Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Auswärtiges Amt

3. Plenumskonferenz

NATIONALER AKTIONSPLAN FÜR WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE

3. Dezember 2015 im BMZ in Berlin

Dokumentation

Dokumentation

3. Plenumskonferenz
Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte

3. Dezember 2015

im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
in Berlin

Rund 200 Vertreter aus Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft kamen am 3. Dezember 2015 im Rahmen der 3. Plenumskonferenz zur Erstellung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) und auf Einladung von **Thomas Silberhorn**, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, in Berlin zusammen. Neben einem Rückblick auf die abgeschlossene Konsultationsphase mit insgesamt zwölf nicht-öffentlichen Expertenanhörungen bot die Konferenz allen beteiligten nationalen Akteuren sowie ausgewählten internationalen Gästen die Möglichkeit, ihre Empfehlungen und Erwartungen an den finalen NAP zu formulieren und zu diskutieren.

Hans-Peter Baur, Leiter der Unterabteilung für Frieden Demokratie, Menschenrechte und soziale Entwicklung im BMZ, bedankte sich zu Beginn bei allen am bisherigen Prozess beteiligten Akteuren für ihre intensive Mitwirkung. Er unterstrich die Unterstützung der Bundesregierung sowohl bei der Erarbeitung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (VNLP) durch Prof. John Ruggie als auch bei deren Umsetzung und machte die Verbindung zum Thema globales nachhaltiges Wirtschaften im Zusammenhang mit der Agenda 2030 deutlich. Die Agenda 2030 bekräftige die Verpflichtungen aus den internationalen Menschenrechtsabkommen, beziehe sich auf die VNLP als globales

Rahmenwerk verantwortlicher Unternehmensführung und gelte für alle Länder, also auch für Deutschland. Hier werde die zentrale Rolle des Privatsektors für Entwicklung deutlich, ebenso wie die Bedeutung der Einhaltung von Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards. Multi-Stakeholder-Initiativen wie das Bündnis für nachhaltige Textilien oder das Forum Nachhaltiger Kakao leisteten einen wichtigen Beitrag zur Einhaltung und Verbreitung solcher anerkannten Standards. Das BMZ-Menschenrechtskonzept diene als bindende Vorgabe für die staatliche bilaterale Zusammenarbeit und richte den Blick auf die Rechte besonders benachteiligter Gruppen.

„Erfahrungen und Empfehlungen aus internationaler Perspektive“

Zu Beginn der ersten, international besetzten Podiumsdiskussion schilderte **Sophorn Yang**, Vorsitzende der *Cambodia Alliance Trade Union (CATU)*, wie die Menschen, insbesondere in der Textilindustrie Kambodschas, trotz einiger Verbesserungen von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen betroffen seien. Insbesondere beklagte sie exzessive Überstunden, nicht existenzsichernde Löhne und zunehmende Restriktionen der Vereinigungsfreiheit. Problematisch seien zudem die Hürden beim Zugang zu Recht und Abhilfe. Nur internationaler Druck könne helfen, die Situation in Kambodscha zu verbessern. Hier seien nicht zuletzt auch die internationalen Handelsunternehmen gefordert, ihre starken Einflussmöglichkeiten, etwa auf kambodschanische Produzenten zu nutzen. NAP könnten laut Yang nur dann eine positive Wirkung entfalten, wenn Empfehlungen und Richtlinien auch in Ländern wie Kambodscha implementiert und sowohl Regierungen als auch Unternehmen die Umsetzung proaktiv unterstützen würden.

Matthias Thorns, Senior Adviser der *International Organisation of Employers (IOE)*, betonte, dass keiner der bereits existierenden NAP verbindliche Regelungen enthalte. Auch ein deutscher NAP könne nur einen kleinen Teil zur Verbesserung der Situation in Ländern wie Kambodscha beitragen: „Um die Situation in den Produktionsländern wirklich zu verbessern,

wäre ein NAP in Kambodscha notwendig." Er hob hervor, dass sich viele nationale und internationale Unternehmen bereits in Initiativen für die Achtung der Menschenrechte – vor allem der Zahlung fairer und existenzsichernder Löhne – engagierten. Die Staaten seien in der Pflicht, dieses unternehmerische Engagement stärker zu unterstützen, beispielsweise durch die Bereitstellung von Informationen über mögliche Menschenrechtsrisiken in Partnerländern. Im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit solle darauf fokussiert werden, die Rechtssysteme in den Produktionsländern zu stärken und so die Einhaltung existierender Mindeststandards zu gewährleisten. Auch solle sich die Bundesregierung hierzu verstärkt in den internationalen Gremien engagieren.

Dr. Michael Addo, Mitglied der VN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte, bekräftigte, dass Menschenrechte im Zentrum der Bestrebungen stehen müssten, um die Weltwirtschaft nachhaltiger zu gestalten. Dabei müsse von einer gemeinsamen Verantwortung von Staaten und Unternehmen ausgegangen werden. So wie im Prozess zur Erstellung des NAP seien dabei alle Akteure gefragt, diese gemeinsame Verantwortung zu übernehmen und ein „integriertes System des Wandels" herzustellen. Die VNLP hätten den Grundstein für eine sukzessive Veränderung der Sichtweisen gelegt: „Im Unterschied zu früher haben die Unternehmen erkannt: Menschenrechte gehen auch uns etwas an." Beispielsweise gewinne die Berichterstattung über nicht-finanzielle Risiken an Bedeutung. Ein großes Problem seien jedoch häufig nicht vorhandene Abhilfemechanismen für Betroffene.
Ein idealer NAP müsse den VNLP Biss verleihen. Neben dem Inhalt seien dafür der Erstellungsprozess sowie Möglichkeiten zur Anpassung und Überprüfung im Sinne eines „lebenden Instrumentes" zentrale Erfolgskriterien. Enthalten sein sollten ein Konzept zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen und ein klarer Zeitrahmen mit zu erreichenden Meilensteinen. Mit Blick auf den deutschen NAP unterstrich Addo die hohe internationale Erwartungshaltung, auch mit Blick auf die wegweisende deutsche G7-Präsidentschaft: *"This is the NAP we are all looking for. It is expected to be a worldwide showcase."*

Die politische Koordinatorin des *International Accountability Roundtable (ICAR)* **Sara Blackwell** berichtete von ihren Erfahrungen mit NAP-Prozessen in verschiedenen Ländern. Ihrer Meinung nach gebe es fünf Kriterien für einen erfolgreichen NAP: Kern sei ein „smarter Mix" aus freiwilligen und verbindlichen Maßnahmen, wobei bisher zu stark auf freiwillige Maßnahmen gesetzt worden sei. Darüber hinaus sollten alle Ressorts der jeweiligen Regierung auch über den Erstellungsprozess hinaus beteiligt werden und ein umfassender Konsultationsprozess – so wie im Falle des deutschen NAP – durchgeführt werden. Kritisch merkte sie die bisher fehlende Einbindung Betroffener (Rechteinhaber) aus den Produktionsländern in die NAP-Prozesse an; auch hier habe der deutsche NAP-Prozess zumindest erste Schritte erkennen lassen. Darüber hinaus müsse ein guter NAP auch Vorgaben zum Review-Prozess treffen und Raum für Anpassungen lassen.

Gilles Goedhart, *Senior Human Rights Policy Officer* des niederländischen Außenministeriums, berichtete, dass der NAP-Prozess in den Niederlanden eher schleppend angelaufen sei. Ein gemeinsames Problemverständnis und die Bereitschaft und Mitwirkung aller Akteure seien notwendig, um einen schlagkräftigen NAP zu formulieren. Als ein zentrales Ergebnis des NAP setzen die Niederlande auf Brancheninitiativen. Daneben sehe man sich in der Pflicht, NAP-Prozesse in Entwicklungs- und Schwellenländern anzustoßen und zu unterstützen, um die Schaffung eines globalen „level playing field" zu unterstützen. Auch sei geplant die niederländische EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2016 dazu zu nutzen, das Thema Wirtschaft und Menschenrechte weiter voran zu treiben. Schließlich merkte Goedhart an, dass für ihn die dritte Säule der VNLP – das Recht auf Zugang zu Abhilfe– bisher die „große Unbekannte" bestehender NAP sei, und er sich von dem deutschen Aktionsplan hier „einen großen Schritt nach vorne" erhoffe.

Dr. Tilo Klinner, Leiter des Arbeitsstabs Wirtschaft und Menschenrechte im Auswärtigen Amt, warf zu Beginn des Nachmittags einen Blick zurück auf den bisherigen NAP-Prozess in Deutschland. Der stattgefundene „intensive und fordernde Dialog" sei ein guter Ausgangspunkt für die Erstellung eines ambitionierten NAP. Natürlich habe der Prozess

nicht alle Meinungsverschiedenheiten beseitigen können, habe aber entschieden zu einem „konstruktiven Auseinandersetzen mit den verschiedenen Positionen“ beigetragen. Bei den Diskussionen um internationale Lieferketten mahnte Klinner, Menschenrechtsverletzungen in Deutschland nicht aus dem Blick zu verlieren, wies aber auch auf das in Deutschland beispielhafte Zusammenwirkung der Sozialpartner hin. Letztlich wolle Deutschland kohärent auftreten und politische Positionen und tatsächliches Handeln harmonisieren. Dazu gehöre auch, als Bundesregierung mit gutem Beispiel voran zu gehen und beispielsweise in der öffentlichen Beschaffung menschenrechtliche Standards zu etablieren. Im Bereich der Abhilfe gelte es primär, die Gerichtsbarkeit im Gastland zu stärken. Werde dort kein Zugang zu Abhilfe gewährt, müssten Alternative Klagewege geprüft werden. Ein ambitionierter NAP sei letztlich auch ein Beitrag zur Zukunftsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im Sinne eines Qualitätsmerkmals „Made in Germany“. „Unnötige Bürokratie“ sei dabei ebenso zu vermeiden wie ein „Papiertiger ohne Wirkung“. Vielmehr gelte es, Mechanismen mit einer „robusten Freiwilligkeit“ zu entwickeln: Regelkonformes Verhalten muss für Unternehmen günstiger sein als nicht-regelkonformes Verhalten. Der NAP müsse daher einen Zweiklang beinhalten: Zum einen die Anforderungen der Bundesregierung an unternehmerische Sorgfaltspflichten kommunizieren und zum anderen Unternehmen aktiv durch staatliche Unterstützung zu begleiten, sich mit Menschenrechtsrisiken zu befassen.

„Erkenntnisse und Erwartungen aus deutscher Sicht“

Die Erkenntnisse und Erwartungen an den deutschen NAP standen im Fokus der zweiten Panel-Diskussion.

Frank Heinrich, Mitglied der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag sowie Obmann des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, unterstrich die fraktionsübergreifende, hohe Erwartung an einen NAP. Heinrich appellierte darüber hinaus, bei aller Fokussierung auf die drei Säulen der VNLP, nicht das steigende

Verantwortungsbewusstsein der Konsumenten aus dem Blick zu verlieren: „Die Bürger sind hier zum Teil schon einen Schritt weiter: Das Bewusstsein für und die Erwartung an eine menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen steigt bei den Konsumenten – das Handeln ändert sich aber nur langsam." Auch hier müsse angesetzt werden. Die richtige Mischung von Freiwilligkeit und Verbindlichkeit in einem NAP zu finden, bliebe jedoch ein Balanceakt. Wichtig sei ein NAP auch für die Schnittstellen zu internationalen Prozessen, etwa für die Frage nach einer besseren Verankerung von Menschenrechten in Handelsabkommen.

Der Geschäftsführer des bischöflichen Hilfswerks Misereor, **Dr. Martin-Bröckelmann-Simon**, machte in Anbetracht des vielzitierten Beispiels der Textilindustrie darauf aufmerksam, dass Menschenrechtsverletzungen weltweit verschiedenen Bereichen und Branchen stattfänden und eine Konzentration auf Maßnahmen in einzelnen Branchen nicht ausreichend sei. Der umfassende deutsche NAP-Prozess habe zwar zu einem breiten gegenseitigen Verständnis zwischen den verschiedenen Akteuren beigetragen, jedoch auch aufgezeigt, dass das derzeitige System Menschenrechtsverletzungen nicht verhindere und es daher einer Veränderung bedürfe. Freiwillige Maßnahmen seitens der Unternehmen seien nicht ausreichend, um die, auch aus Konsumenten-Sicht, notwendige Transparenz entlang komplexer Lieferketten herzustellen. Auch kleine und mittlere Unternehmen könnten durch mehr Rechtssicherheit und faireren Wettbewerb von einer verbindlichen Regelung unternehmerischer Sorgfaltspflichten profitieren. Entscheidend sei zudem, die Perspektive der Betroffenen nicht aus dem Blick zu verlieren.

Dr. Achim Dercks, stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, argumentierte, dass eine verpflichtende menschenrechtliche Sorgfaltspflicht für die gesamte Wertschöpfungskette, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen mangels Einflussmöglichkeiten, nicht vorstellbar sei. Berichtspflichten und Regulierung würden in Anbetracht des ohnehin wachsenden öffentlichen Bewusstseins für Menschenrechtsverletzungen und der damit verbundenen Gefahr ernsthafter Reputationsschäden keinen zusätzlichen „positiven Druck" auf die Unternehmen aufbauen.

Staatlich initiierte Brancheninitiativen wie das Bündnis für nachhaltige Textilien seien daher der richtige Ansatz, um einzelne Unternehmen zu entlasten und gemeinsam Umwelt- und Sozialstandards anzuheben. Grundsätzlich sollten daher staatliche Unterstützungsleistungen für Unternehmen bei der Umsetzung der VNLP im Zentrum des NAP stehen. Dercks ergänzte zudem, dass es wünschenswert gewesen wäre, wenn das zu Beginn des NAP-Prozess durchgeführte *National Baseline Assessment* eine breitere Analyse bestehender Aktivitäten dt. Unternehmen beinhaltet hätte, mit der Fragestellung „Wie engagieren sich deutsche Unternehmen bereits für Menschenrechte?“.

Das *Baseline Assessment* sei eine quantitativ wie qualitativ hervorragende Analyse und ein wichtiger Grundstein für die anregenden Diskussionen der Anhörungen gewesen betonte **Frank Zach**, Referatsleiter Asien beim Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Die Anhörungen hätten gezeigt, dass letztlich stets die Frage nach Freiwilligkeit oder Verbindlichkeit Kern der Diskussionen stehe. Diese Frage zu beantworten sei der „Showdown“, dem sich die Bundesregierung nun stellen müsse. Allein der Umstand, dass deutsche Unternehmen keine Menschenrechte verletzten möchten und sich in Teilen proaktiv engagieren, hieße nicht automatisch, dass deutsche Unternehmen nicht zu Menschenrechtsverletzungen beitrügen. Das Bild des ehrbaren Kaufmanns trage immer noch dazu bei, dass die Augen vor negativen Auswirkungen des Wirtschaftens verschlossen würden. Einflussmöglichkeiten entlang komplexer Lieferketten seien für Unternehmen durchaus vorhanden. Zudem dürfe die Situation in Deutschland nicht aus dem Blickfeld geraten, etwa das Problem prekärer Beschäftigungsverhältnisse in der Leiharbeit.

Christoph Strässer, Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe, pflichtete MdB Henrichs bei, dass das Thema Menschenrechte fraktions- und ressortübergreifend an Bedeutung gewonnen habe. Für ihn sei unstrittig, dass sich der NAP auf Verantwortlichkeiten auch in Form von verbindlichen Regelungen festlegen müsse. Dazu gehörten Berichtspflichten mit Folgen im Falle der Nichtbeachtung. Unternehmen, die sich nicht an Standards hielten, hätten ansonsten einen Wettbewerbsvorteil. Auch seien Gesetze nötig, die Opfer von Menschenrechtsverletzungen im Ausland den Zugang zu Recht

in Deutschland ermöglichten. Im Interesse aller müsse jedoch darauf geachtet werden, einen „Bürokratiewust“ zu vermeiden. Strässer verwies auch auf die Verantwortung der Verbraucher; betonte, dass die Politik gefragt sei, „informierte Entscheidungen durch die Verbraucher überhaupt zu ermöglichen, beispielsweise durch Siegel.“

Der Parlamentarischer Staatsekretär **Thomas Silberhorn** beleuchtete den NAP-Prozess aus entwicklungspolitischer Perspektive, stellte zahlreiche Bezüge zur entwicklungspolitischen Arbeit der Bundesregierung her und verdeutlichte diese anhand von Beispielen aus Entwicklungsländern. Dabei stellte er inhaltlich die wertebasierte Entwicklungspolitik mit Menschenrechten als Leitprinzip, Brancheninitiativen wie das Bündnis für nachhaltige Textilien oder das Forum Nachhaltiger Kakao, die Verfolgung einer gerechteren Handelspolitik sowie den Themenbereich Wirtschaft und Entwicklung mit dem Instrumentarium zur Zusammenarbeit mit der Wirtschaft in den Mittelpunkt. Das BMZ sei bestrebt, Unternehmen als Partner für Entwicklung in Entwicklungs- und Schwellenländer weltweit zu gewinnen: Unternehmen könnten sich so auch vor Ort für Bildung, für die Stärkung lokaler Wirtschaftskreisläufe und für Menschenrechte einsetzen. Das Qualitätssiegel „Made in Germany“ solle langfristig auch mit der Achtung der Menschenrechte assoziiert werden, mehr Transparenz entlang von Lieferketten sei dafür ein wichtiger Beitrag.

Zum Abschluss der Veranstaltung dankte **Christoph Strässer** noch einmal allen Beteiligten, „wohlwissend, dass für einige die Arbeit noch längst nicht zu Ende“ sei. Die Bundesregierung sei nun gefordert, aus den Ergebnissen des bisherigen „gesamtgesellschaftlichen Prozesses“ Realpolitik werden zu lassen. Natürlich würde es sich um ein Papier der Bundesregierung handeln, aber er sei optimistisch, dass der NAP als Folge des umfassenden Konsultationsprozesses den bestmöglichen Konsens abbilden und den hohen Erwartungen gerecht werden würde. Hierbei müsse auch klar sein, dass ein „smart mix“ Teil des Konsenses sei.