

## **Schriftliche Stellungnahme**

Markus Löning, Berlin

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

**siehe Anlage**

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Arbeit und Soziales  
Dr. Matthias Bartke, MdB

11. Mai 2021

### Stellungnahme zum „Sorgfaltspflichtengesetz“

Sehr geehrter Herr Kollege Bartke,

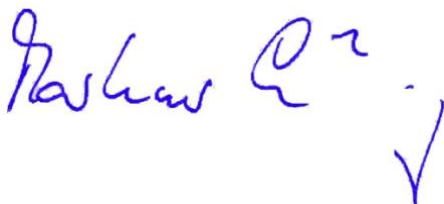
vielen Dank für Ihre Einladung zur Anhörung am 17.Mai zum „Sorgfaltspflichtengesetz“.

Anbei finden Sie meine Stellungnahme, die sich auf den Gesetzentwurf zum „Sorgfaltspflichtengesetz“ bezieht.

Meine allgemeinere Stellungnahme zum selben Thema für den Ausschuss für Menschenrechte vom 27. Oktober 2020 habe ich als Anhang beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen

Markus Löning



## Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales am 17. Mai 2021

### Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein „Sorgfaltspflichtengesetz“

#### 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 Fabrikestürze 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.

#### Regulatorischer Kontext

Das Sorgfaltspflichtengesetz ist ein Übergangsgesetz. Die EU-Kommission will bis zum Sommer 2021 einen Regulierungsentwurf (Corporate Sustainability Governance Regulation) vorlegen, der ebenfalls die

Sorgfaltspflichten von Unternehmen abdecken wird. Erfahrungsgemäß wird der politische Einigungsprozess zwischen EU-Parlament und Europäischem Rat etwa ein bis zwei Jahre dauern. Daran anschließend haben die Mitgliedsländer bis zu zwei Jahren Zeit die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Damit ist davon auszugehen, dass ab 2025 die EU-Regulierung greifen wird, während das deutsche Gesetz 2023 in Kraft treten soll. Damit wird das Sorgfaltspflichtengesetz, wie der Bundestag es jetzt verabschiedet, voraussichtlich nur zwei Jahre in Kraft sein.

Einen Entwurf für die Überarbeitung der „CSR-Richtlinie“ zur Nachhaltigkeitsberichterstattung hat die Kommission unter dem Namen „Corporate Sustainability Reporting Directive“ soeben vorgelegt. Sie schlägt vor, dass diese Richtlinie ab 2023 gelten soll.

Parallel greifen für Finanzinstitutionen im Rahmen des EU Sustainable Finance Package verschiedene Regulierungen, die Anforderungen an menschenrechtliche Sorgfaltspflichten und Berichtspflichten stellen. Diese Anforderungen müssen Finanzmarktteilnehmer an ihre Kunden und Firmen, an denen sie beteiligt sind, weitergeben.

Aus Unternehmenssicht ist es sehr wichtig, dass keine Doppelstrukturen geschaffen werden müssen. Das deutsche Gesetz sollte daher im Kern und soweit absehbar EU-Regulierungen berücksichtigen. Das würde deutschen Unternehmen dann in der Tat einen Wettbewerbsvorsprung geben. In weiten Teilen ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung hier deckungsgleich mit den EU-Ansätzen. Unklar sind allerdings der Reportingansatz und das Verständnis einer risikobasierten Sorgfaltspflicht.

## Bewertung

Die Einführung verpflichtender menschenrechtlicher Sorgfaltsprozesse für Unternehmen ist aus meiner Sicht ein überfälliger Schritt. Die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sind dabei der richtige Bezugspunkt. In weiten Teilen setzt der Gesetzentwurf diese auch um, an einigen Punkten gibt es aus meiner Sicht Möglichkeiten zur Verbesserung.

Es entspricht den langfristigen Handelsinteressen Deutschlands, wenn der internationale Handel regelbasiert weiterentwickelt wird und dabei auch problematische Entwicklungen – wie Menschenrechtsverletzungen in Wertschöpfungsketten – aktiv adressiert werden.

Jedes deutsche Gesetz sollte sich an internationalen Standards orientieren, um sicherzustellen, dass deutsche Unternehmen, die ja oft Teile transnationaler Wertschöpfungsketten sind, sich nicht widersprüchlichen oder divergierenden Anforderungen gegenübersehen.

Seit der Annahme der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte im Jahr 2011 ist international ein Trend hin zu verpflichtenden menschenrechtlichen Sorgfaltsprozessen (mandatory Human Rights Due Diligence) zu beobachten. Das deutsche Gesetz liegt damit im internationalen Kontext richtig.

Die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten ist für Unternehmen ein iterativer, lernender Prozess. Menschenrechtliche Nachhaltigkeit ist ein sozialer Prozess, dessen Wirkung in vielerlei Aspekten nicht oder nicht eindeutig messbar ist. Das unterscheidet ihn von umweltbezogener Nachhaltigkeit, bei der tatsächliche Wirkungen eher nachgewiesen oder zumindest berechnet werden

können. Insofern ist der Ansatz des Gesetzes die „Bemühungen“ des Unternehmens zum Maßstab zu machen aus meiner Sicht derzeit sinnvoll.

### Verbesserungsvorschläge

- Um die angestrebte **Wettbewerbsgleichheit** für deutsche Unternehmen zu erreichen, sollten alle Unternehmen, die in Deutschland wirtschaftlich tätig sind, unter das Gesetz fallen, nicht nur in Deutschland ansässige. Hier sollte der Bundestag sich am UK Modern Slavery Act orientieren und das Gesetz für alle Marktteilnehmer anwendbar machen.
- **Die wichtigste Verbesserungsnotwendigkeit sehe ich bei den Anforderungen des Gesetzes hinsichtlich eines risikobasierten Ansatzes.** Die Anstrengungen von Firmen negative Auswirkungen auf die Rechte von Menschen in ihrer Wertschöpfung zu vermeiden oder abzustellen müssen sich an den menschenrechtlichen Risiken orientieren. Dabei steht nicht, wie bei anderen Risikobewertungen, das Risiko für die Firma im Zentrum, sondern das Risiko für die betroffenen Menschen. Hierfür ist die Größe der Firma genauso irrelevant wie die Tiefe der Wertschöpfungskette. Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht bezieht sich auf die Schwere möglicher Verletzungen und gilt für Unternehmen jeder Größe.

Die Begrenzungen der Wirksamkeit des Gesetzes durch die Größe der Firmen und auf die erste Ebene der Lieferkette und die Vorschriften zur „substantiierten Kenntnis“ von Risiken sind daher aus meiner Sicht irreführend und setzen Unternehmen der Gefahr aus, dass sie sich mit tatsächlichen, relevanten Risiken nicht angemessen auseinandersetzen. Da die Öffentlichkeit, Finanzmarktteilnehmer und andere Gesetze einen risikobasierten Ansatz voraussetzen, kann eine Beschränkung auf die Erfüllung des deutschen Gesetzes zu Haftungs- und Reputationsrisiken oder Importverboten, z.B. in die Vereinigten Staaten, führen.

Daher würde ich dem Gesetzgeber empfehlen hier eindeutig einen risikobasierten Ansatz zu wählen. Das schützt die Menschen in den Wertschöpfungsketten besser, schafft Klarheit für die Unternehmen und entspricht anderen bestehenden und kommenden Anforderungen.

- Die **Verantwortung für das Risikomanagement** sollte der Geschäftsleitung zugewiesen werden. Sie muss eine Governance des Themas sicherstellen, die Zuständigkeiten und Verantwortung für alle Abteilungen mit möglichen Auswirkungen auf Menschenrechte klar zuweist. Die reine Benennung eines „Menschenrechtsbeauftragten“ ist nicht ausreichend.
- Bei der Ausformulierung der **Dokumentations- und Berichtspflichten**, sollte der Gesetzgeber bzw. das zuständige Bundesamt von vorneherein vollständig und ohne Abweichungen die Vorschriften der EU Corporate Sustainability Reporting Directive umsetzen, die ja auch 2023 in Kraft treten sollen. Abweichende deutsche Vorschriften würde zu einem unnötigen und in der Sache sinnlosen Mehraufwand für Unternehmen führen.

Die Behörden eines internationalen Wirtschaftsstandorts wie Deutschland sollten die Berichte auch auf Englisch akzeptieren.

### Weitere notwendige Schritte nach Verabschiedung des Gesetzes

- Das Sorgfaltspflichtengesetz sieht einen ersten Ansatz zum **Zugang zu Recht** für Opfer von Menschenrechtsverletzungen vor. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte beschäftigt sich in den Artikeln 6, 7, 8 und 10 mit verschiedenen Aspekten des Zugangs zu Recht. Nach meiner Auffassung wird die Regelung des Gesetzes der Komplexität der Herausforderung nicht gerecht. Aus meiner Sicht entzieht sich eine zufriedenstellende Lösung auch einem nationalen Ansatz, sondern bedarf einer zumindest EU-weiten Lösung. Hierzu sollten Bundestag und Bundesregierung im Zuge der Corporate Sustainability Governance Regulation eine politische Initiative ergreifen. Eine Lösung muss die nationale Souveränität unserer Handelspartner respektieren und gleichzeitig den Anforderungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum Schutz des Individuums gerecht werden.
- Der Gesetzgeber folgt mit diesem Gesetz dem Wunsch der Bundesregierung Unternehmen klare Leitlinien zur Achtung der Menschenrechte zu geben. Die VN-Leitlinien sprechen aber auch Staaten eine eindeutige Verantwortung zum Schutz der Menschenrechte zu. Bundesregierung und EU-Kommission sollten sich daher jetzt auch in der Pflicht sehen, diese den Unternehmen auferlegten Pflichten zu flankieren. Dazu gehören eindeutige Regelungen zur Ratifizierung und Umsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen, der beiden UN-Menschenrechtspakte und anderer einschlägiger Konventionen in Handels- und Investitionsabkommen sowie die politische Flankierung ihrer Umsetzung auf höchster politischer Ebene.

## ANHANG

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zum Thema „Menschenrechte und Wirtschaft“ am 27. Oktober 2020**

*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*

6

**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 Millennium 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.

7

### **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 Capgemini veröffentlichten Studie<sup>1</sup> 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 Liefer-

---

<sup>1</sup> Capgemini Research Institut, 2020: Studie „Konsumgüter und Einzelhandel: Wie Nachhaltigkeit die Verbraucherpräferenzen grundlegend verändert“



kette, 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.

### **Nachwuchsgewinnung und Mitarbeiteridentifikation**

Deloitte belegt in seinen globalen Millennialstudien<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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 Anle-

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

<sup>3</sup> 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.“

ger und Fonds inzwischen ein wesentliches Kriterium bei Anlageentscheidungen. Die ESG-Kriterien schließen selbstverständlich auch Menschenrechtsaspekte ein.<sup>4</sup>

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 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. Oxfam<sup>5</sup> erstellt Supermarktatings, BankTrack<sup>6</sup> untersucht die Menschenrechtsperformance von Banken und das Corporate Human Rights Benchmark<sup>7</sup> 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 ECCHR<sup>8</sup> ist ein weiteres Beispiel für zivilgesellschaftliches Engagement mit hoher Wirkung<sup>9</sup>. 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.

---

<sup>4</sup> Forum Nachhaltige Geldanlagen: Marktstudie 2020

<sup>5</sup> Supermarkt-Check 2020: Ein internationaler Vergleich

<sup>6</sup> The BankTrack Human Rights Benchmark 2019

<sup>7</sup> Corporate Human Rights Benchmark: 2019 Findings. Across Sectors: Agricultural Products, Apparel, Extractives & ICT Manufacturing

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

<sup>9</sup> <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>

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 eingeführt. Einen Überblick und kurze Erläuterungen bietet das Papier „Regulatory Overview“<sup>10</sup> 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 Finanzbera-

---

<sup>10</sup> [https://www.finance-humanrights.org/wp-content/uploads/2020/04/2020-04-21-Regulatory-overview\\_financial-sector\\_Europe.pdf](https://www.finance-humanrights.org/wp-content/uploads/2020/04/2020-04-21-Regulatory-overview_financial-sector_Europe.pdf)

ter: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.

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 Diligence<sup>11</sup> nach dem Vorbild der französischen Loi de Vigilance angekündigt. Er baut dabei auf der „Study on due diligence requirements through the supply chain“<sup>12</sup> 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

---

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

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

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:

- 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 Monitoringbericht<sup>13</sup> 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

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

- 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.