WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE 09.01.2017 | Frederike Boll

Der Nicht-Aktions-Plan

Bei der Sorgfaltspflicht von Unternehmen setzt Deutschland weiterhin auf Freiwilligkeit. Vorbild wird es damit nicht.

Kurz vor Weihnachten war es endlich soweit: Ursprünglich für Ende Juni 2016 angekündigt, wurde der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte nach einem zweijährigen Prozess am 21. Dezember 2016 durch das Bundeskabinett verabschiedet. Damit gehört Deutschland nun zum Kreis von zwölf Ländern weltweit, die die sogenannten UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in einen Nationalen Aktionsplan (NAP) umgesetzt haben.

Man könnte meinen, dass der Zeitpunkt bewusst gewählt wurde – in der Hoffnung, die öffentliche Auseinandersetzung mit diesem Plan und seinen Schwächen würde im Weihnachtstrubel untergehen. Der dürftigen medialen Berichterstattung nach zu urteilen, ist die Rechnung aufgegangen. Lediglich die Süddeutsche Zeitung veröffentlichte einen Artikel mit der Überschrift „Wie wär´s mit ein paar Menschenrechten?“. Damit deutet sie schon das Dilemma des Aktionsplans an: Menschenrechte scheinen, nach Auffassung der Bundesregierung, auch in Teilen zu haben zu sein: Mit dem verabschiedeten NAP wurde die Chance vertan, ein Gesamtpaket an menschenrechtlichen Maßnahmen zu schnüren, welche die gesamten Herausforderungen im Themenkomplex Wirtschaft und Menschenrechte angehen.

Menschenrechte scheinen, nach Auffassung der Bundesregierung, auch in Teilen zu haben zu sein.

Zudem scheinen diverse Lobbyaktivitäten seitens der Wirtschaftsverbände Wirkung gezeigt zu haben, da an vielen Stellen des NAPs der Eindruck erweckt wird, dass menschenrechtliche Sorgfaltsprozesse eine Belastung für die heimische Wirtschaft darstellen und man am Ende (zunächst) auf jegliche verpflichtende Regulierungen verzichtet hat. Das Versprechen des Auswärtigen Amtes zu Beginn des Prozesses, dass an der Ausarbeitung des weltweit „ambitioniertesten“ Aktionsplans gearbeitet werde, wird mit diesem

Dokument jedenfalls nicht eingelöst.

Der Start top, das Ende ein Flop

Dabei fing alles so vielversprechend an: Im Jahr 2013 setzte sich die SPD gegen den Koalitionspartner CDU/CSU durch und verankerte die Umsetzung der im Jahr 2011 vom UN-Menschenrechtsrat verabschiedeten UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte im Koalitionsvertrag. Deutschland kommt damit seinen internationalen Verpflichtungen nach. Ende 2014 fiel dann der Startschuss zur Umsetzung. Das federführende Auswärtige Amt organisierte einen partizipativen Prozess und band in zwölf aufwändig organisierten Anhörungen alle relevanten Interessengruppen ein: Gewerkschaften, Zivilgesellschaft und Wirtschaftsverbände sowie die anderen Ministerien: Arbeit, Umwelt, Justiz, Wirtschaft und Entwicklung.

Doch Ende 2015, ganz plötzlich und ohne Ankündigung, wurden alle Interessengruppen vom Prozess wieder ausgeschlossen. Statt eines offenen, transparenten Dialogs wurde nun im Hinterzimmer beraten und ausgehandelt; die beteiligten Akteure erfuhren den Stand der Dinge nur noch stückchenweise hinter vorgehaltener Hand. Wer zu welchem Zeitpunkt wie Einfluss auf die weitere Formulierung des Aktionsplans genommen hat, konnte nur noch schlecht nachvollzogen werden. So ist es nicht verwunderlich, dass der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) in ihren Stellungnahmen zum NAP scharfe Kritik am Verfahren üben, die sich auch auf die inhaltliche Bewertung auswirkt.

Für die einen zu viel, für die anderen zu wenig

Die UN-Leitprinzipien stützen sich auf drei Säulen: erstens auf die Pflicht des Staates zum Schutz der Menschenrechte, zweitens die Verantwortung des Unternehmens zur Achtung derselben und drittens auf den Zugang zu Abhilfe beziehungsweise Wiedergutmachung. Sie schreiben damit nicht nur den Staaten Verantwortung für die Einhaltung der Menschenrechte zu, sondern auch Wirtschaftsunternehmen. Das ist bislang einmalig in der Geschichte der Vereinten Nationen.

Viele Akteure hatten sich erhofft, Deutschland würde mit dem NAP seine Verantwortung als Schwergewicht in der globalen Ökonomie annehmen. Es nicht dabei belassen, Erwartungen an seine Wirtschaftsunternehmen zu formulieren, sondern diese Erwartungen

rechtlich untermauern und klare Konsequenzen (rechtlich oder auch in Form von Sanktionen) für Menschenrechtsverletzungen vorsehen. Die Hauptauseinandersetzung innerhalb der Regierung sowie zwischen Wirtschaftsverbänden auf der einen und Gewerkschaften und Zivilgesellschaft auf der anderen Seite drehte sich deshalb um die Frage, ob der NAP eine verbindliche gesetzliche Regulierung der Sorgfaltspflicht beinhalten würde.

50 Prozent aller Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten sollen bis 2020 menschenrechtliche Sorgfaltsprozesse in ihren Unternehmensstrukturen einführen.

Letztlich einigte man sich auf Regierungsseite auf einen schwachen Kompromiss, der zunächst die Freiwilligkeit bevorzugt: 50 Prozent aller Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten sollen bis 2020 menschenrechtliche Sorgfaltsprozesse in ihren Unternehmensstrukturen einführen. Den Unternehmen wird jedoch die Möglichkeit eingeräumt, begründet darzulegen, warum sie diese Prozesse nicht umgesetzt haben („comply or explain"). Die Bundesregierung behält sich die Prüfung einer gesetzlichen Regulierung vor, wenn bis 2020 eine ausreichende Umsetzung der im NAP formulierten Erwartungen nicht erfolgt. Ob dies mit einer wie auch immer aussehenden Regierung noch realistisch ist, steht in den Sternen. Dies umso mehr, als genaue Aussagen dazu fehlen, wie die rund 3 000 betroffenen Unternehmen überprüft werden sollen.

Was am NAP gut ist …

Dieser „50-500-2020"-Kompromiss des NAPs ist, schaut man sich die derzeitige politische Großwetterlage an, ambitioniert und sollte auch als solches anerkannt werden. Der Aktionsplan bedeutet einen Fortschritt in der Debatte um eine gesetzlich festgeschriebene Sorgfaltspflicht und ist im internationalen Vergleich der verschiedenen NAPs als positiv herauszustellen. Zudem definiert die Bundesregierung erstmals den Begriff der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht, auch wenn diese Definition für viele Experten den UN-Leitprinzipien nicht vollständig gerecht wird. Auch in anderen Bereichen enthält der Aktionsplan Vorhaben, bei denen es wichtig ist abzuwarten, wie sie sich in der Praxis bewähren, statt sie jetzt schon niederzuschreiben. Dazu gehört die Ankündigung:

- für die öffentliche Beschaffung bei künftigen Überarbeitungen

verbindliche Mindestanforderungen im Bereich Menschenrechte im Vergaberecht zu prüfen;
- die Forderung der Bundesregierung an die EU, dass künftig vor der Vertragsanbahnung von Handels- und Investitionsabkommen menschenrechtliche Folgeabschätzungen durchgeführt werden sollen;
- sowie die Reform der Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze als außergerichtlichem Beschwerdemechanismus.

… und was schlecht

Auf der anderen Seite weist der NAP deutliche Schwächen auf, die in der dritten Säule „Zugang zu Abhilfe“ ihren Tiefpunkt finden und die Glaubwürdigkeit des Aktionsplans in Zweifel ziehen. Statt anzuerkennen, dass es zahlreiche Hürden für Menschen gibt, die gegen deutsche Unternehmen klagen wollen, diese im NAP anzusprechen und vor allem Lösungen vorzuschlagen, setzt die Bundesregierung bei der Frage der Wiedergutmachung von Schäden und dem Zugang zu Rechtsschutzmechanismen für Betroffene auf das schlagkräftige Instrument einer mehrsprachigen Informationsbroschüre. DGB, NGOs und DIMR weisen völlig zu Recht darauf hin, dass die Bundesregierung notwendige Prozesserleichterungen (Kollektivklagerecht, Durchgriffshaftung, Beweislastumkehr usw.) auf den Weg bringen muss, um tatsächliche und spürbare Gerechtigkeit für Opfer herzustellen.

Aus A mach U

Was folgt nun auf den NAP? Es folgt der NUP: der Nationale Umsetzungsplan. Hier kommt es darauf an, dass nach dem langen Entstehungsprozess des NAP, der auf allen Seiten sehr viele Ressourcen in Anspruch genommen hat, der Frust insbesondere bei den progressiven Kräfte nicht zu einem Rückzug aus der Debatte führt. Die Bundesregierung wäre gut beraten, bei ihren Umsetzungsplänen, bei denen sie weitere „Multi-Stakeholder-Initiativen“, „Runde Tische“ und Ähnliches ins Leben rufen möchte, klar definiert, was sie von den unterschiedlichen Akteuren erwartet und wie Beteiligung ganz konkret aussieht. Wenn es darum geht, unterschiedliche Expertisen anzuhören, die aber nicht zwangsläufig gleich in Regierungshandeln übergehen, dann ist das völlig verständlich – aber eben nur, wenn das allen Beteiligten vorher auch kommuniziert wird.

Es kommt nun darauf an, die Deutungshoheit für Begriffe und Prozesse gegenüber den Akteuren zu gewinnen, die sich vor einer menschenrechtlichen Verantwortung und Verpflichtung fürchten und die immer noch daran glauben, dass alle Probleme durch freiwilliges

Engagement der Wirtschaft lösbar sind. Der DGB, viele NGOs und auch Unternehmen (wie etwa Tchibo) haben bereits in den Anhörungen zum NAP viele Ideen und konkrete Vorschläge geliefert. Es bedarf weiterer Überzeugungsarbeit und dafür müssen die Stimmen der Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft sowie der progressiven Stimmen innerhalb der Sozialdemokratie lauter und vor allem deutlicher werden. Da davon auszugehen ist, dass sich die großpolitische (Un-)Wetterlage so schnell nicht auflösen wird, müssen stärkere und schlagkräftigere Allianzen zwischen den genannten Akteuren gebildet werden.

Zudem hat Deutschland am 1. Dezember 2016 die G20-Präsidentschaft übernommen, und wie beim G7-Gipfel im letzten Jahr steht das Thema „nachhaltige Wertschöpfungsketten“ auf der Tagesordnung. Die Bundesregierung wäre gut beraten, hier ihrer Verantwortung gerecht zu werden.



Frederike Boll
Berlin

Frederike Boll ist Referentin für Wirtschaft und Menschenrechte im Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin. Sie begleitete und unterstützte die Kläger, ECCHR und medico international bei dem Prozess gegen KiK.

1 LESERBRIEFE

Peter Panther schrieb am 17.01.2017

Es gilt immer noch, dass die kurzfristigen Interessen der Wirtschaft für wichtiger gehalten werden als langfristige

Überlegungen zu Nachhaltigkeit (Umwelt, Gesundheit, Ressourcenschutz). Unser politisches System gibt leider zu wenige Anreize zum langfristigen Denken und zur Reaktion im obigen Sinne. Bei jeder wirtschaftlichen Schieflage wird mantraartig nach mehr Wachstum gerufen, obgleich jeder weiss, dass die Ressourcen auf die Dauer ein exponentielles Wachstum nicht erlauben. Wenn Wissenschaftler eine extraterrestrische Lösung anregen (Besiedelung fremder Planeten), so ist dies nur absurd.
Wozu die Wirtschaft freiwillig bereit ist, zeigt der Abgasskandal, hier wurde nach wirtschaftlichen Interessen gehandelt. Moralische und wirtschaftliche Denksysteme haben sehr geringe Schnittmengen.
