

Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte

Sandra Zipprich

Über 450 Millionen Menschen sind nach Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in die weltweite Arbeitsteilung eingebunden,¹ die tatsächliche Zahl dürfte noch weit höher liegen. Nach Schätzungen der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) hängen heute rund 80 Prozent des globalen Handels (als Bruttoexporte gemessen) durch transnationale wirtschaftliche Interaktionen im Rahmen von dynamischen Liefer- und Wertschöpfungsnetzwerken zusammen.² Konkret bedeutet dies z.B., dass ein einfaches Hemd angefangen bei der Baumwollherstellung bis zu 140 Fertigungsschritte in verschiedenen Ländern durchläuft, bis es im Verkauf anlangt.³

Der Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)

Zwischen 2016 und 2020 erarbeitete die Bundesregierung den Nationalen Aktionsplan „Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“ in Konsultation mit Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, NROs, dem Deutschen Institut für Menschenrechte und dem Unternehmensnetzwerk econsense. Diesem Multi-Stakeholder Ansatz wurde in zahlreichen Konferenzen und Hearings Rechnung getragen.

Insgesamt wird ein „whole of government“-Ansatz verfolgt. Zehn Bundesministerien sind in den Prozess involviert, die sich in einem zu diesem Zweck eingerichteten interministeriellen Ausschuss regelmäßig austauschen. Gleichzeitig erfolgt eine strukturierte und stetige Begleitung durch

¹ ILO Integrated Strategy on Fundamental Principles and Rights at Work 2017-2023, S. 16.

² UNCTAD World Investment Report 2013, S. 133-135.

³ Caspar Dohmen, Woher die die Ware kommt, Süddeutsche Zeitung 22.4.2019.

Interessengruppen (Stakeholder). Der Ausschuss berücksichtigt u.a. die Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Wirtschaft und Menschenrechte“ des Nationalen CSR-Forums. Dort arbeiten rund 50 Vertreterinnen und Vertreter von Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen zusammen. Den Vorsitz führt das Deutsche Institut für Menschenrechte.

Der NAP dient der nationalen Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die im Juni 2011 durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen verabschiedet wurden. Sie waren das Resultat eines sechsjährigen Forschungs- und Konsultationsprozesses, der durch den VN-Sonderbeauftragten Prof. John Ruggie geleitet und durch die Bundesregierung unterstützt wurde. Sie gelten als die zentralen Leitlinien zu Unternehmensverantwortung und menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht und berufen sich auf bestehende Menschenrechtsverpflichtungen wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die ILO-Kernarbeitsnormen. Es werden folglich keine neuen Menschenrechte formuliert, sondern vielmehr Erwartungen zur Einhaltung bestehender Menschenrechte durch bestimmte Prozesse. Die VN-Leitprinzipien bilden ein internationales Rahmenwerk und formulieren Anforderungen an Politik und Wirtschaft. Sie stellen erstmals einen weltweit anerkannten Referenzrahmen für die Verantwortung von Unternehmen in globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten dar.

Wie die VN-Leitprinzipien baut auch der NAP auf den sogenannten „drei Säulen“ des Schutzes der Menschenrechte auf:

1. Staaten sind zum Schutz der Menschenrechte verpflichtet („staatliche Schutzpflicht“)
2. wirtschaftliche Akteure sind in die Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte eingebunden („unternehmerische Sorgfaltspflicht“)
3. Forderung von Zugang zu Beschwerde- und Abhilfemöglichkeiten für Personen, deren Menschenrechte bei unternehmerischen Aktivitäten missachtet werden.

Diese „drei Säulen“ spiegeln sich auch im NAP. Die Bundesregierung hat mehr als 50 staatliche Maßnahmen beschlossen, während sie gleichzeitig an Unternehmen die Erwartung richtet, sich mit dem Konzept der Human Rights Due Diligence (HRDD = unternehmerischen Sorgfaltspflicht) auseinanderzusetzen und dieses in ihre Geschäftsprozesse zu integrieren. Zu-

sätzlich sollen Maßnahmen zur Verbesserung bei Beschwerde- und Abhilfemöglichkeiten ergriffen werden.

Der NAP formuliert grundlegende Werte und Verpflichtungen und kommt den Erwartungen von Investoren, Mitarbeitern und Kunden entgegen. Für deutsche Unternehmen bietet er Orientierung und Verlässlichkeit und gibt Anstoß zur Entwicklung eines besseren Risiko- und Lieferkettenmanagements. Ziel ist es, durch globale Angleichung der Wettbewerbsbedingungen mehr soziale Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit in der Globalisierung zu erreichen.

Daher stellt die Bundesregierung im NAP die klare Erwartung auf, dass alle Unternehmen die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht in angemessener Weise umsetzen: „Die Bundesregierung erwartet von allen Unternehmen, den im Weiteren beschriebenen Prozess der unternehmerischen Sorgfalt in einer ihrer Größe, Branche und Position in der Liefer- und Wertschöpfungskette angemessenen Weise einzuführen.“⁴ Unternehmen sollen demnach Prozesse etablieren, um nachteilige Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit auf Menschenrechte zu ermitteln, zu verhüten und zu mindern.

Diese Sorgfaltspflicht wird im NAP durch fünf Kernelemente definiert:

1. Grundsatzklärung der Unternehmensleitung zur Achtung der Menschenrechte
2. Risikoanalyse (Einrichtung eines Verfahrens zur Ermittlung nachteiliger Auswirkungen auf Menschenrechte)
3. Konkrete Maßnahmen zur Vorbeugung und Vermeidung nachteiliger Auswirkungen unternehmerischer Tätigkeit auf Menschenrechte, Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen
4. Berichterstattung
5. Einrichtung eines Beschwerdemechanismus bzw. Beteiligung an einem solchen

Klares Bekenntnis der Bundesregierung zum NAP

Um die Umsetzung des NAP zu fördern, hat die Bundesregierung zahlreiche Unterstützungsangebote für Unternehmen aufgebaut. So sind auf der

⁴ Nationaler Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016-2020, S. 7.

Webpräsenz des Auswärtigen Amts umfangreiche Informationen zum NAP⁵ und zum Monitoringprozess⁶ einsehbar. Zusätzlich wurde ein zentrales Informationsportal zur Unterrichtung über den NAP eingerichtet.⁷ Praxisbezogene Informationen und Unterstützung bei der Entwicklung eines individuellen Umsetzungsplans erhalten Unternehmen beim NAP-Helpdesk der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung.⁸ Auch der internationalen Dimension der NAP-Umsetzung wird Rechnung getragen. Der NAP sieht vor, dass die deutschen Auslandsvertretungen im Zusammenspiel mit Auslandshandelskammern, der Außenwirtschaftsförderungsgesellschaft Germany Trade and Invest und geeigneten weiteren Akteuren vor Ort ihre Berichts- und Beratungsleistungen substantiell verstärken.⁹ Seit Sommer 2018 wurde ein mit dem Interministeriellen Ausschuss und den Stakeholdern der AG Wirtschaft und Menschenrechte abgestimmtes Netzwerkkonzept in mehreren Ländern umgesetzt, das kontinuierlich ausgeweitet und intensiviert wurde.

Das breite Unterstützungsangebot zeigt, welch hohen Stellenwert die Bundesregierung der Umsetzung des NAP einräumt. Auch im Koalitionsvertrag bekennt die Bundesregierung sich klar zum NAP: „Wir setzen uns für eine konsequente Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) ein, einschließlich des öffentlichen Beschaffungswesens. Falls die wirksame und umfassende Überprüfung des NAP zu dem Ergebnis kommt, dass die freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen nicht ausreicht, werden wir national gesetzlich tätig und uns für eine EU-weite Regelung einsetzen.“¹⁰

Der Monitoringprozess zum NAP

Inwiefern Unternehmen in Deutschland mit mehr als 500 Mitarbeitern die menschenrechtliche Sorgfalt auf freiwilliger Basis umsetzen, wird im Rahmen des NAP-Monitorings überprüft. Ziel des Monitorings ist es, Empirie für eine komplexe und mitunter kontrovers geführte Debatte zu schaffen

⁵ www.diplo.de/wirtschaftundmensenrechte

⁶ www.diplo.de/nap-monitoring

⁷ www.wirtschaft-menschenrechte.de

⁸ www.wirtschaft-entwicklung/nachhaltigkeit

⁹ Nationaler Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016-2020, S. 23.

¹⁰ Koalitionsvertrag 19. Legislaturperiode (2018-2021).

und den tatsächlichen Ist-Zustand festzustellen. In seiner Größenordnung ist das Monitoring bisher weltweit einmalig. Schon aus diesem Grund stellte die Erarbeitung der Methodik eine Herausforderung dar. Im Unterschied zu vielen anderen Studien finden nicht nur öffentlich einsehbare Informationen Berücksichtigung, sondern es erfolgt eine direkte Ansprache und Befragung der Unternehmen.

In einem ersten Schritt wurden 2018 während einer „explorativen Phase“ zunächst vertiefte Interviews mit 30 Unternehmen geführt. Von August bis Ende Oktober 2019 fand die erste große, quantitative Erhebung mittels eines Online-Fragebogens statt. Sowohl der Fragebogen als auch die vielschichtige Auswertungsmethodik wurden im Sinne größtmöglicher Transparenz veröffentlicht und sind online abrufbar.¹¹ Von den kontaktierten 3.300 Unternehmen konnten rund 460 Fragebögen verwendet werden, so dass repräsentative Ergebnisse erzielt werden konnten. Zentrales Ergebnis war, dass 17 bis 19 Prozent der Unternehmen darlegen konnten, die Anforderungen des NAP an die menschenrechtliche Sorgfalt angemessen umzusetzen („Erfüller“). Zusätzliche 9 bis 11 Prozent erfüllen die Anforderungen zwar nicht, zeigen aber insgesamt einen hohen Standard und gute Praktiken („Unternehmen auf gutem Weg“). Das 50%-Ziel wurde also in der Erhebung 2019 nicht erreicht.

Im März 2020 begann die abschließende quantitative Monitoring-Erhebung. Das Quorum von mindestens 365 ausgefüllten Fragebogen wurde erreicht (insgesamt 455 Rückmeldungen), sodass auch in dieser Erhebungsphase repräsentative Aussagen über die Grundgesamtheit möglich waren. Die Auswertungen wurden im Einklang mit geltender Gesetzgebung zum Datenschutz und zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen in anonymisierter und aggregierter Form an das Auswärtige Amt übergeben. Rückschlüsse auf das Verhalten einzelner Unternehmen sind dadurch ausgeschlossen. Methodischer Ansatz und Ergebnisse des Monitorings werden in den sog. Zwischenberichten und im Endbericht erläutert und der Öffentlichkeit in Dialogveranstaltungen vorgestellt.¹²

Zentrales Erhebungsergebnis ist, dass zum Zeitpunkt der Erhebung 2020 deutlich weniger als 50 Prozent der Unternehmen mit Sitz in Deutschland und mehr als 500 Beschäftigten die im NAP beschriebenen Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfalt angemessen in ihre Unternehmensprozesse

¹¹ www.diplo.de/nap-monitoring

¹² www.diplo.de/nap-monitoring

integriert haben. Auch Unternehmen, die eine Umsetzung der Anforderungen des NAP bis zum Ende des Jahres 2020 planen, haben keinen maßgeblichen Einfluss auf diesen Befund.

Am 8.10.2020 verabschiedete der Interministerielle Ausschuss den Schlussbericht des NAP-Monitorings.¹³ Damit ist diese mehrjährige Unternehmensuntersuchung der Bundesregierung erfolgreich zu Ende gegangen. Auf Basis der Ergebnisse des Monitorings und in Übereinstimmung mit dem Koalitionsvertrag berät die Bundesregierung aktuell über die Ausgestaltung eines nationalen Sorgfaltspflichtengesetzes.

Ende 2020 läuft formal auch die Geltungszeit des NAP (2016-2020) mit seinen über 50 Maßnahmen in unterschiedlichen Politikbereichen aus. Über die weitere Umsetzung des NAP, die mögliche Erarbeitung eines „Folge-NAP“ ab 2021 und über die weitere Unterstützung deutscher Unternehmen im In- und Ausland wird die Bundesregierung in den kommenden Monaten beraten.

¹³ www.diplo.de/nap-monitoring