

LIEFERKETTENGESETZ STÄRKT NACHHALTIGEN KONSUM

Positionspapier des Verbraucherzentrale Bundesverbands
zu nationalen und europäischen gesetzlichen Vorschriften
über Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette

22. Oktober 2020

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Lebensmittel*

*Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin*

nachhaltigerkonsum@vzbv.de

INHALT

ZUSAMMENFASSUNG	3
KERNFORDERUNGEN	5
I. NACHHALTIGER KONSUM IST NUR MIT NACHHALTIGER PRODUKTION MÖGLICH	6
II. ZIEL UND ZWECK VON SORGFALTSPFLICHTEN	7
III. SCHUTZGÜTER	8
1. Menschen- und arbeitsrechtliche Sorgfalt	8
2. Umweltbezogene Sorgfalt.....	9
IV. ANWENDUNGSBEREICH	9
1. Einbezogene Unternehmen	9
2. Reichweite.....	10
3. Angemessenheit von Maßnahmen	10
V. DURCHSETZUNG	11
1. Berichtspflicht	11
1.1 Risikoanalyse und Sorgfaltspläne	11
1.2 Prüf- und Auditanbieter	11
2. Sanktionen	12
3. Haftung.....	12
3.1 Effektive Haftung	12
3.2 Haftungserleichterungen.....	13
4. Kontrolle	13
VI. POLITISCHER PROZESS	13
1. Nationales Gesetz in Deutschland.....	13
2. Europäische Regelung	14

ZUSAMMENFASSUNG

Die Mehrheit der Verbraucherinnen und Verbraucher¹ möchte nachhaltiger konsumieren.^{2,3} Für die meisten ist das jedoch sehr schwierig – nicht nur, weil sie sich in einem unübersichtlichen Siegeldschungel kaum zurechtfinden, sondern auch, weil nachhaltige Produkte nach wie vor die Ausnahme und nicht die Regel sind. Die nachhaltige Produktion von Gütern und Dienstleistungen muss jedoch zum Standard werden, um es auch künftigen Generationen zu ermöglichen, ihre Bedürfnisse zu befriedigen und einen angemessenen Lebensstil zu wählen.

Eine nachhaltige Produktion umfasst beispielsweise einen geringen Ressourcenverbrauch oder die Berücksichtigung hoher Sozial- und Arbeits-, Umwelt- sowie Tierschutzstandards. Wie konkret eine nachhaltige Produktion definiert wird, kann je nach Produkt und Sektor variieren. Ein besonders wichtiger Aspekt nachhaltiger Produktion ist jedoch die sozial und ökologisch nachhaltige Gestaltung globaler Wertschöpfungsketten. In den weltweiten Lieferketten vieler Konsumgüter wie Kleidung, Elektronik oder Lebensmittel oder bei der Gewinnung von Rohstoffen wie Metallen kommt es zu Menschenrechtsverletzungen oder Umweltschäden, die mitunter lebensgefährlich für die Arbeiter und Anwohner sein können.

Diese Bedingungen in globalen Wertschöpfungsketten liegen nicht im Einflussbereich von Verbrauchern, sondern in der Verantwortung der Unternehmen. Eine Unternehmensverantwortung schreiben auf globaler Ebene auch die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte⁴ fest. Leider übernehmen nur wenige Konzerne bisher ausreichend Verantwortung: Wie das Monitoring der Bundesregierung im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) gezeigt hat, konnten nicht einmal 20 Prozent der Unternehmen darlegen, dass sie die Anforderungen an die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten erfüllen. Ein Lieferkettengesetz in Deutschland und eine entsprechende europäische Vorschrift über Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette sind deshalb auch aus verbraucherpolitischer Sicht dringend notwendig.

Vorgaben zu Sorgfaltspflichten in der Lieferkette würde Unternehmen dazu verpflichten, Risiken von Menschenrechtsverletzungen, Verstößen gegen internationale Arbeitsstandards oder Umweltzerstörungen zu analysieren und Maßnahmen zu ergreifen, die Probleme abzustellen. Damit wären gesetzliche Regelungen zu Sorgfaltspflichten ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer nachhaltigen Transformation der Wirtschaft. Auch die Etablierung sozial-ökologischer Mindeststandards für die weltweite Produktion von Gütern, die in die Europäische Union und nach Deutschland importiert werden, würde vorangetrieben.

¹ Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

² vzbv: Verbraucherreport 2020, 2020, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/09/23/uebersicht_ergebnisse_verbraucherreport_2020_0.pdf, 01.10.2020; sowie BEUC: One bite at a time: Consumers and the transition to sustainable food, 2020, <https://www.beuc.eu/publications/one-bite-time-consumers-and-transition-sustainable-food>, 01.10.2020

³ BEUC: One bite at a time: Consumers and the transition to sustainable food, 2020, <https://www.beuc.eu/publications/one-bite-time-consumers-and-transition-sustainable-food>, 07.10.2020

⁴ United Nations: Guiding principles on business and human rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" framework, 2011, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf, 14.10.2020

Neben einem nationalen Lieferkettengesetz ist eine Regelung auf europäischer Ebene unabdingbar. Sie könnte sicherstellen, dass Verbraucher nicht in einem bestimmten Mitgliedsstaat schlechtere Bedingungen für die Einhaltung von Sorgfaltspflichten vorfinden als in einem anderen. Eine EU-weite Regelung verhindert einen Wettbewerb um die niedrigsten Standortvorgaben. Zudem schafft sie ein „Level Playing Field“, also gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen auf dem europäischen Binnenmarkt, so dass Unternehmen aus Mitgliedsstaaten mit schwächeren Regelungen nicht besser gestellt sind, weil sie sich an weniger strenge Regeln halten müssen.

Eine Regelung auf europäischer Ebene entlässt die deutsche Bundesregierung jedoch nicht aus der Verantwortung, ein nationales Gesetz zu schaffen. Als größte Volkswirtschaft der EU kann Deutschland mit einer ambitionierten Regelung auf nationaler Ebene mit gutem Beispiel vorangehen und zusammen mit anderen Staaten, die bereits ähnliche Regelungen erlassen haben oder diese gerade vorbereiten, den Weg für eine gesamteuropäische Lösung bereiten.

FORDERUNGEN

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) fordert nationale und europäische gesetzliche Vorschriften über Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette, die

- menschenrechtliche sowie umweltbezogene Sorgfaltspflichten rechtsverbindlich verankern und so die Rechtssicherheit für verantwortungsvoll handelnde Unternehmen stärken.
- gleiche Bedingungen für alle Unternehmen schaffen. Eine Geschäftspraxis, die Menschenrechte achtet und die Umwelt nicht schädigt, darf nicht zu Nachteilen gegenüber weniger gewissenhaften Wettbewerbern führen.
- im Falle einer europäischen Regelung strengere nationale Gesetze weiterhin zulassen.
- alle Sektoren und die gesamte Lieferkette umfassen.
- alle Unternehmen – unabhängig von ihrer Rechtsform – einschließen. Kleinen und mittelständischen Unternehmen können unter gewissen Voraussetzungen Erleichterungen gewährt werden, wenn ihr Geschäftsfeld, ihr Geschäftsmodell oder ihre Einbindung in die Lieferkette dies erlauben.
- Unternehmen verpflichten, über mögliche Risiken für Menschenrechte und Umwelt oder über bereits geschehene Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörungen transparent und öffentlich Bericht zu erstatten.
- nicht nur Unternehmen binden, die im Geltungsbereich des Gesetzes ihren Sitz oder eine Niederlassung haben, sondern auch jene, die regelmäßig Produkte in die EU exportieren.
- die Beweislast bei Rechtsverletzungen nicht den Betroffenen auferlegt, sondern Unternehmen verpflichtet darzulegen, dass sie auf sämtliche Risiken angemessen reagiert haben.
- durch staatliche Behörden kontrolliert und sanktioniert werden.
- Sanktionen vorsehen, die sich an den Ursachen einer Rechtsverletzung orientieren und den Beitrag und Zusammenhang des Unternehmerhandelns berücksichtigen. Diese Sanktionen könnten etwa Bußgelder oder den Ausschluss von staatlichen Aufträgen oder staatlicher Förderung beinhalten.
- verhindern, dass die Verantwortung für die Einhaltung unternehmerischer Sorgfalt komplett auf Prüf- und Auditanbieter ausgelagert wird.
- wirksame Rechtsdurchsetzungsinstrumente für von Menschenrechtsverletzung oder Umweltzerstörung betroffenen Arbeitnehmern oder Anwohnern schaffen.

1 NACHHALTIGER KONSUM IST NUR MIT NACHHALTIGER PRODUKTION MÖGLICH

Der Wunsch der Verbraucher nach nachhaltig produzierten Produkten ist groß: 85 Prozent der deutschen Verbraucher geben an, bereit zu sein, nachhaltige Produkte zu kaufen,⁵ zwei Drittel der Verbraucher in Europa wären bereit, ihre Essgewohnheiten zum Schutz von Umwelt und Klima zu verändern.⁶ Aber wer tatsächlich nachhaltig konsumieren möchte, hat es schwer. Als größtes Hindernis, das sie vom Konsum nachhaltiger Produkte abhält, geben 39 Prozent der deutschen Verbraucher den Mangel an transparenter Kennzeichnung an.⁷ Dabei würden sich 83 Prozent der Verbraucher wünschen, durch Kennzeichnung zu erfahren, ob beispielsweise Lebensmittel fair produziert wurden, 76 Prozent wünschen sich eine solche Kennzeichnung für die Umweltverträglichkeit von Produkten.⁸ Existierende Siegel, die eigentlich Orientierung bieten sollten, sind aber leider keine verlässlichen Ratgeber: Der Siegelwald ist inzwischen so dicht, dass es für Verbraucher mit enormem zusätzlichem Aufwand verbunden ist, zwischen vertrauenswürdigen Zertifizierungen zu unterscheiden und jenen, die lediglich dem Green- oder Social-Washing der Produkte dienen. Dazu kommt: Trotz der zahlreichen Siegel ist das Angebot an nachhaltig produzierten Gütern nach wie vor gering, Verbraucher finden also oft gar keine nachhaltige Alternative, die überwiegende Mehrzahl der Produkte im Handel stammt nicht aus nachhaltiger Produktion.

Der vzbv versteht „nachhaltige Produktion“ dabei als Produktionsweise, die negative menschenrechtliche, ökologische und soziale Folgen so weit wie möglich minimiert, damit auch künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse befriedigen und ihren Lebensstil wählen können. Gleichzeitig ist der vzbv überzeugt davon, dass eine ökologisch und sozial nachhaltige Produktions- und Wirtschaftsweise auch ökonomisch nachhaltig ist, weil sie schonend mit Ressourcen umgeht und damit langfristig die Grundlage wirtschaftlicher Aktivität erhält.

Die notwendige Transformation hin zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise ist aus Sicht des vzbv allein über die Verbrauchernachfrage aber weder zu erwarten noch möglich. Einzelne Verbraucher können mit ihrer Nachfrage und ihren Konsumententscheidungen am Ende der Kette die zahlreichen Missstände am Anfang der Kette, also in der Produktion, nicht korrigieren. Sie können für diese Missstände auch nicht verantwortlich gemacht werden. Insbesondere deshalb nicht, weil eine sehr große Mehrheit mit ihren Kaufentscheidungen weder Menschenrechtsverletzungen noch Umweltzerstörung unterstützen möchte.

⁵ vzbv: Verbraucherreport 2020, 2020, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/09/22/verbraucherreport_2020_ergebnispraesentation.pdf, 01.10.2020

⁶ BEUC: One bite at a time: Consumers and the transition to sustainable food, 2020, https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2020-042_consumers_and_the_transition_to_sustainable_food.pdf, 01.10.2020

⁷ BEUC: One bite at a time: Consumers and the transition to sustainable food, 2020, https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2020-042_consumers_and_the_transition_to_sustainable_food.pdf, 01.10.2020

⁸ BMEL: Deutschland wie es isst. Der BMEL-Ernährungsreport 2020, 2020, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/ernaehrungsreport-2020.pdf>, 01.10.2020

Eine Umfrage im Auftrag der „Initiative Lieferkettengesetz“ hat gezeigt: 91 Prozent der Bürger sehen es als Aufgabe der Politik, durch effektivere Regulierung nachhaltigen Konsum zu vereinfachen, 73 Prozent unterstützen ein Lieferkettengesetz.⁹

2 ZIEL UND ZWECK VON SORGFALTS-PFLICHTEN

Nachhaltige Produktionsbedingungen haben eine hohe Relevanz für Verbraucher. Die Verantwortung für nachhaltige Produktionsbedingungen kann und darf jedoch nicht bei den Verbrauchern liegen. Sie muss vom Gesetzgeber geregelt und auf die Produzenten von Konsumprodukten übertragen werden.

Das Monitoring im Rahmen des NAP hat deutlich gemacht, dass Konzerne menschen- und arbeitsrechtliche sowie umweltbezogene Sorgfalt in ihren Lieferketten nicht freiwillig umsetzen: Nur 13 bis 16 Prozent der befragten großen deutschen Unternehmen gaben an, freiwillig Sorgfaltsstandards anzuwenden.¹⁰ Deshalb muss ihnen diese Verantwortung in Übereinstimmung mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch ein Gesetz übertragen werden. Eine solche Vorschrift über Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette, oder „Lieferkettengesetz“, würde Unternehmen verpflichten, Sorgfaltsstandards umzusetzen, indem sie menschen- und arbeitsrechtliche sowie umweltbezogene Risiken in ihrer gesamten Lieferkette analysieren und gezielt gegen sie vorgehen. Die Regelung lenkt den Blick dabei besonders auf die „due diligence“ (Englisch für „angemessene Sorgfalt“) der Geschäftstätigkeiten deutscher und europäischer Unternehmen im Ausland, die immer wieder mit Menschenrechtsverletzungen, ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und Umweltzerstörungen verbunden sind.

„Due diligence“ wird dabei als Prozessstandard begriffen, der einem Produkt nicht sichtbar oder physisch nachweisbar anhaftet, sondern sicherstellen soll, dass im Produktionsprozess entstehende Risiken analysiert und anschließend minimiert oder abgestellt werden. Eine gesetzliche Vorschrift auf EU-Ebene würde ein „Level Playing Field“ auf dem europäischen Binnenmarkt schaffen, indem sie ein Mindestmaß an Sorgfaltspflichten – die eigentlich selbstverständlich sein sollten – für alle Marktteilnehmer verpflichtend macht. Die wenigen Unternehmen, die diese Standards bereits freiwillig umsetzen, sehen sich derzeit deutlichen Wettbewerbsnachteilen gegenüber Konkurrenten ausgesetzt, die weniger verantwortungsvoll handeln und damit beispielsweise auch kostengünstiger produzieren können. Die tatsächlichen Kosten dieser weniger verantwortungsvollen Produktion werden jedoch – monetär, aber auch im übertragenen Sinne – stattdessen von der Gesellschaft getragen. Zum Beispiel in Form von steuerfinanzierten Maßnahmen zur Beseitigung von Umweltschäden oder in Form von Gesundheitskosten, die auch als Folge von Umweltschäden oder besonderen Schadstoffbelastungen entstehen können. Arbeitnehmer, beispielsweise in der Textilindustrie, „zahlen“ mitunter mit der Verletzung ihrer Würde oder der Bedrohung ihrer Gesundheit und ihres

⁹ Infratest dimap: Lieferkettengesetz - KW 37/2020. Eine Umfrage von infratest dimap im Auftrag von Germanwatch e.V., 2020, https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/09/infratest-dimap_Umfrage-Lieferkettengesetz.pdf, 01.10.2020

¹⁰ Auswärtiges Amt: -Monitoring zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/monitoring-nap/2124010>, 01.10.2020

Lebens. Gewisse Umweltschäden sind zudem nicht umkehrbar und haben damit langfristige negative Effekte auf die Lebensqualität einer großen Anzahl von Menschen, im Fall des Klimawandels der gesamten Weltbevölkerung. Die kostengünstigere Produktion für die Anbieter führt dabei nicht zwangsläufig zu günstigeren Verbraucherpreisen. Ein teures Hemd beispielsweise kann unter denselben Bedingungen hergestellt worden sein wie ein günstiges.¹¹ Gleichzeitig legen Berechnungen nahe, dass durch ein Lieferkettengesetz beispielsweise die Kosten für eine Tafel Schokolade für Verbraucher um nur etwa fünf Cent steigen würden.¹² Aktuell ist also auch der Preis kein Indikator dafür, unter welchen Produktionsbedingungen eine Ware hergestellt wurde.

Nur andere gesetzliche Rahmenbedingungen, darunter die Regelung menschen- und arbeitsrechtlicher sowie umweltbezogener Sorgfaltspflichten, können die Produktion insgesamt nachhaltiger gestalten und es in der Folge Verbrauchern auch ermöglichen, nachhaltig zu konsumieren.

Wie eine solche Regelung der Sorgfaltspflichten im Einzelnen aus Sicht des vzbv aussehen muss, wird im Folgenden skizziert.

3 SCHUTZGÜTER

Das deutsche Lieferkettengesetz, beziehungsweise die europäische Regelung sollte nachhaltige Produktion in allen Bereichen zum Standard machen und so einen Beitrag zu einer sozial-ökologischen Transformation der Weltwirtschaft im Sinne der „Sustainable Development Goals“ (SDGs) der Vereinten Nationen leisten. Die Regelung sollte menschen- und arbeitsrechtliche ebenso wie umweltbezogene Sorgfalt zur gesetzlichen Pflicht von Unternehmen machen.

3.1 MENSCHEN- UND ARBEITSRECHTLICHE SORGFALT

Menschenrechte und das internationale Arbeitsrecht sind eng verwandt. Wegen der speziellen Situation, der Menschen im Arbeitskontext ausgesetzt sind, haben sich ein besonderer institutioneller Rahmen und besondere materielle Rechtsquellen zum Schutz der Arbeitnehmerbelange entwickelt, die sich mit dem Menschenrechtsschutz überschneiden und diesen auf arbeitsrechtliche Aspekte konkretisieren. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte definieren die Internationale Menschenrechtscharta (bestehend aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 sowie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966) und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966)) und die acht Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) als Mindestkriterien für die Einhaltung von menschenrechtlicher Sorgfalt durch Unternehmen. Beide Bereiche sollten deshalb auch in einer gesetzlichen Vorschrift Berücksichtigung finden. Zusätzlich müssen weitere Rechte – wie zum Beispiel spezielle Übereinkommen zur besonderen Schutzbedürftigkeit bestimmter Bevölkerungsgruppen – einbezogen werden. Auch die ILO-Verordnungen zu existenzsichernden Löhnen sowie gegen Folter

¹¹ Stiftung Warentest: Herrenhemden im Test. Gute Business-hemden, schlechte Arbeitsbedingungen, 2019, <https://www.test.de/Herrenhemden-im-Test-Gute-Businesshemden-schlechte-Arbeitsbedingungen-1435684-0/>, 05.10.2020

¹² Brot für die Welt, Germanwatch, Südwind (Hrsg.): Gegen Gewinne ohne Gewissen hilft nur noch ein gesetzlicher Rahmen. Argumentationsleitfaden für Aktive der Initiative Lieferkettengesetz, 2020, https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2019/09/Argumentationsleitfaden_Lieferkettengesetz_aktualisiert_Feb_2020.pdf, 05.10.2020

und Verschwindenlassen, die nicht zu den oben genannten Kernarbeitsnormen gehören, sollten Beachtung finden.

3.2 UMWELTBEZOGENE SORGFALT

Die Umweltauswirkungen unternehmerischen Handelns sollten von der Regelung gedeckt sein. Zwar treten in der Praxis Umweltschäden oft gemeinsam mit Menschenrechtsverletzungen auf, beispielsweise wenn die Zerstörung von Landstrichen mit der Zerstörung der Lebensgrundlage der dort lebenden Menschen zusammenhängt oder Umweltzerstörungen auch gleichzeitig gesundheitliche Auswirkungen haben. Gerade mit Blick auf den Klimawandel zeigt sich aber, dass die Auswirkungen von Umweltzerstörungen oft erst stark verzögert Einfluss auf Menschenrechte haben. Wasser, Luft, Boden, Klima und Biodiversität sollten deshalb als eigene Schutzgüter in das Lieferkettengesetz aufgenommen werden. Als umweltbezogene Sorgfalt sollte dabei definiert werden, dass Unternehmen die natürliche Funktion dieser Schutzgüter durch ihre Geschäftstätigkeit nicht schädigen.

Umweltbezogene Sorgfaltspflichten sind auf internationaler Ebene wesentlich weniger engmaschig reglementiert als die Menschenrechte. Jedoch wird auf UN-Ebene an einem „Global Compact for the Environment“¹³ gearbeitet, der zum Ziel hat, auch internationales Umweltrecht zu kodifizieren.

4 ANWENDUNGSBEREICH

4.1 EINBEZOGENE UNTERNEHMEN

Eine gesetzliche Regelung unternehmerischer Sorgfalt sollte für alle Unternehmen – unabhängig von ihrer Rechtsform – gelten. Kleinen und mittelständischen Unternehmen können unter gewissen Voraussetzungen Erleichterungen gewährt werden, wenn ihr Geschäftsfeld, ihr Geschäftsmodell oder ihre Einbindung in die Lieferkette dies erlauben. Eine Differenzierung in Art und Umfang der Pflichten sollte hierbei analog zu Art und Umfang des jeweiligen Risikos erfolgen. Die Unternehmen sollten darlegen müssen, warum für sie Ausnahmen gelten sollten.

Unternehmen, die mindestens zwei der drei folgenden Kriterien erfüllen gelten in Deutschland nach §267 HGB als großes Unternehmen und sollten ohne Ausnahme in die Regulierung einbezogen werden:

- mehr als 250 Beschäftigte
- ein Gesamtkapital in der Bilanz („Bilanzsumme“) von mehr als 20 Millionen Euro
- mehr als 40 Millionen Euro Jahresumsatz.

Damit in Deutschland und der EU keine Produkte gehandelt werden, die unter menschenrechtsverletzenden oder umweltschädigenden Bedingungen hergestellt wurden, sollten neben Unternehmen, die ihren Hauptsitz, ihre Hauptverwaltung oder eine Niederlassung im Geltungsbereich der Regelung haben, auch jene Konzerne in die Regelung einbezogen werden, die sich mit ihren Produkten direkt an EU-Verbraucher wenden. Als Vorbild kann hier beispielsweise das niederländische Sorgfaltspflichtengesetz

¹³ United Nations Global Compact: Address environmental risks and leverage opportunities, undatiert, <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/our-work/environment>, 07.10.2020

dienen, das auch Unternehmen erfasst, die mindestens zwei Mal pro Jahr in die Niederlande exportieren.

Eine möglichst breite Definition der einbezogenen Unternehmen sowohl mit Blick auf die Unternehmensgröße als auch den Konzernsitz stellt sicher, dass Verbraucher bei allen Konsumprodukten sicher sein können, dass sie unter unbedenklichen Produktionsbedingungen hergestellt wurden.

4.2 REICHWEITE

Die Sorgfaltspflichten, die die UN-Leitprinzipien Unternehmen auferlegen, betreffen die gesamte Geschäftstätigkeit eines Unternehmens, also die Wertschöpfungskette von der Rohstoffgewinnung bis zur Entsorgung. Sie muss also sämtliche Glieder einer Lieferkette¹⁴ und alle Sektoren umfassen. Die schweren und vermeidbaren Fälle von Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörungen ereignen sich in der Regel bei Zulieferern oder Erzeugern, nicht bei den Importeuren und Einkaufsagenturen. Deshalb sollten verbindliche Regeln die gleiche Reichweite wie die UN-Leitprinzipien haben.

4.3 ANGEMESSENHEIT VON MAßNAHMEN

Ein wesentlicher Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Ein Lieferkettengesetz kann Unternehmen daher nicht zu Maßnahmen verpflichten, die unverhältnismäßig oder unangemessen wären.

Entsprechend den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2011) misst sich die Angemessenheit daran, wie schwer die drohenden Menschenrechtsverletzungen sind, welchen Umfang sie haben und wie viele Menschen betroffen wären sowie nach der Größe und dem Kontext der Geschäftstätigkeit des Unternehmens und welchen Einfluss das Unternehmen darauf hat. Das heißt, Unternehmen müssen verpflichtet werden, Maßnahmen zu ergreifen, die vor allem schwerwiegende und systematische Verletzungen der Rechte von Arbeitern oder Anwohnern im Rahmen ihrer Möglichkeiten verhindern oder verhindern können. Je größer das Risiko systematischer Verletzungen der oben genannten Rechte und je direkter der Bezug zum Zulieferer, desto mehr muss sich das Unternehmen einsetzen, um Schäden abzuwenden.

Ist also beispielsweise aufgrund von Risikoanalysen bekannt, dass es in der Textilherstellung in einem bestimmten Land regelmäßig zum Einsatz einer gesundheitsgefährdenden Chemikalie kommt, könnte eine angemessene Maßnahme sein, den Einsatz der Chemikalie im Zuliefervertrag zu verbieten und die Einhaltung dieses Verbots engmaschig und unangekündigt zu kontrollieren. Wenn das Unternehmen die konsequente Umsetzung dieser Maßnahmen nachweisen kann, kann es nicht in Haftung genommen werden, falls der Zulieferer die Chemikalie unter Einsatz bewusster Täuschung dennoch verwendet. Gleiches gilt für die Haftung bei atypischen Risiken in Lieferketten, wie sie beispielsweise Verkehrsunfälle aufgrund von menschlichem Versagen darstellen können.

¹⁴ Also direkte Zulieferer oder Systemlieferanten („Tier 1“), ebenso wie Lieferanten für Einzelkomponenten („Tier 2“), Lieferanten für Einzelteile („Tier 3“) und Lieferanten für Rohstoffe („Tier 4“).

5 DURCHSETZUNG

Da nur effektiv durchsetzbare Vorschriften Verbrauchern wirklich nützen, unterstützt der vzbv die Forderungen zahlreicher zivilgesellschaftlicher Organisationen nach wirksamen Instrumenten zur Durchsetzung der Rechte von Arbeitnehmern und Anwohnern sowie des Umweltschutzes. Dazu muss die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften von staatlichen Behörden kontrolliert werden. Der rechtliche Rahmen muss außerdem sicherstellen, dass diesen Behörden effektive Sanktionsmechanismen zur Ahndung von Verstößen gegen ihre Sorgfaltspflichten zur Verfügung stehen. Da Kontrollen immer nur stichprobenartig erfolgen können, müssen Unternehmen einer Berichtspflicht unterliegen, die sicherstellt, dass regelmäßige Kontrollen der eigenen Lieferkette und darin enthaltener Risiken für Menschenrechte und Umwelt stattfinden.

5.1 BERICHTSPFLICHT

5.1.1 Risikoanalyse und Sorgfallspläne

Eine wichtige Grundlage für die Ausgestaltung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfalt ist die Ermittlung von Risiken in der Lieferkette. So können Unternehmen die tatsächlichen und potenziellen Auswirkungen ihrer Geschäfte auf die international anerkannten Menschenrechte, Arbeitnehmerbelange und die Umwelt ermitteln, bewerten und priorisieren. Liegen dem Unternehmen Anhaltspunkte für Menschenrechtsverletzungen, Verletzungen von Arbeitnehmerbelangen oder Umweltschäden vor, so muss es diese anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls vor Ort überprüfen und dabei die Betroffenen und relevante Stakeholder wie Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen aktiv einbeziehen.

Eine Regelung unternehmerischer Sorgfaltspflichten muss Unternehmen verpflichten, Risiken regelmäßig zu analysieren, die Ergebnisse in geeigneter Form transparent zu machen und angemessene Maßnahmen zur Risikominimierung und Beendigung von Rechtsverletzungen zu ergreifen. Damit Unternehmen diesen Pflichten nachkommen können, muss eine entsprechende Regelung eine Auskunftspflicht sowie eine Kontrollzulassungspflicht gegenüber den nachgeordneten Gliedern einer Lieferkette verankern, auf die sich die nachgeordneten Unternehmen entlang der Lieferkette gegenüber ihren Zulieferern berufen können.

Darüber hinaus müssen Unternehmen verpflichtet werden, einen Sorgfallsplan zu veröffentlichen, in dem sie berichten, wie sie ihrer menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflicht konkret nachkommen. Einen solchen Sorgfallsplan sieht auch das französische Sorgfaltspflichten-Gesetz („Loi de vigilance“) aus dem Jahr 2017 vor. Die unternehmensinterne Dokumentation kann den Unternehmen dazu dienen, sich im Klagefall zu entlasten und darzulegen, dass sie angemessene Maßnahmen ergriffen haben. Sie sollte zudem öffentlich zugänglich sein, um auch für Verbraucher größtmögliche Transparenz über das Unternehmenshandeln zu schaffen.

5.1.2 Prüf- und Auditanbieter

Die Überprüfung von Sorgfaltspflichten darf nicht vollständig auf Prüf- oder Auditanbieter ausgelagert werden, sondern muss im Verantwortungsbereich der Unternehmen liegen. Um eine wirkungsvolle Zertifizierung durch externe Anbieter zu ermöglichen, ohne dass diese eine Verwässerung der Pflicht zur effektiven Risikoanalyse bewirkt, muss ein Haftungsmechanismus neben Produzenten auch Auditoren und Prüforganisationen umfassen.

5.2 SANKTIONEN

Um Unternehmen dazu anzuhalten, die Sorgfaltsmaßnahmen einzuhalten, muss die Missachtung der Sorgfaltspflichten ebenso wie die Nicht- bzw. unvollständige Vorlage eines Sorgfaltsplans an klare Konsequenzen geknüpft sein.

Ein Sanktionsmechanismus muss sich dabei an die Prinzipien „Ursache, Beitrag, direkter Zusammenhang“ („cause, contribution, directly linked action“¹⁵) des Unternehmerhandelns orientieren.

Zu den möglichen Sanktionen bei Verstößen gegen die aufgezählten Sorgfaltspflichten zählen neben Bußgeldern (in Höhe von bis zu 10 Prozent des weltweiten Jahresumsatzes¹⁶) auch andere Sanktionen wie der Ausschluss von öffentlichen Aufträgen und von der Außenwirtschaftsförderung.

5.3 HAFTUNG

5.3.1 Effektive Haftung

Aus Sicht des vzbv entfaltet ein Gesetz ohne einen entsprechenden Haftungsmechanismus keine Wirkung. Kernstück eines möglichen Lieferkettengesetzes oder einer europäischen Regelung muss daher eine zivilrechtliche Haftung sein, die nachhaltig wirtschaftenden Unternehmen Rechtssicherheit gibt und für einen fairen Wettbewerb sorgt. Eine solche Haftungsregelung kann sich beispielsweise am an den Maßstäben des Rechtsgutachtens der Initiative Lieferkettengesetz orientieren.¹⁷

Unternehmen müssen dann haften, wenn Menschen einen Schaden an Leib, Leben oder Eigentum erlitten haben, der durch angemessene Sorgfaltsmaßnahmen voraussehbar und vermeidbar gewesen wäre. Dabei müssen auch kollektive Schäden wie die Verschmutzung von Land und Gewässern eingeschlossen sein, durch die Landwirtschaft und Fischerei nicht mehr möglich sind. In diesen Fällen besteht der Schaden der Betroffenen darin, ihren Lebensunterhalt nicht mehr bestreiten zu können.¹⁸

Eine Klagewelle gegenüber deutschen oder europäischen Unternehmen ist mit einem zivilrechtlichen Haftungsmechanismus nicht zu befürchten, da die Hürden für erfolgreiche Klagen immer noch relativ hoch sind. Nur wer schuldhaft die erforderliche Sorgfalt außer Acht lässt, muss haften. Das heißt, kein Unternehmen muss für etwas haften, was es nicht hätte voraussehen oder vermeiden können. In Bezug auf die Lieferkette heißt das, dass eine gesetzliche Sorgfaltspflicht immer auch angemessen sein muss. Unternehmen müssen nicht für jegliche Rechtsverletzung Verantwortung übernehmen, sondern nur solche, die sie mit zumutbaren Mitteln hätten vermeiden können.

¹⁵ United Nations: Guiding principles on business and human rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" framework, 17, 2011, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf, 14.10.2020

¹⁶ In Anlehnung an die Neuregelung des Unternehmensstrafrechts durch das „Gesetz zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft“ in Deutschland.

¹⁷ Initiative Lieferkettengesetz: Rechtsgutachten zu Ausgestaltung eines Lieferkettengesetzes, 2020, https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/02/200527_lk_rechtsgutachten_webversion_ds.pdf, 07.10.2020

¹⁸ Weitere Ausführungen zur rechtlichen Ausgestaltung eines solchen Haftungsmechanismus finden sich im Rechtsgutachten der Initiative Lieferkettengesetz: https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/02/200527_lk_rechtsgutachten_webversion_ds.pdf

5.3.2 Haftungserleichterungen

Eine „Positivliste unproblematischer Beschaffungsmärkte“ ist aus Sicht des vzbv nicht zielführend. Geschäftsbeziehungen mit Zulieferern aus Deutschland, einem Mitgliedstaat der EU oder der Europäischen Freihandelsassoziation sind kein Indiz für die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltschutzvorschriften. Unternehmen, die keinen ausreichenden Arbeits- und Gesundheitsschutz für ihre Mitarbeiter sicherstellen, gibt es auch in Europa. Um die Einhaltung von Sorgfaltspflichten sicherzustellen, bedarf es deshalb auch in europäischen Staaten der effektiven Durchsetzung von Arbeits- und Gesundheitsschutzvorschriften.

Auch die Teilnahme von Unternehmen an einem Konformitätsbewertungssystem oder einem Branchendialog, beispielsweise im Rahmen einer Multi-Stakeholder-Initiative (MSI), darf bei der Verpflichtung zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht keinen Unterschied machen und nicht zu einem sogenannten „Safe Harbour“ führen. Derartige Initiativen sind häufig wenig ambitioniert, haben eine eingeschränkte Reichweite und ihre Governance-Struktur lässt sich oft nur schwer an veränderte Ausgangslagen anpassen. Daher sind sie als Mechanismus zur Haftungserleichterung ungeeignet. Sie sollten vielmehr darauf abzielen, einen Mehrwert gegenüber den im Lieferkettengesetz beziehungsweise in der europäischen Vorschrift formulierten Mindestkriterien für menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfalt zu entfalten.

5.4 KONTROLLE

Eine Bundesbehörde sollte die Einhaltung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten kontrollieren. Dafür kämen das Zollamt, das Umweltbundesamt, das Bundesamt für Justiz oder eine neu zu schaffende Behörde infrage. Zu ihren Aufgaben sollte vor allem die Kontrolle der regelmäßigen Erstellung von Risikoberichten und Sorgfallsplänen sowie deren Veröffentlichung zählen. Das Gesetz muss eine zuständige Behörde benennen, der die Unternehmen die Sorgfallspläne zuleiten müssen. Anhand dieser Pläne muss die Behörde risikobasierte Prüfungen der Sorgfallsmaßnahmen vornehmen sowie bei Anhaltspunkten für Verstöße weitere Untersuchungen einleiten. Um Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und weiteren relevanten Akteuren die Möglichkeit zu geben, Missstände aufzudecken, sollte im Gesetz vorgesehen sein, dass die Behörde auch Hinweisen von Dritten auf Missachtung der Sorgfaltspflichten sowie fehlerhaften oder unvollständigen Informationen im Sorgfallsplan nachgehen muss.

6 POLITISCHER PROZESS

6.1 NATIONALES GESETZ IN DEUTSCHLAND

In ihrem Koalitionsvertrag hat sich die Bundesregierung im Jahr 2018 darauf geeinigt, noch in dieser Legislaturperiode ein Lieferkettengesetz zu verabschieden, falls das Monitoring im Rahmen des NAP zu dem Ergebnis kommen sollte, dass weniger als 50 Prozent der Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern freiwillig die Vorgaben der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte beachten. Schon Ende 2019 hat sich abgezeichnet, dass die Schwelle von 50 Prozent sehr deutlich verfehlt wird. Der seit September 2020 vorliegende dritte und letzte Zwischenbericht zum NAP-Monitoring macht sehr deutlich, dass weniger als 20 Prozent der Konzerne die Vorgaben freiwillig umsetzen.

Der Weg für ein Gesetz auf nationaler Ebene in Deutschland ist damit nicht nur frei, sondern muss zur Erfüllung des Koalitionsvertrags zwingend weitergegangen werden.

Damit ein Gesetz noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden kann, sollte der Gesetzgebungsprozess spätestens im Frühjahr des Jahres 2021 beginnen.

Die Übergangsfrist bis zum Inkrafttreten des Gesetzes sollte nicht mehr als 18 Monate betragen. Dies ist gerechtfertigt, weil menschenrechtliche Sorgfaltspflichten schon seit dem Jahr 2011 in den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen vorgesehen sind. Seit dem Jahr 2016 wird die Einhaltung auch von deutschen Unternehmen im Rahmen des NAP-Prozesses erwartet.

6.2 EUROPÄISCHE REGELUNG

In verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten gelten bereits eigene Gesetze für unternehmerische Sorgfaltspflichten. Die EU-Verordnungen zur Einschränkung des Handels mit Konfliktmineralien¹⁹ und zur Überwachung des Holzhandels²⁰ regeln diese zudem schon jetzt branchenspezifisch in ihren jeweiligen Sektoren.

Damit existieren bereits verschiedene Anknüpfungspunkte für eine europaweite, verbindliche und branchenübergreifende EU-Vorschrift. Diese verhindert, dass auf dem europäischen Binnenmarkt ein Wettbewerb um die niedrigsten Standortvorgaben entsteht.

Der Justiz- und Verbraucherschutzkommissar Didier Reynders hat bereits angekündigt, im Frühjahr 2021 einen europäischen Vorschlag vorlegen zu wollen. Im Europäischen Parlament debattieren die Abgeordneten zudem zwei Initiativberichte. Diesen wichtigen europapolitischen Initiativen können weitere nationale Regelungen den nötigen Rückenwind geben. Gesetze auf nationaler Ebene werden durch den Plan einer europäischen Regelung also keineswegs unnötig. Vielmehr sollte eine europäische Regelung die Möglichkeit bieten, nationale Standards zu setzen, die über die europäische Regelung hinausgehen.

¹⁹ Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R0821&qid=1602833820501&from=DE>, 07.10.2020

²⁰ Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32010R0995>. 07.10.2020