

Sorgfältig verwässert

Wie die Wirtschaftsverbände versuchen, ein Lieferkettengesetz zu verhindern

von Karolin Seitz

Im Jahr 2016 hat die Bundesregierung den „Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte“ (NAP) verabschiedet, um die Einhaltung von Menschenrechten entlang der Lieferketten deutscher Unternehmen durchzusetzen. Der NAP beruht jedoch vollständig auf freiwilligen Maßnahmen von Unternehmen: Verbindliche Regeln hatte die Bundesregierung auf Druck von Unternehmensverbänden aus dem NAP gestrichen.

Die vorliegende Recherche zeigt, dass dieser Lobbydruck seither nicht nachgelassen hat. Im Gegenteil: Wirtschaftsverbände versuchen aktiv, auch die im Herbst 2018 gestartete Überprüfung der menschenrechtlichen Sorgfalt deutscher Unternehmen zu verzögern und zu verwässern. Die Bundesregierung möchte dieses sogenannte „NAP-Monitoring“ zur Entscheidungsgrundlage nehmen, ob sie ein Lieferkettengesetz einführt oder nicht.

Für die vorliegende Recherche haben Brot für die Welt, Global Policy Forum und MISEREOR sechs Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) gestellt, unter anderem an das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit

und Entwicklung (BMZ). Darin wurden Informationen zu Treffen und schriftlichem Austausch der Ministerien mit Unternehmen und Wirtschaftsverbänden zu den Themen „NAP-Monitoring“ und „Lieferkettengesetz“ angefragt.

Die Auswertung der Dokumente zeigt: Eine wichtige Rolle in der Lobbyoffensive spielte Steffen Kampeter, Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), der bis 2015 noch Staatssekretär im Bundesfinanzministerium (BMF) war und daher über beste Kontakte zum Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier und zum Bundeskanzleramt verfügt. Unter massivem Druck geriet auch der Bundesentwicklungsminister Gerd Müller, nachdem im Februar 2019 der Entwurf aus seinem Ministerium für ein Wertschöpfungskettengesetz an die Öffentlichkeit gelangt war.

Brot für die Welt, Global Policy Forum und MISEREOR haben sich der „Initiative Lieferkettengesetz“ angeschlossen und fordern von der Bundesregierung die Einführung verbindlicher Regeln für Unternehmen – unabhängig von dem auf Druck der Wirtschaftslobby stark verwässerten NAP-Monitoring.

Einleitung: Das NAP-Monitoring verzögert sich

Um die im Jahr 2011 beschlossenen Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen (UNLP) in Deutschland umzusetzen, hat die Bundesregierung nach einem zweijährigen Erarbeitungsprozess den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) im Dezember 2016 verabschiedet.¹ Statt Unternehmen gesetzlich zur Achtung der Menschenrechte zu ver-

pflichten, äußert der NAP lediglich eine entsprechende Erwartungshaltung der Bundesregierung. Selbst für Unternehmen im öffentlichen Eigentum und für die öffentliche Beschaffung gelten keine verschärften Regelungen.

In dem Briefing Papier „Regeln zu Wirtschaft und Menschenrechten“ von Mai 2018 zeigten Brot für die Welt, Global Policy Forum und MISEREOR auf, wie die deutschen Unternehmensvertretungen im Jahr 2016 alle Hebel in Bewegung setzten, jegliche Verbindlichkeit im NAP zu streichen.²

¹ Vgl. Bundesregierung (2016): Nationaler Aktionsplan. Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (online unter: https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/AA/NAP_Wirtschaft_Menschenrechte_297434.html?view=trackDownload).

² Vgl. Kerkow/Seitz (2018).

Im Herbst 2018 startete unter Federführung des AA der Monitoring-Prozess. Anhand einer Befragung soll festgestellt werden, inwieweit in Deutschland ansässige Unternehmen ihrer im NAP verankerten Sorgfaltspflicht bereits nachkommen. Auf Grundlage der Ergebnisse des Monitorings will die Bundesregierung laut NAP darüber entscheiden, ob ein Gesetz zur menschenrechtlichen Sorgfalt eingeführt wird oder nicht. Der NAP sieht vor, ein Gesetz einzuführen, falls im Jahr 2020 weniger als die Hälfte aller deutschen Unternehmen mit über 500 Beschäftigten ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten umsetzen. Im Koalitionsvertrag wird diese Quote als Kriterium für gesetzgeberische Schritte nicht erwähnt.

Der erste Zwischenbericht des Monitorings, der bereits am 26. März 2019 vorgestellt werden sollte, wurde erst am 6. Juli beschlossen.³ Grund für diese Verzögerung war, dass das BMWi und das Bundeskanzleramt nach einer Einigung aller anderen Ministerien im zuständigen Interministeriellen Ausschuss (IMA) wenige Tage vor der geplanten Veröffentlichung unerwartet aus dem Konsens ausscherten und weitreichende Änderungen einforderten. Der Zwischenbericht beschreibt vor allem die Methodik für die beiden quantitativen Befragungen von 1.800 Unternehmen, die jeweils für die zweite Jahreshälfte 2019 und die erste Jahreshälfte 2020 geplant waren.

Aufgrund der verzögerten Veröffentlichung des ersten Zwischenberichts startete die repräsentative Umfrage erst am 5. Juli 2019 und nicht wie ursprünglich vorgesehen im Mai 2019. Neben den unten beschriebenen Verwässerungen in der Methodik des Monitorings ist auch die Verzögerung an sich hoch problematisch. Denn eigentlich will die Bundesregierung Mitte 2020 auf Grundlage des Abschlussberichts über die Einführung einer gesetzlichen Regelung entscheiden. Aktuell ist es aber sehr unwahrscheinlich, dass der Abschlussbericht Mitte 2020 vorliegen wird. Diese Befürchtung wird auch durch die Tatsache weiter genährt, dass bis Mitte Oktober weniger als die benötigten 400 Unternehmen auf den Fragebogen antworteten. Daraufhin erweiterte das mit dem Monitoring beauftragte Konsortium um Ernst&Young (EY) die Stichprobe um weitere 1.200 Unternehmen, verlängerte die Antwortfrist auf Ende Oktober 2019 und erreichte damit die notwendige Anzahl von 400 Rückmeldungen. Damit ein Gesetz, wie im

Koalitionsvertrag vereinbart, noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden kann, muss eine Kabinettsentscheidung aber spätestens im Herbst 2020 fallen. Im (bisher vorgesehenen) Wahljahr 2021 hätte solch ein kontroverses Projekt vermutlich kaum Realisierungschancen.

Zwischenzeitlich – Anfang Februar 2019 – gelangte ein Gutachten des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zu einem Wertschöpfungskettengesetz⁴ an die Öffentlichkeit. Dies wiederum sorgte für große Empörung zum einen bei den anderen Ressorts, sodass vermutet werden kann, dass mit ihnen das Vorhaben nicht abgestimmt war, und zum anderen bei Unternehmensverbänden.

Übersicht: Der Druck der Wirtschaftslobby auf das NAP-Monitoring und das BMZ

Der verzögerten Veröffentlichung des ersten Zwischenberichts zum NAP-Monitoring ging eine breit angelegte Lobbyoffensive von Wirtschaftsverbänden voraus. Diese haben zwischen März und Juli 2019 durch massive Lobbyarbeit hinter den Kulissen Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier und Kanzleramtsminister Helge Braun zur Blockade und Verwässerung des ersten Zwischenberichts gedrängt. Das zeigt die Auswertung der IFG-Anfragen:⁵

- » Von Anfang März 2019 bis Ende Juli 2019, also im Zeitraum des interministeriellen Streits über die anzuwendende Erhebungsmethodik, traf sich das BMWi bei elf Gelegenheiten zur Thematik des NAP-Monitorings mit Vertreter*innen von Unternehmen und Unternehmensverbänden. Das BMWi setzte anschließend eine ganze Reihe von Änderungen der Methodik des Monitorings durch, mit denen die Anzahl der „Nicht-Erfüller“ in der Bewertung der Umfrageergebnisse deutlich gesenkt wird.
- » Das im NAP-Monitoring federführende AA traf sich im Zeitraum von November 2018 bis März 2019 insgesamt sechsmal mit Vertreter*innen von Unternehmensverbänden.
- » Das Bundeskanzleramt hatte keine „amtlichen Informationen“ zu Treffen vorliegen. Es traf sich aber mindestens einmal zwischen März und

3 Vgl. Adelphi/Sustain/Focusright/Ernst & Young (Hrsg.) (2019): Zwischenbericht Explorative Phase 2018 (online): <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2232418/1531aad304f1dec719954f7292ddbc05/190710-nap-zwischenbericht-data.pdf>.

4 BMZ (2019): Gestaltungsmöglichkeiten eines Mantelgesetzes zur nachhaltigen Gestaltung globaler Wertschöpfungsketten und zur Änderung wirtschaftsrechtlicher Vorschriften (Nachhaltige Wertschöpfungskettengesetz – NaWKG) (Stand 01.02.2019) (https://die-korrespondenten.de/fileadmin/user_upload/die-korrespondenten.de/SorgfaltGesetzentwurf.pdf).

5 Die vollständigen Dokumente der IFG liegen der Autorin vor und können bei Interesse bei GPF angefragt werden.

Juli 2019 gemeinsam mit Vertreter*innen von BMWi und vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), wie aus der Antwort des BMWi auf die IFG hervorgeht.

- » Im Zeitraum März 2019 bis Juli 2019 wandten sich die Wirtschaftsverbände in zahlreichen Schreiben an das BMWi, AA und Bundeskanzleramt.
- » In den Tagen nach Bekanntgabe des BMZ-Entwurfs für ein Wertschöpfungskettengesetz Mitte Februar 2019 erreichten das BMZ allein 13 Anfragen von Unternehmen und Unternehmensverbänden mit der Bitte um Zusendung des Gesetzentwurfs und Gesprächsanfragen.

Bundesentwicklungsminister Gerd Müller erklärte Mitte Juli 2019 gegenüber der Sendung Monitor, er sei erstaunt gewesen, „welcher Widerstand aus organisierten Kreisen der Wirtschaft“ gegen ein konsequentes Monitoring mobilisiert wurde.⁶

Die Lobbytermine im Detail

Von Anfang März 2019 bis Ende Juli 2019, also im Zeitraum des interministeriellen Streits über die anzuwendende Erhebungsmethodik, traf sich das BMWi bei elf Gelegenheiten zur Thematik des NAP-Monitorings mit Vertreter*innen von Unternehmen und Unternehmensverbänden. Bemerkenswert ist insbesondere, dass Mitarbeiter*innen des BMWi sich am 13. März 2019 bei der BDA sowie am 19. März beim BDI mit den Unternehmensvertreter*innen zum NAP-Monitoring trafen, also kurz vor der geplanten Vorstellung des Monitoring-Zwischenberichts. Genau in diesem Zeitraum scherten BMWi und Bundeskanzleramt nämlich aus dem Konsens der anderen Ministerien im IMA aus und forderten unerwartet weitreichende Änderungen, die für alle anderen Ministerien inakzeptabel waren.

Am 26. März konnte EY im AA aus diesem Grund keine Endfassung des Zwischenberichts vorstellen, sondern brachte lediglich eine vage Power Point Präsentation vor. Am selben Tag trafen sich Mitarbeiter des BMWi im AA abermals mit Wirtschaftsvertretern, diesmal mit dem Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA). Die Vermutung liegt nahe, dass BDA, BDI und VDMA die Forderungen und das Vorgehen des BMWi durch diese Treffen stark beeinflusst haben.

Weitere Treffen fanden auch jeweils kurz vor und kurz nach einem Krisentreffen des IMA zur Kon-

troverse um das Monitoring am 3. April 2019 auf Ebene der zuständigen Abteilungsleiter*innen statt. So gab es am 2. April ein Treffen zwischen dem VDMA mit Vertreter*innen des BMWi und des AA.

Am 9. April fand ein weiteres Krisentreffen der Bundesregierung zum Monitoring statt, diesmal auf Ebene der zuständigen Vertreter*innen der Fachebenen der IMA-Ressorts. Just am Vortag, am 8. April, wettet BDA-Präsident Ingo Kramer in einer öffentlichen Stellungnahme gegenüber der *Rheinischen Post* gegen ein Lieferkettengesetz mit den Worten „Ich hoffe, dass die Bundesregierung von diesem Unsinn absieht.“⁷

Und am Tag nach dem Krisentreffen, dem 10. April, traf sich BMWi-Staatssekretär Ulrich Nussbaum mit der BDA. Am 25. April folgte ein Treffen von BMWi und Kanzleramt mit dem BDI. Am 5. Juni wiederum lud das BMWi erneut BDI, BDA und den Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) zu einem Gespräch zum NAP-Monitoring ein.

Auch das im NAP-Monitoring federführende AA traf sich mehrmals mit Vertreter*innen von Unternehmensverbänden, darunter am 13. Dezember 2018 mit dem Handelsverband Deutschland (HDE), am 31. Januar 2019 mit dem BDI, am 13. März 2019 mit der BDA und am 19. März 2019 mit dem BDI.

Die Wirtschaftslobby stand in diesem Zeitraum auch in regem Brief- und E-Mail-Kontakt mit dem BMWi:

Der VDMA-Hauptgeschäftsführer Thilo Brodtmann hatte sich bereits in einem Schreiben Anfang Januar 2019 an Bundesaußenminister Heiko Maas und Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier über die Anforderungen der Umsetzung des NAP beschwert. Dabei moniert er eine angebliche Doppelarbeit aufgrund anderer inländischer und ausländischer Regulierungen (wie z. B. dem *Modern Slavery Act* in Großbritannien). Die VDMA fordert die Bundesregierung dazu auf, eine Verschlinkung der bisherigen Bausteine und Synergieeffekte mit anderen Regelungen anzustreben.⁸

Am 29. Mai wendet sich der BDA-Hauptgeschäftsführer Steffen Kampeter mit einem Schreiben in vertrautem Ton an Bundeswirtschaftsminister Altmaier und Kanzleramtsminister Braun und bittet

⁶ <https://www.tagesschau.de/investigativ/monitor/menschenrechte-wirtschaftsministerium-101.html>

⁷ <https://www.presseportal.de/pm/30621/4239211>

⁸ Vgl. Schreiben des VDMA an Bundeswirtschaftsminister Altmaier vom 7.01.19.

sie „nachdrücklich“ um Unterstützung. In dem Schreiben bezieht sich Kampeter auch auf ein vorheriges Gespräch zum Thema mit Bundeswirtschaftsminister Altmaier.

Er äußert seine Sorge über die aktuelle Entwicklung im NAP-Monitoring und beschreibt detailliert die Probleme der Erhebungsmethode. Er schließt mit den Worten:

„Die Frage, ob die Bundesregierung ein für die Wirtschaft derartig schädliches Gesetz (wie es bereits in den Schubladen von Bundesminister Müller wartet) einführt, darf nicht von einem untauglichen und das wirkliche Engagement der Unternehmen verzerrende Monitoring abhängen, welches zudem von einem privaten Konsortium durchgeführt wird. Vielmehr sollte die Bundesregierung weiterhin dem Freiwilligkeitsgrundsatz folgen und mit der Wirtschaft gemeinsam sachgerechte Vorgehensweisen entwickeln.“⁹

BDA-Hauptgeschäftsführer Steffen Kampeter war zwischen 2009 und 2015 parlamentarischer Staatssekretär im Bundesfinanzministerium. Schon bei der Verwässerung des NAP im Jahr 2016 spielte Kampeter eine Rolle.¹⁰

Am 6. Juni wendet sich auch der BDI mit einem Schreiben an Bundeswirtschaftsminister Altmaier und Kanzleramtsminister Braun.

In einem Artikel im Handelsblatt vom 10. Juni äußern Ilja Nothnagel, Mitglied der DIHK-Hauptgeschäftsführung, Ingeborg Neumann, Präsidentin des Verbands Mode und Textil und BDI-Vizepräsidentin, und die BDA öffentlich ihre Kritik am NAP-Monitoring und erklären, dass das Monitoring-Verfahren das Ergebnis bereits vorwegnehme und damit von Anfang an so angelegt sei, eine Legitimation für gesetzgeberische Maßnahmen zu liefern.¹¹

Der DIHK legt am 20. Juni mit einem Schreiben an Bundeswirtschaftsminister Altmaier mit detaillierten Kritikpunkten nach. Darin bedankt sich der DIHK beim BMWi für die Unterstützung mit den Worten „Wir bedanken uns, dass insbesondere Ihr

Haus im Rahmen der Ressortgespräche bereit ist, die Wirtschaftsperspektive einzubringen.“¹²

Am 24. Juni wendet sich der BDA-Hauptgeschäftsführer Kampeter mit einem Schreiben erneut an Bundeswirtschaftsminister Altmaier. Er warnt darin, dass der NAP-Monitoring-Prozess zur „Farce“ werde, so er nicht die genannten Kritikpunkte berücksichtige. Schließlich sei der Prozess sonst von Anfang an so angelegt, „dass er zur Legitimation von gesetzgeberischen Eingriffen dienen soll“.¹³

Verwässerungen im Monitoring auf Druck der Wirtschaftslobby

Die in den Ressort-Streit eingebrachten Forderungen des BMWi und Kanzleramts für Änderungen am NAP-Monitoring¹⁴ decken sich in vielerlei Hinsicht mit denen aus den zahlreichen Schreiben und Stellungnahmen der Wirtschaftsverbände, beispielsweise der Kritik daran, dass allein schon eine falsch gegebene Antwort im Fragebogen ein Unternehmen als „Nicht-Erfüller“ qualifiziere, bzw. als Unternehmen abstempeln würde, das Menschenrechte missachte. Auch dürften in dem Monitoring kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs) nicht die gleichen Anforderungen gestellt werden wie einem großen Unternehmen.

Bereits in einer Stellungnahme von März 2019 zum Monitoring von BDA, BDI, DIHK und HDE hatten die Unternehmensverbände eine besonders weite Auslegung des sogenannten „Comply-or-Explain-Mechanismus“ gefordert.¹⁵ Demnach sollten die von den Unternehmen gegebenen Erklärungen zur möglichen Nicht-Erfüllung von Bewertungskriterien oder Kernelementen ohne Einschränkungen berücksichtigt werden. Sie forderten außerdem, dass auch Unternehmen mit guten, wenn auch nicht vollständigen Umsetzungsniveaus als Erfüller angesehen werden sollten. Auch einen sogenannten „Kontrollgruppenansatz“ lehnten sie ab, begründet mit dem damit verbundenen unverhältnismäßigen Aufwand.

Die geforderten Änderungen zielten offensichtlich darauf ab, die Methodik so zu beeinflussen, dass ein möglichst hoher Anteil von Unternehmen im Ergebnis die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten

9 Schreiben von Steffen Kampeter an Kanzleramtsminister Braun und Bundeswirtschaftsminister Altmaier vom 29.05.19

10 Vgl. Kerkow/Seitz (2018) und MONITOR: Lobbyismus auf Regierungsebene – Profit statt Menschenrechte, vom 8.9.2016 (online: <https://www1.wdr.de/daserste/monitor/sendungen/lobbyismus-104.html>).

11 <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/deutsche-wirtschaft-berlin-nimmt-konzerne-beim-thema-menschenrechte-in-die-pflicht/24578142.html?ticket=ST-56805148-tFVU6nb1kbgpWdjWbkMQ-ap5>

12 Schreiben des DIHK an Bundeswirtschaftsminister Altmaier vom 20.06.19

13 Schreiben der BDA an Bundeswirtschaftsminister Altmaier vom 24.06.19

14 Vgl. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/grosse-koalition-kanzleramt-will-menschenrechtsbericht-weichspielen-a-1260737.html>.

15 Vgl. Stellungnahme von März 2019 zum Monitoring von BDA, BDI, DIHK und HDE.

ten erfüllt. Wenn mehr als 50 Prozent der Unternehmen das Monitoring auf dem Papier bestehen, so das Kalkül, würde die Bundesregierung gemäß NAP davon absehen, ein Gesetz zur menschenrechtlichen Sorgfalt auf den Weg zu bringen.

Das Ergebnis der von BDA und BDI mutmaßlich stark beeinflussten Intervention des BMWi war nicht nur eine erhebliche Verzögerung, sondern auch Verwässerung des Monitorings. Dazu gehört insbesondere die Einführung von Zwischenkategorien, welche die klare Unterscheidung zwischen Erfüllern und Nicht-Erfüllern verwischt. Unternehmen, welche die Anforderungen des NAP fast erfüllen, werden nunmehr als „Unternehmen auf einem guten Wege“ bezeichnet. Unternehmen, die die Anforderungen bald erfüllen wollen, heißen nun „Unternehmen mit Umsetzungsplan“. Letztere werden in dem für Mitte 2020 geplanten entscheidenden Abschlussbericht nicht zu den Nicht-Erfüllern gezählt, obwohl sie die Anforderungen faktisch noch nicht erfüllen. Auch bei den „Unternehmen auf einem guten Wege“ gibt es in dem ersten Zwischenbericht widersprüchliche Angaben, ob sie zu Nicht-Erfüllern gezählt oder in der quantitativen Wertung nicht berücksichtigt werden.

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

Zu einer zusätzlichen Verzerrung führt die Entscheidung in der Endfassung des Zwischenberichts, dass „nur vollständig ausgefüllte Fragebögen versendet werden können“ und damit bewertet werden. 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.

In einer gemeinsamen Stellungnahme machten das CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung, der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), das Forum Menschenrechte und VENRO deutlich, dass die nun beschlossene Methodik keine glaubwürdige, unabhängige und wissenschaftlich fundierte Grundlage darstellt, um den Umsetzungsstand der menschenrechtlichen Sorgfalt deutscher Unternehmen mit über 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern angemessen und repräsentativ zu untersuchen und darzustellen.¹⁶

Lobby gegen ein Lieferkettengesetz – das BMZ kommt unter Druck

Als am 10. Februar 2019 ein Entwurf für ein Wertschöpfungskettengesetz aus dem BMZ an die Öffentlichkeit gelangte, geriet das Ministerium massiv unter Druck.¹⁷ In den Tagen nach der Bekanntgabe erreichten das BMZ allein 13 Anfragen von Unternehmen und Unternehmensverbänden, mit der Bitte um Zusendung des Gesetzentwurfs und Gesprächsanfragen. Darunter fanden sich u.a. die Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels (AVE), WVMetalle, der BDI, Siemens, der Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels (BVLH), der Bundesverband der Deutschen Süßwarenindustrie (BDSI) und der Deutsche Verband der Spielwarenindustrie (DVSI).

In einem Schreiben an Bundesentwicklungsminister Müller vom 14. Februar 2019 verurteilt Rainer Dulger, Präsident von Gesamtmetall, das Vorgehen und den Inhalt des Entwurfs vehement:

„Das Nachhaltige Wertschöpfungskettengesetz führt den im NAP Wirtschaft und Menschenrechte angelegten Prozess ad absurdum und wir fühlen uns durch den Vorstoß Ihres Hauses hintergangen. Der Gesetzentwurf hat nicht nur die identischen Ziele wie der NAP, er greift auch den Ergebnissen des laufenden Monitoring-Prozesses vor, an deren Ende erst die Notwendigkeit gesetzlicher Maßnahmen anhand der Ergebnisse evaluiert werden

16 Vgl. CorA/DGB/Forum Menschenrechte/VENRO (2019): Stellungnahme zum NAP-Monitoring: Monitoring-Methodik ist zur Überprüfung der menschenrechtlichen Sorgfalt deutscher Unternehmen ungeeignet-Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen fordern ein Lieferkettengesetz (online unter: https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2019/07/Stellungnahme-Endfassung-des-ersten-MonitoringZwischenberichts-Berichts_Layout.pdf).

17 Vgl. Artikel in der taz „Neues Wertschöpfungskettengesetz – Schnittmuster für eine bessere Welt“, vom 10.02.19 (online: <https://taz.de/Neues-Wertschoepfungskettengesetz/!5569037/>).

sollte. Der gesamte NAP-Prozess sowie auch die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Rahmen des NAP organisierten Branchendialoge verlieren dadurch ihre Sinn- und Glaubhaftigkeit.“¹⁸

Inhaltlich kritisiert Dulger u.a., dass der Gesetzentwurf in vielen Teilen viel zu weitgehend sei. So gelte der Gesetzentwurf für alle Unternehmen ab 250 Mitarbeitern und alle Unternehmen egal welcher Größe in Hochrisikosektoren.¹⁹

Am 9. Mai wendet sich der BDA-Präsident Ingo Kramer in einem Schreiben an Bundesminister Müller. Er bezieht sich darin auf ein Gespräch, das die beiden am 9. April im BMZ geführt hatten. Kramer ermahnt Müller:

„Ich hatte in diesem Gespräch den festen Eindruck gewonnen, dass Sie sich dieses Papier [den Gesetzentwurf] nicht zu eigen machen wollten. Ich hatte Sie auch so verstanden, dass Sie bereit wären, sich öffentlich von diesem Text zu distanzieren. In den Medien wird weiterhin über den Gesetzentwurf berichtet [...]. Ich halte es für erforderlich, dass Sie Ihre Position klarstellen.“²⁰

Die inhaltliche Kritik am Entwurf gleicht der von Gesamtmetall. Die im Gesetz vorgesehene Reichweite der Verantwortung und Haftung entlang der Lieferkette sei viel zu weitgehend. Es sei für ein mittelständisches Unternehmen nicht möglich, die menschenrechtlichen Risiken so weit entlang der Lieferkette zu erfassen.²¹

Einen Tag nach der Veröffentlichung des Gutachtens erreichten auch das BMWi von verschiedenen Seiten Nachfragen bzgl. des BMZ-Vorstoßes. So fragte WVMetalle am 11. Februar, ob der Gesetzentwurf dem BMWi bekannt sei und wie das BMWi darauf reagiere. Am darauffolgenden Tag reicht WVMetalle eine eigene Einschätzung an das BMWi nach.²² Darin beschreibt WVMetalle, dass der Gesetzentwurf eine Doppelregulierung zum NAP sei. Er verunsichere die Unternehmen und berge die Gefahr, dass der NAP an Akzeptanz und Bedeutung verliere. Der Gesetzentwurf sehe Eingriffe in grundrechtlich geschützte Rechte,

wie Geschäftsgeheimnisse und das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung vor. Selbst KMUs müssten Compliance-Beauftragte bestellen und die angesetzten Geldbußen und Freiheitsstrafen seien viel zu hoch angesetzt.

Wenige Tage später wendet sich BDA-Hauptgeschäftsführer Kampeter an Kanzleramtsminister Braun und äußert sich „höchst besorgt“ über den Vorstoß von Bundesentwicklungsminister Müller: „Die in Erwägung gezogenen Regelungen würden bei ihrer Realisierung deutschen Unternehmen größten Schaden zufügen und hätten außerdem entwicklungspolitisch katastrophale Auswirkungen.“²³ Der Gesetzentwurf sei „absolut inakzeptabel“, da er der Vereinbarung im Koalitionsvertrag bzgl. der Einführung gesetzlicher Maßnahmen in Abhängigkeit des Ergebnisses des NAP-Monitoring entgegenstehe. Mit der Lieferkettenhaftung und der Schaffung eines „Compliance-Beauftragten“ gehe der Entwurf weit über die Anforderungen aus dem NAP und internationaler Standards hinaus. Schließlich würden sich Unternehmen aus Regionen mit schwieriger Menschenrechtslage zurückziehen, da das Haftungsrisiko entlang der Lieferkette für deutsche Unternehmen unkalkulierbar sei. Dadurch würden viele Beschäftigte in Entwicklungsländern ihre Arbeit verlieren und lokale Unternehmen könnten nicht mehr nach Deutschland liefern. BDA-Hauptgeschäftsführer Kampeter bittet den Kanzleramtsminister daher, die Gesetzesinitiative zu stoppen.

Am 11. April sendet der Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft eine ausführliche Stellungnahme an den BMWi-Staatssekretär Christian Hirte, worin der Verein die Bundesregierung dazu auffordert, sich von dem Gesetzentwurf zu distanzieren. Eine solche gesetzliche Regelung mit übermäßigem bürokratischen Aufwand und überzogener Haftung berge die Gefahr, dass sich deutsche Unternehmen mit ihren Geschäftstätigkeiten und Investitionen aus afrikanischen Ländern zurückzögen.²⁴ In ihrer Stellungnahme kritisieren sie außerdem die Rhetorik des Bundesentwicklungsministers Müller, der ungerechtfertigt deutschen Unternehmen mangelndes Engagement für Sozial- und Umweltbelange unterstelle.²⁵

18 Schreiben von Rainer Dulger an Bundesentwicklungsminister Müller vom 14.02.19

19 Vgl. ebd.

20 Schreiben von Ingo Kramer an Bundesentwicklungsminister Müller vom 9.05.19

21 Eine Entkräftung von häufig vorgebrachten Argumenten gegen ein Lieferkettengesetz, beispielsweise zu einem anscheinend übermäßigem bürokratischen Aufwand oder einem unkalkulierbaren Haftungsrisiko für Unternehmen findet sich u.a. in Leifker/Reinwald/Otten/Paasch/Seitz (2019), Otten & Reinwald (2019) und Truhl/Heydenreich/Lincoln (2016).

22 Vgl. E-Mail von WVMetalle an das BMWi vom 11. und 12.02.19.

23 Schreiben von Steffen Kampeter an Kanzleramtsminister Braun vom 15.02.19

24 Vgl. Stellungnahme zur Debatte um Nachhaltige Lieferketten vom Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft (online unter: <https://www.afrikaverein.de/journal/stellungnahme-zur-debatte-um-nachhaltige-lieferketten/>) und E-Mail an Staatssekretär Hirte vom 11.04.19.

25 Vgl. ebd.

Der Afrika-Verein gab auch eine Stellungnahme zum BMZ-Gesetzentwurf bei Andreas Freytag, Professor an der Universität Jena und Mitglied des wissenschaftlichen Beirats des Vereins in Auftrag.²⁶

„Diese Initiative ist als solche dubios, da die Unternehmen keine Gelegenheit bekommen, ihre Bereitschaft zur Umsetzung der NAP zu beweisen. Dies zeigt zum Einen ein großes Misstrauen gegenüber der Wirtschaft in (zumindest Teilen) der Bundesregierung und kann zum Zweiten das Vertrauen der privaten Wirtschaft in die Bundesregierung nur schwächen und zukünftige konzentrierte Aktionen wie den NAP erschweren. Hinzu kommen eklatante Schwächen im Gesetzentwurf selber.“²⁷

So hätten Unternehmen nur geringfügigen Einfluss auf das menschenrechtliche Verhalten ihrer Zulieferer insbesondere im Ausland. Die staatliche menschenrechtliche Verantwortung werde auf Unternehmen abgewälzt. Die bürokratischen Anforderungen für KMUs seien viel zu belastend, insbesondere die Schaffung eines „Compliance-Beauftragten“.²⁸

Der BDI wendet sich an die Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze (NKS) und beschreibt eine „tiefe Irritation angesichts des jüngst in der Presse veröffentlichten Entwurf[es]“.²⁹ Der Vorstoß hätte zu „Unverständnis und einer massiven Verunsicherung deutscher Unternehmen geführt.“³⁰

In einem Schreiben an Bundeswirtschaftsminister Altmaier und Kanzleramtsminister Braun vom 6. Juni warnt der BDI vor dem Verlust des Vertrauens der Unternehmen in den Umsetzungsprozess des NAP: „Die Gefährdung der intensiven Arbeit von Verbänden als Multiplikatoren durch politisch erzeugten Druck, wie zuletzt durch die Aktivitäten von Bundesentwicklungsminister Müller, hat dem Verfahren bereits geschadet und ist für uns auch nicht akzeptabel.“³¹

Durchaus positiver einem Gesetz gegenübergestellt zeigte sich die Daimler AG. Am 21. Februar traf sich Bundesentwicklungsminister Müller mit dem

Daimler AG-Vorstand Ola Källenius. Auch der Parlamentarische Staatssekretär Norbert Barthle und Ministerialrat Michael Krake sowie Eckhart von Klaeden von Daimler waren bei dem Gespräch anwesend. In dem Gespräch erläuterten die Daimler-Vertreter, dass sie nicht mehr nur die direkten Zulieferer in die Pflicht nehmen, sondern auch tiefer in die Lieferketten gehen. Generell zeigten sie sich offen für gesetzliche Regelungen, wenn auch vorzugsweise auf europäischer Ebene.³²

Lobbying gegen international geltende Regeln

Auch der andauernde Prozess im UN-Menschenrechtsrat, ein internationales Menschenrechtsabkommen zur Regulierung der Wirtschaft („Treaty“) zu schaffen, bekommt kräftig Gegenwind von der deutschen und internationalen Wirtschaftslobby. Während der vierten Verhandlungsrunde 2018 verbreitete die Internationale Arbeitgeber-Organisation (*International Organization of Employers*, IOE) unter den Anwesenden eine Analyse über negative wirtschaftliche Auswirkungen, die Treaty-befürwortende Länder, darunter Ecuador und Südafrika, zu erwarten hätten, sollten sie den Treaty (in seiner damaligen Entwurfsfassung) ratifizieren.

Mittlerweile lehnen die internationalen Wirtschaftsverbände den UN-Treaty-Prozess entschieden ab. Die IOE-Analyse von Oktober 2018 erklärt die Bemühungen der UN-Arbeitsgruppe als „fehlgeleiteten“ und „kurzfristigen“ Versuch. Auch die deutsche Wirtschaftslobby hat in mehreren Schreiben an das AA und während Treffen ihre Ablehnung gegenüber dem Treaty-Prozess zum Ausdruck gebracht, so beispielsweise auch bei einem Treffen Ende Februar 2019 zwischen dem BDI-Vorstand und dem Deutschen Botschafter in Genf.³³

Fazit

Damit die jüngsten Anläufe auf nationaler und internationaler Ebene für längst überfällige rechtsverbindliche Maßnahmen im Bereich „Wirtschaft und Menschenrechte“, aber auch dringend notwendige weitere Regulierungen für die Erreichung der Ziele nachhaltiger Entwicklung nicht wieder durch den Einfluss der Wirtschaft torpediert werden, müssen die Lobbyaktivitäten der Konzerne und ihrer Interessensvertretungen dringend begrenzt werden.

Ein verpflichtendes Lobbyregister – wie zuletzt im Juni 2019 von den Informationsfreiheitsbeauftrag-

26 Vgl. Freytag, Andreas (2019): Stellungnahme für den Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft anlässlich der Sitzung des Expertenkreises Compliance & Corporate Social Responsibility (CSR) 12. März 2019 zum Thema Nachhaltige Lieferketten. Universität Jena (online unter: https://www.afrikaverein.de/fileadmin/user_upload/Nachhaltige_Lieferketten_-_Andreas_Freytag_Maerz_2019.pdf).

27 Ebd. S. 2

28 Ebd. S. 4

29 E-Mail von BDI an NKS vom 23.04.19

30 Ebd.

31 Schreiben von BDI an Bundeswirtschaftsminister Altmaier und Kanzleramtsminister Braun vom 6.06.19

32 Vgl. Gesprächsvermerk des BMZ vom 21.2.19.

33 Vgl. Gesprächsvermerk des AA vom 6.03.19.

ten aus Bund und Ländern gefordert – ist längst überfällig.³⁴ Ein solches Register, das es bereits auf EU-Ebene gibt, würde alle Lobbyisten dazu verpflichten, ihre Auftraggeber, Ziele, Budgets und Beiträge zu Gesetzgebungsverfahren offenzulegen. „Die damit hergestellte Transparenz stärkt das Vertrauen der Menschen in die Politik, ermöglicht demokratische Kontrolle und erhöht die Akzeptanz politischer – insbesondere gesetzgeberischer – Entscheidungen“, so die Informationsfreiheitsbeauftragte.³⁵ Die Einführung eines solchen Registers scheiterte aber bislang am Widerstand der CDU.³⁶

Auch eine „Legislative Fußspur“, die Lobbyeinflüsse auf Gesetzentwürfe öffentlich und damit diskutierbar macht, wäre dringend notwendig.

Das NAP-Monitoring hat durch die Verwässerungen durch das BMWi jegliche Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit und Repräsentativität verloren. Unabhängig vom Ergebnis des NAP-Monitoring ist ein Gesetz zur menschenrechtlichen Sorgfalt in Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen erforderlich. Denn selbst wenn mehr als die Hälfte der deutschen Unternehmen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten bereits jetzt umsetzen würden, ist es unverantwortlich, dass die anderen Unternehmen – seien es 60 oder 40 Prozent – zulasten der Umwelt und der Menschenrechte wirtschaften und sich damit gegenüber vorbildlichen Unternehmen Wettbewerbsvorteile verschaffen.

34 Vgl. <https://netzpolitik.org/2019/informationsfreiheitsbeauftragte-deutschland-braucht-ein-verpflichtendes-lobbyregister/>.

35 https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/IFG/IFGEntschlie%C3%9Fungssammlung/AGID_IFK/37Konferenz_Lobbyregister.html?nn=5571352

36 Vgl. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/grosse-koalition-cdu-csu-und-spd-streichen-lobby-register-aus-koalitionsvertrag-a-1192680.html>.

Weitere Informationen

CorA-Netzwerk/DGB/Forum Menschenrechte/VENRO (2019): Stellungnahme zum NAP-Monitoring. Berlin. https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2019/07/Stellungnahme-Endfassung-des-ersten-MonitoringZwischenberichts-Berichts_Layout.pdf

Kerkow, Uwe/Seitz, Karolin (2018): Regeln zu Wirtschaft und Menschenrechten: Wirtschaftslobby gegen jegliche Verbindlichkeit und wie die Politik darauf reagiert. Aachen/Berlin/Bonn: Brot für die Welt/Global Policy Forum/MISEREOR. https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Briefing_0518_Wirtschaftslobby_NAP.pdf

Leifker, Maren/Reinwald, Eva-Maria/Otten, Julia/Paasch, Armin/Seitz, Karolin (2019): Briefing-Paper zum Zero Draft. Entkräftung von Argumenten gegen einen UN-Treaty zu Wirtschaft und Menschenrechte. Bonn: Global Policy Forum. https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/TA-D-Briefing-Papier_ZeroDraft_0119_online.pdf

Otten, Julia/Reinwald, Eva-Maria (2019): Argumentationsleitfaden für Aktive der Initiative Lieferkettengesetz. Berlin/Bonn: Brot für die Welt/Germanwatch/Südwind. https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2019/09/Lieferkettengesetz_BfW_Argumentationsleitfaden_SCREEN_ES.pdf

Treaty Alliance Deutschland (2019): Positionspapier der Treaty Alliance Deutschland zum UN-Treaty-Prozess zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen. https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Positionspapier_TreatyAllianzDeutschland_Fassung2019.pdf

Truhl, Julia/Heydenreich, Cornelia/Lincoln, Sarah (2016): Menschenrechtliche Sorgfalt ist machbar. Berlin: Brot für die Welt/Germanwatch. https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Sonstiges/recherche_machbarkeit_sorgfaltspflichten.pdf

Website der Initiative Lieferkettengesetz: www.lieferkettengesetz.de

Website der Treaty Alliance Deutschland: www.cora-netz.de/die-treaty-alliance-deutschland/

Impressum **Sorgfältig verwässert** Wie die Wirtschaftsverbände versuchen, ein Lieferkettengesetz zu verhindern

Herausgeber

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

Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V., Brot für die Welt
Caroline-Michaelis-Str. 1, 10115 Berlin
info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de
Kontakt: Maren Leifker

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

Autorin: Karolin Seitz

Redaktion: Johannes Heeg, Uwe Kerkow, Hanna Kieschnick, Maren Leifker, Armin Paasch

Layout/Druck: www.kalinski.media
Aachen/Berlin/Bonn, November 2019

Eine Veröffentlichung im Rahmen der Initiative Lieferkettengesetz