

EU LIEFERKETTENREGULIERUNG KANN NACHHALTIGEN KONSUM EINFACHER MACHEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Vorschlag der Europäischen Kommission über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937

(Corporate Sustainability Due Diligence, CSDD)

27. Juli 2022

VERBRAUCHER:INNEN PROFITIEREN VON STARKER LIEFERKETTENREGULIERUNG UND UNTERNEHMERISCHEN SORGFALTSPFLICHTEN

Eine große Mehrheit der Verbraucher:innen möchte gern nachhaltiger konsumieren. Nachhaltigkeitseigenschaften von Produkten und Dienstleistungen sind dabei Vertrauensgüter, also Eigenschaften, die den Produkten nicht unmittelbar sichtbar und spürbar anhaften. Verbraucher:innen müssen deshalb darauf vertrauen können, dass Produkte nachhaltig und sozial-ökologisch gerecht hergestellt wurden.

Eine repräsentative Umfrage im Auftrag des vzbv zeigt, dass sich eine deutliche Mehrheit der Verbraucher:innen ein starkes Lieferkettengesetz wünscht. So sind mehr als 80 Prozent der Ansicht, dass beispielsweise Textilunternehmen bei Menschenrechtsverletzungen oder Umweltzerstörungen in Lieferketten haften müssen. 85 Prozent der Befragten stimmen der Aussage zu, dass die Politik alle Textilunternehmen zur Einhaltung der Menschenrechte in der weltweiten Lieferkette verpflichten sollte.¹

Nachhaltiger Konsum beginnt am Anfang der Lieferkette bei sozial- und ökologisch nachhaltigen Produktionsbedingungen. Voraussetzung ist, dass alle Unternehmen Verantwortung für ihre gesamten Lieferketten übernehmen. Wenn Unternehmen unsozial und unökologisch produzieren, können Verbraucher:innen mit ihrem Einkauf nicht Missstände der Produktion richten. Eine ambitionierte Lieferkettenregulierung sorgt für einen europäischen Mindeststandard für nachhaltige Produktion.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband begrüßt, dass der Vorschlag über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit eine zivilrechtliche Haftungsregel enthält, die die Erfolgsaussichten für Zivilklagen von Betroffenen, also den Arbeiter:innen in den Produktionsländern gegenüber westlichen Auftraggeber:innen, vor Gerichten in EU-Mitgliedstaaten erhöht. Dadurch können Be-

¹ Verbraucherzentrale Bundesverband, Kantar GmbH, Verbraucherbefragung zu Unternehmensverantwortung in Lieferketten Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung Mai 2021 Umfrage: Verbraucher für starkes Lieferkettengesetz | Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv.de), 23.05.2022.

troffene, die Unternehmen auf Schadensersatz verklagen. Ohne verbesserte Prozessregeln, wie zum Beispiel eine Beweislastumkehr, bleiben die Hürden allerdings für viele Betroffene unüberwindbar.

NACHBESSERUNGSBEDARF IM AKTUELLEN RICHTLINENVORSCHLAG

1. Anwendungsbereich ausweiten (Artikel 2 und 3)

Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht vor, dass nur EU-Unternehmen mit durchschnittlich mehr als 500 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von über 150 Millionen Euro, EU-Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten und einem Umsatz von 40 Millionen Euro, wenn im abgeschlossenen Finanzjahr mehr als die Hälfte des Umsatzes in einem oder mehreren Hochrisikosektoren erzielt wurde sowie Nicht-EU-Unternehmen mit einem EU-Umsatz von über 150 Millionen Euro unter die Regelungen fallen.

Aus Sicht des vzbv schränkt dies den Geltungsbereich zu stark ein und steht im Widerspruch zu den Leitprinzipien der Vereinten Nationen und Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für Wirtschaft und Menschenrechte, die grundsätzlich alle Unternehmen zur menschenrechtlichen Sorgfalt verpflichten, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß und nach dem Kriterium der Angemessenheit. Diese Angemessenheit sollte sich aus Sicht des vzbv vor allem am Risiko der Geschäftstätigkeit orientieren. Würde der Vorschlag der Europäischen Kommission unverändert beschlossen, so fielen nicht einmal ein Prozent der europäischen Unternehmen unter die Regelungen.²

Die Tatsache, dass Unternehmen nur zur Sorgfalt verpflichtet werden, wenn sie kumulativ beide Kriterien – Beschäftigtenzahl und Umsatz – erfüllen, ist problematisch. Damit bleiben Unternehmen mit hohem Umsatz bei geringem Personaleinsatz, wie zum Beispiel der Finanzsektor, trotz teilweise hoher Risiken außen vor.

Der vzbv fordert,

- als Anwendungsbereich die EU-Definition für Großunternehmen anzulegen³. Damit unterlägen alle Unternehmen ab 250 Mitarbeitenden oder 50 Millionen Euro Jahresumsatz beziehungsweise 43 Millionen Euro Bilanzsumme den Regelungen. Zudem sollte es ausreichen, eines der beiden Kriterien (Jahresumsatz oder Mitarbeiterzahl) zu erfüllen, um unter den Anwendungsbereich zu fallen. Darüber hinaus sollten auch alle börsennotierten kleinen und mittleren Unternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen mit hohem Risiko in den Anwendungsbereich fallen, wie es auch das Europäische Parlament in seinem Entschließungsantrag gefordert hat.⁴

² Statistics Explained/ Eurostat's statistical information, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Structural_business_statistics_overview, 24.06.2022.

³ Europäische Kommission; 06.05.2003; Definition der Kleinunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.L_.2003.124.01.0036.01.DEU 28.07.2022.

⁴ Europäischen Parlaments, Entschließungsantrag; Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen; Angenommene Texte - Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen - Mittwoch, 10. März 2021 (europa.eu), 28.07.2022.

2. Reichweite der Sorgfaltspflichten entlang der Wertschöpfungskette nicht auf „etablierte“, das heißt dauerhafte Geschäftsbeziehungen begrenzen (Artikel 1 und 3)

Es würde ein Großteil der Lieferkettenbeziehungen ohne Regeln verbleiben, da eine Beschränkung auf etablierte Geschäftsbeziehungen bedeutet, dass alle Produkte, die wie Kaffee, Edelmetalle und andere Rohstoffe zum großen Teil über Börsen bezogen werden, von vorneherein aus den Sorgfaltspflichten herausfielen. Auch informelle Arbeit (Arbeiter:innen, die ohne rechtskräftige Arbeitsverträge tätig sind)⁵ und inoffizielle Unteraufträge werden von der Definition nicht adressiert, obwohl mehr als 60 Prozent der globalen Erwerbsbevölkerung in der informellen Wirtschaft arbeiten und es bekanntermaßen⁶ gerade in diesem Bereich oft zu schweren Menschenrechtsverletzungen kommt.

Zudem soll laut Vorschlag auch die zivilrechtliche Haftung nur bei etablierten Geschäftsbeziehungen greifen, was aus Sicht des vzbv nicht ausreicht.

Der vzbv fordert,

die Beschränkung auf „etablierte“ Geschäftsbeziehungen aufzuheben und stattdessen einen risikobasierten Ansatz mit Angemessenheitskriterien für den Umfang der Sorgfaltspflichten einzuführen.

3. Industrieinitiativen und die Rolle von Audits und Zertifizierungen (Artikel 7)

Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass Unternehmen unter anderem die Pflicht haben, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um negative Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt zu identifizieren, zu verhindern, zu beenden oder zumindest abzumildern. Dabei können sie sich vertraglich von Geschäftspartner:innen, mit denen sie eine direkte Geschäftsbeziehung unterhalten, zusichern lassen, Verhaltenskodices und/oder Präventionspläne einzuhalten. In Artikel 7 (4) heißt es: „Zur Überprüfung der Einhaltung kann das Unternehmen geeignete Industrieinitiativen oder eine Überprüfung durch unabhängige Dritte in Anspruch nehmen.“ Die Europäische Kommission definiert Industrieinitiativen (Artikel 3 j) als eine Kombination freiwilliger Verfahren, Instrumente und Mechanismen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Wertschöpfungskette, einschließlich Überprüfungen durch unabhängige Dritte, die von Regierungen, Industrieverbänden oder Gruppierungen interessierter Organisationen entwickelt und überwacht werden;“ – aus Sicht des vzbv sind damit unter anderem private Nachhaltigkeitsstandardsysteme, die durch Zertifizierungen und Audits überprüft werden und vielen Menschen als „Verbrauchersiegel“ bekannt sind, gemeint.

Vor dem Hintergrund, dass „Industrieinitiativen“, also freiwillige Nachhaltigkeitsstandardsysteme und Zertifizierungen nicht ausreichend reguliert sind, sieht der vzbv ihre Rolle kritisch und fordert eine Regulierung des Standardsystems- und

⁵ Der Anteil der Arbeitenden in nicht-registrierten und nicht-vertraglich abgesicherten Arbeitsverhältnissen hat dramatisch zugenommen. So verdienen nach Schätzungen der Internationale Arbeitsorganisation (ILO) etwa 2 Milliarden Menschen oder 61 Prozent der globalen Erwerbsbevölkerung ihren Lebensunterhalt in der informellen Wirtschaft. ILO (2018): Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture, 3rd Edition, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf

⁶ ebd.

Zertifizierungsmarktes, bevor diese im Rahmen der Gesetzgebung eine Rolle einnehmen dürfen.

Der vzbv fordert,

- ❖ Zertifiziererpflichten bei der Lieferkettenkontrolle gesetzlich zu regeln.⁷
- ❖ ein Haftungsregime für Zertifizierungsunternehmen einzuführen, dass nur Zertifizierungsobergesellschaften mit einem europäischen Sitz erlaubt transnationale Zertifizierungsdienstleistungen zu erbringen, denn nur diese können der behördlichen Durchsetzung unterworfen werden.⁸
- ❖ staatliche Mindestvoraussetzungen für unternehmerische Sorgfaltspflichten zu definieren, denen Standardsysteme genügen müssen, um im Rahmen der Lieferkettenregulierung eingesetzt werden zu dürfen.
- ❖ die Definition von „Überprüfung durch unabhängige Dritte“ Artikel 3 (h) um eine verpflichtende staatliche Akkreditierung⁹ der Prüfungsorganisation zu erweitern.
- ❖ dass die Nutzung von „Industrieinitiativen“ bei der Wahrnehmung der Sorgfaltspflichten Unternehmen nicht von einer Haftung im Rahmen einer Sorgfaltspflichtenregulierung befreien darf. Stattdessen müssen die im Rahmen der Industrieinitiative ergriffenen Maßnahmen stets auf ihre Angemessenheit hinsichtlich der konkret in Rede stehenden Menschenrechtsverletzung oder Schädigung der Umwelt hin überprüft werden.¹⁰

4. Notwendige Maßnahmen zur Stärkung der Durchsetzung

In Deutschland wird das Bundesamt für Ausfuhrkontrolle (BAFA) aller Voraussicht nach die Überwachung der ordnungsgemäßen Umsetzung der Sorgfaltspflichten der Unternehmen übernehmen, die sich aus dem bisherigen nationalen Rechtsrahmen und aus dem zukünftigen Rechtsrahmen (Umsetzung des vorliegenden Vorschlags) ergibt, weil es hiermit auch beim deutschen Lieferkettensorgfaltspflichten-gesetz (LkSG) betraut wurde. Am deutschen Beispiel zeigt sich, wie herausfordernd eine behördliche risikobasierte Überprüfung ist.¹¹

Die Zertifizierung von Standardsystemen kann aus Sicht des vzbv nur ein Hilfsmittel sein, um Unternehmen dabei zu unterstützen, ihren Sorgfaltspflichten

⁷ Beispielsweise Anzahl (unangekündigter) Vor-Ort-Kontrollen pro Jahr, finanzielle Ausstattung der Zertifizierer, Qualifikationsanforderungen an die Prüfer, Antikorruptionsanforderungen, etc.

⁸ Die rechtliche Verantwortung von Zertifizierungsunternehmen ist aktuell asymmetrisch gelagert: Das heißt, (deutsche) Unternehmen haben auf der einen Seite eindeutige vertragliche Ansprüche hinsichtlich der zu erbringenden Leistung gegenüber den beauftragten Zertifizierungsunternehmen. Auf der anderen Seite haben Zertifizierungsunternehmen wenig konkrete und gegebenenfalls durch Durchsetzungsprobleme geminderte Haftungsrisiken, sollten Arbeiter:innen in den Produktionsländern zu Schaden kommen. Es bedarf daher eines Haftungsmechanismus für Zertifizierungsunternehmen.

⁹ Das Akkreditierungsrecht ist durch die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 über die Grundsätze der Akkreditierung und Marktüberwachung sowie nach dem Beschluss Nr. 768/2008/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten vollharmonisiert.

¹⁰ Vgl. OECD (2022), The role of sustainability initiatives in mandatory due diligence: Note for policy makers <https://mneguidelines.oecd.org/the-role-of-sustainability-initiatives-in-mandatory-due-diligence-note-for-policy-makers.pdf> S. 10-11. Zugriff 25.07.2022.

¹¹ In den Anwendungsbereich des LkSG fallen ab 2023 ca. 900 Unternehmen und ab 2024 4.800 Unternehmen, die das BAFA risikobasiert kontrollieren muss. Anfang 2022 hat das BAFA die Erarbeitung eines Prüfmechanismus und eine inhaltliche Übersetzung der gesetzlichen Anforderungen in Prüfanforderungen in Auftrag gegeben. Der Behörde stehen dafür aktuell 60 Personalstellen zur Verfügung.

entlang ihrer Lieferketten nachzukommen. Gegenwärtig weisen Standardsysteme und deren Zertifizierungen aber noch zu viele systemische Schwächen und Probleme auf, um aus Sicht des vzbv im Rahmen der **behördlichen Durchsetzung einer Lieferkettenregulierung** zum Einsatz zu kommen. Zu den Problemen gehören methodisch nicht abprüfbare und ambitionslose Standardsysteme, keine Berücksichtigung von Anforderungen an die Sorgfaltspflicht (Due Diligence), fehler- und mangelhafte Zertifizierungen und systemische Interessenskonflikte der Zertifizierungsunternehmen untereinander.¹²

Eine staatliche Akkreditierung („Prüfung der Prüfer“) **kann die Qualität und damit die Glaubwürdigkeit von Standardsystemen und Zertifizierungen stärken.**

Bei staatlich akkreditierten Standardsystemen würde von der zuständigen Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH, eine beliebige Behörde unter der Fachaufsicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), geprüft werden, ob die Standardsysteme und deren angewandte Methodik zielführend sind und unternehmerische Sorgfaltspflichten berücksichtigt werden. Eine staatliche Akkreditierung für Zertifizierungsunternehmen würde dazu führen, dass geprüft wird, ob das Zertifizierungsunternehmen auch die Kompetenzen mitbringt, ein Standardsystem in globalen Lieferketten zu überprüfen.

Der vzbv fordert, dass die Richtlinie

- ❖ die behördliche Durchsetzung erleichtert und glaubwürdig absichert.
- ❖ Unternehmen dazu verpflichtet, öffentlich zugänglich über ihre Mitarbeiterzahl und Bilanzsummen zu informieren, damit für interessierte Kreise klar ersichtlich ist, wie viele und welche Unternehmen in den Anwendungsbereich der Gesetzgebung fallen.
- ❖ einen Ausschluss von Unternehmen von der Außenwirtschaftsförderung vorsieht, die die Anforderungen nicht erfüllen. Dies wurde unter anderem auch vom Europäischen Parlament im Jahr 2021 in seinem legislativen Initiativbericht zu dem Thema vorgeschlagen.¹³
- ❖ auf die EU-Verordnung (EG) Nr. 765/2008 über die Grundsätze der Akkreditierung und Marktüberwachung verweist und die dort einschlägigen Qualitätsmerkmale bei einer Akkreditierung von Standardsystemen und Zertifizierungsunternehmen verlangt.

Kontakt

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.
vzbv.de

Team Lebensmittel
nachhaltigerkonsum@vzbv.de

Der Verbraucherzentrale Bundesverband ist im Deutschen Lobbyregister registriert. Sie finden den entsprechenden Eintrag hier.

¹² Das Positionspapier des vzbv „Freiwillige Standards und Zertifizierungen brauchen einen Rechtsrahmen“ vertieft den Themenkomplex zur behördlichen Durchsetzung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten.

¹³ Europäischen Parlaments, Entschließungsantrag; Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen; Angenommene Texte - Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen - Mittwoch, 10. März 2021 (europa.eu), 28.07.2022.