

Auf dem Weg zu einem EU-Lieferkettengesetz

Eva-Maria Reinwald

INITIATIVE LIEFERKETTEN GESETZ.DE

Menschenrechte schützen und zu einer global nachhaltigen Entwicklung beitragen. Zu diesen Zielen hat sich die Europäische Union verpflichtet. Zivilgesellschaftliche Bewegungen in ihren Mitgliedsstaaten nehmen die EU beim Wort und fordern ein starkes EU-Lieferkettengesetz, das Unternehmen zur Achtung von Menschenrechten und Umweltstandards in ihren Wertschöpfungsketten wirksam verpflichtet: Die EU soll ihren Einfluss als drittgrößte Wirtschaftsmacht nutzen, um Globalisierung menschenrechtsbasiert zu gestalten und Verantwortung für Klima- und Umweltschutz zu stärken.

Mit einem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über die Nachhaltigkeitspflichten von Unternehmen nimmt die politische Debatte um die Ausgestaltung einer solchen Regulierung Fahrt auf.

Dringliche Handlungsbedarfe

Zahlreiche Berichte aus Produktionsstätten, Minen oder Plantagen weltweit zeigen: Der Handlungsbedarf für Verbesserungen in den Wertschöpfungsketten europäischer Unternehmen ist groß. Drei Beispiele:

In Indien und Madagaskar schürfen mehr als 32.000 Kinder das Mineral *Mica*. Die Jüngsten sind erst vier Jahre alt und arbeiten gemeinsam mit ihren Eltern. Ihre Familien verdienen am Tag umgerechnet etwa 1,10 Euro. Durch die gefährliche Arbeit in den selbst gegrabenen Löchern sind Er-

krankungen der Atemwege und Schnittwunden keine Seltenheit. Über mehrere Zwischenhändler wird Mica an weiterverarbeitende Betriebe in Indien verkauft. Zu Pulver vermahlen oder zu Platten verpresst, wird es exportiert und findet Verwendung in den unterschiedlichen Industriezweigen. Eingesetzt wird das schimmernde, verstärkende und gut isolierende Material z.B. in Autos, Handys, Computern, Haushaltsgeräten, Kosmetik, Farben und Lacken. Deren Markenfirmen sitzen zum großen Teil in Europa und könnten mit gemeinsamer Marktmacht und Zusammenarbeit mit Akteuren vor Ort auf die Beendigung ausbeuterischer Kinderarbeit hinwirken. Ein EU-Lieferkettengesetz, das zur Verantwortungsübernahme in der gesamten Wertschöpfungskette verpflichtet, würde dafür die Handlungsbasis schaffen.¹



Bild:

Mica-Abbau in Nordindien. Foto: terre des hommes

Als Risikosektor für Menschenrechtsverstöße gilt auch die *Schuh- und Lederindustrie*: Im indischen Ranipeth etwa starben 2015 zehn Mitarbeiter einer Gerberei, als die Mauer eines Klärbeckens bricht – sie werden unter einer Schlammlawine begraben. Anwohner:innen von Gerbereien in Hazaribagh, Bangladesch, leiden aufgrund von Industrieabfällen und giftigen Abwässern unter Haut- und Atemwegskrankheiten. In Indonesien müssen Kinder ihren Müttern in Heimarbeit helfen, Schuhteile zu nähen – in der viel zu knapp kalkulierten Zeit werden die Aufträge sonst nicht rechtzeitig fert-

¹ Mehr zum Fallbeispiel Mica: <https://lieferkettengesetz.de/fallbeispiel/glimmermineral-mica/>

ig. Die Schuhe für den europäischen Markt stammen zum größten Teil aus Asien. Für die gravierenden Missstände übernehmen Firmen aus Einzelhandel und Schuhproduktion jedoch bislang viel zu selten Verantwortung.²



Bild: Gerbereiarbeiter in Bangladesch
© Change Your Shoes / Inkota, Fotograf: GMB Akash

Die ugandische Tochtergesellschaft des Ölgiganten *Total* will das Öl am Ufer des ugandischen Albertsees fördern und mit einer 1400 km langen, beheizten *Mega-Pipeline* für den Export zur Hafenstadt Tanga in Tansania transportieren. Lokale Gemeinschaften werden umgesiedelt. Kommt es zu Ölverschmutzungen – z.B. in erdbebengefährdeten Gebieten –, wären die Gesundheits und Wasserversorgung von Millionen Menschen bedroht. Auch für die einmalige Pflanzenwelt, darunter Mangrovenwälder an der Küste und für Tiere, die auf dem Gebiet leben, wie Schimpansen, Nilpferde und Elefanten, stellt das Projekt eine Gefahr dar. Das geförderte und transportierte Öl wird einen CO₂-Fußabdruck von schätzungsweise 32 Mio. Tonnen jährlich und damit fatale Klimawirkungen haben. Umweltorganisationen sind sich sicher: Mit einem starken EU-Lieferkettengesetz wären das Total-Megaprojekt in Ostafrika in dieser Form nicht möglich.³

² Mehr zum Fallbeispiel Schuhproduktion: <https://lieferkettengesetz.de/fallbeispiel/mitfussen-getreten/>

³ Zum Fallbeispiel Ölbohrungen im Nationalpark: <https://lieferkettengesetz.de/fallbeispiel/olbohrungen-im-nationalpark/>



Bild:
Giraffe im Nationalpark Murchison's Falls am Albertsee in Uganda /
Creative Commons, foto by Bernard Dupont

Die EU auf dem Weg zu verbindlicher Regulierung

Mit einem wirksamen EU-Lieferkettengesetz kann die Europäische Union zu einer global gerechteren und nachhaltigeren Welt beitragen. Mit dieser Überzeugung kündigte EU-Justizkommissar Didier Reynders im April 2020 an, dass ein Vorschlag für eine EU-Regulierung erarbeitet werden soll. Die Ankündigung fällt in eine Zeit mit viel Bewegung im Thema: Frankreich hatte bereits 2017 ein Lieferkettengesetz für sehr große Unternehmen beschlossen, das niederländische Parlament beschloss 2019 ein Gesetz zu Kinderarbeit in Wertschöpfungsketten, Deutschland und Norwegen befanden sich auf dem direkten Weg zu ihren 2021 verabschiedeten nationalen Sorgfaltspflichtengesetzen und auch in weiteren Mitgliedsstaaten wurde die Möglichkeit der verbindlichen Regulierung von Unternehmensverantwortung diskutiert.⁴ Eine europäische Richtlinie bietet die Chance, Standards zu vereinheitlichen und gebündelte Wirkung zu entfalten.

⁴ Eine aktuelle Übersicht zur Regulierung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten in europäischen Staaten findet sich auf der Seite des zivilgesellschaftlichen Netzwerks ECCJ: <https://corporatejustice.org/publications/map-corporate-accountability-legislative-progress-in-europe/>

Die große Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments (MEP) unterstützt das Vorhaben: In einem legislativen Initiativbericht forderte das Europäische Parlament (EP) am 10.03.2021 die Kommission auf, einen Entwurf für eine starke Regelung zu verbindlichen menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten für Unternehmen zu erarbeiten.⁵ Auch der EU-Rat hatte im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft Ende 2020 die Kommission aufgefordert, einen solchen Rechtsakt vorzulegen.⁶ Nach einer Reihe von Verzögerungen präsentierte die Europäische Kommission dann am 23.02.2022 den Entwurf für das europäische Lieferkettengesetz.⁷

Der Entwurf der Europäischen Kommission

Eine Sichtung des Entwurfs zeigte sofort, dass dieser in entscheidenden Punkten über bestehende Sorgfaltspflichtenregelungen in Europa hinausgeht:

- Ein breiteres Spektrum von Unternehmen als in bestehenden Regulierungen wäre von dem Gesetz betroffen.⁸ Sowohl große europäische Unternehmen als auch Nicht-EU-Unternehmen mit entsprechendem Umsatz innerhalb der EU sollen im Sinne der Wettbewerbsangleichung verpflichtet werden.
- Entlang ihrer Wertschöpfungsketten werden Unternehmen verpflichtet eine breite Liste von Menschenrechten und Umweltstandards zu achten. Sowohl vorgelagerte (z.B. Rohstoffabbau und Produktion) als auch nachgelagerte Bereiche der Wertschöpfungskette (z.B. Risiken in der Entsorgung) sind zu berücksichtigen.

⁵ Zum legislativen Initiativbericht: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0018_DE.html

⁶ Zu den Schlussfolgerungen des Rates: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/12/01/human-rights-and-decent-work-in-global-supply-chains-the-council-approves-conclusions/>

⁷ Zum Kommissionsentwurf: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_1145

⁸ Der Kommissionsentwurf umfasst sehr große europäische Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten und einem Umsatz von über 150 Mio. Euro. Große europäische Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten und einem Umsatz von 40 Mio. Euro sind erfasst, wenn sie mehr als die Hälfte dieses Umsatzes in einem Hochrisikosektor erwirtschaften.

- Als Sanktionen bei Missachtung der Sorgfaltspflichten sind sowohl behördliche Bußgelder als auch eine zivilrechtliche Haftung vorgesehen. Mit der Verankerung der Möglichkeit für Betroffene, ein Unternehmen vor Gerichten in Europa auf Schadensersatz zu verklagen, greift der Entwurf an entscheidendem Punkt weiter als das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, das lediglich behördliche Sanktionen vorsieht.

Schlupflöcher und Forderung nach Nachbesserung - auf die Details kommt es an!

Ein Blick auf die Details zum Entwurf durch die Initiative Lieferkettengesetz⁹ brachte jedoch auch Schwächen und Schlupflöcher zum Vorschein. Das zivilgesellschaftliche Bündnis fordert an entscheidenden Punkten deutliche Nachbesserungen:

- *Anwendungsbereich:* Auch wenn der Entwurf mehr Unternehmen erfasst als das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind weiterhin ausgeschlossen, wodurch das Gesetz weniger als 1 % der europäischen Firmen berücksichtigt. Viele Risikosektoren wie die Schuh- und Bekleidungsindustrie oder die Lebensmittelbranche sind aber deutlich von KMU geprägt. Die Verpflichtung von KMU in Risikosektoren würde die Basis für branchenweite Verantwortungsübernahme schaffen. Der Finanzsektor wird zwar benannt, jedoch nutzt der Entwurf seine mögliche Hebelwirkung nicht ausreichend, da nur sehr große Finanzakteure erfasst wären und in den Sorgfaltspflichten Ausnahmen für den Finanzsektor definiert werden. Nötig wäre stattdessen eine Präzisierung der Anforderungen für Finanzakteure gemäß internationaler Standards.
- *Sorgfaltspflichten der Unternehmen:* Die im Entwurf definierten Pflichten der Unternehmen beziehen sich zwar auf deren gesamte Wertschöpfungskette, jedoch mit der Einschränkung auf „etablierte“, also dauerhafte Geschäftsbeziehungen. Von dieser Definition werden aber z.B. über Börsen beschaffte Rohstoffe oder auch informelle Arbeit und inoffizielle Unteraufträge nicht erfasst. Bekanntermaßen

⁹ Eine detaillierte Stellungnahme der Initiative findet sich unter: <https://lieferkettengesetz.de/hintergrund/>

kommt es aber gerade in den informellen Bereichen häufig zu schwerwiegenden Auswirkungen. Die Beschränkung kann einen Anreiz bieten, Sorgfaltspflichten zu umgehen, statt gerade jene langfristigen Beziehungen zu stärken, die eine gute und partnerschaftliche Umsetzung wirksamer Maßnahmen ermöglicht. Anstatt die Reichweite der Sorgfaltspflicht auf „etablierte Geschäftsbeziehungen“ zu verkürzen, sollte gemäß der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ein risikobasierter Ansatz mit Pflicht zur Priorisierung eingeführt werden.

- *Umwelt und Klimaschutz:* Der Kommissionsentwurf verlangt zwar von sehr großen Unternehmen einen Plan für den Klimaschutz zu erarbeiten, ob dieser auch umgesetzt werden muss, bleibt aber unklar. Auch sind noch keine Sanktionen vorgesehen, wenn dies nicht geschieht. Hier werden ebenso Nachbesserungen gefordert wie bei der Beschreibung der umweltbezogenen Pflichten. Besseren Schutz der Umwelt würde eine Generalklausel leisten, die klarstellt, dass Umweltgüter wie Wasser, Luft, Boden, Biodiversität und Klima durch Unternehmen keinen Schaden nehmen dürfen. Bei der Liste der zu beachtenden Umweltabkommen fehlen wichtige Übereinkommen, etwa zum Schutz von Feuchtgebieten oder dem Meeresschutz.
- *Klagechancen für Betroffene:* Die im Entwurf enthaltene zivilrechtliche Haftungsregelung ist ein wichtiger Schritt zu mehr Gerechtigkeit. Wichtig wäre aber, weitere Vorkehrungen zu treffen, damit Betroffene wirklich erfolgreich vor einem Gericht in Europa ein Unternehmen auf Schadensersatz verklagen können. Dazu braucht es eine faire Verteilung der Beweislast, kollektive Klagerechte sowie im Rahmen von transnationalen Gerichtsprozessen angemessene Verjährungsvorschriften und Prozesskostenhilfe. Auch muss sichergestellt werden, dass Unternehmen nicht allein aufgrund vertraglicher Zusicherung durch ihre Lieferanten von ihrer Verantwortung und Haftung entbunden werden.
- *Am eigenen Geschäftsmodell ansetzen:* Von Unternehmen häufig genutzte und auch im Kommissionsentwurf benannten Ansätze wie Zertifizierung und Auditverfahren erbringen oft nicht die erforderlichen Veränderungen in den Wertschöpfungsketten. Umso wichtiger sind stattdessen Maßnahmen, die das eigene Geschäftsmodell von Unternehmen und ihre Preisgestaltung berühren. So braucht es z.B. für die Bekämpfung von Armut und Kinderarbeit im Kakaosektor stabile Lieferbeziehungen und Preise, die existenzsichernde Ein-

kommen für Kakaobäuer:innen ermöglichen. Im Sinne wirksamer Veränderung muss die Richtlinie Geschäftsmodelle fördern, die auf langfristige und partnerschaftliche Zusammenarbeit setzen und in denen Unternehmen ihre Geschäftspartner:innen bei der Umsetzung von Sorgfaltsmaßnahmen (z.B. durch Schulungen und Beteiligung an Umsetzungskosten) unterstützen. Die Sorgfaltspflichten müssen Vorgaben zur Änderung der eigenen Preis- und Einkaufspolitik enthalten. Entsprechende Kriterien müssen auch für angemessene Vertragsklauseln mit Zulieferbetrieben festgelegt werden.

- *Betroffene stärken*: Durch die Einbindung von Betroffenen bzw. ihren Repräsentant:innen lässt sich erkennen, welche Risiken wesentlich sind, welche Maßnahmen wirksame Veränderung bringen und welche Abhilfe erforderlich ist. In allen Sorgfaltsprozessen sollte daher die Konsultation der betroffenen Stakeholder vorgesehen werden und Beschwerdeverfahren bei Unternehmen und Behörden müssen zugänglich ausgestaltet werden.

Wie geht es weiter im Prozess?

Zum veröffentlichten Entwurf müssen sich nun das Europäische Parlament und der Rat der EU positionieren und in einen Abstimmungsprozess treten. Ähnlich wie beim Prozess zum deutschen Lieferkettensorgfaltspflichten-gesetz sind Kontroversen über den Anwendungsbereich, über Begrenzungen der Sorgfaltspflichten, die vorgesehenen Sanktionen sowie die zu beachtenden menschenrechtlichen und umweltbezogenen Abkommen zu erwarten.

Bereits in der Phase der Erarbeitung des Kommissionsentwurfs arbeiteten Wirtschaftsverbände auf die Verhinderung und Abschwächung der Gesetzgebung hin.¹⁰ Mehr als 100 Einzelunternehmen und Investoren forderten hingegen eine wirksame Regulierung, die auch eine zivilrechtliche Haftungsregel umfasst.¹¹ Die europäische Zivilgesellschaft versucht mit ge-

¹⁰ Vgl.: Paasch, Armin/Seitz, Karolin (2022): Deutsche Wirtschaftslobby gegen wirksames EU-Lieferkettengesetz, MISEREOR & Global Policy Forum Europe; Download: <https://www.globalpolicy.org/de/publication/deutsche-wirtschaftslobby-gegen-wirksames-eu-lieferkettengesetz>

¹¹ Das Statement ist abzurufen auf: <https://www.business-humanrights.org/de/neueste-meldungen/eu-mandatory-due-diligence-2022/>

meinsamer Positionierung auf ein Gesetz hinzuwirken, das Menschenrechte und Umweltbelange vor Profitinteressen stellt.¹²

Die durchschnittliche Dauer eines EU-Gesetzgebungsverfahrens beträgt 19 Monate, kann aber nach oben wie unten von diesem Zeitraum abweichen. Einmal beschlossen, muss die europäische Richtlinie zu Nachhaltigkeitspflichten von Unternehmen von den EU-Mitgliedsstaaten noch innerhalb von zwei Jahren in eigenen Rechtsakten umgesetzt werden. Deutschland wird also das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz an die Vorgaben der Richtlinie anpassen müssen. Die in der Richtlinie definierten Pflichten der Unternehmen sollen dem Kommissionsentwurf zufolge innerhalb von vier Jahren nach Verabschiedung der Richtlinie in Kraft treten.

Yes EU can!

Eine Welt, in der niemand knietief in Chemikalien stehen muss, um Leder für unsere Schuhe zu gerben, in der Kinder zur Schule gehen können statt gefährliche Arbeiten im Bergbau zu verrichten, in der natürliche Lebensgrundlagen für kommende Generationen erhalten bleiben. Die über 130 in der Initiative Lieferkettengesetz zusammengeschlossenen Menschenrechts-, Entwicklungs- und Umweltorganisationen, Gewerkschaften und Kirchen vereint die Überzeugung, dass ein stark ausgestaltetes europäisches Lieferkettengesetz zwar sicher nicht das einzige, aber ein wichtiges Instrument ist, um einen Beitrag zu diesem Ziel zu leisten.

Mit einer neuen Kampagne unter dem Slogan „Yes EU can!“ setzt sich das Bündnis dafür ein, dass das geplante EU-Lieferkettengesetz kein Papier-tiger wird, sondern den Schutz von Menschenrechten, Umwelt und Klima wirksam voranbringt. Eine an Kanzler Olaf Scholz gerichtete Petition fordert die Bundesregierung auf, sich im Rat für eine starke Regulierung einzusetzen. Fachorganisationen und lokale Akteure führen Gespräche mit Europaabgeordneten, organisieren Veranstaltungen und erzeugen Öffentlichkeit. Wie bereits der Prozess zum deutschen Lieferkettensorgfaltsgesetz gezeigt hat, braucht dieses Engagement einen langen Atem, fundierte Argumente, rasche Reaktionen auf Hürden und Widerstände und ein gutes Zusammenspiel – auch mit progressiven Kräften in Wissenschaft, Politik und Unternehmen. Als SÜDWIND-Institut für Ökonomie und Ökumene brin-

¹² Zu den Aktivitäten des europäischen Netzwerks European Coalition for Corporate Justice: <https://corporatejustice.org/>

gen wir uns mit unseren 30 Jahren Erfahrung zu Arbeitsrechten und Sozialstandards in globalen Wertschöpfungsketten gern in diese Bemühungen ein. Denn wir wissen: Das Ziel, dass menschenwürdiges Wirtschaften keine Kür bleibt, sondern Selbstverständlichkeit wird, lohnt die Anstrengung.