
EJF Positionspapier zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland



Thailändische Fischereifahrzeuge verladen ihren Fang im Schutz der Dunkelheit auf ein größeres Schiff vor einer abgelegenen Insel im Andamanischen Meer. Einige der Besatzungsmitglieder an Bord der Schiffe wurden später als Opfer von Menschenhandel identifiziert. © EJF

Deutschland entwickelt derzeit neue Richtlinien für die Sorgfaltspflichten von Unternehmen zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in internationalen Lieferketten. Der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) wurde von der Bundesregierung im Dezember 2016 vorgelegt und fordert deutsche Unternehmen auf, ihre Menschenrechtspolitik und -schutzstandards bis 2020 zu überprüfen. Der NAP bietet eine Chance für Deutschland, zum Vorreiter bei der Erkennung und Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in der Wirtschaft zu werden. Der Erfolg hängt jedoch maßgeblich vom aktiven Engagement der Unternehmen ab und der Beachtung der spezifischen Risiken der globalen Fischereiindustrie. Dank einer wirksamen Evaluierung und Umsetzung des NAP könnte Deutschland seine zentrale Marktposition nutzen, um Menschenrechtsverletzungen in der Fischereiindustrie weltweit einzudämmen. Dieses Positionspapier erläutert die Relevanz des NAP, betont die Notwendigkeit zur besonderen Sorgfalt bei Einfuhren von Fischereiprodukten und spricht Empfehlungen an die Bundesregierung und Industrie aus.

Der NAP basiert auf den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen¹, dem ersten internationalen Rahmen für Menschenrechte und Unternehmen mit dem Schwerpunkt auf der Verantwortung der Privatwirtschaft für menschenrechtliche Sorgfaltspflichten. Die Umsetzung des NAP in Deutschland wird bis 2020 überprüft, Unternehmen sollen währenddessen bei der Entwicklung von Maßnahmen unterstützt werden. **Die Environmental Justice Foundation (EJF)** begrüßt die Entscheidung der Bundesregierung zur Entwicklung und Durchführung des NAP. Für seine Umsetzung und Wirksamkeit ist von entscheidender Bedeutung, dass die Risiken von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten von Fischereiprodukten klar erkannt und adressiert werden.

¹ Vereinte Nationen (2011) https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf.



Auf dem Deck eines thailändischen Fischereifahrzeugs wird sogenannter „Trash Fish“ aussortiert. Er wird zur Herstellung von Fischmehl verwendet, das als Futter für Garnelen und Nutztiere dient. © EJF

Die erklärten Ziele des NAP in Deutschland sind:

- die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen für alle Akteure, wie Unternehmen mit internationalen Beziehungen, praktisch anwendbar zu machen,
- die Pflichten und Verantwortungsbereiche für Staat und Wirtschaft aufzuzeigen,
- Politikkohärenz zu gewährleisten und
- sicherzustellen, dass die deutsche Wirtschaft zukunfts- und wettbewerbsfähig bleibt.

Anhand investigativer Recherchen vor Ort, deren Ergebnisse in Berichten, Briefings und Filmen veröffentlicht wurden, hat EJF in der Vergangenheit schwere Fälle von Menschenhandel, Zwangsarbeit, Schuldknechtschaft und Sklaverei in der globalen Fischereiindustrie aufgedeckt. Die umfassenden Ermittlungen im globalen Fischereisektor auf See und an Land ermöglichen es EJF, Verstöße gegen Umweltgerechtigkeit aus erster Hand zu belegen und an die Öffentlichkeit zu bringen. Die Identifizierung und Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in der globalen Fischereiindustrie ist eine gemeinsame Aufgabe der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft weltweit, wobei gerade Letzterem in großen Importländern wie Deutschland eine zentrale Rolle zukommt.

Die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen

Im Juni 2011 verabschiedete der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Sie waren das Ergebnis eines mehrjährigen Forschungs- und Konsultationsprozesses, der durch den Sonderbeauftragten der Vereinten Nationen, Prof. John Ruggie, geleitet wurde. Es ist der erste weltweit akzeptierte Standard, der die Verantwortung von Staaten und Unternehmen bei der Vermeidung und Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen in der Wirtschaft aufgreift. Diese Leitprinzipien basieren auf drei Säulen:

- Der bestehenden Verpflichtungen der Staaten zur Achtung, zum Schutz und zur Erfüllung der Menschenrechte und Grundfreiheiten,
- der Rolle von Unternehmen als besondere Organe der Gesellschaft, die spezielle Funktionen wahrnehmen und zur Einhaltung aller geltenden Gesetze und zur Achtung der Menschenrechte verpflichtet sind und
- der Notwendigkeit, dass Rechte und Pflichten bei Verstößen mit angemessenen und wirksamen Rechtsbehelfen durchgesetzt werden.

Diese Leitprinzipien gelten für alle Staaten und Unternehmen, unabhängig von Größe, Branche, Standort, Eigentümerschaft und Struktur. Die Umsetzung der Leitsätze erfolgt durch individuelle Nationale Aktionspläne (NAP).

Die Notwendigkeit zur Entwicklung von Maßnahmen bei Deutschlands Fischimporten

Mit einem Volumen in Höhe von 24,4 Milliarden Euro pro Jahr ist die EU der weltweit größte Markt für Fischereierzeugnisse. Als sechstgrößter Importeur von Fischereiprodukten sind nur wenige andere Staaten im internationalen Handel so wichtig wie Deutschland: 87 Prozent des Fischkonsums in Deutschland stammen aus Importen aus mehr als 100 Ländern². Dazu zählen Länder, in denen EJF schwere Menschenrechtsverletzungen in der Fischereindustrie dokumentiert hat, wie zum Beispiel Thailand. Das Land ist für Deutschland ein wichtiger Handelspartner für Fischereiprodukte, insbesondere für Thunfisch. Eine aktuelle Studie belegt, dass trotz rückläufiger Mengen direkter Thunfischimporte aus Thailand, indirekte Frachtimporte thailändischen Ursprungs über die Niederlande nach Deutschland gelangen³.

Die Arbeit der EJF in Thailand in den letzten Jahren war ein wesentlicher Faktor für Maßnahmen und Veränderungen. Zusätzlich drohte eine Verwarnung der Europäischen Kommission, dass Thailand den Zugang zum EU-Markt für seine Fischereiprodukte verliert. Dieser Druck durch die EU hat dazu beigetragen, eine umfassende Reform der Gesetze im Land zu erreichen und so auf eine nachhaltige, legale und ethische Fischerei hinzuarbeiten. Die europäische Industrie hat eine wichtige Rolle bei der Unterstützung dieser Bemühungen gespielt.

Die EJF hat weltweit einen starken Zusammenhang zwischen Menschenrechtsverletzungen und illegaler, nicht gemeldeter und unregulierter (IUU-) Fischerei aufgezeigt. Letztere zerstört die Meeresumwelt, fügt lokalen Fischergemeinden erheblichen Schaden zu und untergräbt die Ernährungssicherheit und Entwicklung in einigen der ärmsten und schwächsten Länder der Welt. Fischer in der globalen Fischereindustrie, und insbesondere in Entwicklungsländern, befinden sich aufgrund der besonderen Eigenschaften ihrer Arbeit in einer isolierten und prekären Position, was sie anfällig für Menschenhandel, Zwangsarbeit oder Schuldknechtschaft an Bord von Fischereifahrzeugen macht⁴. Mangelhaftes Fischereimanagement kann zu verheerenden Rückgängen oder gar zur vollständigen Erschöpfung von Meeresressourcen führen. Überfischung und IUU-Fischerei zerstören die Meeresumwelt und verteuern den Fang immer knapper werdender Fische. Der Druck auf die Schiffsbetreiber, ihre Kosten zu senken, schafft Anreize für den Einsatz von Wanderarbeitern. Diese kommen häufig aus ärmeren Entwicklungsländern, in denen mangelnde Beschäftigungsmöglichkeiten die Menschen dazu zwingen, Arbeit im Ausland zu suchen. Der Wettlauf um immer niedrigere Arbeitskosten kann schlussendlich dazu führen, dass Arbeiter zur Zwangsarbeit oder Sklaverei gezwungen werden und wenig bis gar kein Geld für ihre anstrengende und gefährliche Tätigkeit erhalten⁵.

Die Rolle des NAP zur Verhinderung von Fischimporten, die unter Missachtung der Menschenrechte gefangen wurden

Der NAP kann eine positive Rolle bei der Sensibilisierung für Menschenrechtsfragen in Lieferketten mit Verbindung zum deutschen Markt spielen. Er unterstreicht die Verantwortung von großen Importländern und Unternehmen, Menschenrechtsverletzungen weltweit zu vermeiden und zu bekämpfen. Der NAP macht klar, dass *„Risiken durch Intransparenz und die oft mangelhafte Durchsetzung von Menschenrechten, Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards entlang der Liefer- und Wertschöpfungsketten global agierender Unternehmen entstehen“* können⁶.

Zwar verpflichtet der NAP Unternehmen nicht rechtlich dazu, konkrete Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Systeme zur Einhaltung von Sorgfaltspflichten zu ergreifen, jedoch fordern die zuständigen Bundesministerien und Behörden betroffene Unternehmen dazu auf, bis 2020 ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten zu überprüfen. Parallel dazu werden staatliche Stellen die Fortschritte der Unternehmen evaluieren. Ziel ist, dass mindestens 50 Prozent der Unternehmen in Deutschland mit mehr als 500 Mitarbeitern Systeme zur Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten umsetzen. Sollte dieses Ziel bis 2020 nicht erreicht werden, wird die Bundesregierung die Einführung gesetzlicher Anforderungen in Erwägung ziehen.

Nach Erkenntnissen der EJF besteht für importierte Fischereiprodukte ein besonders hohes Risiko, im Zusammenhang mit Menschenhandel, Sklaverei und Zwangsarbeit zu stehen. Die mangelnde Transparenz der globalen Fischereindustrie stellt besondere Herausforderungen dar, die eine enge Zusammenarbeit zwischen Staat und Industrie erfordern. Jedoch legt der NAP noch nicht fest, welche Sektoren, Märkte, Waren oder Herkunftsländer ein hohes Risiko für Menschenrechtsverletzungen aufweisen. Dieser Prozess wird bis zum Jahr 2020 im Dialog mit Unternehmen, der Zivilgesellschaft und Gewerkschaften durchgeführt werden. Darüber hinaus müssen regelmäßige Erhebungen und Bewertungen auf Unternehmensebene zeigen, welche Fortschritte Unternehmen bei der Umsetzung des NAP gemacht wurden.

Unternehmen, die auf globale Lieferketten für die Beschaffung ihrer Fischereiprodukte setzen, sollten einen klaren politischen Rahmen erhalten, der sie bei der Entwicklung eigener Standards zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen unterstützt. Aufgrund der starken Verbindungen zur IUU-Fischerei und zu nicht nachhaltigen Fischereipraktiken müssen Unternehmen, die sich mit den Risiken von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten für Fischereiprodukte befassen, insbesondere auch auf mehr Transparenz, striktere Umweltstandards und nachhaltig bewirtschaftete Nahrungsquellen hinarbeiten.

2 FAO (2018) SOFIA, <http://www.fao.org/3/I9540EN/I9540en.pdf>, S. 55.

3 Mundy (2018), http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2018/02/TDA_report_IUUwatch_LQ.pdf, S. 92.

4 Siehe dazu auch INTERPOL: <https://www.interpol.int/News-and-media/News/2017/N2017-057>.

5 Mehr Informationen zur Kampagne der EJF zur Bekämpfung von Sklaverei in der Fischerei unter <https://ejffoundation.org/what-we-do/oceans/combating-seafood-slavery>.

6 Auswärtiges Amt (2017) <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf>, S. 4.

Empfehlungen zur Umsetzung des NAP in Deutschland

- **Deutschland, weitere EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission sollten weiterhin an der nationalen Anpassung der Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen arbeiten.** Da die Europäische Union der größte Markt für Fischereierzeugnisse mit sehr komplexen Lieferketten in verschiedenen Mitgliedstaaten ist, sind die jeweiligen Einfuhrstaaten und die Europäische Kommission dazu verpflichtet, Unternehmen für ihr Verhalten verantwortlich zu machen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten können bei der Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen in der globalen Fischereiindustrie weltweit Vorreiter werden, indem sie die VN-Leitprinzipien umsetzen und somit die speziellen Risiken bei Importen von Fischereiprodukten anerkennen.
- **Das Auswärtige Amt sollte sorgfältig prüfen, inwiefern Unternehmen den NAP umsetzen, indem es ihre Systeme zur Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten überprüft und Fischereiprodukte als Ware mit hohem Risiko für Menschenrechtsverletzungen weltweit in den Bewertungsprozess einbezieht.** Dabei ist die aktive Zusammenarbeit mit Importeuren, der Industrie und Händlern unerlässlich. Sollten es betroffene deutsche Unternehmen am Ende dieser Evaluierung versäumt haben, die Grundsätze des NAP auf freiwilliger Basis umzusetzen (insbesondere in Hochrisikosektoren wie der Fischerei), sollte die Bundesregierung zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen prüfen, ob sie die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten gesetzlich vorschreibt.
- **Die Bundesregierung sollte sich an das Ziel des NAP zur Politikkohärenz halten und die einflussreiche internationale Wirtschaftsposition Deutschlands nutzen, um:**
 - anzuerkennen, dass in der globalen Fischereiindustrie weiterhin schwere Menschenrechtsverletzungen auftreten, und dass diese häufig im Zusammenhang mit IUU-Fischerei stehen,
 - die Rechte und Menschenrechte der Wanderarbeiter öffentlich zu unterstützen sowie die internationalen Bemühungen zur Umsetzung und Durchsetzung verbindlicher Maßnahmen in der Fischerei zur Einhaltung ihrer Arbeitsrechte – insbesondere die ILO-Konvention C188⁷ – zu stärken,
 - größere Transparenz im globalen Fischereisektor einzufordern, um das Risiko der IUU-Fischerei und damit einhergehender Menschenrechtsverletzungen zu minimieren. Dazu gehört unter anderem die Unterstützung der Einrichtung eines globalen Schiffsregisters auf Grundlage der Vergabe von Schiffsnummern durch die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO) gemäß einer Initiative der FAO⁸.
- **Unternehmen im Fischereisektor sollten unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um mögliche Risiken von Menschenrechtsverletzungen in ihren Lieferketten zu bewerten und solide Systeme zur Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten zur Vermeidung dieser Risiken einzuführen.** Bei der Einführung dieser Maßnahmen sollten Unternehmen den aktiven Austausch mit ihren eigenen und ausländischen Regierungen, Behörden, Geschäftspartnern, Lieferanten und zivilgesellschaftlichen Organisationen suchen. Die EJF empfiehlt die folgenden Leitfäden für Unternehmen im Bereich des Handels mit Fischereiprodukten:
 - *An Advisory Note for the UK Supply Chain on How to Avoid Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishery Products.* Ein Ratgeber für Importeure und Einzelhändler zur Vermeidung von Risiken durch IUU-Fischerei in den Lieferketten von Fischereiprodukten, die mit einem hohen Risiko für Menschenrechtsverletzungen verbunden sind. Eine deutschsprachige Version wird derzeit mit führenden deutschen Importeuren von Fischereiprodukten entwickelt und 2018 vorgestellt werden⁹.
 - *Exercising Due Diligence in Establishing the Legal Origin of Seafood Products and Marine Ingredients – Importing and Processing – Code of Practice (PAS 1550:2017).* Dieser von Industrie, Zivilgesellschaft und staatlichen Stellen entwickelte Leitfaden gibt Importeuren und Unternehmen im Fischereisektor detaillierte und praktische Empfehlungen zur Identifizierung und Beseitigung von Risiken durch illegale und unethische Fischereiprodukte in ihren Lieferketten sowie für bessere Rückverfolgbarkeit von Produkten.¹⁰

Die **Environmental Justice Foundation** setzt sich dafür ein, die illegale Fischerei und die damit verbundenen Menschenrechtsverletzungen in der globalen Fischereiindustrie zu beenden, und die öffentliche Aufmerksamkeit auf das globale Problem der Sklaverei auf See zu lenken. Aktuelle Nachrichten, Berichte und investigative Filme unserer Arbeit finden Sie unter ejfoundation.org/germany.

7 ILO Übereinkommen über die Arbeit im Fischereisektor, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c188_de.htm.

8 FAO Global Record, <http://www.fao.org/global-record/en/>

9 An Advisory Note for the UK Supply Chain, <https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF-Advisory-Note-low-res-final.pdf>

10 PAS 1550:2017, <https://shop.bsigroup.com/ProductDetail?pid=00000000030337167>