

Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte Es fehlt an handhabbaren Methoden

Stand: 12. August 2020 (so abgestimmt mit dem VDMA ORDO-Sounding-Board)

Am 23.1.2020 hat das ordnungspolitische Sounding-Board mit Gästen über den NAP diskutiert und im Nachgang eine erste Positionierung vorgenommen, damit sich der VDMA in der aktuellen Diskussion um ein mögliches Lieferkettengesetz konstruktiv kritisch einbringen kann.

Das wichtigste in Kürze:

- Würde des Menschen ist unantastbar und somit Menschenrechte nicht verhandelbar
- Maschinenbau erkennt Menschenrechte an und will seinen Teil dazu beitragen, diese weltweit durchzusetzen
- NAP muss mittelstandsfreundlich umgesetzt werden: Beeinflussbarkeit, klare Kriterien, Handhabbarkeit der Prozesse, bürokratiearm, keine unnötigen Kosten durch Zertifikate
- Staat ist in der Verantwortung, auch für die Methodenvorgabe für die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht
- Nationale Alleingänge vermeiden

The most important in brief:

- Human dignity is inviolable and therefore human rights are not negotiable
- Mechanical engineering recognises human rights and wants to do its part to enforce them worldwide
- NAP must be implemented in a way that is favourable to SMEs: influenceability, clear criteria, manageability, low bureaucracy, no unnecessary costs through certificates
- The state is responsible, also for the methodology of human rights due diligence
- Avoiding unilateralist national efforts

2020 steht der deutsche Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) vor einer entscheidenden Zäsur. Verschiedene Ministerien drohen mit einem Lieferkettengesetz, fühlen sich dabei durch das vermeintlich schlechte Abschneiden der Unternehmen in einer Befragung unterstützt. Das ist die eine Seite der Medaille. Auf der anderen Seite sind viele wichtige Begriffe, deren Grundlage der sogenannte Ruggie-Bericht bildet, unbestimmt. Ein Beispiel: Welche menschenrechtlichen Risiken sollen geprüft werden, geht es um Auswirkungen oder Rechtsverletzungen und wo liegt die Trennlinie? Die drei Dimensionen/ Generationen der Menschenrechte umfassen 1.) bürgerliche und politische Rechte¹, 2.)

¹ Sicherung der individuellen Freiheitssphäre vor staatlichen Eingriffen; Teilnahme an öffentlichen

kulturelle, soziale und wirtschaftliche Rechte² und 3.) kollektive Rechte³. Auf Grundlage dieser Dimensionen, stellt sich die Frage, inwieweit Menschenrechte tatsächlich als unteilbar betrachtet werden müssen. Insbesondere auf bürgerliche und politische Rechte, die sich im Bereich des politischen Systems abspielen, haben Unternehmen wenig bis keinen Einfluss. Im Extremfall wäre nur noch eine wirtschaftliche Zusammenarbeit mit zweifelsfrei demokratischen und rechtsstaatlichen Ländern möglich. Die aktuelle Umwelt- und Klimadebatte hat den Deutungsraum noch vergrößert, ohne dass die Bundesregierung den ordnungspolitischen Rahmen setzt. Ein Lieferkettengesetz müsste klare, beeinflussbare und handhabbare Kriterien beinhalten. So wie es jetzt im Raum steht, würde ein Gesetz die Unsicherheit für die Unternehmen nur fortschreiben und erhöhen. Globale Wertschöpfungsketten müssen erhalten bleiben. Unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte bedeutet gerade, dass wir uns nicht von anderen Märkten abschotten. Dies würde auch den Lieferländern in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung nicht helfen.

Der VDMA sieht den Dialog über die Erfahrungen mit dem NAP als essenziell an und steht als Partner der Politik zur Verfügung.

Grundverständnis und Problembewusstsein

Menschenrechte sind nicht verhandelbar. Es gibt eine unternehmerische Mitverantwortung für die Achtung der Menschenrechte, die wir anerkennen.

Der Maschinen- und Anlagenbau, der Mittelstand, setzt sich – aus Anstand und Überzeugung – weltweit für die Achtung und Einhaltung der Menschenrechte ein. Viele Unternehmer fühlen sich explizit dem christlichen Weltbild verpflichtet. Es ist geübte unternehmerische Praxis, Missstände im Ausland anzusprechen und im Rahmen der Möglichkeiten Einfluss auf deren Beseitigung bzw. Verbesserung zu nehmen.

Die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte wurden einstimmig im UN-Menschenrechtsrat beschlossen, eine nationale Umsetzung dieser UN-Leitprinzipien ist zwingend. Zeitgleich wird in der Öffentlichkeit mehr unternehmerische Verantwortung eingefordert – allein schon aus diesem Grund müssen und wollen wir Teil der Lösung sein.

Ziel der Unternehmen ist die Achtung der Menschenrechte und Maßnahmen zur Abhilfe von Menschenrechtsverletzungen in ihrem konkreten Handlungsfeld zu ergreifen.

Umsetzung des NAP:

Beeinflussbarkeit, klare Kriterien, Handhabbarkeit der Prozesse, bürokratiearm, keine unnötigen Kosten durch Zertifikate!

Angelegenheiten; Beispiele: Recht auf Leben, Schutz vor Folter, faires Gerichtsverfahren, Recht auf Privatheit, Meinungsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Recht auf Wahlen

² Sicherung der materiellen Grundbedürfnisse und der Bedingungen für die persönliche Entfaltung; Beispiele: Recht auf soziale Absicherung, Arbeit, Nahrung, Wohnung, Bildung, Gesundheitsvorsorge

³ Sicherung der Überlebensbedingungen von Personengruppen und Einzelpersonen im größeren, grenzüberschreitenden Zusammenhang als Antwort auf große Bedrohungen – z.B. Kolonialismus, systematische Diskriminierung, Massenelend, Umweltschäden etc.; Beispiele: Recht auf Selbstbestimmung, Entwicklung, Frieden, gesunde Umwelt, sauberes Wasser, Schutz indigener Gemeinschaften

Die Umsetzung des NAP darf nicht dazu führen, dass der deutschen Industrie, insbesondere dem Mittelstand, die Geschäftsgrundlage entzogen wird. Es hilft den Menschen in Entwicklungsländern auch nicht, wenn sich westliche Unternehmen zurückziehen, aus Sorge, ihrer Verantwortung zum Thema Menschenrechte nicht gerecht werden zu können. Was das Thema Projekte des Maschinen- und Anlagenbaus angeht, besteht mehr denn je die Gefahr, dass andere Anbieter – mit oftmals niedrigeren Standards – die Position der deutschen Industrie auf den Weltmärkten einnehmen.

Der NAP fordert, dass der Rückzug aus einzelnen Märkten die allerletzte Option sein muss. Um dies zu realisieren, müssen dem Mittelstand abgesicherte Handlungsoptionen angeboten werden. Der deutsche Mittelstand ist darauf angewiesen, dass sein Handeln rechtssicher ist.

Wenn die Bundesregierung den Ansatz der Freiwilligkeit verlassen wird und sich für ein Lieferkettengesetz entscheidet, dann muss dieses für die Industrie und insbesondere für den Mittelstand mit vertretbarem Aufwand und rechtssicher umsetzbar sein.

Konkret sehen wir hier folgende Handlungsfelder, die zu beachten sind:

Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht kann für Unternehmen ein strukturierter Bemühungsprozess aber aufgrund der unbestimmten Begriffe kein Garantieprozess sein.

a) Beeinflussbarkeit

Unternehmen dürfen nur für eigenes Fehlverhalten bei ihren Obliegenheiten verantwortlich und gegebenenfalls haftbar gemacht werden. Die Haftung von Unternehmen darf durch ein Lieferkettengesetz nicht auf das Fehlverhalten rechtlich selbständiger Dritter im Ausland ausgeweitet werden, insbesondere wenn keine direkten Geschäftsbeziehungen bestehen. Kein mittelständisches Unternehmen verfügt über die Marktmacht und auch nicht über die Ressourcen, weltweit menschenrechtliche Pflichten vorzugeben und zu überwachen, ob diese von Dritten eingehalten werden. Das Argument, dass es ja auch gelänge, Qualität in Lieferketten zu überprüfen, greift zu kurz. Produktqualität kann in Deutschland an dem gelieferten Produkt überprüft werden, anders als menschenrechtlich relevante Gegebenheiten vor Ort.

b) Klare Kriterien

VDMA-Mitglieder haben sich mit dem NAP eingehend beschäftigt. Als Kernproblem und Unsicherheitsfaktor zeigen sich der universelle Anspruch und die nicht eindeutigen Begrifflichkeiten. Um das Thema für die Unternehmen greifbar zu machen, müssen gemeinsam Beispiele und ein eindeutiger Kriterien- und Zuständigkeitskatalog entwickelt werden – z.B. in einem Branchendialog mit der Politik. Der Staat muss mögliche verpflichtende Anforderungen des NAP für Unternehmen auf wesentliche Menschenrechtsaspekte fokussieren und hierfür klare Kriterien vorgeben. Kleinteilige Eingriffe in unternehmerische Verantwortung und Handlungsentscheidungen sind zu vermeiden. Zielsetzung muss ein eigenverantwortlicher Ansatz sein, der auf einer Risikoanalyse fußt.

Einzuhaltende Menschenrechte müssen eng und für die Unternehmen verständlich, nachvollziehbar und eindeutig definiert werden. Ausweitungen z.B. in Richtung

Umweltauflagen sind zu vermeiden. Unternehmen können realistischer Weise keine Pauschalerklärungen leisten.

Es muss eine staatliche Anlaufstelle ertüchtigt werden, die Unternehmen bei der Umsetzung des NAP und eines möglichen Lieferkettengesetzes informiert und unterstützt.

Auch bei der Risikoanalyse bedarf der Maschinen- und Anlagenbau der Unterstützung, um etwa Doppelarbeit zu vermeiden. Mittelständische Strukturen sind zu berücksichtigen und dieses Alleinstellungs- und Erfolgsmerkmal darf nicht geschwächt werden. Risikoanalysen, Berichte, Maßnahmen etc. müssen mit vertretbarem Aufwand realisierbar sein. Aktuell reichen große Unternehmen und OEM's notgedrungen ihre Anforderungen an Zulieferer und mittelständische Unternehmen weiter, ohne dass diese die Anforderungen gegenüber ausländischen Kunden und Lieferanten umsetzen können.

c) Handhabbarkeit

Die unternehmerische Sorgfaltspflicht zieht sich im Anspruch des NAP durch alle Stufen der Lieferantketten durch. Unternehmen sind dazu bereit, Risikoanalysen durchzuführen. Erfahrungen zeigen: Dies wird sehr schnell sehr komplex. Es ist bereits mit enormen Anstrengungen verbunden, diesen Anspruch bei den direkten Lieferanten (Tier 1) zu erfüllen. Über Tier 1 Lieferanten hinaus exponenziert sich die Zahl der Sublieferanten schnell ins Unermessliche, ganz zu schweigen von der Herausforderung, diese nicht zu kennen. Ein Maximalanspruch kann jedoch nie erreicht werden, deshalb muss eine Differenzierung und Priorisierung möglich sein. Ziel muss eine Risikoanalyse sein, die besonders wesentliche Risiken identifiziert, für die dann Maßnahmen ergriffen werden. Der Wesentlichkeitsansatz muss dabei vom Staat vorgegeben werden. Für die einzelnen Unternehmen sollten Musterfälle beispielhaft aufgezeigt werden. Oftmals verbietet es auch der Datenschutz von z.B. Mitarbeiterdaten, wie z.B. Alter, Geschlecht, Gehalt, dass Unternehmen überhaupt Zugang zu Informationen von ihren Lieferanten erhalten.

Es besteht die Gefahr, dass ein Zertifizierungsverfahren aufgebaut wird, das nicht wirklich belastbar ist und im schlimmsten Fall nur eine teure und damit ineffiziente Scheinsicherheit vorspiegelt, weil das Thema zu komplex ist. Unnötige Berichte und eine Pflicht zur Drittzertifizierung sind zu vermeiden.

Wir brauchen rechtliche Klarheit und staatliche Unterstützung, damit die Ergebnisse von Audits in der Industrie geteilt werden können. Gegebenenfalls ist eine rechtlich abgesicherte Plattform mit standardisierten Angaben zu etablieren, wo diese Informationen branchenübergreifend zwischen Unternehmen ausgetauscht werden.

Die Risikoanalyse ist ein besonders aufwendiger Prozess. Hier braucht es staatliche Leitplanken bis hin zur Übernahme von Risikobewertungen im Einzelfall durch den Staat, um den Bürokratieaufwand zu minimieren.

d) Staatliche Verantwortung

Die UN-Leitprinzipien sehen zu Recht zuallererst den Staat in der Pflicht zum Schutz der Menschenrechte. Unternehmen allein können die Achtung der Menschenrechte nicht sicherstellen, unterstützen den Staat aber dabei in ihrem Geschäftsfeld. Dieses Zusammenspiel ist auch zurecht eine Grundidee der UN-Leitprinzipien.

Die Unternehmen benötigen Unterstützung des Staates, und sehen dabei insbesondere das Auswärtigen Amt gefordert etwa z.B. in Form von Risikostudien. Zu begrüßen wäre auch eine Positivliste aus der Politik, z.B. dass man sämtliche Zulieferungen aus Europa nicht prüfen muss und im Umkehrschluss klare Kriterien für Materialien/ Rohstoffe oder Herkunftsregionen, die zu überprüfen sind.

e) Vermeidung nationaler Alleingänge

Die deutsche Industrie agiert weltweit in Wertschöpfungsketten. Nationale Alleingänge und unterschiedliche Anforderungen sind zu vermeiden. Mindestens muss ein EU-einheitliches Verfahren etabliert werden. Erfolgreiche Arbeitsteilung und Wertschöpfungsketten dürfen nicht gefährdet werden – global, aber auch national.

Grenzen der Umsetzbarkeit:

Die mittelständische Industrie erkennt ihre Mitverantwortung an, darf aber nicht überfordert werden.

Grundlage für wirtschaftliches Handeln sind zunächst die nationalen Gesetze in den jeweiligen Ländern, auch im Hinblick auf Datenschutz und Sicherheit. Diese müssen alle Unternehmen einhalten. Die Anwendung darüber hinausgehender Normen ist in erster Linie für Direktinvestitionen und sehr begrenzt für das Projektgeschäft möglich. Ausländische Unternehmen, insbesondere mittelständische, können keine nationalen Gesetze beeinflussen, dies kann nur die Politik leisten und soll dies im Sinne der UN-Leitprinzipien auch tun.

Es ist nicht möglich, Lohnniveau und Sozialgesetze in anderen Ländern zu beeinflussen, oder allein schon zu definieren, was in den jeweiligen Ländern ein angemessener Lohn ist. Dies scheitert schon allein daran, dass die ausländischen Lieferanten hierüber nicht informieren und falls doch, dem Mittelstand die Ressourcen zur Überprüfung fehlen.

VDMA als Partner von Politik und Gesellschaft

Wir sind bereit zum konstruktiven Austausch!

Deshalb wird der VDMA für seine Mitglieder und die Maschinenbau-Industrie den Austausch mit der Politik und der Öffentlichkeit suchen. Der Staat ist in der Pflicht, das Machbare gemeinsam mit dem Mittelstand auszuloten.

Der VDMA unterstützt die Bundesregierung beim Monitoring-Prozess und ist offen für einen möglichen Branchendialog. Nur so gewinnen wir Best Practice Ergebnisse und entwickeln gemeinsam Beispiele für unsere Branche und vermeiden Doppelarbeit. Beim Monitoring-Prozess ist es wichtig, dass die teilnehmenden Unternehmen eindeutiger angesprochen werden.

Der VDMA vertritt rund 3.300 Unternehmen des mittelständisch geprägten Maschinen- und Anlagenbaus. Mit gut 1,3 Millionen Erwerbstätigen im Inland, einem Umsatz von 230 Milliarden Euro und einem Exportanteil von 79 Prozent ist die Branche größter industrieller Arbeitgeber und einer der führenden deutschen Industriezweige insgesamt.

Der Maschinen- und Anlagenbau leistet schon heute mit seinen Produkten einen wesentlichen Beitrag zur weltweiten Steigerung des Wohlergehens der Menschheit, z.B.:

- Technik für den Zugang zu sauberem Trinkwasser, Wasseraufbereitungsanlagen
- Anlagen zur Nutzung regenerativer Energiequellen
- Sicherung der Welternährung durch Agrartechnik, nachhaltige Verarbeitung und Lagerung
- Umwelt- und ressourcenschonende Produktion
- Maschinen mit eingebauter Arbeitssicherheit im Produktionsprozess

Kontakt: Dr. Johannes Gernandt, Competence Center Wirtschaftspolitische Grundsatzfragen, Telefon 069 - 6603 1829, E-Mail johannes.gernandt@vdma.org