

Nachhaltige unternehmerische Sorgfaltspflicht: Stellungnahme zum Vorschlag der EU-Kommission

Eine Veröffentlichung der Initiative Lieferkettengesetz

Zusammenfassung

Der am 23. Februar 2022 von der EU-Kommission veröffentlichte Vorschlag für eine nachhaltige unternehmerische Sorgfaltspflicht, kurz für ein EU-Lieferkettengesetz, ist ein Meilenstein auf dem Weg zu einer Wirtschaft, bei der Mensch und Umwelt im Mittelpunkt stehen. Ziel der Kommission ist es, den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt in Wertschöpfungsketten von europäischen Unternehmen zu verbessern und ein *Level Playing Field* im EU-Binnenmarkt zu schaffen.

Zu begrüßen ist vor allem, dass die Kommission durch eine **zivilrechtliche Haftungsregel** die Erfolgsaussichten für Zivilklagen von Betroffenen vor Gerichten in EU-Mitgliedstaaten verbessern will. Ohne verbesserte **Prozessregeln**, wie eine **faire Verteilung der Beweislast**, bleiben die Hürden allerdings für viele Betroffene unüberwindbar.

Dennoch bleibt der Vorschlag hinter den Anforderungen der **UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte** (UNLP) und der **OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen** (OECD-LS) zurück und enthält deutliche **Schwachstellen und Schlupflöcher**. So ist die unternehmerische Sorgfaltspflicht auf "etablierte", das heißt **dauerhafte Geschäftsbeziehungen** begrenzt und lässt somit einen Großteil der Lieferketten außen vor. Das **Modell der Vertragsklauseln** mit Verweis auf Industrieinitiativen birgt die Gefahr, dass Kosten und Risiken auf die Zulieferer abgewälzt werden. Eine große Lücke ist das Fehlen expliziter Vorgaben zur **Änderung der Preis- und Einkaufspolitik** gegenüber Geschäftspartner*innen, ohne die keine Verbesserung der Menschenrechtssituation vor Ort möglich ist. Die **umweltbezogene Sorgfaltspflicht** ist zudem auf wenige Umweltabkommen beschränkt. Zwar enthält der Kommissionsvorschlag einen Artikel zur **Bekämpfung des Klimawandels**, allerdings fehlt eine verbindliche Verpflichtung der Unternehmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen.

Inhaltsverzeichnis:

1. Geltungsbereich: Die erfassten Unternehmen	3
2. Finanzdienstleister	6
3. Menschenrechtskatalog.....	8
4. Umweltbezogene Sorgfaltspflichten	10
5. Reichweite der Sorgfaltspflichten entlang der Wertschöpfungskette	13
6. Inhalt der Sorgfaltspflichten.....	15
7. Transparenz- und Berichtspflicht	20
8. Einbeziehung von Stakeholdern und Betroffenen.....	22
9. Klimaschutz	25
10. Behördliche Durchsetzung und Sanktionen.....	27
11. Beschwerdemechanismus.....	29
12. Zivilrechtliche Haftung	32
13. Zugang zu Recht	34
14. Anwendbares Recht	36
15. Geschäftsführungs-, Vorstands- und Aufsichtsratspflichten	37

1. Geltungsbereich: Die erfassten Unternehmen

Der Vorschlag deckt ein breiteres Spektrum von Unternehmen ab als andere geltende Sorgfaltspflichtgesetze und zielt im Sinne einer Wettbewerbsangleichung zu Recht sowohl auf EU- als auch auf Nicht-EU-Unternehmen ab, die in der EU tätig sind. Allerdings gilt er nach wie vor nur für sehr große Unternehmen. Selbst in der unzureichenden Liste von Sektoren, die von der Kommission als besonders sensibel eingestuft werden, sind es nur große Unternehmen, die der Sorgfaltspflicht unterliegen würden. (Artikel 2 und 3)

Was sieht der Kommissionsentwurf vor?

Konkret verpflichtet der Kommissionsentwurf folgende Unternehmen:

1. **EU-Unternehmen mit durchschnittlich mehr als 500 Beschäftigten und einem Umsatz von über 150 Mio. €**; Zeitarbeitende werden in die Beschäftigtenzahl einbezogen und Teilzeitarbeitende werden auf Vollzeitäquivalente umgerechnet;
2. **EU-Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten und einem Umsatz von 40 Mio. €**, wenn im abgeschlossenen Finanzjahr mehr als die Hälfte des Umsatzes in einem oder mehreren Hochrisikosektoren erzielt wurde. Als Hochrisikosektoren listet der Kommissionsentwurf auf: (a) Textil- und Lederindustrie; (b) Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Lebensmittel und Getränke; (c) Rohstoffindustrie (Bergbau, Öl, Gas) und mineralische Produkte. Herstellung und Großhandel von Produkten dieser Kategorien fallen ebenfalls in den Sektor;
3. **Nicht-EU-Unternehmen mit einem EU-Umsatz von über 150 Mio. €**, oder wenn bei einem **EU-Umsatz von über 40 Mio. €** mehr als 50 % in die genannten Hochrisikosektoren fallen.

Bewertung und Forderungen

Der Kommissionsvorschlag verpflichtet mehr Unternehmen als das französische und das deutsche Gesetz und erfasst etwa auch Unternehmen ohne Sitz in der EU, die auf dem EU-Markt tätig sind. Er bleibt aber hinter den UNLP und den OECD-LS zurück, die proportional für alle Unternehmen gelten, und erfasst nicht einmal ein Prozent der europäischen Unternehmen. Der Anwendungsbereich ist auch enger gefasst als in dem gegenwärtigen Kommissionsvorschlag für die Neufassung der EU-Richtlinie für Nachhaltigkeits-Berichterstattung (CSRD)¹, der alle großen Unternehmen und börsennotierte kleine und mittlere Unternehmen (KMU) erfasst.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0189>

Beschäftigtenzahl und Umsatz nicht kumulativ anwenden und niedrigere Schwellenwerte ansetzen:

Die Tatsache, dass Unternehmen nur zur Sorgfalt verpflichtet werden, wenn sie **kumulativ beide Kriterien – Beschäftigtenzahl und Umsatz – erfüllen**, stellt ein Problem dar. Damit bleiben Unternehmen mit hohem Umsatz bei wenig Personaleinsatz, wie z. B. der Finanzsektor (siehe unten unter 2. Finanzdienstleister), trotz ihrer teilweise hohen Risiken außen vor. Zudem ist die **Umsatzhöhe mit 150 Mio. € unüblich hoch angesetzt**. Die Sorgfaltspflichten-Richtlinie sollte daher zumindest alle Großunternehmen im Sinne des EU-Rechts verpflichten, d. h. Unternehmen ab 250 Mitarbeitenden oder 50 Mio. € Umsatz bzw. 43 Mio. Bilanzsumme. Auf jeden Fall sollten analog zur EU-Definition nicht nur die Unternehmen erfasst sein, die *sowohl* eine hohe Beschäftigtenzahl *als auch* einen hohen Umsatz aufweisen, sondern *entweder* bei den Mitarbeitenden *oder* bei Umsatz/Bilanzsumme die Schwelle überschreiten. Der eingeschränkte Geltungsbereich steht zudem im **Widerspruch zu den UNLP und den OECD-LS**, die grundsätzlich alle Unternehmen zur menschenrechtlichen Sorgfalt verpflichten, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß und nach dem Kriterium der Angemessenheit. Diese Angemessenheit sollte sich vor allem am **Risiko der Geschäftstätigkeit** orientieren. Gerade in Risikobranchen kann auch die Tätigkeit von KMU die Menschenrechte und die Umwelt erheblich beeinträchtigen. Daher **sollten in diesen Bereichen lediglich Kleinunternehmen (bis 10 Mitarbeitende oder unter 2 Mio. € Umsatz) ausgenommen werden**.

Weitere Hochrisikosektoren aufnehmen:

Der EU-Vorschlag nennt nur drei Hochrisikosektoren. Neben den genannten weisen aber insbesondere auch die Sektoren Bauwesen/Infrastruktur, Schifffahrt/Transport/Logistik, Elektronik, Energie, Finanzen, Wirtschaftsprüfung sowie Auditing hohe menschenrechtliche Risiken auf. Eine Studie² des **Bundesarbeitsministeriums listet 29 Risikosektoren auf**, das Rechtsgutachten der Initiative Lieferkettengesetz³ fasst die risikoreichsten Branchen in 16 Kategorien zusammen. Die Kommission gibt an, dass sie die Sektoren ausgewählt habe, für die es **Sorgfaltspflichten-Leitfäden der OECD** gebe. Dennoch ignoriert sie sogar den **Finanzsektor, für den es einen OECD-Leitfaden⁴ gibt**. Die Liste der Risikobranchen sollte daher erweitert werden und es sollte eine Öffnungsklausel integriert werden, wonach die Liste regelmäßig überprüft wird.

Risiken im Risikosektor nicht auf "schwerwiegende" Risiken begrenzen:

Die Sorgfaltspflicht von Unternehmen in Hochrisikosektoren darf nicht auf schwerwiegende Risiken begrenzt bleiben, auch wenn in diesen Sektoren typischerweise öfter schwerwiegende Risiken vorliegen dürften. Geschlechtsspezifische Gewalt sollte zum Beispiel immer als schwerwiegendes Risiko zählen. Die Einschränkung auf "schwerwiegende" Risiken sollte gestrichen werden.

² https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-543-achtung-von-menschenrechten-entlang-globaler-wertschoepfungsketten.pdf?__blob=publicationFile&v=1

³ https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/02/200527_lk_rechtsgutachten_webversion_ds.pdf, S. 26.

⁴ <https://mneguidelines.oecd.org/final-master-due-diligence-for-responsible-corporate-lending-and-securities-underwriting.pdf>, <https://mneguidelines.oecd.org/RBC-for-Institutional-Investors.pdf>

Verbesserungsvorschläge

1. Die **EU-Definition für Großunternehmen sollte angewendet werden**. Die Aufzählung der Unternehmenskriterien sollte alternativ statt kumulativ sein.
2. Die **Hochrisikosektoren** sollten um die Sektoren Bauwesen und Infrastruktur, Schifffahrt, Transport und Logistik, Elektronik, Energie, Wirtschaftsprüfung, Auditing sowie Finanzen **erweitert** werden. Für den Finanzsektor kann dabei auf den Sorgfaltspflichten-Leitfaden der OECD zurückgegriffen werden.
3. Die Beschränkung auf „**schwerwiegende**“ **Risiken** beim Hochrisikosektor sollte gestrichen werden.

2. Finanzdienstleister

Der Kommissionsentwurf sieht für den Finanzsektor – im Gegensatz zu den Unternehmen des Realsektors – mehrere Sonderregelungen vor. Gleichzeitig folgt die Kommission nicht den Empfehlungen der OECD, die den Finanzsektor als menschenrechtlichen Risikosektor einstufen und Leitlinien für institutionelle Investoren erstellt haben (Art. 3, 6, 7, 8).

Was sieht der Kommissionsentwurf vor?

Der Kommissionsentwurf schließt den Finanzsektor explizit mit ein – unabhängig von der Rechtsform und der Art der finanziellen Dienstleistung. Der Entwurf beschränkt die Sorgfaltspflichten von Finanzinstituten aber stärker als bei anderen Unternehmen und stuft den Finanzsektor nicht als eigenen Risikosektor ein.

Bewertung und Forderungen

Finanzsektor als Risikosektor aufnehmen:

Die Kommission folgt nicht den Empfehlungen der OECD, die den Finanzsektor als menschenrechtlichen Risikosektor einstuft und Leitlinien für institutionelle Investoren erstellt hat (siehe auch unter 1. Geltungsbereich). Damit sind nur sehr große Finanzunternehmen ab 500 Mitarbeitenden und einem Umsatz von 150 Mio. Euro zur Einhaltung des Gesetzes verpflichtet. Das ist problematisch, da Finanzdienstleister über ihre Services eine ungleich höhere Hebelwirkung als andere Unternehmen haben und zum Beispiel viele Anbieter*innen für Risikokapital oder Eigenkapitalbeteiligungen deutlich weniger Mitarbeitende beschäftigen. Die EU-Richtlinie sollte den Empfehlungen der OECD folgen und den Finanzsektor als Risikosektor einstufen, sodass nicht nur sehr große Finanzdienstleister in den Anwendungsbereich fallen.

Einschränkung der Reichweite der Sorgfaltspflicht von Finanzinstituten aufheben:

Für Finanzinstitute umfasst der Begriff „Wertschöpfungskette“ **nur die Aktivitäten von Kund*innen**, die Darlehen, Kredite und andere Finanzdienstleistungen erhalten, sowie deren Tochterunternehmen, deren Aktivitäten mit dem betreffenden Vertrag verbunden sind. Die Wertschöpfungskette dieser Kund*innen wird nicht berücksichtigt. Hinzu kommt, dass **ausschließlich große Unternehmenskund*innen als Teil der Wertschöpfungskette** gelten, nicht aber KMU, die solche Dienstleistungen erhalten. Selbst Finanzdienstleistungen für KMU in Risikosektoren werden mit dieser Regelung nicht erfasst. Analog zu den Regelungen für die Unternehmen des Realsektors sollte auch bei Finanzinstituten die Wertschöpfungskette nicht nur die direkten Kund*innen, sondern auch deren Lieferbeziehungen umfassen. Auch sollten Finanzdienstleister nicht erst bei großen Unternehmenskund*innen Sorgfalt walten lassen müssen. Ausschlaggebend sollten die menschenrechtlichen Risiken ihrer Kund*innen sein. Insbesondere Kund*innen aus Hochrisikosektoren müssen unabhängig von ihrer Unternehmensgröße vor und während der

Vertragslaufzeit von Krediten, Darlehen, Versicherungen oder anderen Finanzdienstleistungen als Teil der Wertschöpfungskette von Finanzdienstleistern definiert sein.

Periodische Überprüfung von Verträgen mit langer Laufzeit vorsehen:

Eine weitere Besonderheit für den Finanzsektor ist, dass diese nur vor Vertragsabschluss verpflichtet sind, Risiken zu ermitteln. Sie müssen bei laufenden Verträgen keine weitere periodische Überprüfung über das Auftreten menschenrechtlicher Risiken durchführen. Insbesondere bei großen Geschäftskrediten, die über mehrere Jahre laufen oder bei Projektfinanzierungen in risikoreiche Projekte (bspw. Kategorie A-Projekte unter den Equator Principles) ist diese Regelung unzureichend. Sie widerspricht auch gelebter Marktpraxis. Finanzinstitute sollten nicht nur bei Vertragsabschluss, sondern während der gesamten Dauer der Geschäftsbeziehung wie alle anderen Unternehmen zur Sorgfalt verpflichtet werden. Wenn vor Vertragsabschluss Risiken festgestellt werden oder Vorfälle über Menschenrechtsverletzungen bekannt sind, muss Abhilfe in den Verträgen festgelegt werden und über die gesamte Laufzeit überwacht werden.

Anforderungen an Finanzdienstleister bei Beendigungsmaßnahmen konkretisieren:

Der Gesetzesvorschlag trifft unter Artikel 6, 7 und 8, die die Minimierung von Risiken und Beendigung bestehender Verletzungen betreffen, Ausnahmeregelungen für Finanzdienstleister. Diese müssen auch bei schweren Menschenrechtsverletzungen bestehende Verträge nicht beenden, wenn zu erwarten ist, dass den Servicenehmer*innen daraus erheblicher Schaden entsteht. Diese Regelung wird den vielfältigen Geschäftsbeziehungen und Möglichkeiten zur Einwirkung auf die Kund*innen nicht gerecht. Bei risikoreichen Projektfinanzierungen sollten Finanzdienstleister bei bestehenden schweren Menschenrechtsverletzungen, die von Kund*innen nicht adäquat adressiert werden, Geschäftsbeziehungen beenden. Institutionelle Investoren wiederum haben für eine Einflussnahme als wichtigstes Instrument *Engagement* mit aktivem Unternehmensdialog und Stimmrechtsausübung. Die OECD-Leitlinien für institutionelle Investoren gehen darauf detailliert ein – und der Ansatz ist bei vielen Investoren bereits gelebte Praxis (siehe auch unter 6. zu *Responsible Disengagement*).

Verbesserungsvorschläge

1. Der Finanzsektor sollte als **Risikosektor** aufgenommen werden.
2. Die Sorgfaltspflichten sollten auch bei Finanzdienstleistern die **gesamte Wertschöpfungskette** erfassen.
3. Die Sorgfaltspflichten sollten für die **gesamte Laufzeit der Vorhaben** gelten.
4. Die **Anforderungen an Finanzdienstleistungen** bei Minimierung von Risiken und Beendigung von Menschenrechtsverletzungen sollten **präzisiert** werden.

3. Menschenrechtskatalog

Unternehmen müssen nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte vermeiden. Diese werden durch Verweis auf einen Anhang definiert, der eine breite, aber unvollständige Liste von Verstößen enthält und eine Auffangklausel umfasst, die auf einschlägige UN- und ILO-Instrumente verweist (Artikel 3 und Anhang).

Was sieht der Kommissionsentwurf vor?

Der Kommissionsentwurf verpflichtet Unternehmen, Verletzungen der im Anhang aufgelisteten Menschenrechte wie diejenigen aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den beiden Menschenrechtspakten und den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zu vermeiden.

Bewertung und Forderungen

Der Anhang deckt viele entscheidende Menschenrechtsabkommen ab. Es fehlen aber eine Reihe wichtiger Menschenrechtsinstrumente.

Fehlende Menschenrechtsabkommen im Anhang ergänzen:

Im Anhang fehlen u.a.

- das **Übereinkommen 190 der ILO** über Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt,
- das **Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen**,
- das **Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen**,
- die **UN-Erklärung über Menschenrechtsverteidiger**⁵.

Diese Abkommen müssen in der Liste im Anhang ergänzt werden, um den Menschenrechtsschutz umfassend zu gewährleisten.

Verweis auf ILO-Instrumente zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz aufnehmen:

Zwar wird im Anhang des Kommissionsentwurfs zu Recht auf die Verletzung des Rechts auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen hingewiesen, doch fehlt ein ausdrücklicher Verweis auf die einschlägigen ILO-Instrumente zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Ihre

⁵ <https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/1109090DeklarationGermanMRV.pdf>, s. a. [Alliance for Land, Indigenous and Environmental Defenders \(ALLIED\)](#).

Aufnahme ist ratsam, zumal sie voraussichtlich im Jahr 2022 als Teil des Rahmens der ILO für grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit anerkannt werden.⁶

Genderbezogene Menschenrechtsverletzungen als eigenständigen Tatbestand aufnehmen:

Es ist zu begrüßen, dass die UN-Konvention zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen (CEDAW) in den Annex des Richtlinienentwurfs aufgenommen wurde. In Teil I fehlt jedoch ein eigenständiger Tatbestand, zum Beispiel zu Formen geschlechtsspezifischer Gewalt und Diskriminierung in Wertschöpfungsketten, die sich nicht unmittelbar am geregelten Arbeitsplatz abspielen (für den Nr. 17 gilt).

Recht auf ein existenzsicherndes Einkommen ausdrücklich nennen:

Während der Anhang zu Recht die Verletzung des Rechts auf einen angemessenen, existenzsichernden Lohn als eine menschenrechtliche Auswirkung aufführt, wird das **Recht auf ein existenzsicherndes Einkommen nicht ausdrücklich erwähnt**. Während Ersteres im Zusammenhang mit angestellten Arbeitnehmer*innen gilt, ist Letzteres im Zusammenhang mit allen anderen Einkommensbezieher*innen, wie z. B. selbstständigen Kleinbauern und -bäuerinnen, relevant.⁷ Für einen angemessenen Lebensstandard gemäß Artikel 11 Absatz 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist ein existenzsicherndes Einkommen aber essenziell. Für Unternehmen bedeutet dies konkret, dass sie ihren Lieferanten solche Preise zahlen müssen, die Kleinbäuer*innen ein existenzsicherndes Einkommen ermöglichen, und ihre Einkaufspolitiken dies nicht verhindern (siehe unten Ausführungen zur Einkaufspolitik unter 6).

Verbesserungsvorschläge

1. **Fehlende Konventionen sollten in den Annex aufgenommen werden**, insbesondere
 - a. das ILO-Übereinkommen 190 über Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt, ein Schlüsselübereinkommen zur Verbesserung der geschlechtergerechten Gesetzgebung;
 - b. das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen;
 - c. das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen;
 - d. die UN-Erklärung über Menschenrechtsverteidiger.
2. Es sollte ein **Verweis auf ILO-Instrumente zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz** aufgenommen werden.
3. **Genderbezogene Menschenrechtsverletzungen** sollten als eigenständiger Tatbestand beschrieben werden.
4. Das **Recht auf ein existenzsicherndes Einkommen** sollte ausdrücklich benannt werden.

⁶ <http://opiniojuris.org/2022/03/18/a-missed-opportunity-to-improve-workers-rights-in-global-supply-chains/>

⁷ <https://fairtrade-advocacy.org/wp-content/uploads/2020/06/UoG-HRDD-Full-Report-6opp-FINAL-SECURED.pdf>

4. Umweltbezogene Sorgfaltspflichten

Unternehmen müssen negative Umweltauswirkungen vermeiden. Die Umweltauswirkungen werden unter Bezugnahme auf Umweltkonventionen definiert, was ein großes Problem aufwirft: Das derzeitige fragmentierte Flickwerk internationaler Konventionen deckt die Auswirkungen nicht ausreichend ab. Diese Regelungslücke muss geschlossen werden, indem auch auf Umweltschäden im Allgemeinen abgezielt wird, wie es das französische Sorgfaltspflichtgesetz tut, und nicht nur auf Verstöße gegen spezifische internationale Normen (Artikel 3 und Anhang).

Was sieht der Kommissionsentwurf vor?

Der Kommissionsentwurf enthält sowohl selbstständige umweltbezogene Sorgfaltspflichten als auch menschenrechtsbezogene Sorgfaltspflichten mit Umweltschutzelementen.

Selbstständige umweltbezogene Sorgfaltspflichten:

Der Entwurf sieht in Artikel 7 und 8 eine unternehmerische Pflicht zur Minimierung von Risiken für die Umwelt sowie zur Vermeidung und Beendigung negativer Umweltauswirkungen vor. In Artikel 3 (b) werden diese definiert als nachteilige Auswirkungen, die aus einem Verstoß gegen eines der im Anhang (Anhang Teil II) gelisteten Umweltabkommen resultieren. Maßgeblich für das Vorliegen einer Umweltauswirkung im Sinne von Artikel 3 (b) ist daher, ob der Sachverhalt unter eines der jeweils spezifisch genannten Verbote folgender Abkommen subsumiert werden kann:

- **Übereinkommen über die biologische Vielfalt**
- **Washingtoner Artenschutzübereinkommen** (*Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen*)
- **Quecksilber-Konvention** (*Übereinkommen von Minamata*)
- **POP-Konvention** (*Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe*)
- **PIC-Konvention** (*Rotterdammer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel*)
- **Wiener Übereinkommen und Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht**
- **Basler Konvention** (*Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung*)

Menschenrechtsbezogene Sorgfaltspflichten mit Umweltschutzelementen:

Punkt 18 in der Liste der Menschenrechtsverletzungen (Anhang Teil I) normiert als Verbot das Verursachen bestimmter Umweltbeeinträchtigungen, die wiederum gewisse Menschenrechtsverletzungen zur Folge haben. Dabei handelt es sich um menschenrechtsbezogene Sorgfaltspflichten mit Umweltschutzelementen.

Bewertung und Forderungen

Liste der Umweltübereinkommen ergänzen:

Die Umweltkonventionen im Anhang des Kommissionsentwurfs decken nicht alle Umweltauswirkungen ab, die von Unternehmen im Rahmen der Sorgfaltspflicht zu berücksichtigen sein sollten. Wichtige Übereinkommen, die fehlen und aufgenommen werden sollten, sind unter anderem

- das **Pariser Abkommen**,
- das **Ramsar-Übereinkommen** über Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung, insbesondere als Lebensraum für Wasservögel,
- das **Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe**,
- das **Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen**,
- das **UN-Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung**,
- das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (**Aarhus-Konvention**).

Umweltgeneralklausel einfügen:

Eine Erweiterung des Anhangs durch weitere Umweltabkommen allein ist nicht ausreichend. Vielmehr bedarf es einer ambitionierten **Generalklausel**, die über die Referenz von internationalen Übereinkommen hinausgeht und alle relevanten Umweltschutzgüter listet, deren wesentliche Beeinträchtigung es zu verhindern gilt. Eine ähnliche Vorkehrung gibt es in der EU-Batterienverordnung, die sich gerade im Trilog befindet, sowie dem Vorschlag zur überarbeiteten EU-Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt.

Auf allgemeine Grundsätze des Umweltrechts verweisen:

Außerdem enthalten sein sollte ein Verweis auf allgemeine Grundsätze des Umweltrechts, wie das Vorbeugungs-, das Vorsorge-, das Beseitigungs- und das Verursacherprinzip, deren Einhaltung die Unternehmen sicherstellen sollten.

Klimaauswirkungen ausdrücklich einbeziehen:

Obwohl Klimaauswirkungen unter Punkt 18 des Anhangs subsumiert werden können, sollte die Richtlinie dahingehend geändert werden, dass Klimaauswirkungen ausdrücklich einbezogen werden (siehe unten zu 9. Klimaschutz).

Revisionsfrist verkürzen:

Die vom Kommissionsentwurf vorgesehene Revisionsfrist von sieben Jahren ist zu lang bemessen. Mit Blick auf aktuelle Entwicklungen im Umweltvölkerrecht muss es möglich sein, die Richtlinie in kürzeren Fristen zu aktualisieren und zusätzliche Abkommen in den Umweltanhang mit aufzunehmen, um angemessen auf neue rechtliche Entwicklungen angesichts sich rasant zuspitzender multipler Umweltkrisen reagieren zu können.

Verbesserungsvorschläge

1. Es sollte eine umfassende Abdeckung aller negativen Umweltauswirkungen durch eine **Generalklausel** sowie durch die **Aufnahme allgemeiner Umweltrechtsprinzipien** wie das Vorbeugungs-, Vorsorge-, Beseitigungs- und Verursacherprinzip gewährleistet werden.
2. **Der Anhang sollte um folgende Konventionen ergänzt werden:**
 - a. das Pariser Abkommen,
 - b. das Ramsar-Übereinkommen über Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung,
 - c. das Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe,
 - d. das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen,
 - e. das UN-Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung und
 - f. das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention).
3. Es sollte die **Möglichkeiten zur kurzfristigen Aktualisierung des Umweltkatalogs** geschaffen werden.
4. Die Sorgfaltspflicht sollte sich ausdrücklich auf die **Vermeidung von Klimaauswirkungen** beziehen.
5. Die **Revisionsfrist sollte verkürzt werden**, um auf aktuelle Umweltauswirkungen adäquat reagieren zu können.

5. Reichweite der Sorgfaltspflichten entlang der Wertschöpfungskette

Der Vorschlag verlangt Sorgfallsmaßnahmen, die sich auf alle Tochtergesellschaften und globalen Wertschöpfungsketten von Unternehmen erstrecken, sowohl auf vor- als auch auf nachgelagerte Bereiche, jedoch nur in Bezug auf so genannte „etablierte Geschäftsbeziehungen“. Somit würden Geschäftsbeziehungen, die aufgrund ihrer Intensität oder Dauer nicht beständig sind oder voraussichtlich nicht sein werden, nicht in den Anwendungsbereich fallen. Kurze, instabile oder informelle Beziehungen würden damit außen vorbleiben, obwohl auch gerade bei ihnen schwerwiegende Auswirkungen wahrscheinlich sind (Artikel 1 und 3).

Was sieht der Kommissionsentwurf vor?

Der Kommissionsvorschlag verwendet den Begriff „**Wertschöpfungskette**“ und erfasst grundsätzlich ohne Abstufung sowohl vorgelagerte Stufen wie zum Beispiel den Rohstoffabbau als auch nachgelagerte Aktivitäten wie den Betrieb. Die Sorgfaltspflichten der Unternehmen für die Wertschöpfungskette sind jedoch von vorneherein **auf so genannte „etablierte“ Geschäftsbeziehungen beschränkt**. „Etablierte“ Geschäftsbeziehungen können zwar auch indirekt sein, das heißt, dass sie auch Zulieferer am Anfang der Lieferkette umfassen. Sie müssen gemäß der Definition in Artikel 3 aber nach Dauer und Intensität von beständiger Natur sein.

Bewertung und Forderungen

Beschränkung der Sorgfaltspflicht auf „etablierte Geschäftsbeziehungen“ aufheben:

In der Beschränkung der Sorgfaltspflichten auf "etablierte Geschäftsbeziehungen" besteht die große Gefahr, dass der Anwendungsbereich des Gesetzes auf einen geringen Teil der Wertschöpfungsketten reduziert, und damit der Zweck des Gesetzes gefährdet wird, einen substanziellen Wandel bei der nachhaltigen Unternehmensführung zu erzielen und die weltweite Menschenrechtssituation, Umwelt und Klimaschutz zu verbessern. Eine solche Einschränkung widerspricht ganz erheblich den UNLP und den OECD-L, die bewusst die gesamte Wertschöpfungskette miteinbeziehen.

- Eine Beschränkung auf etablierte Geschäftsbeziehungen bedeutet, dass alle Produkte, die wie Kaffee, Edelmetalle und andere Rohstoffe zum großen Teil über die Börse bezogen werden, von vorneherein aus dem Sorgfaltspflichtenbereich herausfallen.
- Auch die **informelle Arbeit und inoffizielle Unteraufträge werden von der Definition gar nicht adressiert**, obwohl mehr als 60 Prozent der globalen Erwerbsbevölkerung in der informellen Wirtschaft arbeiten und es bekanntermaßen gerade in diesem Bereich oft zu schweren Menschenrechtsverletzungen kommt.

- Der Vorschlag setzt mit dieser Beschränkung ungewollt einen **Anreiz, die Sorgfaltspflicht zu umgehen, anstatt nachhaltige und langfristige Geschäftsbeziehungen einzugehen**, z. B. seine Ware über den so genannten „Spotmarkt“ zu beziehen, wo Ware kurzfristig gehandelt wird und Herkunft und Produktionsbedingungen kaum eine Rolle spielen. Dies würde dem Gesamtziel der UN-Leitprinzipien, längerfristige und kooperative Geschäftsbeziehungen zu fördern, ernsthaft zuwiderlaufen. Zudem ist der Begriff „dauerhaft“ nicht näher definiert und birgt das Risiko, den Kreis der erfassten Zulieferer sehr eng zu halten.

Sorgfaltspflichten risikobasiert am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausrichten:

Anstatt die Reichweite der Sorgfaltspflicht auf „etablierte Geschäftsbeziehungen“ zu verkürzen, kann einer Überforderung der Unternehmen dadurch vorgebeugt werden, dass alle zu ergreifenden Maßnahmen einschließlich der Risikoanalyse und Prioritätensetzung unter den auch im EU-Recht zentral verankerten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gestellt werden. Das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) beschränkt zum Beispiel die Sorgfaltspflicht auf **angemessene** Maßnahmen und definiert in § 3 Abs. 2 den Begriff der Angemessenheit, der u. a. durch die Art und den Umfang der Geschäftstätigkeit, die Schwere der Verletzung und die Art des Verursachungsbeitrages bestimmt wird. Dies steht im Einklang mit dem Ansatz der UNLP, der in Prinzipien 17 bis 20 die zu ergreifenden Maßnahmen unter einen Zumutbarkeitsvorbehalt stellt und eine Priorisierung der Maßnahmen nach den genannten Kriterien vorsieht.

Verbesserungsvorschläge:

1. Die Beschränkung auf „**etablierte**“ **Geschäftsbeziehungen** sollte aufgehoben werden.
2. Es sollte stattdessen ein **risikobasierter Ansatz mit Angemessenheitskriterien für den Umfang der Sorgfaltspflichten** eingeführt werden.

6. Inhalt der Sorgfaltspflichten

Der Vorschlag sieht allgemeine Verpflichtungen vor, Menschenrechts- und Umweltverstöße zu verhindern und einzudämmen. Er enthält eine Liste spezifischer Maßnahmen, wie Unternehmen diesen Verpflichtungen nachkommen können. Die besondere Bedeutung, die dabei den „vertraglichen Zusicherungen“ der Geschäftspartner*innen und Audits beigemessen wird, gibt Anlass zu großen Bedenken. Es ist wichtig, dass Unternehmen überprüfen, ob die Zusicherungen der Geschäftspartner*innen auch eingehalten werden, es ist jedoch allgemein bekannt, dass sowohl „vertragliche Zusicherungen“ als auch Audits für die Zwecke der Prävention und Schadensbegrenzung – ohne weitere Begleitmaßnahmen – unzureichend sind (Artikel 4 bis 12).

Was sieht der Kommissionsentwurf vor?

Der Kommissionsentwurf regelt die zentralen Elemente der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten. Unternehmen haben u. a. die Pflicht, **geeignete Maßnahmen** zu ergreifen, um negative Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt zu identifizieren, zu verhindern, zu beenden oder zumindest abzumildern. Welche Maßnahmen im Einzelnen zu ergreifen sind, wird in den Art. 6 – 9 des Kommissionsentwurfs aufgeführt. Sie enthalten die Verankerung der Sorgfalt im Geschäftsmodell (Art. 5), die Risikoanalyse und zu ergreifende Maßnahmen (Art. 6 – 8), den Beschwerdemechanismus (Art. 9), die regelmäßige Bewertung der Maßnahmen (Art. 10) und die Kommunikation dazu (Art. 11). Art. 12 sieht dazu die Entwicklung von Mustervertragsklauseln für Geschäftspartner*innen durch die EU-Kommission vor.

Bewertung und Forderungen

Die Verpflichtung zur Einholung vertraglicher Zusicherungen von Geschäftspartner*innen zur Einhaltung von Verhaltenskodizes und Aktionsplänen ist zu begrüßen. Ohne Vorgaben zu begleitenden und unterstützenden Maßnahmen birgt dies allerdings die Gefahr, dass Kosten und Risiken auf Vertragspartner*innen abgewälzt werden:

Abwälzung von Kosten und Risiken auf Geschäftspartner*innen durch einseitige Weitergabeklauseln verhindern:

Eine zentrale Präventions- und Abhilfemaßnahme ist laut Kommissionsvorschlag die „**vertragliche Kaskadierung**“, das heißt die Verwendung von so genannten **Weitergabeklauseln** gegenüber direkten Zulieferern. Lieferanten sollen auf die Einhaltung von Verhaltenskodizes und die Erstellung von Präventionsplänen verpflichtet werden. Die Verpflichtung von Unternehmen, vertragliche Zusicherungen von Geschäftspartner*innen zur Einhaltung von Verhaltenskodizes und Aktionsplänen einzuholen, ist grundsätzlich positiv. Sie birgt aber die erhebliche Gefahr, dass Kosten und Risiken auf Vertragspartner*innen abgewälzt werden. Eine **einseitige Verpflichtung**

der Lieferanten benachteiligt diese unangemessen, weil damit keine Vorgaben an Unternehmen verbunden werden, die gegebenenfalls die **notwendige Anpassung der eigenen Beschaffungs- und Einkaufspolitik** vorzunehmen. Nur durch angemessene Einkaufspreise und Lieferzeiten können Zulieferer befähigt werden, existenzsichernde Löhne und Einkommen zu zahlen und ge-regelte Arbeitszeiten einzuhalten. **Das deutsche LkSG verlangt daher explizit in § 6 Abs. 3 Nr. 2 und 3 sowie Abs. 4 Nr. 3 die Entwicklung und Implementierung geeigneter Beschaffungsstrategien und Einkaufspraktiken sowie die Durchführungen von Schulungen.**

Anforderungen gegenüber KMU konkretisieren:

In Bezug auf KMU sieht der Entwurf vor, dass die Vertragsklauseln ihnen gegenüber fair, ange-messen und nichtdiskriminierend sein müssen – ohne dass dies jedoch näher konkretisiert wurde. Auch müssen Unternehmen laut Kommissionsvorschlag notwendige Investitionen in Ma-nagement und Produktionsprozesse vornehmen sowie zielgerichtete und verhältnismäßige Un-terstützungsmaßnahmen dort ergreifen, wo die Einhaltung von Verhaltenskodizes oder Aktions-plänen die Rentabilität von KMUs gefährden würde. Um jedoch effektive und auf Augenhöhe ge-staltete Präventions- und Abhilfemaßnahmen zusammen mit Geschäftspartner*innen durchset-zen zu können, muss an dieser Stelle zusätzlich die Anpassung der eigenen Beschaffungs- und Einkaufspolitik wie gerechte Preise und Lieferzeiten in den Richtlinientext aufgenommen wer-den. Dies sollte grundsätzlich nicht nur gegenüber KMU, sondern prinzipiell gegenüber allen Geschäftspartner*innen gelten.

Qualitätskriterien für Siegel und Zertifikate einführen:

Zur Überwachung und Verifizierung der Einhaltung der unternehmenseigenen Verhaltenskodi-zes und Präventionspläne ist vorgesehen, dass Unternehmen auf **Industrieinitiativen oder die Überprüfung durch unabhängige Dritte**, das heißt Siegel, andere Zertifizierungen oder Audit-unternehmen, zurückgreifen können. Diese sind zwar zusammen mit Regierungen zu entwickeln und von diesen zu überwachen (Art. 3), es fehlen jedoch Qualitätskriterien. Zum Beispiel ist viel-fach belegt, dass solche Industrieinitiativen keine Verbesserung der Menschenrechtslage oder des Umweltschutzes bewirken, wenn sie die Produzent*innen-, Betroffenen und andere Stake-holdergruppen **nicht auf Augenhöhe beteiligen**, wenn sie einen Schwerpunkt auf **Audits und Kontrollen anstatt Schulungen von Manager*innen und Betroffenen** legen oder nicht zur **Anpassung der Einkaufspolitik und Investitionen der beteiligten Unternehmen** führen. Daher müssen vorgenannte Qualitätskriterien in den Richtlinientext aufgenommen werden. Grundsätz-lich darf die **Beteiligung an einer Industrieinitiative allein nicht als Nachweis für die Erfül-lung von Sorgfaltspflichten** anerkannt werden. Stattdessen müssen die im Rahmen der Indust-rieinitiative ergriffenen Maßnahmen stets auf ihre Angemessenheit hinsichtlich der konkret in Rede stehenden Menschenrechtsverletzung oder Schädigung der Umwelt hin überprüft werden.

Sorgfaltspflichten stärken, die beim Unternehmen selbst ansetzen:

Insgesamt fehlt es den Präventions- und Abhilfemaßnahmen sowohl an einer konkret im Richtlinienentwurf genannten Verpflichtung der Unternehmen zur **Anpassung ihrer Einkaufspraktiken und Beschaffungsstrategien** gegenüber Geschäftspartner*innen als auch an konkreten Vorgaben zu **Schulungen von Manager*innen und Betroffenen** wie Arbeiter*innen in Ergänzung zu Betriebskontrollen, so genannten Audits. Ebenso fehlt die **Vorgabe zur Kalkulation von Einkaufspreisen unter Einberechnung existenzsichernder Arbeitsentgelte und Einkommen**. Einkaufspraktiken und Preispolitik werden gegenwärtig lediglich in Erwägungsgrund 30 des Kommissionsentwurfs erwähnt. Es fehlt an einer Vorgabe zur gerechten Verteilung der Kosten und Risiken einer menschenrechtsgerechten und umweltbezogenen Geschäftspolitik innerhalb der relevanten Akteur*innen der Wertschöpfungskette.

Auch die Interessen der potenziell von Menschenrechtsverletzungen **Betroffenen und anderer Stakeholder** werden nicht hinreichend berücksichtigt.

Stakeholderkonsultation verpflichtend machen:

Unternehmen müssen im Einklang mit den UNLP (Prinzip 18) bei der Wahrnehmung ihrer Sorgfaltspflicht und Ergreifung der jeweiligen Maßnahmen immer Betroffene und Stakeholder konsultieren; nicht nur dann, „wenn es relevant erscheint“ (siehe unter 8. Beteiligung von Stakeholdern).

Besondere Berücksichtigung vulnerabler Gruppen aufnehmen:

Nach den UNLP sollen Unternehmen Gruppen, die erhöhte Risiken für Vulnerabilität oder Marginalisierung haben, im Rahmen von Sorgfaltsmaßnahmen besonders berücksichtigen. Diese wichtige Bestimmung der UNLP fehlt im Richtlinienentwurf. Sie fand sich in den Erwägungsgründen eines kurz vor Veröffentlichung des Kommissionsentwurfs bekannt gewordenen Entwurfs und sollte wieder in den Vorschlag aufgenommen werden.

Geschäftsbeziehungen nur als *ultima ratio* beenden und menschenrechtskonform ausgestalten:

Bei der im Rahmen der Präventions- und Abhilfemaßnahmen vorgesehenen Beendigung von Geschäftsbeziehungen bleiben die Folgen für davon Betroffene unberücksichtigt. Wie sich besonders zu Beginn der Corona-Pandemie gezeigt hat, kann die spontane Beendigung einer Geschäftsbeziehung (etwa im Textilsektor) zu Menschenrechtsverstößen führen. Es muss somit auch im Wortlaut der Richtlinie klargestellt werden, dass die Beendigung einer Geschäftsbeziehung nur als *ultima ratio* in Betracht kommt, wenn Unternehmen bereits Präventions- und Abhilfemaßnahmen ergriffen haben, die negativen Auswirkungen dadurch nicht verhindert oder abgemildert werden konnten und weitere Maßnahmen, einschließlich der Erhöhung des eigenen

Einflusses, keinen Erfolg versprechen. Die Entscheidung darf also nur auf der Schwere der in Rede stehenden Menschenrechts- oder Umweltauswirkungen beruhen und der Frage, ob diese mit den zur Verfügung stehenden Mitteln reduziert werden können, und nicht auf ökonomischen

Gesichtspunkten. Zum anderen muss klargestellt werden, dass Unternehmen mögliche menschenrechtliche Folgen der Beendigung ermitteln und ihnen gemäß der OECD-Vorgaben zum *Responsible Disengagement* begegnen müssen⁸.

Wiedergutmachung nicht nur finanziell, sondern interessengerecht ausgestalten:

Die im Rahmen von Art. 8 Abs. 3 a) des Kommissionsentwurfs vorgesehene finanzielle Kompensation im Sinne von Schadensersatz ist nicht immer interessengerecht und bei Umweltschäden und dem Verlust von Zugang zu Land wenig geeignet. Andere Formen der Abhilfe als die finanzielle Entschädigung werden im Entwurf nicht erwähnt. Im Sinne der UNLP sollten Rechtsbehelfe beispielsweise auch Entschuldigungen, die Wiederherstellung des vorherigen Zustands, Rückerstattungen, Rehabilitierung, nichtfinanzielle Entschädigungen, die Bereitstellung von Ersatzland und Schaffung neuer Einkommensmöglichkeiten oder Garantien der Nichtwiederholung umfassen.

Verbesserungsvorschläge:

1. Als selbstständige Präventionsmaßnahme sollte aufgenommen werden: Unternehmen müssen ihre eigenen **Einkaufspraktiken und Beschaffungsstrategien anpassen**.
2. **Kriterien für faire, angemessene und nichtdiskriminierende Vertragsklauseln** sollten in der Richtlinie festgelegt werden:
 - Zum Beispiel eine gerechte Einkaufspolitik und faire Kosten- und Lastenverteilung innerhalb der Wertschöpfungskette vorsehen;
 - Grundsätzlich müssen Unternehmen ihre Geschäftspartner*innen bei der Einhaltung der Standards unterstützen, insbesondere durch Schulungen und Beteiligung an den Umsetzungskosten (vgl. dazu die guten Ansätze der *Model Contract Clauses* der American Bar Association).
3. Es sollten **klare Qualitätskriterien** entwickelt werden, die für Industrie- und Multiakteursinitiativen wie auch für Siegel und Zertifikate heranzuziehen sind, u. a.:
 - Aufnahme der Einkaufspolitik in die Sorgfaltsmaßnahmen;
 - gerechte Kosten- und Lastenverteilung auf die Akteur*innen der Wertschöpfungskette;
 - Fokus auf Schulungen statt nur Audits;
 - verbindliche und effektive Einbeziehung von Betroffenen, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft auf Augenhöhe in Entscheidungsgremien und Umsetzung;
 - adäquates Monitoring von Korrekturmaßnahmen;
 - Ausschluss von Unternehmen bei Nicht-Einhaltung von Anforderungen;
 - Transparenz von detaillierten Auditberichten;

⁸ <https://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf> Punkt 3.2. (S. 30 f.)

- Beschwerdemechanismen im Sinne der Effektivitätskriterien der UNLP⁹.
4. **Abhilfe sollte über finanzielle Kompensation hinausgehen:** Unternehmen müssen sich dabei nach den Interessen der betroffenen Stakeholder richten; Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes ist bei Umweltschäden vorzusehen.
 5. Unternehmen sollten bei der Wahrnehmung ihrer Sorgfaltspflicht und Ergreifung der jeweiligen Maßnahmen **immer Betroffene und Stakeholder konsultieren** und zwar **unter Berücksichtigung der besonders vulnerablen Gruppen**.
 6. **Die Beendigung einer Geschäftsbeziehung sollte nur als *ultima ratio*** in Betracht kommen. Die menschenrechtlichen Folgen müssen dabei berücksichtigt werden.

⁹ Heinz, Rebecca; Sydow, Johanna; Ulrich, Florian: Industriestandards im Rohstoffsektor auf dem Prüfstand. Welchen Beitrag leisten sie zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten und wie stellen sie Wirkung vor Ort sicher www.german-watch.org/de/85063 (Veröffentlichung Ende April 2022); CorA-Netzwerk, Forum Menschenrechte, VENRO: [Anforderungen an wirkungsvolle Multi-Stakeholder-Initiativen zur Stärkung unternehmerischer Sorgfaltspflichten. Empfehlungen aus Sicht der Zivilgesellschaft](#).

7. Transparenz- und Berichtspflicht

Mit dem Kommissionsvorschlag werden keine neuen Berichtspflichten für EU-Unternehmen eingeführt, da diese bereits im Vorschlag für eine Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen festgelegt sind. Er versucht, letztere zu ergänzen, indem er Nicht-EU-Unternehmen verpflichtet, eine jährliche Erklärung zu veröffentlichen. Eine solche eingeschränkte Berichterstattung ist jedoch nur begrenzt hilfreich – entscheidend sind eine verbesserte Kommunikation insgesamt und die Transparenz der Wertschöpfungskette (Artikel 11).

Was sieht der Kommissionsentwurf vor?

Ein Aspekt unternehmerischer Sorgfaltspflichten gemäß den UNLP und den OECD-LS ist die transparente Berichterstattung. Der Kommissionsentwurf führt aber keine neuen Berichtspflichten ein, sondern verweist auf die bestehende Berichtspflicht nach der CSR-Berichterstattungsrichtlinie. Nicht-EU-Unternehmen, die nicht unter die CSR-Berichterstattungsrichtlinie fallen, sollen eine jährliche Erklärung veröffentlichen. Der Inhalt und die Kriterien für diese Berichtspflicht sind von der Kommission im Wege von delegierten Rechtsakten auszuarbeiten.

Bewertung und Forderungen

Die Kommunikationsanforderungen werden den UN- und OECD-Standards nicht gerecht, wenn sie sich auf die formelle Berichterstattung beschränken.

Vollständiger Bericht im Einklang mit den UNLP und OECD-LS notwendig:

Die Kommission sollte sicherstellen, dass ein vollständiger Bericht im Einklang mit den UNLP und den OECD-LS verlangt wird. Die Kommunikation muss auch die **regelmäßige und öffentliche Offenlegung detaillierter, relevanter, zeitnaher und aussagekräftiger Informationen über die Geschäftstätigkeit und die Wertschöpfungskette der Unternehmen** sowie über ihre Sorgfaltsprüfungsverfahren und die dabei gewonnenen Erkenntnisse, Aktivitäten und Ergebnisse umfassen. Eine kontinuierliche und zugängliche Berichterstattung ist für die Interessengruppen von zentraler Bedeutung, um Kenntnis über die sie betreffenden Sachverhalte zu erlangen und ihre Anliegen und Rechtsansprüche geltend machen zu können.

Transparenz über die Wertschöpfungskette aufnehmen:

Die Unternehmen sollten auch verpflichtet werden, ihre **Wertschöpfungskette abzubilden und unter Wahrung des Geschäftsgeheimnisses relevante Informationen** darüber zu veröffentlichen, darunter Namen, Standorte, Arten der gelieferten Produkte und Dienstleistungen sowie andere relevante Informationen, wie vom Europäischen Parlament vorgeschlagen.

Kontinuierliche Dokumentation verpflichtend machen:

Auch Dokumentationsanforderungen fehlen in dem Vorschlag. Due-Diligence-Prozesse müssen innerhalb des Unternehmens kontinuierlich dokumentiert werden. Schriftliche Aufzeichnungen sollten über einen ausreichenden Zeitraum aufbewahrt werden, wie es das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz vorsieht. Dies ist notwendig, damit Aufsichtsbehörden und Gerichte die Einhaltung der Sorgfaltspflicht durch das Unternehmen angemessen beurteilen können.

Eine zentrale europäische Plattform für Berichte einrichten:

Die Unternehmen sollten verpflichtet werden, ihre Berichte oder Erklärungen auf eine zentrale europäische Plattform hochzuladen, die von den nationalen Aufsichtsbehörden überwacht wird, wie vom Europäischen Parlament vorgeschlagen. Eine solche Plattform könnte der *Single European Access Point* sein.

Verbesserungsvorschläge

1. Unternehmen sollten einen **vollständigen Bericht im Einklang mit den UN-Leitprinzipien und OECD-Leitsätzen vorlegen** müssen, den sie auf eine zentrale europäische Plattform ablegen müssen.
2. Die Kommunikation sollte auch die **regelmäßige und öffentliche Offenlegung detaillierter, relevanter, zeitnaher und aussagekräftiger Informationen über die Geschäftstätigkeit und die Wertschöpfungskette der Unternehmen** sowie über ihre Sorgfaltsprüfungsprozesse und -ergebnisse umfassen.
3. Neben der Berichtspflicht sollte auch eine **Dokumentationspflicht** für die Unternehmen verankert werden, um Aufsichtsbehörden und Gerichten zu ermöglichen, über einen ausreichenden Zeitraum – z. B. wie beim LkSG sieben Jahre – auf relevante Informationen zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten zuzugreifen.

8. Einbeziehung von Stakeholdern und Betroffenen

Der Vorschlag sieht vor, dass die Unternehmen bei der Risikoanalyse und bei der Entwicklung von Präventions- und Korrekturmaßnahmenplänen „gegebenenfalls“ die Interessengruppen konsultieren. Den Stakeholdern – einschließlich der Mitarbeiter*innen und anderer potenziell betroffener Einzelpersonen, Gruppen, Gemeinschaften oder Einrichtungen – wird damit eine sehr begrenzte Rolle zugewiesen. Eine stärkere Einbeziehung der Stakeholder ist der Schlüssel, um sicherzustellen, dass die Unternehmen negative Auswirkungen angemessen ermitteln und abstellen (Artikel 6, 7, 8 und 14).

Was sieht der Kommissionsentwurf vor?

Der Kommissionsentwurf sieht vor, dass Unternehmen Stakeholder bei der Risikoanalyse und bei der Entwicklung von Korrekturmaßnahmenplänen (*corrective action plans*) konsultieren sollen, sofern dies „relevant“ ist. Zu den Stakeholdern gehören gemäß Definition in Art. 3 (n) die Mitarbeiter*innen des Unternehmens und der Tochtergesellschaften sowie andere Einzelpersonen, Gruppen, Gemeinschaften oder sonstige Rechtsträger*innen, deren Rechte oder Interessen beeinträchtigt werden (könnten).

Bewertung und Forderungen

Stakeholderkonsultation bei allen Schritten der Sorgfalt notwendig:

Die UNLP und die OECD-LS sehen vor, dass die Konsultation von Stakeholdern entlang der gesamten Wertschöpfungskette fester Bestandteil aller zur Umsetzung der Sorgfaltspflicht vorgenommenen Schritte sein sollen, da Unternehmen nur so ihre Risiken richtig einschätzen und wirksame, an den Bedürfnissen der Betroffenen ausgerichtete Gegenmaßnahmen wählen können. In der Richtlinie sollte daher vorgesehen werden, dass Stakeholder nicht nur bei der Risikoanalyse und der Entwicklung von Korrekturmaßnahmeplänen, sondern bei **allen zur Umsetzung der Sorgfaltspflicht getroffenen Maßnahmen** einbezogen werden, von der Erstellung der Grundsatzerklärung über die Identifizierung von Risiken und die Planung und Umsetzung von Präventions- und Abhilfemaßnahmen bis zur kontinuierlichen Überprüfung der Maßnahmen und der Gestaltung des Beschwerdemechanismus. Um die Wirksamkeit von Maßnahmen sicherzustellen, ist bei ihrer Überprüfung (*Monitoring*, siehe Artikel 10 des Entwurfs) die Einbeziehung der Perspektive potenziell Betroffener essenziell. Diese wird auch in den UNLP explizit gefordert (siehe LP 20).

Stakeholderkonsultation verpflichtend einführen:

Laut Kommissionsentwurf soll die Konsultation nicht nur auf einige wenige Schritte der Sorgfaltspflicht beschränkt sein, sondern zudem nur „gegebenenfalls“ („*where relevant*“) durchgeführt werden. Kriterien für die Ermittlung der Umstände, unter denen eine Konsultation nötig

sein soll, fehlen im Entwurf. Der **Zusatz „where relevant“** in Artikel 6, Abs. 4 sowie Artikel 8, Abs. 3 (b) sollte daher **gestrichen** oder zumindest im Einklang mit den UNLP und den OECD-LS konkretisiert werden, um Rechtsunsicherheit zu vermeiden. Die UNLP geben eine Konsultation vor „*as appropriate to the size of the business enterprise and the nature and context of the operation*“ (siehe LP 18).

Kriterien für eine wirksame Beteiligung von Stakeholdern einführen:

Der Entwurf sieht keinerlei Kriterien für die Konsultation mit Stakeholdern vor. Damit besteht die Gefahr, dass solche Konsultationen zu rein formellen Pflichtübungen werden. Daher müssen **zentrale Bedingungen für wirksame Beteiligung** in der Richtlinie festgelegt werden. Dazu gehört unter anderem, dass Stakeholder die Möglichkeit haben, sich im Vorhinein über die Sachlage zu informieren, dass mögliche Sprach- und andere Barrieren für wirksame Beteiligung berücksichtigt werden, dass ausreichend Zeit zur Beteiligung eingeräumt wird und dass die Ergebnisse der Konsultationen angemessen berücksichtigt, dokumentiert und den Stakeholdern zur Verfügung gestellt werden.

Die Rechte besonders betroffener Gruppen bestätigen, insbesondere das Recht Indigener auf freie, vorherige und informierte Zustimmung (FPIC):

Indigene Gemeinschaften haben über die reine Konsultation hinausgehend das **Recht auf freie, vorherige und informierte Zustimmung (FPIC)** zu sie betreffenden Angelegenheiten. Dies sollte im Kommissionsentwurf explizit erwähnt werden.

Schutz der Konsultationsteilnehmenden gewährleisten:

Menschen, die sich für Menschenrechte und den Erhalt der Umwelt einsetzen, sind in vielen Ländern und Regionen regelmäßig erheblichen Risiken der Verfolgung, Bestrafung oder Belästigung ausgesetzt. Daher sollten Unternehmen dazu verpflichtet werden sicherzustellen, dass Stakeholder, die sich an Konsultationen beteiligen, aufgrund dieser Beteiligung **keinen Risiken ausgesetzt sind**, bspw. durch anonymisierte Konsultationsverfahren.

Nichtregierungsorganisationen explizit als Stakeholder definieren:

Der Entwurf gewährt Organisationen der Zivilgesellschaft das Recht, sich an die Beschwerdemechanismen von Unternehmen und ebenfalls an die zu schaffenden nationalen Überwachungsbehörden zu wenden. Es fehlt aber eine explizite Klarstellung, dass Nichtregierungsorganisationen (NRO) in den relevanten Themenbereichen grundsätzlich zu den Interessenträgern gehören. Menschenrechts-, Umwelt- und Entwicklungsorganisationen sollten daher explizit in die Definition von Stakeholdergruppen („Interessenträger“) in Art. 3 (n) aufgenommen werden. Zwar wäre zu erwarten, dass solche Organisationen grundsätzlich unter den weiten Begriff „*entities*“ im entsprechenden Artikel fallen. Der Begriff ist aber etwa in der deutschen Version der Richtlinie irreführend als „Unternehmen“ übersetzt. Eine Klarstellung ist daher dringend geboten.

Einen eigenen Artikel zur Stakeholderbeteiligung einführen:

Zum Zwecke der Übersichtlichkeit und Einheitlichkeit sollten die genannten Bestimmungen in einem eigenständigen Artikel zur Stakeholderbeteiligung zusammengefasst werden, anstatt nur fragmentarisch in den jeweiligen Artikeln zu verschiedenen Schritten der Sorgfaltspflichten Erwähnung zu finden. Als Vorbild hierfür können die [Empfehlungen des Europäischen Parlaments](#) vom März 2021 dienen, in denen ein entsprechender Artikel vorgesehen ist.

Begleitende Maßnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft aufnehmen:

Diese könnten in Artikel 14 verankert werden und zum Beispiel der Stärkung von *community monitoring* dienen. Partizipatives *community monitoring* ist eine Maßnahme, die es Gemeinden ermöglicht, unternehmensunabhängige Umweltdaten zu generieren. Diese Daten können sowohl die Compliance von Unternehmen im Bergbau stärken wie auch als Datengrundlage für das Risikomanagement in der nachgelagerten Lieferkette dienen und Gemeinden ermöglichen, Beweise bei Verstößen von Umweltauflagen zu sammeln. Auch in Artikel 6 Abs. 4 sollte *community monitoring* als eine Datengrundlage aufgeführt werden¹⁰.

Verbesserungsvorschläge

1. **Stakeholderkonsultationen sollten bei allen Schritten der Sorgfaltspflicht verpflichtend sein.** Der einschränkende Zusatz „*where relevant*“ sollte gestrichen werden.
2. Es sollten **Kriterien für wirksame Beteiligung von Betroffenen und Stakeholdern** aufgenommen werden.
3. Die **Rechte besonders betroffener Gruppen**, insbesondere das Recht indigener Gemeinschaften auf freie, vorherige und informierte Zustimmung (FPIC), sollte in der Richtlinie explizit erwähnt werden.
4. Es sollten **effektive Schutzbestimmungen für Beteiligte an Konsultationen** festgelegt werden.
5. **Menschenrechts-, Umwelt- und Entwicklungsorganisationen** sowie **Gewerkschaften** sollten in der Definition der Stakeholdergruppen („Interessenträger“) in Art. 3 (n) explizit genannt werden.
6. Es sollte ein **eigenständiger Artikel zur Stakeholderbeteiligung** aufgenommen werden.
7. Bei den begleitenden Maßnahmen (Art. 14) sollte die **Stärkung der Zivilgesellschaft in den Produktionsländern** vorgesehen werden, zum Beispiel durch Förderung von unabhängigem *community monitoring*. In Art. 6 (4) sollte zudem darauf verwiesen werden, dass Daten aus unabhängigem *community monitoring* bei der Risikoanalyse genutzt werden sollten.

¹⁰ Aquino, Pavel; Vagas Fabiola (2021) Independent Monitoring In: Environmental Responsibility Through Supply Chains. AIDA, BHRC, CENDA Germanwatch, Grupo de Estudio sobre Extractivismo https://www.germanwatch.org/sites/default/files/environmental_responsibility_through_supply_chains.pdf

S.15 ff

9. Klimaschutz

Der Vorschlag versäumt es, die Treibhausgasemissionen ausdrücklich in die Definition der durch die Sorgfaltspflicht zu vermeidenden Umweltauswirkungen aufzunehmen. Stattdessen wird nur von einigen wenigen Unternehmen erwartet, dass sie einen Plan für den Übergang zum Klimaschutz aufstellen. Dies ist zwar ein positiver Ausgangspunkt, aber diese Bestimmung sollte als eine substantielle Verpflichtung zur Verringerung der Klimaauswirkungen formuliert werden. (Artikel 15)

Was sieht der Kommissionsentwurf vor?

Ein Teil der Unternehmen, die der Richtlinie unterliegen (die weniger großen Unternehmen in Hochrisikosektoren sind ausgenommen), müssen gemäß Artikel 15 einen Klimaschutzplan im Einklang mit dem 1,5°C-Ziel des Pariser Abkommens annehmen. Wenn der Klimawandel ein Hauptrisiko oder eine Hauptauswirkung des Unternehmens ist, sollte er Ziele zur Emissionsreduzierung enthalten. Nach Artikel 15 Absatz 3 stellt der Klimaschutzplan zudem einen bei der Bemessung der variablen Vergütung von Unternehmensvorständen zu berücksichtigenden Faktor dar.

Bewertung und Forderungen

Eine eindeutige Umsetzungspflicht in Art 15 aufnehmen und Nichtumsetzung sanktionieren:

Artikel 15 regelt dem Wortlaut nach lediglich die Pflicht, einen Klimaschutzplan aufzustellen, nicht jedoch, ihn auch tatsächlich umzusetzen. Artikel 15 sollte demnach eine eindeutig formulierte Umsetzungspflicht statuieren.

Definitionen zu wesentlichen Klimarisiken und Klimaauswirkungen in Art 15 aufnehmen:

Artikel 15 enthält weder eine Definition des „Hauptrisikos“ noch der „Hauptauswirkung“. Die Richtlinie sollte beides festlegen. Dabei ist es zentral, dass auf die Bedeutung von Scope-3-Emissionen (indirekten Emissionen in der Wertschöpfungskette) hingewiesen wird und klargestellt wird, dass diese berücksichtigt werden müssen. Insbesondere mit Blick auf die Emissionen durch fossile Energieträger, die für die jeweils verantwortlichen Unternehmen größtenteils auf Scope 3 entfallen, wäre das Auslassen dieser Emissionen nicht nachvollziehbar. Dies gilt umso mehr, als der Kommissionsentwurf an mehreren Stellen prominent Bezug nimmt auf die Klimaziele der EU und den Anspruch formuliert, wesentlich zum Erreichen dieser Klimaziele beizutragen. Ohne effektive unternehmerische Handlungspflichten im Bereich Klima wird dies schwer möglich sein.

Verbesserungsvorschläge

1. Es sollte eine **explizite Umsetzungspflicht für den Klimaschutzplan** geschaffen werden, deren Nichteinhaltung sanktionsbewehrt sein muss.
2. Die **Klimaziele sollten konkretisiert werden**, insbesondere sollten Begriffe wie „Hauptrisiko“ und „Hauptauswirkung“ im Sinne der EU-Klimaziele definiert werden.

10. Behördliche Durchsetzung und Sanktionen

Der Vorschlag enthält dringend benötigte Bestimmungen zur öffentlichen Durchsetzung. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten, unabhängige Aufsichtsbehörden zu benennen, die entweder von Amts wegen oder aufgrund begründeter Bedenken Untersuchungen einleiten und Anordnungen erlassen, Sanktionen verhängen oder einstweilige Maßnahmen anordnen können. Diese Regelung könnte jedoch verbessert werden, indem EU-weit Mindestgeldbußen festgelegt werden und das Zusammenspiel zwischen verwaltungsrechtlicher und zivilrechtlicher Haftung geklärt wird (Artikel 16, 17, 18, 19, 20, 21 und 24).

Was sieht der Kommissionsentwurf vor?

Nach dem vorgeschlagenen Text sollen die Aufsichtsbehörden über angemessene Befugnisse und Ressourcen verfügen, um die Einhaltung der Vorgaben für Unternehmen zu überwachen. Unter anderem sollen die Behörden Informationen anfordern und Untersuchungen durchführen können, Letzteres mit vorheriger Ankündigung an das Unternehmen, es sei denn, eine vorherige Ankündigung würde eine wirksame Überwachung behindern. Natürliche und juristische Personen sollen die Möglichkeit haben, begründete Bedenken geltend zu machen. Es soll ein europäisches Netz der Aufsichtsbehörden eingerichtet werden.

Der Vorschlag erwartet von den Mitgliedstaaten, dass sie ein System wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen festlegen, das sich am Umsatz des Unternehmens orientieren sollte, dessen Höhe sie jedoch nach eigenem Ermessen festlegen können.

Bewertung und Forderungen

Mindesthöhe bei Geldbußen vorgeben:

Im Gegensatz zu anderen EU-Vorschriften und dem deutschen LkSG sieht die Richtlinie keinen konkreten Mindestbetrag oder eine Spanne für die Geldsanktionen vor, was bedeutet, dass die Mitgliedstaaten am Ende schwache und unterschiedliche Sanktionsregelungen einführen könnten. Um die Wettbewerbsbedingungen anzugleichen und einen Wettlauf nach unten zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern, sollte die Richtlinie auch eine bestimmte Mindesthöhe der Geldbußen vorsehen.

Ausschluss von öffentlicher Auftragsvergabe und Außenwirtschaftsförderung:

Gemäß Kommissionsentwurf sollen Unternehmen, die eine öffentliche Förderung beantragen, nachweisen, dass sie nicht wegen Verstößen gegen die Sorgfaltspflicht sanktioniert worden sind. Der Vorschlag sieht jedoch nicht vor, dass Unternehmen, die gegen die Sorgfaltspflicht

verstoßen, von der **öffentlichen Auftragsvergabe** ausgeschlossen werden. Ein solcher Ausschluss ist Teil des deutschen Gesetzes, allerdings nur bei sehr hohen Geldbußen. Er war auch in dem am 22. Februar 2022 öffentlich gewordenen Vorschlagsentwurf für die Richtlinie vorgesehen, ist Teil der Europäischen Entwaldungsverordnung, wurde vom Europäischen Parlament vorgeschlagen und sollte wiederaufgenommen werden. Die Richtlinie sollte auch den **ausdrücklichen Ausschluss von Unternehmen von der Außenwirtschaftsförderung vorsehen, die die Anforderungen nicht erfüllen**, wie vom Europäischen Parlament vorgeschlagen.

Behördliche Durchsetzung darf gerichtliche Entscheidung nicht vorwegnehmen:

Der Vorschlag sieht zu Recht vor, dass die Ergreifung von Abhilfemaßnahmen die Verhängung von Sanktionen oder die Auslösung einer zivilrechtlichen Haftung für Schäden nicht ausschließt. Die Wechselbeziehung zwischen verwaltungsrechtlicher und zivilrechtlicher Haftung bedarf jedoch einer weiteren Klärung – behördliche Durchsetzungsverfahren sollten in keiner Weise gerichtlichen Verfahren vorgreifen, und die Entscheidungen der Aufsichtsbehörden über Verstöße gegen die Sorgfaltspflicht sollten keinesfalls die Beurteilungen der Gerichte vorwegnehmen oder bestimmen.

Verbesserungsvorschläge

1. Es sollten **Mindestbeträge für Sanktionen** vorgegeben werden.
2. Ein **Ausschluss von öffentlicher Auftragsvergabe** sowie der explizite **Ausschluss von der Außenwirtschaftsförderung** sollten aufgenommen werden.
3. Es sollte **klargestellt werden, dass eine behördliche Durchsetzung eine zivilgerichtliche Entscheidung nicht vorwegnimmt.**

11. Beschwerdemechanismus

Der Vorschlag stellt nicht sicher, dass die in Artikel 9 vorgesehenen Beschwerdemechanismen effektiv und unabhängig arbeiten und dabei die Rechte der Beschwerdeführenden achten. Die im Vorschlag enthaltenen Anforderungen an Beschwerdemechanismen bleiben nicht zuletzt auch hinter den Anforderungen des deutschen LkSG zurück (Artikel 9 und 23).

Was sieht der Kommissionsentwurf vor?

Die Unternehmen müssen ein Beschwerdeverfahren einrichten. Beschwerden können eingereicht werden von Betroffenen, Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen, die in der Wertschöpfungskette tätige Personen vertreten, und Organisationen der Zivilgesellschaft, die in den mit der Wertschöpfungskette zusammenhängenden Bereichen tätig sind. In Erwägungsgrund 42 wird klargestellt, dass die Inanspruchnahme des Beschwerdemechanismus die Beschwerdeführenden nicht daran hindern sollte, gerichtliche Rechtsmittel zu ergreifen.

Bewertung und Forderungen

Möglichkeit der Abhilfe in Form von Wiedergutmachung einführen:

Bislang ist im Entwurf lediglich vorgesehen, dass bei begründeten Beschwerden die nachteiligen Auswirkungen als festgestellt gelten und somit weitere Sorgfaltspflichten auslösen. Nach den UNLP sind Beschwerdeverfahren aber auch ein Instrument, mit dem Betroffene Abhilfe, etwa eine **Wiedergutmachung**, erlangen können (vgl. LP 22 und 29). Die Möglichkeit, sich im Rahmen des Verfahrens auf konkrete Abhilfemaßnahmen einigen zu können, stärkt nicht nur das Vertrauen der Stakeholder in dessen Legitimität (vgl. LP 31 a). Es trägt auch dazu bei, dass die Interessen der Beschwerdeführenden angemessen berücksichtigt werden und die erzielten Ergebnisse rechte-kompatibel sind (vgl. LP 31 f). Die im Rahmen von Artikel 8, Abs. 3 (a) des Entwurfs vorgesehene finanzielle Kompensation ist z.B. nicht immer interessengerecht und bei Umweltschäden und Landkonflikten wenig geeignet. Daher sollte die Möglichkeit der **Einigung auf Abhilfemaßnahmen** explizit Erwähnung finden. Dabei sollte zugleich unmissverständlich klargestellt werden, dass Abhilfemaßnahmen im Rahmen des **Beschwerdemechanismus keinerlei Auswirkungen auf die Möglichkeit zur Ergreifung gerichtlicher Rechtsmittel** haben.

Kriterien für effektive Beschwerdeverfahren festlegen:

Das in Artikel 9 des Entwurfs vorgesehene Beschwerdeverfahren setzt die Effektivitätskriterien der UNLP (vgl. LP 31) nur teilweise um. In der Richtlinie sollten die zentralen Effektivitätskriterien der UNLP für Beschwerdeverfahren, darunter **Legitimität, Rechtekompabilität und Transparenz**, verankert werden. Zumindest sollte allgemein vorgegeben werden, dass die Verfahren im Einklang mit den Kriterien aus LP 31 ausgestaltet werden müssen. Ebenso sollte analog zu §8 (3)

LkSG verankert werden, dass die mit der Durchführung des Beschwerdeverfahrens betrauten Personen Gewähr für unparteiisches Handeln bieten müssen, also unabhängig, nicht an Weisungen gebunden und zur Verschwiegenheit verpflichtet sind.

Schutz der Beschwerdeführenden sicherstellen:

Menschen, die den unternehmensinternen Beschwerdemechanismus nutzen, müssen vor Repressalien durch das entsprechende Unternehmen oder andere Stellen geschützt sein. Artikel 23 des Entwurfs sieht die Anwendbarkeit der sogenannten EU-Whistleblowing-Richtlinie¹¹ vor. Die Anwendung dieser Richtlinie allein gewährt aber keinen ausreichenden Schutz, denn a) schützt sie nur Personen, die mit dem jeweiligen Unternehmen oder einem seiner Geschäftspartner in einem beruflichen oder Arbeitsverhältnis stehen, nicht aber Umwelt- und Menschenrechtsverteidiger*innen oder sonstige potenziell Betroffene, b) greift sie nur bei der Meldung von unmittelbaren Verstößen gegen das Unionsrecht – es ist aber durchaus denkbar, dass über einen Beschwerdemechanismus auch anderweitige Missstände gemeldet werden – und c) schützt die Whistleblowing-Richtlinie nur vor unmittelbar von einem Unternehmen ausgehenden Repressalien, nicht aber vor solchen, die zum Beispiel von staatlicher Seite ausgehen. Daher müssen Unternehmen zusätzlich dazu verpflichtet werden sicherzustellen, dass Personen, die den Beschwerdemechanismus nutzen, keinen Risiken ausgesetzt sind. Um den Schutz der Beschwerdeführenden zu gewährleisten, muss unter anderem eine Möglichkeit für das anonyme oder vertrauliche Einreichen einer Beschwerde bestehen.

Bereitstellung von Informationen über den Beschwerdemechanismus für die Öffentlichkeit:

In Artikel 9, Abs. 3, ist vorgesehen, dass das jeweilige Unternehmen lediglich Angestellte und Gewerkschaften über die relevanten unternehmensinternen Regeln für den Umgang mit Beschwerden informieren soll. Informationen über die Funktionsweise des Beschwerdemechanismus sollten aber im Sinne der Effektivitätskriterien der Zugänglichkeit und Transparenz (siehe LP 31) allen potenziellen Beschwerdeführenden zur Verfügung stehen. Die Bereitstellung entsprechender Informationen sollte also auf alle in Artikel 9, Abs. 2, genannten Personen und Organisationen bzw. die Öffentlichkeit ausgeweitet werden.

Regelmäßige Überprüfung der Wirksamkeit des Mechanismus sicherstellen:

Das Beschwerdeverfahren sollte regelmäßig sowie bei veränderter Risikolage anlassbezogen auf seine **Wirksamkeit** überprüft werden. Eine entsprechende Vorschrift sollte, analog zu § 8, Abs. 5 des LkSG, in Artikel 9 des Entwurfs mitaufgenommen werden.

Verbesserungsvorschläge

1. Die Möglichkeit der **Einigung auf Abhilfemaßnahmen** auch jenseits rein finanzieller Kompensation sollte durch den Beschwerdemechanismus ermöglicht werden.

¹¹ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

2. Die **Kriterien der UNLP für effektive Beschwerdeverfahren** sollten explizit genannt werden.
3. Der **Schutz der Beschwerdeführenden vor Repressalien** sollte von Unternehmen sichergestellt werden müssen.
4. Unternehmen sollten **Informationen über den Beschwerdemechanismus für die Öffentlichkeit bereitstellen**.
5. Unternehmen sollten zur **regelmäßigen Überprüfung der Wirksamkeit des Mechanismus** verpflichtet werden.

12. Zivilrechtliche Haftung

Der Vorschlag sieht eine zivilrechtliche Haftungsregelung vor, welche Möglichkeiten von Betroffenen wie Arbeitnehmer*innen verbessern soll, Unternehmen erfolgreich auf Schadensersatz zu verklagen. Um Betroffenen effektiven Rechtsschutz zu gewähren, muss die Möglichkeit von Unternehmen, sich enthaften zu können, auf geeignete und wirksame Maßnahmen begrenzt werden. Unternehmen dürfen nicht allein aufgrund vertraglicher Zusicherungen seitens ihrer Lieferanten von ihrer Verantwortung und Haftung entbunden werden (Artikel 22).

Was sieht der Kommissionsentwurf vor?

Art. 22 des Kommissionsentwurfs sieht vor, dass Unternehmen zivilrechtlich haften, wenn sie (a) gegen Sorgfaltspflichten verstoßen haben und (b) infolgedessen eine nachteilige Auswirkung eingetreten ist und zu einem Schaden geführt hat, die durch die in den Art. 7 und 8 vorgesehenen geeigneten Maßnahmen hätte erkannt, verhindert, auf ein Mindestmaß reduziert, beendet oder in ihrem Ausmaß verringert werden müssen.

Nach Art. 22 Abs. 2 des Kommissionsentwurfs sollen Unternehmen für Schäden, die von indirekten Geschäftspartnern verursacht wurden, **nicht haften, wenn sie vertragliche Zusicherungen eingeholt haben, deren Einhaltung durch geeignete Maßnahmen überwachen, z. B. durch Industrieinitiativen oder Audits, und dabei Rücksicht auf kleine und mittlere Unternehmen nehmen**. Diese Ausnahme soll aber dann nicht gelten, wenn die ergriffenen Maßnahmen offensichtlich ungeeignet waren, die nachteiligen Auswirkungen zu verhindern.

Bewertung und Forderungen

Es ist zu begrüßen, dass der Kommissionsentwurf eine Bestimmung zur zivilrechtlichen Haftung enthält. Dass die Mitgliedstaaten explizite zivilrechtliche Anspruchsgrundlagen für Schäden schaffen, die durch die Verletzung von Sorgfaltspflichten entstanden sind, ist zentrale Grundvoraussetzung dafür, dass Betroffene in solchen Fällen vor Gerichten in der EU erfolgreich eine Wiedergutmachung bzw. Schadensersatz einklagen können. Die Haftbarkeit für Schäden in der Wertschöpfungskette ist zudem ein wichtiger Anreiz für Unternehmen, Sorgfaltspflichten nicht nur auf dem Papier einzuhalten, sondern sich auch um die Vermeidung von Schäden zu bemühen.

Damit die Anreizfunktion in der Praxis wirkt und der Rechtsschutz von Betroffenen effektiv verbessert wird, müssen mögliche Schlupflöcher einer zu weitreichenden Enthaftung geschlossen werden. Insbesondere muss bei den vertraglichen Zusicherungen und den Maßnahmen zu ihrer Überprüfung sichergestellt werden, dass diese auch tatsächlich wirksam und geeignet sind.

Der Wortlaut von Art. 22 Abs. 2 birgt die Gefahr einer zu leichten Enthftung von Unternehmen im Fall von Schden jenseits der ersten Stufe der Wertschöpfungskette. Er **impliziert, dass Unternehmen ihren Verpflichtungen lediglich dadurch nachkommen könnten, dass sie vertragliche Zusicherungen in ihre Verträge mit Zulieferern aufnehmen und den Überprüfungsprozess an externe Prüfer delegieren oder auf nicht weiter definierte Branchenprogramme verweisen**. Um eine einseitige Abwälzung der Kosten und Risiken auf Lieferanten zu vermeiden, müssen jedoch Qualitätskriterien für die Ausgestaltung der Vertragsklauseln und Industrieinitiativen aufgenommen werden, die jeweils eine faire Kosten- und Lastenverteilung innerhalb der Lieferkette, gleichermaßen Schulungs- und risikobasierte Kontrollmaßnahmen sowie eine angemessene Einkaufs- und Beschaffungspolitik gegenüber Zulieferern als notwendiges Kriterium vorsehen. Die Beteiligung an einer Industrieinitiative an sich sollte grundsätzlich nicht zu einer Enthftung führen, sondern allenfalls angemessene Maßnahmen, die innerhalb (oder außerhalb) einer solchen Initiative mit Blick auf die in Rede stehende Menschenrechtsverletzung ergriffen wurden.

Verbesserungsvorschläge

1. Die zivilrechtliche Haftung ist bislang nur für die Verletzung der Verpflichtungen zur Vermeidung und Verminderung von negativen Auswirkungen (Art. 7 und 8) vorgesehen. **Das Versäumnis, die Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt angemessen zu ermitteln (Art. 6), sollte ebenfalls zu einer Haftung führen.**
2. Eine zu leichte Haftungsbefreiung sollte durch die **Aufnahme von Qualitätskriterien für Vertragsklauseln sowie für Industrieinitiativen und Audits** geschlossen werden (vgl. Inhalt der Sorgfaltspflicht unter 6.). Nicht die Teilnahme an Initiativen, sondern nur tatsächlich angemessene Maßnahmen im Rahmen einer solchen Initiative sollten zur Haftungsbefreiung führen können.

13. Zugang zu Recht

Dem Kommissionsentwurf fehlen die für einen effektiven Rechtsschutz und Zugang zu Recht dringend notwendigen Prozessregeln wie Beweislastumkehr, kollektive Klagerechte sowie im Rahmen von transnationalen Gerichtsprozessen angemessene Verjährungsvorschriften und Prozesskostenhilfe.

Bewertung und Forderungen

Ein Großteil der Schadensersatzklagen, die Betroffene von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen vor Gerichten in der EU eingereicht haben, ist gescheitert.¹² Das hat nicht nur mit fehlenden zivilrechtlichen Anspruchsgrundlagen zu tun, sondern auch mit den erheblichen Hürden beim Zugang zu Recht. Diese Hürden sind in verschiedenen Studien gut dokumentiert, u.a. von der europäischen Grundrechteagentur (FRA)¹³ und dem *European Law Institute*¹⁴. Zudem gibt es auf Ebene des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte bereits seit 2014 ein Forschungsprojekt zu den Hindernissen beim Zugang zu Recht in Fällen von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen, in dessen Rahmen konkrete Empfehlungen zur Verbesserung der Situation erarbeitet wurden.¹⁵ Der Kommissionsentwurf geht über diese Problematik dagegen weitestgehend hinweg.

Lediglich in den Erwägungsgründen wird eines der Hindernisse erwähnt: die **Beweislast**. Nach der oben erwähnten Studie der FRA sind die mitgliedstaatlichen Vorschriften zur Beweislast eine wesentliche Hürde in Klagen wegen wirtschaftsbezogener Menschenrechtsverletzungen. Es ist daher äußerst problematisch, dass die Frage der Beweislastverteilung Erwägungsgrund 58 zufolge dem nationalen Recht überlassen bleiben soll. Im Vorschlag für eine Richtlinie im Initiativbericht des EU-Parlaments (2020/2129(INL)) war vorgesehen, dass die Beweislast für die Einhaltung der Sorgfaltspflichten beim Unternehmen liegen muss.

Bei der Umsetzung von Sorgfallsmaßnahmen handelt es sich überwiegend um unternehmensinterne Vorgänge, in welche Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen keinerlei Einblick haben. Sie können die Verletzung der Pflichten daher in den allermeisten Fällen im Prozess nicht beweisen. Damit die zivilrechtliche Haftung nicht nur auf dem Papier besteht, sondern eine realistische Chance auf Schadensersatz eröffnet, sollte in der Richtlinie geregelt werden, dass die Unternehmen die Einhaltung der Sorgfaltspflichten nachweisen müssen. Konkret sollte es für

¹² ECCJ, Suing Goliath, abrufbar unter: <https://corporatejustice.org/wp-content/uploads/2021/09/Suing-Goliath-FINAL.pdf>

¹³ FRA, Business and Human Rights – Access to Remedy, abrufbar unter: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-business-human-rights_en.pdf

¹⁴ ELI, Business and Human Rights: Access to Justice and Effective Remedies, abrufbar unter: https://corporatejustice.org/wp-content/uploads/2022/02/ELI_Report_on_Business_and_Human_Rights-1.pdf

¹⁵ OHCHR, Accountability and Remedy Project, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/en/business/ohchr-accountability-and-remedy-project-iv-enhancing-accessibility-dissemination-and-implementation#:~:text=The%20OHCHR%20Accountability%20and%20Remedy%20Project%20%28ARP%29%20began,rights%20abuse%20%28background%20on%20each%20phase%20of%20ARP%29>.

Betroffene im Fall von Fabrikbränden ausreichen, dass sie einen Beweis des ersten Anscheins liefern, also bspw. Kleidungsstücke mit Markennamen einreichen, um die Zurechenbarkeit ihrer Schäden zum Unternehmen zu beweisen. Da die zu ergreifenden Sorgfaltsmaßnahmen in der Sphäre des Unternehmens liegen, ist es sachgerecht, dass das Unternehmen die Beweislast dafür trägt, dass es seiner Sorgfaltspflicht nachgekommen ist. Zudem schafft eine solche Beweislastverteilung Anreize für Unternehmen, die Sorgfaltsmaßnahmen gut zu dokumentieren. Mindestens sollte die Richtlinie für die Kläger*innen einen Anspruch auf **Herausgabe der zur Beweisführung notwendigen Dokumente** regeln.

Verbesserungsvorschläge

1. Eine **faire Verteilung der Beweislast** zwischen den Verfahrensparteien bzw. des Zugangs zu den für die Beweisführung notwendigen Dokumenten sollte sichergestellt werden.
2. **Kollektive Klagen** von Gruppen Betroffener sowie die **Vertretung durch NRO und Gewerkschaften im Prozess** sollten ermöglicht werden.
3. Es sollten **Vorgaben für Verjährungsfristen** eingefügt werden, die im Hinblick auf die Herausforderungen transnationaler Klagen angemessen sind.
4. Es sollten **Vorgaben zur finanziellen Unterstützung der Kläger*innen** formuliert werden, die sowohl die hohen Kosten von transnationalen Menschenrechts- und Umweltklagen als auch die in der Regel sehr ungleiche Mittelausstattung der Parteien berücksichtigen.
5. **Begleitende Maßnahmen (Artikel 14) zum Aufbau eines Systems zu Unterstützung von Zivilgesellschaft und Rechteinhabenden bei der Erhebung unternehmensunabhängiger Umweltdaten** (*participatory community monitoring*) sollten eingefügt werden. Diese können sowohl eine wichtige Grundlage für die Beweisführung sein als auch Unternehmen in der nachgelagerten Lieferketten bei der Umsetzung von Sorgfaltspflichten helfen.¹⁶

¹⁶ Aquino, Pavel; Vagas Fabiola (2021) Independent Monitoring In : Environmental Responsibility Through Supply Chains. AIDA, BHRC, CENDA Germanwatch, Grupo de Estudio sobre Extractivismo

https://www.germanwatch.org/sites/default/files/environmental_responsibility_through_supply_chains.pdf

S.15 ff

14. Anwendbares Recht

Es ist zu begrüßen, dass der Kommissionsvorschlag in Art 22 Nr. 5 die notwendige Schaffung von nationalen Eingriffsnormen vorsieht, welche die Anwendung von EU- bzw. dem Recht der Mitgliedstaaten ermöglichen.

Was sieht der Kommissionsentwurf vor?

Der Kommissionsentwurf sieht in Art. 22 Abs. 5 vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass die zur Umsetzung der im Artikel vorgesehenen zivilrechtlichen Haftung erlassenen nationalen Rechtsvorschriften in Klageverfahren zwingend anwendbar sind.

Bewertung und Forderungen

Bei Art 22 Abs. 5 handelt es sich um eine sogenannte „Eingriffsnorm“ im Sinne von Art. 16 der Rom-II-Verordnung. Die Rom-II-Verordnung ist ein europäischer Rechtsakt, der regelt, welches Recht Gerichte anzuwenden haben, wenn die Streitigkeit verschiedene Länder betrifft. Bei Fällen von Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette ist gemäß Art. 4 Abs. 1 Rom-II-Verordnung grundsätzlich das Recht des Landes anwendbar, wo sich der Schaden ereignet hat – wo also bspw. eine Körperverletzung im Zusammenhang mit einem Fabrikbrand aufgetreten ist. Von diesem Grundsatz gibt es jedoch Ausnahmen. Eine Ausnahme begründen Eingriffsnormen. Mitgliedstaaten können dadurch sicherstellen, dass bestimmte Normen, die entscheidend für die Wahrung ihres öffentlichen Interesses sind, von Gerichten angewandt werden – obwohl nach der Rom-II-Verordnung eigentlich das Recht eines anderen Staats heranzuziehen wäre. Von dieser Möglichkeit müssen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 22 Abs. 5 des Kommissionsentwurfs Gebrauch machen. Diese Vorschrift ist zentral, da ansonsten fraglich wäre, ob die von den Mitgliedstaaten zu schaffenden zivilrechtlichen Anspruchsgrundlagen anwendbar sind.

Verbesserungsvorschlag

Die Bestimmung in Art. 22 Abs. 5 des Kommissionsentwurfs ist zentrale Voraussetzung für einen wirksamen Rechtsschutz und gehört zum notwendigen Kerngehalt einer neuen Regelung. Sie muss daher zwingend beibehalten werden.

15. Geschäftsführungs-, Vorstands- und Aufsichtsratspflichten

Der ursprünglich als nachhaltige Unternehmensführung bezeichnete Vorschlag ist sehr vage in Bezug auf die Integration von Nachhaltigkeit in die Unternehmensstrategie und das Geschäftsmodell, und für einen grundlegenden Wandel diesbezüglich ungeeignet. Die aufgenommene Pflicht der Unternehmensleitung, sich mit Menschenrechten, Klima- und Umweltauswirkungen zu befassen und dafür ggf. rechtlich Verantwortung übernehmen zu müssen, bedarf dringend einer weiteren Präzisierung. Ebenso ist die variable Vergütung nicht zwingend an Ziele zur Förderung von Nachhaltigkeit und zur Eindämmung des Klimawandels gebunden (Artikel 15, 25 und 26).

Was sieht der Kommissionsentwurf vor?

Mitglieder der Unternehmensleitung müssen bei ihrem Handeln im Sinne des Unternehmensinteresses Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen und ggf. auch die Folgen für Menschenrechte, Klimawandel und Umwelt. Wenn sie das nicht tun, können sie gegenüber den Unternehmenseignern ggf. haftbar sein. Im Fall der Verknüpfung von variablen Vergütungen von Mitgliedern der Unternehmensleitung an eine Nachhaltigkeitsstrategie muss dazu auch die Erstellung eines Übergangsplans zur Anpassung des Geschäftsmodells auf eine nachhaltige Wirtschaft und zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C enthalten sein.

Bewertung und Forderungen

Es ist zu begrüßen, dass der Kommissionsvorschlag Vorschriften zur Sorgfaltspflicht der Unternehmensleitung zu Nachhaltigkeit und Klimawandel enthält und diese auch mit Möglichkeiten der Haftbarmachung unterlegt. Dies ist im Einklang mit Forderungen der nachhaltigen Finanzwirtschaft und den Forderungen der Stakeholder und Investoren nach einer Klärung der Pflichten der Geschäftsführung/Vorstände.

Der derzeitige **Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen ist jedoch äußerst vage**. Von der Unternehmensleitung wird lediglich erwartet, dass sie „die Folgen ihrer Entscheidungen für die Nachhaltigkeit berücksichtigen, ggf. auch die Folgen für Menschenrechte, Klimawandel und Umwelt“. Dieser Bestimmung fehlt es an klaren Vorgaben und sie eröffnet der Unternehmensleitung ein weites Feld an Möglichkeiten, sich ihrer Verpflichtung zu entziehen, dafür zu sorgen, dass die Nachhaltigkeit angemessen in das Geschäftsmodell des Unternehmens integriert wird.

Die Verpflichtung zur Überwachung der Sorgfaltspflicht in Artikel 26 stützt sich auf die UN-Leitprinzipien und sollte weiter spezifiziert werden, da die Unternehmensführung eine wirksame Möglichkeit zur Bewertung der Einhaltung der Vorschriften sein kann. Insbesondere sollten die

Unternehmensleitungen für die Festlegung von Nachhaltigkeitszielen, einschließlich wissenschaftlich fundierter Ziele, und die diesbezügliche Anpassung der Unternehmensstrategie und des Geschäftsmodells verantwortlich sein. Klimaverpflichtungen sollten klarer Teil der Verantwortung der Vorstände sein und nicht nur eine Verpflichtung des Unternehmens, um den zukunftsorientierten Aspekt (einschließlich der Ziele) der Klimaverpflichtung durchzusetzen. Vor der Aufstellung eines Plans oder eines Ziels sollten die Unternehmen ihre Risiken und Auswirkungen auf der Grundlage der doppelten Wesentlichkeitsbestimmung in der künftigen Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen und der Identifizierung im Rahmen des Due-Diligence-Prozesses ordnungsgemäß bewerten.

Der Vorschlag zur Angleichung der Anreize mittels variabler Vergütung bleibt freiwillig und unverbindlich. Es ist zu erwarten, dass diese Bestimmung in Artikel 15 in der Praxis nur sehr geringe Auswirkungen haben wird, da die Unternehmen, in denen die Verknüpfung der variablen Vergütung mit dem Erreichen von Nachhaltigkeitszielen nicht praktiziert wird, nicht dazu verpflichtet sein werden, dies zu tun. **Es fehlt die Verbindung zu den Artikeln 25 und 26, wodurch eine Lücke in der Rechenschaftspflicht entsteht.**

Verbesserungsvorschläge

1. Das von der Unternehmensleitung verbindlich zu verfolgende Unternehmensinteresse sollte zwingend **Nachhaltigkeitsaspekte** sowie die **Einhaltung und Förderung von Menschenrechten, Klima- und Umweltschutz** umfassen. Für Verstöße sollten Mitglieder der Unternehmensleitung haftbar gemacht werden können.
2. Die Vergütung der Unternehmensleitung sollte **auf der Grundlage ökologischer und sozialer Leistungskriterien** erfolgen und die Festvergütung sollte mehr als 50 % der Gesamtvergütung ausmachen.
3. Nicht-finanzielle Leistungskriterien sollten direkt **mit der Nachhaltigkeitsstrategie des Unternehmens verbunden** sein. Ein spezieller und separater Teil der Vergütung von Unternehmensleitungen sollte auf sektorspezifischen Zielen zur Reduzierung der Klimaemissionen basieren.

Impressum:

Initiative Lieferkettengesetz, Stresemannstraße 72, 10963 Berlin

Redaktion: Heike Drillisch, Franziska Humbert, Johanna Kusch, Ulrike Lohr, Armin Paasch, Finn Schufft, Johanna Sydow, Maja Volland, Ceren Yildiz.

Kontakt: info@lieferkettengesetz.de

Die Initiative Lieferkettengesetz wird getragen von:



Mehr als 115 weitere Organisationen unterstützen die Initiative Lieferkettengesetz.