

Wirtschaft und Menschenrechte auf Landesebene

Vier Handlungsfelder für die
niedersächsische Landespolitik

Markus Schwarz
Arbeitsgemeinschaft der Eine Welt-Landesnetzwerke
in Deutschland e. V.

Julian Cordes
Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen e. V.

Mit mehr als eine halbe Million Arbeitsplätze und einem Umsatz von rund 216 Milliarden Euro (in 2018) prägt vor allem das verarbeitende Gewerbe die Wirtschaft und den Alltag der Menschen in Niedersachsen. Die mit Abstand größte Industrie ist die Automobilbranche. Die zweit umsatzstärkste Industrie in Niedersachsen ist die Nahrungs- und Futtermittelbranche, gefolgt vom Maschinenbau und der chemischen Industrie. Alle drei genannten Industrien sind wichtige Standbeine der niedersächsischen (und zugleich deutschen) Wirtschaft, die z.B. auf Importe von Rohstoffen, Halb- und Fertigwaren aus dem Ausland angewiesen sind. Niedersachsens Wirtschaft ist global stark eingebunden – nicht nur ökonomisch. Die drei folgenden Beispiele zeigen das anhand von Menschenrechten.

„Das dunkle Geheimnis der Autoindustrie – Rohstoffe“ – das ist der Titel eines Artikels der WirtschaftsWoche aus Oktober 2017 (Ausgabe 45). Der Text beschreibt unverblümt die Menschenrechtsverletzungen am Anfang von globalen Lieferketten verschiedener Rohstoffe, von denen die deutsche Automobilindustrie abhängig ist. Ein Beispiel ist die Platinmine im südafrikanischen Marikana. Das dort gewonnene Platin wird in großen Mengen im niedersächsischen Nienburg von BASF für die Herstellung von Autokatalysatoren genutzt. Die Mine sorgte 2012 für Schlagzeilen, als 34 Menschen, die für bessere Arbeits- und Lebensbedingungen gestreikt haben, erschossen wurden. BASF war damals Hauptkunde der Mine.

Der Seehafen im niedersächsischen Brake ist der größte Futtermittelhafen Deutschlands. Das dort ankommende Soja wird vor allem als Tierfutter für die Massentierhaltung hierzulande gebraucht. Erst im August 2019 hat die Umweltorganisation Greenpeace öffentlichkeitswirksam auf die menschenrechtlichen und ökologischen Folgen des Soja-Anbaus aufmerksam gemacht. Die riesige Nachfrage an Soja ist Grund für Umweltzerstörung und Menschenrechtsverletzungen, z. B. indem Regenwälder gerodet oder indigene Gemeinschaften vertrieben werden.

Batterien für E-Autos werden auch in Niedersachsen gefertigt. Volkswagen startete in Salzgitter eine erste eigene Batteriefabrik in 2019. Ein zentraler Rohstoff für die Batterieproduktion ist Lithium. Die 2018 veröffentlichte



Das dunkle Geheimnis der Autoindustrie: Menschenrechtsverletzungen stehen am Anfang von globalen Lieferketten verschiedener Rohstoffe, von denen die deutsche Automobilindustrie abhängig ist.

Studie „Das weiße Gold – Umwelt- und Sozialkonflikte um den Zukunftrohstoff Lithium“ von Brot für die Welt untersuchte die ökologischen und sozialen Folgen für die Menschen im sogenannten Lithiumdreieck, einer Region an der Grenze von Argentinien, Bolivien und Chile. Sie zeigt, dass der Lithiumabbau die Lebensweise der Menschen bedroht aufgrund massiven Eingreifens in die Umwelt.

Der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte bietet die Chance, Unternehmen gezielt zur Einhaltung von Menschenrechten entlang ihrer Lieferkette aufzufordern. Dies kann in Bundesländern genutzt und durch weitere Maßnahmen ergänzt werden, mit denen zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien vor Ort beigetragen werden kann. Im Folgenden wird auf vier Handlungsfelder eingegangen, in denen die niedersächsische Landespolitik aktiv werden sollte.

Vier Handlungsfelder für Niedersachsen

Öffentliche Beschaffung

In Deutschland wird etwa jeder sechste Euro durch die öffentliche Hand (Bund, Länder und Kommunen) ausgegeben. Ungefähr die Hälfte der Ausgaben entfällt dabei auf kommunale Einrichtungen.¹ Durch diese enorme Einkaufsmacht können öffentliche Institutionen den Markt stark beeinflussen und ein Wirtschaften auf Grundlage von Nachhaltigkeitskriterien fördern.

„Bund, Länder und Kommunen unterliegen hier einer besonderen Verantwortung, ihrer staatlichen Schutzpflicht nachzukommen und sicherzustellen, dass mit öffentlichen Mitteln keine negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte verursacht oder begünstigt werden.“ (NAP, Seite 21)

Rechtliche Grundlage und die Stärkung der nachhaltigen Beschaffung

Die Europäische Union vollzog 2014 eine Reform des Vergaberechts, mit der auch die nachhaltige öffentliche Beschaffung gestärkt wurde. Im Frühjahr 2016 wurden die EU-Richtlinien durch die Reform des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und den dazugehörigen Verordnungen in deutsches Recht umgesetzt. Wichtigste Neuerung in diesen Bestimmungen ist, dass Nachhaltigkeit als Vergabegrundsatz verankert wurde (GWB, § 97, Abs. 3). Die Kompetenzstelle Nachhaltige Beschaffung schreibt dazu: „Dies bedeutet, dass diese (soziale und umweltbezogene) Aspekte in jeder Phase eines Verfahrens einbezogen werden können: von der Definition der Leistung über die Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien bis hin zur Vorgabe von Ausführungsbedingungen.“²

Auch wurde mit der Vergaberechtsreform 2016 klargestellt, dass immaterielle Produkteigenschaften Merkmale des Auftragsgegenstandes sind (VgV, § 31, 3). Arbeitsbedingungen, Umweltschutzvorkehrungen bei der Herstellung oder entlang der gesamten Lieferkette sind jeweils Teil des Produktes, welches eingekauft werden soll. Anforderungen daran können in einer Ausschreibung gestellt und nicht mehr als „vergabefremde Kriterien“ abgetan



Die riesige Nachfrage an Soja ist Grund für Umweltzerstörung und Menschenrechtsverletzungen, z. B. indem Regenwälder gerodet oder indigene Gemeinschaften vertrieben werden.

werden. Mit der jüngsten Vergaberechtsreform wurde auch klargestellt, dass der öffentliche Auftraggeber als Beleg für die Beachtung der geforderten Merkmale die Vorlage von Gütezeichen verlangen kann. Dies vereinfacht Beschaffungsverantwortlichen die Kontrolle, ob die geforderten Kriterien erfüllt werden, und animiert Unternehmen, die Einhaltung von Standards unabhängig kontrollieren zu lassen.

Mit den Bundesländern wurde zudem die sogenannte Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) erarbeitet und im Februar 2017 veröffentlicht. Die UVgO betrifft die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte. Danach ist ein Grundsatz der Vergabe, dass „(...) soziale und umweltbezogene Aspekte (...) berücksichtigt“ werden.

In den meisten Bundesländern ist die UVgO bereits zur Anwendung erklärt worden und hilft, die rechtlichen Möglichkeiten nachhaltiger Beschaffung überall anzuwenden. In Niedersachsen wird das Niedersächsische Tariftreue- und Vergabegesetz (NTVergG) momentan überarbeitet und voraussichtlich im Herbst 2019 verabschiedet.

Aus Sicht des VEN und der agl sollte der Grundsatz der Nachhaltigkeit in allen Regelungen auf Landes- wie kommunaler Ebene nicht nur implizit, sondern ausdrücklich aufgenommen und umgesetzt werden. Soziale und ökologische Aspekte sind dabei als gleichrangige Dimensionen der Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung zu berücksichtigen.

Die öffentliche Beschaffung in Niedersachsen

Die Beschaffungspolitik ist über das Niedersächsische Tariftreue- und Vergabegesetz (NTVergG) rechtlich abgesichert. Nach § 12 des Gesetzes ist „darauf hinzuwirken“, dass die ILO-Kernarbeitsnormen bei der öffentlichen Vergabe als Mindestanforderungen berücksichtigt werden. Die Niedersächsische Kernarbeitsnormenverordnung (NKernVO) regelt, auf welche Produktgruppen der Paragraph anzuwenden ist. Zudem sind in der NKernVO die zugelassenen Zertifizierungen und Nachweise gelistet.

§ 12 (1) NTVergG: Bei der Vergabe von Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen ist darauf hinzuwirken, dass im Anwendungsbereich des Absatzes 2 keine Waren Gegenstand der Leistung sind, die unter Missachtung der in den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) festgelegten Mindestanforderungen gewonnen oder hergestellt worden sind.

Im Zuge der Anpassung des NTVergG an geändertes Bundesrecht hat die Landesregierung Anfang 2019 einen Gesetzentwurf vorgestellt. Positiv ist, dass die Bestimmungen zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen (§ 12, NTVergG) und der NKernVO nicht, wie bspw. in Nordrhein-Westfalen oder Schleswig-Holstein, als verbindlich einzuhaltendes Kriterium gestrichen wurden.



Das weiße Gold: Der Lithiumabbau bedroht die Lebensweise der Menschen aufgrund massiven Eingreifens in die Umwelt.

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist es allerdings nicht sinnvoll, den Auftragswert, ab dem das Gesetz greift, von 10.000,00 € auf 25.000,00 € hochzusetzen. Damit entfällt die Verpflichtung für die Beschaffer*innen, vor allem kostengünstigere Produktgruppen (z. B. Blumen oder Tee) nach Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien einzukaufen.

Die Landespolitik sollte Impulse setzen, die beschaffenden Institutionen in Land und Kommunen tatsächlich zu einer veränderten Praxis zu ermutigen. Eine Ausdehnung der Schulungen der Verantwortlichen und Umstrukturierungen des Einkaufs in Richtung Qualität statt Quantität könnten diesen Prozess unterstützen.

Hier wäre die Einrichtung einer Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung hilfreich, wie dies bereits in Schleswig-Holstein und Bremen vorgebracht wird.³

Außerdem wäre eine erhebliche Erweiterung ihres Geltungsbereiches vonnöten. So sind Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), Agrarprodukte oder Holz bisher nicht gelistet, in Bundesländern wie Bremen aber sehr wohl Teil der Verordnung.

Zudem wäre es wünschenswert, alle Beschaffungsvorgänge und vor allem die Beschaffungsvorgänge unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien statistisch zu erfassen. Anders ist eine Überprüfung von gesetzten Maßnahmen und Zielen der nachhaltigen Beschaffung nicht möglich.

(Außen-)Wirtschaftsförderung

Auch die (Außen-)Wirtschaftsförderung bietet den Bundesländern die Chance, darauf hinzuwirken, dass Unternehmen keine Menschenrechte (in-)direkt verletzen. Das Land Niedersachsen fördert niedersächsische Unternehmen durch Instrumente wie Delegationsreisen und Messebeteiligungen oder über die Nord/LB mit Finanzierungshilfen für ihre Auslandsvorhaben. In Bezug auf Delegationsreisen setzt das Land bislang auf das Informieren über die Menschenrechtslage vor Ort. „Die Niedersächsische Landesregierung setzt dabei insbesondere auf eine gezielte Information der Unternehmen. Im Vorfeld von Delegationsreisen ins Ausland wird sie die Unternehmen umfassend über die Lage der Menschenrechte im Besuchsland informieren.“⁴

Bei der Erschließung neuer Märkte, z. B. im Nachgang von Delegationsreisen, sollte eine weitere Förderung an einen vom Unternehmen ausgearbeiteten menschenrechtlichen Sorgfaltsplan gekoppelt sein. Vor dem Hintergrund, dass die strategische Analyse von Menschenrechten sich für viele Unternehmen als eine herausfordernde Aufgabe darstellt, sollten weitere in Verbindung mit der (Außen-)Wirtschaftsförderung stehende Förderinstrumente durch das Land angeboten werden (siehe Unterstützungsangebote).

Weiterhin sollten insbesondere bei Finanzierungshilfen durch Landesbanken menschenrechtliche Folgeabschätzungen durchgeführt werden.

Unterstützung / Dialogformate

Grundsätzlich sollten Bundesländer die Unternehmen in ihrer Region bei der Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten unterstützen. Das kann durch Informations-, Beratungs-, Förder- und weitere Unterstützungsangebote passieren.

Wie der Bund haben auch die Bundesländer bereits über ihre (Außen-)Wirtschaftsförderung ein breites Förder-, Informations- und Beratungsangebot für Unternehmen zu unterschiedlichen Themen. In Niedersachsen zählen dazu z. B. die von der NBank (Investitions- und Förderbank des Landes Niedersachsen) angebotene „Förderberatung Klimaschutz Unternehmen“ und die „Basisanalyse Innovationsmanagement“. Wünschenswert wären ähnliche Angebote für Unternehmen in Bezug auf die menschenrechtliche Sorgfalt, wie z. B. menschenrechtliche Risikoanalysen.

Eine weitere Möglichkeit ist, Formate zum Erfahrungs- und Informationsaustausch zu schaffen. So wäre z. B. ein Landesforum für Unternehmensverantwortung denkbar wie in Bayern der Runde Tisch „Sozial- und Umweltstandards bei Unternehmen“.⁵ Hierfür könnte die Niedersachsen Allianz für Nachhaltigkeit einen guten Rahmen bieten. Sie hat zum Ziel, „Unternehmen auf dem Weg der nachhaltigen Entwicklung“ zu unterstützen.

„Die Niedersachsen Allianz für Nachhaltigkeit ist eine Kooperation zwischen Landesregierung, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Kammern. Ihr Hauptziel ist die Förderung der nachhaltigen Entwicklung in Unternehmen und damit die Stärkung des Wirtschaftsstandortes Niedersachsen.“⁶

Bislang behandelte die Nachhaltigkeitsallianz vor allem Umweltfragen in der Produktion und Ressourcen- und Energieeffizienz. Sie könnte die Diskussion um menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von niedersächsischen

Unternehmen voranbringen. Auch eine entsprechende personelle Kompetenzerweiterung aus dem developmentpolitischen Bereich ist sinnvoll.

Landesbeteiligungen an Unternehmen

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte wenden sich in ihrer ersten Säule explizit dem „Nexus zwischen Staat und Wirtschaft“ zu: Wo der Staat ein enges Verhältnis mit Unternehmen pflegt, etwa indem er sie unterstützt, sollte er „zusätzliche Maßnahmen zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Wirtschaftsunternehmen ergreifen“.⁷



Julian Cordes ist Referent für Wirtschaft und Menschenrechte beim VEN und koordiniert das Projekt „Mehr.Wert – Menschenrechte in globalen Lieferketten“.



Markus Schwarz (Bündnis Eine Welt SH e. V.) ist Bundeskoordinator Konsum & Produktion der Arbeitsgemeinschaft der Eine Welt Landesnetzwerke in Deutschland e. V. (agl) und ist Ansprechpartner für developmentpolitische Organisationen auf Bundesebene.

Bundesländer und Kommunen haben Anteile an Unternehmen und Banken. Das Land Niedersachsen ist an knapp 60 Unternehmen des öffentlichen und privaten Rechts beteiligt. Darunter sind globale Unternehmen, wie die Volkswagen AG oder die Salzgitter AG.⁸ Dadurch ist das Land in Aufsichtsräten, Beiräten und sonstigen Gremien der Unternehmen vertreten und hat Einfluss auf Unternehmensentscheidungen und -tätigkeiten.

Die Vertreter*innen der niedersächsischen Landesregierung sollten ihre Rolle in den Aufsichts- und Verwaltungsräten der Unternehmen und der Landesbanken proaktiv wahrnehmen und die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards entlang der Lieferkette konsequent verlangen. U. a. durch die Etablierung eines Lieferkettenmanagements unter Wahrung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht und mit konkreten Schritten, wie diese kontinuierlich verbessert werden können.

VEN und agl

Der Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen (VEN) mit seinem Dachverband Arbeitsgemeinschaft der Eine Welt-Landesnetzwerke in Deutschland (agl) arbeitet seit Jahren zu Themen einer nachhaltigen sozialen, ökologischen und fairen Wirtschafts- und Lebensweise.

Das Fachforum „Konsum & Produktion“ der agl setzt sich aus den Eine Welt-Promotor*innen und Expert*innen der jeweiligen Landesnetzwerke zusammen und bündelt die Expertise der agl zu den Themen der nachhaltigen Beschaffung, des Fairen Handels, der sozialen und ökologischen Verantwortung von Unternehmen sowie dem Themenkomplex Bio-Regional-Fair.

Das Fachforum bietet eine Plattform zum Austausch über Strategien, wie auf Landesebene effektiv ein an Sozialkriterien ausgerichtetes Beschaffungswesen erreicht werden kann. Außerdem entwickelt es Positionen und organi-

siert dazu Fachgespräche, Kampagnen und regionale wie bundesweite Veranstaltungen.

Der VEN ist Mitglied im CorA-Netzwerk, in dem ca. 60 Trägerorganisationen aus den Bereichen Menschenrechte, Entwicklung, Umwelt- und Verbraucherschutz sowie Gewerkschaften zusammenarbeiten. Gemeinsam engagiert sich das Netzwerk in verschiedenen Feldern für eine am Gemeinwohl orientierte verbindliche Unternehmensverantwortung und nutzt dabei eine Vielfalt an Instrumenten und Ansätzen.



Initiative Lieferkettengesetz

Der VEN ist mit der agl Teil der Initiative Lieferkettengesetz. Wir sind ein breites Bündnis, das von 17 zivilgesellschaftlichen Organisationen getragen und von zahlreichen weiteren Organisationen aus den Bereichen Menschenrechte, Umwelt, Gewerkschaften, Entwicklungszusammenarbeit, Unter-

nehmensverantwortung und Kirche unterstützt wird. Weitere Infos: www.lieferkettengesetz.de





VERBAND
ENTWICKLUNGSPOLITIK
NIEDERSACHSEN e.v.

IMPRESSUM

Herausgeber Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen e. V.,
Hausmannstr. 9 – 10, 30159 Hannover
Tel. 0511-391650, info@ven-nds.de, www.ven-nds.de

Redaktion Julian Cordes, Antje Edler, Juliane Jesse

Bilder S. 1,16: iconisa/VectorStock; S. 18: ulien Gomba/ Flickr; S. 30,39:
Löning- Human Rights & Responsible Business; S. 42: TransFair e.V./
Anand Parmar; S. 47: Ayesha Mir/The Express Tribune; S. 57: Bilderandi/
pixabay.com; S. 59: charlesricardo/pixabay.com; S. 61: Albert Backer/
wikipedia.org; S. 66, 69, 72, 73: Nager IT; Autoren Bilder: privat

Grafik 24zwoelf.de **Druck** Klimaneutral auf Recyclingpapier,
Auflage 1000 **Hannover** November 2019

Förderung Der Sammelband ist eine Veröffentlichung im Rahmen des
VEN-Projekts „Mehr.Wert! – Menschenrechte in globalen Lieferketten“.
Für die Projektförderung bedanken wir uns bei:

