

Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte

Stellungnahme zum Monitoring der menschenrechtlichen Sorgfalt deutscher Unternehmen

20.12.2018



Das Monitoring der menschenrechtlichen Sorgfalt deutscher Unternehmen ist ein Grundbestandteil des Nationalen Aktionsplans (NAP) für Wirtschaft und Menschenrechte, den die Bundesregierung Ende 2016 verabschiedet hat. Sollten weniger als die Hälfte aller Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter*innen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten bis 2020 umsetzen, wird die Bundesregierung laut NAP gesetzliche Maßnahmen prüfen. Im Koalitionsvertrag heißt es bestimmter, dass die Bundesregierung „auf nationaler Ebene gesetzlich tätig“ werden wird, falls sich das Prinzip der Freiwilligkeit auf Grundlage des geplanten Monitorings als unzureichend erweisen sollte.

Mit dem Monitoring hat die Bundesregierung ein Konsortium unter der Federführung der Unternehmensberatung *Ernst & Young* (EY) beauftragt. Beteiligt sind außerdem *adelphi*, *Systain Consulting* und *focusright*. Die Bundesregierung hat Anfang September 2018 dem so genannten *Inception Report*¹ zugestimmt, mit dem das Konsortium die Methodik für das Monitoring beschrieben hat. Auf die laufende explora-

tive 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.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (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:

¹<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2157394/02003601ca02bde792c73b18522069b3/180918-inception-report-data.pdf>



1. Nach Maßgabe der Bundesregierung sollen die Auswahl und Beurteilung der Unternehmen **vollständig anonym** erfolgen. Außenstehende haben somit keinerlei Möglichkeit, dem Konsortium Informationen zu den betreffenden Unternehmen zukommen zu lassen oder die Qualität der Analyse zu überprüfen. Die von den NRO vorgeschlagene Einrichtung eines auf Verschwiegenheit verpflichteten Beirats unabhängiger Wissenschaftler*innen hat die Bundesregierung abgelehnt. Dies ist umso bedauerlicher, als nur wenige Mitglieder im Projektteam des Konsortiums über ausgewiesene menschenrechtliche Expertise verfügen.
2. Das **Monitoring umfasst nur die Unternehmen, die freiwillig auf den Fragebogen antworten**. Allerdings ist davon auszugehen, dass Unternehmen, die ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht bislang gar nicht oder nur unzureichend nachkommen, tendenziell nicht auf den Fragebogen antworten werden, insbesondere da ihr negatives Abschneiden eine gesetzliche Regelung wahrscheinlicher machen würde. NRO haben deshalb vorgeschlagen, dass die nicht antwortenden Unternehmen auf Basis von öffentlich verfügbaren Informationen evaluiert und ebenfalls in die quantitative Bewertung einbezogen werden. Dieser Vorschlag wurde jedoch abgelehnt.

Auf Anregung des Forums Menschenrechte und VENRO soll nun mittels einer Vergleichsgruppe festgestellt werden, inwiefern sich die Antworten der sogenannten „Non-responders“ von denen der antwortenden Unternehmen unterscheiden. Allerdings wird diese Untersuchung keinen Einfluss auf das prozentuale Abschlussergebnis der Erhebung haben, sondern nur „bei der Interpretation der Ergebnisse“ berücksichtigt werden. Die größte Aufmerksamkeit wird jedoch die ermittelte Prozentzahl erhalten, nicht die Erläuterungen, weshalb dieses Vorgehen unbefriedigend ist. Das ebenfalls vorgesehene Heckman-Selection-Modell ist laut Wissenschaftszentrum

Berlin (WZB) nicht geeignet, um die erwartete Verzerrung des Ergebnisses aufgrund der „Non-responders“ auszugleichen.²

3. Das Monitoring beschränkt sich auf die von den Unternehmen eingerichteten **Verfahren** zur menschenrechtlichen Sorgfalt, klammert die Frage nach der **Wirksamkeit** dieser Maßnahmen hingegen aus. Diese Frage ist jedoch letztlich entscheidend: Reichen die Maßnahmen aus, um negative menschenrechtliche Auswirkungen angemessen zu untersuchen, zu vermeiden oder wieder gut zu machen? Geplant ist lediglich, die Unternehmen zu befragen, ob sie selbst die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen überprüfen.
4. Der **Fragebogen**, den die untersuchten Unternehmen beantworten sollen, enthält vor allem **Multiple-Choice-Fragen** zu den eingerichteten Verfahren der menschenrechtlichen Sorgfalt. Dieses Format lädt dazu ein, die „besten“ oder „gewünschten“ Antworten anzukreuzen. Die **individuellen Risiken** der Unternehmen und die konkreten Gegenmaßnahmen werden dagegen nicht **erfasst**. Eine realistische und qualitative Analyse der ergriffenen Sorgfaltsmaßnahmen ist damit nicht möglich. Vielmehr erfasst der Fragebogen nur das formale Vorhandensein bestimmter Verfahren, ohne zu überprüfen, ob das Unternehmen diese auch - im Sinne der UN-Leitprinzipien - angemessen auf seine Risiken hin anwendet. Der Vorschlag von NRO und Gewerkschaften, zusätzlich offene Fragen zu den individuellen Risiken und den entsprechenden Maßnahmen zu stellen, wurde bislang nicht aufgegriffen.
5. Abgefragt wird beim Monitoring vor allem die Selbsteinschätzung der Unternehmen. Zwar plant das Konsortium laut *Inception Report*, die **Plausibilität** der Antworten anhand öffentlich verfügbarer Dokumente der Unternehmen und externer Berichte zu überprüfen. Im Falle von „offensichtlichen Widersprüchen“ will es das Unternehmen sowie „gegebenen-

² Sigurt Vitols: Stellungnahme zur vorgeschlagenen Methodik im *Inception Report*: Monitoring Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 24.7.2018



falls“ die Quellen von Vorwürfen zu Menschenrechtsverletzungen zusätzlich befragen. Das Problem ist aber: Über die große Mehrzahl der rund 6.500 deutschen Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter*innen sind aussagekräftige Berichte öffentlich nicht verfügbar. In diesen Fällen werden Widersprüche zwischen den Aussagen der Unternehmen und der Realität unerkannt bleiben und Unternehmen, NRO, Gewerkschaften oder Betroffenen nicht weiter befragt werden. Inwiefern das Konsortium den NRO-Vorschlag aufgreift, von den Unternehmen zwecks Plausibilitätsprüfung die Zusendung aussagekräftiger Dokumente verbindlich anzufragen, ist noch offen.

6. Problematisch sind auch die **privilegierten Einflussmöglichkeiten**, welche das Konsortium den 30 **Unternehmen** zugesteht, die 2018 in der ersten „explorativen Phase“ des Monitorings befragt werden. Laut *Inception Report* sollen diese Unternehmen gebeten werden, „aktiv Verbesserungsvorschläge zum Monitoring einzubringen“. Der NRO-Vorschlag, als Gegengewicht zumindest eine Resonanzgruppe aus acht zivilgesellschaftlichen Expert*innen einzurichten, wurde abgelehnt. Zwar hat das Konsortium acht Interviews mit Expert*innen geführt, davon aber nur vier mit Vertreter*innen von NRO und Gewerkschaften. Die Unternehmensverbände durften die anderen Interviewpartner*innen auswählen, obwohl bereits 30 Unternehmen befragt wurden.
7. Dem privilegierten Einfluss der Unternehmen steht eine **mangelnde Transparenz** gegenüber der AG Wirtschaft und Menschenrechte des CSR-Forums gegenüber, die offiziell das Monitoring der NAP-Umsetzung begleitet. Das Konsortium hat der AG den Entwurf des Fragebogens lediglich in einer PowerPoint Präsentation vorgestellt. Einen Ausdruck des Fragebogens erhielten die Verfahrensbeteiligten nicht, was eine eingehende Analyse und Kommentierung unmöglich macht. Bisher fehlt auch eine Zusage der Bundesregierung,

dass den NRO, Gewerkschaften und Unternehmensverbänden ein Entwurf der Bewertungskriterien zur Kommentierung vorgelegt werden wird. Ohne Transparenz der Bewertungsmaßstäbe würde das Monitoring jedoch vollends zur Farce.

8. Viele wichtige Fragen bleiben im *Inception Report* offen. Dazu gehört insbesondere die **Definition des erforderlichen Umsetzungsniveaus** für jedes Kernelement der menschenrechtlichen Sorgfalt.³ Je nach Größe, Geschäftsumfeld und Menschenrechtsrisiken will das Konsortium verschiedene Kategorien von Unternehmen bilden, bei denen das verlangte Mindestniveau variieren soll. „Dieses Mindestniveau kann im gesamten Bereich der Umsetzungsniveaus liegen (z. B. auf der Skala von 0 bis 5)“, heißt es dazu im *Inception Report*. Diese Formulierung lässt befürchten, dass Unternehmen auch dann bestehen können, wenn sie Elemente der menschenrechtlichen Sorgfalt nicht im Geringsten erfüllen, obwohl laut *Inception Report* und UN-Leitprinzipien ein Unternehmen alle Elemente erfüllen muss. Diese Anforderung wird seitens der Unternehmensverbände und einiger Ministerien ohnehin wieder in Frage gestellt. Vorgesehen ist überdies, dass Unternehmen erklären können, warum sie bestimmte Maßnahmen zur menschenrechtlichen Sorgfalt nicht umgesetzt haben („comply or explain“). Unter welchen Bedingungen eine solche Erklärung als akzeptabel gewertet werden soll, ist bislang ebenfalls unklar.

Um viele entscheidende Details wird in den nächsten Monaten in dem für den NAP zuständigen Interministeriellen Ausschuss (IMA) noch intensiv gerungen werden. Denn dieser behält sich vor, die vom Konsortium vorgeschlagenen Bewertungskriterien „abzunehmen“ – und damit faktisch auch abzuändern. Schon bei der Erarbeitung des NAP haben Unternehmensverbände das Veto-Recht einzelner Ministerien erfolgreich genutzt, um verbindliche Vorgaben für die Unternehmen zu blockieren.

³ Zu diesen Kernelementen gehören laut NAP 1) die Grundsaterklärung zu Menschenrechten, 2) ein Verfahren zur Ermittlung tatsächlicher und potenziell nachteiliger Auswirkungen auf die Menschenrechte, 3) Maßnahmen zur Abwendung potenziell negativer Auswirkungen und zur Wirkungskontrolle, 4) Berichterstattung und 5) ein Beschwerdemechanismus.



Als DGB, CorA, VENRO und Forum Menschenrechte werden wir das Monitoring weiterhin eng verfolgen, konstruktive Vorschläge einbringen und darauf drängen, dass alle offenen Fragen in vollständiger Transparenz diskutiert werden.

Trotzdem betrachten wir es als unsere Verantwortung, die Bundesregierung, die Mitglieder des Bundestages und die interessierte Öffentlichkeit bereits jetzt auf die Schwächen des geplanten Monitorings hinzuweisen. Zugleich unterstützen wir die explizite Empfehlung des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom Oktober 2018 an die Bundesrepublik Deutschland, auch unabhängig vom Monitoring gesetzlich sicherzustellen, dass Unternehmen die Menschenrechte in Auslandsgeschäften achten und für Verstöße haftbar gemacht werden können.⁴

Die Logik des NAP, wonach ein Gesetz nur dann notwendig sei, wenn weniger als 50 Prozent der befragten Unternehmen die Anforderungen erfüllen, hat der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinen „Abschließenden Beobachtungen“ zum deutschen Staatenbericht ausdrücklich in Frage gestellt. Diese Logik führe zu Regulierungslücken, wenn ein großer Teil der Unternehmen die Menschenrechtsstandards nicht anwende. In der Tat reicht es keinesfalls, wenn nur die Hälfte der deutschen Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter*innen ihre menschenrechtliche Verantwortung wahrnimmt. Nach dieser Logik bräuchte man auch keine Gesetze gegen Diebstahl. Fast immer zielen Gesetze nur auf eine Minderheit von Akteuren, die freiwillig nicht bereit sind, sich an eigentlich selbstverständliche Regeln zu halten.

Problematisch ist darüber hinaus der Zeitplan des NAP. Erst im Herbst 2020 will die Bundesregierung die Ergebnisse der dritten und letzten Erhebung des Monitorings der Öffentlichkeit vorstellen. Dass die Bundesregierung ein Jahr vor der voraussichtlichen Bundestagswahl im Herbst 2021 noch ein in der Koalition vermutlich

umstrittenes Gesetz auf den Weg bringt, ist erfahrungsgemäß unwahrscheinlich. Um „auf nationaler Ebene gesetzlich tätig“ zu werden und auf EU-Ebene eine verbindliche Regelung einzubringen, wie im Koalitionsvertrag angekündigt wurde, muss die Bundesregierung daher deutlich früher aktiv werden. DGB, CorA, Forum Menschenrechte und VENRO erwarten daher von der Bundesregierung, dass sie mit den Beratungen über ein solches Gesetz bereits 2019 beginnt, damit es 2020 im Bundestag beschlossen werden kann.

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

⁴ Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Concluding Observations on the sixth period report of Germany, E/C.12/DEU/CO/6, 12.10.2018