

Stellungnahme zum NAP-Monitoring:

Monitoring-Methodik ist zur Überprüfung der menschenrechtlichen Sorgfalt deutscher Unternehmen ungeeignet - Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen fordern ein Lieferkettengesetz



Seit März 2019 blockierte das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) den Beginn des Monitorings der menschenrechtlichen Sorgfalt deutscher Unternehmen im Rahmen des Nationalen Aktionsplans (NAP) Wirtschaft und Menschenrechte. Es verlangte eine massive Aufweichung der Methodik. Am 5. Juli haben die Staatssekretäre des Interministeriellen Ausschuss (IMA) schließlich eine Einigung erzielt.¹

Die nun beschlossene Methodik des Monitorings bildet nach Auffassung des CorA-Netzwerkes für Unternehmensverantwortung, des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB), des Forums Menschenrechte und des Verbands Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (VENRO) keine glaubwürdige, unabhängige und wissenschaftlich fundierte Grundlage, um den Umsetzungsstand der menschenrechtlichen Sorgfalt deutscher Unternehmen mit über 500 Mitarbeiter*innen angemessen und repräsentativ zu untersuchen und darzustellen.

Durch massiven Druck hat sich das BMWi mit der Forderung nach einem „flexibleren Umgang“ mit den Unternehmen weitgehend gegen alle anderen im IMA vertretenen Bundesministerien durchgesetzt: Unternehmen, welche die Anforderungen des NAP fast erfüllen („Unternehmen auf einem guten Wege“) oder bald erfüllen wollen („Unternehmen mit Umsetzungsplan“), werden laut Zwischenbericht zum Monitoring nicht als Nicht-Erfüller gewertet, obwohl sie die Anforderungen der UN-Leitprinzipien und des NAP faktisch nicht erfüllen. Unternehmen, die den Fragebogen unvollständig ausgefüllt haben, fallen nunmehr komplett aus der Wertung raus. Laut dem ersten Entwurf des Zwischenberichts von Januar 2019 sollten sie noch als „Nicht-Erfüller“ gewertet werden. **Durch diese Verwässerungen wird der Anteil der Nicht-Erfüller manipulativ kleingerechnet, die klare Unterscheidung zwischen Erfüllern und Nicht-Erfüllern verwischt und eine künstliche Grauzone geschaffen, die dem BMWi als Argument gegen eine Gesetzgebung dienen soll.**

Bereits in ihrer Leistungsbeschreibung zum Monitoring hatte die Bundesregierung vorgegeben, die quantitative Auswertung nur auf jene Unternehmen zu beschränken, die den ihnen zugesandten Fragebogen beantworten. Tendenziell werden aber vor allem jene Unternehmen antworten, die sich ohnehin schon mit Menschenrechten beschäftigen. Der erste Entwurf des Zwischenberichts befürwortete zur Feststellung und Korrektur einer solchen Verzerrung den vom Forum Menschenrechte und VENRO vorgeschlagenen Vergleich zwischen *Responders* und *Non-Responders* auf Grundlage öffentlich zugänglicher Dokumente („Kontrollgruppenansatz“). Auf Druck des BMWi und des Bundeskanzleramts ist dieser Vergleich jetzt nicht mehr vorgesehen, sondern soll lediglich zu einem späteren Zeitpunkt erwogen werden. Dass

¹ <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2232418/1531aad304f1dec719954f7292ddbc05/190710-nap-zwischenbericht-data.pdf>

dies tatsächlich geschieht, ist angesichts der kategorisch ablehnenden Haltung des BMWi höchst unwahrscheinlich.

Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen kritisierten bereits im Dezember 2018 den *Inception Report*² sowie im Februar 2019 den ersten Entwurf des Zwischenberichts und die darin beschriebene Methodik als völlig unangemessen³: **Die Analyse und Darstellung der Unternehmen erfolgt anonym und ohne Überprüfung durch externe Fachleute; das Monitoring soll lediglich Sorgfaltsverfahren der Unternehmen, nicht aber deren Wirkung auf die Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen überprüfen; die Anforderungen bleiben hinter den Standards der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte weit zurück; die vorgesehene Plausibilitätsprüfung der Unternehmensantworten ist bezüglich der zentralen Elemente der menschenrechtlichen Sorgfalt sehr oberflächlich; und über den Comply-or-Explain-Mechanismus können Unternehmen bei unbegrenzt vielen Fragen erklären, warum sie eine Anforderung nicht erfüllen und dennoch als Erfüller gewertet werden.**

Die zentralen Verbesserungsvorschläge aus der Zivilgesellschaft fanden bei den weiteren Überarbeitungen des Zwischenberichts wenig Beachtung, während das BMWi die Vorschläge der Unternehmensverbände Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) und Handelsverband Deutschland (HDE) gegen den Willen aller anderen Ministerien im Interministeriellen Ausschuss rigoros durchsetzen konnte. Das kaum verhohlene Ziel dieser Verbände und des BMWi ist die Anforderungen so weit abzusenken, bis die Hälfte der deutschen Unternehmen die Anforderungen erreicht, und damit die Debatte um ein Gesetz zur menschenrechtlichen Sorgfalt deutscher Unternehmen in Wertschöpfungsketten von vorneherein abzuwenden.

Deutsche Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften fordern unabhängig vom NAP-Monitoring ein Gesetz zur menschenrechtlichen Sorgfalt in Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen. Ein solches „Lieferkettengesetz“ ist auch dann erforderlich, wenn mehr als die Hälfte der deutschen Unternehmen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten bereits jetzt umsetzen würden. Es kann nicht angehen, dass die anderen Unternehmen – seien es 60 oder 40 Prozent – zulasten der Umwelt und der Menschenrechte

²https://venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Stellungnahmen/Monitoring_NA_P_SN_2018_Web.pdf

³ Forum Menschenrechte, TI Deutschland, VENRO, vzbv & DGB: Kommentare zum Zwischenbericht des NAP-Monitoring, 14.2.2019: https://venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Stellungnahmen/NGO_DGB-Kommentare_zum_1_Zwischenbericht_des_NAP_14.2.2019.pdf

von Textil- und Minenarbeiter*innen, Bäuerinnen und Bauern und indigenen Gemeinschaften Kosten sparen und sich dadurch einen Wettbewerbsvorteil gegenüber vorbildlichen Unternehmen verschaffen.

Zu den zentralen Kritikpunkten am Monitoring im Einzelnen:

Kategorie „Unternehmen mit Umsetzungsplan“

Bei der neu eingeführten Kategorie „Unternehmen mit Umsetzungsplan“ handelt es sich um Unternehmen, „die noch nicht alle Vorgaben des NAP zum Zeitpunkt der Erhebung umgesetzt haben, die jedoch eine konkrete Planung zur Umsetzung bis zum Ende des Jahres vorgelegt haben“ (S. III im Zwischenbericht). Obwohl diese Unternehmen die Anforderungen des NAP also nicht erfüllen (vgl. Schaubild auf S. 69), werden sie in der Ergebnisdarstellung (vgl. Schaubild auf S. 59) nicht als Nicht-Erfüller ausgewiesen: „Die Gruppe der ‚Unternehmen mit Umsetzungsplanung‘ kann aufgrund des Prognosecharakters vom Konsortium nicht bezüglich der Zuordnung ‚Erfüller/ Nicht-Erfüller‘ bewertet werden. In den Jahren 2019 und 2020 werden diese Unternehmen gesondert dargestellt“ (S. 58).

Zwar soll das beauftragte Konsortium um Ernst & Young (EY) Anfang 2021 nachträglich überprüfen, ob die betreffenden Unternehmen ihren Umsetzungsplan auch umgesetzt haben, und „das Ergebnis der Erhebung 2020 dementsprechend ergänzen“ (S. 58). Für den im NAP und im Koalitionsvertrag vereinbarten Entscheidungsprozess über eine gesetzliche Regelung ist dies jedoch irrelevant. Über ein Gesetz soll nämlich bereits 2020 auf Grundlage der Erhebung von 2020 entschieden werden. Grundsätzlich ist es zudem nicht nachvollziehbar, dass die Frist zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten durch diese Kategorie faktisch auf Ende 2020 verschoben wird: Der NAP wurde 2016 und die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte bereits 2011 verabschiedet – befürwortet auch von den internationalen Unternehmensverbänden. Damit hatten die Unternehmen acht Jahre Zeit, Verfahren zur menschenrechtlichen Sorgfalt einzuführen. Mit dem Monitoring sollte der Status quo der Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfalt durch deutsche Unternehmen betrachtet werden und nicht die Absichtserklärungen der Unternehmen.

Kategorie „Unternehmen auf einem guten Wege“

Ebenso problematisch ist die zweite zusätzlich eingeführte Kategorie der „Unternehmen auf einem guten Wege“ (S. 58). Solche Unternehmen haben die Anforderungen aus dem NAP „nicht vollständig erfüllt“ und „die vollständige Umsetzung bis Ende 2020 nicht in Planung“. Da sie „nur“ in drei bewertungsrelevanten Fragen die Anforderungen nicht erfüllen, soll ihnen dennoch bescheinigt werden, dass sie sich „auf einem guten Weg“ befänden. In der Beschreibung der Kategorie heißt es weiter, dass sich die Umsetzung der Kernelemente bei diesen Unternehmen

vergleichsweise immer noch auf einem „hohen Niveau“ bewege, das als „Good Practice“ bezeichnet wird.

Die Kategorie ist höchst irreführend: Unternehmen, welche die NAP-Anforderungen weder vollständig erfüllen noch künftig erfüllen wollen, befinden sich weder auf einem „hohen Niveau“ noch „auf einem guten Weg“, sondern sie erfüllen nicht einmal die internationalen Mindeststandards der UN-Leitprinzipien und des NAP (vgl. auch Schaubild S. 69). Dennoch sollen auch diese Unternehmen „gesondert ausgewiesen“ und nicht als „Nicht-Erfüller“ gewertet werden (vgl. Schaubild auf S. 59). Befremdlich ist zudem, dass der IMA sich vorbehält, bis zur Vorlage des Schlussberichts im Sommer 2020 „über eine abweichende Würdigung [zu] entscheiden“ (S. 58). Es ist absehbar, dass das BMWi unter Berufung auf diesen Satz versuchen wird, die „Unternehmen auf einem guten Wege“ nachträglich doch noch zu Erfüllern zu erklären oder die Veröffentlichung des Schlussberichts abermals erheblich zu verzögern, um einen Gesetzgebungsprozess zu verhindern.

Vorerst keine Überprüfung von Non-Responders

Während also Fast-Erfüller und Bald-Erfüller besonders betrachtet und gewürdigt werden sollen, ist die zunächst geplante Analyse der Unternehmen, die den Fragebogen gar nicht erst ausfüllen, vorerst gestrichen. In der ersten Version des Zwischenberichts hatte das Konsortium um EY noch angekündigt, dass „mit Hilfe des ‚Kontrollgruppenansatzes‘ (angelehnt an den Vorschlag der zivilgesellschaftlichen Verbände) untersucht [wird], ob sich die öffentlich verfügbaren Informationen aus Stufe 1 der Erhebung zwischen den Respondern und den Non-Respondern unterscheiden“ (S. 87 in der Version 01 vom 10. Januar 2019).

Dadurch sollte überprüft werden, ob die Responder bei der Erfüllung der Menschenrechtstandards überhaupt repräsentativ für die Grundgesamtheit aller 7.100 Unternehmen mit über 500 Mitarbeiter*innen sind. Diese Prüfung ist in der neuen Fassung des Berichts erst einmal nicht vorgesehen. Stattdessen soll über die Notwendigkeit und Methodik einer solchen Untersuchung erst zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden, falls der „deskriptive Vergleich“ der Eigenschaften von antwortenden und nicht antwortenden Unternehmen Hinweise auf ein „Selektionsproblem“ erbringt (S. 88). In diesem Fall „berät und entscheidet der IMA darüber, ob und mit welchen Verfahren eine entsprechende Korrektur im Rahmen der Erhebung im Jahr 2020 erfolgt. Im IMA verfügt das BMWi aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips jedoch faktisch über ein Vetorecht, so dass eine nachträgliche Entscheidung für den Kontrollgruppenansatz höchst unwahrscheinlich ist.

Nicht-Berücksichtigung unvollständig ausgefüllter Fragebögen

Zu einer zusätzlichen Verzerrung führt die Entscheidung in der Endfassung des Zwischenberichts, dass „nur vollständig ausgefüllte Fragebögen versendet werden

können“ und damit bewertet werden (S. 71). Unternehmen, die den Fragebogen nur lückenhaft ausfüllen, gehören damit automatisch zu den Non-Respondern und werden damit nicht gewertet. In der ersten Fassung des Zwischenberichts hatte das Konsortium noch vorgesehen, dass Unternehmen, die den Fragebogen nicht vollständig ausfüllen, zu den Nicht-Erfüllern gezählt werden: „Werden seitens des Unternehmens nicht alle für die quantitative Bewertung relevanten Fragen in der Selbstauskunft ausgefüllt, so erscheint systemseitig ein Warnhinweis. Wird dieser seitens der Unternehmen ignoriert und es fehlen Angaben zu für die quantitative Bewertung relevanten Fragen, so gilt das Unternehmen als Nicht-Erfüller“ (S. 67 in Version 01). Es entbehrt jeder Logik, Unternehmen, die trotz Warnhinweis Fragen unbeantwortet lassen, nicht zu werten, während Unternehmen mit unzureichend beantworteten Fragebögen als Nicht-Erfüller gewertet werden.

Unbegrenzt nutzbarer „Comply-or-Explain“- Mechanismus

Zwar fordert der Zwischenbericht auf Seite 57, dass alle Anforderungen entsprechend dem definierten Anforderungsrahmen von jedem Unternehmen erfüllt werden müssen. Bereits im nächsten Absatz folgt aber die Relativierung: „Es gibt allerdings die Möglichkeit für das Unternehmen, sich im Rahmen des ‚Comply or Explain‘-Ansatzes bei ‚Nicht-Erfüllung‘ einzelner Anforderungen zu erklären“. War im ersten Entwurf des Inception Report noch vorgesehen, dass die Nutzung des „Comply-or-Explain“-Mechanismus die Ausnahme bilden soll, sah die Endfassung des Inception Report lediglich vor, die Häufigkeit der Anwendung des Mechanismus in den repräsentativen Erhebungsphasen 2019 und 2020 separat auszuwerten und in den Zwischenberichten darzustellen.

Im Zwischenbericht heißt es jetzt explizit: „Grundsätzlich kann der Mechanismus über den gesamten Fragebogen hinweg in Anspruch genommen werden“ (S. 64). Diese breite Interpretation des Mechanismus ist inakzeptabel, weil dadurch prinzipiell möglich wäre, dass ein Unternehmen als Erfüller gewertet wird, obwohl es den Großteil der Anforderungen nicht erfüllt. „Ein Unternehmen kann demnach am Ende der quantitativen Bewertung den Status „Erfüller“ erreichen, wenn es „Explain“-Angaben dazu macht, warum bei bestimmten Antworten nicht der festgelegte Anforderungsrahmen abgedeckt wird, und diese Angaben als hinreichend im Sinne des NAP bewertet werden.“

Anforderungen unter dem Niveau der UN-Leitprinzipien

Diese Erklärungs- und Entschuldigungsmöglichkeit ist umso problematischer, weil der Anforderungsrahmen des Monitorings ohnehin hinter den international anerkannten Standards der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zurückbleibt. Zwar ist der Anforderungsrahmen im veröffentlichten Zwischenbericht nicht enthalten. Der grundsätzliche Ansatz wird aber wie folgt beschrieben: „Das überarbeitete

Bewertungssystem trägt dem Umstand Rechnung, dass es für jedes Merkmal verschiedene Ansätze zur Erfüllung gibt, die als gleichwertig und nicht (wie noch im Inception Report vorgeschlagen) als hierarchisch organisiert verstanden werden“. In der praktischen Ausgestaltung führt das jedoch zu einem beliebigen *anything goes*. Kriterien, die nach den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP) alle oder fast alle erfüllt werden müssten, werden nun zum Teil als parallele und gleichwertige Optionen dargestellt, aus denen Unternehmen sich eine oder zwei herauspicken dürfen, um das entsprechende Merkmal zu erfüllen.

Deutlich wird das am Beispiel der Grundsatzerklärung, dessen inhaltliche Anforderungen im Zwischenbericht beschrieben werden. Demnach müssen die Unternehmen sich **entweder** zu der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte **oder** zu den UN-Menschenrechtspakten **oder** zu den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) bekennen (S. 61). Die UN-Leitprinzipien verlangen dagegen eindeutig, dass sich die Unternehmen zur gesamten Menschenrechtscharta bekennen, wozu **alle** genannten Instrumente gehören. In einem bekannt gewordenen ersten Entwurf des gesamten Anforderungsrahmens vom Januar 2019 zog sich dieses Muster der Willkürlichkeit durch die Anforderungen zu allen Elementen der menschenrechtlichen Sorgfalt.⁴

Oberflächliche Plausibilitätsprüfung zu zentralen Elementen der menschenrechtlichen Sorgfalt

Grundlage der Bewertung der Unternehmen sind die Selbstauskünfte der Unternehmen in den Antworten auf den Fragebogen. Deren Plausibilität wird zunächst mithilfe einer Medienanalyse, einer Recherche branchenspezifischer Menschenrechtsthemen sowie öffentlich zugänglicher Dokumente der Unternehmen überprüft. Nicht nachvollziehbar ist jedoch, warum das Konsortium im Fragebogen lediglich einen Link zu öffentlich zugänglichen Dokumenten der Unternehmen anfragt. Zudem werden nur zu den Elementen 1 (Grundsatzerklärung), 4 (Berichterstattung) und 5 (Beschwerdemechanismus) überhaupt Dokumente angefragt. Nur zu diesen Elementen will das Konsortium auf Grundlage dieser Dokumente eine „externe Plausibilitätsprüfung“ durchführen (S. 74).

Zur Begründung heißt es, dass laut explorativer Erhebung zu den Elementen 2 (Ermittlung tatsächlicher und potenziell nachteiliger Auswirkungen auf die Menschenrechte) und 3 (Maßnahmen und Wirksamkeitskontrolle) „oftmals nur unzureichende oder gar keine öffentlich verfügbaren Informationen [...] vorliegen“. Dabei legt genau diese zutreffende Beobachtung ja gerade den gegenteiligen Schluss nahe, dass nämlich die Unternehmen gebeten werden sollten, dem Konsortium insbesondere zu diesen Elementen weiterführende Informationen und Dokumente

⁴ Ebenda: S. 5-8.

zugänglich zu machen. Da die Überprüfung anonym erfolgt, würden diese internen Unternehmensdokumente nur dem Dienstleister des Monitorings zur Verfügung gestellt und nicht an die Öffentlichkeit gelangen. Auf dieser Grundlage wäre nämlich auch zu diesen Elementen eine externe Plausibilitätsprüfung möglich. Dies ist aber offenbar nicht gewünscht. Stattdessen wird hier nur eine „interne Plausibilitätsprüfung“ durchgeführt, die sich auf mögliche Inkohärenzen innerhalb der Unternehmensantworten beschränkt (S. 75).

Da es sich bei den menschenrechtlichen Folgenabschätzungen und ergriffenen Maßnahmen und deren Wirksamkeitsprüfung um die zentralen Elemente der menschenrechtlichen Sorgfalt handelt, wäre eine externe Plausibilitätsprüfung der Unternehmensantworten aber unverzichtbar, um die menschenrechtliche Sorgfalt der Unternehmen angemessen zu beurteilen.

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