehlen dringend notwendige Maßnahmen, um die hohen Hürden beim Rechtszugang abzubauen. Dazu gehören z. B. die Möglichkeit von Kollektivklagen, Beweislastumkehr, verbesserte Prozesskostenhilfe und die Einführung eines Unternehmensstrafrechts (vgl. Steckbrief Schutzlücken schließen⁷). Für Januar 2019 steht das Thema Rechtszugang nun auf der Tagesordnung der AG Wirtschaft und Menschenrechte. Es bleibt abzuwarten, ob das BMJV bei der Vorstellung der geplanten Informationsbroschüre auch Lücken einräumt oder weiterhin die Ansicht vertritt, dass in Deutschland keine Reformen im Prozessrecht erforderlich sind.

Fazit

Bereits mit dem NAP selbst hat die Bundesregierung keinen Mut zu Verbindlichkeit bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte aufgebracht, wie NRO⁸ und DGB⁹ kritisierten. Nun zeigt sich auch bei der Umsetzung des NAP mangelnde Konsequenz. In zentralen Bereichen der staatlichen Schutzpflicht – Außenwirtschaftsförderung, öffentliche Beschaffung, Handelsabkommen – erfolgten bisher nur Trippelschrittchen in Richtung Sichtbarmachung der menschenrechtlichen Verantwortung. Weitergehende Maßnahmen scheiterten bisher am Widerstand oder der Inaktivität der beteiligten Ministerien, insbesondere des Bundeswirtschaftsministeriums. Verbesserungen beim Rechtszugang sind auch nach zwei Jahren noch nicht einmal diskutiert worden. Das Monitoring, inwieweit die großen Unternehmen Deutschlands ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht erfüllen, soll in völliger Anonymität erfolgen, beschränkt sich auf formale Verfahren und klammert die Frage nach deren Wirksamkeit aus. Zu branchenspezifischen Handlungsanleitungen, die den Unternehmen Orientierung geben könnten, gibt es parallele Dialogprozesse von mehreren Ministerien, die augenscheinlich wenig abgestimmt sind und sich teilweise doppelnd.

Statt weiterhin auf Dialogforen und die Suche nach Konsens mit der Wirtschaft zu setzen, erwarten wir von der Bundesregierung, dass sie klare und verbindliche Vorgaben macht, die (abgestuft nach Größe und Sektor) für alle Unternehmen gelten. Diese Empfehlung¹⁰ richtete im Oktober 2018 auch der Sozialausschuss der Vereinten Nationen an die Bundesregierung. Auch unabhängig vom Monitoring empfahl der VN-Ausschuss der Bundesrepublik, Unternehmen gesetzlich zur menschenrechtlichen Sorgfalt zu verpflichten.

⁵ <http://ohrh.law.ox.ac.uk/anyone-can-make-claims-is-the-kik-case-proof-of-access-to-remedy-against-corporate-human-rights-violations/>

⁶ <https://www.ecchr.eu/nc/pressemitteilung/anhoerung-im-kik-verfahren-vor-dem-landgericht-dortmund/>

⁷ https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2015/02/CorA-ForumMR_Steckbrief-Schutzlu%CC%88cken.pdf

⁸ https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2017/03/2017-02-06_CorA-ForumMR-VENRO_NAP-Kommentar_%c3%bcberarb.pdf

⁹ <https://www.dgb.de/themen/++co++8874ecf2-c831-11e6-82ad-525400e5a74a>

¹⁰ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=E%2fC.12%2fDEU%2fCO%2f6&Lang=en



KONTAKT

**CorA-Netzwerk für
Unternehmensverantwortung**
Stresemannstr. 72, 10963 Berlin
Heike Drillisch:
heike.drillisch@cora-netz.de
Tel. 030 – 2888 356 989

DGB
Henriette-Herz-Platz 2, 10178 Berlin
Frank Zach:
frank.zach@dgb.de
Tel. 030 – 240 60 531

Forum Menschenrechte
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin
Cornelia Heydenreich:
heydenreich@germanwatch.org
Tel. 030 – 2888 356 4

VENRO
Stresemannstr. 72, 10963 Berlin
Armin Paasch:
armin.paasch@misereor.de
Tel. 0241 – 442 515