

Stellungnahme zur Risikobranchenstudie als Teil des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte

- Studie bestätigt menschenrechtliche Risiken in Wertschöpfungsketten der deutschen Wirtschaft und zeigt, dass bisherige Brancheninitiativen keine Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gewährleisten
- Studie kann Grundlage für die Festlegung von Risikobranchen zur Anwendung eines Lieferkettengesetzes auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) darstellen
- Zivilgesellschaftliche Organisationen widersprechen u. a. der pauschalen Empfehlung der Studie zur Standardisierung des Risikomanagements durch Auditprozesse

Der durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im August 2020 veröffentlichte Forschungsbericht „Die Achtung von Menschenrechten entlang globaler Wertschöpfungsketten – Risiken und Chancen für Branchen der deutschen Wirtschaft“ soll Basis für die im *Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte* (NAP) vorgesehenen Branchendialoge sein. Mit den im Rahmen der Studie identifizierten Risikobranchen sollen Multi-Stakeholder-Foren unter Moderation der Bundesregierung durchgeführt werden, um branchenspezifische Handlungsanleitungen und Best-Practice Beispiele zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten zu erarbeiten.

Die zeichnenden Organisationen CorA-Netzwerk, Forum Menschenrechte, Transparency International Deutschland und VENRO begrüßen grundsätzlich, dass die Studie einen Überblick verschafft, welche deutschen Branchen besondere menschenrechtliche Risiken bergen und gleichzeitig aus menschenrechtlicher und volkswirtschaftlicher Sicht einen besonders guten Hebel zur Verbesserung der Bedingungen entlang von Liefer- und Wertschöpfungsketten bieten. Die genutzte Methodik zur Eingrenzung auf elf „Fokusbranchen“ weist dabei aus Sicht der unterzeichnenden Organisationen jedoch einige Schwächen auf (siehe 1). Die Studie beschreibt im Anschluss an die Eingrenzung auf elf Fokusbranchen bestehende Aktivitäten menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten in diesen Branchen und zeigt darauf basierend Empfehlungen und Anknüpfungspunkte für die zu initiiierenden Branchendialoge im Rahmen des NAP auf. Nach Ansicht der zeichnenden Organisationen bleibt der Großteil der im Rahmen der Studie beleuchteten Industrie- und Multi-Stakeholder-Initiativen (MSI) weit hinter den Sorgfaltspflicht-

anforderungen zurück, wie sie in den *UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte* (UNLP) und dem NAP festgehalten werden (siehe 2). Vielen der Empfehlungen und branchenspezifischen Anknüpfungspunkte, die auf Basis der Analyse bestehender Branchenaktivitäten formuliert sind, stimmen die unterzeichnenden Organisationen dennoch zu. So stellt die Studie unter anderem richtig fest, dass grundsätzlich „Unterstützungsleistungen durch die Bundesregierung für alle fünf NAP-Kernelemente“ (S. 209) notwendig erscheinen, da die meisten Branchen-Initiativen nicht alle NAP-Anforderungen abdecken. Es gibt jedoch auch einige Kritikpunkte (siehe 3).

Die begrenzten Empfehlungen der Studie werden nach Ansicht der zeichnenden Organisationen die Lücken bestehender Branchenaktivitäten nicht schließen können. Daher braucht es einen gesetzlichen Rahmen, mit dem Unternehmen verpflichtet werden, auch im Ausland Menschenrechte und Umweltstandards zu achten. Die Studie des BMAS kann dabei mit der kriteriengeleiteten Eingrenzung auf elf Fokusbranchen mit menschenrechtlichen Risiken entlang der Wertschöpfungskette einen Beitrag zur Definition des Anwendungsbereiches eines Lieferkettengesetzes darstellen. Denn bei einer rechtlichen Verankerung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten im deutschen Recht sollte vorgesehen werden, dass das Gesetz auf KMU, die in diesen Branchen tätig sind, Anwendung findet.¹ Die Aufzählung im Rahmen dieser Studie sollte jedoch nicht als abschließend betrachtet werden.

Die Bewertung der Studie aus Sicht der zeichnenden Organisationen im Detail

1 METHODIK ZUR EINGRENZUNG AUF ELF FOKUSBRANCHEN:

- Die Studie stellt richtig fest, „dass alle 29 vertieft analysierten Branchen menschenrechtliche Risiken in ihren Wertschöpfungsketten aufweisen“ (S. 18). Daher handelt es sich bei den im Rahmen der Studie identifizierten elf Fokusbranchen nicht um eine abgeschlossene Aufzählung. Gemäß der UNLP stehen grundsätzlich alle Unternehmen aus allen Branchen in der Verantwortung, ihre Liefer- und Wertschöpfungsketten auf menschenrechtliche Risiken zu untersuchen.
- Als ein strukturelles Merkmal, welches die Wahrscheinlichkeit von Menschenrechtsverletzungen beeinflusst, wird die internationale Verflechtung der Branchen herangezogen. Diese wird jedoch größtenteils basierend auf dem Importanteil der Branche bestimmt (S. 219). In der Studie wird an mehreren Stellen, bspw. bei Finanzdienstleistungen und Rüstung/Sicherheit, eingeräumt, dass die Importquote für diese Branchen nicht zielführend zur Bestimmung der internationalen Verflechtung und dementsprechend auch nicht der menschenrechtlichen Risiken ist. Dennoch wird der Ansatz weiterverfolgt, so dass es z. B. für die Branche Transport & Logistik zu einer Unterschätzung der internationalen Verflechtungen dieser Branche kommt (S. 259). Die Branche Beratung und Wirtschaftsprüfung wird ohne erkennbare menschenrechtliche Risiken gelistet (Tabelle 70, S. 242), doch sollten Consultants der jeweiligen Branche zugerechnet werden, in der sie tätig sind.
- Die Auswahl der elf Fokusbranchen grenzt sich auf Branchen mit menschenrechtlichen Risiken in der internationalen Wertschöpfung ein, während Branchen, deren Risiken vorwiegend in Deutschland liegen, nicht weiter betrachtet werden (S. 53). Dies unterstellt einen besseren Schutz der Menschenrechte in Industriestaaten durch eine höhere Regelungsdichte, obwohl diese nicht automatisch zu geringeren menschenrechtlichen Risiken führt. Dies ist insbesondere der Fall in Branchen mit einer mangelnden Kontrolldichte, wie dem Baugewerbe, dem Dienstleistungssektor und der Fleischwirtschaft.

¹ Siehe Initiative Lieferkettengesetz (2020): [Rechtsgutachten zur Ausgestaltung eines Lieferkettengesetzes](#).

2 ANALYSE DER AKTIVITÄTEN BESTEHENDER BRANCHENINITIATIVEN:

- Aus der Studie geht nicht ausreichend hervor, dass der Großteil der beleuchteten Industrie- und Multi-Stakeholder-Initiativen (MSI) weit hinter den Sorgfaltspflichtenanforderungen zurückbleibt, wie sie in den UNLP und dem NAP festgehalten werden. Die in der Studie resümierend genannte „Vielzahl an Aktivitäten“ der Fokusbranchen, um menschenrechtliche Risiken zu adressieren (S. 20), kratzt daher nach Ansicht der zeichnenden Organisationen nur an der Oberfläche.
- Insbesondere bezüglich Kernelement 2 der Sorgfaltspflichten (Risikoanalyse) beschränken sich vorhandene Aktivitäten in den elf Fokusbranchen häufig auf Tier-1, also die Ebene der direkten Zulieferer. Damit fokussieren bestehende Sorgfaltsmaßnahmen in der Regel auf die unmittelbar vorgelagerte Wertschöpfung, während Risiken in der weiteren vorgelagerten und der nachgelagerten Lieferkette, beispielsweise im Zusammenhang mit Exporten in Risikogebiete oder der Entsorgung, nicht ausreichend beachtet werden.
- Viele der beschriebenen Branchenaktivitäten zeichnen sich durch eine mangelnde Transparenz und die fehlende Einbeziehung lokaler Rechteinhaber*innen aus oder sind reine Industrieinitiativen. Dies geht nicht ausreichend aus der Analyse der bestehenden Branchenaktivitäten hervor.
- In Bezug auf das NAP-Kernelement zu Beschwerdemechanismen stellt die Studie richtig fest, dass bisherige Brancheninitiativen dieses Kernelement kaum adressieren (S. 211). Es wird aber versäumt, auf den daher fehlenden Zugang zu Abhilfe in bestehenden Brancheninitiativen zu verweisen.

3 EMPFEHLUNGEN UND ANKNÜPFUNGSPUNKTE FÜR BRANCHENDIALOGE IM RAHMEN DES NAP:

- Insgesamt zeigt die Studie deutlich, dass bestehende Branchenaktivitäten nicht ausreichen, damit Unternehmen ihren menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten nachkommen. Die zeichnenden Organisationen stimmen zu, dass sie daher erweitert werden müssten, um die Kernelemente der UNLP sowie weiterer international anerkannter Standards wie der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die Risiken für Menschenrechte, Umwelt und Korruption einbeziehen, abzubilden. Damit können Brancheninitiativen ein sinnvolles Instrument sein, um Unternehmen bei der Umsetzung ihrer Sorgfaltspflichten zu unterstützen. Auch dem Vorschlag, branchenübergreifende Perspektiven sowie europäische und internationale Aktivitäten zu berücksichtigen, stimmen die zeichnenden Organisationen zu.
- Ein wesentlicher Kritikpunkt ist die pauschale Empfehlung der Studie, verstärkt auf eine Standardisierung des Risikomanagements durch Auditprozesse zu setzen (S. 210). Ein kurzer Verweis der Studie auf die zivilgesellschaftliche Kritik an Audits (S. 213) beschränkt sich auf Korruption bei der Zertifizierung und erwähnt nicht weitere methodische Beschränkungen von Audits. Dazu gehören unter anderem der eingeschränkte Prüfungsfokus, die häufig mangelnde Einbindung von Rechteinhaber*innen bei der Auditierung und Entwicklung von Abhilfemaßnahmen, die fehlende Transparenz von Auditergebnissen sowie die allgemein fehlende Unabhängigkeit von Auditoren. Einer pauschalen Empfehlung zur Standardisierung von menschenrechtlichen Sorgfaltsmaßnahmen können die zeichnenden Organisationen daher nicht zustimmen.
- Die Studie stellt korrekt fest, dass Brancheninitiativen bspw. in Form von Multi-Stakeholder-Initiativen individuelle Sorgfaltspflichten der teilnehmenden Unternehmen nicht ersetzen können. Dabei versäumt sie es aber, in ihren Empfehlungen auf das Potenzial kollektiven

Handelns von Brancheninitiativen einzugehen. Dies steht im Kontrast zur Studienmethodik, welche zur Eingrenzung auf die Fokusbranchen unter anderem auf die volkswirtschaftliche Bedeutung abstellt. Diese diene „als Indikator dafür, wie groß der potenzielle Einfluss dieser Branche auf menschenrechtliche Risiken ist“ (S. 221). Die mitunter starke Marktmacht einzelner Unternehmen und Branchen gegenüber Zulieferern in Deutschland und weltweit stellt

ein gutes Beispiel dar. So könnte im Bereich Genuss- und Nahrungsmittel bzw. Groß- und Einzelhandel die Definition von Preis- und Einkaufspraktiken, welche sicherstellen, dass diese die Einhaltung der Menschenrechte nicht konterkarieren, einen möglichen Hebel von Brancheninitiativen zur Ausübung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten darstellen. Derartige Potenziale sollten verstärkt analysiert und genutzt werden.

Berlin, Oktober 2020

KONTAKT

CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung

Stresemannstr. 72, 10963 Berlin

Heike Drillisch:

heike.drillisch@cora-netz.de

Tel. 030 – 2888 356 989

Forum Menschenrechte

Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin

Cornelia Heydenreich:

heydenreich@germanwatch.org

Tel. 030 – 2888 356 4

Transparency International Deutschland e. V.

Alte Schönhauser Str. 44, 10119 Berlin

Martina Kampmann:

mkampmann@transparency.de

VENRO

Stresemannstr. 72, 10963 Berlin

Armin Paasch:

armin.paasch@misereor.de

Tel. 0241 – 442 515

Armin Paasch, Cornelia Heydenreich und Martina Kampmann vertreten die NRO-Verbände in der Arbeitsgruppe Wirtschaft und Menschenrechte des CSR-Forums der Bundesregierung, die die Umsetzung des NAP begleitet.