

Sorgfaltspflichten in Lieferketten

I. Lösungsansatz für eine EU Lieferketten-Regulierung

Zahlreiche EU-Mitgliedstaaten haben bereits gesetzliche Vorgaben für Sorgfaltspflichten in den Liefer- und Wertschöpfungsketten der Unternehmen erlassen. Die mit Abstand ambitionierteste Regelung kommt aus Deutschland, das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) ist am ersten Januar 2023 in Kraft getreten. Die Europäische Kommission arbeitet aktuell an eigenen Vorgaben und hat dazu einen Vorschlag für eine EU-Richtlinie zu nachhaltigen Lieferketten vorgelegt, deren Pflichten für die Unternehmen weit über das LkSG hinausgehen.

Schon die bisherigen nationalen Lieferkettengesetze haben Vorgaben eingeführt, die mit den modernen, flexiblen – aber auch volatilen – internationalen Liefernetzwerken der Unternehmen unvereinbar sind. Durch die Diversität der bisherigen Regelungen gleicht die Lieferkettenregulierung schon jetzt einem Flickenteppich, der inkompatibel mit dem Ansatz der Unternehmen für ein einheitliches Lieferkettenmanagement für ihre gesamte Wertschöpfungskette ist. Der jetzige Vorschlag der EU-Kommission für eine EU-Richtlinie wird den Zustand noch erheblich verschlimmern, da die Folge 27 unterschiedliche nationale Umsetzungsgesetze sein werden. Dabei liegt der größte Fokus der Lieferkettenregulierung auf den Berichtspflichten; hier werden die umfangreichen, angedachten Vorgaben der EU-Lieferketten-Richtlinie mit weiteren Berichtspflichten durch die Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD) und die Taxonomie-Verordnung auf ein Maß ausgedehnt, das für die Betriebspraxis nicht mehr handelbar ist. Die größten Leidtragenden sind dabei die KMU in der Mitte der Lieferketten, die zur Erfüllung der Berichtspflichten ihrer Kunden in der Flut von divergierenden Fragebögen erstickten.

Deshalb brauchen wir für die EU-Ebene einen völlig neuen Denkansatz. Wir brauchen hier eine **für alle Mitgliedstaaten einheitliche und für die Unternehmen praktikable Lösung**, die ein Level Playing Field zumindest für die europäische Wirtschaft schafft – langfristig müssen diese Regeln allerdings weltweit für alle Unternehmen gelten, um die erheblichen Wettbewerbsverzerrungen auf den globalen Märkten zu beseitigen.

Für diesen neuen europäischen Lösungsansatz sollten **bereits existierende Vorgaben und Instrumente der EU** genutzt werden, um Parallelregimes bzw. Dopplungen zu verhindern, eine möglichst effiziente und unbürokratische Umsetzung durch die Unternehmen zu ermöglichen und gleichzeitig negative makroökonomische Effekte insbesondere für die Entwicklungsländer zu vermeiden.

Wir schlagen deshalb eine **Modul-Lösung** vor, in dessen Zentrum eine **EU-Negativliste zu Menschenrechtsrisiken** steht. Mit dieser können gezielt und punktgenau solche Unternehmen aus den europäischen Liefernetzwerken ausgeschlossen werden, die schwere Menschenrechtsverletzungen begehen. Die **abschreckende Wirkung dieses Sanktionsmechanismus** wird erheblich schneller zu einer echten Verbesserung der Menschenrechtslage vor Ort führen, als es Unternehmen durch ihr Lieferkettenmanagement je erreichen könnten.

II. Die einzelnen Module zur Erfüllung der Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht

Die folgenden Module orientieren sich an den allgemein anerkannten Kernelementen menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht, insbesondere an den UN Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte, auf die auch die nationalen Aktionspläne (NAP) der EU-Mitgliedstaaten basieren.

1. Grundsatzerklärung zur Achtung der Menschenrechte

Ein klares Bekenntnis der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte ausgedrückt und nach außen erkennbar gemacht durch eine **Grundsatzerklärung zur Achtung der Menschenrechte** bildet die Basis der UN Leitprinzipien. Im Rahmen der europäischen Initiative sollte die EU-Kommission den Unternehmen praktische Hilfestellung bieten und z. B. eine leicht verständliche **Mustererklärung** erarbeiten sowie ein Helpdesk einrichten, um ggf. bestehenden Beratungsbedarf zu erfüllen.

2. Ermittlung nachteiliger Auswirkungen auf die Menschenrechte und Abhilfe durch eine EU-Negativliste für Menschenrechte

Bereits im Dezember 2020 haben sich die EU-Mitgliedstaaten auf eine EU-Verordnung zur Einführung einer **globalen Sanktionsregelung im Bereich der Menschenrechte** ([EU Global Human Rights Sanctions Regime](#)) verabschiedet. Diese EU-VO basiert auf dem Global Magnitsky Act der USA und war das erste konkrete Ergebnis des [EU-Aktionsplans für Menschenrechte und Demokratie 2020-2024](#).

Diese EU-VO könnte als Ausgangsbasis genutzt, und um eine allgemeine **EU-Negativliste „Menschenrechte“** (Human-Rights-Negative-List) mit den folgenden Maßnahmen ergänzt werden:

- Das Verbot, mit in der „Human-Rights-Negative-List“ genannten Unternehmen und Personen Geschäftsbeziehungen zu unterhalten.
- Die Verpflichtung für Unternehmen, gelistete Unternehmen und Personen aus der eigenen Lieferkette auszuschließen.
- Dem Ausschluss gelisteter Unternehmen und Personen von öffentlichen und privatrechtlichen Ausschreibungen staatlicher und kommunaler Stellen der EU und ihrer Mitgliedstaaten.

Schon heute müssen Unternehmen dutzende verschiedener EU-Sanktionslisten z. B. zur Terrorbekämpfung beachten und nutzen hier bereits IT-gestützte Systeme zur Überwachung ihrer Zulieferer und Dienstleister. Diese Software-Tools führen z. B. dazu, dass der zuständige Mitarbeiter eines Unternehmens eine Warnung erhält, würde der Name eines gelisteten Terroristen in der Kunden- oder Lieferantendatei auftauchen. Die Erweiterung dieser Management-Systeme um eine „Sanktionsliste“ zu Menschenrechten wäre daher sehr einfach und im Vergleich zu den bisher diskutierten Sorgfaltspflichten-Ansätzen für die Überwachung der gesamte Wertschöpfungs- und Lieferketten mit einem deutlich geringeren Aufwand verbunden.

Die abschreckende Wirkung einer solchen Negativliste für die „schwarzen Schafe“ an Unternehmen wird dabei viel schneller und gezielter zu einer Verbesserung der Menschenrechtslage vor Ort in den Zulieferländern führen, als dies durch die einzelnen Unternehmen je erreicht werden könnte.

Als primäre Aufgabe einer kohärenten Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten parallel dazu auf problematische Märkte und Regime

einwirken, um die demokratische und gesellschaftliche Entwicklung dieser Länder zu verbessern und ihre Einbindung in internationalen Lieferketten nicht zu gefährden. Bei den bisher vorliegenden Vorschlägen für eine EU-Lieferketten-Richtlinie, insbesondere mit einer zivilrechtlichen Haftung, droht anderenfalls das nicht zu vernachlässigende Risiko, dass ganze Regionen präventiv aus den Wertschöpfungsketten der europäischen Unternehmen ausgeschlossen werden.

a. Zentrale Aufsichtsbehörde (EU-Kommission)

Auf europäischer Ebene sollte dafür eine **zentrale Aufsichtsbehörde** eingesetzt werden. Ihre Aufgabe wäre es, die für die Erstellung der Human-Rights-Negative-List notwendigen Informationen in Zusammenarbeit mit den Regierungen der Mitgliedstaaten zu sammeln und die Menschenrechtsrisiken in den Zulieferländern der EU zu bewerten.

Hier könnte unter Federführung der EU zudem ein EU-weites Kooperationsnetzwerk der damit betrauten nationalen Behörden aufgebaut werden. In Deutschland käme diese Aufgabe damit aller Voraussicht nach in die Zuständigkeit des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), das schon heute mit der Umsetzung der Vorgaben des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) betraut ist.

Dieser Ansatz ist wesentlich zielführender, als wie bisher diese Aufgabe jedem einzelnen Unternehmen aufzubürden. Diese können die benötigten Informationen nur mit erheblichen Schwierigkeiten und oftmals gar nicht rechtssicher und belastbar beschaffen.

Möglich scheint die Anbindung der Aufsichtsbehörde an die Struktur der EU-Kommission, z. B. an eine bereits bestehende Agentur oder durch die Gründung einer eigenen Agentur.

Diese Behörde sollte zudem auch als Anlaufstelle für die Unternehmen dienen, z. B. durch die Einrichtung eines **Helpdesk** vergleichbar – und in Kooperation – mit dem ILO-Helpdesk.

b. Rechtsschutzverfahren

Selbstverständlich ist ein effektives **Rechtsschutzverfahren** für die Unternehmen erforderlich, die auf die „EU Negativliste Menschenrechte“ gesetzt werden sollen oder bereits in diese aufgenommen worden sind. Die betroffenen Unternehmen müssen die wirksame Gelegenheit erhalten, den Verdacht einer potenziellen Menschenrechtsverletzung ausräumen zu können oder alternativ die Beendigung der Menschenrechtsverletzung nachzuweisen.

c. Beschwerdemechanismus

Die Aufsichtsbehörde könnte zudem auch als Beschwerdestelle fungieren, bei der potenzielle schwere Menschenrechtsverletzungen angezeigt werden können. Dies hätte neben der leichten Erreichbarkeit und der Abdeckung der EU-Amtssprachen auch den Vorteil, dass diese Erkenntnisse zeitnah geprüft und – sollte sich der Verdacht nach Anhörung des betroffenen Unternehmens bestätigen – auch in die EU Negativliste einfließen könnten.

Ergänzend könnten weiterhin unternehmensinterne Beschwerdemechanismen genutzt werden. Allerdings stoßen diese aufgrund der ständig wechselnden Lieferkettennetze oft an Grenzen, Sprachbarrieren etc. Darüber hinaus könnten Kooperationen mit bereits etablierten Beschwerdemechanismen von europäischen oder globalen Multi-Stakeholder-Initiativen organisiert werden, wie z. B. der Aluminum Stewardship Initiative (ASI) Complaints Mechanism, der Mechanismus der „The Copper Mark: Responsibly Produced Copper“-Initiative oder dem Responsible Minerals Initiative (RMI) Grievance Mechanism. Auch der im operativen Aufbau befindliche Beschwerdemechanismus des NAP Branchendialogs Automobil in Mexiko ist hier auf dem Weg, ein guter Anlaufpunkt zu werden.

3. Berichterstattung

Auch bei der Berichterstattung der Unternehmen kann auf bereits existierende Regulierungen aufgebaut werden. So existieren bereits zahlreiche Berichts- und Dokumentationspflichten in EU-Vorgaben, die Menschenrechtsrisiken adressieren, wie z. B. die **Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD)**, deren Überarbeitung erst jüngst im Sommer 2022 abgeschlossen worden ist, die **Richtlinie zu Entgelttransparenz** oder auch die **Taxonomie-VO**. Überall dort finden sich Vorgaben zur Berichterstattung für die Unternehmen. Die EU-Kommission sollte, bevor sie wieder neue Berichtspflichten schafft, zunächst für mehr Klarheit und Struktur in diesem extrem unübersichtlich gewordenen Regelungsdschungel sorgen. Anderenfalls drohen Dopplungen oder gar widersprüchliche Pflichten der Unternehmen. Abhängig von Unternehmensgröße und dem konkreten Menschenrechtsrisiko muss zwingend ein leicht verständlicher **Rahmen zur Berichterstattung aus einem Guss** für alle Unternehmen geschaffen werden.

4. Besonderes Risiko der Rohstoffbeschaffung

Besonders hohe Risiken für Menschenrechtsverletzungen bestehen nach allgemeiner Ansicht bei der Rohstoffgewinnung. Hier kann ebenfalls auf zahlreiche EU-Regulierungen aufgebaut werden, z. B. durch eine Weiterentwicklung der Konfliktmineralien-VO, der Holz-VO oder auch der VO 2020/1998 über restriktive Maßnahmen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße.

Eine neue EU-Lieferketten-Richtlinie würde stattdessen dazu führen, dass parallele, aber inhaltlich unterschiedliche Anforderungen an Sorgfaltspflichten für die identischen Lieferketten gestellt würden.