

# ***Grundlagenpapier zu einer möglichen EU-Regulierung globaler Lieferketten***

## **Grundsatzfragen und zu lösende Schwierigkeiten**

6. Oktober 2021

### ***Einleitung***

Die Achtung von Menschenrechten ist für deutsche Unternehmen eine Selbstverständlichkeit. Viele Unternehmen tragen mit ihrem überdurchschnittlichen Engagement in Entwicklungs- und Schwellenländern zu höheren Sozial- und Umweltstandards, besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen, besserer Bildung und damit zu einer nachhaltigen Entwicklung bei.

Bei einer etwaigen EU-Regulierung zu Sorgfaltspflichten von Unternehmen in globalen Lieferketten – zusätzlich zum bereits bestehenden gesetzlichen Rahmen in Deutschland – müssen realistische und praxistaugliche Kriterien eingehalten werden. Eine Regulierung darf nicht dazu führen, dass Unternehmen sich gezwungen sehen, sich aus Regionen mit erhöhten menschenrechtlichen Risiken zurückzuziehen und Akteure aus diesen Kontexten pauschal aus Lieferketten auszuschließen („cut and run“ statt „stay and improve“). Den Menschen vor Ort wäre durch einen europäischen Rückzug nicht geholfen – vor allem, wenn sich dort eine Lücke auftäte oder diese Lücke von ausländischen Wettbewerbern mit niedrigeren Standards gefüllt würde. Ein europaweiter Rechtsrahmen für die Privatwirtschaft muss daher handhabbar, angemessen und rechtssicher ausgestaltet und in der Praxis für die betroffenen Unternehmen umsetzbar sein.

Schließlich gilt nach wie vor der Grundsatz, dass Staaten für die Wahrung und Durchsetzung von Menschenrechten zuständig sind. Die originären staatlichen Schutzpflichten für Menschenrechte dürfen nicht einfach an Unternehmen delegiert werden.

### ***Im Einzelnen***

#### **Anwendungsbereich rechtssicher ausgestalten und auf direkte Zulieferer begrenzen**

Der Anwendungsbereich muss rechtssicher ausgestaltet und auf den direkten Zulieferer („tier 1“) begrenzt werden. Nur so ist sichergestellt, dass eine Regulierung dem rechtlich und faktisch bestehenden Einfluss der Unternehmen in ihren Lieferketten gerecht wird. Eine Einbeziehung tieferer Ebenen oder gar der gesamten Wertschöpfungskette in den Verantwortungsbereich ist rechtssicher nicht umsetzbar und damit abzulehnen.

#### **Ausschluss von kleinen und mittelständischen Unternehmen**

Der Anwendungsbereich einer möglichen Lieferkettenregulierung muss begrenzt sein. Ausgehend vom allgemein anerkannten „think small first“-Prinzip sollten alle Unternehmen unter einer Größe von 5.000 Mitarbeitern – wie im französischen „Loi de Vigilance“ – vom Anwendungsbereich einer solchen Regulierung ausgenommen werden. Eine Erfassung kleiner und mittlerer Unternehmen ist unangemessen und droht ihre Organisationsstrukturen zu überfordern.



## **Gleiche Rahmenbedingungen für alle Marktteilnehmer in Europa**

Unternehmen, die ihren Unternehmenssitz außerhalb der Europäischen Union haben, aber im Binnenmarkt als Marktteilnehmer – unabhängig von der konkreten juristischen Ausgestaltung – auftreten, sollten die gleichen Pflichten erfüllen, wie Unternehmen, die ihren Sitz innerhalb der Europäischen Union haben. Hier gilt es insbesondere das Prinzip des „level playing field“ zu stärken und weiter voranzutreiben.

## **Klar definierte und handhabbare Definition menschenrechtlicher Sorgfalt**

Es bedarf einer klaren und realistischen Beschreibung der Vorgaben, um deren Einhaltung sich die Unternehmen im Prozess menschenrechtlicher Sorgfalt („human rights due diligence“) bemühen sollen. Als Maßstab hierfür sollte der international anerkannte Standard der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN-Leitprinzipien) gelten. Die Vorgaben einer EU-Regulierung müssen sich auf die dort genannten Menschenrechtsstandards beschränken. Dies ist auch im Hinblick auf den globalen Kontext erforderlich, um das geforderte „level playing field“ auch im internationalen Wettbewerb für Unternehmen zu schaffen.

Über die UN-Leitprinzipien hinausgehende und nicht unternehmensbezogene Anforderungen, wie zum Beispiel zu den Themen Umwelt, Klimaschutz, Governance oder Soziales, stimmen einerseits nicht mit den UN-Leitprinzipien überein und schaffen andererseits auch Handlungsvorgaben, die für einzelne Unternehmen zu weitreichend, unbestimmt und nicht handhabbar sind.

## **Berichterstattung vereinfachen**

Bei der Berichterstattung müssen bereits existierende Regulierungen zusammengefasst und weiterentwickelt werden. Ein Ansatzpunkt könnte hier etwa die Überarbeitung der Richtlinie zu nichtfinanzieller Berichterstattung (Vorschlag zur Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen vom 21. April 2021) sein. Das Ziel muss ein leicht verständlicher und insgesamt kohärenter Rahmen zur Berichterstattung aus einem Guss sein.

Auch wäre zu prüfen, ob für die Förderung eines „level playing field“ im Binnenmarkt das Instrument einer europäischen Verordnung nicht geeigneter wäre als das einer Richtlinie. Ähnlich wie bei der bereits bestehenden Verordnung zu Konfliktmineralien ist durch eine Verordnung die Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer gewährleistet. Damit würden parallele, aber in den Mitgliedstaaten inhaltlich unterschiedliche Anforderungen an Sorgfaltspflichten in identischen Lieferketten vermieden.

## **„Bemühenspflicht“ statt „Erfolgspflicht“**

Um die Unternehmen nicht zu überfordern und Rechtssicherheit zu schaffen, sollten Sorgfaltspflichten so ausgestaltet sein, dass es sich um eine Bemühenspflicht, jedoch nicht um eine Erfolgspflicht handelt. Das sieht auch das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz vor. Dazu gehört auch ein risikobasierter Ansatz: Zunächst sind die größten Risiken für mögliche Menschenrechtsverletzungen zu identifizieren und Maßnahmen festzulegen, um diese zu vermeiden. Eine pauschale Pflicht ohne Rücksicht auf tatsächliche Risiken würde viele Unternehmen schlicht überfordern. Zudem muss klargestellt werden, dass als maßgebliche Perspektive für eine etwaige Pflichtverletzung ausschließlich die „ex-ante“-Betrachtung herangezogen wird. Darüber hinaus sollte die Beteiligung an einer anerkannten Brancheninitiative die gesetzliche Vermutung begründen, dass die Bemühenspflicht erfüllt wurde.

## **Zivilrechtliche Haftung nicht erweitern**

Die Einführung einer zivilrechtlichen Haftung von Unternehmen für das Verhalten von Geschäftspartnern und Dritten ist den europäischen Rechtsordnungen fremd und steht auch nicht in Übereinstimmung mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sowie den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen. Diese legen ausdrücklich fest, dass es eine Haftung nicht nur aufgrund einer Geschäftsbeziehung geben darf, weswegen eine europäische Lieferkettenregulierung keine erweiterte zivilrechtliche Haftung vorsehen sollte.



### **Sanktionen angemessenen ausgestalten**

Auch bei öffentlich-rechtlichen Sanktionen könnten sich Unternehmen gezwungen sehen, ihren Einsatz in Regionen mit problematischer Menschenrechtssituation zurückzuführen („cut and run“), anstatt zu einer Verbesserung vor Ort beizutragen („stay and improve“). Ein Ausschluss von öffentlichen Aufträgen wäre insbesondere bei geringfügigen oder einmaligen Verstößen und für Branchen, die stark von öffentlichen Aufträgen geprägt sind, wie beispielsweise dem Bausektor, unverhältnismäßig.

### **Klage- oder Beschwerderechte für Dritte beschränken**

Um Rechtssicherheit zu gewährleisten und Klagen durch professionelle Abmahn-, Klage- oder Kampagnenorganisationen zu vermeiden, sollten Beschwerde- und Klagemöglichkeiten auf die unmittelbar von den Verstößen Betroffenen beschränkt werden. Es darf keine Rechtsposition geschaffen werden, die Dritte als Klageberechtigte anerkennt.

### **Unterstützung durch öffentliche Stellen**

Geeignete Einrichtungen der EU oder der Mitgliedstaaten (etwa der Europäische Auswärtige Dienst, die EU-Agentur für Grundrechte oder die Delegationen der Europäischen Kommission in Drittländern) müssen europäischen Unternehmen verlässliche und rechtssichere Informationen über die Menschenrechtssituation in Drittstaaten erteilen. Hier sollte ein Rechtsanspruch der betroffenen Unternehmen gegenüber diesen Einrichtungen auf ausführliche Unterrichtung geschaffen werden. Mit diesen Informationen wird es einzelnen Unternehmen erst möglich gemacht, das Risiko von Menschenrechtsverstößen zu erkennen und ihren Sorgfaltspflichten nachzukommen. Die entsprechenden Institutionen sollten verpflichtet werden, Informationen zu sammeln und weiterzugeben sowie europäischen Unternehmen verbindliche Auskünfte zu erteilen. Diese Stellen könnten zudem als Beschwerdestellen fungieren, um potenzielle schwere Menschenrechtsverstöße melden zu können und nach Prüfung die Unternehmen EU-weit von den Verstößen zu unterrichten.

### **„EU Green List“ etablieren**

Zur Vermeidung ausufernder Bürokratie, Vereinfachung und Stärkung der Rechtssicherheit sollte eine „EU Green List“ eingeführt werden, die Staaten umfasst, in denen ein hohes Niveau an gesetzlichen Standards besteht und die Rechtsdurchsetzung garantiert ist. Neben einer generellen Ausnahme für Zulieferer aus dem Europäischen Wirtschaftsraum, USA, Kanada, UK, Japan, Australien, Neuseeland und anderen, wäre ein Ansatz für Befreiungstatbestände das Bestehen von Freihandelsverträgen mit der EU, zumal dort bereits Nachhaltigkeitsthemen adressiert sind.

### **Ansprechpartner:**

#### **BDA | DIE ARBEITGEBER**

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

#### **Abteilung Europa**

T +49 30 2033-1050

[europa@arbeitgeber.de](mailto:europa@arbeitgeber.de)