

Markus Löning

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zum Thema „Menschenrechte und Wirtschaft“

Da die Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet,

da die Nichtanerkennung und Verachtung der Menschenrechte zu Akten der Barbarei geführt haben, die das Gewissen der Menschheit mit Empörung erfüllen, und da verkündet worden ist, daß einer Welt, in der die Menschen Rede- und Glaubensfreiheit und Freiheit von Furcht und Not genießen, das höchste Streben des Menschen gilt,

da es notwendig ist, die Menschenrechte durch die Herrschaft des Rechtes zu schützen, damit der Mensch nicht gezwungen wird, als letztes Mittel zum Aufstand gegen Tyrannei und Unterdrückung zu greifen, da es notwendig ist, die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen zu fördern,

da die Völker der Vereinten Nationen in der Charta ihren Glauben an die grundlegenden Menschenrechte, an die Würde und den Wert der menschlichen Person und an die Gleichberechtigung von Mann und Frau erneut bekräftigt und beschlossen haben, den sozialen Fortschritt und bessere Lebensbedingungen in größerer Freiheit zu fördern,

da die Mitgliedstaaten sich verpflichtet haben, in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen auf die allgemeine Achtung und Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten hinzuwirken,

da ein gemeinsames Verständnis dieser Rechte und Freiheiten von größter Wichtigkeit für die volle Erfüllung dieser Verpflichtung ist

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – Präambel

Vorbemerkung

2014 habe ich eine Managementberatung gegründet, um Unternehmen bei der Umsetzung der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zu unterstützen. Neben der Beratung von Kunden führen wir auch Studien durch und veröffentlichen Papiere zu Fragen menschenrechtlicher Unternehmensverantwortung.

Seit sieben Jahren begleiten mein Team und ich jetzt Unternehmen und Non-Profit-Organisationen beim Aufbau von Prozessen der menschenrechtlichen Sorgfalt (Human Rights Due Diligence). Unsere Kunden kommen aus verschiedenen Branchen und haben zwischen 500 und 350.000 Mitarbeiter:innen. Sie bilden einen guten Querschnitt der deutschen Wirtschaft. Meine Stellungnahme beruht auf dieser Arbeit und einem regelmäßigen Austausch mit anderen Firmen, NGOs, Handelskammern und Verbänden.

Davor habe ich mich als Sprecher für wirtschaftliche Zusammenarbeit (2002 – 2005), europapolitischer Sprecher (2005 – 2009) der FDP-Fraktion im Bundestag und Menschenrechtsbeauftragter der Bundesregierung (2010 – 2013) mit internationalen Fragen und Menschenrechtspolitik beschäftigt.

Die Globalisierung von Wertschöpfungsketten hat viele Facetten. In den letzten 30 Jahren hat die Ausweitung des Welthandels zu einem deutlichen Wachstum an Einkommen, Lebenserwartung und Bildung beigetragen. Deutschland hat aufgrund seiner starken Exportorientierung sowohl zu diesem Wachstum beigetragen als auch davon profitiert. Etwa 11 Millionen Arbeitsplätze in Deutschland hängen laut Institut der deutschen Wirtschaft am Export.

Gleichzeitig müssen weltweit derzeit etwa 104 Millionen Kinder zwischen 5 und 14 Jahren arbeiten und ca. 25 Millionen Menschen befinden sich in Zwangsarbeit. Teilweise erbärmlich niedrige Einkommen, exzessive Überstunden, unsichere Arbeitsbedingungen, Gesundheitsschäden oder Tod durch Fabrikeinstürze und -brände sind auch Realität in der globalen Wirtschaft.

Während in Deutschland Verbraucher, Arbeitnehmer, Unternehmen und das Gemeinwesen durch höhere Steuereinnahmen vom weltweiten Handel profitieren, finden in den Wertschöpfungsketten gleichzeitig immer noch Verletzungen von Menschenrechten statt. Das ist nicht akzeptabel.

Es ist in unserem Interesse als Deutsche und Europäer uns für einen regelbasierten Welthandel einzusetzen, der Gesetze, Vereinbarungen und internationale Standards achtet. Dazu gehören die Einhaltung der Menschenrechte und eine faire Beteiligung an der Wertschöpfung.

Die Rolle von Staat und Unternehmen

Mit der Verabschiedung der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ist 2011 die Frage abgegrenzt worden, welche Verantwortung Staaten und Unternehmen für Menschenrechte haben.

Die staatliche Aufgabe die Menschenrechte durchzusetzen, entlässt Unternehmen nicht aus ihrer Pflicht diese zu achten. Umgekehrt entlastet die unternehmerische Sorgfaltspflicht die Staaten nicht aus ihrer primären Verantwortung die Menschenrechte zu schützen und durchzusetzen. Auch wenn Staaten die Menschenrechte nicht oder nicht ausreichend schützen, müssen Unternehmen ihrer Verantwortung gerecht werden.

Auch die Sustainable Development Goals der UN nehmen Unternehmen – anders als die Millenium Development Goals – in die Pflicht. Die Erreichung dieser Nachhaltigkeitsziele ist nur in einer gemeinsamen Anstrengung von Politik, Gesellschaft und Unternehmen zu erreichen.

Viele Unternehmen akzeptieren dies inzwischen und beschäftigen sich damit, wie sie dieser Verantwortung gerecht werden können.

Die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltsprozesse ist eine organisatorische, technische und wirtschaftliche Herausforderung. Sie erfordert bei größeren Unternehmen den Aufbau von Teams mit spezialisiertem Knowhow, die Neuorganisation von Risikobewertungs- und Einkaufsprozessen, veränderte Zusammenarbeit und Verträge mit Lieferanten, besondere Audits und Datenerhebungen und teilweise eine Neuorganisation von Wertschöpfungsketten.

Welche Faktoren setzen schon jetzt Unternehmen unter Druck die Menschenrechte zu achten?

Es ist eine Fehlannahme, dass erst ein deutsches Lieferkettengesetz Unternehmen unter Druck setzen würde die Menschenrechte zu achten. Im Gegenteil: Unternehmen sehen sich schon jetzt einem hohen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und regulatorischem Druck ausgesetzt.

Die gesellschaftlichen Erwartungen an und das Verständnis von Nachhaltigkeit innerhalb von Unternehmen haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Die Forderungen verschiedenster Stakeholder an Unternehmen machen die Achtung der Menschenrechte zunehmend auch zu einer Frage von Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit. In den folgenden Absätzen finden Sie einen skizzenhaften Überblick dazu. Vertiefende Informationen finden Sie jeweils in den angegebenen Quellen.

Verbraucher:innen

Spätestens seit April 2013, als mehr als 1.100 Menschen in Bangladesch beim Einsturz des achtstöckigen Fabrikkomplexes „Rana Plaza“ ums Leben gekommen sind, ist auch in der breiten Öffentlichkeit das Bewusstsein für Menschenrechte in Wertschöpfungsketten angekommen. Verbraucher:innen achten, mit stark steigendem Trend, auf Nachhaltigkeit beim Kauf von Produkten und Dienstleistungen.

Eine im Juli 2020 von Caggemini veröffentlichten Studie¹ an der mehr als 7.500 Verbraucher und 750 Unternehmen aus neun Ländern teilnahmen, zeigt etwa, dass 79% der Verbraucher:innen ihr Konsumverhalten aufgrund der sozialen und ökologischen Auswirkungen ihrer Einkäufe ändern und dass 53% der Konsument:innen zu weniger bekannten Marken wechseln würden, wenn sie deren Produkt als nachhaltiger empfinden. Der deutliche Ausbau nachhaltiger Sortimente bei den großen Supermarktketten und die Expansion von Bio-Supermärkten ist ein weiterer, sichtbarer Hinweis auf diesen Trend.

Medien und Öffentlichkeit

Medien und Öffentlichkeit reagieren stark auf Menschenrechtsverletzungen, die mit Unternehmens-tätigkeiten verbunden sind. Achtet ein Unternehmen nicht die Menschenrechte in der eigenen Lieferkette, kann dies signifikante Folgen für die Reputation und damit auch für Umsatz, Markenwert und Börsenkurs haben. Die Menschenrechte nicht zu achten wird damit auch zu einem wirtschaftlichen Risikofaktor.

Benetton sah sich nach dem Rana Plaza Unglück anfangs nicht in der Pflicht, in den von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) eingerichteten „Rana Plaza Trust Fund“ einzuzahlen. Der Fonds sollte medizinische Versorgung und entgangene Löhne decken. Nach großem Druck durch eine online Petition mit einer Million (!) Unterstützern zahlte Benetton 1,1 Millionen Dollar in den Fund ein. Seither arbeitet Benetton an der Verbesserung der Lieferkette und achtet auf die Zustände in den Produktionsfabriken. Dies ist Beispiel von vielen, das zeigt, wie empfindlich öffentlicher Druck gerade Markenunternehmen trifft.

¹ Caggemini Research Institut, 2020: Studie „Konsumgüter und Einzelhandel: Wie Nachhaltigkeit die Verbraucherpräferenzen grundlegend verändert“

Nachwuchsgewinnung und Mitarbeiteridentifikation

Deloitte belegt in seinen globalen Millennialstudien² in den letzten Jahren immer wieder, dass der Umgang eines Unternehmens mit Nachhaltigkeit und Menschenrechten auch eine große Wirkung auf die Attraktivität für Nachwuchs und die Identifikation von Mitarbeitenden mit dem eigenen Unternehmen hat.

Millenials und auch die Generation Z erwarten von Unternehmen einen positiven Beitrag zur Lösung globaler Probleme, wie dem Klimawandel und der Achtung von Menschenrechten in Lieferketten. Bei Gesprächen mit Human Resources Verantwortlichen wird das immer wieder deutlich.

Investoren und Finanzinstitutionen

Larry Fink, Vorstandsvorsitzender des weltgrößten Vermögensverwalters BlackRock, betont in seinen drei letzten jährlichen Briefen an die Geschäftsführer der Unternehmen, in die BlackRock investiert, dass Profit und der soziale Beitrag zur Gesellschaft durch die neue Erwartungshaltung der Gesellschaft und Stakeholder eng miteinander verbunden sind. Er ruft die Geschäftsführer dazu auf ethisch, sozial und verantwortungsvoll zu wirtschaften.³ Das ist ein erstaunlicher Paradigmenwechsel, der in den nächsten Jahren zu verändertem Anlageverhalten führen und sich auch im Abstimmungsverhalten auf Hauptversammlungen niederschlagen sollte.

Auch andere Investoren verlangen von Unternehmen, in die sie investieren zunehmend, dass diese Menschen- und Arbeitsrechte in ihren Geschäftstätigkeiten respektieren. Sie erwarten verlässliche Informationen zu menschenrechtlichen Risiken und Sorgfaltsprozessen von den Unternehmen. Der Marktbericht des Forums Nachhaltige Geldanlagen zeigt auch dieses Jahr wieder, dass Arbeitsrechts- und Menschenrechtsverletzungen zwei der vier wichtigsten Ausschlusskriterien für Investitionen sind.

Die Bewertung, wie gut Unternehmen ESG-Kriterien („Environmental, Social, Governance“, d.h. Umwelt, Soziales, Unternehmensführung) in ihre Geschäftstätigkeiten integrieren, ist für viele institutionelle Anleger und Fonds inzwischen ein wesentliches Kriterium bei Anlageentscheidungen. Die ESG-Kriterien schließen selbstverständlich auch Menschenrechtsaspekte ein.⁴

ESG Ratingagenturen integrieren öffentliche oder eigens erhobene Informationen zur Menschenrechtsperformance von Unternehmen in ihre Nachhaltigkeitsratings. Je besser die Menschenrechtsperformance eines Unternehmens, desto besser wird dessen ESG-Rating und desto attraktiver wird das Unternehmen für Investoren.

Mit dem EU Aktionsplan für ein nachhaltiges Finanzwesen und der EU Verordnung 2019/2088 über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten, die ab März 2021 in Kraft tritt, kommt zusätzlicher regulatorischer Druck auf Banken, Versicherungen und Anleger zu. Für Unternehmen wird sich dieser

² <https://www2.deloitte.com/de/de/pages/innovation/contents/millennial-survey-2019.html>

³ Larry Fink's Letter to CEOs: Profit and Purpose. Auszug: "Unnerved by fundamental economic changes and the failure of government to provide lasting solutions, society is increasingly looking to companies, both public and private, to address pressing social and economic issues. These issues range from protecting the environment to retirement to gender and racial inequality, among others. Fueled in part by social media, public pressures on corporations build faster and reach further than ever before. In addition to these pressures, companies must navigate the complexities of a late-cycle financial environment – including increased volatility – which can create incentives to maximize short-term returns at the expense of long-term growth."

⁴ Forum Nachhaltige Geldanlagen: Marktstudie 2020

Druck in den Bedingungen für Projektfinanzierungen, Anleihen und Aktien niederschlagen und damit unmittelbaren wirtschaftlichen Druck entfalten.

Nichtregierungsorganisationen

Nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit erfordert ein Bekenntnis und erhebliche Anstrengungen von Unternehmen zur Achtung von Menschenrechten in Wertschöpfungsketten und in der eigenen Organisation. Nichtregierungsorganisationen bewerten regelmäßig Unternehmen, Finanzdienstleister und Organisationen nach ihren Bemühungen, Menschenrechte zu achten. Oxfam⁵ erstellt Supermarkt ratings, BankTrack⁶ untersucht die Menschenrechtsperformance von Banken und das Corporate Human Rights Benchmark⁷ macht ein Ranking von Unternehmen im Agrar-, Textil-, Rohstoff- und ICT-Sektor. Dies sind nur drei Beispiele. Zahl und Qualität von öffentlichen Rankings haben in den letzten Jahren zugenommen.

In Oxfams Supermarktcheck 2020 werden Lidl, Aldi Süd, Rewe und Aldi Nord Fortschritte bei der Achtung der Menschenrechte attestiert. Das sind immerhin vier der fünf großen Supermarktketten auf dem deutschen Markt. Oxfam bewertet das als Erfolg der eigenen Kampagnen. Aufgrund von zahlreichen Gesprächen mit Vertretern der Branche teile ich diese Einschätzung.

Die Unterstützung der Klage von Angehörigen einiger Opfer des Brandes bei Ali Enterprises gegen Kik durch das ECCHR⁸ ist ein weiteres Beispiel für zivilgesellschaftliches Engagement mit hoher Wirkung⁹. Zum ersten Mal ist deutlich geworden, dass Schadensersatzklagen auch vor deutschen Gerichten möglich sind. Das Verfahren wurde in vielen Unternehmen aufmerksam verfolgt und hat erstmals in der deutschen Jurisdiktion die Frage zivilrechtlicher Haftung aufgeworfen.

Professionelle Öffentlichkeits-Kampagnen von Nichtregierungsorganisationen, die auf solider Recherche beruhen, entfalten eine hohe Sichtbarkeit. Meldungen über die fehlende Achtung von Menschenrechten schaffen es immer wieder in Hauptnachrichtensendungen. Markenunternehmen mit einer hohen Bekanntheit fühlen sich durch diese Art von öffentlicher Exposition stark unter Druck gesetzt.

Nichtregierungsorganisationen üben mit ihrer Arbeit erheblichen Druck auf Unternehmen aus, die Menschenrechte zu achten.

Regulatorischer Druck auf Unternehmen

Deutsche Unternehmen sind international tätig und unterliegen damit nicht nur der deutschen Gesetzgebung. Seit der Verabschiedung der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte im Juni 2011 haben verschiedene Länder und auch die EU Regulierungen zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht

⁵ [Supermarkt-Check 2020: Ein internationaler Vergleich](#)

⁶ [The BankTrack Human Rights Benchmark 2019](#)

⁷ [Corporate Human Rights Benchmark: 2019 Findings. Across Sectors: Agricultural Products, Apparel, Extractives & ICT Manufacturing](#)

⁸ <https://www.ecchr.eu/fall/kik-der-preis-der-arbeitsbedingungen-in-der-textilindustrie-suedasiens/>

⁹ <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/prozess-um-kik-fabrikbrand-textilkonzerne-sollen-verantwortung-fuer-ihre-lieferketten-uebernehmen/23691272.html?ticket=ST-3294533-x4uwKmJbSinCkZDYPj4f-ap1>

eingeführt. Einen Überblick und kurze Erläuterungen bietet das Papier „Regulatory Overview“¹⁰ von Finance & Human Rights.

Die bisherigen Regulierungen schreiben öffentliche Berichterstattung und/oder menschenrechtliche Sorgfaltspflichtenprozesse vor (z.B. *EU CSR-Richtlinie und die nationalen Umsetzungen, EU Konfliktmineralienverordnung, UK Modern Slavery Act, Dutch Child Labour Act, Loi relative au devoir de vigilance in Frankreich, Dodd-Frank-Act, US Trade Facilitation and Trade Enforcement Act*). Hier bestehen für Unternehmen schon jetzt gesetzliche Pflichten.

Beim Import von Waren in die USA muss etwa nachgewiesen werden, dass bei der Herstellung keine Zwangs- oder Kinderarbeit oder nichtzertifizierten Mineralien aus der DR Kongo eingesetzt wurde. Der US Trade Facilitation Act verlangt ausdrücklich eine robuste menschenrechtliche Due Diligence. Der UK Modern Slavery Act ist auch für deutsche Unternehmen mit mehr als 36 Millionen GBP Gesamtumsatz anwendbar, wenn sie Geschäftsbeziehungen mit dem Vereinigten Königreich haben.

Unternehmen, die unter diese Gesetze fallen, geben die Anforderungen in der Logik dieser Gesetze an ihre Lieferanten weiter. Eine robuste Menschenrechts-Due Diligence ist also auch nach derzeitiger Lage schon für Zulieferer zwingend, selbst wenn sie selbst nicht unter entsprechende Gesetze fallen.

Neben den genannten Regulierungen, die bereits in Kraft sind, gibt es eine Reihe von Gesetzesinitiativen in verschiedenen Stadien des politischen Prozesses in weiteren europäischen Ländern, wie z.B. Norwegen, Schweden, Dänemark, Luxemburg, Belgien, Italien und Österreich.

Eine EU-weite Regulierung zur menschenrechtlichen Sorgfalt wird von mehreren EU-Regierungen (u.a. Belgien, Finnland, Frankreich, Luxemburg, Deutschland) ausdrücklich unterstützt.

Die regulatorische Entwicklung folgt im Kern dem oben geschilderten gesellschaftlichen Druck.

Auf EU Ebene gibt es derzeit fünf wesentliche regulatorische Entwicklungen:

- Die EU-Verordnung 2017/821 zu Konfliktmineralien schreibt EU-Importierenden von Gold, Tantal, Wolfram und Zinn aus bestimmten Konfliktgebieten eine Menschenrechts-Due Diligence vor. Die Verordnung ist ab 2021 wirksam.
- Ab März 2021 tritt die EU Verordnung 2019/2088 über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzsektor (2019) in Kraft: Finanzmarktteilnehmer:innen und Finanzberater:innen müssen Informationen zu Policies und Nachhaltigkeitsrisiken in Investitionsprozessen geben, Informationen zu potenziell negativen Auswirkungen auf Nachhaltigkeitsfaktoren (u.a. Menschenrechte) sowie eine Due-Diligence-Erklärung veröffentlichen.
- Die EU „CSR“-Richtlinie 2014/95 zur Offenlegung nicht-finanzieller Informationen (in Deutschland als CSR-RUG seit März 2017 in Kraft) wird derzeit evaluiert und soll ggf. angepasst werden. Derzeit betrifft sie nur Unternehmen ab 5.000 Mitarbeitern mit Finanzmarktbezug sowie Banken und Versicherungen.

¹⁰ https://www.finance-humanrights.org/wp-content/uploads/2020/04/2020-04-21-Regulatory-overview_financial-sector_Europe.pdf

Die Revision kann sowohl die Art und Zahl der betroffenen Unternehmen als auch die Substanz der Veröffentlichungspflichten betreffen.

- EU-Justizkommissar Didier Reynders hat für 2021 einen Regulierungsvorschlag zur verpflichtenden Menschenrechts-Due Diligence¹¹ nach dem Vorbild der französischen Loi de Vigilance angekündigt. Er baut dabei auf der „Study on due diligence requirements through the supply chain“¹² der London School of Economics u.a. von Januar 2020 auf.
- Mit dem EU-Aktionsplan für ein nachhaltiges Finanzwesen (2018) ist eine Taxonomie verabschiedet worden, die für alle nachhaltigen Finanzanlagen zwingend die Einhaltung der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, der OECD Richtlinien für Multinationale Unternehmen und der ILO Kernarbeitsnormen vorschreibt. Es gibt derzeit nach Auskunft von Fondsmanagern eine sehr hohe Nachfrage von institutionellen Investoren und privaten Anlegern nach nachhaltigen Anlageinstrumenten.

Unternehmen sehen sich also schon jetzt einem starken regulatorischen und gesellschaftlichem Druck gegenüber. Die Achtung von Menschenrechts- und anderen Nachhaltigkeitsstandards ist in den letzten Jahren zu einer Frage der wirtschaftlichen Zukunft von Unternehmen geworden. Absehbar wird sich dieser Trend in den nächsten Jahren fortsetzen.

Es besteht also bei vielen Firmen ein inhärentes Interesse die Menschenrechte auch in ihren Lieferketten zu achten.

Ist eine verpflichtende Menschenrechts-Due Diligence sinnvoll?

Wie oben geschildert stehen viele Unternehmen bereits jetzt unter Druck die Menschenrechte zu achten.

Selbst für große Unternehmen sind die vielen unterschiedlichen Anforderungen von Gesetzgebern, Geschäftskunden und Finanzinstitutionen eine Herausforderung. Die Identifikation menschenrechtlicher Risiken, die Entwicklung von Monitoringsystemen, Wissen und Maßnahmen zur Mitigation dieser Risiken, die Verankerung in der Governance und in bestehenden Abläufen sind leistbare, aber komplexe Prozesse. Zusätzlich müssen verschiedenste Berichtsanforderungen erfüllt werden. Eine Reihe von großen deutschen Unternehmen hat in den letzten Jahren eigene Teams für menschenrechtlichen Sorgfaltsprozesse aufgebaut. Die Unterschiedlichkeit der gesetzlichen Anforderungen bindet aber Ressourcen, die besser für eine Verbesserung der Menschenrechtssituation eingesetzt werden könnten. Klare und einheitliche Anforderungen würden vieles beschleunigen und effektiver machen.

Für kleinere Unternehmen sind die Anforderungen aufgrund der Komplexität, dem fehlenden Knowhow und der damit verbundenen Kosten oft nur schwer zu bewältigen. Deswegen versuchen viele dem derzeit auszuweichen. Damit werden sie aber ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nicht gerecht.

Eine Regulierung, die menschenrechtliche Sorgfaltsprozesse vorschreibt, sollte daher zwei Dinge erreichen:

¹¹ <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/new-human-rights-laws-in-2021-promises-eu-justice-chief/>

¹² <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>

- Eine Vereinheitlichung der Anforderungen in Bezug auf die Sorgfaltsprozesse und die Berichtspflichten für den gesamten EU-Binnenmarkt – idealerweise inklusive Schweiz und Großbritannien – würde vielen Firmen helfen, sich auf die eigentliche Aufgabe, nämlich eine bessere Achtung der Menschenrechte, zu konzentrieren. Dazu wäre es wichtig, dass eine EU Regulierung bestehende nationale Gesetze ersetzt.
- Mit einer Vereinheitlichung der Anforderungen würde ein großer Markt für standardisierte und digitale Lösungen entstehen, die auch kleinere und mittlere Unternehmen bei ihren Sorgfaltsprozessen unterstützen.
Es gibt derzeit schon eine Reihe von Lösungen, die für KMU aber oft noch zu aufwändig in der Anwendung oder zu teuer sind. Durch eine Vereinheitlichung der Anforderungen würden Anbieter relativ schnell ihren Aufwand für Forschung und Entwicklung erhöhen und in einen Wettbewerb um gute und bezahlbare Angebote für KMU einsteigen.
Nicht alle Schritte von menschenrechtlichen Sorgfaltsprozessen können digitalisiert werden. Aber die Transparenz von Lieferketten kann verbessert, die Einschätzung von Risiken vereinfacht und Entscheidungsabläufe unterstützt werden.

Aus meiner Sicht ist es sinnvoll, Unternehmen gesetzlich zu menschenrechtlichen Sorgfaltsprozessen zu verpflichten. Eine Regulierung sollte aber so angelegt werden, dass sie einen Schub für eine breitere und besser fokussierte Anstrengung der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte unterstützt.

Der Monitoringbericht¹³ zum Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte macht leider deutlich, dass viel Zeit verschwendet worden ist, weil der Gesetzgeber nicht klar gemacht hat, was er erwartet.

Was sollte ein Gesetz regeln?

Eine Regulierung sollte auf den globalen Standards der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Kernelemente des deutschen Nationalen Aktionsplans) und den OECD Leitlinien für multinationale Unternehmen aufbauen und die folgenden Anforderungen verpflichtend machen:

- Öffentliche Erklärung der Unternehmensleitung zur Achtung der Menschenrechte
- Geeignete Prozesse für eine robuste Risikoidentifizierung
- Geeignete Prozesse und Maßnahmen zum Umgang mit und zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen
- Systeme zum Monitoring der Effektivität ergriffener Maßnahmen
- Berichtspflichten nach international anerkannten Standards
- Aufbau von oder Beteiligung an geeigneten Beschwerdemechanismen und Abhilfemaßnahmen

Maßstab für alle Anforderungen sollte sein, dass sie geeignet sind zur Achtung der Menschenrechte im Verantwortungs- und Einflussbereich des Unternehmens beizutragen. Die Kooperation von Unternehmen ist für einige dieser Prozesse und Maßnahmen sinnvoll und manchmal auch nötig. Der Gesetzgeber sollte daher prüfen, inwieweit das Wettbewerbs- und Kartellrecht dem entgegensteht und angepasst werden muss.

¹³ <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/monitoring-nap/2124010>

I. Lieferkettengesetz

Ausgestaltungsoptionen und -notwendigkeiten:

1. Welche Maßnahmen sind national wie international notwendig, um die konkrete Einhaltung der Menschenrechte sowie von Umweltstandards in der Wirtschaft zu verbessern, ohne dabei Rechtssicherheit oder Wettbewerbsfähigkeit vom Unternehmen zu gefährden? (CDU/CSU)

Sowohl eine nationale als auch eine EU-Regulierung der wesentlichen Elemente menschenrechtlicher Sorgfaltpflicht würde die Rechtssicherheit für Unternehmen deutlich erhöhen. Die derzeitige Unklarheit der gesetzlichen Anforderungen ist für Unternehmen verwirrend. Diese Unsicherheit erschwert den Aufbau von Sorgfaltsprozessen.

Der Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte der Bundesregierung trägt zu dieser Unklarheit bei. Unternehmen verstehen oft nicht, dass er einerseits politisch immer wieder herausgestellt wird, aber rechtlich keine Bindewirkung hat. Mir begegnet immer wieder die Frage, warum die Bundesregierung zwar sagt was sie will, diese Anforderungen aber nicht in ein Gesetz schreibt.

Die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen ist durch eine verpflichtende menschenrechtliche Sorgfaltpflicht unterschiedlich betroffen. Der Zugang zu Finanzierungen und Anlegern wird sich unabhängig von der Branche verbessern. Auch im Wettbewerb um Nachwuchs stehen Unternehmen besser da, die sich gesellschaftlich verantwortungsvoll verhalten.

Insbesondere bei Markenunternehmen mit hoher Sichtbarkeit im Konsumgüterbereich wird sich die Wettbewerbsfähigkeit im Schnitt verbessern. Das kann man jetzt auch schon beobachten. Auch bei Zulieferunternehmen ist menschenrechtliche Compliance ein wichtiger Faktor für eine bessere Position am Markt.

Ansonsten verweise ich auf meine einführenden Bemerkungen.

2. Kinder- und Zwangsarbeit sowie damit verbundener Menschenhandel stellen schwerste Menschenrechtsverletzungen dar. Wie kann vollständige Transparenz entlang der gesamten Lieferkette konkret hergestellt werden, um solche schweren Menschenrechtsverletzungen rasch zu beenden? (CDU/CSU)

Die systematische Bekämpfung von Kinder- und Zwangsarbeit ist zunächst eine staatliche Aufgabe. Dazu gehört eine wirtschaftliche Entwicklung, die wachsende Einkommen und eine Verbesserung der sozialen Situation gerade dort ermöglicht, wo Kinderarbeit vorkommt. Ghana und die Elfenbeinküste versuchen derzeit z.B. höhere Preise für Kakao durchzusetzen,¹⁴ was sicher Teil einer Lösung sein kann. Das Problem ist aber multidimensional.

Die Verantwortung von Unternehmen besteht darin, in ihrem Einflussbereich Menschenrechte zu achten, d.h. sicherzustellen, dass Zwangs- und Kinderarbeit nicht vorkommen. Dazu müssen sie menschenrechtliche Due Diligence Prozesse aufbauen. Dabei ist das Mapping von Lieferketten ein wichtiger Teil dieser Prozesse. Die Achtung von Menschenrechten erfordert aber mehr als Transparenz,

¹⁴ <https://www.srf.ch/news/wirtschaft/kakaopreis-in-afrika-teurere-schokolade-im-kampf-gegen-armut>

sie erfordert ein Engagement mit den Lieferanten und in vielen Fällen auch strukturelle Änderungen in den Bereichen, wo sie vorkommt.

Die Bekämpfung von Armut und Kinderarbeit hat in den letzten Jahrzehnten sichtbare Erfolge erzielt. Laut ILO sank die Zahl der arbeitenden Kinder im Alter von 5 bis 14 Jahren in den Jahren 2000 bis 2012 von 211 auf 144 Millionen. Unternehmen müssen ihren Teil dazu beitragen, dass diese Zahlen weiter sinken. Erfolgreich wird dieser Kampf aber nur gemeinsam mit Regierungen und Zivilgesellschaft sein.

3. Warum ist es aus zivilgesellschaftlicher Perspektive wichtig, dass die gesetzliche Regelung eine zivilrechtliche Haftung vorsieht und wie sollte diese ausgestaltet sein? (SPD)

Eine angemessene Beantwortung dieser Frage sprengt den Rahmen dieser Stellungnahme. Insofern beschränke ich mich auf ein paar kurze Anmerkungen.

Der Zugang zu Recht ist ein Menschenrecht und Haftung gehört zu unternehmerischem Handeln dazu. Auch jetzt gibt es ja bereits bestehende Regelungen in den Produktionsländern. Das Verfahren gegen Kik hat gezeigt, dass auch bei uns ein Zugang prinzipiell möglich ist.

Der Zugang zu rechtlichem Gehör, die Unabhängigkeit der Gerichte und die Durchsetzung von Urteilen sind allerdings teilweise problematisch. Sowohl für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen als auch für Unternehmen wären klare Regeln für den Rechtsweg wünschenswert.

Eine nationale, deutsche Regelung halte ich aber für widersinnig, da sie nur weitere Komplikationen schafft. Am ehesten wäre aus meiner Sicht eine EU-weite Lösung sinnvoll. Politisch würde ich diese Frage aufgrund der Komplexität des Sachverhaltes und möglicher Lösung, von einem deutschen Gesetz abtrennen. Bundesregierung und Bundestag sollten dazu eher eine europäische Initiative ergreifen. *(siehe auch Antwort auf Frage 4)*

4. Was sind Kernelemente eines wirksamen deutschen Lieferkettengesetzes und wie sollte sich die Bundesregierung bezüglich der im Oktober 2020 stattfindenden sechsten Verhandlungsrunde für ein UN-Abkommen für transnationale Konzerne und Menschenrechte verhalten, besonders unter Berücksichtigung des im Juli erschienenen zweiten Vertragsentwurfs? (DIE LINKE.)

In meinen einführenden Bemerkungen habe ich skizziert welche Elemente ein Sorgfaltspflichtengesetz haben sollte.

Allerdings halte ich eine EU-weite Regulierung für effektiver und deshalb wichtiger. Die schnelle Einführung EU-weiter Vorgaben für menschenrechtliche Due Diligence-Standards, die sich an den UN Leitprinzipien und den OECD Leitlinien orientieren, eröffnet die Chance, dass sich diese auch weltweit als Leitstandards durchsetzen.

Aus meiner Sicht sollte auch der Zugang zu Recht für Opfer auf EU-Ebene geregelt werden. Der Rechtsweg könnte z.B. über einen spezialisierten Senat des Europäischen Gerichtshof oder einen anderen Weg eröffnet werden. Der Vorteil liegt darin, dass diese Urteile auch vollstreckt werden können.

Das halte ich für erfolgsversprechender als ein UN-Abkommen. Die Erfahrung mit dem Internationalen Strafgerichtshof und auch dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zeigen wie problematisch die Vollstreckung sein kann, wenn die Gerichte aufgrund internationaler Verträge errichtet werden.

5. Wie würden sie die ersten Anwendungsjahre des französischen Sorgfaltspflichtengesetzes als weltweit weitreichendstem Gesetz zur Regelung unternehmerischer Sorgfaltspflichten nach seinem Inkrafttreten im März 2017 beschreiben und welche ersten gewonnen Erkenntnisse können sie von diesen Erfahrungen ableiten? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Letzten Endes werden Unternehmen allen bisherigen gesetzlichen Anforderungen – egal ob reine Berichtspflicht oder verpflichtende Due Diligence – am besten dadurch gerecht, dass sie robuste menschenrechtliche Sorgfaltsprozesse aufbauen. Das ist auch unsere Empfehlung an Kunden in Bezug auf das französische Gesetz.

Das französische Gesetz ist ein wichtiger Beleg dafür, wie wichtig eine einheitliche Regulierung auf EU-Ebene ist. Diese EU-Regelung sollte dann auch alle nationalen Gesetze ersetzen, denn die Vielzahl der Gesetze führt zu Verunsicherung bei Unternehmen und auch Rechteinhaber:innen.

6. Welche Elemente verbindlicher Sorgfaltspflichten in globalen Lieferketten sollten in einer Verordnung der Europäischen Union sowie einem UN binding treaty Niederschlag finden und welche Erfahrungen der nationalen Ebene sind besonders relevant für die Ebenen der Europäischen Union und der Vereinten Nationen? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Die notwendigen Elemente einer Sorgfaltspflicht habe ich in der Einführung skizziert, die UN Leitprinzipien und die OECD Leitlinien geben hier die richtigen Hinweise.

Es wäre in der Tat wünschenswert, wenn der EU-Gesetzgeber diese Regulierung als Verordnung anlegt. Damit kann sie schneller in Kraft treten als eine Richtlinie und wäre für den gesamten Binnenmarkt gleich. Aus Sicht der Menschen in den Lieferketten wäre die Geschwindigkeit wünschenswert und für Unternehmen wäre ein einheitliches Recht einfacher anzuwenden.

Wenn die EU bei der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht für Unternehmen einen verbindlichen Standard setzt, würde dieser deutlich schneller eine globale Wirkung entfalten als jeder UN-Prozess. Insbesondere bei der Durchsetzung von Standards halte ich das für eine deutlich effektivere Lösung als einen UN Treaty. Die UN sollte den Prozess durch Resolutionen flankieren.

Mögliche Auswirkungen:

7. Welche Auswirkungen hätte eine Begrenzung des Anwendungsbereichs auf Unternehmen ab 5.000 Mitarbeitenden und welche Regelung wäre aus Ihrer Sicht sinnvoll? (SPD)

Die UN Leitprinzipien machen klar, dass jedes Unternehmen unabhängig von seiner Größe die Menschenrechte achten muss. Der Ehrgeiz des Gesetzgebers sollte es sein für alle Teile der Wirtschaft klare, einheitliche und praktisch anwendbare Standards zu schaffen. Das heißt, dass die Prinzipien festgeschrieben werden und die Tiefe der Umsetzung im Verhältnis zu Größe und Möglichkeiten des Unternehmens stehen müssen.

Die Einführung von Standards wird zu einer Entwicklung von geeigneten Tools und Instrumenten führen, die es auch KMU ermöglichen werden die Vorgaben einzuhalten.

Die Begrenzung eines Gesetzes ausschließlich auf große Unternehmen schafft für KMU wiederum Rechtsunsicherheit.

8. Bedeutet ein Lieferkettengesetz – mit Sanktionen gegen deutsche Unternehmen und Klagemöglichkeiten für Verbände und Arbeitnehmer in Entwicklungsländern gegen deutsche Endprodukt-Konzerne in Deutschland – eine ideologische Überkompensation des humanitären Universalismus? (AfD)

Ich verstehe die Frage nicht.

9. Inwieweit entlastet ein (solches) Lieferkettengesetz die Entwicklungsländer von ihrer eigenen Verantwortung für die Herausbildung rechtsstaatlicher und sozialer Strukturen? (AfD)

Gar nicht.

II. Menschenrechte in der Technologie- und Dienstleistungsbranche

10. Welche menschenrechtliche Verantwortung kommt insbesondere auf Tech-Unternehmen zu und wie können sie ihre menschenrechtlichen Risiken abmildern bzw. vermeiden, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte online sowie offline durch ihre Geschäftstätigkeiten zu verursachen? (FDP)

Tech-Unternehmen tragen genau die gleiche menschenrechtliche Verantwortung wie alle anderen Unternehmen auch. Sie haben aber eine besondere Herausforderung, wenn sie stark transnational arbeiten. Oft haben Tech-Konzerne gar keinen Sitz in Ländern, in denen sie Dienstleistungen erbringen. Dann stellt sich die Frage, welche rechtlichen Normen anzuwenden sind. Auch Tech-Unternehmen müssen eine Risikoidentifikation und -abschätzung als Teil ihrer Due Diligence-Prozesse machen. Je nach Geschäftsmodell kann das sehr komplex sein.

Gerade für transnational arbeitende Unternehmen ist es daher wichtig, dass die EU einen einheitlichen Rechtsraum schafft und klar macht, welche menschenrechtlichen Anforderungen Unternehmen erfüllen müssen.

Umgekehrt stellt sich aus demokratischer Sicht die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass auch gegenüber transnationalen Tech-Konzernen Gesetze durchgesetzt werden. Auch für Tech-Unternehmen muss der demokratische gewählte Gesetzgeber die Regeln machen und durchsetzen.

Marietje Schaake, Direktorin des Cyber Policy Centers der Universität Stanford, skizziert in ihrem Artikel „A Rules-Based Order to Keep the Internet Open and Secure“¹⁵ einige dieser Herausforderungen und ruft dazu auf, dass die europäischen Staaten und die USA diese Fragen aktiv angehen.

¹⁵ <https://www.georgetownjournalofinternationalaffairs.org/online-edition/2018/10/30/a-rules-based-order-to-keep-the-internet-open-and-secure>

11. Vor welchen Herausforderungen steht die Finanzindustrie in Bezug auf die Einhaltung von menschenrechtlichen Standards und welche Chancen hat die Finanzindustrie, künftig einen größeren Beitrag zur Einhaltung von Menschenrechten im Rahmen von wirtschaftlichen Aktivitäten weltweit zu leisten? (FDP)

Wie in der Einführung geschildert, haben Finanzinstitutionen als Anleger, Aktionäre, Projektfinanzierer oder Kreditgeber einen enormen Hebel, um Veränderungen bei Unternehmen durchzusetzen. Das gilt für Klimaneutralität genauso wie für Menschenrechte. Mit den jetzt umzusetzenden EU-Regulierungen wird es hier in den nächsten Jahren einen großen Schub geben.

Für die europäische Finanzindustrie ist die Umsetzung allerdings auch eine große Herausforderung. Bisher dominieren in Diskussionen sehr stark die ökologischen Fragen, obwohl die EU-Regulierungen ILO-Kernarbeitsnormen, UN Leitprinzipien und OECD Leitlinien als Anforderungen festschreiben.

ABN Amro¹⁶ ist eine Bank, die auf ihrer Webseite ausführlich die Möglichkeiten und Herausforderungen darstellt. Auch das Forum Nachhaltige Geldanlagen¹⁷ beschäftigt sich vertieft mit diesen Fragestellungen.

Am 29. Oktober¹⁸ veröffentlichen das Center for Responsible Business der Universität Genf¹⁹ und Finance & Human Rights²⁰ eine gemeinsame Studie zum Stand der Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfalt in der europäischen Finanzindustrie, an der mein Team und ich mitgearbeitet haben. Sie zeigt, dass es zwar ein Bewusstsein für das Thema gibt, es allerdings oft an Wissen und Ressourcen fehlt dem Thema gerecht zu werden.

12. Welchen Einfluss hat das in Deutschland etablierte System privater Auskunfteien, insbesondere der Schufa Holding AG, auf die Einhaltung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in Deutschland unter Berücksichtigung des großen Einflusses der Auskunfteien und der von ihnen berechneten Scores auf die Vergabe von Krediten, Mietverträgen u.v.m. und inwiefern steht die Bundesregierung in der Verantwortung, den intransparenten, von Qualitätsmängeln geprägten und (vor allem gegen Armut) diskriminierenden Geschäftspraktiken (vgl. von der Bundesregierung beauftragte Studie des Sachverständigenrates für Verbraucherfragen: https://www.svrverbraucherfragen.de/wp-content/uploads/SVRV_Verbrauchergerechtes_Scoring.pdf) entgegenzuwirken? (DIE LINKE.)

Dazu kann ich aus meiner praktischen Erfahrung leider nichts beitragen. Allerdings gibt es neben der Schufa eine ganze Reihe anderer Unternehmen, die Scoringdaten liefern.

Berlin, 20. Oktober 2020

¹⁶ <https://www.abnamro.com/en/about-abnamro/in-society/sustainability/social-impact/human-rights/index.html>

¹⁷ <https://forum-ng.org/de/>

¹⁸ <https://www.luxembourgforfinance.com/event/sustainable-finance-forum/>

¹⁹ <https://www.unige.ch/gsem/en/research/centers/gcbhr/>

²⁰ <https://www.finance-humanrights.org/>