

Die Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V. (unternehmer nrw) ist der Zusammenschluss von 129 Verbänden mit 80.000 Betrieben und drei Millionen Beschäftigten. unternehmer nrw ist Mitglied der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und vertritt die Interessen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) als dessen Landesvertretung.

21.08.2020

STELLUNGNAHME

im Rahmen der schriftlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Europa und Internationales des Landtags Nordrhein-Westfalen – „NRWs Beitrag zu einem Lieferkettengesetz: Faire Produktionsbedingungen für die Vielen schaffen“, Drucksache 17/8102

Für deutsche Unternehmen ist die Achtung der Menschenrechte entlang ihrer Liefer- und Wertschöpfungsketten von großer Bedeutung. Schon seit Jahren beschäftigen sich die Unternehmen mit nachhaltigem Lieferketten-Management und versuchen die Einhaltung international anerkannter Sozialstandards nicht nur an jedem Standort weltweit, sondern auch so weit wie möglich in ihrer globalen Lieferkette durchzusetzen.

1. Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)

Am 21. Dezember 2016 hat die Bundesregierung den Nationalen Aktionsplan (NAP) Wirtschaft und Menschenrechte im Bundeskabinett verabschiedet. Mit dem NAP setzt die Bundesregierung die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen um, die im Jahr 2011 einstimmig im Menschenrechtsrat beschlossen wurden.

Der Aktionsplan beschreibt einen breiten Maßnahmenkatalog der Bundesregierung, um der Pflicht des Staates zum Schutz der Menschenrechte, gerade auch im wirtschaftlichen Kontext, noch besser gerecht zu werden. Zum anderen verankert die Bundesregierung im Aktionsplan erstmals die Verantwortung von deutschen Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte in einem festen Rahmen. In Kapitel III des NAP hat die Bundesregierung ihre

Erwartung an Unternehmen formuliert, den im NAP beschriebenen Prozess der unternehmerischen Sorgfaltspflicht für die Achtung der Menschenrechte in einer ihrer Größe, Branche und Position in der Liefer- und Wertschöpfungskette angemessenen Weise einzuführen. Dieser Prozess umfasst die folgenden fünf Kernelemente:

- eine Grundsatzerklärung zur Achtung der Menschenrechte
- ein Verfahren zur Ermittlung tatsächlicher und potenziell nachteiliger Auswirkungen auf die Menschenrechte
- Maßnahmen zur Abwendung negativer Auswirkungen und Überprüfung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen
- die Berichterstattung
- einen Beschwerdemechanismus

Diese Anforderungen gelten insbesondere dann, wenn Unternehmen in Ländern tätig sind, in denen rechtsstaatliche Grundsätze nicht oder nur unzureichend durchgesetzt werden. Unberührt davon bleibt die originäre Pflicht des Staates, in seinem Hoheitsgebiet den Schutz der Menschenrechte zu gewährleisten.

2. Monitoring des Umsetzungsstandes des NAP

Der Stand der Umsetzung der fünf Kernelemente in den Unternehmen wird seit Juni 2018 durch ein Monitoring überprüft. Das Monitoring wird im Auftrag der Bundesregierung durch ein Konsortium bestehend aus Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (EY), adelphi consult GmbH, Systain Consulting GmbH und focusright GmbH durchgeführt. Im Rahmen des Monitorings wurden Unternehmen, die mehr als 500 Beschäftigte haben und in Deutschland ansässig sind, dazu befragt, ob sie die im NAP definierten fünf sogenannten Kernelemente umsetzen.

Das Monitoring ist in drei Erhebungsphasen untergliedert. Das Ziel dieser Erhebungen ist zu ermitteln, ob im Jahr 2020 mindestens 50 Prozent der in Deutschland ansässigen Unternehmen mit über 500 Beschäftigten die im NAP beschriebenen Kernelemente in ihre Unternehmensprozesse integriert haben. Sofern keine ausreichende Umsetzung der Kernelemente erfolgt, ist gemäß NAP vorgesehen, dass die Bundesregierung weitergehende Schritte bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen prüft.

Die drei Erhebungsphasen sind nunmehr im August 2020 abgeschlossen worden. Am 11. August 2020 hat das eingesetzte Konsortium der Bundesregierung die Ergebnisse der Befragung 2020 im Einzelnen präsentiert. Das Ergebnis ist, dass die Wirtschaft das im NAP vorgesehene 50%-Ziel nicht erreicht hat. Demnach erfüllen 13 bis 17 Prozent der Unternehmen die Anforderungen des NAP vollständig. 83 bis 87 Prozent der Unternehmen erfüllen sie nicht. Innerhalb der letzten Gruppe befinden sich 10 bis 12 Prozent der Unternehmen auf einem guten Weg zur Erfüllung des NAP. Weitere rund 1 Prozent haben einen hinreichenden Umsetzungsplan bis spätestens Ende 2020.

Der Erhebungsbericht wurde inzwischen im zuständigen Interministeriellen Ausschuss Wirtschaft und Menschenrechte vorgestellt, der nun über den Entwurf berät. Dabei werden die Ergebnisse auch mit den Stakeholdern (Sozialpartner, Wirtschaftsverbände und NGOs) diskutiert. Der Bericht soll im Herbst 2020 veröffentlicht werden.

3. Bewertung des Monitoring-Prozesses

Die Wirtschaft bewertet die Kriterien, die als Grundlage für die Befragungsrunden des NAP-Monitorings dienten, insgesamt sehr kritisch. Das mit der Durchführung des Monitorings beauftragte Konsortium aus Beratungsunternehmen hat Messmethoden angewendet, die zu extrem verzerrenden Ergebnissen führen mussten.

a) Anforderungsrahmen 100%-Quorum

Das Konsortium wendete in der ersten und zweiten Befragungsrunde das 100%-Quorum an, wonach ein einziges nicht erfülltes oder im Rahmen des Comply-or-Explain-Mechanismus nicht ausreichend erläutertes Bewertungskriterium eines Kernelements zur Nichterfüllung in Bezug auf das ganze Kernelement und somit auch der gesamten Überprüfung führte. Die Unternehmen mussten alle Bewertungskriterien im Rahmen des vorgesehenen Umsetzungsniveaus erfüllen, damit das dahinterliegende Kernelement als umgesetzt angesehen wurde. Die Bewertungskategorien („Unternehmen mit Umsetzungsplan/Unternehmen auf einem guten Wege“) brachten keine Entlastung, da diese im Ergebnis vom Konsortium nicht als Erfüller gewertet wurden. Das erkennt jedoch den Prozesscharakter des NAP und der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Auch Unternehmen mit guten oder überdurchschnittlichen Umsetzungsniveaus sollten als Erfüller angesehen werden.

b) Comply-or-explain-Mechanismus

In beiden Befragungsrunden wurde der „Comply-or-explain“-Ansatz missachtet. Im NAP ist geregelt, dass „die Unternehmen, wenn sie bestimmte Verfahren und Maßnahmen nicht umsetzen, darlegen können, warum dies nicht geschehen ist.“ Das Konsortium hat statt der Abgabe einer einfachen Erklärung zur Erfüllung des „Explains“ geprüft, dass Unternehmen eine „äquivalente Maßnahme“ umsetzen müssen. Das war aber keine richtige Anwendung von comply-or-explain, wonach es möglich sein soll durch die Angabe von Gründen – und ohne weitere Prüfung – von materiellen Anforderungen abweichen zu können.

c) 1:1-Umsetzung des NAP

An vielen Stellen ging der NAP-Fragebogen über die Anforderungen des NAP hinaus. So wurde seitens des Konsortiums entschieden, Soll-Vorschriften des NAP als Pflichten zu interpretieren. Diese Interpretation ist sehr fraglich. „Sollte“-

Formulierungen können nicht automatisch in „Muss“-Formulierungen umgedeutet werden und Pflichten abgeleitet werden.

Nach dem NAP sollten Unternehmen „entweder selbst Beschwerdeverfahren einrichten oder sich aktiv an externen Verfahren beteiligen.“ Im Fragebogen wurde aber abgefragt und gefordert, dass Unternehmen einen eigenen Beschwerdemechanismus haben, obwohl die Teilnahme an externen Verfahren im Sinne von Compliance ausreichend ist. Auch fragte das Konsortium ab, ob und wie Unternehmen über Sorgfaltspflichten extern berichten, obwohl nach dem NAP Unternehmen nur dann berichten müssen, wenn die „Geschäftstätigkeit ein besonders hohes Risiko negativer Auswirkungen birgt“. Nach dem NAP (und UN-Leitprinzip Nr. 21) „sollten Unternehmen Informationen bereithalten“, nur gegebenenfalls sollten sie extern kommunizieren.

d) KMU-Klausel des NAP

Darüber hinaus wurde der KMU-Klausel im NAP und dadurch den Belangen von mittelständischen Unternehmen nicht angemessen Rechnung getragen. Der Fragebogen stellt grundsätzlich die genau gleichen Anforderungen an Großkonzerne wie an mittelständische Unternehmen. Im NAP heißt es jedoch „Je nach Größe des Unternehmens, [...] sollten die zu ergreifenden Maßnahmen von unterschiedlicher Tragweite sein“ und „Die Ausgestaltung der Umsetzung der jeweiligen Sorgfaltspflichten sollte [...] keine unverhältnismäßigen bürokratischen Belastungen verursachen.“. Zum Kernelement Berichterstattung heißt es auch im NAP „Dabei sollen Berichtspflichten nicht zu unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand für die KMU in Lieferketten oder berichtspflichtige Gesellschaften führen“. Erforderlich wäre eine materielle und nicht nur eine prozedurale Erleichterung für mittelständische Unternehmen. Darüber hinaus wird auch bei den Bewertungsclustern den KMU-Belangen nicht ausreichend Rechnung getragen.

e) Auswertung und aussagekräftige Konsultation der Stakeholder

Laut NAP begleitet die AG Wirtschaft und Menschenrechte alle Aktivitäten des Interministeriellen Ausschusses Wirtschaft und Menschenrechte zur Umsetzung des NAP. Problematisch ist, dass es vor der zweiten Befragungsrunde keine Auswertung der ersten Erhebungsrunde und keine angemessene Konsultation der Stakeholder gegeben hat. Der Prozess wurde zeitlich so verkürzt, damit die Bundesregierung im Juni 2020 mit dem Mandat ausgestattet werden kann, sich im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 für eine europäische Regelung einzusetzen.

4. Eckpunktepapier des BMAS und BMZ vom 10. März 2020

Im Sommer 2020 ist ein gemeinsames Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche

Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mit dem Titel „Entwurf für Eckpunkte eines Bundesgesetzes über die Stärkung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten zu Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in globalen Wertschöpfungsketten (Sorgfaltspflichtengesetz)“ vom 10. März 2020 an die Öffentlichkeit gelangt. Ursprünglich wollten BMAS/BMZ Mitte März 2020 Eckpunkte für ein Lieferkettengesetz der Öffentlichkeit vorstellen, was wegen der Corona-Krise abgesagt wurde.

a) Inhalte des Eckpunktepapiers

Inhaltlich knüpft das Eckpunktepapier an die BMZ-Überlegungen zu einem „Nachhaltigen Wertschöpfungskettengesetz“ aus Februar 2019 an. Dem Papier zufolge wären in Deutschland ansässige Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten verpflichtet, ihrer Verantwortung in der Wertschöpfungskette nachzukommen. Als relevante Risikofelder werden benannt:

- Zwangsarbeit
- Kinderarbeit
- Diskriminierung
- Verstoß gegen Vereinigungsfreiheit
- Verstoß gegen Arbeitsschutz
- problematische Anstellungs- und Arbeitsbedingungen
- Verstoß gegen Landrechte
- Schädigung der Gesundheit, des Obdachs oder der zur Subsistenz benötigten Wirtschaftsgüter etwa durch Gewässer-, Boden- oder Luftverunreinigungen

Folgende Prozessschritte menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht müssten laut der Eckpunkte implementiert werden:

- Risiken ermitteln
- Risiken analysieren
- Maßnahmen ergreifen
- Wirksamkeit überprüfen
- Beschwerdemechanismus einrichten
- Transparent und öffentlich berichten

Der Prozess soll dem Prinzip der Angemessenheit entsprechen. Dafür werden folgende (sehr vage) Parameter genannt:

- Art der Geschäftstätigkeit und individuellen Kontext
- Wahrscheinlichkeit, mit der sich Risiken verwirklichen können
- Schwere des tatsächlichen oder möglichen Schadens
- Einwirkungsmöglichkeit

Ein Verstoß gegen das Gesetz kann Grundlage für Schadensersatzklagen privat Betroffener vor deutschen Gerichten sein. Ein Unternehmen soll im Falle einer „Beeinträchtigung“ haften, die bei Erfüllung der Sorgfaltspflicht vorhersehbar und vermeidbar war. Es haftet nicht, wenn „das Angemessene im Rahmen der tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten“ getan wurde und es dennoch zu einer Schädigung gekommen ist.

b) Kurzbewertung des Eckpunktepapiers

Die wesentlichen Inhalte des Eckpunktepapiers sind sehr kritisch zu bewerten. Das Papier stellt eine klare Abkehr von den internationalen Standards, wie den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sowie den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen dar und konterkariert auch den NAP der Bundesregierung. Das Eckpunktepapier verfolgt einen grundlegenden Paradigmenwechsel vom Grundsatz der Freiwilligkeit hin zu einer rechtlichen Verantwortung und Haftung von Unternehmen für das Handeln von Dritten in globalen Wertschöpfungsketten.

Durch die Formulierung ist grundsätzlich die Haftungsreichweite auf alle Zulieferstufen eröffnet und durch die unbestimmten Rechtsbegriffe „Vorhersehbarkeit“, „Vermeidbarkeit“ und „Angemessenheit“, die erhebliche Rechtsunsicherheit schaffen, wird der Haftungsumfang nicht wirksam eingeschränkt.

Die wichtige Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte sollte die Praktikabilität für die Unternehmen sowie die Auswirkungen für die Partner vor Ort in den Mittelpunkt stellen. Für die Wahrnehmung gesellschaftlicher Verantwortung von Unternehmen sind daher vielmehr folgende Anforderungen an einen ausgewogenen und rechtssicheren Handlungsrahmen zu beachten:

5. Wahrung der Menschenrechte in der Lieferkette

Die Wahrung der Menschenrechte in der Lieferkette ist ein zentrales Thema für global tätige Unternehmen. Wirtschaftlich starke Unternehmen setzen sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten bereits heute positiv auf die Entwicklung der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Rahmenbedingungen der Menschen ein. Die Fokussierung der Bundesregierung auf die Umsetzung von menschenrechtlicher Sorgfaltsprüfungen und die Verknüpfung des Monitorings mit einer Regulierungsfolge verkennt, dass die deutsche Wirtschaft bereits seit Jahren aktiv bei der Wahrnehmung ihrer Corporate Social Responsibility und bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ist. Neben den vielen Sektorinitiativen (u. a. amfori, Textilbündnis, Together for Sustainability (TfS), Chemie³, Bettercoal, etc.) haben auch viele Unternehmen im Rahmen ihrer CSR-/ Nachhaltigkeitsstrategie Maßnahmen zur Umsetzung und Implementierung der UN-Leitprinzipien getroffen. Aus sozialer und ökologischer Verantwortung, aber auch zur Risikominimierung nutzen die Unternehmen eine Vielzahl von

Instrumenten wie etwa Zertifizierungen, Rückverfolgungssysteme, Branchen- und Unternehmensinitiativen und individuelle Maßnahmen.

Unternehmen tragen eine gesellschaftliche Verantwortung, um etwa mit ihren Produkten Arbeitsplätzen, Investitionen, aber auch der Etablierung von Prozessen und Standards dem Gemeinwohl zu dienen. Die Sensibilität für CSR- und Nachhaltigkeitsaspekten ist bereits heute sehr hoch. CSR-Engagement ist einerseits zum integralen Bestandteil einer Unternehmensphilosophie, andererseits zu einem wesentlichen Faktor neuer Marktchancen sowie bei der Gewinnung neuer Mitarbeiter, Kunden und Vertragspartner geworden. Die deutschen Unternehmen genießen deshalb im Zuge ihres außenwirtschaftlichen Engagements einen sehr guten Ruf. Deutsche Arbeitgeber sind weltweit bei Beschäftigten höchst gefragt und gelten als besonders attraktiv. Unternehmen aus Deutschland leisten durch ihre lokale Präsenz wesentliche Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung an Auslandsstandorten.

6. Berücksichtigung der Corona-Pandemie

Der internationale Handel und die Lieferkettenbeziehungen durch die Maßnahmen gegen das Coronavirus sind bereits größtenteils erschwert, wenn nicht sogar zum Erliegen gekommen. Die exportorientierte deutsche Wirtschaft befindet sich aufgrund neu hinzugekommener Handelsbeschränkungen sowie weiterhin bestehender Grenzschießungen und Reiseeinschränkungen in der größten Krise seit dem Zweiten Weltkrieg. Es müssen nationale Sonderwege mit nationalen Belastungen vermieden werden, um die ohnehin schwierige Wirtschafts-Erhholung nicht noch mehr zu verzögern. In einer Zeit, in der Belastungsmoratorien und andere Maßnahmen zur Krisenbewältigung und zum Neustart der Wirtschaft ergriffen werden, würden hier den betroffenen Unternehmen umfangreiche Verpflichtungen auferlegt sowie Kosten und Bürokratie entstehen. Unternehmen benötigen jetzt alle Ressourcen im Kampf gegen die Corona-Auswirkungen.

7. Entwicklungspolitische Auswirkungen

Die Überlegungen zur Einführung einer Regulierung zu menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen verkennen, dass verbindliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen, die auch Zulieferer erfassen, neue Klagemöglichkeiten und Lieferkettenhaftungen schaffen können. Dies kann kontraproduktive entwicklungspolitische Auswirkungen nach sich ziehen. Es besteht das Risiko, dass sich Unternehmen bei der Auferlegung von Rechtsrisiken für ihre Lieferketten aus vielen Regionen mit herausfordernder Menschenrechtslage zurückziehen oder diese verkürzen („cut and run“ statt des erforderlichen „stay and behave“). Der globale Handel würde dramatisch beschädigt und viele Beschäftigte in Entwicklungs- und Schwellenländern wohlmöglich ihre Arbeitsstelle verlieren, KMUs aus diesen Ländern würde der Zugang zu globalen Lieferketten versperrt. Eine rigide gesetzliche Regelung konterkariert auch die Bemühungen der Bundesregierung selbst, Unternehmen für mehr Präsenz, Engagement und

Investitionen insbesondere in Afrika zu gewinnen. Ein solches Engagement ist den Unternehmen nicht möglich, wenn sie dabei unkalkulierbare Rechtsrisiken auf sich nehmen müssen.

8. Rollenverteilung der Staaten und Unternehmen

In der Debatte um die Einhaltung der Menschenrechte muss die Rollenverteilung zwischen Staaten und Unternehmen entsprechend den UN-Leitprinzipien stets gewahrt werden. Gemäß den UN-Leitprinzipien, die auch dem NAP zugrunde liegen, tragen Staaten die primäre Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte. Die Daseinsvorsorge, Leistungsrechte (wie u. a. Recht auf Wohnraum, auf Bildung, auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit) sowie Fragen des Ordnungsrahmens menschlichen Miteinanders ist Aufgabe des jeweiligen Staates.

Bei der Umsetzung und Durchsetzung von Menschenrechten bedarf es stets der Unterstützung der Partnerländer. Die Wirtschaft kann nur eine unterstützende Funktion dabei einnehmen, die Einhaltung von Menschenrechten im Ausland durchzusetzen. Die Unternehmen haben die Verpflichtung, die international anerkannten Menschenrechte zu achten. Die Rolle politischer Funktionsträger kommt ihnen hingegen nicht zu. Die Erwartung an die Unternehmen sollte sich daher auf Prozesse zur Risikooptimierung im Kontext des staatlich festgelegten Rechtsrahmens richten. Die Verantwortung muss auf die unternehmerische Rolle als Arbeitgeber, Vertragspartner, Kunde, Auftraggeber, Anlagenbetreiber etc. begrenzt sein. Unternehmerisches Engagement darüber hinaus, ist zu fördern, muss aber als freiwilliger Beitrag verstanden werden. Deutsche Unternehmen müssen vielmehr die für Ihre Auslandsaktivitäten relevanten Informationen zur Menschenrechtssituation und zur Rechtssituation in den Zielländern erhalten. Hier könnten z. B. die deutschen Botschaften und andere regionale Netzwerke einen entscheidenden Beitrag leisten, um die Situation vor Ort tatsächlich zu verbessern.

9. Haftung für Verhalten Dritter

Eine gesetzliche Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten im deutschen oder europäischen Recht, die durch bußgeldrechtliche, strafrechtliche oder zivilrechtliche Haftungsnormen abgesichert werden soll, ist sehr kritisch zu bewerten. Aus Sicht der Unternehmen steht zu befürchten, dass durch eine weitere Verrechtlichung der Durchsetzung von Menschenrechten durch Unternehmen deren haftungsrechtlicher Verantwortungsradius ins Uferlose ausgeweitet wird und unkalkulierbare Haftungsrisiken entstehen.

Von Unternehmen kann stets nur das verlangt werden, was mit Blick auf ihren Unternehmenszuschnitt und ihren Einflussnahme-Möglichkeiten angemessen ist. Vor dem Hintergrund der Komplexität von globalen Lieferketten müssen gesetzliche Pflichten praxisnah auf die erste Zulieferstufe der Lieferketten

beschränkt werden. Einige große Unternehmen haben über 100.000 direkte Zulieferer (tier-1) und die weiteren Zulieferstufen können mehrere Millionen Unternehmen erfassen. Eine Prüfung der gesamten Kette ist deshalb in der Praxis oft unmöglich und ein Zugriff regelmäßig nur auf den direkten Vertragspartner möglich.

Weder aus den UN-Leitprinzipien noch aus anderen internationalen Standards ergibt sich die Pflicht der Staaten zur Einführung einer globalen Wertschöpfungsverantwortung und -haftung. Ganz im Gegenteil. Die internationalen Standards sehen eben keine Haftung aufgrund von Geschäftsbeziehungen mit eigenständigen Dritten im Ausland vor. UN/OECD-Standards sehen explizit keine Haftung auf Grund von Geschäftsbeziehungen vor. Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen bestimmen hingegen (Kap. II, A. 12, S. 2), dass die Verantwortung aber nicht von dem Verursacher eines negativen Effekts auf das Unternehmen verlagert werden soll, mit dem der Verursacher eine Geschäftsbeziehung unterhält. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sehen vor (UN-Leitprinzip 22, Kommentar, Absatz 3): „Sind nachteilige Auswirkungen eingetreten, die das Wirtschaftsunternehmen nicht verursacht oder zu denen es nicht beigetragen hat, die aber wegen einer Geschäftsbeziehung unmittelbar mit seiner Geschäftstätigkeit, seinen Produkten oder seinen Dienstleistungen verbunden sind, verlangt die Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte nicht, selbst für Wiedergutmachung zu sorgen [...]“.

10. Reichweite gesellschaftlicher Verantwortung

Auch unabhängig von Haftungstatbeständen ist die Reichweite der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen zur Achtung der „Menschenrechte“ in mehrfacher Hinsicht unklar. So ist zunächst unklar, was exakt der Anwendungsbereich der „Menschenrechte“ bei einem globalen Sachverhalt sein soll und welche konkreten Inhalte diesen zukommt. Die Internationale Menschenrechtscharta beinhaltet in erster Linie klassische Schutz- und Leistungsrechte gegenüber Staaten. Darüber hinaus werden die definierten Rechte in unterschiedlichen Ländern unterschiedlich ausgelegt und angewandt. Unternehmen können nicht vor die unlösbare Aufgabe gestellt werden, jeden Sachverhalt einzeln abzuwägen und darüber zu entscheiden, welchem Rechtsverständnis (dem deutschen, dem europäischen, dem nationalen) im Einzelfall Vorrang einzuräumen ist.

Von zentraler Bedeutung ist auch, dass es in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und dem NAP um Menschenrechte geht, nicht um Standards im Arbeits- und Umweltrecht, welche ausgenommen werden müssen. Der Prüfungsumfang sollte daher immer nur die in den UN-Leitprinzipien anerkannten Menschenrechtsstandards erfassen. Darüber hinaus zeigt sich die Situation bei umweltbezogenen Sorgfaltserwartungen ähnlich unklar wie zuvor. Angesichts verschiedener Grenz- und Schwellenwerte sowie technischer Vorgaben stellt sich

stets die Frage, welches Rechtsniveau die gesellschaftliche Verantwortung definiert.

Ebenso unklar ist, welche Maßnahmen zur Sicherstellung von Menschenrechten in der Lieferkette konkret zu ergreifen sind. Die Bandbreite denkbarer Maßnahmen reicht von Gesprächen, Ermahnungen über Schulungen, Betreuung bis hin zur Beendigung der Geschäftsbeziehungen. Sicherlich wird es Fälle geben, in denen die zu ergreifende Maßnahme auf der Hand liegt. Die weit größere Zahl der Praxisfälle wird sich jedoch auf weniger eindeutige, komplexere Fallgestaltungen beziehen.

Sobald unternehmerische Sorgfaltspflichten und zivilrechtliche Haftung gekoppelt werden, muss Unternehmen sowohl der Umfang der Pflichten als auch der zu ergreifenden Maßnahmen, von Beginn an klar sein, wobei den Gegebenheiten des Einzelfalls Rechnung zu tragen ist. Die Spannweite denkbarer Handlungsalternativen erfordert auf Seiten der Unternehmen einen angemessenen Beurteilungs- und Ermessensspielraum. Keinesfalls hinnehmbar ist, Unternehmen zwar die Verantwortung für die Sorgfaltspflichten zuzuweisen, die Bestimmung des Inhalts und der Reichweite ihrer Handlungspflichten in der Rückschau jedoch den Behörden und Gerichten zu überlassen (Ex-Post-Kontrolle).

Die tatsächliche Möglichkeit der Unternehmen, auf die eigene Zulieferkette Einfluss auszuüben, ist zudem sehr unterschiedlich ausgeprägt. Sie hängt ganz wesentlich von der Anzahl der Zulieferer, der Branche, der Struktur und Komplexität der Zulieferkette sowie der Größe und Marktposition des Unternehmens ab. Eine Lieferkette ist kein statisches Gebilde, sondern verändert sich fortlaufend. Eine „Standard-Lieferkette“ gibt es dabei nicht und die Glieder der Lieferkette sind ständigen Veränderungen unterworfen.

11. Internationaler oder europäischer Ordnungsrahmen statt nationaler Alleingänge

Die Wahrung der Menschenrechte in der Lieferkette ist eine globale Herausforderung, die internationale Lösungen erfordert. Da Lieferketten global vernetzt sind, wird eine rein nationale Perspektive zu Intransparenz und unterschiedlichen Bewertungsmaßstäben führen und somit ein Level Playing Field verhindern. Im Fall einer gesetzlichen Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen sollten deshalb deren Inhalt und Anforderungen durch eine anerkannte internationale Organisation bestimmt werden. Die Europäische Union könnte als Vorreiter einen starken Impuls für eine solche global Initiative setzen, um so möglichst viele weitere Staaten einzubeziehen.

Auch auf europäischer Ebene hat bereits Justizkommissar Reynders angekündigt, dass die Generaldirektion Justiz (DG Justiz) der Kommission eine öffentliche Konsultation zu nachhaltiger Corporate Governance und Due Diligence vorbereitet

und voraussichtlich nächstes Jahr einen Gesetzesvorschlag präsentieren wird. Im Konkreten kündigte Herr Reynders an, dass die Kommission einen europäischen Gesetzesvorschlag zu verbindlichen Sorgfaltspflichten in der Lieferkette vorlegen werde. Die Kommission kann sich sektorübergreifende Regeln für die gesamte Lieferkette inklusive Klage- und Sanktionsmöglichkeiten vorstellen. Unternehmen wollen über ihre unternommenen menschenrechtlichen Sorgfaltsmaßnahmen unterrichten und in Zusammenarbeit mit den staatlichen Stellen ihren Beitrag zur Verbesserung der menschenrechtlichen Situation leisten. In diesem Sinne könnte eine Ergänzung bestehender Berichterstattungspflichten für europäische Unternehmen um den Aspekt der menschenrechtlichen Sorgfaltsprozesse sinnvoll sein. Eine europaweite Regelung würde auch ein europäisches Level-Playing-Field schaffen. Dies ist eine Aufgabe für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft.