

Regeln zu Wirtschaft und Menschenrechten

Wirtschaftslobby gegen jegliche Verbindlichkeit und wie die Politik darauf reagiert

von Uwe Kerkow und Karolin Seitz

In den letzten Jahrzehnten haben Regierungen eine Reihe von Maßnahmen initiiert, um Unternehmen zur Einhaltung von Menschenrechten in ihren Aktivitäten zu bewegen. Bislang zeigen diese freiwilligen Maßnahmen, die auf Selbstverpflichtungen der Unternehmen setzen, jedoch nur begrenzte Wirkung. Seit Jahren versuchen Interessenvertretungen der Wirtschaft, verbindliche Regeln im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte international und national zu verhindern – mit Erfolg.

In Deutschland zeigte sich dies im Jahr 2016, als die deutschen Unternehmensvertretungen alle Hebel in Bewegung setzten, jegliche Verbindlichkeit im deutschen Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) zu verhindern. Statt Unternehmen gesetzlich zur Achtung der Menschenrechte zu verpflichten, äußert der NAP lediglich eine entsprechende Erwartungshaltung der Bundesre-

gierung. Selbst für Unternehmen im öffentlichen Eigentum und für die öffentliche Beschaffung gelten keine verschärften Regelungen.

Nicht ganz unschuldig an dem schwachen Ergebnis des NAP war das Bundesfinanzministerium (BMF), das gegen Ende des Entstehungsprozesses plötzlich unvorhersehbar großes Interesse an Menschenrechtsfragen zeigte und die Streichung aller verbindlichen Vorgaben aus dem NAP forderte. Das vorliegende Briefing veranschaulicht, wie die Wirtschaftslobby die Einführung einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht der Wirtschaft verhinderte. Es zeigt außerdem auf, wie die Unternehmensverbände versuchen, ähnliche Regelungen auf internationaler Ebene, darunter dem Europarat, bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) abzuwehren.

Im Jahr 2011 verabschiedete der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGPs). Um diese Leitprinzipien in Deutschland umzusetzen, wurde der Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte in einem zweijährigen Konsultationsprozess erarbeitet und am 21. Dezember 2016 durch das Bundeskabinett verabschiedet. Zu Beginn des Erarbeitungsprozesses, zwischen Ende 2014 und Ende 2015 wurden Vertreterinnen und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Unternehmen im Rahmen von zwölf Expertenanhörungen konsultiert. Es fanden zudem drei Plenumskonferenzen statt.¹

Koordiniert wurde die Erarbeitung des NAP vom Auswärtigen Amt (AA). Beteiligt waren zudem das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV), das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Der Prozess wurde durch eine Steuerungsgruppe begleitet, in der neben den o.g. Ministerien jeweils ein/e Vertreter/in der Wirtschaftsverbände Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeber (BDA) und Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), der zivilgesellschaftlichen Verbände Forum Menschenrechte und VENRO, ein Vertreter des Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) sowie jeweils ein beratendes Mitglied des Deutschen Institut für Menschenrechte

¹ Vgl. www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/expertenanhoeerungen-node.

und des Unternehmensnetzwerks Econsense vertreten waren.

Das AA hatte sich selbst hohe Ansprüche an den Erarbeitungsprozess des NAP gestellt. So heißt es in dem Vorschlag des Ministeriums zur Ausgestaltung des Prozesses:

„Mit der Erarbeitung eines aussagekräftigen nationalen Aktionsplans im Rahmen eines guten Prozesses hat Deutschland die Chance, sein Engagement und die Ernsthaftigkeit des Themas sowohl innerhalb der EU als auch im Menschenrechtsrat zu unterstreichen. Die politische Initiative aufgreifend, hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, einen Prozess zur Erarbeitung eines nationalen Aktionsplans auf den Weg zu bringen, der:

- von allen Beteiligten mitgetragen wird,
- ausreichend Zeit für die Partizipation aller Stakeholder bietet und
- gleichzeitig so zielgerichtet ist, dass mit ersten Umsetzungsschritten noch in dieser Legislaturperiode begonnen werden kann.“²

Von diesen hehren Zielen verabschiedete sich das AA aber bald. Fertigstellung und Veröffentlichung des NAP waren ursprünglich für Mai 2016 geplant. Doch Anfang 2016 zog sich die Bundesregierung zu internen Konsultationen zurück. Die Verabschiedung des NAP durch das Bundeskabinett verzögerte sich schließlich bis Dezember 2016 und auch die ursprünglich für März 2016 geplante vierte Plenumskonferenz und Kommentierungsphase für die „Stakeholder“ fanden nicht mehr statt. Von der ursprünglich geplanten Redaktionsgruppe des NAP, welche aus der Steuerungsgruppe gebildet werden sollte, war keine Rede mehr. Die Steuerungsgruppe bekam einen Entwurf des NAP offiziell nie zu Gesicht.

Die Wirtschaftslobby mischt kräftig mit

Doch das hieß keineswegs, dass die Unternehmen und ihre Interessenvertretungen nicht auf dem Laufenden über den internen Verhandlungsstand zwischen den beteiligten Ministerien gewesen wären. Dies ergab eine Reihe von Anfragen entsprechend dem Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, kurz Informationsfreiheitsgesetz (IFG)³ an verschiedene Bundesministerien.

Bei mehr als 16 Gelegenheiten im Zeitraum November 2014 bis Dezember 2015 fanden **Treffen** zwischen Mitarbeiter/innen des AA, des BMWi und des BMJV und Vertreter/innen von Unternehmen und Unternehmensvertretungen, darunter der BDA, des

DIHK und des Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) statt, um über den Nationalen Aktionsplan zu diskutieren.⁴

Das AA und das BMWi führten mehrere Gespräche – auch in der als vertraulich deklarierten Beratungsphase der Bundesregierung – mit Vertreter/innen der Unternehmensseite. Zwischen Dezember 2015 und Juni 2016 trafen sich Vertreter/innen des AA fünf Mal mit BDA, BDI, DIHK und Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) wobei Staatssekretär Stephan Steinlein und die Hauptgeschäftsführerebene der Verbände zwei Mal beteiligt waren.⁵ Anfang Mai 2016 traf sich auch Staatssekretär Matthias Machnig vom BMWi mit dem Stellvertretenden Hauptgeschäftsführer des DIHK.⁶

Die Anzahl der Treffen zwischen Ministerien (AA, BMJV, BMAS und BMWi) und Vertreterinnen und Vertretern der beteiligten zivilgesellschaftlichen Verbände beschränkte sich zwischen November 2015 und Mai 2016 auf fünf. In der entscheidenden Phase kam es aber dann zu keinerlei Treffen mehr. Im Mai 2016 waren die zivilgesellschaftlichen Verbände nach wie vor davon ausgegangen, dass der Entwurf jederzeit veröffentlicht und es eine offizielle Kommentierungsrunde geben werde. Auf Nachfragen über Informationen zum weiteren Prozessverlauf kam aus den Ministerien lediglich der Hinweis auf die noch laufende interne Abstimmung.

In **zahlreichen Schreiben** an die Ministerien warnten die Interessenverbände der Wirtschaft vor zu strengen neuen Regeln und insbesondere vor der Einführung von verbindlichen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten.⁷ Wie zuvor in den zwölf Expertenanhörungen machten die Verbände ihre Opposition gegen verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten in einem Schreiben an AA, BMWi und Bundeskanzleramt vom März 2016 deutlich:

„Ganz und gar nicht zu einem solchen realistischen Ansatz passen rückwärtsgewandte, bürokratische Forderungen nach neuen verpflichtenden Maßnahmen insbesondere zu „Human Rights Due Diligence“ [menschenrechtliche Sorgfaltspflichten] im Unternehmen. Jede Form von neuen Pflichten und Obligationen, insbesondere bei öffentlichen Auftragsvergaben und im Zusammenhang mit Beihilfen, sind kontraproduktiv und deshalb vollkommen inakzeptabel.“⁸

4 Vgl. Bescheid BMWi vom 11. Januar 2016.

5 Vgl. Bescheid AA vom 21.06.2016 und Bescheid AA vom 07.07.2016.

6 Vgl. Bescheid BMWi vom 26.07.2016.

7 Dass die Durchführung von Sorgfaltspflichten durchaus machbar ist, gerade kleine und mittlere Unternehmen dabei oft im Vorteil sind, und es verschiedene Möglichkeiten gibt, um den Aufwand und die möglichen Kosten einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht im Rahmen zu halten zeigt die Kurzforschung „Menschenrechtliche Sorgfalt ist machbar“ von Truhl/Heydenreich/Lincoln (2016).

8 Schreiben der Verbände BDA, BDI, DIHK, ZDH an Staatssekretär Matthias Machnig (BMWi), Staatssekretär Stephan Steinlein (AA), und Ministerialdirektor Prof. Röller (Bundeskanzleramt) vom 16.03.2016.

2 Auswärtiges Amt (2015): Prozessvorschlag für einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten in Deutschland, online: www.auswaertiges-amt.de/blob/267104/9d5643b6e8a292a1ad22c10c8baf62eb/141106-ausgestaltungsnapwimr-data.pdf.

3 Der Gesetzestext über die Regelung des Zugangs zu Informationen auf Bundesebene ist unter www.gesetze-im-internet.de/ifg/ifg.pdf abrufbar.

Die Verbände beriefen sich darauf, dass auch andere europäische Staaten keine verbindlichen Regelungen hätten und die deutsche Wirtschaft mit einer solchen Vorgabe erhebliche Wettbewerbsnachteile erführe. Die (freiwilligen) Leitsätze für multinationale Unternehmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) seien das geeignete Instrument um ein globales „Level-Playing-Field“ zu schaffen.⁹ Neue Standards hingegen, „die keine internationale Reichweite haben, wären für global tätige Unternehmen ohne jeden Mehrwert und führen lediglich zur weiteren Proliferation der Standards.“¹⁰

Staatssekretär Steinlein beschwichtigte die Verbände in seinem Antwortschreiben Anfang April 2016 mit den Worten: „Der Bundesregierung ist es ein zentrales Anliegen, einen ambitionierten Aktionsplan vorzulegen, der den Unternehmen jedoch keine unzumutbaren Lasten auferlegt.“¹¹

Anfang Juli 2016 versuchten die Wirtschaftsverbände BDI, BDA, DIHK und ZDH eine erneute Intervention mit einem Schreiben an Bundeskanzleramtsminister Peter Altmeier. Darin warnten sie wieder vor verbindlichen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten u.a. auch als Vorgabe der öffentlichen Beschaffung und Außenwirtschaftsförderung.¹²

Das Bundesfinanzministerium interveniert als Fürsprecher der Wirtschaft

Ende Juni 2016 trat plötzlich das bislang nicht am Prozess beteiligte Bundesfinanzministerium in Erscheinung und forderte zahlreiche Streichungen im NAP-Entwurf. Seine zahlreichen Änderungswünsche zielten insbesondere darauf, jegliche verpflichtenden Maßnahmen für Unternehmen zu streichen:

„Insbesondere sollte sich aus den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ergebendes „soft law“ nicht in für die deutschen Unternehmen mit übermäßigen Bürokratiekosten und Haftungsrisiken verbundene rechtliche Verpflichtungen umgedeutet werden.“

„(...) daher sollte im Gesamttext der Ausdruck „menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen“ durch „menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen ersetzt werden. Der Begriff „Verantwortung“ bringt auch den Aspekt der Freiwilligkeit besser zum Ausdruck als „Sorgfaltspflicht“.“¹³

Das BMF forderte, den Begriff der „Politikkohärenz“ zu streichen und im gesamten Dokument den Begriff der „Erwartungen“ der Bundesregierung durch „Empfehlungen“ zu ersetzen.

Das BMF schlug außerdem vor, die NAPs anderer Länder mit Blick auf „Regulierungsgefälle bzw. Anforderungsgefälle und daraus resultierende Wettbewerbsverzerrungen“ zu vergleichen. „Eine einseitige Vorreiterrolle Deutschlands wäre in Frage zu stellen.“¹⁴

Um die Hintergründe dieser Intervention zu erfahren, wurde auch das BMF gebeten, seine Korrespondenz mit der Wirtschaft offenzulegen. Während alle anderen angefragten Ministerien den Informationsgesetzen nachkamen und ihre Korrespondenz mit Vertreter/innen der Wirtschaft bereitstellten, lehnte das BMF Anfang August 2016 zunächst alle Auskünfte ab. Es begründete den Entschluss folgendermaßen:

„Ein vorzeitiger Zugang zu Informationen aus dem Abstimmungsprozess zum NAP vor Beendigung der Beratungen zwischen den Bundesressorts würde die Vertraulichkeit der Beratungen verletzen und könnte das Ergebnis der Beratungen vereiteln, da eine unbefangene Meinungsbildung nicht mehr möglich ist. Dies könnte z.B. dadurch der Fall sein, dass Dritte versuchen könnten, unmittelbar Einfluss auf die Entscheidungsfindung zu nehmen.“¹⁵

Ergänzt wurde diese Weigerung, Informationen herauszugeben, noch um den Hinweis: „Es ist aktuell nicht absehbar, ob und wann ein späterer Informationszugang in Betracht kommt.“¹⁶ Im Widerspruchsverfahren erläuterte das BMF, dass die vorhandene Korrespondenz mit Unternehmen oder Unternehmensverbänden im ersten Halbjahr 2016 „in der Zusendung einer E-Mail eines Unternehmensverbandes sowie (...) zweier E-Mails eines Unternehmens“ bestehe. Der Inhalt könne nicht preisgegeben werden. Denn:

„Inhaltlich geht es (...) genau um die Punkte des Beratungs- und Entscheidungsvorgangs, der innerhalb der Bundesregierung stattfindet. (...) Es werden genau die Beratungsgegenstände genannt, die innerhalb der Ressortabstimmung erörtert werden, die Teil des Meinungsbildungsprozesses sind und diesen abbilden.“¹⁷

Da der Entwurf des NAP noch nicht veröffentlicht war, hätten streng genommen die Unternehmen und ihre Verbände zu diesem Zeitpunkt nicht wissen können, welche Punkte bei den interministeriellen Diskussionen von zentraler Bedeutung werden würden. Mit der Begründung, durch die Veröffentlichung der Schreiben der Wirtschaft würden der Zivilgesellschaft interne Einblicke in den Entscheidungsprozess

9 Vgl. www.oecd.org/berlin/publikationen/oecd-leitsaetze-fuer-multinationale-unternehmen.htm.

10 Schreiben der Verbände BDA, BDI, DIHK, ZDH an Staatssekretär Matthias Machnig (BMW), Staatssekretär Stephan Steinlein (AA), und Ministerialdirektor Prof. Röller (Bundeskanzleramt) vom 16.03.2016.

11 Schreiben von Stephan Steinlein (AA) an BDA, BDI, DIHK, ZDH vom 4.04.2016.

12 Schreiben der Verbände BDA, BDI, DIHK, ZDH an Peter Altmeier (BMK) vom 7.07.2016.

13 E-Mail von Claus-Peter Schmid (BMF) an AA vom 24.06.2016.

14 Ebd.

15 Bescheid des BMF vom 3.08.2016.

16 Ebd.

17 Ebd.

Abgleich der Änderungsvorschläge von BDA und BMF mit der Endfassung des NAP

Änderungsvorschlag BDA	Änderungsvorschlag BMF	Endfassung NAP
„Diese [klare Erwartungshaltung der Bundesregierung an das Verhalten deutscher Unternehmen] wird in Kapitel III beschrieben und schafft eine prozesshafte Verbindlichkeit.“	„Kapitel III beschreibt die Empfehlung der Bundesregierung an die unternehmerische Verantwortung in der Achtung der Menschenrechte.“	„Diese [klare Erwartungshaltung der Bundesregierung an das Verhalten deutscher Unternehmen] wird in Kapitel III beschrieben und schafft eine prozesshafte Verbindlichkeit.“
„Bei der Untersuchung möglicher Risiken muss unterschieden werden zwischen Auswirkungen: [...] zu welchen das Unternehmen z.B. durch direkte Vertragsbeziehungen mit Lieferanten beiträgt, oder mit welchen das Unternehmen indirekt auf Grund seiner Geschäftsbeziehung mit seiner Geschäftstätigkeit, seinen Produkten oder Dienstleistungen trotz fehlender direkter Vertragsbeziehungen, z.B. bei einer Vielzahl von Zwischenhändlern, unmittelbar verbunden ist.“	„Bei der Untersuchung möglicher Risiken muss unterschieden werden zwischen Auswirkungen: [...] zu welchen das Unternehmen z.B. durch direkte Vertragsbeziehungen mit Lieferanten beiträgt, oder mit welchen das Unternehmen indirekt auf Grund seiner Geschäftsbeziehung mit seiner Geschäftstätigkeit, seinen Produkten oder Dienstleistungen trotz fehlender direkter Vertragsbeziehungen, z.B. bei einer Vielzahl von Zwischenhändlern, unmittelbar verbunden ist.“	„Bei der Untersuchung möglicher Risiken muss unterschieden werden zwischen Auswirkungen: [...] zu welchen das Unternehmen z.B. durch direkte Vertragsbeziehungen mit Lieferanten beiträgt, oder mit welchen das Unternehmen indirekt aufgrund seiner Geschäftsbeziehungen, seiner Geschäftstätigkeit, seiner Produkte oder Dienstleistungen trotz fehlender direkter Vertragsbeziehungen, z.B. bei einer Vielzahl von Zwischenhändlern, verbunden ist [...].“
„Teil der vertieften Prüfung [zur Ermittlung nachteiliger Auswirkungen auf die Menschenrechte] sollte mindestens der Dialog vor Ort mit (potenziell) Betroffenen [...] sein.“	„Teil der einer vertieften Prüfung [zur Ermittlung nachteiliger Auswirkungen auf die Menschenrechte] könnte sollte mindestens der Dialog vor Ort mit (potenziell) Betroffenen [...] sein.“	„Teil der vertieften Prüfung [zur Ermittlung nachteiliger Auswirkungen auf die Menschenrechte] sollte mindestens der Dialog vor Ort mit (potenziell) Betroffenen [...] sein.“
„Die Bundesregierung wird prüfen, inwiefern in einer zukünftigen Überarbeitung verbindliche Mindestanforderungen im Bereich Menschenrechte im Vergaberecht im Rahmen eines Stufenplans festgeschrieben werden können, die von teilnehmenden Unternehmen eine Dokumentation der Sorgfaltspflicht einfordert. Sie wird einen Stufenplan erarbeiten, wie dieses Ziel erreicht werden kann.“	STREICHUNG DES GANZEN ABSATZES, KOMMENTAR: „Vorankündigung auf weitere Maßnahmen sollte nicht getroffen werden. Ergebnis einer Prüfung sollte nicht vorweggenommen werden. Es wird zudem bezweifelt, dass eine Dokumentation der Sorgfaltspflicht zielführend und praktikabel wäre.“	„Die Bundesregierung wird prüfen, inwiefern in einer zukünftigen Überarbeitung verbindliche Mindestanforderungen im Bereich Menschenrechte im Vergaberecht festgeschrieben werden können, die von teilnehmenden Unternehmen eine Dokumentation der Sorgfaltspflicht einfordert. Sie wird einen Stufenplan erarbeiten, wie dieses Ziel erreicht werden kann.“
„Im Zuge der geplanten Überarbeitung des <i>Public Corporate Governance Kodex</i> wird die Bundesregierung Maßnahmen prüfen und ggf. definieren , die für Unternehmen im Eigentum des Bundes oder mit entsprechender Mehrheitsbeteiligung verbindliche die Durchführung einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht und die damit verbundene notwendige Einrichtung entsprechender Prozesse vorschreibt, [...].“	„Im Zuge der geplanten Überarbeitung des <i>Public Corporate Governance Kodex</i> wird die Bundesregierung wird prüfen, ob Bedarf besteht , Maßnahmen definieren, die für Unternehmen im Eigentum des Bundes oder mit entsprechender Mehrheitsbeteiligung über die bereits bestehende unmittelbare Grundrechtsbindung hinaus Empfehlungen zu menschenrechtlicher Verantwortung abzugeben verbindliche die Durchführung einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht und die damit verbundene notwendige Einrichtung entsprechender Prozesse vorschreibt, [...].“	ABSATZ GESTRICHEN ersetzt durch: „Die Bundesregierung wird die Schulungen der beteiligungsführenden Stellen des Bundes [...] um Aspekte der Nachhaltigkeit ergänzen und dabei ein Augenmerk auf die menschenrechtliche Verantwortung der Unternehmen des Bundes mit unmittelbarer Mehrheitsbeteiligung legen [...]. Die Bundesregierung ist bestrebt, den Anteil der den <i>Deutschen Nachhaltigkeitskodex</i> (DNK) anwendenden Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes, [...] zu erhöhen. Im <i>Beteiligungsbereich</i> werden [...] alle international tätigen Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes und über 500 Beschäftigten, welche den DNK oder ein vergleichbares Rahmenwerk mit einer menschenrechtlichen Berichtspflicht anwenden oder nicht anwenden, im Kapitel Nachhaltigkeit gesondert ausgewiesen.“

[] Eckige Klammern markieren Auslassungen oder erläuternde Ergänzungen durch die Autoren.

Rote Schrift stellt Ergänzungsvorschläge des BMF oder der BDA dar.

Durchgestrichene Worte stellen Vorschläge für Streichungen des BMF oder der BDA dar.

Quelle:

E-Mail der BDA an Claus-Peter Schmid (BMF) vom 21.06.2016

E-Mail von Claus-Peter Schmid (BMF) an AA vom 24.06.2016

Bundesregierung (2016): Nationaler Aktionsplan. Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte,

online: https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/AA/NAP_Wirtschaft_Menschenrechte_297434.html?view=trackDownload.

gewährt, werden die Schreiben der Wirtschaft quasi internen Beratungen gleichgesetzt. Dadurch wird nicht nur zugegeben, dass die Wirtschaft über mehr prozessinterne Informationen als die Öffentlichkeit verfügt. Mit der Verweigerung, die Dokumente auch der Zivilgesellschaft zur Verfügung zu stellen, wird dieser privilegierte Zugang außerdem legitimiert und verteidigt. Damit werden die Interessen der Wirtschaft höher gestellt als die Interessen zivilgesellschaftlicher Organisationen.

Erst eine Klage vor dem Verwaltungsgericht führte zu einer Offenlegung der Korrespondenz der Wirtschaft ans BMF. Dabei wird deutlich, dass die Änderungsvorschläge des BMF fast wortgleich den Forderungen aus dem Anschreiben der BDA entsprechen (siehe Abgleich S. 4).

Mit den oben aufgelisteten Forderungen konnte sich das BMF in der Endfassung des NAP innerhalb der Bundesregierung am Ende nicht durchsetzen. Dies lag vermutlich nicht zuletzt daran, dass die unlautere Einflussnahme in kritischen Berichten von *Monitor*, in der *heute show* u.a. heftig öffentlich bekannt gemacht und scharf kritisiert wurde. Andere vom BMF übernommene Formulierungen und Forderungen der BDA lassen sich jedoch im finalen Dokument wiederfinden.

So hatte das BMF auf Wunsch der Unternehmensverbände darauf gepocht, im NAP darauf hinzuweisen, dass die zu treffenden Maßnahmen die Unternehmen nicht unnötig belasten sollten. Ein entsprechender Absatz wurde schließlich der Endfassung des NAP hinzugefügt:

„Die Ausgestaltung und Umsetzung der jeweiligen Sorgfaltspflichten sollte in Bezug auf diese Kriterien angemessen in bestehende Unternehmensprozesse integrierbar sein und keine unverhältnismäßigen bürokratischen Belastungen verursachen.“¹⁸

Das BMF forderte nicht nur für private Unternehmen, sondern insbesondere auch für Unternehmen im Eigentum des Staates jegliche Verpflichtungen zu streichen. Auch mit dieser Forderung setzte sich das BMF schließlich in den interministeriellen Verhandlungen durch.

Der verabschiedete NAP sieht für Unternehmen im öffentlichen Eigentum und für die öffentliche Beschaffung keine verpflichtenden Vorgaben vor, menschenrechtliche Risikoanalysen durchzuführen.¹⁹

Zuvor hatten die BDA und die Deutsche Bahn in ihren Schreiben an das BMF eindringlich davor

gewarnt, verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Staatsunternehmen einzuführen.²⁰

So könnte die Deutsche Bahn, sollte die Regelung allein für öffentliche Unternehmen gelten, „erheblichen Kostenfolgen und Wettbewerbsnachteilen ausgesetzt sein.“

„Mit der Verpflichtung einer Due Diligence bis hin in nachgelagerte Bereiche der Lieferkette wäre ein großer administrativer Aufwand verbunden, der sich in erhöhten Beschaffungskosten niederschlagen würde. Dies würde zum Einen die Kosten für Endverbraucher beeinflussen wie auch die Wettbewerbssituation gegenüber den Mitbewerbern (...). [Zum Anderen könnte es Auswirkungen auf die Erlössituation haben.]“²¹

Die ebenso plötzlichen wie umfänglichen und wirtschaftsfreundlichen Einlassungen lassen vermuten, dass BDI und BDA einen privilegierten Zugang zur NAP-Ressortabstimmung genossen. Laut BMF kam es zwischen Januar und Juli 2016 zu keinen Treffen zwischen BMF und Wirtschaftsvertreter/innen zu dem Thema Wirtschaft und Menschenrechte.²²

Im Juli 2016, also etwa zum gleichen Zeitpunkt der Intervention des BMF trat Steffen Kampeter seine neue Arbeitsstelle als Hauptgeschäftsführer der BDA an.²³ Kampeter war zuvor als CDU-Bundestagsabgeordneter zwischen 2009 und 2015 Parlamentarischer Staatssekretär im BMF und danach bis April 2016 ordentliches Mitglied des Menschenrechtsausschusses des Bundestages.²⁴ Der Menschenrechtsausschuss hatte sich in dieser Zeit immer wieder mit dem NAP befasst.

Der SPD-Bundestagsabgeordnete Frank Schwabe berichtete gegenüber der Sendung *Monitor*, dass Kampeter sich stark in die dortigen Debatten eingebracht und dabei klar die Positionen der Wirtschaftsverbände vertreten hätte.²⁵

Kampeter war zwischen März 2015 und November 2016 außerdem Mitglied im Aufsichtsrat der Deutschen Bahn.²⁶

Fraglich ist, welche Rolle für das schwache Ergebnis des NAP eine weitere **personelle Verquickung zwischen Politik und Wirtschaft** spielte. Etwa

¹⁸ Bundesregierung (2016), S. 7.

¹⁹ E-Mail von Claus-Peter Schmidt (BMF) an Dr. Tilo Klinner (AA) vom 7.03.2016.

²⁰ E-Mail der BDA an Claus-Peter Schmid (BMF) vom 21.06.2016.

²¹ E-Mail der Deutschen Bahn an Claus-Peter Schmidt (BMF) vom 24.06.2016.

²² Bescheid BMF vom 17.11.2016.

²³ Vgl. etwa Spiegel Online vom 6. Juli 2016: www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/steffen-kampeter-ist-neuer-bda-chef-a-1101702.html.

²⁴ Vgl. www.bundestag.de/blob/426612/2aa0fa7f40a08faeb138824c8b-163da7/wd-2-059-16-pdf-data.pdf.

²⁵ Vgl. <https://www1.wdr.de/daserste/monitor/sendungen/lobbyismus-104.html>.

²⁶ <https://www.eurailpress.de/news/personalia/single-view/news/deutschebahn-neuer-aufsichtsrat.html> und <http://ib.deutschebahn.com/2016/an-unsere-stakeholder/bericht-des-aufsichtsrats/veraenderungen-in-der-besetzung-von-aufsichtsrat-und-vorstand/>.

ein Jahr nach Beginn des Prozesses stellte sich heraus, dass ein Mitarbeiter eben jener Stabsstelle im AA, die den Konsultationsprozess zum NAP koordinierte, vom Siemens-Konzern dorthin ausgeliehen worden war.²⁷ Ein Jahr lang war er in der Abteilung 4 (Wirtschaft und nachhaltige Entwicklung) des AA tätig, um das Amt hinsichtlich der Gestaltung des Konsultationsprozesses zu beraten. Bezahlt wurde er dabei weiterhin von seinem Arbeitgeber Siemens. Die Entsendung fand im Rahmen des „Personalaustauschprogramms“ statt, das 2004 von der Bundesregierung initiiert wurde. Laut der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung ist der Einsatz externer Personen für den Fall verboten, dass sie an der Formulierung von Gesetzesentwürfen und anderen Rechtssetzungsakten beteiligt sind.²⁸ Bei der Formulierung des Nationalen Aktionsplans handelte es sich zwar nicht um einen Rechtssetzungsakt, allerdings hätte er zu einem solchen führen können, hätte sich beispielsweise die Bundesregierung in dem NAP dazu entschieden, ein Sorgfaltspflichtengesetz einzuführen. Nicht erlaubt ist der Einsatz allerdings auch für „Funktionen, deren Ausübung die konkreten Geschäftsinteressen der entsendenden Stelle unmittelbar berührt“.²⁹

Obwohl die Bundesverwaltung verpflichtet ist, eine Risikoabschätzung im Hinblick auf mögliche Interessenkollisionen vorzunehmen, wenn sie externe Personen einsetzt, wurde der Siemens-Mitarbeiter für diese sensible Position verwendet.³⁰ Das ist nicht nachvollziehbar, denn als weltweit operierender Konzern ist die Tätigkeit von Siemens unmittelbar von den Regelungen im NAP berührt. Siemens gehörte in den letzten Jahren auch zu den größten Nutznießern der Außenwirtschaftsförderung des Bundes,³¹ die ebenfalls Gegenstand der Verhandlungen im NAP-Prozess war. Ein Interessenskonflikt ist unübersehbar. Ein Siemens-Mitarbeiter wird sich auch in einer beratenden Funktion für das Ministerium kaum frei machen können von den Interessen seines eigentlichen Arbeitgebers. Siemens vertritt beispielsweise die Meinung, dass das Unternehmen als Komponentenlieferant zum Bau eines Kohlekraftwerks in Südafrika keinerlei Verantwortung für die negativen menschenrechtlichen Folgen des Projekts hat.

27 Vgl. BMI (2016): Bericht über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung, online: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/oeffentlicherdienst/15-bericht-externe-personen-in-der-bundesverwaltung.pdf?jsessionid=C303DC7ACD55A9D56EC433F17742EDCF.1_cid373?__blob=publicationFile&v=2, S. 11 und <https://www.welt.de/politik/deutschland/article138009284/Der-Siemens-Mann-im-Auswaertigen-Amt.html>.

28 Vgl. www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_17072008_04013300111.htm.

29 Ebd., Para 2.5.

30 Ebd., Para 3.

31 Vgl. Parlamentarische Anfrage, November 2017: Fördermittel und Exportbürgschaften des Bundes für Siemens von 2014 bis 2017, online: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2017/11-141.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Diese Auffassung widerspricht dem Grundgedanken der UN-Leitprinzipien. Die gebotene menschenrechtliche Sorgfalt von Unternehmen erstreckt sich nicht nur auf eigene Aktivitäten, sondern auch auf deren Geschäftsbeziehungen zu anderen Unternehmen.³²

Wirtschaftslobbying gegen jegliche Verbindlichkeit auf internationaler Ebene

Nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch regional und international, in Europarat, OECD und UN blockiert die Wirtschaft Fortschritte beim Thema Wirtschaft und Menschenrechte.

Im Februar 2015 schrieb die BDA an das BMJV mit Blick auf die zu diesem Zeitpunkt stattfindende Erarbeitung der „Recommendation on Human Rights and Business“ des Europarats und dem darin enthaltenen Vorschlag, eine verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht einzuführen:

„Eine solche gesetzliche Verpflichtung würde nicht nur dazu führen, dass erhebliche bürokratische Kosten auf alle Unternehmen zukommen, sondern auch die Reichweite ihrer Haftung erheblich ausweiten. Diese Haftung kann dann auch Verhalten Dritter über „tier one“ hinaus im Rahmen der Zulieferkette erfassen, auf welche insbesondere KMU in der Praxis kaum Einfluss nehmen können. Die Verlagerung von Haftungsrisiken würde in einem Land wie Deutschland mit extremer Abhängigkeit von ausländischen Rohstoffen und globalen Zulieferketten, einer großen inländischen industriellen Wertschöpfung und einer starken Exportorientierung in globale Märkte katastrophale Auswirkungen haben.“³³

Bei den OECD-Verhandlungen über eine Empfehlung zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten intervenierte die BDA über das Committee on Investment and Responsible Business Conduct der Vertretung der Wirtschaftsverbände bei den OECD BIAC. Ähnlich wie die BDA für den NAP, forderte die BIAC auch hier, den Begriff „expectations“ (dt.: Erwartungen) durch den Begriff „recommendations“ (dt.: Empfehlungen) im gesamten Dokument zu ersetzen.³⁴

Auf UN-Ebene scheiterten nach jahrelangen Verhandlungen – nicht zuletzt aufgrund der erfolgreichen Lobbytätigkeiten der Wirtschaft – erst die Verhandlungen über einen Code of Conduct (1992) und 2003 dann über die sogenannten UN-Normen, jeweils Abkommen, die Verantwortlichkeiten transnationaler Konzerne festschreiben sollten.

32 Vgl. Müller/Paasch (2017): Wenn nur die Kohle zählt, S. 60 ff. und Heydenreich/Paasch (2017): Globale Energiewirtschaft und Menschenrechte – Deutsche Unternehmen auf dem Prüfstand, S. 87 ff.

33 E-Mail der BDA an u.a. Alfred Bindels und Almut Wittling-Vogel (BMJV) vom 18.02.2015

34 Vgl. BIAC (2017): Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct. Overarching comments, online: <http://biac.org/wp-content/uploads/2017/03/FIN-2017-02-COM-DD-Guidance.pdf>, S. 1ff.

Es war also nicht verwunderlich, dass 2014 die Wirtschaft mobil machte, als Ecuador und Südafrika einen neuen Anlauf unternahmen, um im UN-Menschenrechtsrat ein verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten („Treaty-Prozess“) auszuhandeln. Nachdem es den Unternehmensvertretern mit ihren Lobbyaktivitäten nicht gelungen war, die Einrichtung einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zur Erstellung eines solchen Abkommens zu verhindern, vollzogen sie eine taktische Kehrtwende: Sie kündigten an, den Treaty-Prozess aufmerksam zu verfolgen und sich an den Diskussionen in der Arbeitsgruppe zu beteiligen. Wie ein Strategiepapier der Internationalen Arbeitgeberorganisation (IOE) zeigt, befürchtet diese, dass eine schnelle Einigung über ein rechtsverbindliches Instrument erzielt würde, wenn sich Unternehmen und Industrieländer nicht an dem Prozess beteiligten.³⁵ Die IOE erklärt weiter, auf ein möglichst unverbindliches Instrument hinzuwirken, das keine direkten und rechtsverbindlichen Verpflichtungen für Unternehmen vorsieht.

Die deutschen Wirtschaftsverbände werden in dem Prozess durch die internationalen Wirtschaftsverbände IOE und BIAC vertreten.³⁶ Gegenüber der Bundesregierung wurde die BDA aber auch selbst in dieser Angelegenheit aktiv. Bereits vor Annahme der Resolution zur Einsetzung der UN-Arbeitsgruppe warnte die BDA in einem Schreiben an Staatssekretär Steinlein:

„Ich weiß, dass die Bundesregierung ebenso wie die Wirtschaft dieser Initiative ablehnend gegenübersteht. Ich bin jedoch in großer Sorge über den überstürzten Fortgang dieser Initiative, deren Annahme durch den Menschenrechtsrat den Prozess der wirksamen Umsetzung menschenrechtlicher Anliegen zurückwerfen würde. Deshalb bitte ich Sie dringend um aktive Initiativen mit dem Ziel, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten.“³⁷

Um die Sorge zu bekräftigen schrieb die BDA an einen weiteren Mitarbeiter des AA und klärte:

„Die BDA hat sich daher an Staatssekretär Steinlein gewandt um die Bundesregierung gebeten, alles in ihrer Macht stehende zu tun, um der Annahme dieser Initiative im Menschenrechtsrat Einhalt zu gebieten. Gleichzeitig haben wir unsere Schwesterverbände in der IOE und in BUSINESSEUROPE mobilisiert, ihre Regierungen ebenfalls für die kontraproduktiven Effekte dieser Initiative, sollte sie tatsächlich angenommen und umgesetzt werden, zu sensibilisieren.“³⁸

Steinlein antwortete, dass die Bundesregierung die Initiative ebenfalls als „kontraproduktiv“ betrachte und sicherte zu, dass sich die Ständige Vertretung Deutschlands in Genf gemeinsam mit Partnern in der EU aktiv dafür einsetze, „die Annahme dieses Resolutionsentwurfs durch den VN-Menschenrechtsrat abzuwenden.“³⁹

Letztlich gab es trotz der Gegenstimmen der europäischen Mitglieder im Menschenrechtsrat eine Mehrheit für die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Verhandlung eines verbindlichen Abkommens. Deutschland steht dem Prozess jedoch bis heute sehr skeptisch gegenüber und bringt sich bislang nicht in die Verhandlungen der Arbeitsgruppe ein.

Fazit

Nicht nur in Deutschland sondern auch international waren hohe Erwartungen mit dem deutschen NAP verbunden. Während der dritten Plenumskonferenz am 3. Dezember 2015 machte Dr. Michael Addo, damals Mitglied der UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte, die internationale Erwartungshaltung deutlich: „This is the NAP we are all looking for. It is expected to be a worldwide showcase.“⁴⁰

Dabei ging es nicht nur um einen ambitionierten Inhalt, sondern auch um einen vorbildlichen Erarbeitungsprozess. Sowohl inhaltlich als auch mit hinsichtlich des Prozesses blieb die Bundesregierung hinter diesen Erwartungen zurück, nicht zuletzt aufgrund des starken Einflusses der Wirtschaftslobby.

Auch die neue Bundesregierung scheint die enormen Lobbyeinflüsse der Wirtschaft nicht bremsen zu wollen. Kurz vor Ende der Verhandlungen flog ein verpflichtendes Lobbyregister auf Druck der CSU wieder aus dem Entwurf des Koalitionsvertrags.⁴¹ Ein solches Register würde alle Lobbyisten dazu verpflichten, ihre Auftraggeber, Ziele und Budgets offenzulegen. Auch eine Vorgabe für die dringend benötigte „Legislative Fußspur“, die Lobbyeinflüsse auf Gesetzentwürfe öffentlich und damit diskutierbar macht, oder eine Verschärfung der Regeln für die Parteienfinanzierung lassen sich nicht im neuen Koalitionsvertrag finden.

Die Ungereimtheiten um die Einflussnahme des ehemaligen Staatssekretärs im Finanzministerium Steffen Kampeter und neuen BDA-Hauptgeschäftsführer machen deutlich, dass die gesetzlich festgeschriebene Karenzzeit von 12 Monaten beim Wechsel aus der Politik in die Wirtschaft zu kurz ist. Es sollte auch

35 Vgl. IOE (2014): Draft Strategy on IOE Engagement in the "Ecuador Resolution", Intergovernmental Working Group on Business and Human Rights, online: www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/business_and_human_rights/EN/_2014-11-05__Draft_IOE_Strategy_Engagement_with_Ecuador_Initiative_IWG_Final_.pdf.

36 Vgl. https://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/AU3CPU-de_euro-info-nr-03--2017.

37 Schreiben der BDA an Stephan Steinlein (AA) vom 19.06.2014

38 Schreiben der BDA an Hans Christian Winkler (AA) vom 19.06.2014

39 Schreiben von Stephan Steinlein (AA) an BDA vom 27. Juni 2014

40 AA/BMZ (2015): 3. Plenumskonferenz. Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenre. Dokumentation, online: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/267198/7baa9beea05878b0c219f836dc44d49e/151203-plenumskonferenz3-dokumentation-data.pdf>, S. 4.

41 Vgl. www.spiegel.de/politik/deutschland/grosse-koalition-cdu-csu-und-spd-streichen-lobby-register-aus-koalitionsvertrag-a-1192680.html.

nicht erlaubt sein, diese Karenzzeit im Bundestag zu verbringen und weiterhin zu nutzen, um mithilfe bester Beziehungen in die Leitung von Ministerien und im Sinne des künftigen Dienstgebers auf Politikprozesse Einfluss zu nehmen.

Bei der Überprüfung des Umsetzungsstandes der im NAP beschriebenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen muss nun die Unabhängigkeit des sogenannten Monitoringprozesses vor Ein-

flüssen der Wirtschaft gewahrt werden, damit dessen Glaubwürdigkeit nicht gefährdet wird.

Um weitere Menschenrechtsverstöße durch Unternehmen weltweit effektiv zu verhindern und Betroffenen zu ihrem Recht zu verhelfen, sollte die Bundesregierung endlich ihrer internationalen Verantwortung gerecht werden und sich für verbindliche menschenrechtliche Unternehmensregeln in Deutschland, der EU und bei den Vereinten Nationen einsetzen.

Weitere Informationen

Brot für die Welt/Global Policy Forum/MISEREOR (Hrsg.) (2016): Wirtschaft Macht Politik. Einfluss privatwirtschaftlicher Akteure in internationalen Politikprozessen. Aachen/Berlin/Bonn.

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Wirtschaft_Macht_Politik_online.pdf

Heydenreich, Cornelia/Paasch, Armin (2017): Globale Energiewirtschaft und Menschenrechte – Deutsche Unternehmen auf dem Prüfstand. Aachen/Berlin/Bonn: Germanwatch/MISEREOR

<https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/energie-und-menschenrechte-bericht-2017.pdf>

Martens, Jens (2014): Corporate Influence on the Business and Human Rights Agenda of the United Nations. Aachen/Berlin/Bonn/New York: Brot für die Welt/Global Policy Forum/MISEREOR.

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Corporate_Influence_on_the_Business_and_Human_Rights_Agenda.pdf

Müller, Melanie/Paasch, Armin (2017): Wenn nur die Kohle zählt. Aachen: MISEREOR

<https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/studie-wenn-nur-die-kohle-zaehlt.pdf>

Treaty Alliance Deutschland (2017): Positionspapier der Treaty Alliance Deutschland zum UN-Treaty-Prozess zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen. Attac Deutschland, Brot für die Welt, BUND, Christliche Initiative Romero, Co-rA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung, Femnet, FIAN Deutschland, Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika, Forum Fairer Handel, Forum Umwelt und Entwicklung, Global Policy Forum, INKOTA-netzwerk, medico international, MISEREOR, PowerShift, SÜDWIND, WEED.

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/Treaty_Alliance-D_Positionspapier_12-2017.pdf

Thrul, Julia/Heydenreich, Cornelia/Lincoln, Sarah (2016): Menschenrechtliche Sorgfalt ist machbar. Recherche zur Umsetzbarkeit menschenrechtlicher Sorgfalt in deutschen und europäischen Unternehmen. Berlin/Bonn: Brot für die Welt/Germanwatch.

https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Sonstiges/recherche_machbarkeit_sorgfaltspflichten.pdf

Impressum

Regeln zu Wirtschaft und Menschenrechten

Wirtschaftslobby gegen jegliche Verbindlichkeit und wie die Politik darauf reagiert

Herausgeber

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR
Mozartstr. 9, 52064 Aachen
Deutschland
info@misereor.de
www.misereor.de
Kontakt: Armin Paasch

Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung
Brot für die Welt
Caroline-Michaelis-Str. 1, 10115 Berlin
Deutschland
info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de
Kontakt: Sarah Lincoln

Global Policy Forum Europe e.V.
Königstr. 37a, 53115 Bonn
Deutschland
europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org
Kontakt: Karolin Seitz

Autoren: Uwe Kerkow, Karolin Seitz

Redaktion: Sarah Lincoln, Jens Martens, Armin Paasch

Layout/Druck: www.kalinski.media

Aachen/Berlin/Bonn, Mai 2018