

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Niema Movassat, Wolfgang Gehrcke, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 18/5357 –**

### **Aktionsplan Bündnis für nachhaltige Textilien und Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte – Aktivitäten der Bundesregierung zum Thema Unternehmensverantwortung**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Als der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dr. Gerd Müller, im Oktober 2014 den Aktionsplan Bündnis für nachhaltige Textilien (Textilbündnis) vorstellte, rieten die großen deutschen Textilverbände ihren Mitgliedern vom Beitritt öffentlich ab. Nach langen Verhandlungen erfuhr der Bundesminister aus der Presse vom Ausstieg der Branchenvertreter; die gemeinsame Pressekonferenz musste er kurzfristig absagen. Zahlreiche Medien werteten dies als Affront („Textilindustrie brüskiert Minister Müller“, [www.zeit.de/wirtschaft/2014-10/mueller-textilindustrie](http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-10/mueller-textilindustrie)).

Parallel startete die Bundesregierung im November 2014 den Prozess zur Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP), der Ende des Jahres 2016 zum Abschluss kommen soll. Laut EU-Vorgabe hätten die Mitgliedstaaten diesen jedoch schon Ende des Jahres 2012 vorlegen sollen, um die im Jahr 2011 beschlossenen Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen voranzubringen. Nachdem Länder wie Großbritannien oder die Niederlande bereits im Jahr 2013 ihre nationalen Aktionspläne vorgestellt hatten, blieb die Bundesregierung lange Zeit weiter untätig.

Auf einer hochrangig besetzten Konferenz des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) im März 2015 am Pariser Platz deklarieren der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dr. Gerd Müller, und die Bundesministerin für Arbeit und Soziales, Andrea Nahles, den Beginn des Prozesses zur Erstellung des nationalen Aktionsplans zu einem historischen Ereignis. Die Bundesministerin Andrea Nahles verglich seine Bedeutung mit dem Fall der Berliner Mauer. Der Bundesminister Dr. Gerd Müller erklärte den Tag der Konferenz zum Anfang vom Ende der weltweiten Kinderarbeit.

Bisher fanden im Rahmen des NAP-Prozesses zwei Konferenzen statt, auf denen wortreich allgemeine Denkanstöße der Stakeholder diskutiert wurden. „Welche Fragen zu welchem Zeitpunkt und in welchem Ausmaß bearbeitet werden“, lautete ein Ergebnis der zweiten Konferenz am 6. Mai 2015, „müsse im Laufe des nun weiteren NAP-Prozesses entschieden werden“ (Dokumentation der zweiten Konferenz NAP, Auswärtiges Amt). Als ein zentrales Hindernis für die Einhaltung der Menschenrechte und ökologischer Mindeststandards nannte der stellvertretende Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte e. V. (DIMR), dass es bisher keine angemessenen staatlichen Unterstützungsleistungen für Unternehmen bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten gebe. Das Auswärtige Amt ließ vom DIMR ein so genanntes National Baseline Assessment erstellen, das den Status quo der Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland darstellen soll. Das Assessment nennt als Strukturen, die bereits heute Unternehmen bei der Einhaltung ihrer Sorgfaltspflichten unterstützen, neben dem Nationalen Corporate Social Responsibility(CSR)-Forum unter dem Dach des BMAS, den CSR-Kompetenzzentren der Auslandshandelskammern, der Ausrichtung des Zertifikatslehrgangs „CSR-Manager“ durch die Industrie- und Handelskammern, der möglichen Beratung und Unterstützung durch die Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze (OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) auch das im BMZ angesiedelte Sekretariat des Global Compact-Netzwerkes. Außer dem Status-quo-Bericht durch das Baseline Assessment liegen im NAP-Prozess bisher keine konkreten Papiere vor.

Wenn das Kabinett den Aktionsplan wie angekündigt Ende des Jahres 2016 beschließen und er zu Beginn des Jahres 2017 der Öffentlichkeit vorliegen wird, werden bereits die Listenplatzaufstellungen und Vorbereitungen für den Bundestagswahlkampf im Jahr 2017 laufen. Die Realisierung größerer politischer Projekte noch vor der Bundestagswahl im Oktober 2017 ist dann jedoch äußerst unwahrscheinlich.

Mit dem Textilbündnis und dem Prozess zur Erarbeitung des NAP als zentrale Elemente setzte die Bundesregierung das Thema „Unternehmensverantwortung“ auf die Agenda des G7 ([www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/G7/2014-10-08-ankuendigung-gipfel-elmau.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/G7/2014-10-08-ankuendigung-gipfel-elmau.html)). Durch öffentliche Auftritte und Verlautbarungen, etwa Ende März 2015 bei einer Veranstaltung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), machte die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel das Thema zur Chefsache und steigerte den Erfolgsdruck zusätzlich ([www.dgb.de/themen/++co++d0b280f6-b208-11e4-ab33-52540023ef1a](http://www.dgb.de/themen/++co++d0b280f6-b208-11e4-ab33-52540023ef1a)).

Im Dezember 2014 tauschte der Bundesminister Dr. Gerd Müller seinen bis dato für das Textilbündnis verantwortlichen Verhandlungsführer aus. Gewerkschaften und Menschenrechtler verwies das BMZ nun in eine „Interims-Steuerungsgruppe“ ohne konkrete Aufgaben. „Die Arbeit am Aktionsplan setzten die Verbände nun alleine fort“, schreibt zu den Vorgängen das Nachrichtenmagazin „DER SPIEGEL“ (DER SPIEGEL „Weichspüler“, Kristiana Ludwig, 30. Mai 2015).

Während sich in der ursprünglichen Version des Aktionsplans Bündnis für nachhaltige Textilien die Unterzeichner zu „[...] sozialen, ökologischen und ökonomischen Zielen in Bezug auf die einzelnen Stufen der Lieferkette [...]“ bis zum Jahr 2020 verpflichten sollten, heißt es nun „Die Mitglieder des Textilbündnis[s] verpflichten sich auf einen gemeinsamen Prozess der Zielverfolgung mit dem Zweck der Erreichung der Bündnis-Standards und Ziele“. Die Bündnisvereinbarung aus dem Jahr 2014 umfasste insgesamt 65 Seiten. In sieben Annexen enthielt sie detaillierte Ziele. Die aktuelle Version ist nur noch elf Seiten stark. Konkrete Vorgaben sind nicht mehr Bestandteil des Aktionsplans. Einen festen Zeitrahmen gibt es nicht mehr.

Das BMZ hat zudem einem weiteren zentralen Anliegen der Privatwirtschaft stattgegeben und auch die Allgemeingültigkeit der Vereinbarung für alle beitretenden Unternehmen aufgehoben. So heißt es in der neuen Version jetzt: „Die Bündnismitglieder sind sich einig, dass die Ziele nicht von allen Partnern auf gleichem Niveau und zum selben Zeitpunkt erfüllt werden können.“ Der

aktuelle Aktionsplan enthält also im Gegensatz zu seiner ursprünglichen Fassung weder konkrete Zielvorgaben noch einen konkreten Zeitplan und kann anhand nicht geklärter Kriterien auch je nach Größe der Unternehmen individuell angepasst werden.

1. Wer hat die Überarbeitung des Aktionsplans Bündnis für nachhaltige Entwicklung vorgenommen?

Die Präzisierung des Aktionsplans wurde nach externen Konsultationen mit Wirtschaftsverbänden und einzelnen Mitgliedsunternehmen am 13. April 2015 vom Interims-Steuerungskreis des Textilbündnisses nach dem Konsensprinzip beschlossen.

- a) Welche konkreten Aufgaben hatte dabei die „Interims-Steuergruppe“?

Der Interims-Steuerungskreis als oberstes Entscheidungsgremium des Textilbündnisses hatte u. a. folgende Aufgaben:

- fachliche Befassung mit eingebrachten Bedenken zum Aktionsplan des Bündnisses,
- Prüfung und Kommentierung von Änderungsvorschlägen zum Aktionsplan,
- Verhandlung mit den relevanten Akteuren aus der Wirtschaft,
- gemeinsame Annahme von Änderungen des Aktionsplans im Konsens,
- Mandatierung und Besetzung der Arbeitsgruppen,
- Prüfung und ggf. Abnahmen der in den Arbeitsgruppen formulierten Empfehlungen zur Überarbeitung des Aktionsplanes.

- b) Welche Aufgaben hatten die Verbände?

Bei der Präzisierung des Aktionsplans fungierten die Verbände als externe Verhandlungspartner des Textilbündnisses.

- c) Welche Aufgaben hatte das BMZ?

Das BMZ als ein Mitglied des Interims-Steuerungskreises hat sich aktiv in das Präzisierungsverfahren eingebracht und gemeinsam mit dem Bündnissekretariat den Dialog zwischen den Nichtmitgliedern und dem Steuerungskreis vorangetrieben und begleitet.

- d) Welche Aufgaben hatten die Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft?

Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft sowie der Gewerkschaften haben als Mitglieder des Interims-Steuerungskreises an der Präzisierung des Aktionsplanes aktiv mitgewirkt. Überdies haben sie sich in den bestehenden Arbeitsgruppen aktiv eingebracht.

2. Wie sind die Arbeitsgruppen konstituiert, die laut Aussage des BMZ aktuell die Annexe des Aktionsplans überarbeiten (bitte genau aufschlüsseln)?

Derzeit bestehen zwei Arbeitsgruppen zu Prozesschemikalien und zu existenzsichernden Löhnen („Living Wage“). Weitere Arbeitsgruppen sind geplant und werden vom Steuerungskreis mandatiert werden. Die Teilnehmer an den bestehenden Arbeitsgruppen sind vom Interims-Steuerungskreis nach Fachlichkeit und Zugehörigkeit zu den verschiedenen Anspruchsgruppen nominiert worden.

3. Wann werden die überarbeiteten Annexe vorliegen?

Die Arbeitsgruppen überarbeiten zurzeit die Annexe und legen dem Steuerungskreis ihre Empfehlungen vor. Der Steuerungskreis entscheidet dann final über die Inhalte nach dem Konsensprinzip. Aufgrund des Verhandlungscharakters dieses Prozesses lässt sich ein genaues Datum nicht benennen.

4. Werden die Arbeitsgruppen auch Ergebnisse in Form von verpflichtenden Standards vorlegen?

Auf die Antwort zu Frage 5 wird verwiesen.

5. Bis wann und von wem werden verpflichtende Standards erarbeitet?

Die Bündnisstandards bzw. die Ziele des Bündnisses wurden im Vorfeld der Gründung im Oktober 2014 bereits erarbeitet und vereinbart. Im Sinne des mit den verschiedenen Anspruchsgruppen vereinbarten Prinzips der Zielverfolgung erarbeiten die Arbeitsgruppen nun Empfehlungen für verpflichtende Maßnahmen zur Umsetzung der Bündnisstandards.

6. Welche Vertreterinnen und Vertreter sind Mitglieder des Steuerungskreises, und wer hat sie nach welchen Kriterien ausgewählt?

Der bestehende Interims-Steuerungskreis setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und Bundesregierung zusammen und wurde im Dezember 2014 durch Mitglieder im Bündnis je nach Anspruchsgruppe gewählt. Die aktuelle Zusammensetzung der Mitglieder des Interims-Steuerungskreises ist auf der Internetseite des Textilbündnisses unter [www.textilbuendnis.com/index.php/de/startseite/interims-steuerungskreis](http://www.textilbuendnis.com/index.php/de/startseite/interims-steuerungskreis) zu finden.

a) Wie oft und wann wird der Steuerungskreis tagen?

Gemäß Aktionsplan bzw. Annex sind drei bis vier Treffen im Jahr vorgesehen. Im Bedarfsfall kann der Steuerungskreis entscheiden, häufiger zusammenzukommen.

b) Welchen Zeitplan gibt sich der Steuerungskreis für die Erreichung seiner Ziele?

Der Steuerungskreis hat keinen eigenen Zeitplan. Die Annexe werden gerade in den Arbeitsgruppen entsprechend präzisiert. Aufgrund des Verhandlungscharakters dieses Prozesses lässt sich ein genauer Zeitplan noch nicht absehen.

7. Welchen internationalen Initiativen soll sich das Textilbündnis nach Absicht der Bundesregierung anschließen?

Das Textilbündnis steht allen relevanten Initiativen in der Textilbranche offen gegenüber und führt auf den verschiedenen Ebenen Konsultationen, um eine Bündelung der Kräfte zu erreichen und keine Parallelstrukturen aufzubauen. Hierzu zählen u. a. die EU-Flagship Initiative on Responsible Management of the Supply Chain in the Garment Sector, die Umsetzung der VN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte, die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Nachhaltigkeits-Berichterstattung, die OECD-Leitprinzipien u. v. m.

8. Nach welchen konkreten Kriterien sollen kleinere Unternehmen von welchen Standards und Zeitplänen abweichen können?

Für kleinere Unternehmen gelten die gleichen Bündnisstandards. Im Rahmen einer individuellen Roadmap legen alle Mitglieder des Bündnisses dar, auf welche Art und Weise sie gemäß ihrer Gestaltungsmöglichkeiten Maßnahmen zur Verfolgung der Bündnisziele umsetzen werden.

9. Wer entscheidet gegebenenfalls, was eine „ausbleibende oder unzureichende Zielverfolgung“ durch einzelne Mitglieder des Aktionsplans konkret bedeuten?
  - a) Welche Sanktionen soll es in diesem Fall geben?
  - b) Wer verhängt gegebenenfalls die Sanktionen?
  - c) Für welchen Fall ist ein Ausschluss aus dem Bündnis vorgesehen?
  - d) Wer entscheidet gegebenenfalls über den Ausschluss aus dem Bündnis?
  - e) Welche konkreten Konsequenzen hat ein Ausschluss für das sanktionierte Unternehmen?

Diese Fragen werden im Rahmen der Konzipierung des Review-Prozesses im Bündnis diskutiert werden. Eine entsprechende Arbeitsgruppe wird im Sommer 2015 mandatiert werden.

10. Warum hat die Bundesregierung angesichts der bereits lange verstrichenen Vorgabe der EU, einen NAP bis zum Jahr 2012 vorzulegen, erst Ende des Jahres 2014 den Prozess zur Erstellung gestartet?

Die Frage bezieht sich auf Formulierungen der CSR-Mitteilung der EU aus dem Jahr 2011. Es findet sich in der Mitteilung die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, bis Ende des Jahres 2012 einen Nationalen Aktionsplan zu erstellen. Diese Aufforderung im Rahmen einer Mitteilung ist keine Vorgabe und hat keinen rechtsverbindlichen Charakter, sondern stellt eine Empfehlung dar.

Mit der Erstellung eines Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte erfüllt die Bundesregierung die Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD aus dem Jahr 2013.

- a) Warum ist dieser angesichts der Dringlichkeit auf ganze zwei Jahre angelegt?

Der auf zwei Jahre ausgelegte Prozess zur Erstellung eines Aktionsplans unter Federführung des Auswärtigen Amtes (AA) erfordert die breite Beteiligung der verschiedenen betroffenen Bundesressorts (AA, BMZ, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und BMAS), aber insbesondere auch der Verfahrensbeteiligten aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Gewerkschaften. Die Vielzahl an Beteiligungsmöglichkeiten, die für den Prozess vorgesehen sind (Konsultation, Anhörungen, Plenumskonferenzen und Kommentierungsphasen), machen einen entsprechenden Bearbeitungszeitraum erforderlich.

- b) Welche Konsequenzen hatte die Nichteinhaltung der EU-Vorgabe, bis Ende des Jahres 2012 den fertigen Aktionsplan vorzulegen?

Keine. Die entsprechende EU-Kommissionsmitteilung ist für die EU-Mitgliedstaaten nicht rechtsverbindlich. Zum jetzigen Zeitpunkt haben erst sechs EU-Mitgliedstaaten einen nationalen Aktionsplan vorgelegt.

11. Welches weitere Vorgehen plant die Bundesregierung nach Erstellung des NAP Ende des Jahres 2016?

Der Nationale Aktionsplan kann neben der Bestandsaufnahme konkrete Maßnahmen und Prüfaufträge für die Bundesregierung vorschlagen. Es gilt diese in den kommenden Monaten, spätestens jedoch bis Mitte des Jahres 2016 zu identifizieren.

- a) Wird sie die Empfehlungen noch in dieser Legislaturperiode verbindlich umsetzen?

Entsprechend dem oben beschriebenen Prozess könnten mögliche identifizierte Maßnahmen ggf. noch in dieser Legislaturperiode umgesetzt werden.

- b) Betrachtet sie die Ergebnisse nur als unverbindliche Empfehlungen?

Die Bundesregierung betrachtet die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans als ergebnisoffenen Prozess. Daher kann die Frage zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden.

12. Welche Kosten hat das vom Auswärtigen Amt im Rahmen des NAP-Prozesses beim DIMR in Auftrag gegebene National Baseline Assessment verursacht, und aus welchem Haushaltstitel wurde das DIMR dafür bezahlt?

Das Deutsche Institut für Menschenrechte unterstützt den Prozess zur Erstellung eines Nationalen Aktionsplans. Hierfür stellt das AA im Rahmen der Projektförderung im laufenden Haushaltsjahr 2015 aus Kapitel 05 01 Titel 687 23 bis zu 57 000 Euro für Projektpersonal zur Verfügung. Teil der Tätigkeit des DIMR war u. a. die Erstellung eines National Baseline Assessment (NBA). Struktur und Verfahrensweise wurden vom DIMR entwickelt und erstellt.

13. Welche Verfahrensbeteiligten gab es bei der Erstellung des National Baseline Assessments?

Das NBA ist ein Dokument des DIMR, zu dessen Erstellung dieses Interviews mit den verschiedenen Ressorts und Stakeholdern, die in der Steuerungsgruppe vertreten sind, durchgeführt hat. Zudem wurden weitere, vom DIMR ausgewählte Akteure befragt.

14. Welche sind die im National Baseline Assessment erwähnten branchenspezifischen Verbände, die Informationen zum Themenbereich Wirtschaft und Menschenrechte verbreiten und die die Bundesregierung fördert (bitte genauen Betrag und Empfänger auflisten)?

Das BMZ fördert verschiedene Netzwerke, Lern- und Dialogplattformen sowie Multi-Stakeholder- und Brancheninitiativen, die u. a. Informationen zum Themenbereich Wirtschaft und Menschenrechte verbreiten und ihren Mitgliedern weitere Trainings- und Unterstützungsleistungen anbieten.

Diese beinhalten:

- Bündnis für Nachhaltige Textilien,
- Deutsches Global Compact Netzwerk (DGCN) – Das BMZ stellt dem DGCN jährlich Barmittel in Höhe von insgesamt 100 000 Euro zur Verfügung, davon gehen ca. 15 000 Euro direkt an das Thema Wirtschaft und Menschenrechte. Zusätzlich finanziert das BMZ die Personalkosten des DGCN insgesamt sowie im Rahmen der Förderung des Sektorvorhabens „Zusammenarbeit mit der Wirtschaft“,
- Business and Human Rights Resource Center (BHHRC) – Förderung ist ausgelaufen, weitere Unterstützung ist angedacht, aber noch nicht entschieden (2015/2016),
- Forum Nachhaltiger Kakao (mit BMELV),
- 4C Association (Common Code for the Coffee Community),
- Darüber hinaus stellt das BMZ dem im AA angesiedelten Sekretariat zur Bearbeitung des Nationalen Aktionsplanes Wirtschaft und Menschenrechte eine Beratungskraft für zwei Jahre zur Verfügung und unterstützt damit von Anfang an einen partizipativ ausgerichteten Prozess zur Erstellung des Aktionsplans.

15. Plant die Bundesregierung weitere Unterstützungsangebote zur Beratung von Unternehmen zur Einhaltung ihrer Sorgfaltspflichten, und warum sind ggf. die bisherigen Angebote unzureichend?

Unterstützungsangebote für die Wirtschaft, insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen, können ein wichtiges Hilfsmittel für die Umsetzung sein. Ob und welche weiteren Unterstützungsmaßnahmen notwendig und sinnvoll sind, wird sich aus dem Prozess der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans ergeben.

Das BMAS wird auch künftig in verschiedenen Zusammenhängen die Frage einer angemessenen Unterstützung von Unternehmen bei der Umsetzung ihrer Sorgfaltspflicht insbesondere in globalen Lieferketten aufgreifen. Dazu gehören beispielsweise das Nationale CSR-Forum, der CSR-Preis der Bundesregierung, der Ende des Jahres 2016 erneut verliehen wird, der Relaunch des Internetauftritts [www.csr-in-deutschland.de](http://www.csr-in-deutschland.de) sowie nationale und regionale Veranstaltungen und Workshops, um Unternehmen zu sensibilisieren und den Austausch von Erfahrungen zu diskutieren.

16. Wieso folgt die Bundesregierung nicht dem Leitprinzip 3 für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen, Buchstabe a, in dem es heißt: „Zur Wahrnehmung ihrer Schutzpflichten sollten Staaten Rechtsvorschriften durchsetzen, deren Ziel oder Wirkung darin besteht, von Wirtschaftsunternehmen die Achtung der Menschenrechte einzufordern, und in regelmäßigen Abständen die Hinlänglichkeit dieser Rechtsvorschriften zu bewerten und etwaige Lücken zu schließen;“?

Dem Ergebnis des oben beschriebenen Dialogprozesses sollte nicht vorgegriffen werden.