S-56 Bekenntnis zu einem "echten" Lieferkettengesetz

Gremium:	LAG Europa, Frieden und Internationales
Beschlussdatum:	25.05.2021
Tagesordnungspunkt:	NRW sozial-ökologisch erneuern – mit diesen Projekten zeigen wir, wie wir die Zukunft sozial-ökologisch gestalten (Verkehr, Wirtschaft und Beschäftigung, Strukturwandel, Digitalisierung, Stadtentwicklung, Verbraucherschutz, ...)

Kurzbeschreibung des Projekts, inklusive Beschreibung des Alltagsbezugs/-nutzen für die Wähler*innen

Wegen Menschenrechtsverletzungen und Missachtungen von Umweltstandards in globalen Lieferketten, setzt sich bündnisgrüne Politik auf verschiedenen politischen Ebenen für ein Lieferkettengesetz ein. Der Entwurf für ein Lieferkettengesetz, den die Bundesregierung vorgelegt hat, ist zu schwach. Falls das Gesetz noch zustande kommen, fordern wir im Bundesrat eine novellierte Fassung des Gesetzes und wollen, falls nicht, Initiative für ein Lieferkettengesetz auf Bundesebene ergreifen.

Welches übergeordnete Ziel setzt das Projekt um (z.B. Verkehrswende)?

UN „Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“

- breite Kampagne für ein Lieferkettengesetz aus NGOs, kirchlichen und gewerkschaftlichen Gruppierungen (lieferkettengesetz.de)
- 40 deutsche Unternehmen sprechen sich für ein Lieferkettengesetz aus (s. Link)
- Unterstützung derjenigen Unternehmen, die bereits ein substanzielles Lieferkettenmonitoring eingerichtet haben (und dadurch mitunter Wettbewerbsnachteile erleiden)
- stärkt eine europäische Regelung (in Frankreich ähnliches bereits verabschiedet vgl. Loi de Vigilance)
- Kritik von IHK /Unternehmen

Worin besteht der Beitrag zur Schärfung des grünen Profils, worin die Möglichkeit der kommunikativen

Das Unterlaufen internationaler Standards darf nicht mehr zu einem „Marktvorteil“ führen. Neben fatalen Auswirkungen auf Arbeiter:innen sowie auf ganze Ökosysteme in den Produktionsländern schadet die Untätigkeit der Bundesregierung auch deutschen Unternehmen, denn sie versäumt es, juristische Grauzonen zu beseitigen und Rechtssicherheit zu schaffen. NRW geht hier voran und zeigt Verantwortung.

Wie wird das Projekt konkret umgesetzt (verwaltungstechnisch, rechtlich, finanziell, zeitlich?

s. insbesondere Stellungnahmen https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB_II/II.2/Suche/Landtagsdokumen-tation_ALWP/Suchergebnisse_Ladok.jsp?view=berver&mn=1799a55bb20&wp=17&w=native%2-8%27id%3D%27%271706627%2F0100%27%27+%27%29

Unternehmen für ein Lieferkettengesetz

https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/mandatory-due-diligence/gesetz/

EUROPEAN CENTER FOR CONSTITUTIONAL AND HUMAN RIGHTS

ECCHR

Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung auf Antrag der SPD-Fraktion: „NRWs Beitrag zu einem Lieferkettengesetz: Faire Produktionsbedingungen für die Vielen schaffen“ vom 25.06.2020

Dr. Miriam Saage-Maaß,
Vice-Legal Director, European Center for Constitutional and Human Rights

Ausgangspunkt der Debatte um ein Lieferkettengesetz in Deutschland ist die Umsetzung der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN Leitprinzipien), die 2011 einstimmig vom UN-Menschenrechtsrat verabschiedet wurden. Die UN Leitprinzipien geben den Konsens der internationalen Staatengemeinschaft wieder, wonach neben Staaten auch Unternehmen verpflichtet sind die Menschenrechte zu respektieren. Während Staaten als originären Völkerrechtssubjekten eine menschenrechtliche Schutzpflicht obliegt und sie zudem verpflichtet sind, Opfern von Menschenrechtsverletzungen, Zugang zu Wiedergutmachung und Rechtsmitteln zu geben, verdeutlichen die UN Leitprinzipien auch die Pflicht von Unternehmen, menschenrechtliche Sorgfalt bezüglich sämtlicher Geschäftstätigkeiten walten zu lassen.

Nicht allein die Zwischenergebnisse des Monitoring Prozesses der deutschen Bundesregierung zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplanes für Wirtschaft und Menschenrechte verdeutlichen, dass gerade auch deutsche Unternehmen, die UN Leitprinzipien nicht ernst nehmen, geschweige denn die darin beschriebenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in angemessener Weise umsetzen. Gerade aus meiner Erfahrung als Programmleitung des Bereichs Wirtschaft und Menschenrechte und der Fallarbeit des ECCHR gegen Menschenrechtsverstöße von Unternehmen kann ich bestätigen, dass auch deutsche Unternehmen immer wieder in gravierender Weise an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind, diese ermöglichen oder verstärken: Deutsche Technologieunternehmen liefern Überwachungstechnologie an repressive Regime wie die Assad-Regierung in Syrien oder an die türkische Regierung, was oftmals die Verfolgung demokratischer Oppositioneller erheblich verschärft. Auch lassen deutsche Unternehmen Textil- und Elektronikprodukte unter ausbeuterischen Bedingungen produzieren. Selbst in den bis dato seltenen Fällen, in denen es Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen gelingt, vor deutsche Gerichte zu ziehen, begegnen sie hohen Hürden.[1] Neben den prozessualen Hindernissen liegt dies insbesondere daran, dass der Umfang und die Reichweite von Sorgfaltspflichten unklar sind, die Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte entlang der Lieferkette haben.

[1] Für Beispiele, siehe https://www.ecchr.eu/en/case/kik-paying-the-price-for-clothing-production-in-south-asia/ oder https://www.ecchr.eu/en/case/the-safety-business-tuev-sueds-role-in-the-brumadinho-dam-failure-in-brazil/

Mehrere Jahrzehnte lang ist versucht worden, über freiwillige Initiativen und rechtlich unverbindliche Corporate Social Responsibility Maßnahmen die negativen menschenrechtlichen Folgen von Unternehmen in den Griff zu bekommen. Und auch fast 10 Jahre nach Verabschiedung der UN-Leitprinzipien, die deutlich verbindlicher sind als freiwillige CSR-Standards, muss man feststellen, dass allein freiwillige Unternehmensinitiativen nicht ausreichen und vor allem die Betroffenen schwerer Menschenrechtsverletzungen in unerträglicher Weise rechtlos stellen.

EU-Justizkommissar Didier Reynders kündigte für 2021 den Entwurf für ein europäisches Lieferkettengesetz (mandatory human rights due diligence law) an. Dieser Vorstoß des EU-Justizkommissars ist unbedingt zu begrüßen, gleichzeitig darf dieser aber der Bundesregierung nicht als Vorwand dienen, auf eine deutsche Regelung zu verzichten. Ganz im Gegenteil: Mit einem ambitionierten Lieferkettengesetz in Deutschland, würde die Bundesregierung die Debatte um Standards auf europäischer Ebene entscheidend prägen. Bisher hat allein Frankreich mit dem „Loi relative au devoir de vigilance des multinationales (Loi de Vigilance)" eine vergleichbare nationale Regelung. In den Verhandlungen auf EU-Ebene wird dieses Gesetz ausschlaggebende Orientierung bieten und damit den Prozess maßgeblich beeinflussen. Mit einem deutschen Lieferkettengesetz hätte die Bundesregierung eine klarere Verhandlungsposition. Daher sollte Deutschland als stärkste Wirtschaftsnation der EU noch in dieser Legislaturperiode für ein Lieferkettengesetz mit einem glaubhaften Engagement vorangehen, um die Chancen für eine ambitionierte und wirksame europäische Regelung zu erhöhen.

Ein Lieferkettengesetz würde Unternehmen nichts Unmögliches abverlangen, sondern eine der Schwere der drohenden Verletzung und der Größe des Unternehmens angemessene Sorgfalt festschreiben. Unternehmen haften nur dann, wenn sie durch mangelnde Sorgfalt Schäden mitverursachen, die sie hätten vorhersehen und vermeiden können. Nicht alle unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen sind von den im deutschen Recht bestehenden Deliktsnormen abgedeckt. Daher ist eine menschenrechtsbasierte Ausweitung der Deliktsnorm notwendig. Menschenrechte und Umweltschäden sind häufig eng miteinander verbunden. Umweltschäden führen häufig auch zu Verletzungen der Menschenrechte auf Gesundheit, Wasser, Nahrung und einen angemessenen Lebensstandard.

Eine gesetzliche Regelung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten für Unternehmen muss das Ziel haben, die Beteiligung in Deutschland ansässiger und *tätiger* Unternehmen an Menschenrechtsverletzungen zu verhindern sowie im Fall eingetretener Verletzungen, den Betroffenen einen Zugang zu deutschen Gerichten zu ermöglichen.

Gesichtspunkte nach welchen ein wirksames Lieferkettengesetz ausgestaltet sein muss, sind im Einzelnen:

I. Persönlicher Anwendungsbereich

Ein Lieferkettengesetz muss alle großen Unternehmen erfassen, die in Deutschland ansässig oder – entgegen des derzeitigen Entwurfs des BMAS – *geschäftstätig* sind. Darüber hinaus muss es auch für kleine und mittelständische Unternehmen (KMUs) gelten, wenn ihre Geschäftstätigkeit besondere Menschen- rechts- oder Umweltrisiken birgt.

1. **Große Unternehmen** iSv 267 III HGB (z.B. mit mehr als 250 Mitarbeitenden und mehr als 40 Millionen Euro Umsatz im Jahr. Der Verweis auf eine andere Unternehmensgröße, namentlich auf Unternehmen ab 500 Mitarbeitenden wie es der BMAS-Entwurf vorsieht, ist nicht wünschenswert. § 267 HGB bezieht sich auf Kapitalgesellschaften wie die GmbH und die Aktiengesellschaft. Darüber hinaus sollte ein wirksames Lieferkettengesetz den Anwendungsbereich durch den Zusatz „unabhängig von ihrer Rechtsform" auch auf andere Personengesellschaften erweitern. Dies ist insbesondere relevant, damit auch die offenen Handels- und die Kommanditgesellschaften mitumfasst sind. Denn die Gefährdung von Nachhaltigkeitsbelangen durch Wirtschaftstätigkeiten hängt nicht von der Rechtsform des Unternehmens ab.
2. **KMUs** deren Tätigkeit ein besonderes Risiko für die Menschenrechte oder die Umwelt birgt. Die offene Identifizierung risikobehafteter Branchen sollte sich an der aktuellen Studie zu Risikobranchen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und der NACE-Verordnung der Europäischen Union orientieren. Darüber hinaus sollten in der öffentlich einsehbaren Liste weitere Branchen aufgeführt sein, die hohe menschenrechtliche und ökologische Risiken enthalten. Hierzu zählt z.B. auch der Waffen- und Rüstungsgüterhandel. Auch Unternehmen, die Sozialaudits ausführen oder Konformitätsbewertungen ausstellen, gehören angesichts ihrer Rolle, der mangelnden Regulierung und der erfahrungsgemäß hohen Fehler- und Korruptionsanfälligkeit des Sozialaudit-Geschäftes zu einer solchen Hochrisikobranche. Bei der rechtlichen Verankerung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten im deutschen Recht sollte daher vorgesehen werden, dass das Gesetz auf KMU, die in diesen Branchen tätig sind, Anwendung findet.

II. Sachlicher Anwendungsbereich

Der sachliche Anwendungsbereich eines Lieferkettengesetzes muss sich auf die UN Leitsätze stützen. Diese sehen eine Verantwortlichkeit für Unternehmen bezüglich der Einhaltung der Menschen- und Arbeitsrechte vor. Nicht alle Menschenrechte werden typischerweise durch die Aktivitäten von Wirtschaftsunternehmen gefährdet. UN-Leitprinzip 12 nennt die relevanten Normen. Ein Verweis hierauf ist, gerade angesichts des noch unzureichend deutlichen BMAS-Entwurfes, notwendig, denn er trägt zur Rechtsklarheit bei und verhindert Fragmentierung. Ein Lieferkettengesetz muss Unternehmen explizit mindestens zur Achtung der kodifizierten Menschen- und Arbeitsrechtskonventionen verpflichten:

- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948);
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966);
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966);
- ILO-Übereinkommen 29 zu Zwangs- und Pflichtarbeit (1930);
- ILO-Übereinkommen 87 zur Vereinigungsfreiheit (1948);
- ILO-Übereinkommen 98 zu Kollektivverhandlungen (1949);
- ILO-Übereinkommen 100 zur Entgeltgleichheit (1951);

- ILO-Übereinkommen 105 zur Abschaffung der Zwangsarbeit (1957);
- ILO-Übereinkommen 111 zur Diskriminierung (1958);
- ILO-Übereinkommen 138 zum Mindestalter (1973);
- ILO-Übereinkommen 182 zu Kinderarbeit (1999).

Abhängig von den Umständen müssen Wirtschaftsunternehmen gegebenenfalls weitere Menschenrechte in Erwägung ziehen. Marginalisierte und diskriminierte Menschen können sich selbst besonders schwer gegen Menschenrechtsbeeinträchtigungen wehren und sind besonders häufig durch Wirtschaftsvorhaben beeinträchtigt. Deshalb sind des Weiteren folgende Abkommen zu berücksichtigen:

- Übereinkommen zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung (1965);
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierungen der Frau (1979);
- ILO-Übereinkommen 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker (1989) und UN-Erklärung über die Rechte indigener Völker (UNDRIP, 2007);
- UN-Kinderrechtskonvention (1989) nebst Fakultativprotokollen;
- UN-Behindertenrechtskonvention (2006).

In Gebieten mit bewaffneten Auseinandersetzungen gilt zusätzlich zu den Menschenrechten das humanitäre Völkerrecht. Laut dem „Interpretive Guide zu den UN-Leitprinzipien“ sollen Unternehmen die relevanten völkerrechtlichen Vorgaben in diesen und übrigen Kontexten ebenfalls beachten.

III. Umfang der Sorgfaltspflichten

Die Sorgfaltspflicht ist im deutschen Rechtssystem fest verankert. Wann immer ein unternehmerisches Verhalten zu einer Verletzung von Rechtsgütern führt, muss das Unternehmen dem Geschädigten den Schaden ersetzen, wenn es nicht „die im Verkehr erforderliche Sorgfalt“ zur Vermeidung des Schadens angewandt hatte (§§ 823 Abs. 1, 276 Abs. 2 BGB).

Gesetzliche Anforderungen an den Inhalt der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht sind dringend nötig, da das bisher geltende Recht den geschäftsleitenden Organen weder deutlich macht, dass eine Sorgfaltspflicht im grenzüberschreitenden Verkehr existiert noch aufzeigt, wie diese aussehen soll und welche Maßnahmen hieran geknüpft sind.

Die Unternehmen müssen dazu verpflichtet werden, bei ihren Geschäften und Geschäftsbeziehungen im Inland wie im Ausland menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfalt walten zu lassen (entsprechend der UN Leitprinzipien und der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen). Eine diesbezügliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen muss daher beinhalten:

1. **Grundsatzerklärung** zur Achtung der Menschenrechte: Eine öffentliche Erklärung zur Achtung der Menschenrechte auf Basis der international anerkannten Menschenrechtsabkommen;
2. **Risikoanalyse**: Die tatsächlichen und potenziellen Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit auf die Schutzgüter (Menschenrechte, Arbeitsrechte, Umweltbelange) müssen vor jeder strategischen Geschäftsentscheidung, mindestens jedoch jährlich, ermittelt, bewertet und priorisiert werden; Dies beinhaltet auch Nachforschungen vor Ort anzustellen, inklusive Konsultationen relevanter Stakeholder (wie beispielsweise **Gewerkschaften**);
3. **Gegenmaßnahmen**: Es sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Beeinträchtigungen zu verhindern und bereits bestehende zu beenden, abzumildern und wiedergutzumachen;
4. **Berichterstattung:** Veröffentlichung der identifizierten Menschenrechtsrisiken und der ergriffenen Präventions- und Abhilfemaßnahmen;
5. **Unmittelbarer Beschwerdemechanismus:** Unternehmen sollen alleine oder gemeinsam mit anderen Unternehmen der Branche einen Beschwerdemechanismus einrichten, an den sich Betroffene wenden können.

Hinsichtlich der Risikoanalyse ist festzustellen, dass alle großen Unternehmen und wohl auch die meisten mittelständischen Unternehmen bereits unternehmensinterne Leitlinien und Verfahren des Risikomanagements implementiert haben. Somit ist dies für Unternehmen möglich, gerade auch für nicht-börsennotierte Unternehmen, deren Geschäftstätigkeit in aller Regel weniger komplex ist und demnach auch geringere Risiko-Analysen erfordert.

Die entstehenden Risiken müssen nach der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, dem Umfang des Schadens, der Bedeutung des Schutzguts und der Reparabilität bewertet werden. Dies stellt eine notwendige Modifikation herkömmlicher Risikoanalysen dar, was in der „OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct“ von 2018 gefordert wird.

Der bürokratische Aufwand, für Unternehmen, menschenrechtliche Risiken zu erfassen und angemessen hierauf zu reagieren, hält sich aus meiner Sicht in einem vertretbaren Rahmen, denn es geht nicht um das gekaufte Kupferkabel oder den neu erworbenen PC, den ein Handwerksbetrieb verwendet. Es geht um die typischen Risiken bestimmter Branchen. Beispielsweise:

- Ein Unternehmen baut einen Staudamm in einem Land wie dem Sudan, in dem es kein verwaltungsrechtliches oder anders rechtlich strukturiertes Verfahren zur Berücksichtigung der von Umsiedlung betroffenen Bevölkerung gibt.
- Ein Unternehmen unterhält eine Fabrik in einem Bürgerkriegsgebiet.
- Ein Unternehmen lässt Kleidung in einem Land produzieren, das weltweit die niedrigsten Lohnkosten hat, kein soziales Sicherungssystem hat und dafür bekannt ist, dass Brandschutz und Gebäudesicherheit von staatlichen Behörden nicht kontrolliert werden.

Es geht hierbei vielmehr um die Erkennung naheliegender Risiken, die orts- und branchenkundigen Personen wahrscheinlich erscheinen.

IV. Abhilfemaßnahmen

Sind die Risiken identifiziert muss das Unternehmen in angemessener Art und Weise reagieren.

Die Kriterien, wie solche Abhilfemaßnahmen auszusehen haben, sind an die UN Leitprinzipien angelehnt:

- die **typischerweise zu erwartende Schwere, das Ausmaß und die Wahrscheinlichkeit möglicher Menschenrechtsverletzungen,** der Beeinträchtigung von Arbeitnehmerbelangen und von Umweltschäden: Hier kommen die Ergebnisse der Risikobewertung zum Tragen; ein Gesetz sollte die Unternehmen zu Maßnahmen verpflichten, die im Verhältnis zu den drohenden Schäden stehen. Das bedeutet, dass Unternehmen im Fall von schwerwiegenden und systematischen Risiken für die Menschenrechte, Arbeitnehmer-belange und die Umwelt höhere Anforderungen haben, als wenn nur geringe Risiken bestehen;
- die **länder-, schutzgut- und branchenspezifischen Risiken unter Berücksichtigung systematischer Rechtsverletzungen:** Sind Risiken als landes-, schutzgut- oder branchenspezifisch identifiziert, so sollten die gewählten Maßnahmen eine ebenso weitreichende Wirkung entfalten; der Hinweis auf systematische Rechtsverletzungen stellt klar, dass insbesondere auch Rechtsverletzungen in den Blick genommen werden müssen, die schwerwiegend sind oder strukturelle Ursachen haben und sich mit Präventionsmaß-nahmen abmildern oder abwenden lassen (z. B. Sicherheitsmängel oder permanente Mehrarbeit);
- die **Unmittelbarkeit des Verursachungsbeitrages:** Je unmittelbarer ein Unternehmen zur Verursachung des Schadens beiträgt, umso wirkungsstärker sollten die Gegenmaßnahmen sein;
- die **Nähe zum Schadensereignis;**
- sowie die **Größe des Unternehmens** und das **tatsächliche und wirtschaftliche Einflussvermögen** des Unternehmens auf den/die unmittelbaren Verursacher*innen.

V. Dokumentation

Ein Lieferkettengesetz muss darüber hinaus auch eine unternehmensinterne Dokumentationspflicht und eine Pflicht zur Offenlegung dieses Prozesses sowie der getroffenen Sorgfaltsmaßnahmen statuieren.

Die Dokumentationspflicht ist eine organisatorische Vorkehrung. Ohne sie können die Vorgänge nicht zuverlässig im Unternehmen kommuniziert und die Sorgfaltskonzepte nur schwerlich weiterentwickelt werden. Sie dient auch einzelnen Mitarbeiter*innen als Nachweis, ihren Aufgaben entsprochen zu haben, indem sie etwa auf Missstände, Beschwerden oder Lösungsmöglichkeiten hingewiesen haben. Gleichzeitig weisen Dokumente nach, wann welche Führungspersonen über Vorgänge informiert waren. Die Dokumentationspflicht muss hohen

Ansprüchen genügen, denn sie dient den Unternehmen auch zur Entlastung und bietet rechtsprozessual die Möglichkeiten der Exkulpation.

Damit die Dokumentation die genannten Zwecke erfüllen kann, muss sie sämtliche Schritte der Risikoanalyse abdecken und ersichtlich machen, welche präventiven Vorkehrungen getroffen und welche Abhilfemaßnahmen ergriffen wurden. Die einzelnen Schritte, Vorkehrungen und Maßnahmen, ggf. unter Hinweis auf die in Betracht gezogenen Handlungsalternativen, sind vom Unternehmen detailliert darzulegen und zu erläutern.

Wenn die Dokumentationspflicht ausdrücklich im Interesse der von Rechtsverletzungen betroffenen Menschen geregelt wird, können diese im Falle einer rechtlichen Auseinandersetzung gem. § 810 BGB Einsicht in die unternehmerische Dokumentation verlangen.

Darüber hinaus sollte – entsprechend den Anforderungen des französischen Loi de Vigilance – verlangt werden, dass Unternehmen einen öffentlich zugänglichen Sorgfaltsplan erstellen. Dieser sollte alle Elemente der Sorgfalt, insbesondere die identifizierten Risiken, die getroffenen Maßnahmen zur Prävention und Abhilfe von Schäden sowie deren Wirkung und ggf. die Wiedergutmachung abbilden. Zudem sollte verlangt werden, dass der Sorgfaltsplan mindestens jährlich zu aktualisieren ist.

Damit Verlass auf die Richtigkeit des Sorgfaltsplans besteht und eine gründliche Erstellung des Sorgfaltsplans gewährleistet ist, sollte ein Lieferkettengesetz regeln, dass der Sorgfaltsplan unter Mitwirkung von Gewerkschaftsvertreter*innen zu erstellen ist und sowohl von einem Geschäftsleitungsorgan als auch von einem*r Betriebsratsvertreter*in zu unterzeichnen ist. Der Sorgfaltsplan sollte auf der Website des Unternehmens veröffentlicht und einer zuständigen Behörde zur Prüfung zugeleitet werden.

Wenn ein Unternehmen selbständige Prüfdienstleister (Auditor*innen) zwecks Erfüllung seiner Sorgfaltspflicht beauftragt, so sollte es die Auditberichte ebenfalls offenlegen müssen. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass Audits bereits methodisch erheblichen Einschränkungen unterliegen und in der Realität extrem korruptions- und fehleranfällig sind.

VI. Öffentlich-rechtliche Sanktionen

Für die Wirksamkeit eines Lieferkettengesetzes ist ein effektiver Sanktionsmechanismus von enormer Bedeutung. Die Missachtung der Sorgfaltspflichten (einschließlich der Dokumentations- und Berichtspflicht) muss an öffentlich-rechtliche Sanktionen wie Bußgelder in Höhe von bis zu 10 Prozent des Umsatzes, sowie an den Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren und der Außenwirtschaftsförderung geknüpft werden. Alles andere lässt sich schwerlich rechtfertigen, nicht zuletzt da vornehmlich der deutsche Staat der Pflicht obliegt, Menschenrechte zu wahren. Sind Verletzungen von der unternehmerischen Sorgfaltsflicht festgestellt worden, aber die Außenwirtschaftsförderung von öffentlicher Hand weiterhin möglich, würde dies zu unerträglichen Doppelstandards führen.

Die unvollständige oder nicht rechtzeitige Veröffentlichung eines angemessenen Sorgfaltsplans muss als Ordnungswidrigkeit geahndet werden; Bei entstandenen Schäden sollten Bußgelder umsatzabhängig und in einer Höhe von € 5 bis 10 Mio anfallen. Der Ausschluss von öffentlicher

Auftragsvergabe und Außenwirtschaftsförderung sollte im Wettbewerbsregistergesetz angegeben werden.

Es muss einer Bundesbehörde obliegen, die Sorgfaltspläne gesammelt zu veröffentlichen und risikobasierte Stichprobenprüfungen sowie anlassbezogene Prüfungen durchzuführen. Eine anlassbezogene Prüfung des Sorgfaltsplans muss vor allem auch dann vorgenommen werden, wenn Hinweise Dritter oder Medienberichte auf Unvollständigkeit oder Unzulänglichkeit des Sorgfaltsplans schließen lassen. Bei Bedarf muss es der Bundesbehörde möglich sein, hierzu die unternehmensinterne Dokumentation einzufordern.

Bei Nichteinreichung des Sorgfaltsplans seitens des Unternehmens, ist zunächst die Einreichung anzuordnen. Der eingereichte Sorgfaltsplan ist sodann einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen. Sollte der Sorgfaltsplan auch nach einmaliger Aufforderung nicht eingereicht worden sein oder der Sorgfaltsplan als unzureichend oder unvollständig qualifiziert werden, so fallen Bußgelder an und der Ausschluss von öffentlicher Auftragsvergabe und Außenwirtschaftsförderung muss geprüft werden.

VII. Zivilrechtliche Haftung

Ein Lieferkettengesetz muss vorsehen, dass Unternehmen gegenüber den Betroffenen auf Schadensersatz haften für Menschenrechtsverletzungen, die durch die Missachtung von Sorgfaltspflichten entstanden sind. Dies bedeutet im Einzelnen:

Eine Haftung für die Verletzung von Leib, Leben, Eigentum und sonstigen Rechten (iSd § 823 BGB) ist nicht ausreichend. Es bedarf der Erweiterung der Schutzgüter um den anerkannten Menschenrechtskatalog. Beispielsweise ist eine Klarstellung, notwendig, dass auch kollektive Land- und Konsultationsrechte betroffener Gemeinden erfasst sein müssen, sowie weitere in den Menschenrechtsinstrumenten abgesicherte Rechte.

Zudem muss eine Haftung für Umweltschäden mitaufgenommen werden, wenn daraus Menschenrechtsverletzung resultieren (z. B. Gesundheitsschäden durch Pestizide).

Zentral für die Etablierung einer solchen Haftung ist die Anordnung der Beweislastumkehr. Eine Beweislasterleichterung oder -umkehr für Kläger wird ist derzeit im Entwurf gar nicht vorgesehen. Im Gegenteil wird explizit auf die bestehende Beweislast der Kläger*innen hingewiesen. Dies wird den Kräfteverhältnissen und dem Zugang zu notwendigen Informationen in solchen Konstellationen nicht im Geringsten gerecht. Häufig ist beispielsweise der Zugang zu interner Unternehmenskommunikation erforderlich um den Beweis zu führen. Wie auch in anderen ähnlich gelagerten Konstellationen ist eine Beweislasterleichterung oder -umkehr daher unbedingt erforderlich, um das Instrument der zivilrechtlichen Haftung nicht von vornherein aussichtslos zu gestalten.

Es muss ausreichen, dass der Vortrag der Betroffenen eine Verantwortung des Unternehmens nahelegt. Sodann muss das Unternehmen beweisen, dass der entstandene Schaden nicht vorhersehbar und vermeidbar war.

Wenn den Geschädigten der Nachweis, dass ein Schaden in der Wertschöpfungskette des besagten Unternehmens entstanden ist, gelingt, kann und sollte davon ausgegangen werden, dass der Schaden durch einen schuldhaften Verstoß gegen die Sorgfaltspflicht entstanden ist. Das Unternehmen kann sich sodann mit dem Nachweis exkulpieren, dass der Schaden anhand

einer Risikoanalyse und Präventionsmaßnahmen nicht hätte vorhergesehen bzw. verhindert werden können. Das Verschulden wird damit widerleglich vermutet. Damit hat das Unternehmen mehrere Möglichkeiten, sich von einer Haftung zu befreien, trägt aber insoweit jeweils die Darlegungs- und Beweislast:

- Das Unternehmen kann den Gegenbeweis antreten, dass es – entgegen den Beweisen der Geschädigten – nicht über eine Wertschöpfungskette mit dem Schaden verknüpft ist;
- Das Unternehmen kann darlegen und beweisen, dass es seine Sorgfaltspflicht ordnungsgemäß erfüllt hat;
- Das Unternehmen kann darlegen und beweisen, dass die Schädigung auch bei ordnungsgemäßer Risikoanalyse und Präventionsmaßnahmen nicht hätte vermieden werden können.

Mit dieser (widerleglichen) Vermutung des Verschuldens von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten würde der Gesetzgeber eine Beweislastverteilung klar so regeln, wie sie vom Bundesgerichtshof und Teilen der Literatur heute bereits annähernd vorgezeichnet wird. Der schadensersatzrechtliche Regulierungsvorschlag ist im Einzelnen dem Gutachten der Initiative Lieferkettengesetz zu entnehmen (S. 60 ff.).

Eine etwaige Safe-Harbor-Möglichkeiten für Unternehmen generell abzulehnen sind. Der hierdurch vorgesehene generelle Ausschluss unternehmerischer Haftung trotz Fahrlässigkeit wird nicht den Interessen der Betroffenen gerecht. Zudem steht ein solcher Haftungsausschluss konträr zum erklärten Ziel des Gesetzes, Menschen- und Arbeitsrechte in Lieferketten zu wahren. Eine Safe-Harbor-Möglichkeit öffnet Tür und Tor für die Möglichkeit der Zertifizierung durch profitorientierte Unternehmen. Dies hat in der Vergangenheit gerade nicht zu menschenrechtskonformem Handeln geführt, sondern lediglich dem Unternehmen gedient, rechtliche Verantwortlichkeiten zu verwischen.[2]

VII. Anwendbares Recht

Aufgrund der Extraterritorialität der Problematik muss ein Lieferkettengesetz regeln, dass es auch für Fälle gilt, in denen nach internationalem Privatrecht ausländisches Recht anzuwenden wäre.

Der ganze Gesetzesvorschlag ist daher als Eingriffsnorm im Sinne des internationalen Privatrechts auszugestalten.

Bisher führt die Rom-II-Verordnung der EU bei der Frage, wessen Staates Recht Zivilgerichte bei Auslandssachverhalten anzuwenden haben, zu nicht befriedigenden und unklaren Ergebnissen: Grundsätzlich ist das Recht am Ort des Schadenseintritts anzuwenden (Art. 4 Abs.

[2] Für einen Überblick siehe: https://www.ecchr.eu/en/publication/liability-of-social-auditors-in-the-textile-industry/ sowie http://speri.dept.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2018/11/Global-Brief-1-Ethical-Audits-and-the-Supply-Chains-of-Global-Corporations.pdf.

1 Rom-II- VO), es sei denn, der konkrete Sachverhalt hat zu einem anderen Staat eine „wesentlich engere Verbindung“ (Art. 4 Abs. 3 Rom II-VO) oder – nur in Fällen von Umweltschäden – die Kläger*innen wählen das Recht des Staates, von dem aus der Schaden verursacht worden ist (Art. 7 Rom-II-VO). Im Rahmen des (grundsätzlich also ausländischen) anzuwendenden Rechts haben die Gerichte gem. Art. 17 Rom-II-VO deutsche Sicherheits- und Verhaltensregeln „zu berücksichtigen“; zu diesen Sicherheits- und Verhaltensregeln können auch Sorgfaltspflichten wie die hier diskutierten zählen. Allerdings bietet die bloße richterliche „Berücksichtigung“ von Sorgfaltspflichten den Betroffenen weniger Rechtsschutz als ihre Anwendung.

Abweichend von den Grundregeln der Rom-II-VO sind nationale Rechtsvorschriften dann vorrangig anzuwenden, wenn in ihnen eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung zum Ausdruck kommt, die so wichtig ist, dass die Vorschriften auch den konkret zu entscheidenden ausländischen Sachverhalt zwingend regeln sollen (Art. 16 Rom-II-VO). Der EuGH hat entschieden, dass das angerufene Gericht „auf der Grundlage einer ausführlichen Analyse des Wortlauts, der allgemeinen Systematik, des Telos sowie des Entstehungszusammenhangs dieser Norm festzustellen hat, dass ihr in der innerstaatlichen Rechtsordnung eine derartige Bedeutung zukommt, dass „ein Abweichen“ von dem gem. Art. 4 Rom-II-VO anwendbaren Recht als gerechtfertigt erscheint.“ Je größer das öffentliche Interesse an einer zwingenden Anwendung der Vorschrift, umso eher ist die Verdrängung des gem. Art. 4 Rom-II-VO zur Anwendung berufenen Rechts gerechtfertigt. Der Gesetzgeber sollte daher zumindest in der Gesetzesbegründung deutlich zum Ausdruck bringen, dass ein Lieferkettengesetz einschließlich der Sorgfaltspflicht und Haftungsnorm gerade in Fällen der grenzüberschreitenden Geschäftstätigkeit von Unternehmen gelten soll, in denen bisher grundsätzlich allein ausländisches Recht maßgeblich ist. Damit richten sich sowohl Fragen der Rechtsgutsverletzung und des Verschuldens als auch der Beweislast nach dem Lieferkettengesetz. Eine Aufspaltung des Haftungstatbestands in verschiedene Rechtsfragen, die nach unterschiedlichen Rechtsordnungen zu beurteilen sind (sog. Dépeçage), wird damit vermieden. Das erleichtert und beschleunigt die Fallbearbeitung durch deutsche Zivilgerichte.

Angefügte Publikationen:

Initiative Lieferkettengesetz, Rechtsgutachten zur Ausgestaltung eines Lieferkettengesetzes, 2020.
Terwindt / Saage-Maaß, Haftung von Sozialauditoren in der Textilindustrie, 2016.
Müller-Hoff / Saage-Maaß, So wird’s gemacht – Fallstudien zur Machbarkeit menschenrechtlicher Sorgfalt in Unternehmen, 2020.

Menschenrechte vor Profit: So wird's gemacht

Fallstudien zur Machbarkeit menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen

ECCHR
EUROPEAN CENTER
FOR CONSTITUTIONAL
AND HUMAN RIGHTS

MENSCHENRECHTE VOR PROFIT: SO WIRD'S GEMACHT

FALLSTUDIEN ZUR MACHBARKEIT MENSCHENRECHTLICHER SORGFALTSPFLICHTEN VON UNTERNEHMEN

ECCHR

SIE FINDEN DIE ARBEIT DES ECCHR WICHTIG?
DANN UNTERSTÜTZEN SIE UNS BITTE MIT IHRER SPENDE.

Mit Ihrem Beitrag unterstützen Sie unseren Kampf für eine solidarische Welt frei von Folter, Unterdrückung und Ausbeutung.

ECCHR.EU/SPENDEN

BANKVERBINDUNG

INHABER	**ECCHR**
BANK	**BERLINER VOLKSBANK**
IBAN	**DE77 100 90000 885360 7011**
BIC	**BEVODEBB**

INHALT

Einleitung
P. 123

I.
Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht: Definition und Charakteristik
P. 123

II.
Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht in der Praxis: Fallstudien
P. 123

FALL 1
KiK—Globale Lieferketten in der Textilindustrie
P. 123

FALL 2
Nestlé—Wirtschaften im Kontext bewaffneter Konflikte
P. 123

FALL 3
Lahmeyer International—Klein- und mittelständische Unternehmen in Hochrisikosektoren und -gebieten
P. 123

III.
Schlussfolgerungen
P. 123

IV.
Ausblick
P. 123

Einleitung

Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten sind zunehmend im Fokus multinationaler Unternehmen. Der internationale Trend geht hin zu einer verbindlichen Regulierung menschenrechtlicher Pflichten, die nicht allein auf Freiwilligkeit basiert. In den letzten zehn Jahren haben verschiedene Jurisdiktionen entsprechende Gesetze verabschiedet: die USA (*Dodd-Frank-Act* zu Berichtspflichten bezüglich Konfliktminerialien in Lieferketten, 2010), Kalifornien (Transparency in Supply Chains Act, 2013), das Vereinigte Königreich (*Modern Slavery Act*, 2015), die Europäische Union (CSR-Berichtspflichten-Richtlinie von 2014, Konfliktmineralien-Verordnung von 2017), Frankreich (*Loi de vigilance*, 2017), Australien (*Modern Slavery Act*, 2018), die Niederlande (*Wet Zorgplicht Kinderarbeid*, 2019). Und in der Schweiz schreitet eine eidgenössische Konzernverantwortungsinitiative voran.

Auch in Deutschland hat die Diskussion um menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen, oder auch *human rights due diligence*, Fahrt aufgenommen. Seit September 2019 fordert die Initiative Lieferkettengesetz, ein Bündnis aus mehr als 60 zivilgesellschaftlichen Organisationen, ein Gesetz zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen. Ziel ist es, deutsche und in Deutschland tätige Unternehmen mit verbindlichen Regelungen zu verantwortungsvollem Wirtschaften zu verpflichten, menschenrechtlichen Risiken in Lieferketten vorzubeugen und Unternehmen für Verstöße gegen Menschenrechte oder Umweltstandards haftbar zu machen. Außerdem soll ein solches Gesetz die Position der Betroffenen stärken und ihnen den Zugang zum Recht erleichtern, damit sie auch gerichtlich Abhilfe einfordern können. Aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit ist ein erster Entwurf eines Wertschöpfungskettengesetzes bekannt geworden.[1] Zudem sprechen sich immer mehr Unternehmen für eine gesetzliche Regelung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten aus, nicht zuletzt weil sie Wettbewerbsgleichheit und Rechtssicherheit fordern.[2]

Diese Diskussionen stehen im Kontext der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) von 2016.[3] Darin und auch nach der Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung von 2017 ist für 2020 eine Evaluierung vorgesehen, ob ausreichend viele Unternehmen freiwillig ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten wahrnehmen. Ist dies nicht der Fall, eröffnen der NAP und der Koalitionsvertrag die Möglichkeit einer gesetzlichen Regulierung. Da die Kriterien für die Evaluierung jedoch so stark verwässert wurden und kein aussagekräftiges Ergebnis zu erwarten ist, fordert die Initiative Lieferkettengesetz auch unabhängig vom Ergebnis der NAP-Evaluation ein Gesetz zu den menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten.[4] Mit *Menschenrechte vor Profit: So wird's gemacht* soll am Beispiel realer Fälle dargestellt werden, wie Unternehmen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten umsetzen können. Die Betrachtung konkreter Einzelfälle soll die menschenrechtliche Perspektive schärfen und einen Sinn für das Notwendige und das Machbare fördern. Dies soll die Debatte um ein deutsches Gesetz zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht mit sachlichen Argumenten bereichern.

Die Studie entstand aus der juristischen Fallarbeit der beiden Autorinnen aus dem Bereich Wirtschaft und Menschenrechte, insbesondere auch an den hier behandelten Fällen, der engen Zusammenarbeit mit Betroffenen sowie dem Austausch mit Unternehmensvertreter*innen. Anhand konkreter Situationen zeigen die Autorinnen verschiedene Handlungsoptionen für Unternehmen auf und begegnen damit dem häufigen Einwand, dass Anforderungen an eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht deutsche Unternehmen überfordern und einen unzulässigen Wettbewerbsnachteil darstellen.

Die folgenden Fallbeispiele[5] liegen teilweise schon einige Jahre zurück, wurden jedoch ausgewählt, weil sie gut recherchierte und dokumentierte Fälle betreffen, für die deutsche Industrie typische Risikobereiche oder Sektoren repräsentieren und häufige Merkmale mangelhafter menschenrechtlicher Sorgfaltspflichterfüllung aufweisen.

KiK – Globale Lieferketten in der Textilindustrie: 2012 starben bei einem Fabrikbrand in Karatschi (Pakistan) 258 Menschen, 32 weitere wurden verletzt. Die deutsche KiK Textilen und Non-Food GmbH war langjähriger Hauptkunde der Fabrik und – so argumentierten die Kläger*innen – konnte dadurch erheblichen Einfluss auf die Arbeitsbedingungen vor Ort sowie Preise und Lieferzeiten ausüben. Eine Schadensersatzklage gegen KiK aus dem Jahr 2015 wurde 2019 in erster Instanz wegen Verjährung abgewiesen. Das Berufungsverfahren wurde wegen der Ablehnung der Prozesskostenhilfe nicht angestrengt.

Nestlé – Wirtschaften im Kontext bewaffneter Konflikte: Luciano Romero, Gewerkschafter und ehemaliger Mitarbeiter der kolumbianischen Nestlé-Tochter Cicolac, wurde 2005 von Paramilitärs ermordet. Auf die zahlreichen vorangegangenen Morddrohungen reagierten Cicolac und auch die Schweizer Konzernmutter Nestlé nicht mit Schutzmaßnahmen. Stattdessen soll das lokale Management Romero und andere Gewerkschafter öffentlich fälschlich als Guerrillakämpfer verleumdet haben. Nach einer Strafanzeige im Jahr 2012 gegen Nestlé und mehrere Nestlé-Direktoren wurde die Aufnahme von Ermittlungen 2014 wegen Verjährung in letzter Instanz abgelehnt.

Lahmeyer International – Klein- und mittelständische Unternehmen in Hochrisikosektoren und -gebieten: Nach der Fertigstellung des Merowe-Staudamms im Norden Sudans, für den die Lahmeyer International GmbH die Bauleitung übernommen hatte, wurden 2008 mehr als 4.700 Familien aus ihren Häusern geflutet, weil sie mit der Regierung vor der Fertigstellung und Inbetriebnahme des Staudammes zu keiner Einigung über ihre Umsiedlung gekommen waren. Betroffene reichten 2010 eine Strafanzeige gegen Mitglieder des Unternehmens ein, die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main stellte das Verfahren 2016 ein.

1 www.die-korrespondenten.de/fileadmin/user_upload/die-korrespondenten.de/SorgfaltGesetzentwurf.pdf (9. Oktober 2019).

2 Eine Liste großer Unternehmen und Verbände, die in öffentlichen Stellungnahmen menschenrechtliche Sorgfaltspflichten befürworten, ist unter www.business-humanrights.org/en/list-of-large-businesses-associations-with-public-statements-endorsements-in-support-of-human-rights-due-diligence-regulation zu finden.

3 www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf (9. Oktober 2019).

4 www.forum-menschenrechte.de/stellungnahmen-zum-nap-wirtschaft-und-menschenrechte/ (9. Oktober 2019).

5 Einer der Fälle betrifft kein deutsches, sondern das schweizerische Unternehmen Nestlé. Der Fall wurde hier aufgenommen, weil er auch für die deutsche Situation instruktiv, und die relevante Rechtslage in beiden Ländern ähnlich ist.

I. Menschenrechtliche Sorgfalt: Definition und Charakteristik

Das Konzept der menschenrechtlichen Sorgfalt erweitert das klassische Verständnis von unternehmerischer Sorgfalt. Im unternehmerischen Risikomanagement ist *Sorgfalt* die Antwort auf Risiken für das Unternehmen und seine Inhaber- sowie Anteilseigner*innen. Risiken meinen hier vor allem mögliche negative Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens. Das Konzept der *menschenrechtlichen Sorgfalt* wurde besonders von den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN Guiding Principles for Business and Human Rights, UNGP)[6] von 2011 geprägt. Anders als der beschriebene unternehmerische Sorgfaltsbegriff bezieht sich die menschenrechtliche Sorgfalt im Sinne der UNGP auf Menschenrechtsrisiken im und außerhalb des Unternehmens, die nicht unbedingt erhebliche Nachteile für die wirtschaftliche Lage des Unternehmens erwarten lassen. Die Leitprinzipien definieren menschenrechtliche Sorgfalt von Unternehmen als eine Methode, „[u]m ihre nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen zu ermitteln, zu verhüten und zu mildern sowie Rechenschaft darüber abzulegen, wie sie ihnen begegnen". Gemeint sind hier solche Auswirkungen „die das Wirtschaftsunternehmen durch seine eigene Tätigkeit unter Umständen verursacht oder zu denen es beiträgt oder die infolge seiner Geschäftsbeziehungen mit seiner Geschäftstätigkeit, seinen Produkten oder Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind" (Leitprinzip Nr. 17, lit a).

Die UN-Leitprinzipien schlagen vor, dass im Zentrum eines effektiven menschenrechtlichen Risikomanagements die menschenrechtliche Sorgfalt steht, die wiederum flankiert wird durch eine Grundsatzverpflichtung zur Achtung der Menschenrechte auf höchster Leitungsebene einerseits und Wiedergutmachung andererseits (Leitprinzip Nr. 15).[7]

Die UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte kommt in einem Bericht von 2018 zu dem Schluss, dass Unternehmen häufig noch nicht den notwendigen Perspektivwechsel eines menschenrechtlichen Ansatzes in der Risikoprüfung vollziehen. Bei ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung berücksichtigen sie deshalb nur unzureichend die Rechte der potenziell betroffenen Menschen im Wertschöpfungsprozess.[8] Die UNGP zielen jedoch genau hierauf ab: In globalen Wertschöpfungsketten werden häufig Menschenrechte verletzt und die Umwelt geschädigt, ohne dass das Unternehmen am anderen Ende der Lieferkette in Deutschland Lieferausfälle und Reputationsschäden befürchten muss. Die UN-Leitprinzipien schlagen vor, dass im Zentrum eines effektiven menschenrechtlichen Risikomanagements die menschenrechtliche Sorgfalt steht, die wiederum flankiert wird durch eine Grundsatzverpflichtung zur Achtung der Menschenrechte auf höchster Leitungsebene einerseits und Wiedergutmachung andererseits (Leitprinzip Nr. 15).

6 www.skmr.ch/cms/upload/pdf/140522_leitprinzipien_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf (9. Oktober 2019).

7 Da diese Rahmenverpflichtungen nicht im Fokus der Broschüre stehen, hier der Hinweis auf die praktischen Hinweise in OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct (2018), www.oecd.org/investment/due-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct.htm (9. Oktober 2019), Kapitel II.1 und II.6., sowie Annex Q. 14–18 und Q. 48–54.

8 Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporationsand other business enterprises, 16 July 2018, A/73/163, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/224/87/pdf/N1822487.pdf?OpenElement (9. Oktober 2019), S. 8.

DAS VERHÄLTNIS VON SORGFALT UND HAFTUNG

Zur Frage, in welchem Verhältnis menschenrechtliche Sorgfalt und eine rechtliche Haftung von Unternehmen zueinander stehen, führt die Kommentierung zu den UN-Leitprinzipien aus: „Die Ausübung von Sorgfalt[9] auf dem Gebiet der Menschenrechte sollte Wirtschaftsunternehmen dabei helfen, dem Risiko gegen sie vorgebrachter Rechtsansprüche zu begegnen, indem sie nachweisen, dass sie alle angemessenen Maßnahmen ergriffen haben, um ihre eigene Beteiligung an mutmaßlichen Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden. Wirtschaftsunternehmen, die eine solche Sorgfalt walten lassen, sollten indessen nicht annehmen, dass dies allein sie automatisch und vollständig von der Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen befreit, die sie verursacht oder zu denen sie beigetragen haben."[10] Etwa im Falle von verschuldensunabhängiger Haftung, z.B. Produkthaftung, kann die angemessene Sorgfalt nicht vor Haftung schützen, sie reduziert aber das Risiko, dass überhaupt ein Schadensfall eintritt.

Die wesentliche Bedeutung der menschenrechtlichen Sorgfalt liegt also darin, potenzielle und tatsächliche negative Auswirkungen auf die Menschenrechte der Personen, die mit Aktivitäten des Unternehmens in Berührung kommen, vorherzusehen, zu verhüten, zu vermindern oder zu beenden.

Die folgenden Erklärungen geben einen kurzen Überblick über das Konzept der menschenrechtlichen Sorgfalt. Sie wollen nicht die theoretischen Grundlagen vollständig darstellen, sondern nur die Einordnung der anschließenden Falldiskussionen erleichtern.[11]

DER MENSCHENRECHTLICHE RISIKOMANAGEMENT-ZYKLUS, SCHRITT FÜR SCHRITT

Die menschenrechtliche Sorgfalt nach den UN-Leitprinzipien besteht aus vier – aus dem allgemeinen Risikomanagement-Zyklus bekannten[12] – Elementen:

1 Folgenabschätzung (Leitprinzip Nr. 18)
2 Maßnahmen (Leitprinzip Nr. 19)
3 Wirkungsprüfung (Leitprinzip Nr. 20)
4 Berichterstattung (Leitprinzip Nr. 21)

In der Praxis geht es hierbei nicht um einen linearen Prozess, sondern um einen kontinuierlichen Management-Kreislauf, in dem verschiedene Schritte zugleich und in Wechselwirkung zueinander stattfinden können. Im Übrigen verweisen bereits die Leitprinzipien darauf, dass zwar alle Unternehmen eine eigene menschenrechtliche Sorgfaltspflicht in Bezug auf alle erdenklichen Menschenrechte haben. Was im konkreten Einzelfall ein Unternehmen notwendigerweise leisten muss, hängt jedoch von der Schwere und Wahrscheinlichkeit der drohenden Menschenrechtsverletzung ab sowie von der Größe des Unternehmens und seinen Einflussmöglichkeiten (*leverage*).

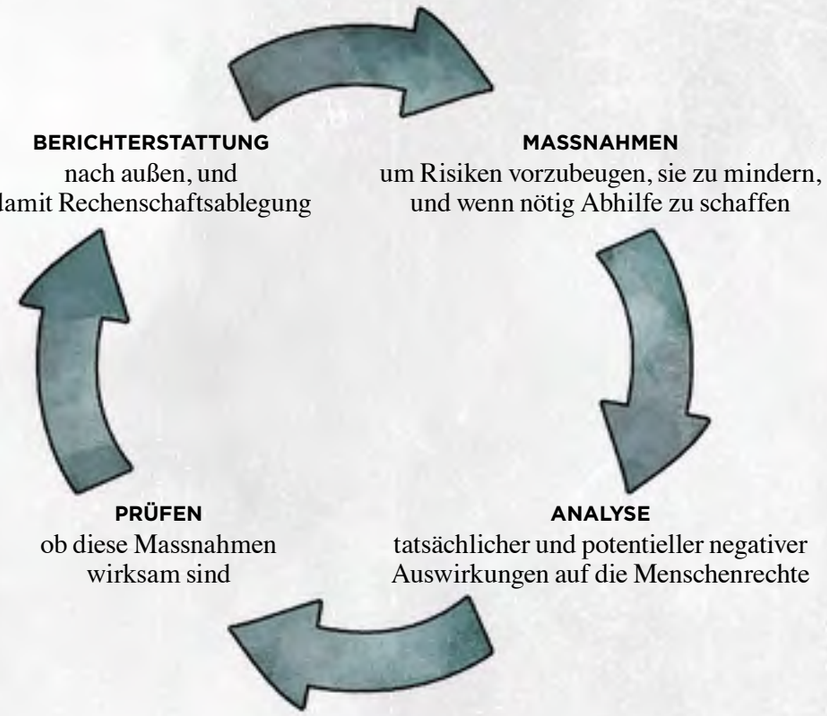
9 Den Autorinnen erscheint die passendere Übersetzung für (*human rights*) *due diligence* in diesem Kontext (menschenrechtliche) Sorgfalt. Die Pflicht zur Ausübung der Sorgfalt ergibt sich aus einem weiteren Rechtssetzungsakt.

10 Kommentierung zu UNGP-Leitprinzip Nr. 17.

11 Empfehlenswerte Grundsatzdarstellungen sind insbesondere im kommentierten Text der Leitlinien selbst, sowie in „The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide 2012" zu finden. Dieser und weitere Materialien stehen zum Download bereit unter: www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/Tools.aspx (9. Oktober 2019).

12 Große Unternehmen verwenden beispielsweise Risikomanagementstandards wie IDW PS 981 oder ISO 31000, die auf den PDCA-Zyklus aufbauen, aber deutlich komplexer sind.

MANAGEMENTZYKLUS MENSCHENRECHTLICHER SORGFALT



SCHRITT EINS: FOLGENABSCHÄTZUNG

Der erste Schritt hin zu einer menschenrechtlichen Sorgfalt ist die Ermittlung und Bewertung tatsächlicher und potenzieller nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit (Leitprinzip Nr. 18). So kann ein Unternehmen

- den spezifischen Kontext seiner Aktivität und dessen spezifisches Risikopotenzial verstehen;
- je nach Komplexität der zu analysierenden Situation unabhängige Expert*innen zu Rate ziehen (Kommentierung zu Leitprinzip Nr. 19);
- alle Personengruppen, deren Menschenrechte negativ betroffen sein könnten, und die spezifisch bedrohten Rechte identifizieren;
- Betroffene direkt konsultieren und dabei aktiv Verständigungshürden abbauen. Wenn dies nicht möglich ist, sollten sie andere glaubwürdige und kompetente Quellen der Zivilgesellschaft konsultieren, darunter Menschenrechtsverteidiger*innen und Gewerkschafter*innen;
- insbesondere prüfen, ob und wie Auswirkungen auf Menschen verschiedenen Geschlechts, sowie auf besonders verletzliche und marginalisierte Gruppen unterschiedlich sind.[13]

13 Beachte hierzu die sehr praxisorientierten Hinweise der OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct (2018), Annex Q2. Im Übrigen sind die folgenden Anleitungen für effektive Kommunikation hervorzuheben: Nomo Gaia (http://nomogaia.org/tools/). Einen Überblick bietet INEF unter www.inef.uni-due.de/media/hamm_scheper_hria.pdf (9. Oktober 2019).

SCHRITT ZWEI: MASSNAHMEN

Der logische nächste Schritt ist es, die Erkenntnisse aus der Folgenabschätzung in die Arbeit zu integrieren und verantwortliche Stellen im Unternehmen zu benennen, die entsprechende Maßnahmen ergreifen. Je nach Art der Maßnahme kann die Umsetzung in der Personal- oder Rechtsabteilung angesiedelt sein, aber auch etwa im Einkauf oder der Kommunikationsabteilung.[14] Gemäß Leitprinzip Nr. 19 und seiner Kommentierung bedeutet dies, dass ein Unternehmen

- eine horizontale Integration betreibt, indem es Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen angemessen zuweist, angemessene Mittel zur Verfügung stellt und die notwendigen Aufsichtspflichten definiert;
- Maßnahmen ergreift, die in Bezug auf den Beteiligungsgrad und die Einflussmöglichkeiten des Unternehmens angemessen sind;
- potenzielle negative Auswirkungen – bzw. seinen Beitrag dazu – verhütet oder mildert;
- tatsächliche negative Auswirkungen – bzw. seinen Beitrag dazu – beendet und sich aktiv um Wiedergutmachung[15] bemüht;
- wo es über Menschenrechtsverletzungen mit seinen Geschäftspartnern in Verbindung steht, seine Einflussmöglichkeiten auf diese zur Verhütung, Abmilderung, Beendigung und Wiedergutmachung geltend machen; wenn es keine hinreichenden Einflussmöglichkeiten hat, sollte es solche aufbauen oder, wo dies nicht möglich ist, die Beendigung der Geschäftsbeziehung erwägen.

SCHRITT DREI: WIRKUNGSPRÜFUNG

Eine Maßnahme ohne genaues Verständnis ihrer Wirkung ist wertlos. Daher ist die Wirkungsprüfung fester Bestandteil des Risikomanagements. Die unter Schritt eins und zwei genannten Standards sind auch hier von Bedeutung. Zur Ermittlung von Wirkungen gelten die unter Schritt eins genannten Qualitätsstandards. Wo Maßnahmen angepasst werden müssen, gelten die unter Schritt zwei entwickelten Standards. Dies zeigt, wie die verschiedenen Elemente des Risikomanagements miteinander in Wechselwirkung stehen.

14 Eine komplette Übersicht aller denkbar involvierten Abteilungen bietet die OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct (2018), Annex Q. 16.

15 UNGP-Leitprinzip Nr. 22.

Gemäß der UN-Leitprinzipien sollte ein Unternehmen zur Wirkungsprüfung

- geeignete Indikatoren bestimmen, wobei auch technische Normen oder internationale Standards nutzbar sind. Die gesammelten Daten sollten in Bezug auf Geschlecht und Zugehörigkeit zu vulnerablen oder marginalisierten Gruppen aufgeschlüsselt sein;
- wie in Schritt eins Betroffene und relevante Stakeholder konsultieren;
- Beschwerdemechanismen als Instrument nutzen, um direkte Rückmeldung über die Wirkung getroffener Maßnahmen zu erhalten;
- die Aufsicht über die Wirkungsprüfung auf der obersten Leitungsebene verankern, um sicherzustellen, dass Erkenntnisse umgesetzt werden und das Sorgfaltsmanagement kontinuierlich verbessert wird.[16]

SCHRITT VIER: BERICHTERSTATTUNG

Zum Zwecke der Transparenz und der Rechenschaft sollte ein Unternehmen nach außen über die oben genannten Schritte kommunizieren. Diese Kommunikation muss nicht öffentlich sein und keiner bestimmten Form folgen, sollte aber auch nicht so abstrakt sein, dass sie ihren Zweck – die Rechenschaftslegung – nicht mehr erfüllen kann. Die Unternehmenskommunikation im Rahmen der menschenrechtlichen Sorgfalt sollte

- dem Zielpublikum effektiv zugänglich sein, insbesondere denjenigen, die als Betroffene, Stakeholder oder Interessierte im Rahmen der Risikoanalyse identifiziert wurden oder die selbst ihre Betroffenheit oder ihr Interesse bekundet haben;[17]
- konkret genug sein, um die Angemessenheit einer Maßnahme auf eine spezifische negative Auswirkung beurteilen zu können;
- bei schweren Auswirkungen formell und öffentlich erfolgen, da hier ein öffentliches Interesse besteht;
- keine Risiken für Angestellte und Stakeholder und für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen.

16 OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct (2018), Annex Q. 4.

17 „The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide 2012“, www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/RtRInterpretativeGuide.pdf (9. Oktober 2019), S. 59.

II. Menschenrechtliche Sorgfalt in der Praxis: Fallstudien

Fall 1 KiK: Globale Lieferketten in der Textilindustrie

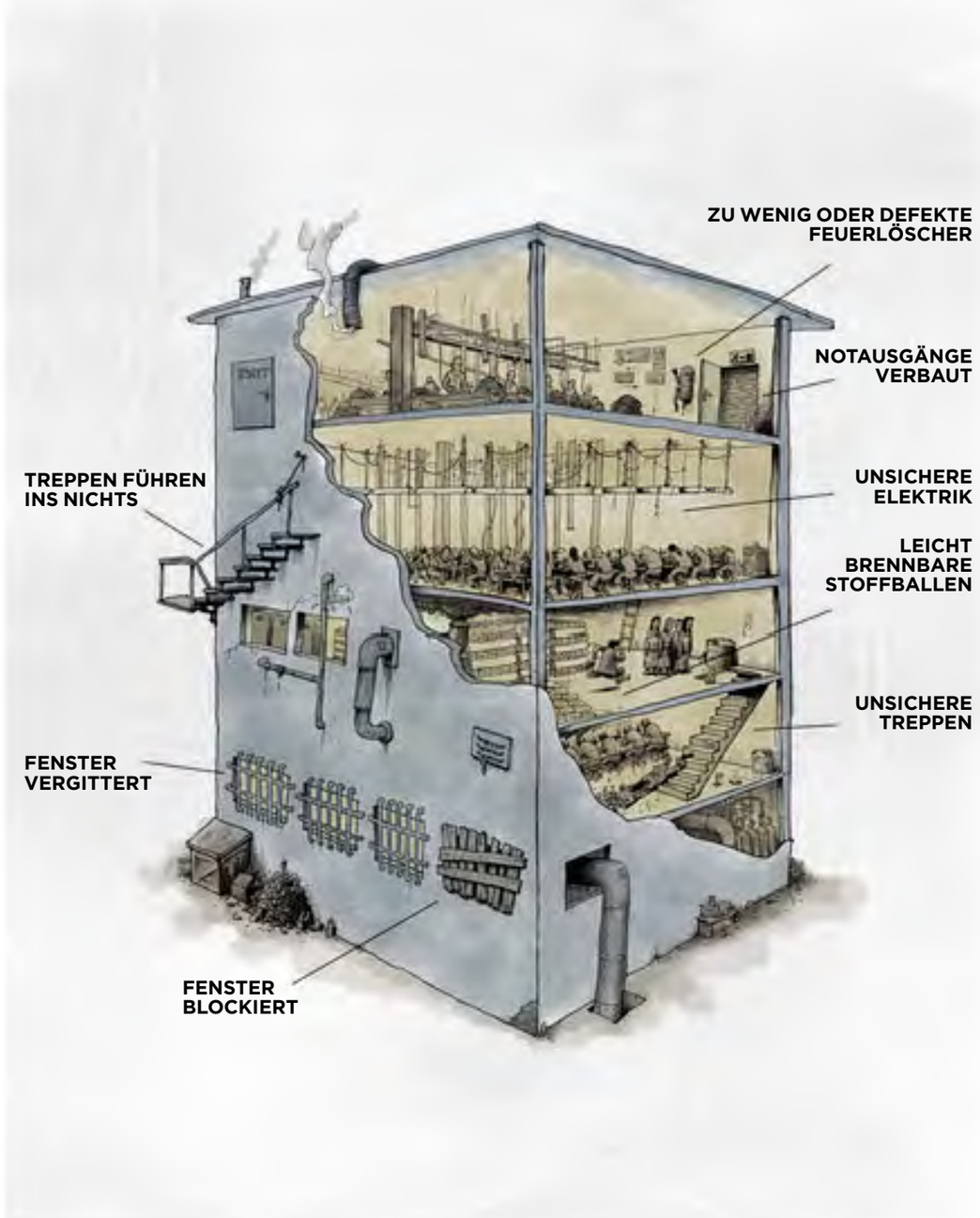
Der Fall KiK ist beispielhaft für die menschenrechtlichen Herausforderungen, die sich bei der Auslagerung der Produktion ergeben. Dadurch können zwar Kosten eingespart werden, zugleich wird aber die Kontrolle von menschenrechtlichen Qualitätsstandards erschwert. Das Risikomanagement eines Unternehmens muss sich daran anpassen und sich „globalisieren“, also die Bedingungen an den Produktionsstandorten im Ausland miteinbeziehen.

Der tödliche Brand in der Textilfabrik Ali Enterprises in Karatschi (Pakistan) am 11. September 2012 tötete 258 Menschen, weitere 32 wurden verletzt. Viele der Fabrikfenster waren verriegelt, Notausgänge waren verschlossen und das Gebäude hatte nur einen ungehinderten Ausgang. Wenige Wochen vor dem Brand hatte das italienische Unternehmen RINA Services S.p.A. dem Werk mutmaßlich abweichend von den tatsächlichen Gegebenheiten ein SA 8000-Zertifikat erteilt, das angemessene Arbeitsstandards einschließlich Gesundheit und Sicherheit bestätigen soll. Der deutsche Discounter KiK Textilien und Non-Food GmbH war nach eigenem Bekunden der Hauptkunde der Fabrik.

Der Fabrikbrand war nur die Spitze des Eisbergs der allgegenwärtigen unmenschlichen Arbeitsbedingungen, unter denen Arbeiter*innen Textilien für den europäischen Markt herstellen: Niedrige Löhne, übermäßige Überstunden an sechs oder sieben Tagen pro Woche, Missbrauch und Diskriminierung am Arbeitsplatz, schwere Arbeitsunfälle und die Unterdrückung von Gewerkschaften gehören für Millionen von Industriearbeiter*innen in Süd- und Ostasien zum Alltag.

Der Brand ereignete sich ein gutes Jahr nach der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Das Unternehmen hätte also bereits menschenrechtliche Risiken analysieren und Abhilfemaßnahmen nach den UN-Leitprinzipien ergreifen können. Wie die zivilrechtliche Klage gegen KiK vor dem Landgericht Dortmund zeigt, läuft ein Unternehmen Gefahr, für die mutmaßliche Mitwirkung an Menschenrechtsverletzungen in Textilzulieferbetrieben auch zivilrechtlich verklagt zu werden.

MANGELNDER BRANDSCHUTZ IM FALL KIK



SCHRITT EINS: RISIKOANALYSE

Die sektortypischen menschenrechtlichen Risiken der Textilindustrie in Südasien sind grundsätzlich bekannt: niedrige Löhne, übermäßige Überstunden, Missbrauch und Diskriminierung am Arbeitsplatz sowie lebensbedrohliche Gesundheits- und Sicherheitsrisiken, insbesondere im Bereich der Brand- und Gebäudesicherheit. Die Arbeit von Gewerkschaften wird in vielen Ländern Südasiens durch staatliche Institutionen und Arbeitgeber*innen unterdrückt. In Deutschland ansässige Unternehmen produzieren im Ausland meist nicht über Tochterunternehmen, sondern über Zulieferbetriebe. Dadurch können sie, in der Sprache der UN-Leitprinzipien, über ihre Geschäftstätigkeit in unmittelbarer Verbindung mit menschenrechtlichen Auswirkungen stehen. Man kann argumentieren, dass KiK durch die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen mit Ali Enterprises dazu beigetragen hat, dass dort überhaupt unter prekären Bedingungen produziert wurde. Durch das Unterlassen angemessener Kontrollen ist KiK für die Feuerkatastrophe mitverantwortlich.

Menschenrechtliche Risikoanalysen können auf bereits existierenden Prüfungen aufbauen und diese ergänzen, wie zum Beispiel Arbeitsinspektionen, Umweltverträglichkeitsprüfungen oder Antikorruptions-Berichte.[18] Aufgrund der gut zugänglichen Informationslage zu den menschenrechtlichen Risiken in der Textilbranche kann ein Unternehmen seine Risikoanalyse schnell auf die genannten Risikobereiche fokussieren. Eine solche Analyse sollte aber auch spezifisch ausweisen, ob ein erhöhtes Risiko besteht, zu menschenrechtsverletzenden Praktiken in den konkreten Zulieferbetrieben beizutragen, sie zu erleichtern oder anzuregen. Hier sind insbesondere die Einkaufspraktiken und andere Aspekte des Geschäftsmodelles des Unternehmens darauf zu prüfen, ob sich spezielle Risiken ergeben.[19]

In einem ersten Schritt sollten alle Zulieferbetriebe erfasst werden, die in den beschriebenen Risikobereich fallen. In einem zweiten Schritt muss ein Unternehmen die konkrete Risikolage in den Zulieferbetrieben untersuchen. Hier sollten Unternehmen, mit denen langfristige und intensive Geschäftsbeziehungen unterhalten werden – wie hier mit Ali Enterprises – prioritär behandelt werden. In der Textilbranche werden hierzu üblicherweise Prüfunternehmen mit sogenannten Sozialaudits beauftragt, also einer Prüfung von beispielsweise Arbeits- und Sicherheitsstandards. Auch im vorliegenden Fall versuchte KiK, menschenrechtliche Risiken unter anderem durch den Einsatz von Sozialaudits zu analysieren und zu steuern. Nachweislich sind Sozialaudits jedoch methodologisch erheblich eingeschränkt und zudem fehleranfällig.[20]

18 OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct (2018), Annex, Q. 23.

19 OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector, *OECD Publishing*, Paris (2018), www.dx.doi.org/10.1787/9789264290587-en (9. Oktober 2019), S. 51 ff, 73 f.

20 LeBaron, Lister: „Benchmarking global supply chains: The power of the 'ethical audit' regime", *Review of International Studies* 41 (2015), S. 905–924; Locke, Kochan, Romis und Qin: „Beyond corporate codes of conduct: Work organization and labour standards at Nike's suppliers", *International Labour Review* 146/1-2 (2007), S. 21–40.

Audits sind ein Diagnoseinstrument, das Risiken *identifizieren*, aber nicht *reduzieren* kann.

- Sie tragen einen inhärenten Interessenkonflikt in sich, wenn sie von einem beteiligten Unternehmen bestellt und bezahlt werden.
- Sie behandeln nur eine begrenzte Auswahl von Themen mit leicht messbaren Indikatoren, wie zum Beispiel Kinderarbeit, angeordnete Überstunden und Brandschutzvorrichtungen. Indem sie diese sichtbar machen und andere außer Acht lassen, suggerieren sie die Abwesenheit von Problemen, ohne sicherstellen zu können, dass es keine erheblichen Mängel in nicht geprüften Bereichen wie zum Beispiel Gewerkschaftsarbeit, Diskriminierung oder sexueller Belästigung gibt.
- Weil Arbeiter*innen und Gewerkschaften oft nicht ausreichend in die Ermittlung von Missständen einbezogen werden, büßen Sozialaudits erheblich an Qualität und Glaub würdigkeit ein. Darüber hinaus werden die Prüfberichte durch Korruption häufig verfälscht.
- Die Auditberichte werden häufig nicht veröffentlicht und sind allein dem auftraggebenden Unternehmen zugänglich. Damit ist eine unabhängige Überprüfung der Auditberichte durch Gewerkschaften nicht möglich.[21]
- Die Auditoren haften den geschädigten Dritten nach aktueller Rechtslage nicht, wenn sie falsche Ergebnisse oder schlechte Qualität liefern.[22]

Diese Kritiken werfen die Frage auf, ob Sozialaudits überhaupt einen Platz im Menschenrechts-Risikomanagement haben sollten. Jedenfalls ergeben sich aber zwei Konsequenzen: Erstens muss es Verbesserungen in Bezug auf die Haftung der Auditoren, die öffentliche Kontrolle und die Zusammenarbeit mit den Interessengruppen, insbesondere Arbeiter*innenvertretungen geben. Zweitens ersetzt ein Sozialaudit keine menschenrechtliche Risikoanalyse: Insbesondere für nicht oder schwer messbare Bereiche wie Gewerkschaftsfreiheit müssen andere Lösungen gefunden werden.[23]

Die Einkäufer eines Unternehmens sind hierfür potenzielle Schlüsselpersonen, da sie häufig in den Zulieferbetrieben vor Ort sind und Einblicke in den Betrieb erhalten. Sie sollten geschult werden, menschenrechtliche Missstände in den Produktionsstätten zu erkennen. Sie müssen also wissen, worauf sie beim Besuch einer Fabrik achten sollen und an wen im eigenen Unternehmen die Beobachtungen in welcher Form weiterzugeben sind.

Für den KiK-Fall bedeutet das: Wenn das Unternehmen einerseits das eigene Einkaufspersonal entsprechend geschult hätte, hätte es bei seinen Ortsbesuchen augenscheinliche Mängel im Feuerschutz wie Notausgänge im zweiten Obergeschoss ohne nach außen führende Treppe, oder verriegelte und mit Stoffballen versperrte Notausgänge, selbst erkennen und direkt vor Ort wirksam ansprechen oder weiterleiten können.

21 Seit dem Bangladesh ACCORD on Building and Fire Safety, der sämtliche Prüfberichte online veröffentlicht (www.bangladeshaccord.org/factories), gehen immer mehr Unternehmen dazu über, Auditberichte auch zu veröffentlichen.

22 Terwindt, Carolijn und Miriam Saage-Maaß: *Zur Haftung von Sozialauditor*innen in der Textilindustrie*, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), *Globale Politik und Entwicklung*, Berlin (2016).

23 OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector, *OECD Publishing*, Paris (2018). www.dx.doi.org/10.1787/9789264290587-en (9. Oktober 2019), S. 53–65.

Bei herkömmlichen Sozialaudits mangelt es oft daran, dass relevante Stakeholder, insbesondere die Arbeitnehmer*innen, effektiv in die Risikoanalyse einbezogen werden, wie auch im Fall KiK. Sie wissen entweder gar nicht, dass ein Sozialaudit durchgeführt wird oder werden in Anwesenheit von Vorarbeiter*innen oder Management befragt. Stattdessen sollten sie in einem geschützten, eventuell anonymisierten und kultursensiblen Rahmen konsultiert werden. Bei Sektoren, die großteils Frauen beschäftigen, ist besonders auf Diskriminierungsfragen zu achten: Daten sollten immer aufgeschlüsselt nach Geschlecht gesammelt werden, die Beteiligung von Frauen in Konsultationen sollte besonders gefördert und auf strukturelle Benachteiligungen auch dort, wo männliche Vergleichsgruppen nicht vorhanden sind, geachtet werden.[24] Die Einbeziehung von Arbeitnehmer*innen-Vertretungen aus dem Betrieb selbst ist ebenfalls wichtig. Sollte es diese nicht geben, ist dies ein konkretes Warnzeichen für ein erhöhtes Risiko für Arbeitsrechtsverletzungen.

SCHRITT ZWEI: MASSNAHMEN

Weit verbreitet ist die Praxis, dass Auftraggeber nach einem Sozialaudit mit dem Management des Zulieferers einen sogenannten *corrective action plan*, einen Maßnahmenplan, verabreden. So sollen Mängel innerhalb eines bestimmten Zeitraumes beseitigt werden. Ein Schwachpunkt dieser scheinbar effizienten Methode ist, dass dem Management der Fabrik schlicht eine Aufgabenliste übergeben, aber wenig konkrete Hilfestellung angeboten wird oder die Fortdauer der Geschäftsbeziehung von der Umsetzung des *corrective action plans* abhängig gemacht wird. Oft fehlt es zudem an der Auseinandersetzung mit den strukturellen Problemen des Produktionslandes, etwa Diskriminierung oder Gewerkschaftsunterdrückung. So besteht die Gefahr, dass – wie im KiK-Fall – die jeweils aufgeführten Mängel oberflächlich behoben, schwerwiegende Probleme, etwa im Brandschutz, aber nicht angegangen werden.

Auch hier gibt es bereits verschiedene Ansätze, die versuchen, über einen längeren Zeitraum sowohl mit dem Management eines Zulieferbetriebes als auch mit der Belegschaft langfristige Lösungen für problematische Arbeitsbedingungen zu finden. So arbeitet etwa das Bündnis für nachhaltige Textilien – ein Verbund aus Unternehmen, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und der deutschen Bundesregierung – in seinen Expert*innengruppen unter anderem zu den Themen existenzsichernde Löhne, Chemikalien und Umweltmanagement, Natur- und Chemiefasern, Beschwerdemechanismen und Abwasserstandards. Im Dialog zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren, Gewerkschaften und Unternehmen werden praktische Wege zur Verbesserung der Produktionsbedingungen erarbeitet.[25] Auch private Beratungsfirmen haben umfassende Konzepte entwickelt, um auf Fabrikebene eine langfristige Zusammenarbeit zwischen Fabrikmanagement und Belegschaft zu ermöglichen, die auf die Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Entlohnung abzielt.[26] Weiterhin geben Produzenten

24 OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct (2018), Annex, Q. 2.

25 Bündnis für nachhaltige Textilien, www.textilbuendnis.com/gremien/ (23. Juli 2019).

26 Sustainability Agents, www.sus-a.com/index.php/our-work/?lang=de/#our_approach (23. Juli 2019).

an, dass wegen kürzester Lieferfristen und eines hohen Preisdrucks kein Spielraum für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen bleibt. Unternehmen müssen also ihre Einkaufspraktiken ebenso überdenken wie ihre Preispolitik.[27]

Menschenrechte sollten als Verpflichtungen mit konkreten Kriterien, Anreizen und Sanktionen in Verträge einbezogen werden.[28] Eine begleitende Unterstützung, beispielsweise durch Kapazitätsaufbau und Preisflexibilität, wird dazu beitragen, Vertrauen aufzubauen und eine Beziehung auf Augenhöhe zu entwickeln. Zugleich ist es wichtig, nach alternativen Lieferoptionen zu suchen, die eine vorübergehende oder teilweise Aussetzung einer Geschäftsbeziehung bei Nichterfüllen der Verpflichtungen erlauben.

Gerade im Hinblick auf Zulieferbetriebe stellt sich die Frage, welchen Einfluss einkaufende Unternehmen ausüben können. Der Umfang des Einflusses hängt von der Marktmacht des einkaufenden Unternehmens, den grundsätzlichen Marktdynamiken und lokalen Umständen ab. Jedenfalls sollte dem Management der Zulieferbetriebe klar sein, dass ein Fortbestand von Geschäftsbeziehungen von der Einhaltung grundlegender Arbeitsschutz- und anderer Menschenrechtsstandards abhängig ist. Die Möglichkeit der Einflussnahme wird erheblich erhöht, wenn Unternehmen sich in Initiativen zusammenschließen und damit massiven Veränderungsdruck aufbauen können. Aber auch individuell verhandeln die einkaufenden Unternehmen Preise, Produktstandards oder Liefertermine. Menschenrechtliche Sorgfalt in diese Verhandlungen einzubeziehen ist ein Weg, die Einflussmöglichkeiten auf den Schutz von Menschenrechten zu erhöhen.[29]

Der Geheimhaltung von Audits und Dialogen zum Schutz der geschäftlichen Beziehungen setzen wir den Vorschlag entgegen, dass mehr Transparenz, Öffentlichkeitsbeteiligung und Einbeziehung der Arbeitnehmer*innen-Vertretungen und Gewerkschaften die Verhandlungsposition von Arbeiter*innen stärken können und dabei auch die Berichterstattung verbessert wird. Ein überzeugendes Beispiel hierfür ist der Bangladesh ACCORD on Building and Fire Safety. Die Unabhängigkeit der Prüfer*innen, wie auch die Transparenz über alle untersuchten Fabriken und die jeweiligen Prüfberichte sind ein wesentlicher Grund für die Effektivität des ACCORD. Weitere relevante Aspekte für die Effektivität von Audits werden umfangreich in der OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector dargestellt.[30]

27 OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector, *OECD Publishing*, Paris (2018). www.dx.doi.org/10.1787/9789264290587-en (9. Oktober 2019), S.73 ff.

28 Vgl. Grabosch, Robert und Christian Scheper, *Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen*, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hsrg.), Berlin (2015). www.library.fes.de/pdf-files/iez/11623-20150925.pdf (9. Oktober 2019), S.51–53.

29 OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector, *OECD Publishing*, Paris (2018). www.dx.doi.org/10.1787/9789264290587-en (9. Oktober 2019), S.77 f., 82.

30 OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector, *OECD Publishing*, Paris (2018). www.dx.doi.org/10.1787/9789264290587-en (9. Oktober 2019), S.86–88. (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD).

Der Bangladesh ACCORD ist ein rechtlich bindendes Abkommen zwischen den internationalen Gewerkschaften IndustriALL und UNI Global, Gewerkschaften in Bangladesch sowie internationalen Markenunternehmen und Einzelhändlern.[31] Die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) stellt den Vorsitz. Kernelemente des Abkommens sind:

- Ein verbindliches Abkommen, in dem sich die Unternehmen zur Umsetzung und finanziellen Unterstützung verpflichten.
- Brandschutz- und Gebäudesicherheitskontrollen werden von geschulten, unabhängigen Sicherheitsexpert*innen bei den Lieferanten der teilnehmenden Unternehmen (ca. 2.000 Textilfabriken in Bangladesch, rund die Hälfte aller dortigen Fabriken) durchgeführt.
- Unternehmen verpflichten sich, sich an Kosten von Umbau und Renovierung der Fabriken finanziell zu beteiligen.
- Das Abkommen beinhaltet die Bildung von betrieblichen Arbeitsschutzkomitees, für die die Beschäftigten ihre Vertreter*innen wählen. Gewerkschaften sollen Zugang zu den Fabriken erhalten.
- Die Beschäftigten werden unter Beteiligung von lokalen Arbeitsrechtsorganisationen oder Gewerkschaften in Brandschutzmaßnahmen geschult.
- Die Prüfungsergebnisse der Fabriken werden veröffentlicht, zudem gibt es eine öffentliche Berichterstattung über alle Kontrollen.
- Jedes Unternehmen, das den Vertrag unterzeichnet hat, zahlt je nach Größe und nach Zahl der Lieferanten in Bangladesch jährlich bis zu 500.000 US-Dollar in einen gemeinsamen Topf, aus dem alle Maßnahmen des Brandschutzabkommens und die Arbeit des Steuerungskomitees bezahlt werden.

Entsteht ein konkreter Schaden, ist das einkaufende Unternehmen durch den Bangladesh ACCORD zu Entschädigung bzw. Wiedergutmachung verpflichtet. Der unter der Schirmherrschaft der Internationalen Arbeitsorganisation eingerichtete Entschädigungsfond für die Betroffenen des Ali-Enterprises-Brandes ist hier als beispielhaft zu nennen. KiK hat aufgrund des Druckes der in Deutschland anhängigen Zivilklage wegen Schmerzensgeld freiwillig insgesamt 5,15 Millionen US-Dollar in diesen Fond gezahlt, der materielle Schäden wie Gehaltsausfall und medizinische Behandlungskosten abdeckte.[32]

SCHRITT DREI: WIRKUNGSPRÜFUNG

KiK gibt an, in einem Zeitraum von fünf Jahren drei Sozialaudits durchgeführt zu haben. Offenbar hat dies nicht ausgereicht, um eklatante Brandschutzmängel zu erkennen und darauf zu reagieren. Wenn ein Unternehmen Brandrisiken bei seinem Zulieferer nicht feststellt und es zu einem Brand kommt, muss das Unternehmen seine eigenen Prüfprozesse korrigieren, denn es spricht vieles dafür, dass sie untauglich sind. Die Prüfung und Kontrolle eigener Systeme sollte durch die oberste Managementebene beaufsichtigt werden.

31 www.bangladeshaccord.org/ (9. Oktober 2019).

32 Das Ziel der Klage war es unter anderem, festzuhalten, dass KiK eine Rechtspflicht zur Zahlung von Entschädigung hatte und die Betroffenen nicht allein auf die freiwillige Bereitschaft zur Schadenskompensation des Unternehmens angewiesen sein sollten.

DEMONSTRANT*INNEN FORDERN ENTSCHÄDIGUNG FÜR DEN ALI-ENTERPRISES-FABRIKBRAND

©ECCHRL

Regelmäßige Folgeaudits und Prüfungen der Maßnahmenpläne machen nur einen Teil der Wirkungsprüfung aus. Auch die nicht auditierten Risiken – etwa der Gewerkschaftsarbeit, der Diskriminierung oder sexuellen Belästigung – müssen adressiert und die Wirksamkeit diesbezüglicher Maßnahmen geprüft werden. Die Beteiligung der Betroffenen und Konsultierung unabhängiger Expert*innen wird hier hilfreich sein. Unter Beteiligung ist hier ein kontinuierlicher interaktiver Dialog zu verstehen, in dem sich Betroffene auf Grundlage vollständiger und verständlicher Informationen frei und vertrauensvoll äußern können und diese Äußerungen erkennbar die Entscheidungsfindung beeinflussen.[33] Beschwerdemechanismen können ein hilfreiches Instrument sein, um direkte Rückmeldung über die Wirkung getroffener Maßnahmen zu erhalten. Sie sollten aber den Maßstäben der UN-Leitprinzips Nr. 31 entsprechen und effektiv zugänglich sein. Denkbar sind hier branchenweite Beschwerdemechanismen, aber auch Kooperationen mit Gewerkschaften. Das hätte den Vorteil, dass deren Kenntnisse und Erfahrungen bei der Analyse und Lösung struktureller Probleme genutzt werden können.

SCHRITT VIER: BERICHTERSTATTUNG

Zum Prozess des menschenrechtlichen Sorgfaltsmanagements gehört es, über die bisher beschriebenen Prüfschritte und Abhilfemaßnahmen regelmäßig zu berichten. So sollten die Eckpunkte der menschenrechtlichen Risikoanalyse sowohl die Methodik der Analyse öffentlich darstellen, als auch Auskunft geben über die wesentlichen Risikobereiche des Unternehmens und wie mit diesen Risiken umgegangen wird.[34] Immer mehr Unternehmen veröffentlichen darüber hinaus[35]

- eine Liste ihrer direkten Zulieferbetriebe;
- die Ergebnisse der Untersuchungsberichte (Audits) dieser Zulieferbetriebe;
- die Pläne zur Verringerung menschenrechtlicher Risiken in den Zulieferbetrieben;
- den Umgang mit konkreten Beschwerdefällen und Vorkommnissen.

Die Berichterstattung muss bezüglich der Form, der Sprache und auch vom Medium für zivilgesellschaftliche Akteure zugänglich sein. Insbesondere sollte über Wege nachgedacht werden, wie mit Arbeiter*innen und Gewerkschaften ein kontinuierlicher Austausch über den menschenrechtlichen Sorgfaltsprozess organisiert werden kann.[36] Ein offenkundiges Problem an dem Erfordernis der Berichterstattung ist, dass die Geschäftsleitung durch ihre Kommunikation nicht das Unternehmen selbst belasten darf, da sie sonst wegen des Verstoßes gegen die *business judgment rule*[37] persönlich haften könnte. Ohne eine Auflösung dieses Widerspruchs unmittelbar anbieten zu können, wird dafür plädiert, Berichterstattung jedenfalls auch als Austausch mit den relevanten Akteuren zu verstehen und nicht allein als formelle Erstellung von schriftlichen Berichten.

FAZIT

Eine den UNGP-Vorgaben entsprechende menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung mit daraus folgenden, angemessenen Abhilfemaßnahmen, einer Wirkungsanalyse und Berichterstattung hätte im KiK-Fall in folgender Hinsicht zu Veränderungen geführt: Zunächst hätte sich KiK nicht allein auf die Überprüfung der Einhaltung grundlegender Brandschutzbestimmungen durch Sozialaudits verlassen. Spätestens nach ernsthafter Wirkungsanalyse wäre klar gewesen, dass diese nicht ausreichend sind, um Brandschutzdefizite abzustellen. Vielmehr hätte KiK die eigenen Mitarbeitenden, die den Betrieb Ali Enterprises besuchen, so geschult, dass diese augenscheinliche Risikofaktoren erkannt und berichtet hätten. Im Übrigen wäre das Management von Ali Enterprises ebenso wie die Arbeiternehmer*innen-Vertretung in den menschenrechtlichen Sorgfaltsprozess eingebunden worden. Arbeiter*innen hätten beispielsweise über einen Beschwerdemechanismus auf kleinere Feuer hinweisen können, die vor dem 12. September 2012 ausbrachen, ohne den Feueralarm auszulösen. Die Fabrikbesitzer hätten auch gewusst, dass der Fortbestand der Geschäftsbeziehung mit KiK von der Einhaltung grundlegender Arbeitsschutzstandards abhängen würde.

33 OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct (2018), Annex, Q. 9; ebenso OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector, *OECD Publishing*, Paris (2018). www.dx.doi.org/10.1787/9789264290587-en (9. Oktober 2019), S.88.

34 Ebd. S.90.

35 Ebd. S.91. So veröffentlicht zum Beispiel Vattenfall sein *human rights impact assessment* zu Kohle aus Kolumbien.

36 Ebd. S.92.

37 Geregelt im Gesellschaftsrecht, etwa in Paragraph 93 Absatz 1 Aktiengesetz: „(1) Die Vorstandsmitglieder haben bei ihrer Geschäftsführung die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters anzuwenden. Eine Pflichtverletzung liegt nicht vor, wenn das Vorstandsmitglied bei einer unternehmerischen Entscheidung vernünftigerweise annehmen durfte, auf der Grundlage angemessener Information zum Wohle der Gesellschaft zu handeln."

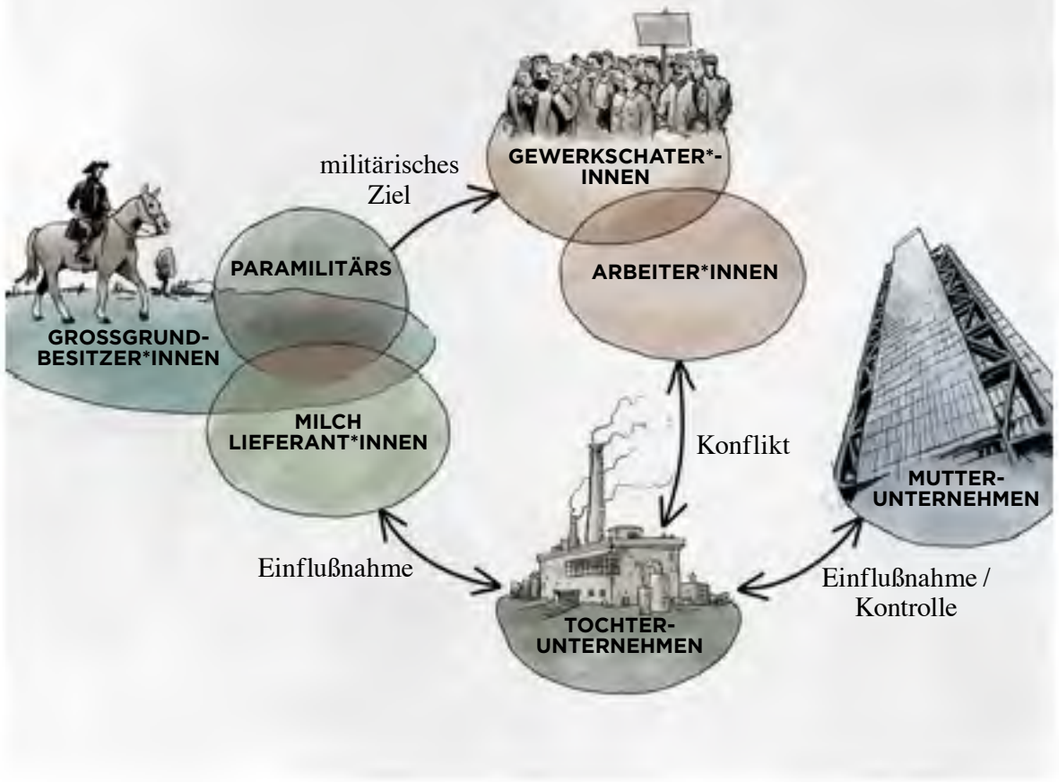
Fall 2

Nestlé: Wirtschaften im Kontext bewaffneter Konflikte

Der Fall Nestlé ist beispielhaft für die Risiken, denen Unternehmen begegnen, wenn sie Tochterunternehmen in Regionen betreiben, in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht. Nicht nur unmittelbar konfliktrelevante wirtschaftliche Tätigkeiten, wie etwa Waffenlieferungen, bergen Menschenrechtsrisiken, sondern auch solche, die zunächst nur geographisch in einem Konfliktkontext stattfinden.

Grundsätzlich können Unternehmen in Konfliktregionen legale Beschäftigungsalternativen für die lokale Bevölkerung bieten und damit einen positiven Beitrag für die Region leisten. Gleichzeitig kann man die lokale Wirtschaft nicht isoliert vom Konflikt sehen. Mögliche Verstrickungen mit den Konfliktparteien müssen erkannt und gelöst werden. Nicht selten motivieren oder verstärken wirtschaftliche Interessen bewaffnete Konflikte, beispielsweise der Zugang zu Land oder Ressourcen. Ein Unternehmen muss sich für solche Dynamiken sensibilisieren und aktiv dagegen arbeiten, den Konflikt zu verstärken.

RISIKOBEREICHE IM FALL NESTÉ



Am 10. September 2005 wurde Luciano Romero in Valledupar (Kolumbien) von rechtsgerichteten Paramilitärs entführt, gefoltert und ermordet. Romero war Gewerkschaftsführer und ehemaliger Mitarbeiter von Nestlés kolumbianischer Tochterfirma Cicolac. Vor seiner Entführung erhielt er zahlreiche Todesdrohungen. Seine Entführer, paramilitärische Gruppen, unterhielten enge Kontakte mit lokalen Großgrundbesitzern, die Cicolac mit Milch belieferten. Menschenrechtsorganisationen hatten bereits vor 2005 über Verdachtsmomente berichtet, dass in der Region um Valledupar ansässige Milchproduzenten, die Cicolac belieferten, Verbindungen zu paramilitärischen Gruppen hätten.

In Kolumbien herrscht seit Jahrzehnten – trotz des Friedensabkommens von 2016 teils bis heute – ein bewaffneter Konflikt, in dem paramilitärische Verbände nicht nur gegen bewaffnete Guerillakämpfer*innen, sondern auch gegen die Zivilgesellschaft, insbesondere Aktivist*innen, Journalist*innen und Gewerkschafter*innen, gewaltsam vorgehen.

Die Gewerkschaft Sinaltrainal hatte das Management der Cicolac und auch des Mutterkonzerns Nestlé in der Schweiz über die Todesdrohungen informiert und sie aufgefordert, zu handeln. Statt geeignete Schutzmaßnahmen zu ergreifen, hat das Cicolac-Führungspersonal – so berichten Zeug*innen – Romero als *guerillero* verleumdet, was diesen für Paramilitärs als militärisches Ziel hervorhob und in noch größere Gefahr brachte. Der Nestlé-Mutterkonzern reagierte sporadisch mit Gesprächen und Briefen auf die Warnungen und Bitten um Hilfe, verwies aber im Wesentlichen darauf, dass es sich um eine lokale Angelegenheit handele und man auf den bewaffneten Konflikt keinen Einfluss habe.

Der Fall Nestlé ereignete sich sechs Jahre vor Verabschiedung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Die folgende Darstellung will nicht nur Versäumnisse auflisten, sondern den Fall als Anschauungsbeispiel zu nutzen, um Empfehlungen für ähnliche zukünftige Konstellationen zu entwickeln. Auch deutsche Unternehmen haben historisch in Situationen gewaltsamer Konflikte beziehungsweise unter repressiven Regimen operiert und sich dafür juristischen Prozessen stellen müssen. Beispielhaft sind hier die mutmaßliche Beteiligung von Mercedes Benz an Verbrechen der argentinischen Militärdiktatur und des südafrikanischen Apartheidsystems sowie die Rolle von Volkswagen in Brasilien bei der Folter von Gewerkschafter*innen zu nennen.[38]

SCHRITT EINS: RISIKOANALYSE

Wenn Unternehmen in Konfliktregionen tätig sind, müssen sie eine kontinuierliche und gründliche ortsspezifische Konflikt- und Kontextanalyse vornehmen. Im Vordergrund steht dabei die Wechselwirkung zwischen dem bewaffneten Konflikt und der zivilen Wirtschaft sowie die Auswirkungen spezifischer konfliktbedingter Risikofaktoren auf die eigene Tätigkeit. Wenn Geschäftspartner ihren Standort in einem Konfliktgebiet haben, sollte das ein Warnsignal sein. Hier sind

38 ECCHR: Mercedes Benz unterstützte die argentinische Militärdiktatur, www.ecchr.eu/fall/mercedes-benz-unterstuetzte-die-argentinische-militaerdiktatur/ (23. Juli 2019); ECCHR: Volkswagen in Brasilien: Unternehmen kooperierte mit Militärdiktatur, www.ecchr.eu/en/case/volkswagen-in-brazil-automobile-group-collaborated-with-military-dictatorship/ (23. Juli 2019).

39 OECD/FAOLeitfaden für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Lieferketten (2016), www.dx.doi.org/10.1787/9789264261235-de (9. Oktober 2019), S.35–37.

erweiterte Risikoabschätzungen nötig, die auch Konsultationen mit Dritten, etwa zivilgesellschaftlichen Organisationen, einschließen.[39]

Eine solide Risikoanalyse hätte im Nestlé-Fall ergeben, dass zahlreiche Großgrundbesitzer*innen der Region in enger Verbindung mit paramilitärischen, also illegalen bewaffneten Gruppen standen und dass hierzu potenziell auch Milchlieferanten für die Nestlé-Tochter Cicolac zählen. Die Verbindungen zwischen Milchproduzenten und Paramilitärs in Valledupar hatten Menschenrechtsorganisationen bereits vor 2005 angeprangert.

Weiterhin wären Gewerkschafter*innen – auch Luciano Romero und seine Kolleg*innen im Betrieb der Cicolac – als besonders vulnerable Gruppe erkannt worden. Kolumbien ist bis heute eines der gefährlichsten Länder für Gewerkschafter*innen weltweit. Insofern ergeben sich ganz automatisch erhöhte Fürsorgepflichten für jeden Arbeitergeber in der Region. Die hohe Straflosigkeit – nahezu 100 Prozent der Verbrechen gegen Gewerkschafter*innen werden nicht aufgeklärt – ist ein zusätzlicher Faktor, der die Wahrscheinlichkeit von Menschenrechtsverletzungen erhöht.

Welchen Risiken Gewerkschafter*innen konkret ausgesetzt sind, lässt sich durch direkte Konsultationen mit ihnen in Erfahrung bringen. Die Menschenrechts- und Sicherheitslage in Kolumbien ist außerdem vielfach von lokalen und internationalen Expert*innen analysiert und publiziert worden.[40] Zahlreiche Risikofaktoren wie diese sind vom Unternehmen übersehen worden, ein entscheidendes Versäumnis, das weitere Maßnahmen zur Risikominimierung verhindert hat.

Unternehmen geben häufig zu bedenken, dass es schwierig sei, in einem neuen Land hinreichend gut informierte, glaubwürdige Informationsquellen zu finden. Oft konsultieren sie nur ihre Geschäftspartner*innen, die deutschen Botschaften oder allgemeine Internetquellen. Zwei Punkte sind hier wichtig: Die Konsultation *lokaler* Quellen für eine sinnvolle Risikoanalyse ist unverzichtbar. Und: Eine Informationsquelle muss nicht unparteiisch sein, um verlässlich zu sein. Genauso wie der lokale Geschäftspartner ein Eigeninteresse daran hat, Investitionen anzuziehen, mag eine zivilgesellschaftliche Organisation eigene politische Interessen vertreten, z.B. Bergbaugegner oder Globalisierungsgegner sein; dennoch können sie über die lokalen Verhältnisse sehr gut unterrichtet sein. Das Unternehmen sollte die unterschiedlichen Quellen selbst bewerten. Je kontroverser die Quellen sind, desto umfassender und differenzierter kann die Risikoanalyse sein.

SCHRITT ZWEI: MASSNAHMEN

Der Risikoanalyse müssen entsprechende Handlungen folgen. Zunächst sind Verantwortliche im Unternehmen zu bestimmen. Es kommt darauf an, wie das Unternehmen nach außen direkt oder indirekt gegenüber den diversen Stakeholdern und Konfliktakteuren kommuniziert. Problematisch war im Nestlé-Fall, dass das Management den Gewerkschafter Romero als Guerrilla-Kämpfer sowohl gegenüber Geschäftspartnern als auch öffentlich verleumdet hatte, was diesen einem erhöhten Risiko gewaltsamer Übergriffe aussetzte. In dieser Situation sollte nicht nur die Personal- und die Rechts- oder Compliance-Abteilung sondern etwa auch Einkauf oder die Kommunikationsabteilung einbezogen werden.

Auch im Mutterunternehmen sind Maßnahmen zu ergreifen: Die UN-Leitprinzipien legen fest, dass die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht über die vier Wände der eigenen juristischen Person hinaus in den gesamten Aktionskreis eines Unternehmens hineinreicht. Voll integrierte Tochterunternehmen gehören dazu.

Welche Maßnahmen im Einzelnen zu ergreifen sind, richtet sich nach den Einflussmöglichkeiten. Die UN-Leitprinzipien unterscheiden, ob ein Unternehmen Menschenrechtsverletzungen verursacht, dazu beiträgt oder durch seine Geschäftsbeziehungen damit direkt in Verbindung steht. Der unmittelbare Verursacher muss die Verletzung unterbinden und Reparation leisten. Ist ein Unternehmen auf andere Weise beteiligt, muss es das in seiner Macht Stehende tun, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Das heißt, die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht richtet sich nach den spezifischen Möglichkeiten eines Unternehmens im Einzelfall und der Schwere der zu befürchtenden Menschenrechtsverletzung. Nestlé hat Recht, wenn es sagt, es stünde nicht in seiner Macht, den bewaffneten Konflikt zu beenden. Es darf aber auch nicht zum Helfershelfer oder Nutznießer werden.

Im vorliegenden Fall hätte Nestlé mehr tun können, um die eigenen Gewerkschafter*innen vor vorhersehbaren Gefahren zu schützen. Denn von Unternehmen wird international erwartet, dass auch sie sich aktiv für die freie Betätigung von Menschenrechtsverteidiger*innen, wozu auch Gewerkschafter*innen zu rechnen sind, einsetzen.[41]

Um zu verhindern, dass das lokale Nestlé-Management Gewerkschafter*innen durch Diffamierung in Gefahr bringt, sind eine klare Unternehmenspolitik und Weisungen, Schulungen, Monitoring und konsequente disziplinarische Ahndungen von Verstößen angezeigt, ähnlich wie es auch im Bereich der Korruptionsbekämpfung zunehmend implementiert wird. Mit Blick auf Zulieferer und Geschäftspartner gilt: Rückverfolgbarkeit und langfristige Geschäftsbeziehungen gehören zu den Kernempfehlungen eines menschenrechtlichen Lieferkettenmanagements.[42] Diese erlauben den Aufbau von Einflussmöglichkeiten. Im Beispielsfall standen Verdachtsmomente seitens der Zivilgesellschaft gegen die Zulieferbetriebe der Nestlé-Tochter im Raum. Das Unternehmen hätte daher eine klare menschenrechtliche Erwartungshaltung kommunizieren und entschieden auf eine Veränderung im Verhalten der Manager*innen der Zulieferbetriebe hinarbeiten müssen.[43] Schon zu einem frühen Zeitpunkt sollte die Möglichkeit der Suspendierung oder Beendigung der Geschäftsbeziehung als letzte Konsequenz zur Sprache kommen. Um für diesen Fall Behinderungen im Produktionsablauf zu vermeiden, empfiehlt es sich, ebenfalls frühzeitig Ersatzlieferanten in den Blick zu nehmen.

Da die Nestlé-Tochter Cicolac über langfristige Lieferbeziehungen zu den Zulieferbetrieben verfügte, war sie in der günstigen Position, Einfluss zu nehmen. Stattdessen hat das Unternehmen diese nicht genutzt,

40 Vgl. Publikationen des Büros des UN-Hochkommisariats für Menschenrechte in Kolumbien, staatlicher Stellen, wie der Defensoría del Pueblo, einer Menschenrechts-Ombudsstelle mit örtlichen Büros, sowie zahlreicher internationaler Menschenrechtsorganisationen. Vor Ort war damals auch die Menschenrechtsorganisation Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Politicos (FCSPP) aktiv.

41 Forst, Michel: A/72/170 vom 19. Juli 2017, Rn. 59.

sondern – in Kenntnis der staatsanwaltlichen Ermittlungen gegen seine Zulieferer wegen Unterstützung paramilitärischer Gruppen – die Geschäftsbeziehungen unter Verweis auf die Unschuldsvermutung unverändert aufrechterhalten.[44] Dies ist jedoch eine fatale Fehldeutung des Grundsatzes der Unschuldsvermutung. Dieser richtet sich an die Justiz, ein Unternehmen hat dagegen eine Fürsorgepflicht für seine Arbeitnehmer*innen. Wer bewusst die Augen vor Warnungen verschließt, riskiert die Beteiligung an Straftaten und irreparablen Menschenrechtsverletzungen. Cicolac machte Geschäfte mit Lieferanten, die schließlich wegen Paramilitarismus zu hohen Haftstrafen verurteilt wurden.

SCHRITT DREI: WIRKUNGSPRÜFUNG

Bei der Wirkungsprüfung geht es nicht darum, ein simples „*act&track*"-System zu installieren. Menschenrechtsverletzungen lassen sich oft nicht durch Einzelmaßnahmen beseitigen. Denn letztere haben gerade in lang anhaltenden Konfliktsituationen multiple Ursachen und Bedingungen, sie sind oft strukturell oder historisch verankert. Ein Unternehmen kann häufig nur seine eigene Beteiligung vermeiden.

Negative Auswirkungen auf den Menschenrechtsschutz lassen sich nicht immer durch quantitative Indikatoren sinnvoll erfassen. Zum Beispiel: Man kann die Verfolgung von Gewerkschafter*innen in Zahlen von Drohungen, physischen Angriffen und Verleumdungen ausdrücken. Auf diese Weise wird aber nicht erfasst, wie viele Menschen sich aus Angst davon abhalten lassen, ihre Arbeitsrechte durchzusetzen und von ihrer Meinungs- und Versammlungsfreiheit Gebrauch zu machen. Es ist nicht leicht, gute Indikatoren für komplexe Risikoszenarien zu finden. Allerdings gibt es für viele Sektoren und Themen anerkannte Instrumente, die den Weg in die richtige Richtung weisen. Für Unternehmen in Konfliktsituationen kann etwa das OECD Risk Awareness Tool for Weak Governance Zones[45] hilfreich sein. Dieses Analyseinstrument sensibilisiert durch ein problem- und praxisorientiertes Fragenformat für typische Risiken und regt die aktive Suche nach unternehmensspezifisch angepassten Lösungen an.

Nicht alle notwendigen Fragen sind mithilfe eines solchen Instrumentes zu beantworten. Die Frage, welche Schutzmaßnahmen für die Gewerkschafter*innen in Valledupar angemessen wären, sollte außerdem in direkter Konsultation mit den Betroffenen und auch mit den Behörden des Gastlandes geklärt werden. Der Dialog mit frei gewählten Arbeitnehmervertreter*innen erleichtert beiden Seiten ein besseres Verständnis für die Probleme der jeweils anderen und die Suche nach Lösungen.[46] Insofern ist einmal mehr die Auseinandersetzung mit den lokalen Akteuren unerlässlich.

42 OECD/FAO-Leitfaden für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Lieferketten (2016), www.dx.doi.org/10.1787/9789264261235-de (9. Oktober 2019), S.33.

43 Forst: A/72/170 vom 19. Juli 2017, Rn. 67 f.

44 Brief von Manuel Andres Kornprobst, Präsident von Nestlé de Colombia, an Javier Correa, Präsident der kolumbianischen Gewerkschaft Sinaltrainal, vom 18. Juni 2010.

45 www.oecd.org/daf/inv/corporateresponsibility/36885821.pdf (9. Oktober 2019).

46 Vgl. auch OECD/FAO-Leitfaden für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Lieferketten (2016), www.dx.doi.org/10.1787/9789264261235-de (9. Oktober 2019), S.54.

Neben Konsultationen sind Whistleblower-Systeme und Beschwerdemechanismen hilfreich. Diese sollten auch für Personen außerhalb des Unternehmens offenstehen, die relevante Informationen beizutragen haben, insbesondere auch für ausgelagerte oder informelle Arbeitnehmer*innen. Solche Systeme müssen sprachlich wie technisch zugänglich für mögliche Nutzer*innen sein.

Nestlé hat mittlerweile ein sogenanntes „*Tell us*"-System eingerichtet, das auf der kolumbianischen Webseite auch unter „*Cuéntanos*" in der Landessprache mit wenigen Klicks erreichbar ist. Die Effektivität solcher Systeme lässt sich daran messen, ob und wie sie genutzt werden, aber auch daran, wie mit den Beschwerden umgegangen wird:[47] Schließen sich geordnete Prüfverfahren an? Wie werden die Ergebnisse kommuniziert? Werden die Gewerkschaften einbezogen?

SCHRITT VIER: BERICHTERSTATTUNG

Die Berichterstattung sollte konkret genug sein, um im speziellen Fall der Bedrohung von Luciano Romero und seinen Kolleg*innen die Analyse und Maßnahmen des Unternehmens nachvollziehen und bewerten zu können. Sie sollte gegenüber den konsultierten Stakeholdern erfolgen. Dies muss nicht zwingend in schriftlicher Form geschehen; bi- oder multilaterale Gespräche oder andere Kommunikationsformen können ebenfalls geeignet sein.

Stoßen diese Berichte auf Kritik, z.B. aus der Zivilgesellschaft, sollte dies nicht entmutigen. Zum einen ist dies ein Indikator, dass sie ihr intendiertes – nämlich das interessierte – Publikum erreicht haben. Darüber hinaus kann Kritik bei der kontinuierlichen Weiterentwicklung der Maßnahmen helfen.

Da es sich beim Fall Nestlé um schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen und -risiken handelt, besteht ein erhöhtes öffentliches Interesse. Daher sollte zusätzlich öffentlich und förmlich über das Menschenrechtsmanagement kommuniziert werden. Die Berichte müssen nicht so ausführlich sein wie die Stakeholder-Kommunikation, sollten aber auch nicht so allgemein sein, dass konkrete Ergebnisse daraus nicht mehr ablesbar sind. Der Zweck dieser Berichterstattung ist die Rechenschaftslegung gegenüber der Gesellschaft. Daher sollte auch hier auf sprachliche Zugänglichkeit geachtet und kreativ über die Verbreitung der Berichte nachgedacht werden.

Auch wenn Nestlés aktuelle Berichterstattung diesen Standards noch nicht entspricht, sind Verbesserungen erkennbar. Seit Kurzem hat Nestlé Aktionspläne für spezifische Agro-Rohstoffe entwickelt, für die es zum Teil auch schon Fortschrittsberichte[48] gibt. Diese Pläne identifizieren konkrete Risikobereiche, allerdings sind diese bisher noch allgemein und regionenunspezifisch. Die Frage, wie sich der bewaffnete Konflikt in Kolumbien menschenrechtlich auf die Unternehmensaktivitäten auswirken könnte, wird nicht erkennbar behandelt. Vergeblich sucht man auch in den Fortschrittsberichten nach Informationen zum Thema Stärkung von Arbeitnehmer*innen-Vertretungen. Auf der

47 Siehe auch UNGP-Leitprinzip Nr. 31.

48 www.nestle.com/asset-library/documents/creating-shared-value/responsible-sourcing/palm-oil-sourcing-2018.pdf; www.nestle.com/asset-library/documents/creating-shared-value/responsible-sourcing/seafood-progress-report-2018.pdf (15. August 19).

GRAFFITO IN GEDENKEN AN LUCIANO ROMERO UND ANDERE ERMORDETE GEWERKSCHAFTER

© SINALTRAINAL

kolumbianischen Webseite ist keine Berichterstattung vorhanden, die Bezug auf Menschenrechtsfragen und die Risiken des kolumbianischen Konfliktkontextes Bezug nimmt.[49] Positiv ist dagegen zu vermerken, dass bereits konkrete projektspezifische Informationen zu finden sind. Hier wird deutlich, dass Nestlé nun, zwölf Jahre nach dem geschilderten Fall und acht Jahre nach Veröffentlichung der UNGP erkennbare Fortschritte im Bereich der Menschenrechtsanalyse macht.

FAZIT

Eine umfassende menschenrechtliche Risikoanalyse mit angemessenen Abhilfemaßnahmen und Wirkungsanalyse hätte im Nestlé-Fall bewirkt, dass das Management am Hauptsitz der Unternehmen die Verstrickungen der kolumbianischen Tochterunternehmen in den Bürgerkrieg überhaupt erkannt hätte. Ausgehend hiervon wäre ein umfassender, alle Seiten berücksichtigender Dialog möglich gewesen, der insbesondere die Bedrohungssituation der Gewerkschafter*innen erfasst hätte. Dies hätte es ermöglicht, jede Form der Kommunikation durch das Management des Tochterunternehmens, die zur Verschärfung der Sicherheitslage der Gewerkschafter*innen führte, rechtzeitig zu unterbinden. Es wäre auch möglich gewesen, über effektive Schutzmaßnahmen für Gewerkschafter*innen nachzudenken.

49 www.corporativa.nestle.com.co (7. Mai 19).

Fall 3

Lahmeyer International Klein- und mittelständische Unternehmen in Hochrisikosektoren und -gebieten

Der Fall Lahmeyer ist symptomatisch für die menschenrechtlichen Gefahren und Folgen großer Infrastrukturprojekte und die Herausforderungen, die sich aus schwachen rechtsstaatlichen Strukturen und dem Umgang mit autoritären Regierungen ergeben, auf die auch mittelständische Unternehmen reagieren müssen.

Der Merowe-Staudamm im Nordsudan ist eine der größten Wasserkraftanlagen in Afrika. Der Bau dieses Nil-Staudammes hatte und hat menschenrechtliche Folgen für mindestens 40.000 Menschen, die meist an den fruchtbaren Flussufern gesiedelt und Agrar- und Viehwirtschaft betrieben hatten. Geplant und überwacht wurde der Bau des Staudamms von dem deutschen Unternehmen Lahmeyer International, das auch die Inbetriebnahme beaufsichtigte.

Lahmeyer begann den Bau des Staudamms, ohne dass – wie in internationalen Standards der Weltbank vorgesehen – Umsiedlungspläne mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen ausgehandelt worden waren. Das Unternehmen verließ sich stattdessen auf die mündlichen Versicherungen von Regierungsvertreter*innen wenige Monate vor Inbetriebnahme des Dammes, dass die Umsiedlung rechtzeitig erfolgen würde. Tatsächlich konnte die sudanesische Regierung keine rechtzeitige Einigung mit den Anwohner*innen erzielen, und so wurden während des Baus im August 2006 mehr als 2.700 Familien und später mit der Fertigstellung und Inbetriebnahme des Staudammes im April 2008 circa 2.000 weitere Familien buchstäblich aus ihren Dörfern geflutet und verloren damit ihr Zuhause und ihre Lebensgrundlage.

Der Fall Lahmeyer ereignete sich zwischen 2006 und 2008, also drei Jahre vor Verabschiedung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Auch dieses Anschauungsbeispiel wird genutzt, um daran Empfehlungen für ähnliche künftige Konstellationen darzustellen.

SCHRITT EINS: RISIKOANALYSE

Große Infrastrukturprojekte wie Staudämme führen regelmäßig zu Konflikten mit der lokalen Bevölkerung, etwa wenn sie die Nutzung fruchtbarer und landwirtschaftlicher Flächen betreffen. Aus diesem Grund ist der Energiesektor als Hochrisikosektor zu behandeln.[50] Hinzu kommt, dass der Sudan zum damaligen Zeitpunkt – wie auch

50 www.misereor.de/fileadmin/publikationen/energie-und-menschenrechte-bericht-2017.pdf (9. Oktober 2019).

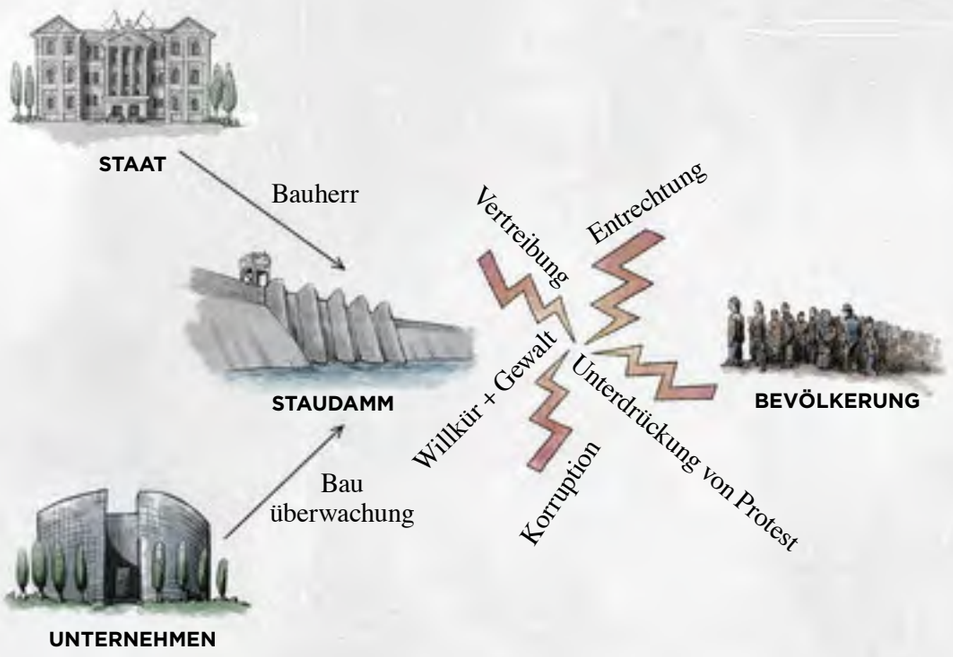
51 Amnesty International: *Jahresbericht 2007*, Sudan, www.amnesty.ch/de/laender/afrika/sudan/dok/2007/sudan-jahresbericht-2 (23. Juli 2019); Hildyard, Nicholas: „Neutral? Against What? Bystanders and Human Rights Abuses: The Case of Merowe Dam“, *Sudan Studies* 37 (2008), S. 1–15.

aktuell – als politisches Hochrisikogebiet anzusehen war.[51] Rechtsstaatliche Strukturen arbeiteten nicht verlässlich, bürgerliche Teilhaberechte waren nicht garantiert, der Zugang zur Rechtsverteidigung durch die Justiz war – zumal für ländliche, marginalisierte Gruppen wie diejenigen, die im künftigen Flutungsgebiet siedelten – in der Praxis kaum vorhanden. Berichte über die gewaltsame Niederschlagung ziviler Proteste gab es immer wieder. All dies sind aus menschenrechtlicher Sicht auffällige Risikofaktoren.

Lahmeyer International ist nach eigenen Angaben eine der erfahrensten Firmen im Staudammbau weltweit.[52] Lahmeyer sollte die typischen technischen, aber auch sozialen und politischen Risiken der Branche kennen und berücksichtigen. Die World Commission on Dams und die Weltbank haben internationale Standards entwickelt, die sich insbesondere mit dem häufigen Dilemma auseinandersetzen, dass der Fortschritt der Bauarbeiten an einem Staudamm oft nicht mit einem Konsens über die Umsiedlungen der betroffenen Bevölkerung zusammenfällt.[53]

Für die Beurteilung der politischen Lage und der Rechtsstaatlichkeit im Sudan sowie des Schutzes von Bürgerrechten durch die sudanesischen Regierung wäre die Hinzuziehung von externen Expert*innen angezeigt gewesen. Spezialisierte NGOs wie International Rivers hatten kontinuierlich über die Konfliktsituation vor Ort berichtet. Auch deutsche Entwicklungsorganisationen wie die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (giz) und die Deutsche Lepra- und Tuberkulosehilfe[54] hätten dazu befragt werden können.

RISIKOBEREICHE IM FALL NESTÉ



52 Failer, Egon, Mohamed Hassan El-Hadari und Musa Mutaz: „Der Merowe-Staudamm und dessen Wasserkraftwerk im Sudan", *WasserWirtschaft* (2011), S. 10–16.

53 World Bank: 2001. OP/BP 4.12. Involuntary Resettlement, Washington DC: World Bank; World Bank: 2004. Involuntary Resettlement Sourcebook. Planning and Implementation in Development Projects. Washington DC; World Bank: 2016. Environmental and Social Standards (ESS): Washington DC. World Commission on Dams: 2000. Dams and Development. *A New Framework for Decision-making. The Report of the World Commission on Dams*. London.

54 www.giz.de/de/weltweit/24880.html; www.dahw.de/unsere-arbeit/einsatzlaender-projektkarte.html (9. Oktober 2019).

In Infrastrukturprojekten muss die Konsultation mit der lokalen Bevölkerung Teil der Risikoanalyse sein. Der Zugang zu den relevanten Sektoren ist nicht immer einfach. Es bedarf der Vermittlung durch lokal kundige Akteur*innen. Darin steckt aber auch das Risiko unangemessener Beeinflussung oder Selektion, je nachdem, welche Interessen diese Akteur*innen verfolgen. Es bedarf hier einer behutsamen Analyse. Zu warnen ist vor einer zu engen Zusammenarbeit mit lokalen Behörden oder Polizeikräften, da diese in repressiven Kontexten keine inklusiven und repressionsfreien Bedingungen garantieren können.[55]

Konsultationen sind effektiv, wenn sie als interaktive Beteiligungsprozesse ausgestaltet sind. Sie sollten kultursensibel stattfinden und die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen und benachteiligten Gruppen ermöglichen. Diskriminierung im Zugang zu Land und Landrechten sowie Entschädigungen ist hier ein typisches Risiko.[56] Wo diese Konsultationen für klein- und mittelständische Unternehmen eine hohe finanzielle Belastung darstellen, werden Kooperationen mit Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, die unter Umständen Mittel, Zugang und Expertise haben, empfohlen.[57] Auch hier gilt der Ansatz, dass die Anforderungen an Umfang und Tiefe solcher Maßnahmen sich nach der Größe und Möglichkeiten des Unternehmens und der Schwere der zu befürchtenden Menschenrechtsverletzungen richtet.

Zwar hat Lahmeyer beim Merowe-Staudamm nur die Bauplanung und -überwachung geleistet, aber eine Risikoanalyse hätte sich auch auf die Geschäftspartner – in diesem Falle die sudanesische Regierung – erstrecken müssen. Der Umfang der Risikoanalyse richtet sich nach den konkreten Möglichkeiten des Unternehmens. Lahmeyer hatte über die gesamte Projektdauer einen Baustellenleiter vor Ort. Ortsbegehungen und Befragungen der lokalen Bevölkerung waren also möglich und auch erforderlich, um sich ein eigenes, umfassendes Bild vom Stand der Umsiedlungen zu machen. Allerdings muss der oder die Mitarbeiter*in des Unternehmens entsprechend geschult und mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet sein.

SCHRITT ZWEI: MASSNAHMEN

Die Verantwortung für die Umsiedlung lag nicht bei Lahmeyer International, sondern bei ihrem Geschäftspartner, der Dam Implementation Unit, die direkt dem damaligen sudanesischen Präsidenten Umar al-Baschir unterstand. Der Beteiligungsgrad des Unternehmens bestimmt, welche Maßnahmen angemessen und vom Unternehmen zu erwarten sind.

Lahmeyer International hätte aufgrund seiner Risikoanalyse seine Einflussmöglichkeiten auf die Regierung geltend machen und auf eine geregelte Umsiedlung mit fairen, geschlechtergerechten Entschädigungen hinwirken müssen. Wo die Einflussmöglichkeiten beschränkt sind, sollten sie aktiv erweitert werden, indem etwa Verbündete einbezogen werden: beispielsweise internationale Geldgeber, insbesondere auch die Heimatregierung eines Unternehmens, die nicht selten durch Außenwirtschaftsmaßnahmen ohnehin schon involviert ist und in der

55 Vgl. etwa den Fall von TÜV SÜD in China, „Tüv Süd Travelled with the Cops to a CDM Project", www.internationalrivers.org/blogs/226/t%C3%BCv-s%C3%BCd-travelled-with-the-cops-to-a-cdm-project-0 (9. Oktober 2019).

56 OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct (2018), Annex, Q. 2.

57 OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct (2018), Annex, Q. 7; mitunter finanziert auch die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) solche Folgenabschätzungen.

MÄDCHENSCHULE IM DORF SHERRI ISLAND (SUDAN)
EDITORIAL KOURI

Verantwortung steht; die Expert*innen der World Dam Commission; im Projekt eingebundene Baufirmen und Subunternehmer; Branchenverbände und Gewerkschaften.

Im Lahmeyer-Fall hatte der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf angemessenes Wohnen im Jahr 2007 eine deutliche Stellungnahme abgegeben, in der er die vorläufige Einstellung der Bauarbeiten forderte und sowohl die beteiligten Unternehmen als auch die deutsche Bundesregierung aufrief, in diesem Sinne aktiv zu werden, um massive Menschenrechtsverletzungen zu verhüten.

Wo ein Geschäftspartner sich gänzlich „immun" gegen Einflussnahme zeigt, muss die Suspendierung oder Beendigung der Geschäftsbeziehung zumindest geprüft werden. Da drei Monate vor Inbetriebnahme des Dammes die Umsiedlung noch nicht abgeschlossen war, hätte Lahmeyer dies in Erwägung ziehen müssen. Nun ist eine solche Maßnahme in einem so späten Stadium des Projektes nicht nur mit erheblichen wirtschaftlichen, sondern auch mit rechtlichen Risiken verbunden. Daher ist es wichtig, frühzeitig mit klaren Kriterien, z.B. vertraglichen Bedingungen, konkreten Anreizen und Vertragsstrafen zu arbeiten und diese auch konsequent durchzusetzen. Demgegenüber kann die Fortsetzung der Tätigkeit, wie hier die Freigabe der Flutung, die unvermeidlich die Überschwemmung besiedelter Gebiete zur Folge hatte, ein konkretes Risiko bedeuten, nicht nur an einer Menschenrechtsverletzung mitzuwirken, sondern dadurch auch straffällig oder haftpflichtig zu werden. Daher ist eine frühzeitige und gründliche Risikoanalyse sinnvoll, ebenso die frühzeitige Einleitung von Präventionsmaßnahmen, z.B. im Bewerbungs- und Vertragsverhandlungsstadium.

Wo die Prävention scheitert, endet die Sorgfaltspflicht eines Unternehmens nicht. Wenn es in der Folge zu tatsächlichen negativen menschenrechtlichen Auswirkungen kommt, wie etwa der gewaltsamen Ver treibung durch Überschwemmung, bleibt das Unternehmen aufgerufen, zur Abmilderung und Wiedergutmachung der Folgen beizutragen. Während zu Beginn das Unternehmen möglicherweise nur über seine Geschäftspartner mit dem Menschenrechtsrisiko verbunden ist, zeigt dieses Beispiel, dass sich seine Rolle im Verlaufe eines Projekts ändern kann. Wo das Handeln des Unternehmens – ob es nun vertraglich geschuldet war oder nicht – objektiv kausal zu einer Menschenrechtsverletzung beiträgt, intensiviert sich auch die Verantwortung des Unternehmens, Abhilfe zu leisten.

SCHRITT DREI: WIRKUNGSPRÜFUNG

Im Rahmen der Wirkungsprüfung liegt es nahe, die bereits in der Phase der Risikoanalyse konsultierten Stakeholder erneut zu befragen, insbesondere aber auch die Aussagen durch Besuche vor Ort und mit den Betroffenen zu verifizieren. Im vorliegenden Fall haben sowohl der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf angemessenes Wohnen als auch diverse lokale und internationale zivilgesellschaftliche Gruppen immer wieder warnende Berichte und Empfehlungen herausgegeben, die dem Unternehmen die Wirkungsanalyse und Anpassung ihrer Maßnahmen erheblich hätten erleichtern können.[58]

Zunächst sollten allerdings geeignete qualitative und quantitative Indikatoren bestimmt werden, die die Bewertung der Wirksamkeit auch für Dritte nachvollziehbar machen. Die Standards der Weltbank und der World Dam Commission zu Umsiedlungsprozessen bieten eine Fülle an möglichen Indikatoren für eine Wirkungsanalyse. Weitere denkbare Indikatoren im Fall Lahmeyer sind die Empfehlungen des UN-Sonderberichterstatters und auch die Forderungen der betroffenen Bevölkerung.

Die Etablierung eines solchen Verfahrens zur Wirkungsprüfung ist zwar zunächst mit einem gewissen Aufwand verbunden. Doch gerade bei branchentypischen Risiken wie dem Staudammbau und Konflikten um Umsiedlungen lassen sich einmal entwickelte Mechanismen leicht auf weitere Projekte übertragen.

SCHRITT VIER: BERICHTERSTATTUNG

Die Berichterstattung sollte gegenüber den bereits involvierten Akteuren erfolgen. Dazu gehören im konkreten Fall mindestens die Betroffenen vor Ort, die genannten zivilgesellschaftlichen Organisationen, UN-Sonderberichterstatter*innen, die deutsche Botschaft. Die Berichterstattung sollte konkret genug sein, dass die Stakeholder die Angemessenheit der Maßnahmen beurteilen können. Häufige Schwachpunkte sind etwa, dass nicht mitgeteilt wird, welche Gruppen und Einzelpersonen konsultiert wurden – so wird nicht erkennbar, wer alles ausgeschlossen war. Die Nutzung lokaler Verbindungspersonen ist oft notwendig, aber nicht unproblematisch. Das Unternehmen muss absolut transparent bei der Bestellung der Verbindungsperson vorgehen, um auch nur den Anschein von Korruption zu verhindern.

Damit eine Berichterstattung wirksam ist und insbesondere bei den Betroffenen Vertrauen bilden kann, sollte sie in einer verständlichen Sprache und Form erfolgen. Für betroffene ländliche Bevölkerungen mögen unter Umständen Bekanntmachungen in lokaler Sprache über kommunale Radiosender hilfreicher sein als Internetnachrichten. Was die geeignete Bekanntmachungsform ist, wird aber zu diesem Zeitpunkt, wenn die Konsultationen bis hierher gut gelaufen sind, den verantwortlichen Unternehmensvertreter*innen bekannt oder leicht zu ermitteln sein.

Daneben sollte aufgrund der Schwere des Falls eine öffentliche Berichterstattung erfolgen.

58 Kothari, Miloon: „UN rights expert urges suspension to dam projects in northern Sudan", 27. August 2007; Miloon Kohari: „UN Human Rights Council, 7th Session, Report of the Special Rapporteur on adequate housing, UN rights as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination, Summary of the Communications sent and Replies received from Governments and other Actors", A/HRC/7/16/Add.1, 4. März 2008; Samar, Sima: „UN Human Rights Council, 7th Session, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Sudan", A/HRC/7/22, 3. März 2008. UN Mission in Sudan, Human Rights Unit, Large-scale forced evictions in Merowe Dam area.

FAZIT

Im Fall Lahmeyer hätte eine angemessene menschenrechtliche Risikoanalyse ergeben, dass das Unternehmen sich auch mit den negativen Auswirkungen des Projektes für unbeteiligte Dritte auseinandersetzen sollte. Das Unternehmen hätte im Rahmen der Abhilfemaßnahmen einen angemessenen Umgang mit der sudanesischen Regierung finden können. Die Regierung hätte zusichern sollen, dass es zu keinen Menschenrechtsverletzungen im Rahmen der notwendigen Umsiedlungen kommen werde. Bei der Wirkungsanalyse wäre rechtzeitig klar geworden, dass die Versprechungen der Regierung sich in keinem angemessenen Zeitraum realisierten. Lahmeyer hätte Maßnahmen ergreifen können, die eine Inbetriebnahme des Staudammes ohne abgeschlossene Umsiedlung verhindert hätten.

IV. Schlussfolgerungen

Die vorangegangenen Fallbeispiele zeigen, was die Unternehmen KiK, Nestlé und Lahmeyer in den konkreten Fällen hätten tun können, um den internationalen Standards menschenrechtlicher Sorgfalt gerecht zu werden. In jedem Fall hätte es sich gelohnt, mit einer pragmatischen Annäherung an die Umstände zu beginnen.

IM BEREICH DER RISIKOANALYSE SOLLTEN UNTERNEHMEN

- Lieferketten so weit wie möglich identifizieren und untersuchen;
- branchentypische (z.B. Textilsektor), aber auch ortsspezifische (z.B. Konfliktkontext) Risikobereiche identifizieren. Mangelnde Rechtsstaatlichkeit und Straflosigkeit sind nicht nur wirtschaftliche, sondern auch menschenrechtliche Risikofaktoren;
- alle Personengruppen, deren Menschenrechte gefährdet sein könnten, identifizieren und die spezifisch bedrohten Rechte ausmachen. Der normative Gehalt dieser Menschenrechte bildet den Rahmen für die Untersuchung;
- Betroffene anhören und Expert*innenwissen heranziehen, sowohl spezialisierte Instrumente (etwa der OECD) als auch lokale Quellen, auch wenn diese kontroverse Positionen vertreten (z.B. Gewerkschaften);
- Grenzen von Sozialaudits verstehen und Alternativen entwickeln, dabei eigenes Personal vor Ort aktiv mit einbinden;
- die eigene Aktivität im Zusammenwirken mit Geschäftspartnern und anderen relevanten Akteuren analysieren: Erleichtert oder erschwert meine Aktivität (ungewollt) das Risikoverhalten Dritter?

IM BEREICH DER MASSNAHMEN KÖNNEN UNTERNEHMEN

- Gewerkschaften produktiv einbinden, um deren Wissen und Analysen struktureller Probleme nutzen und mit ihrer Beteiligung nachhaltige Verbesserungen entwickeln zu können;
- das Verständnis im Unternehmen verankern, dass nicht nur eigene Menschenrechtsverletzungen, sondern auch die der Geschäftspartner ein Risiko darstellen, das es zu minimieren gilt;
- langfristige Geschäftsbeziehungen entwickeln und darin frühzeitig klare Erwartungen, Kriterien, Anreize für menschenrechtliche Sorgfalt, aber auch Sanktionen kommunizieren, und diese konsequent umsetzen;

- durch konkrete Unterstützungsmaßnahmen den Geschäftspartner*innen zeigen, wie ernst diese Erwartungen gemeint sind;
- sich bei Menschenrechtsverletzungen aktiv für Wiedergutmachung einsetzen.

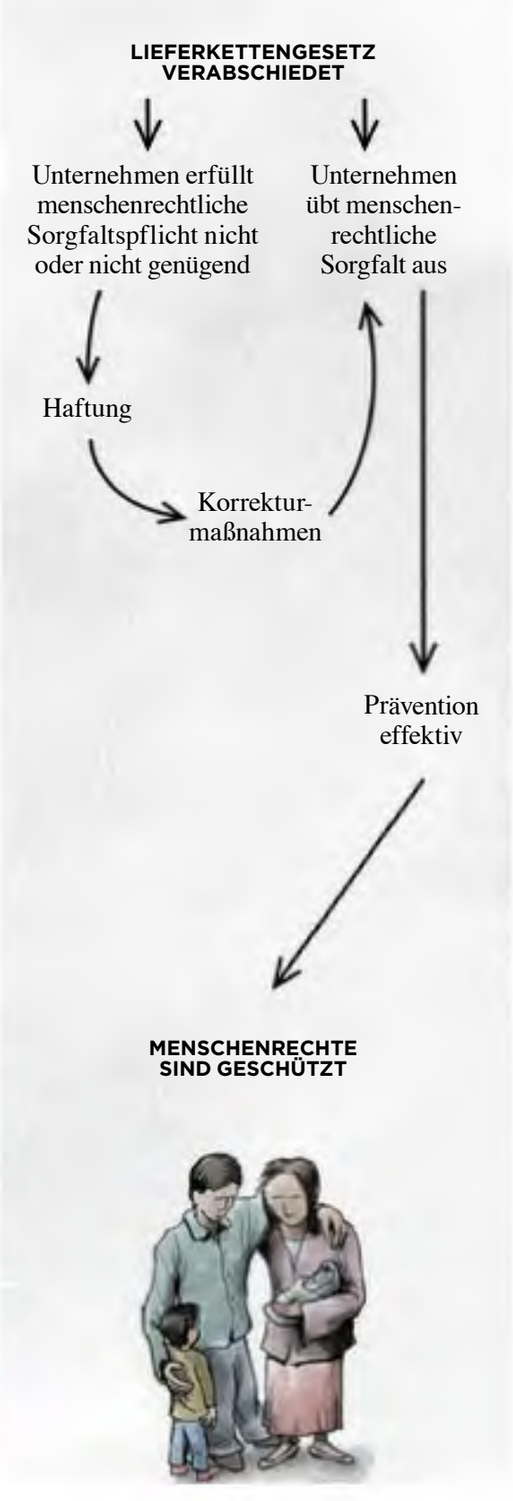
IM BEREICH DER WIRKUNGSPRÜFUNG KÖNNEN UNTERNEHMEN

- das eigene Risikomanagement-System kritisch hinterfragen und Verbesserungspotenziale identifizieren;
- spezialisierte Analyseinstrumente nutzen, wo es sie gibt;
- Betroffene und lokale und überregionale Expert*innen konsultieren. Konsultationen sollten sich erkennbar auf die Entscheidungsfindung auswirken;
- Beschwerdemechanismen und Whistleblower-Systeme können bei dieser Analyse sehr hilfreich sein, wenn sie – auch für Personen außerhalb des Unternehmens – zugänglich sind und mit geordneten und partizipativen Prüfverfahren arbeiten.

IM BEREICH DER BERICHTERSTATTUNG KÖNNEN UNTERNEHMEN

- ihre Berichterstattung ausweiten. Neue Trends zeigen: Heute erstatten immer mehr Unternehmen öffentlich Bericht in einem wachsenden Ausmaß, das vor wenigen Jahren noch undenkbar schien, etwa Lieferantenlisten, Audit-Ergebnisse und Umgang mit konkreten Beschwerden;
- so spezifisch Bericht erstatten, dass im konkreten Fall die interessierten Stakeholder, insbesondere Betroffene, Konsultierte und Beschwerdeführer*innen nachvollziehen können, welche Maßnahmen ergriffen wurden und ob sie effektiv waren;
- nicht jeden Bericht veröffentlichen, wohl aber da, wo ein öffentliches Interesse besteht, also bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen oder Risiken;
- Kritik an der eigenen Berichterstattung positiv verwerten: Sie ist ein Indikator, dass das relevante Publikum erreicht wurde und kann Hinweise zur Verbesserung enthalten.

RISIKOBEREICHE IM FALL NESTÉ



V. Ausblick

Hätten die Menschenrechtsverletzungen in den Fällen KiK, Nestlé und Lahmeyer durch ein Sorgfaltspflichtengesetz verhindern werden können? Diese Frage ist nicht endgültig zu beantworten, denn Menschenrechtsverletzungen sind das Ergebnis komplexer Zusammenhänge und zahlreicher Faktoren. Unternehmen haben hier manchmal die Rolle des Verursachers, viel häufiger aber sieht man, dass Unternehmen Menschenrechtsverletzungen ermöglichen, erleichtern oder fördern, indem sie bewusst wegschauen oder auch die Zusammenhänge ihres eigenen Handelns mit den Problemen vor Ort nur oberflächlich und damit falsch einschätzen.

Die Behauptung, deutsche Unternehmen respektieren schon heute Menschenrechte weltweit, lässt sich, wie die hier dargestellten Beispiele zeigen, so nicht bestätigen. Zahlreiche bekannte deutsche Unternehmen werden immer wieder mit Vorwürfen konfrontiert, dass sie mit Menschenrechtsverletzungen in Verbindung stehen: Bayer wegen des Vertriebs hochgiftiger Pestizide, Heckler & Koch wegen des Verkaufs von Kleinwaffen an mexikanische Polizeikräfte, denen Massaker vorgeworfen werden, Siemens wegen seiner Rolle beim Bau von Windparks, für die die Landrechte indigener Gruppen missachtet werden, RWE wegen seines Beitrags zum Klimawandel durch Kohleverstromung oder TÜV SÜD wegen zweifelhafter Zertifizierungen eines Damms, der in Brasilien brach, wodurch hunderte von Menschen getötet und Umwelt und Grundwasser vergiftet wurden.

Solche Fälle müssen in Zukunft verhindert werden. Menschenrechte dürfen kein Kosten-Nutzen-Faktor sein, das heißt, man darf nicht die Kosten der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht mit den Kosten für die Schadensregulierung aufrechen.[59] Denn Menschenrechte sind mehr als nur eine wirtschaftliche Größe und die Schäden, die durch ihre Verletzung entstehen, sind allzu oft irreparabel.

So wichtig die Haftungsregeln eines neuen Gesetzes zur menschenrechtlichen Sorgfalt für die Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen sind, so wird langfristig seine Präventionswirkung entscheidend sein: Prävention kann dadurch erreicht werden, dass Unternehmen durch verbindliche Regeln einen starken Anreiz erhalten, sich inhaltlich mit Menschenrechtsfragen auseinanderzusetzen, sich neue Kompetenzen anzueignen und schließlich auch konkrete Fortschritte messen zu können. Ein wirksames Lieferkettengesetz darf darum nicht erst bei den Konsequenzen von Menschenrechtsverletzungen ansetzen, sondern muss Unternehmen dazu verpflichten, menschenrechtliche Risiken in ihren Lieferketten zu analysieren, transparent darüber zu informieren und den Risiken aktiv vorzubeugen.

Schon jetzt bemühen sich Unternehmen auf unterschiedliche Weise, Menschenrechte besser einzubeziehen. Sie wissen aber nicht, nach welchen Maßstäben dies zu erfolgen hat und befürchten, gegenüber solchen, die sich diese Mühen ganz ohne negative Konsequenzen ersparen, im Wettbewerb in Nachteil zu geraten. Freiwillige Initiativen sind häufig zu wenig ambitioniert und reagieren nur auf existierende Probleme, statt Ursachen zu beseitigen. Zudem konnte für rein freiwillige Initiativen noch nicht der Nachweis erbracht werden, dass sie tatsächlich menschenrechtlich relevante Wirkungen entfalten können.[60] Ein gesetzlicher Rahmen hingegen kann Geschäftspraktiken dauerhaft und nachhaltig verändern.

Insbesondere klein- und mittelständische Betriebe befürchten, dass die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht hohe Kosten und erheblichen Aufwand bedeutet und sie überfordern könnte. Diese Sorge kann aber entkräftet werden, denn in den UNGP wird berücksichtigt, dass sich der Umfang der menschenrechtlichen Sorgfaltsmaßnahmen an den konkreten Bedingungen jedes Unternehmens, wie Größe, Kapazitäten, vorhandene Strukturen im Verhältnis zur Schwere der Menschenrechtsverletzungen orientiert.[61] Der Mehrwert eines Gesetzes wird darin liegen, dass Unternehmen mehr Rechtssicherheit und Chancengleichheit erhalten und dass sie ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten ernster nehmen werden, wenn diese mit einem Haftungsrisiko verbunden sind.

Was die internationale Wettbewerbsfähigkeit angeht, zeichnet sich ein klarer Trend hin zu verbindlichen Regelungen ab. Als eine der wirtschaftsstärksten Nationen weltweit hat Deutschland großen Einfluss auf die Wettbewerbsbedingungen in Europa und darüber hinaus. Wenn sich Deutschland an die Spitze dieses Trends setzt, wird es diese neuen Entwicklungen eher beeinflussen können. So könnte die Bundesregierung während ihrer EU-Ratspräsidentschaft auf eine EU-weite menschenrechtliche Sorgfaltspflichtenregulierung hinwirken.

Ohne Kosten und Aufwand ist menschenrechtliche Sorgfalt nicht zu bekommen. Und auch wenn es sich lohnt, umgekehrt die Reputations- und finanziellen Risiken in den Blick zu nehmen, die ein Mangel an menschenrechtlicher Sorgfalt schon jetzt produzieren kann, ist doch die Menschenrechtsfrage keine rein ökonomische, sondern eine, die sich aus den Grundwerten unserer nationalen und internationalen Gesellschaftsordnung ergibt. Wie auch die Universelle Erklärung für Menschenrechte sich nicht nur an Staaten, sondern an jeden und jede Einzelne und an sämtliche Organe der Gesellschaft richtet.

59 „The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide 2012“, www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/RtRInterpretativeGuide.pdf (9. Oktober 2019), S. 40.

60 „CSR Impact 2013: IMPACT Project Executive Summary: Headline findings, insights & recommendations for policy makers, business & stakeholders“, www.info.brot-fuer-die-welt.de/sites/default/files/blog-downloads/impact_-_executive_summary_-_final_version_15.9.2013.pdf (9. Oktober 2019).

61 UNGP-Leitprinzip Nr. 14.

IMPRESSUM

Herausgeber:
European Center for Constitutional and Human Rights e.V. (ECCHR)
Generalsekretär Wolfgang Kaleck (V.i.s.d.P.)

Zossener Str. 55-58, Aufgang D
D – 10961 Berlin
Tel: +49 (0) 30 40 04 85 90
Fax: +49 (0) 30 40 04 85 92
info@ecchr.eu
www.ecchr.eu

Text: Claudia Müller-Hoff, Dr. Miriam Saage-Maaß
Redaktion: Arite Keller
Mitarbeit: Anabel Bermejo, Michelle Trimborn

Design: Gregor Schreiter
Grafiken: Ütz Stocklöw – Kaimira
Druck und Buchbindung: Pinguin-Druck

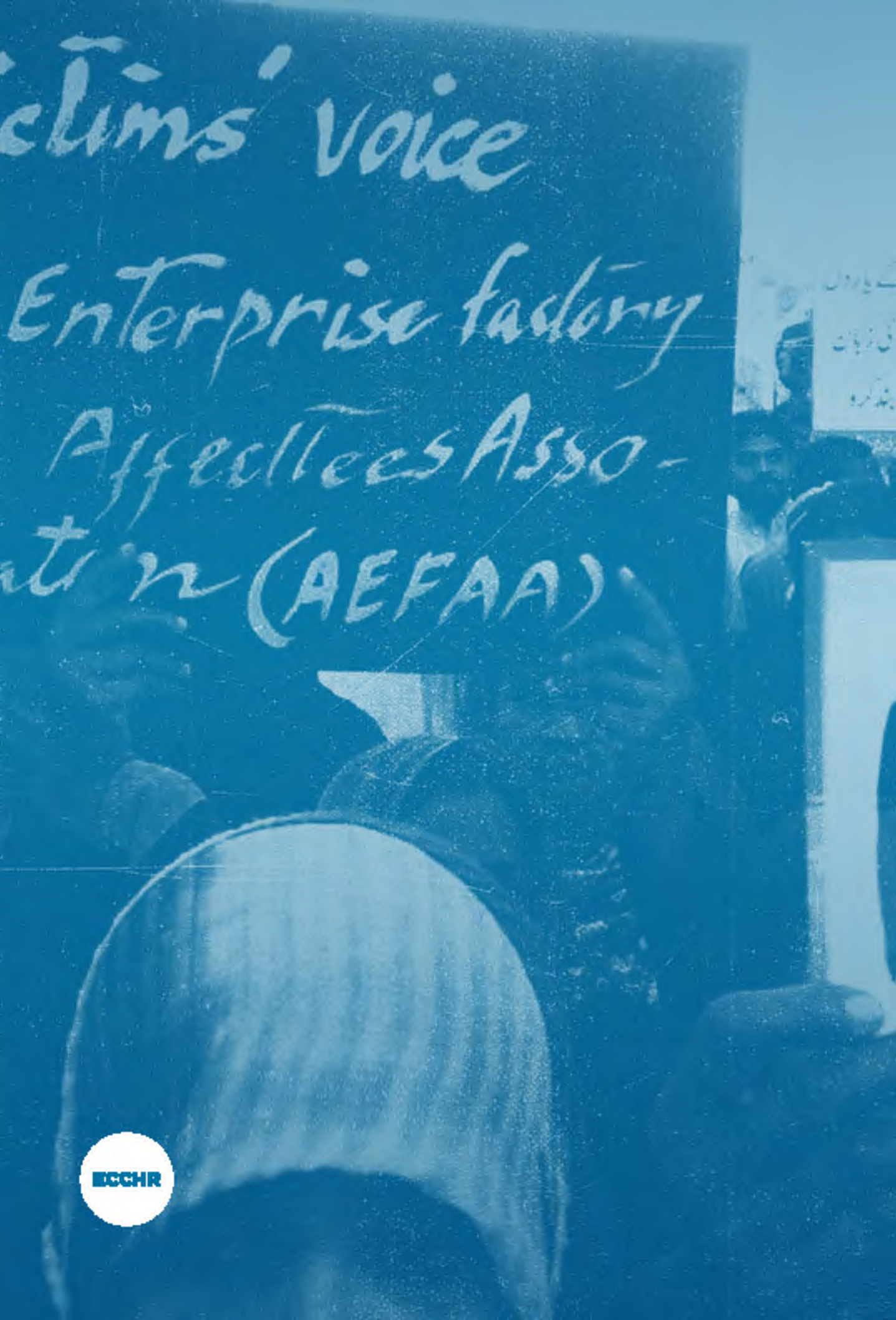
November 2019

Das European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) ist eine unabhängige, gemeinnützige Organisation, die Menschenrechte weltweit mit rechtlichen Mitteln durchsetzt.

Mit Unterstützung von

Brot für die Welt

MISEREOR
IHR HILFSWERK


clims' voice
Enterprise fadory
Affectees Asso-
tion (AEFAA)

Zur Haftung von Sozialauditor_innen in der Textilindustrie

CAROLIJN TERWINDT UND MIRIAM SAAGE-MAASS

August 2017

- Der Aufschwung der Sozialaudit-Branche ist symptomatisch für eine neoliberale Kultur freiwilliger Verhaltenskodizes, die privatwirtschaftlich kontrolliert werden.
- Im blinden Vertrauen auf Sozialaudits wird eine tatsächliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Fabriken ausgeklammert. Dabei haben Sozialaudits im besten Fall einen abbildenden Wert.
- Für eine nachhaltige Kontrolle der Arbeitsbedingungen bedarf es sowohl einer gewerkschaftlichen Organisation der Arbeiter_innen als auch einer effektiven Kontrolle durch staatliche Arbeitsinspektionen. Solange es nur privatwirtschaftliche Audits gibt, müssen Unternehmen, Fabrikbesitzer_innen und Prüfunternehmen die Haftung übernehmen.
- Die privatwirtschaftlichen Kontrollen ohne Haftungsanspruch haben jedoch zu einem System ohne wirkliche Kontrolle der Qualität der Sozialaudits geführt, das zudem den Arbeiter_innen die nötigen Rechtsmittel verwehrt.

EUROPEAN CENTER FOR CONSTITUTIONAL AND HUMAN RIGHTS

ECCHR

Inhalt

1. Der Status quo: Ausgelagerte Produktion und Private Governance ... 3
1.1 Arbeitsbedingungen in globalisierten Wertschöpfungsketten ... 3
1.2 Corporate Social Responsibility ... 3

2. Welche Probleme gibt es bei Sozialaudits *(Social Audits)*? ... 5
2.1 Die Schattenseiten der Privatisierung ... 5
2.2 Interessenkonflikte und Kosten bei Sozialaudits ... 5
2.3 Methodische Grenzen von Sozialaudits ... 6

3. Reformmöglichkeiten von Sozialaudits? ... 6
3.1 Quantifizierung als ein Instrument zur Vertuschung von Verstößen und Umgehung von Verantwortung? ... 8

4. Kann das Paradigma der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht zu einer Verbesserung führen? ... 8

5. Rechenschaftspflicht: Wie kontrolliert man die Kontrolleure? ... 9
5.1 Transparenz: Zugriff auf die Auditberichte um Qualitätsmängel aufzudecken ... 9
5.2 Die Rolle von Arbeiter_innen und Gewerkschaften bei Überprüfungs- und Beschwerdeverfahren ... 10
5.3 Die Verantwortung von Social Compliance Initiativen ... 11

6. Haftung der Sozialauditor_innen und Auditunternehmen ... 11
6.1 Vertragshaftung ... 13
6.2 Strafrechtliche Haftung ... 13
6.3 Vertrag mit Schutzwirkung zu Gunsten Dritter ... 14
6.4 Delikthaftung ... 14

7. Ausblick ... 14

Quellennachweise ... 17

1. Der Status quo: Ausgelagerte Produktion und Private Governance[1]

In den vergangenen 30 Jahren, und vor allem nach Ende des Kalten Krieges, haben europäische Textilfirmen ihre Produktion teilweise oder sogar ganz ausgelagert, um von den niedrigeren Löhnen im Ausland zu profitieren (Rahman 2014, 19). Begünstigt durch das Multifaserabkommen im Jahr 1974 und weitere Maßnahmen zur Handelsliberalisierung haben sich weltweite Produktionsnetzwerke entwickelt, bei denen ein Unternehmen mehr als 500 Zulieferer haben kann. China ist zum größten Bekleidungsexporteur der Welt geworden, Bangladesch zum Zweitgrößten (Wage Indicator 2016).

1.1 Arbeitsbedingungen in globalisierten Lieferketten

An den Produktionsstandorten in Asien sind Niedriglöhne Teil eines Systems, das deutlich arbeiterfeindlicher ist als in Europa. In Ländern wie Pakistan oder Bangladesch ist die Situation meist durch schwache oder nicht vorhandene Gewerkschaften, Streikverbote, und fehlende Tarifverhandlungsrechte gekennzeichnet; die Arbeiter_innen gehören oft zu gesellschaftlichen Randgruppen.

In dieser Gesamtsituation kommt es häufig zu schwerwiegenden Verletzungen fundamentaler Arbeitsrechte: Die Löhne liegen unter der Armutsgrenze.[2] Viele Beschäftigte arbeiten ohne Vertrag oder mit Zeitverträgen, kennen weder Mutterschutz noch Gesundheitsvorsorge oder Altersversorgung (Chan 2013), dafür umso besser Beschimpfungen am Arbeitsplatz. Die Beschäftigten sind zu vielen Überstunden gezwungen, um einerseits die hohen Produktivitätsziele der Unternehmen zu erreichen und andererseits ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können. (Kampagne für saubere Kleidung 2016). Auch die Regierungen sind oft stark von den Exporterlösen der Bekleidungsindustrie abhängig. Um für ausländische Investoren attraktiv zu sein, wurden mancherorts sogenannte *Export Processing Zones* eingerichtet, in denen Arbeitsrechte formell abgeschafft sind.

Die meisten Beschäftigten in der Bekleidungsindustrie sind Frauen (Hale and Wills 2005). Fabrikbesitzer_innen in Bangladesch verweisen oft und gerne darauf, dass die Arbeitsplätze in der Textilindustrie den Frauen eine größere Unabhängigkeit ermöglichen. Doch auch wenn die Fabrikarbeit Chancen für Frauen bietet, sind viele Probleme auch erst dadurch entstanden: Frauen werden häufig sexuell belästigt und verdienen meist weniger als männliche Beschäftigte. Meistens müssen sie die Doppelbelastung eines Jobs am Tage und der häuslichen Pflichten am Abend schultern und können oft nur bis zum Alter von Mitte 30 arbeiten, da die physisch anstrengende Arbeit die Frauen regelrecht auslaugt (Khosla 2009; Hossain 2012; Souplet-Wilson 2014; Kabeer 2000).

1.2 Corporate Social Responsibility

Ende der 1990er lenkten Medienberichte in Nordamerika und Europa die Aufmerksamkeit auf die Arbeitsbedingungen in den Produktionsländern. Daraufhin begannen Gewerkschaftsaktivist_innen Strategien zu entwickeln, um die veränderte Dynamik der globalisierten Märkte beeinflussen zu können. Statt auf die Arbeitsbedingungen in einzelnen Ländern zu schauen, stellten sie verbraucherbezogene Aktivitäten in den Mittelpunkt (Seidman 2007, S. 28). Unter dem Druck von Verbraucherkampagnen entwickelten Unternehmen wie Nike schließlich einen Verhaltenskodex, mit dem sie sich freiwillig verpflichteten, in ihren Lieferketten minimale Standards einzuhalten (van Taulder, van Wijk und Kolk 2009). Solche *Codes of Conduct* sind Teil eines umfassenderen Trends zu sozialer Unternehmensverantwortung.

Mit der Liberalisierung der Märkte nahm der Einfluss des Staates ab. Ganz im Sinne des Neoliberalismus fand neben der Verantwortung des Staats bald die »soziale Verantwortung von Unternehmen« *(Corporate Social Responsibility)* für den Wohlstand einer Gesellschaft *(Public Social Wellbeing)* Eingang in den internationalen entwicklungspolitischen und Menschenrechtsdiskurs (Kaleck und Saage-Maaß 2015, S. 24-26). Es entstanden vielfältige unternehmerische Initiativen zu sozialen Themen. In der Textilindustrie ging man davon aus, dass die Einzelhandelsunternehmen in käuferabhängigen Wertschöpfungsketten einen besonderen Einfluss auf die Zuliefer- und Produktionsbetriebe haben (Gereffi und Memedovic 2003, S. 4). Da Textilfabriken weltweit stark miteinander konkurrieren, ist vor allem die Herstellung von Mas-

1. Bei Private Governance gelten keine staatlichen verbindlichen Regulierungen, sondern die Firmen überwachen mittels freiwilliger Verhaltenskodizes die Einhaltung der Arbeitsnormen.

2. So verdienen ungelernte Arbeiter in Bangladesch in der Konfektionsindustrie einen Mindestlohn von 5 300 Taka oder knapp 60 Euro pro Monat. Damit liegt ihr Einkommen unter der Armutsgrenze der Weltbank (Wage Indicator 2016).

senware durch eine große Asymmetrie und eine starke Abhängigkeit zwischen Zulieferern und Auftraggebern charakterisiert (Gereffi, Humphrey und Sturgeon, S. 86-92). Die Handelsketten haben daher *Codes of Conduct* mit Standards für Kinderarbeit, Zwangsarbeit, Arbeitszeiten, Gesundheit und Sicherheit bei den Zulieferern entwickelt.

Als Mittel zur Überprüfung der anerkannten Sozialstandards entstanden die sogenannten Sozialaudits (Kampagne für saubere Kleidung 2005, S. 12). Ein Sozialaudit ist eine mehrtägige Kontrolle eines Arbeitsplatzes durch eine_n Prüfer_in oder ein Prüfungsteam. Dabei sollen die Prüfer_innen Dokumentationen des Management begutachten, um festzustellen, ob beispielsweise Löhne und Arbeitszeiten den jeweiligen arbeitsrechtlichen Standards entsprechen; sie sollen außerdem vor Ort die Fabriken auf die erforderlichen Gesundheits- und Sicherheitsvorkehrungen – zum Beispiel funktionierende Notausgänge, Belüftung, Sauberkeit und Schutzvorrichtungen – kontrollieren und Interviews mit dem Management und Arbeiter_innen führen, um zu prüfen, ob die Dokumentation der Löhne etc. korrekt ist und ob etwa gewerkschaftliche Aktivitäten behindert werden (Kampagne für saubere Kleidung 2005, S. 23). Nach diesen diagnostischen Sozialaudits kommt es im Allgemeinen zu Verbesserungsvorschlägen, deren Umsetzung die Prüfer_innen bei Folgeaudits kontrollieren sollen.

Betrachtet man die Resultate nach 25 Jahren *corporate social responsibility* in der Textilindustrie sind diese alles andere als ermutigend. Gewiss, es gibt ein stärkeres öffentliches Bewusstsein für die miserablen Arbeitsbedingungen. Es mangelt auch nicht an Initiativen, Zertifikaten und Kontrollbemühungen. Im Gegenteil, die meisten Firmen in Europa und Nordamerika haben mittlerweile einen Verhaltenskodex und berufen sich auf Sozialaudits als Basis für die Auswahl ihrer Zulieferbetriebe. Es gibt jedoch deutliche Schattenseiten bei der Umsetzung der Verhaltenskodizes und bei den Sozialaudits: Zum einem sind Prüfungen rein freiwillig, zum anderen weigern sich die Firmen, Haftung auf Basis solcher Codes zu übernehmen, selbst wenn solche Codes Teil der Geschäftsbedingungen in den Lieferverträgen sind (Beckers, 2015:48). Darüber hinaus gibt es sowohl systematische als auch methodische Mängel bei den Sozialaudits: Die weit verbreitete Praxis privater Audits vermindert den Druck auf die Produktionsländer, selbst für ein funktionierendes System von Sicherheits- und Gesundheitsmaßnahmen am Arbeitsplatz zu sorgen. Zudem liefern Sozialaudits und Zertifikate den Firmen eine Rechtfertigung für ihre Beschaffungspolitik. Gleichzeitig führt die Vorgehensweise der Audits zu einer geringen Aussagekraft über die tatsächlichen Arbeitsbedingungen und erweckt oft einen falschen Eindruck von der Lage in den Fabriken. Wenn ein Auditreport es versäumt, auf Verstöße hinzuweisen, können die Firmen sich weiter von diesen Fabriken beliefern lassen, selbst wenn dringende Maßnahmen zum Schutz der Beschäftigten nicht umgesetzt werden. Firmen dürften sich folglich nur auf Sozialaudits verlassen, wenn deren Qualität garantiert wäre.

Die drei großen Fabrikkatastrophen – Ali Enterprises im September 2012 in Pakistan, Tazreen im November 2012 und Rana Plaza im April 2013 in Bangladesch – haben der breiten Öffentlichkeit in Europa vor Augen geführt, dass Sozialaudits den Tod tausender Arbeiter_innen nicht verhindern konnten. Selbst wenn die Auditberichte auf Probleme hinweisen, werden Verbesserungen nicht automatisch umgesetzt, wie sich beispielsweise beim Brand in der Textilfabrik Tazreen zeigte, wo die Sozialaudits unzureichende Feuerschutzmaßnahmen angemahnt hatten, aber nichts unternommen wurde (SOMO& CCC 2013).

Der Einsturz des Rana-Plaza-Gebäudes in Bangladesch

Fakten: Am 24. April 2013 stürzte in Dhaka, Bangladesch, der Rana-Plaza-Gebäudekomplex ein. 1.134 Menschen starben, mindestens 2.500 wurden verletzt, darunter Kinder und schwangere Frauen. In dem Gebäude waren fünf Textilfabriken untergebracht: New Wave Style Ltd., New Wave Bottom Ltd., Phantom Apparel Ltd, Phantom Tac Ltd. und Ether Tex Ltd.

Unternehmen: Eine große Anzahl europäischer und amerikanischer Handelsmarken einschließlich Benetton, El Corte Ingles, Loblaw, Primark und Walmart hatte sich von den Fabriken in dem Rana-Plaza-Gebäude beliefern lassen.

Zertifizierung: Mehrere Sozialaudits wurden auf Basis des *Codes of Conduct* der *Business Social Compliance Initiative* (BSCI) der *Foreign Trade Association* (FTA) durchgeführt.

Das Feuer in der Fabrik Ali Enterprises in Pakistan

Fakten: Am 11. September 2012 brannte die Fabrik Ali Enterprises in Karatschi, Pakistan bis auf die Mauern nieder. 260 Arbeiter_innen starben, 32 wurden verletzt. Überlebende und Familienangehörige gründeten daraufhin die Ali Enterprises Factory Fire Affectees Association.

Unternehmen: KiK Textilien GmbH stand seit 2007 in Geschäftsbeziehungen mit Ali Enterprises und erwarb – nach eigenen Angaben – in diesem Zeitraum mindestens 65 Prozent der Textilproduktion. Zum Zeitpunkt des Brandes sind keine anderen Einkäufer bekannt.

Auditoren: RINA Services S.p.A. (Italien) stellte im August 2012 ein SA8000 Zertifikat aus, nachdem der pakistanische Subunternehmer RI&CA die Fabrik auf Anweisung der Fabrikbesitzer überprüft hatte. Zudem beauftragte KiK das Auditunternehmen UL, das die Fabrik zwischen 2007 und 2011 vier Mal auf der Basis des Code of Conduct von KiK kontrollierte. Nur der UL-Prüfbericht von 2007 wies auf Mängel bei den Feuerschutzmaßnahmen hin.

Zertifizierung: Das SA8000-Zertifkat ist eine Initiative der gemeinnützigen Organisation Social Accountability International (SAI). SAI hat RINA akkreditiert.

2. Welche Probleme gibt es bei Sozialaudits *(Social Audits)*?

Die Praxis der Sozialaudits hat zu einer Flut unterschiedlicher Zertifikate und Standards geführt. Dennoch haben die Audits tödliche Katastrophen nicht verhindert. Und nicht nur das: Auch bei den allgemeinen Arbeitsbedingungen (z. B. Löhne, Arbeitszeiten) hat es kaum Verbesserungen gegeben (Burckhardt 2014, S. 116; SOMO&CCC 2013, S. 15; HRW 2015, S. 60-61; Burckhard & Merk 2013). Für diese ernüchternde Diagnose gibt es mehrere Gründe.

2.1 Die Schattenseiten der Privatisierung

Mit dem Aufkommen der *corporate social responsibility* von Unternehmen ging einher, dass die traditionellen Akteur_innen und Kräfte, die sich für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen einsetzen, geschwächt oder zumindest nicht gestärkt wurden. In vielen Ländern ist der Grad an gewerkschaftlicher Organisation extrem gering (weniger als zehn Prozent in Bangladesch und unter drei Prozent in Pakistan (Wage Indicator 2016; PILER 2015, S. 35)). Doch es mangelt nicht nur am Druck durch eine gewerkschaftlich organisierte Arbeiterschaft, die verbreitete Praxis der privaten Kontrollen verringert auch noch den Druck auf die Regierungen der produzierenden Länder, ein funktionierendes Überwachungssystem aufzubauen. Wissenschaftliche Untersuchungen haben gezeigt, dass dort, wo es den internationalen Konzernen überlassen wird, sich selber Regeln zu setzen und Regierungen und Öffentlichkeit über ihre Bemühungen zu informieren, der Staat die Produktionsprozesse immer weniger kontrollierte (Le Baron und Lister 2015). So wurden in Ländern wie Bangladesch und Pakistan die Betriebsinspektionen immer mangelhafter oder unterblieben ganz, staatliche Inspektor_innen wurden gar nicht mehr ausgebildet (PILER 2015, S. 62-70).

2.2 Interessenkonflikte und Kosten bei Sozialaudits

Ein großes Problem bei der Privatisierung der Kontrollen liegt in der negativen Anreizstruktur für die Auditor_innen, die wiederum zu fehlerhaften, wenn nicht gar zu fingierten Resultaten führen kann. Da kommerzielle Prüfinstitute daran interessiert sind, trotz zunehmender Konkurrenz ihre Kund_innen zu halten, sind Interessenkonflikte unvermeidbar (Jahn, Schramm und Spiller 2003, S. 9). Unabhängige Kontrolleur_innen sollten, anders als bisher üblich, nicht vom Einkäufer- oder Zulieferbetrieb bezahlt werden. Kontrollen, die die Fabrikbesitzer_innen – wie beispielsweise bei den BSCI Audits – bezahlen, bergen die Gefahr, ein Anreiz zur Korruption zu sein.[3] Auch fördert der Konkurrenzdruck auf dem Auditmarkt die Tendenz, Standards, Kosten und Arbeitsaufwand möglichst gering zu halten. Wenn also Zulieferer, ohne entsprechende Investitionen zu tätigen, ein Quali-

3. Persönliches Gespräch der Autorin mit einem BSCI Auditor in Dhaka, Bangladesh im Januar 2016.

tätslabel anstreben, bringt das den ökonomischen Anreiz mit sich, nachsichtige Prüfer_innen zu beauftragen (ibid., 2013, S. 11). Der Bericht von Transparency International über den Konfektionsbekleidungssektor in Bangladesch aus dem Jahre 2016 stellt eindeutig fest, dass es »in der ganzen Textil- und Bekleidungslieferkette Unregelmäßigkeiten gibt, nicht als Ausnahme, sondern mehr oder weniger als Regel.« Der Bericht weist ausdrücklich darauf hin, dass »Bestechungsgelder fließen, um Mängel an Qualität und Quantität und die Nichteinhaltung der Verhaltenskodizes der Einkäufer zu verschleiern« (2016, S. 38). Ein Auditor aus Bangladesch äußert seinen Ärger über die aktuelle, weit verbreitete korrupte Prüfpraxis und plädiert für eine strengere Qualitätskontrolle und Sanktionen gegen nachlässige Prüfer_innen.[4] Auch andere Berichte von Nichtregierungsorganisationen und Expert_innen kommen zu ähnlichen Ergebnissen (Burckhardt & Merck 2013).

Es gibt noch einen weiteren Grund für manipulierte oder oberflächliche Auditberichte: Wenn internationale Textilunternehmen und Einzelhandelsunternehmen von ihren Zulieferfirmen fordern, sich um eine Zertifizierung zu bemühen, üben sie gleichzeitig Preis- und Zeitdruck auf sie aus und verleiten sie so zu Verhaltensweisen, die dann schlechte Arbeitsbedingungen zur Folge haben. Gleichzeitig aber ermöglichen die Audits den internationalen Marken sich trotz aller Probleme in den Lieferketten als gesellschaftlich verantwortliche Unternehmen zu präsentieren. Verantwortungsvolle Einkaufsstrategien sollten den Wettbewerb um den niedrigsten Preis durch längere Lieferfristen und faire Preise ersetzen. Vor allem sollten die Kosten für die Auflagen nicht gänzlich vom Einkäuferunternehmen auf den Zulieferbetrieb ausgelagert werden.

2.3 Methodische Grenzen von Sozialaudits

Sozialaudits haben oft methodische Mängel, die es den Auditor_innen erschweren, Verletzungen von Arbeitsrechten zu erkennen. Audits sind lediglich Momentaufnahmen. Auch sind nicht alle wichtigen Aspekte der Arbeitsbedingungen, wie beispielweise Diskriminierungen, leicht zu erfassen. Über Themen wie sexuelle Belästigung wird oft erst nach einer langen Phase des Vertrauensaufbaus gesprochen. Angekündigte Besuche führen darüber hinaus dazu, dass Fabrikbesitzer_innen die Arbeitsbedingungen positiver darstellen können, als sie es tatsächlich sind. Leider sind auch fingierte Dokumentationen keine Ausnahme. So wurden laut der Fair Labor Association bei 40 Prozent der Zulieferbetriebe fingierte Lohnlisten gefunden (Fair Labor Association 2010, S. 5). Außerdem versäumen die meisten Audits, die Arbeiter_innen bei den Prüfungen und den Verbesserungsvorschlägen effektiv zu beteiligen. Die Inspektion von Fabriken ist häufig zu einer eigenen, profitorientierten Industrie geworden, die vornehmlich standardisierte Checklisten abarbeitet, statt die tatsächlichen Arbeitsbedingungen gründlich zu kontrollieren (Brown 2013).

3. Reformmöglichkeiten bei Sozialaudits?

Die Probleme bei Sozialaudits wurden früh erkannt. Schon 2005 veröffentlichte die Kampagne für saubere Kleidung: »*Looking for a quick fix: How weak social auditing is keeping workers in sweatshops*«. Wissenschaftliche Untersuchungen ergaben, dass Verhaltenskodizes und Audits als isolierte Maßnahmen ohne Zusammenhang mit den Managementstrukturen und ohne freie Gewerkschaften kaum entscheidende Verbesserungen der Arbeitsbedingungen bewirken (Locke, Rissing und Pal 2013; Locke, Kochan, Romis und Qin 2007; Anner, Mark 2011). Diese methodischen Herausforderungen und Interessenkonflikte sind auch den Unternehmen weitgehend bekannt.[5] Soziale Unternehmensverantwortung reicht also keineswegs aus, um in den produzierenden Ländern für faire und sichere Arbeitsbedingungen zu sorgen. Die internationalen Einzelhandelsunternehmen, die in ihren Lieferketten Audits zur Überwachung der Geltung und zur Stärkung von Arbeiterrechten veranlassen, können sich als sozial verantwortliche Unternehmen präsentieren, obwohl das Prüfsystem offensichtlich die Rechte und Interessenvertretungen der Arbeiter_innen keineswegs verbessert. Vom Unternehmen veranlasste intransparente Kontrollen dienen eher dazu, die Öffentlichkeit irrezuführen und den Status quo zu erhalten, weshalb manche_r Gewerkschafter_in die Meinung vertritt, es wäre besser, es gäbe überhaupt keine Sozialaudits.[6] Zudem bringen robuste Audits jene

4. Persönliches Gespräch der Autorinnen mit einem Prüfer für das Bureau Veritas und den TÜV Rheinland im Januar 2016 in Dhaka.

5. Persönliche Gespräche der Autorinnen mit Sozialauditor_innen und Vertreter_innen von Unternehmensplattformen für Zertifizierungen.

6. Persönliche Gespräche der Autorinnen mit Gewerkschaftern aus Bangladesch und Pakistan.

Firmen, die ernsthaft in die Nachhaltigkeit ihrer Lieferketten investieren, um ihren Wettbewerbsvorteil. Dennoch: Ohne effektive staatliche Kontrollen und starke sowie unabhängige Gewerkschaften sind die privaten Audits bislang das einzige Mittel zur Kontrolle und Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Daher stellt sich die Frage, ob und wie gut »gute Audits« möglich sind.

Seit mehr als einem Jahrzehnt wird darüber diskutiert, wie Audits und Zertifizierungsprogramme am besten durchzuführen sind. Üblicherweise geht es dabei darum, ob beanstandete Fabriken offen benannt werden sollen, welche Vorteile interne oder unabhängiger Kontrollen haben und welche unterschiedlichen Ebenen der Zertifizierungspraxis möglich sind (Fabrik, Marke oder Programm) (Casey 2007, S. 3). Darüber hinaus gilt es, die Unterschiede zwischen Regelungen wirtschaftsnaher Kontrollsysteme wie der Business Social Compliance Initiative (BSCI – einer europäischen Plattform der Foreign Trade Association, FTA) und Initiativen verschiedener Stakeholder wie der Fair Wear Foundation (FWF) zu beachten. Die FWF führte die Praxis ein, vor der Besichtigung der Fabrik zuerst Arbeiter_innen zu befragen und Gewerkschaftsmitglieder stärker in die Kontrollverfahren einzubeziehen.[7] Um möglichen Interessenkonflikten vorzubeugen, benennt die FWF die Frage der Bezahlung und legt einheitliche Standards für die Bezahlung fest (FWF 2015). Gleichwohl zeigt eine neuere Studie, dass auch das FWF-System allein die Arbeitsbedingungen in den überwachten Fabriken nicht verbessert – und dies, obwohl die Prüfberichte offenbar verlässlich sind und die tatsächlichen Zustände in den überprüften Fabriken widerspiegeln (Fütterer, bevorstehende Veröffentlichung 2017).

Auch bei der Ankündigung von Fabrikbesuchen gibt es Unterschiede: Während BSCI unangekündigte Besuche in den neuen Verhaltenskodex aufgenommen hat, betont die FWF die Wichtigkeit guter Beziehungen und hält an angekündigten Besuchen fest (FWF Audit Manual 2012:9).

Nach dem Einsturz des Rana Plaza Gebäudes wurde ein besonderes Programm entwickelt, um in Bangladesch Gebäudesicherheits- und Brandschutzkontrollen einzuführen. Dieses Abkommen zum Brandschutz und zur Gebäudesicherheit in Bangladesch wurde am 15. Mai 2013 unterzeichnet.[8] Es ist ein unabhängiges, für fünf Jahre rechtlich bindendes Abkommen zwischen globalen Marken, Händlern und Gewerkschaften zum Aufbau einer Textil- und Bekleidungsindustrie mit sicheren Arbeitsbedingungen. Das Abkommen enthält unter anderem ein unabhängiges, von den Markenunternehmen unterstütztes Inspektionsprogramm unter Beteiligung von Beschäftigten und Gewerkschaften. Außerdem sollen alle überprüften Firmen sowie die Prüfungsberichte und die Verbesserungspläne veröffentlicht werden. Die unterzeichnenden Marken haben sich verpflichtet, angemessene Mittel für die Sanierung bereitzustellen und die Einkaufsbeziehungen zu erhalten.

Trotz der positiven Merkmale löst auch dieses Abkommen nicht alle Probleme der Sozialaudits. In Bangladesch, Pakistan und Nordindien, wo es immer wieder zu Bränden und Gebäudeeinstürzen kommt, liegt der Schwerpunkt deshalb bei der Gebäude- und Arbeitsplatzsicherheit. In anderen Regionen sollten Themen wie Vergütung, Gewerkschaftsmitgliedschaft, sexuelle Belästigung und Überstunden im Vordergrund stehen. Überdies gehören unter den direkten Lieferanten nur 27 Prozent aller Fabriken in Bangladesch diesem Abkommen an (Labowitz Baumann-Pauly 2015, S. 4).

Neuerdings gibt es auch interessante staatliche Initiativen für branchenweite Änderungen, die über private Standards und Sozialaudits hinausgehen, zum Beispiel das deutsche Bündnis für nachhaltige Textilien (das sogenannte »Textilbündnis«) und das holländische Abkommen über nachhaltige Kleidung und Textilien. Diese Initiativen streben eine branchenweite Kooperation unter Aufsicht des Staates und der *Stakeholder* an. Mit Blick auf Umweltzertifikate weisen Klinger et al. auf die Vorteile staatlicher Programme hin. Sie betonen allerdings auch die Bedeutung strenger Auflagenkontrollen (Klinger, Hartmann & Krebs 2015). Dennoch sind bei den deutschen und holländischen Initiativen die Kontrollmaßnahmen für die Erfüllung der Standards bisher unzureichend. Die deutsche Initiative hat gemeinsame Ziele definiert, die die Unternehmen im Hinblick auf soziale Standards (Arbeitsplatzsicherheit, Überstunden etc.) und existenzsichernde Löhne in ihrer Lieferkette erreichen sollen (Bündnis für nachhaltige Textilien, 2016). Um diese Ziele zu erreichen, müssen die beteiligten Unternehmen eine Ausgangsbewertung ihrer laufenden

7. http://www.fairwear.org/514/about/verification/.

8. http://bangladeshaccord.org./, letzter Aufruf: 29.11.2016.

Aktivitäten und einen individuellen Aktionsplan zur Umsetzung erstellen.[9] Wie aber die Umsetzung dieses Aktionsplans evaluiert werden soll, ist bisher jedoch nicht geklärt. So besteht das Risiko, dass sich auf übliche Sozialaudits inklusive all der oben beschriebenen Mängel verlassen wird. Bislang scheint es zudem keine Sanktionen zu geben, wenn der Aktionsplan nicht umgesetzt wird. Und es bleibt unklar was geschieht, wenn die Umsetzung des Aktionsplans keine positiven Resultate bringt. Auch ist die Beteiligung von Akteur_innen aus den Produktionsländern ungeklärt. Es bleibt abzuwarten und es ist in den kommenden Jahren zu überprüfen, ob die deutsche Initiative nachhaltige Veränderungen bewirkt.

3.1 Quantifizierung als ein Instrument zur Vertuschung von Verstößen und Umgehung von Verantwortung?

Die Soziolog_innen Le Baron und Lister sehen die Auswirkungen von Quantifizierung und Erfolgsmessungen grundsätzlich kritisch. Ihrer Meinung nach erwecken Audits mit ihren standardisierten Messgrößen, Erfolgsmessungen und Rankings den Eindruck, Lieferketten würden unabhängig überwacht; dabei sind die Informationen, die bei den Audits gewonnen und geschlussfolgert werden, einseitig, eminent politisch und ganz wesentlich vom Auftraggeber des Audits beeinflusst. Das öffentliche und staatliche Vertrauen auf Erfolgsmessungen durch Audits führt letztendlich zu einer Verschleierung der tatsächlichen Probleme in den globalen Lieferketten. Außerdem werden bei der Frage nach Umfang und Art der Audits meist genau die Teile der Lieferketten ausgeklammert, bei denen die Ausbeutung der Arbeiter_innen am wahrscheinlichsten ist (Le Baron und Lister 2015). So soll 2006 ein Unternehmer gesagt haben »was leicht zu messen ist, wird gemessen, was schwierig zu messen ist, eben nicht«(Casey 2006, S.3).

Gleichwohl ist es möglich, Sozialaudits methodisch und damit in ihrer gesamten Qualität zu verbessern und es ist ebenfalls möglich, zwischen besseren und schlechteren Prüfverfahren zu unterscheiden. Dennoch bleiben einige grundsätzliche Probleme. Mit Blick auf die Erfahrungen mit Sozialaudits ist daher Vorsicht geboten.

9. Pressemitteilung des Bündnisses für nachhaltige Textilien anlässlich seiner jährlichen Mitgliederversammlung, 22. November 2016.

4. Verbesserungen unter dem Paradigma der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht?

Audits gehören zunehmend zu den Tools und Instrumenten, die unter dem aufkommenden »*due diligence*« Paradigma *(Leitvorstellung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht)* angewandt werden, um die Unternehmensverantwortung für Menschrechtsverletzungen zu definieren. Mehr und mehr tritt die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht an die Stelle der sozialen Unternehmensverantwortung, wenn es um die Aufmerksamkeit für Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten und globalen Geschäften geht. Im Gegensatz zu den Maßnahmen im Rahmen der Unternehmensverantwortung basiert die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht ausdrücklich auf dem Menschenrechtskatalog. Das Konzept geht zurück auf den Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen John Ruggie, der die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der UN entwickelte, und die der UN-Menschenrechtsrat 2011 einstimmig verabschiedete.

Die Leitprinzipien basieren auf dem Status quo im internationalen Recht und legen fest, dass es zu den wesentlichen Pflichten der Staaten gehört, ihre Bürger_innen vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, beispielsweise Wirtschaftsunternehmen, zu schützen. Diese Leitprinzipien basieren auf den international anerkannten Menschenrechten sowie den internationalen Arbeitsstandards, wie sie in der internationalen Menschenrechtscharta und den Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation festgelegt sind und verpflichten (auch) Wirtschaftsunternehmen, menschenrechtliche Verantwortung zu tragen. Anders als bei der freiwilligen Unternehmensverantwortung definieren die Leitprinzipien eindeutige Rahmenbedingungen für das Vorgehen von Wirtschaftsunternehmen. Als dritte Säule betonen die Leitlinien die Notwendigkeit, den Opfern unternehmerischer Ausbeutung Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln zu ermöglichen. Punkt 15 der Leitlinien stellt für alle Unternehmen klar, dass sie ein »Verfahren der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht« entwickeln sollen, um »die Folgen ihrer Tätigkeit im Hinblick auf die Menschenrechte zu ermitteln, Verstößen vorzubeugen, Auswirkungen zu lindern und Verantwortung zu übernehmen.« Damit wurde dem bereits vorhandenen Repertoire von Umweltverträglichkeitsprüfungen und Prüfungen der sozialen Auswirkungen (*environmental and social impact assessments* – ESIA) eine Menschenrechtsfolgenabschätzung (*human rights impact assessment* – HRIA) hinzugefügt.

»Due diligence« ist ein Ausdruck aus dem Wirtschaftskontext und beschreibt das Vorgehen beim Krisenmanagement und zur Vermeidung von Haftungsrisiken beispielsweise bei Firmenzusammenschlüssen. Im ursprünglichen Sinn ist due diligence also eine Schutzmaßnahme für Unternehmen, um die eigenen Risiken und Haftungsfragen zu handhaben. Das Konzept der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht, wie es in den einschlägigen UN-Richtlinien festgelegt ist, bezieht sich nicht auf Risiken für das Unternehmen, sondern auf das Risiko, das ein Unternehmen eventuell für die Gesellschaft darstellt. Wie oben ausgeführt basiert die Sorgfaltspflicht hinsichtlich der Menschenrechte auf den international anerkannten menschenrechtlichen Standards und kann nicht einseitig vom Unternehmen definiert werden.

Der Wechsel des Paradigma von der sozialen Unternehmensverantwortung und den Sozialaudits zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht scheint beachtlich. Die Abschätzung der Folgen unternehmerischen Handelns und andere Verfahren im Rahmen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht sollen sich als Mittel zur Stärkung der lokalen Gemeinschaften erweisen (de Felice 2016). Doch wie Le Baron und Lister (2015) bei der Konzeption und dem Umfang von Sozialaudits sieht auch der Wirtschaftswissenschaftler de Felice politische Aspekte bei der Konzipierung der Folgenbewertung. Er betont, dass es bei der Auswahl der menschenrechtlich relevanten Indikatoren um Schwerpunktsetzung gehe, also nicht um eine »technische«, sondern um eine »politische« Aufgabe (de Felice 2015). Ganz zentral sei dann die Frage, wem eine solche Bewertung »zukommt« (ibid.).

Während die Initiativen im Rahmen der Unternehmensverantwortung auf der freiwilligen Bereitschaft der Unternehmen basieren, sich als »good corporate citizens« zu zeigen, basiert die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht auf der von den Vereinten Nationen deklarierten Verpflichtung, dass die Unternehmen die Menschenrechte achten müssen. Demnach ist die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht nicht optional. Außerdem geht es bei der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nicht nur um Kontrolle, sondern auch um Haftung (Luginbühl und Musiolek 2016, S.28).

Sozialaudits werden zunehmend eingesetzt, um die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht zu überprüfen. Die Erfahrungen mit Sozialaudits führen allerdings zu der Frage, wie die Sorgfaltspflicht wirksam ausgeübt werden kann, ohne zu einer sinnlosen Prozedur und zum bloßen Selbstzweck zu verkommen. Ein wesentlicher Aspekt ist hier die Haftung: Einzelhändler_innen, Zertifizierungsplattformen und Auditor_innen müssen für ihr Tun rechtlich zur Verantwortung gezogen werden können.

5. Rechenschaftspflicht: Wie kontrolliert man die Kontrolleur_innen?

Solange es weiter Audits gibt, bleibt die Frage, wie man die Qualität der Audits effektiv kontrolliert. Im Januar 2016 besuchten die Autorinnen dieses Papiers Dhaka in Bangladesch und trafen sich mit Arbeiter_innen und Gewerkschaftsvertreter_innen, um über Sozialaudits zu diskutieren. Diese Diskussionen sowie persönliche Gespräche machten deutlich, dass es unter den Gewerkschafter_innen und Arbeiter_innen, die von der Überprüfung der Arbeitsbedingungen am stärksten betroffen sind, kaum ein Bewusstsein dafür gibt, welche Rolle die Audits für die Lieferketten im globalen Geschäft spielen. Auch in Europa dreht sich die Debatte meist um die Verantwortung der Markenunternehmen. Daher bedarf es dringend einer kritischen öffentlichen Debatte über die Auditpraxis.

Zunächst einmal müssen mangelhafte Audits leichter ermittelt werden können. Auch muss es für Auditfirmen, die mangelhaft arbeiten, negative Konsequenzen geben. Neue Anreize für die Audit-Industrie könnten einfach und effektiv geschaffen werden, indem die Auditfirmen schneller und einfacher zur Verantwortung gezogen werden. Zurzeit haften Auditfirmen nicht für ihre Berichte, weder gegenüber den Markenunternehmen noch den Fabrikbesitzern geschweige denn gegenüber den Arbeiter_innen, die von den aufwändigen Kontrollen profitieren sollen. Sozialauditor_innen haben so gut wie keine Rechenschaftspflichten. Das hat ein Sprecher der deutschen Zertifizierungsstelle TÜV Rheinland öffentlich eingeräumt (Dohmen 2016).

5.1 Transparenz: Zugriff auf die Auditberichte

Ein Hindernis für eine wirksame Überwachung ist, dass die Auditberichte nicht öffentlich zugänglich sind. Trotz aller Bekenntnisse der Zertifizierungsplattformen zu Transparenz (s. BSCI 2015) betrachtet beispielsweise die

BSCI die Auditberichte als vertraulich und als Eigentum des Auftraggebers, daher bleiben sie in der Regel unveröffentlicht. Arbeiter_innen und Gewerkschaften haben keine Möglichkeit, die Berichte zu überprüfen. Transparenz mag umstritten sein (Casey 2007), ist jedoch die Voraussetzung für Folgemaßnahmen, nämlich für die Identifizierung von Problemen, die Übersicht über die Qualität der Audits und die Haftung der Auditor_innen. Aktuelle Reformen wie der britische *Modern Slavery Act* und der kalifornische *Transparency* in *Supply Chains Act* legen vor allem Wert auf Veröffentlichung der Zulieferbetriebe. Auch in der entsprechenden EU-Initiative, die derzeit in Planung[10] ist, ist dies ein wichtiger Aspekt. Gleichwohl geht es in diesen Gesetzesentwürfen nicht um die Transparenz der Auditberichte, sondern um Offenlegung der Zuliefer- und Produktionsbetriebe.

5.2 Die Rolle von Arbeiter_innen und Gewerkschaften bei Überprüfungs- und Beschwerdeverfahren

Im Wesentlichen besteht in der Textilbranche Einigkeit darüber, dass Sozialaudits nur eine Momentaufnahme darstellen. Aussagekräftige und kontinuierliche Kontrollen können effektiv und nachhaltig letztlich nur die Arbeiter_innen selbst am Arbeitsplatz leisten. Daher besteht zumindest theoretisch weitgehende Übereinstimmung, dass bei einem Sozialaudit Arbeiter_innen, Gewerkschaften und Arbeitervertretungen während des gesamten Prüfprozesses einbezogen sein sollten. De facto wird die Beteiligung von Arbeiter_innen an Sozialaudits jedoch problematisch, da die Arbeitgeber_innen ihnen mit Entlassungen oder dem Ausbleiben von Aufträgen drohen, wenn die Belegschaft schlechte Arbeitsbedingungen anzeigt. Demnach sind Interviews mit Arbeiter_innen am Ende teils nicht zielführend. Eine Lösung könnten besondere Schutzmaßnahmen vor solchen Entlassungen sein. Eine entsprechende Klausel müsste als Standard in Verhaltenskodizes, globale Rahmenabkommen und Multi-*Stakeholder*-Initiativen aufgenommen werden. Weil Arbeiter_innen selten in der Lage sein werden, die Durchsetzung einer solchen Schutzklausel zu fordern, müssten auch die nachfolgenden Aspekte beachtet werden.

10. Committee on Development of the European Parliament, MOTION FOR A EUROPEAN PARLIAMENT RESOLUTION on the EU flagship initiative on the garment sector (2016/2140(INI)), 28 March 2017.

Die Beteiligung von Gewerkschaften ist auf Grund verschiedener Probleme schwierig: Zum einen sind in vielen Fabriken keine Gewerkschaften aktiv, zum anderem gibt es beispielsweise in Bangladesch und Pakistan ernsthafte Repressionen gegen Gewerkschaftsmitglieder (vgl. beispielsweise HRW 2015; PILER 2015). Das größte Problem, das politisch häufig unterschätzt wird, ist die Degradierung der Gewerkschaften zu bloßen »Beobachterinnen« (Fütterer, erscheint in Kürze, 2017). Der rein beobachtende und messende Ansatz von Sozialaudits hat wenig mit der ursprünglichen, politischen Rolle der Gewerkschaften als Arbeiterorganisation zu tun, die darin liegt, mit kollektiver Verhandlungsmacht gerechte Arbeitsbedingungen einzufordern. Das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zu friedlichen Zwecken ist wichtig, weil es den Arbeiter_innen die Möglichkeit gibt, sich zu organisieren, um bei den Fabrikbesitzer_innen bessere Arbeitsbedingungen durchzusetzen. Dies ist aber nicht Gegenstand der Verfahrensregeln für die Beteiligung von Gewerkschaften an Sozialaudits im Einzelhandel.

Audits müssen gänzlich neu konzipiert und strukturiert werden, wenn sie zur Erfüllung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht beitragen sollen und nicht bloß ein diagnostisches Instrument bleiben sollen. Zunächst müssen Audits den Arbeiter_innen mehr Handlungsspielräume und Gehör verschaffen, damit diese ihr fundamentales Recht der Vereinigungsfreiheit wahrnehmen können. Globale Rahmenabkommen spielen hier mit Sicherheit eine Rolle, da sie den internationalen Gewerkschaftsverbänden mehr Möglichkeiten geben, wenn sie mit einem Einzelhändler wie zum Beispiel H&M entlang der Lieferkette über Ländergrenzen hinweg zusammenarbeiten (Platzer und Rüb 2014).

Wenn es sich schwierig gestaltet, die Arbeiter_innen gewerkschaftlich zu organisieren, muss Grundlagenarbeit geleistet werden. Keinesfalls darf es um bloße Effekthascherei gehen. Die *Activist Anthropologists* aus Bangladesch beispielweise berichten, dass lokale Organisationen die Spenden internationaler Konzerne verwendeten, um Arbeiter_innen dafür zu bezahlen, an Protesten wie »Menschenketten« teilzunehmen. Tatsächliche gewerkschaftliche Organisation aber fand nicht statt (Shifa, Gulruh&Sumon 2015). Es gibt auch Unternehmen, deren Management »simulierte« Gewerkschaften (gelbe Gewerkschaften) oder Betriebsräte (gelbe Betriebsräte) schaffen, die eine echte Arbeitervertretung verhindern.

Die Mitarbeit von Arbeitervertretungen bei Audits ist daher ein wichtiges, aber sensibles Thema, das weiter untersucht und diskutiert werden muss.

Lokale Beschwerdemöglichkeiten in den Fabriken können auf Verletzungen von Arbeitsrechten aufmerksam machen, selbst wenn bei den Audits keine Verstöße entdeckt wurden. Solche Diskrepanzen zwischen Beschwerden und positiven Auditberichten können darauf hinweisen, dass die Audits mangelhaft sind. Allerdings werden derartige Beschwerdemöglichkeiten von den Arbeiter_innen nicht immer genutzt oder sind ihnen nicht einmal bekannt. So berichteten Gewerkschaftsaktivist_innen nach dem Einsturz des Rana-Plaza-Gebäudes, dass trotz zahlreicher BSCI-Audits – die die Auditor_innen auf dem Papier dazu verpflichteten, die Arbeiter_innen mit dem BSCI-Beschwerdeverfahren vertraut zu machen – kein_e Arbeiter_in wusste, dass er oder sie die Möglichkeit hatte, sich zu beschweren.[11] Beschwerdeverfahren müssen also gezielt so gestaltet werden, dass sie für die Arbeiter_innen auch zugänglich sind und nicht als Ersatz für echte gewerkschaftliche Organisationen fungieren.

5.3 Die Verantwortung der Social Compliance Initiativen

Wenn Einzelhändler und Verbraucher_innen sich auf Audits und Zertifikate verlassen, um Informationen über die Arbeitsbedingungen zu erhalten, so haben Zertifizierungsunternehmen und *Compliance* Initiativen wie BSCI oder *Social Accountability International* (SAI) eine besondere Verantwortung für ihre Zertifikate. Sie sollten die Qualität der Audits unter ihrer Federführung garantieren und ihren Beitrag dazu leisten, mangelhafte Auditberichte zu ermitteln.

Social Compliance Initiativen können außerdem den negativen Anreizen für Auditoren dadurch entgegenwirken, dass sie mangelhafte Auditberichte mit Sanktionen belegen. Es gibt viele Möglichkeiten, auf nachlässige Auditberichte zu reagieren – angefangen beim Ausschluss von Firmen aus dem Pool zugelassener Auditor_innen über höhere Zulassungsstandards bis hin zur Überprüfung von Beschwerden. Generell haben die Zertifizierungsplattformen ein System sogenannter Doppelaudits eingerichtet, um eine regelmäßige Kontrolle der Auditqualität sicherzustellen. Solche Überprüfungen finden routinemäßig statt, können aber auch nach expliziten Hinweisen auf ein mangelhaftes Audit erfolgen. SAI beispielweise ist die Plattform für das SA8000-Zertifikat und hat das Auditunternehmen RINA aus Italien akkreditiert. Nach den Berichten über das Feuer in der Fabrik Ali Enterprises in Karatschi (Pakistan), die ein SA8000-Zertifikat erhalten hatte, nahm SAI eine unabhängige Untersuchung vor und veröffentlichte einen Bericht mit der Analyse des Vorgehens der RINA-Auditor_innen. SAI sorgte daraufhin auch dafür, dass in den pakistanischen Fabriken mit SA8000-Zertifikat unangekündigte Brandschutzkontrollen durchgeführt wurden und setzte die Ausgabe der Zertifikate vorübergehend aus (SAI 2012). Eine lobenswerte Maßnahme, wenn auch als wirksames Signal für andere Auditor_innen kaum ausreichend.

BSCI hingegen weigerte sich, die Qualität der Audits, die in den Fabriken des Rana-Plaza-Gebäude durchgeführt worden waren, zu überprüfen. Als Reaktion auf diese Untätigkeit reichte eine Koalition von Organisationen aus Europa und Bangladesch offiziell Beschwerde bei der Plattform ein. Die Beschwerde listete all jene Hinweise auf, die darauf schließen lassen, dass zumindest eines der Audits nachlässig durchgeführt worden war und forderte eine Untersuchung (siehe Kasten). Doch die BSCI-Vertreter_innen weigerten sich, der Sache nachzugehen oder Sanktionen gegen das deutsche Zertifizierungsunternehmen TÜV Rheinland überhaupt in Erwägung zu ziehen.

6. Haftung der Sozialauditor_innen und Auditunternehmen

Bislang haben die beschriebenen Mechanismen für mehr Verbindlichkeit keinerlei rechtliche Konsequenzen, sondern basieren im Prinzip auf dem freiwilligen Engagement von Einzelhandelsunternehmen, Auditor_innen und Zertifizierungsplattformen für eine Optimierung der Sozialaudits. Diese Bemühungen sind sicherlich alle notwendig, doch bleibt die Frage, wie man Auditor_innen, deren fahrlässig durchgeführte Audits das Leben von Arbeiter_innen gefährden, zur Verantwortung ziehen kann. Hier kommt die gesetzliche Haftung ins Spiel. Obwohl Einzelhändler oder Zertifizierungsplattformen möglicherweise auch mit Haftung rechnen müssen, soll hier hauptsächlich die Haftung von Sozialauditor_innen beleuchtet werden.

11. Quelle Interviews mit ActivistAnthropologist.

Die Legalität und Legitimität der Prinzipien von Verantwortungszuschreibung hat sich mit den Veränderungen der sozioökonomischen Umgebung gewandelt. So waren vor 1900 die Arbeitgeber_innen im Allgemeinen nicht verantwortlich für Verletzungen ihrer Angestellten. Das änderte sich im 19. Jahrhundert, als Länder wie Deutschland Gesetze schufen, die eine Arbeitgeberhaftung bei Unfällen während der Arbeitszeit vorsahen. Deutschland war auch das erste Land, das in den 1880er Jahren eine Versicherung für Arbeiter_innen einführte. Bald folgten andere Länder. Die Bedeutung dieser Gesetze liegt in der Verlagerung von schuldhaftem Verhalten zu einer risikobasierten Haftung. Diese Verlagerung ist im Zusammenhang mit den Erfordernissen der Industrialisierung und der zunehmenden Organisation der Arbeiterklasse zu verstehen (Hoekema & van Manen 2000, S. 133). Auch die aktuellen Veränderungen in der globalen Textilproduktion machen rechtliche Veränderungen erforderlich, zum Beispiel eine Haftung für Leistungsmängel seitens der Auditunternehmen. Nach dem Brand bei Ali Enterprises und dem Einsturz des Rana-Plaza-Gebäudes schlossen sich betroffene Arbeiter_innen, ihre Arbeiterorganisationen und Anwält_innen, nationale und internationale Gewerkschaften, sowie internationalen NGOs und Anwält_innen mit dem Ziel zusammen, die Haftung von Auditfirmen, Einzelhandelsunternehmen und Fabrikbesitzer_innen rechtlich durchzusetzen.

Der Kampf um Haftung am Beispiel des Einsturzes des Rana-Plaza-Gebäudes (Bangladesch)

Zivilprozess in Kanada: Schadensersatzklage von Überlebenden und Hinterbliebenen aus zwei Fabriken im Rana-Plaza-Gebäude (New Wave Style Ltd. und New Wave Bottom Ltd.) gegen das Einzelhandelsunternehmen George Weston Ltd, dessen Tochtergesellschaften Loblaws und Joe Fresh sowie gegen das Auditunternehmen Bureau Veritas. Eingereicht im April 2015 beim Ontario Superior Court in Kanada. Es geht dabei sowohl um die Haftung des Handels für die Lieferketten als auch um die Haftung der Auditor_innen. Das Verfahren wurde im Juli 2017 abgelehnt.[12]

BSCI-Beschwerde in Belgien: Beschwerde gegen das Prüfunternehmen TÜV Rheinland wegen des Verstoßes gegen minimale professionelle Standards für Sozialauditor_innen bei einem BSCI-Audit in der Fabrik Phantom Apparel Ltd im Rana-Plaza-Komplex. Eingereicht im Juli 2015 bei der Free Trade Association (FTA) in Brüssel. Beschwerdeführer_innen waren Activist Anthropologists in Bangladesch, ECCHR, FEMNET, die Kampagne für saubere Kleidung und medico international. Die BSCI/FTA lehnte es ab, die Vorwürfe zu überprüfen, sagte aber zu, das Recht auf Schutzwirkung zugunsten Dritter zu diskutieren.

OECD-Beschwerde in Deutschland: Beschwerde gegen den TÜV Rheinland wegen Verstoßes gegen die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen bei einem Audit in der Fabrik Phantom Apparel im Gebäude Komplex Rana Plaza. Eingereicht im Mai 2016 bei der nationalen Kontaktstelle der OECD beim Bundesministerium für Wirtschaft in Berlin. Beschwerdeführer_innen sind Überlebende des Einsturzes, Fr. Raima Jahan, Hr. Mahmudul Hasan Hridoy, Fr. Rikta Khatun Joshna, Fr. Morijina Begum und Fr. Jesmin Akhter, der Textilgewerkschaftsverband Garment Workers Unity Forum (GWUF), das Comrade Rubel Memorial Center (RSK), das ECCHR, FEMNET und medico international. Das vertrauliche Verfahren ist anhängig.

Gerichtsverfahren in Bangladesch: Bei einer Anzahl von Strafprozessen und Schadensersatzklagen vor dem Arbeitsgericht in Dhaka geht es um die Haftung der Fabrikbesitzer, Gebäudebesitzer und staatlichen Inspektoren. Außerdem haben PIL-Petitionen (Public Interest Litigation petitions) Fragen nach der Verantwortung für den Gebäudeeinsturz aufgeworfen, sowie nach den notwendigen Maßnahmen, um solche Katastrophen in Zukunft zu verhindern.

12. http://business.financialpost.com/news/retail-marketing/judge-rejects-joe-fresh-class-action-related-to-bangladesh-factory-disaster/wcm/f8fafd30-649c-4c94-8e54-23fb64f24df8.

Der Kampf um Haftung am Beispiel des Fabrikbrands bei Ali Enterprises (Pakistan)

Zivilprozess in Deutschland: Klage auf Anspruch auf Schmerzensgeld von vier Überlebenden und Hinterbliebenen vom Verband der Geschädigten beim Brand der Ali-Enterprises-Fabrik. Zivilklage eingereicht im März 2015 beim Landgericht Dortmund. Beklagt ist das deutsche Textilunternehmen KiK, da die Firma für den mangelnden Feuerschutz in der Lieferkette hafte. Das Verfahren ist anhängig.

Strafrechtliche Untersuchung in Italien: Die Staatsanwaltschaft Turin ordnete 2014 eine strafrechtliche Untersuchung gegen das Zertifizierungsunternehmen RINA an. Die Untersuchung wurde nach Genua verlegt und ist anhängig.

SAI-Untersuchung in Pakistan: SAI, die das Prüfunternehmen RINA, das das SA8000-Zertifikat ausstellte, akkreditierte, nahm eine unabhängige Untersuchung vor und veröffentlichte ein Gutachten zum Vorgehen der beauftragten RINA-Auditoren bei Ali Enterprises. SAI sicherte außerdem unangekündigte Inspektionen der Brandschutzmaßnahmen bei den pakistanischen Fabriken mit SA8000-Zertifikat zu und setzte vorübergehend die Vergabe von Zertifikaten aus.

Gerichtsverfahren in Pakistan: Bei einer Anzahl von Strafprozessen sowie PIL-Petitionen (Public Interest Litigation petitions) geht es um die Frage der Haftung der Fabrikbesitzer und Regierungsstellen.

6.1 Vertragshaftung

Wenn ein Einzelhandelsunternehmen Sozialaudits anfordert oder in Auftrag gibt, ist er sowohl als Kunde der Audit- als auch der Lieferfirmen in der Position, die Standards für Qualitätsaudits festzulegen. Auf Basis des Auditvertrags kann das Einzelhandelsunternehmen Schritte gegen fahrlässige Auditor_innen unternehmen, ist aber meist nicht motiviert, vor Gericht zu gehen. Das könnte sich ändern, wenn der Handel für Schäden durch ausbeuterische Arbeitsbedingungen verantwortlich gemacht wird. Im März 2015 verklagten pakistanische Überlebende und Hinterbliebene des Fabrikbrands bei Ali Enterprises die KiK-Textilien GmbH auf Schmerzensgeld. Zur Verteidigung verwies KiK darauf, dass die Auditbericht keine Mängel bei den Brandschutzmaßnahmen benannten. In Gesprächen mit Überlebenden und ehemaligen Arbeiter_innen wurden allerdings zahlreiche Unterschiede zwischen dem schriftlichen Bericht und der tatsächlichen Situation in der Fabrik deutlich. Die Auditor_innen hatten nicht nur die mangelhaften Brandschutzmaßnahmen ignoriert, sondern auch die Kinderarbeit und das Fehlen von Gewerkschaften (Khan 2015). In dem Verfahren der Betroffenen des Fabrikbrandes bei Ali Enterprises gegen KiK als dem wichtigsten Abnehmer wird argumentiert, dass der Textildiscounter wegen der von ihm in Auftrag gegebenen mangelhaft durchgeführten Audits als ein sogenannter »Erfüllungsgehilfe« haftet (EBHR 2015). Im Januar 2016 teilte KiK mit, das Unternehmen lasse die Haftung von Auditor_innen prüfen. Die Auditfirmen sollten künftig für eine bestimmte Frist die Qualität ihres Audits garantieren müssen. Eine Versicherung könnte deren Haftungsrisiko übernehmen (Dohmen 2016). Eine Lieferkettenhaftung könnte dazu führen, dass Einzelhandelsunternehmen ihre Auditor_innen für mangelhafte Berichte haften lassen, da gerade Markenhersteller tatsächlich abhängig von akkuraten Beschreibungen der Arbeitsbedingungen in den Fabriken sind. Das gleiche würde für Fabrikbesitzer_innen gelten, die Audits im Auftrag geben.

6.2 Strafrechtliche Haftung

Nicht nur die Vertragspartner_innen könnten Auditfirmen für mangelhafte Berichte haftbar machen, sondern auch der Staat. So haben Rechtsanwälte in Pakistan die pakistanische Regierung dazu aufgefordert, in den Ermittlungen zum Fabrikbrand bei Ali Enterprises auch das italienische Auditunternehmen RINA und dessen pakistanisches Subunternehmen RI&CA einzuschließen. Da RINA nur drei Wochen vor dem Brand ein SA8000-Zertifikat ausstellte, soll die Firma auch strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Auch in Italien läuft seit dem Bericht italienischer Rechtsanwälte ein Ermittlungsverfahren gegen RINA, bei dem geprüft werden soll, ob die RINA-Manager kriminell fahrlässig handelten. Die Überlebenden und Hinterbliebenen aus Pakistan werden dabei von den italienischen Anwälten vertreten.[13]

13. Weitere Informationen unter: https://www.ecchr.eu/en/our_work/business-and-human-rights/working-conditions -in-south-asia/pakistan-kik.html, letzter Aufruf: 29.11.2016.

6.3 Vertrag mit Schutzwirkung zu Gunsten Dritter

Arbeiter_innen haben bislang kaum Möglichkeiten, Auditor_innen für ihre Berichte haftbar zu machen. Da Arbeiter_innen nicht zu den Vertragspartner_innen eines Audits gehören, können sie auch nicht die angemessene Erfüllung des Vertrages einklagen.[14] Den Arbeiter_innen, die von den Sozialaudits profitieren sollen, müsste umgehend ein einfaches Rechtsmittel zur Verfügung gestellt werden. So könnten beispielsweise Rechte für Drittbegünstigte problemlos in einer Klausel in die Verträge von Auditfirmen mit den Kund_innen oder in die Rahmenverträge mit den Zertifizierungsplattformen aufgenommen werden, die explizit die Rechte Drittbegünstigter auf die Arbeiter_innen als potentielle Nutznießer_innen der Auditierungszyklen überträgt. Ein Audit, das den Anforderungen gar nicht oder nicht voll genügt, entspräche dann einer Pflichtverletzung des Prüfunternehmens.

6.4 Deliktshaftung

Für bestimmte Schäden wie beispielsweise physische Verletzungen, gibt es die Möglichkeit der Deliktshaftung. Bisher sind Arbeiter_innen allerdings erst ein Mal rechtlich gegen ein Prüfunternehmen vorgegangen, nämlich im Schadensersatzprozess in Kanada gegen das Auditunternehmen Bureau Veritas, das ein Audit im eingestürzten Rana-Plaza-Gebäude durchgeführt hatte, ohne die offensichtlichen Probleme bei der Gebäudesicherheit zu erwähnen. Der Fall wurde im Juli 2017 abgelehnt.[15]

Bei den Rechten Drittbegünstigter und anderer Formen der Haftung, bei denen es der betroffenen Arbeiter_innen bedarf, um Klage einzureichen, zeigt sich ein großes Problem: Wenn die Arbeiter_innen nicht einmal Geringfügigkeiten anzusprechen wagen, ist es unrealistisch, zu erwarten, dass sie vor Gericht gehen. Erst als sie nach dem Brand bei Ali Enterprises und dem Einsturz des Rana-Plaza-Fabrikgebäudes nichts mehr zu verlieren hatten, sind die Arbeiter_innen gegen die Verantwortlichen rechtlich vorgegangen. Verglichen damit ist es für die Betroffenen sehr viel schwieriger, sich zu falschen Auditberichten zu äußern, solange noch ein Beschäftigungsverhältnis besteht. Eine Umkehrung der Beweislast könnte den Arbeiter_innen den Zugang zu Rechtsmitteln erleichtern. Wenn grobe Verstöße nicht erkannt werden, sollten also die Auditor_innen (und nicht die Arbeiter_innen) nachweisen müssen, dass sie sich an die einschlägigen professionellen Standards gehalten haben.

Um Rechtsansprüche der Arbeiter_innen gegen Prüfunternehmen, Handelsmarken oder Fabrikbesitzer durchzusetzen, bedarf es zu deren Unterstützung immer einer starken Gewerkschaft vor Ort sowie eines internationalen Solidarnetzwerks von Gewerkschaften, NGOs und Anwält_innen. Das zeigt auch der Blick auf die Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, wo bei den Prozessen zur Verbesserung der Arbeiterrechte Gewerkschaften und Arbeitervereine wie die »Rote Hilfe« eine wesentliche Rolle gespielt haben (Schneider and Schwarz 2002; Hering and Schilde 2003).

7. Ausblick

Nach den Produktionsauslagerungen in der Textilindustrie in den 1990er Jahren und der wachsenden Bedeutung von Arbeits- und Menschenrechten verlangen die internationalen Einzelhändler_innen von den Fabrikbesitzer_innen zunehmend Auditzertifikate als Voraussetzung für ihre Geschäftsbeziehung. Da es aus Mangel an Mitteln oder an politischem Willen von staatlicher Seite keine verlässlichen Inspektionen der Fabriken gibt, ist die Überprüfung von Arbeitsbedingungen, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz die Sache beziehungsweise das Geschäft privater Auditfirmen geworden.

Unter den zahlreichen Maßnahmen für eine bessere Umsetzung der gesellschaftlichen Unternehmensverantwortung erschienen diese Zertifizierungsprogramme

14. Ein Sozialauditunternehmen stand bisher noch nicht vor einem Richter, aber in einem anderen Fall, bei dem es um die Prüfung fehlerhafter Brustimplantate ging, entschied ein deutsche Richter, dass der Kläger nicht das Recht als Drittbegünstigter genoss. Nach der einschlägigen EU-Richtlinie mussten die Brustimplantate ein CE-Prüfzeichen haben, für das damals der TÜV Rheinland zuständig war. Die Frage vor Gericht war, ob das der Empfängerin eines solchen Brustimplantats das Recht gab, den TÜV Rheinland zu verklagen. Ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs dazu erging am 16. Februar 2017. Der Europäische Gerichtshof stellte fest, dass die in Frage stehende Richtlinie dem Schutz der Endempfänger der Medizinprodukte diene. Folglich sei die »benannte Stelle« zumindest auch zum Schutz der Endempfänger der Medizinprodukte tätig.

15. Rochon & Genova LLP, Rana Plaza case brief, http://www.rochongenoa.com/Current-Cases/Rana-Plaza.shstml, letzter Aufruf: 29.11.2016; Shaw, Hollie, »Judge rejects Joe Fresh class action related to Bangladesh factory disaster,« Financial Post, 17 Juli 2017, http://business.financialpost.com/news/retail-marketing/judge-rejects-joe-fresh-class-action-related-to-bangladesh-factory-disaster/wcm/f8fafd30-649c-4c94-8e54-23fb64f24df8.

besonders verheißungsvoll. Außerdem wurden nach Einführung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte auf staatlicher Ebene und mit der Frage, wie eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht aussehen könnte, Sozialaudits zu einem der wichtigsten Modelle für den Umgang mit der Sorgfaltspflicht.

Katastrophen, wie die Fabrikbrände bei Ali Enterprises in Pakistan und Tazreen in Bangladesch sowie der Einsturz des Rana-Plaza-Gebäudes, haben jedoch auf tragische Weise gravierende Mängel der aktuellen Praxis privater Zertifizierungen offenbart: Unabhängige und sorgfältige Audits scheinen selten zu sein und sind im besten Falle eine Art »Übereinstimmung mit der Checkliste«. Denn wenn Prüfer_innen von eben den Unternehmen finanziert werden, die sie zu beurteilen haben, entstehen gegensätzliche Anreizstrukturen. Gleichwohl schaffen die Zertifikate einen hohen Grad an Vertrauen, ohne dass für die Firmen besondere rechtliche Risiken entstehen.

Trotz dieser wohlbekannten Mängel hält die Wirtschaft weitgehend an der Praxis der Sozialaudits fest und auch vielen Verbraucher_innen gelten sie immer noch als Mittel zur wirksamen Kontrolle von Arbeitsbedingungen.[16] Unter Berufung auf die Auditberichte erwecken die Einzelhändler_innen den Eindruck, als genügten sie ihrer gesellschaftlichen Unternehmensverantwortung. Doch es gibt keinerlei Anreize für wirksamere Maßnahmen wie etwa strukturelle Veränderungen bei der Einkaufspraxis. Demnach sind die Sozialaudits eher Teil des Problems als seiner Lösung. Sozialaudits bewirken kaum Besserung, sondern sind nach wie vor ein neoliberales Instrument und legitimieren das übliche Vorgehen in globalen Lieferketten. Trotz der deutlichen, wiederholten Kritik wird es Sozialaudits wohl auch in Zukunft geben. Deshalb bedarf es neuer Gesetze und Vorschriften, um sowohl das Vorgehen wie auch die Integrität von Auditor_innen und Zertifizierer_innen kontrollieren zu können. Wesentlich für jedes funktionierende Prüfsystem (d.h. eines mit verlässlichen Qualitätsaudits) ist ein Verfahren, das für die Identifizierung und Sanktionierung mangelhafter Audits sorgt und unabhängige Arbeiterorganisationen und Arbeiter_innen in soziale Dialogprozesse einbezieht. Durch die Klagen betroffener Arbeiter_innen und ihrer Angehörigen in Zusammenarbeit mit einem Netzwerk von Gewerkschaften und NGOs wurde die Aufmerksamkeit auf eine ganze Reihe internationaler Akteure gelenkt, die am Sozialauditmodell beteiligt sind: Die Unternehmensplattform der Zertifizierer (z.B. BSCI), die Prüffirmen (z.B. RINA, Bureau Veritas und TÜV Rheinland) und die Einzelhändler_innen, die die Audits in Auftrag geben (z.B. Loblaws und KiK Textilien).

Die Fokussierung auf die Haftung birgt allerdings die Gefahr der Verrechtlichung. Das System, das durch die private Auditindustrie entwickelt wurde, fördert weitere Privatisierungen. Es führt dazu, dass sich die Diskussion zunehmend um (meist prozessbezogene) Standards dreht, während das eigentliche Problem der Verletzung von Arbeitsrechten und die Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen in den Hintergrund gerät. Die verschiedenen Prüfsysteme haben eine Unmenge von Leitlinien, Handbüchern und Standards für die Prüfer_innen hervorgebracht, die voller detaillierter Vorschriften für Werkbesichtigungen und das Abfassen von Berichten sind. Die Aufmerksamkeit auf die Sorgfaltspflicht der Sozialauditor_innen mit detaillierten Leitlinien aber kann zu einer weiteren »Technifizierung« der Debatte führen. Das steht im Widerspruch zu der Überzeugung, dass für eine wirkliche Kontrolle der Arbeitsbedingungen eine regelmäßige Beteiligung von Arbeiter_innen und Gewerkschaften (im Einklang mit effektiven staatlichen Inspektionen) unerlässlich ist. Die Autorinnen dieses Papiers gehen davon aus, dass eine Haftung der Sozialauditor_innen zur Qualität und Wirksamkeit der Audits beitragen kann. Während es immer mehr Vorgaben und Bemühungen zur Standardisierung der Bewertung von Arbeitsplätzen gibt, hinken die Überlegungen zur Haftung in der Debatte jedoch hinterher. Allerdings sollten die Bemühungen um die Haftung auch nicht dazu führen, dass die grundlegende Kritik an den Auswirkungen der Quantifizierung in Vergessenheit gerät.

Die Auditor_innenhaftung ist eine Mindestanforderung für zukünftige Audits, wird aber allein nicht zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen führen. Selbst wenn eine solche Haftung Entschädigungszahlungen umfassen sollte, sind sie sicherlich nicht das Hauptanliegen der Betroffenen. Bei solchen Tragödien wie bei Ali Enterprises muss es Entschädigungen geben. Gleichzeitig dürfen Entschädigungszahlungen aber nicht an die Stelle von strukturellen Reformen treten und sie dürfen auch nicht

16. So behauptet das niederländische Unternehmen Wehkamp auf seiner Website, dass BSCI die Beachtung der BSCI-Verhaltenskodizes bei den Zulieferern kontrolliere: »wehkamp streeft naar een duurzame relatie met haar zakenpartners. Zo zijn onze Leveranciers verplicht zich te houden aan de BSCI code (http://www.bsci-intl.org/). Hier controleert de BSCI op.« Zu finden unter: http://www.wehkampreporter.nl/maatschapppelijk-verantwoord-ondernemen-bij-wehkamp. Letzter Aufruf: 1.9.2016.

zu dem führen, was Sumon, Gulrukh und Shifa eine Normalisierung »unverzeihlicher Fahrlässigkeit« nennen (2014). Mit der Auditor_innenhaftung sollten sich die Beziehungen zwischen Einzelhändler_innen, Fabriken, Arbeiter_innen und Auditor_innen grundlegend ändern. Das wird nur geschehen, wenn Auditor_innenhaftung nicht nur eine theoretische Möglichkeit auf dem Papier bleibt, sondern auch tatsächlich eingefordert wird, und zwar durch Handelsunternehmen, Regierungen und Arbeiter_innen. Haftungsregelungen sollten in eine umfassendere Strategie lokaler wie internationaler Gewerkschaften eingebunden sein, um das Machtgefälle zwischen internationalen Einkäufer_innen und den Auditunternehmen auf der einen Seite und den lokalen Gewerkschaften und den Arbeiter_innen in den produzierenden Ländern auf der anderen Seite zu verringern.

Danken möchten die Autorinnen Frederike Boll (Friedrich-Ebert-Stiftung) und Tandiwe Gross (Global Labour University) sowie Michael Fütterer (TIE Network) für ihre wertvollen Kommentare zum Text. Außerdem danken wir Nasir Mansoor vom NTUF in Pakistan sowie Saydia Gulrukh von Activist Anthropologist in Bangladesch wie auch vielen anderen Arbeitsrechtsaktivist_innen in beiden Ländern für die wertvollen Einblicke in ihre Organisationsarbeit und die Probleme und Tücken bei Sozialaudits. Wir danken auch den Teilnehmer_innen des Seminars zu Auditorenhaftung, das das *European Center for Constitutional and Human Rights* (ECCHR) und die Friedrich-Ebert-Stiftung am 16. Juni 2016 in Berlin organisierten, für ihre Beiträge.

Quellennachweise

Al-Mahmood, S.Z. und T. Wright (2013): »Collapsed Factory was built without Permit«, *The Wall Street Journal,* 25. April 2013. http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323789704578444280661545310 (aufgerufen am: 29.11.2016).

Anner, Mark (2011): *Corporate Social Responsibility and International Labor Rights: The Quest for Legitimacy and Control.* Paper presented at the MIT Institute for Work and Employment Research Seminar Cambridge, MA, 1. November 2011.

Beckers, Anna (2015): *Enforcing Corporate Social Responsibility Codes: On Global Self-Regulation and National Private Law*, Bloomsbury, Oxford 2015.

Brown, G. (2013): 'The record of failure and fatal flaws of CSR factory monitoring', *ISHN Journal,* Februar 2013, 1–6.

BSCI (2015): Monitoring – Assessing the level of Compliance, *BSCI Website*. http://www.bsci-intl.org/our-work/monitoring (aufgerufen am: 10.04.2015).

Bündnis für nachhaltige Textilien (2016): *Wir sind auf dem Weg. Leitfaden für die Erstellung Ihrer Roadmap 2017*, Bonn 2017.

Buntzel, Rudolf und Francisco Marí (2016): *Gutes Essen – arme Erzeuger: Wie die Agrarwirtschaft mit Standards die Nahrungsmärkte beherrscht*, oekom: München 2016.

Burckhardt, Gisela und Jeroen Merk (2013) Sozialaudits – was bringen sie den Näherinnen in den Sweatshops, in: Gisela Burckhardt (Hrsg.), *Corporate Social Responsibility – Mythen und Maßnahmen,* 2. Auflage 2013, 119-124.

Burckhardt, Gisela (2014): *Todschick. Edle Labels, billige Mode – unmenschlich produziert*, Wilhelm Heyne Verlag: München 2014.

Casey, Roseann (2006): *Meaningful Change. Raising the Bar in Supply Chain Workplace Standards.* Working Paper No. 29, Prepared for John Ruggie, Special representative of the Secretary General for the Consultation on Business and Human Rights, November 2006.

Chan, Man-Kwun (2013): C*ontract Labour in Global Garment Supply Chains. Key Characteristics and Recent Trends,* November 2013, http://wiego.org/informal-economy/occupational-groups/garment-workers (aufgerufen am: 29.11.2016).

Chasan, Emily (2016): 'Apple Says Supply Chain Now 100% Audited for Conflict Minerals,' in: *Bloomberg Magazine,* 30. März 2016, http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-03-30/apple-says-supply-chain-now-100-audited-for-conflict-minerals (aufgerufen am: 29.11.2016).

Clean Clothes Campaign (2005): L*ooking for a quick fix: How weak social auditing is keeping workers in sweatshops.* Clean Clothes Campaign, Amsterdam 2005.

– (2016), *Input paper for Asian Living Wage Conference in Pakistan,* Mai 2016.

– (2016a), *Three Years After Rana Plaza, H&M Factories Still Not Safe,* 02.05.2016.

Fair Labor Association (2010): *Annual Report,* http://www.fairlabor.org/report/2010-annual-public-report (aufgerufen am: 29.11.2016).

Fair Wear Foundation (2015): *Terms for Working with FWF Audit Teams,* www.fairwear.org/ul/cms/fck-uploaded/documents/policydocs/termsforFWFauditsjan2012.pdf (aufgerufen am: 29.11.2016).

Felice, Damiano de (2015): Business and Human Rights Indicators to Measure the Corporate Responsibility to Respect: Challenges and Opportunities, in: *Human Rights Quarterly,* Vol. 37, Ausgabe 2, Mai 2015, 511-555.

– (2016): Who is in charge? A key question for human rights impact assessments, in: Huffington Post, 25. Februar 2016, http://www.huffingtonpost.com/damiano-de-felice/who-is-in-charge-a-key-qu_b_9220244.html (aufgerufen am: 29.11.2016).

Fondation des Droits de l'Homme au Travail (2008): *Beyond Social Auditing*, Paris 2008.

Fütterer, Michael erscheint in Kürze, 2017

Gereffi, Gary und Olga Memedovic (2003): *The global apparel value chain: What prospects for upgrading by developing countries,* United Nations Industrial Development Organization.

Gereffi, Gary, John Humphrey und Timothy Sturgeon (2005): The governance of global value chains, in: *Review of International Political Economy* Vol. 12/2005, 78-104.

Hale, A. und Wills, J. (Hrsg.) (2005): *Threads of labour, garment industry supply chains from the workers' perspective,* Oxford: Blackwell 2005.

Hering, Sabine und Schilde Kurt, (Hrsg.) (2003): *Die Rote Hilfe. Die Geschichte der internationalen kommunistischen »Wohlfahrtsorganisation« und ihrer sozialen Aktivitäten in Deutschland (1921–1941)*, Oplanden 2003.

Hoekema, A.J. und N.F. van Manen (2000): *Typen van legaliteit*, 2. Auflage. Kluwer: Deventer 2000.

Hossain, Naomi (2012): *Women's Empowerment Revisited: From Individual to Collective Power among the Export Sector Workers of Bangladesh,* IDS Working Paper Vol. 2012 No 389.

Human Rights Watch (2015): *Whoever Raises their Head Suffers the Most. Workers' Rights in Bangladesh's Garment Factories,* April 2015, https://www.hrw.org/report/2015/04/22/whoever-raises-their-head-suffers-most/workers-rights-bangladeshs-garment (aufgerufen am: 01.03.2016).

Jahn, G., M. Schramm und A. Spiller (2003): *Zur Glaubwürdigkeit von Zertifizierungssystemen: Eine ökonomische Analyse der Kontrollvalidität,* präsentiert im Institut für Agrarökonomie, Georg-August Universität Göttingen, Diskussionsbeitrag 0304.

Kabeer, Naila (2000): T*he Power to Choose. Bangladeshi Women and Labour Market Decisions in Dhaka and London,* Verso: London/New York, 2000.

Kaleck, Wolfgang und Miriam Saage-Maaß (2016): *Unternehmen vor Gericht. Globale Kämpfe für Menschenrechte,* Wagenbach: Berlin 2016.

Khan, Zehra (2015), expert opinion submitted in the case Jabir et al v. KiK Textilien to the Landgericht Dortmund, Dezember 2015, on file with the authors.

Khosla, Nidhi (2009): The Ready-Made Garment Industry in Bangladesh: A Means to Reducing Gender-Based Social Exclusion of Women? *Journal of International Women's Studies,* Vol. 11/2009, 289-303.

Klinger, Remo, Constantin Hartmann und David Krebs (2015): Vom Blauen Engel zum Bekleidungsengel? Umweltsiegel als Vorbild staatlicher Zertifizierungen in der Textilindustrie, in: *ZUR* Vol. 5/2015, 270 - 277.

Labowitz, Sarah und Dorothée Baumann-Pauly (2015): *Beyond the Tip of the Iceberg: Bangladesh's Forgotten Apparel Workers*, NYU Stern, Dezember 2015.

LeBaron, G. und J. Lister (2015): Benchmarking global supply chains: the power of the `ethical audit´ regime, *Review of International Studies,* Vol. 41/2015, 905-924.

Locke, Rissing und Pal (2013): »Complements or Substitutes? Private Codes, State Regulation and the Enforcement of Labour Standards in Global Supply Chains,« *British Journal of Industrial Relations,* Vol. 51, 519-552.

Locke, Kochan, Romis und Qin (2007): »Beyond corporate codes of conduct: Work organization and Labour Standards at Nike's suppliers,« *International Labour Review.* Vol. 146, Issue 1-2 / 2007, 21-40.

Luginbühl, Christa und Bettina Musiolek (2016): *Labour on a Shoestring,* Berne Declaration, Zürich 2016.

Miller, Doug (2012): *Last Nightshift in Savar. The Story of the Spectrum Sweater Factory Collapse,* McNidder & Grace: Chapel Lane 2012.

PILER (2015): *Status of Labour Rights in Pakistan,* Karachi 2015.

Platzer, Hans-Wolfgang und Stefan Rüb (2014): *International Framework Agreements. An Instrument for Enforcing Social Human Rights?* Friedrich Ebert-Stiftung, Berlin 2014.

Rahman, Shahidur (2014): *Broken Promises of Globalization. The Case of the Bangladesh Garment Industry.* Lexington Books: Lanham 2014.

Schneider, Heinz J. und Erika Schwarz (2002), *Die Rechtsanwälte der Roten Hilfe Deutschlands: Politische Strafverteidiger in der Weimarer Republik – Geschichte und Biografien,* Bonn 2002.

Seidman, Gay W. (2007): *Beyond the Boycott. Labor Rights, Human Rights, and Transnational Activism,* Russel Sage Foundation: New York 2007.

Shifa, Nazneen, Saydia Gulrukh und Mahmudul Sumon (2015): I*s the new model of trade unions the answer,* in: The Daily Star, http://www.thedailystar.net/op-ed/politics/the-new-model-trade-unions-the-answer-79997 (aufgerufen am 29.11.2016).

Social Accountability International (SAI) (2012): *Q & A: Ali Enterprises Fire in Karachi, Pakistan,* 7. Dezember 2012, http://www.sa-intl.org/index.cfm?fuseaction=Page.ViewPage&PageID=1342#.V7b5t6lUCUk (aufgerufen am: 29.11.2016).

SOMO & CCC (2013): *Fatal Fashion. Analysis of recent factory fires in Pakistan and Bangladesh: A call to protect and respect garment workers' lives,* Amsterdam 2013.

Souplet-Wilson, Solene (2014): Made in Bangladesh: A critical analysis of the empowerment dynamics related to female workers in the Bangladeshi Ready-Made-Garment sector, *Journal of Politics and International Studies,* Vol. 11/2014.

SPERI (2016): Ethical Audits and the Supply Chains of Global Corporations, *Global Political Economy Brief No. 1*, Sheffield Political Economy Research Institute, http://speri.dept.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2016/01/Global-Brief-1-Ethical-Audits-and-the-Supply-Chains-of-Global-Corporations.pdf (aufgerufen am: 01.03.2016).

Sumon, Mahmudul, Saydia Gulrukh und Nazneen Shifa (2014): Death by negligence and its normalization, in: *The Daily Star,* http://www.thedailystar.net/death-by-negligence-and-its-normalisation-51729 (aufgerufen am: 29.11.2016).

Transparency International Bangladesh (2016): *Undress Corruption. How to Prevent Corruption in the readymade Garment Sector: Scenarios from Bangladesh,* Dhaka 2016.

Tulder, R van, J van Wijk und A Kolk (2009): From chain liability to chain responsibility, in: *Journal of Business Ethics,* Vol 85, April 2009.

TÜV Rheinland (no date), TÜV Rheinland antwortet ARD-Magazin Monitor, *TUV Website,* http://www.tuv.com/de/deutschland/ueber_uns/presse/meldungen/newscontentde_160076.html (aufgerufen am: 10.04.2015).

Wage Indicator (2016): *Wages in Context in the Garment Industry in Asia. The case of Bangladesh,* April 2016, www.wageindicator.org (aufgerufen am: 23.8.2016).

Über die Autorinnen

Dr. Miriam Saage-Maaß ist stellvertretende Legal Director des European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) in Berlin, wo sie das Programm »Wirtschaft und Menschenrechte« leitet. Sie hat unter anderem an Verfahren gegen Unternehmen wie KiK und Lidl wegen der Ausbeutung von Arbeiter_innen in Pakistan und Bangladesch gearbeitet.

Dr. Carolijn Terwindt ist beim ECCHR im Programmbereich Wirtschaft und Menschenrechte tätig, wo sie eng mit Arbeiter_innen und deren Angehörigen in Pakistan und Bangladesch zu Fällen von Unternehmenshaftung in der Textilindustrie zusammenarbeitet. Zusätzlich entwickelt sie neue Rechtsmittel zur Durchsetzung von Menschenrechten in der Agrarindustrie.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Frederike Boll | Wirtschaft und Menschenrechte | Gute Arbeit weltweit

Tel.: +49-30-269-35-7469 | Fax: +49-30-269-35-9246
http://www.fes.de/GPol

Bestellungen/Kontakt:
Christiane.Heun@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Wirtschaft und Menschenrechte/Gute Arbeit weltweit«, verantwortlich: Frederike Boll, frederike.boll@fes.de.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

EFQM
Committed to excellence

ISBN
978-3-95861-893-0

INITIATIVE LIEFERKETTEN GESETZ.DE

Rechtsgutachten zur Ausgestaltung eines LIEFERKETTENGESETZES

Ein Gutachten der Initiative Lieferkettengesetz

mit Unterstützung von Rechtsanwalt Robert Grabosch, Kanzlei Schweizer Legal

INHALTSVERZEICHNIS

I. Vorwort 6

II. Einleitung 8

1. Zentrale Anforderungen an ein Lieferkettengesetz 8

2. Überblick: Das Rechtsgutachten der Initiative Lieferkettengesetz 10

3. Gründe für ein Lieferkettengesetz 11

4. Deutsche Unternehmen und die Menschenrechte – Negativbeispiele 14

III. Mögliche Ausgestaltung eines Lieferkettengesetzes entsprechend der Anforderungen der Initiative 18

1. Ausgangslage im deutschen Recht 18

2. Persönlicher Anwendungsbereich: Für welche Unternehmen soll das Gesetz gelten? 22

a) Große Unternehmen 22

b) Unternehmen in Hochrisikobranchen 23

c) Sitz oder Geschäftstätigkeit in Deutschland 27

d) Nicht in Hochrisikosektoren tätige Unternehmen und die Ausnahme für Kleinstunternehmen 31

3. Schutzgüter 32

a) Menschenrechte und Arbeitnehmerbelange 32

b) Schutzrichtung und Bestimmtheit der Menschenrechte 36

c) Umwelt 39

4. Sorgfaltspflicht 41

a) Hintergrund zur Sorgfalt 42

b) Notwendigkeit von Vorgaben für die Regelung einer Sorgfaltspflicht 43

c) Besonderheiten in der umweltbezogenen Sorgfalt 49

d) Extraterritorialer Geltungsanspruch der Sorgfaltspflicht 50

e) Der Angemessenheitsbegriff als zentrales Kriterium der Sorgfalt 53

f) Rechtssicherheit, Harmonisierung und fairer Wettbewerb durch grenzüberschreitenden Rechtsanwendungsbefehl 56

5. Dokumentations- und Offenlegungspflichten 56

6. Durchsetzungsmechanismen 57

a) Ordnungswidrigkeit 59

b) Zivilrechtliche Haftung 60

aa) Rechtsgutsverletzung 60

bb) Verursachung 61

cc) Verschulden 63

dd) Kein Verstoß gegen das gesellschaftsrechtliche Trennungsprinzip 64

ee) Vergleichbarkeit mit bereits bestehenden Haftungsgrundlagen, insbesondere der Haftung für Verrichtungsgehilfen (§ 831 BGB) 65

ff) Möglichkeiten der Haftungsbefreiung (Beweislast) 65
c) Anwendung deutschen Zivilrechts bei Auslandssachverhalten 68
d) Verknüpfung mit dem Vergaberecht 69
e) Verknüpfung mit dem Außenwirtschaftsrecht 72
7. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, Europarecht und Wirtschaftsvölkerrecht 75
a) Gesetzgebungskompetenz 75
b) Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit und Eigentumsgarantie 75
c) Bestimmtheit der Anforderungen 76
d) Europäische Warenverkehrsfreiheit 77
e) Wirtschaftsvölkerrecht (GATT und GATS) 77
8. Institutioneller Rahmen 79
9. Stärkung von Governance-Strukturen und Hilfsangeboten 79

IV. Quellen 81

V. Impressum 90

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ACT	Action, Transformation, Collaboration (Initiative für existenzsichernde Löhne in der Bekleidungsindustrie)
AdV	Archiv des Völkerrechts (Zeitschrift)
AktG	Aktiengesetz
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
AWE	Agentur für Wirtschaft und Entwicklung
BAFA	Bundesamt für Ausfuhrkontrolle
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
BDA	Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände e.V.
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BVT	Beste verfügbare Techniken
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CCZ	Corporate Compliance Zeitschrift
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights (UN-Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)
CMS	Compliance-Management-System
CSR	Corporate Social Responsibility
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
ECOSOC	Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
ETI	Ethical Trade Initiative
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
GATS	Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GG	Grundgesetz
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
GTAI	Germany Trade and Invest GmbH
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGB	Handelsgesetzbuch
HHG	Haushaltsgesetz
HRQ	Human Rights Quarterly (Zeitschrift)
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer

IDW PS	IDW-Prüfungsstandards
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
IMA	Interministerieller Ausschuss
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966)
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966)
ISO	International Organization for Standardization (Internationale Organisation für Normung)
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
MSI	Multi-Stakeholder-Initiative
NACE	Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft
NAP	Nationaler Aktionsplan (hier: Nationale Aktionsplan „Wirtschaft und Menschenrechte“
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NUR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OHCHR	United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte)
OwiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RdTW	Recht der Transportwirtschaft (Zeitschrift)
SEC	United States Securities and Exchange Commission
UFK	Ungebundene Finanzkredite
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNGP	United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, 2011)
UNHRC	United Nations Human Rights Council (UN-Menschenrechtsrat)
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VO	Verordnung
WRegG	Wettbewerbsregistergesetzes
wsk-Rechte	wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
zfmr	Zeitschrift für Menschenrechte
ZPO	Zivilprozessordnung
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

I. VORWORT

Ob brennende Textilfabriken, vergiftete Flüsse oder ausbeuterische Kinderarbeit auf Kaffeeplantagen: Viel zu oft nehmen deutsche Unternehmen die Risiken ihrer globalen Geschäfte für Umwelt und Menschen nicht ernst genug. Der Grund dafür ist einfach: Für Schäden, die sie verursachen oder in Kauf nehmen, müssen sie bislang meist keine Verantwortung übernehmen.

Mehr als 80 Menschenrechts-, Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, kirchliche Akteure und Gewerkschaften sind der Meinung: Es ist höchste Zeit, dass sich das ändert. Deswegen haben sie sich zur Initiative Lieferkettengesetz zusammengeschlossen. So unterschiedlich die Akteure dieses Bündnisses sind, so einig sind sie sich in der Überzeugung: Wer Schäden anrichtet, muss Verantwortung übernehmen. Verstöße deutscher Unternehmen gegen Menschenrechte, Arbeitnehmerbelange und Umweltstandards müssen Konsequenzen haben. Das geht nur mit einem Lieferkettengesetz.

Konkret fordert die Initiative: Unternehmen müssen gesetzlich dazu verpflichtet werden, menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfalt walten zu lassen. Das heißt: Sie müssen analysieren, wo in ihrem Geschäftsbereich und entlang ihrer Wertschöpfungsketten Schäden für Mensch und Umwelt drohen. Sie müssen diese Risiken bewerten und priorisieren, um anschließend wirksame Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Darüber und über die Wirksamkeit der Maßnahmen müssen sie berichten. Versäumen sie diese Pflichten, müssen Sanktionen folgen. Und: Betroffene von Menschenrechtsverletzungen im Ausland müssen die Möglichkeit haben, auch vor deutschen Gerichten Schadensersatz von den verantwortlichen Unternehmen einzuklagen.

Doch wie können diese zentralen Anforderungen an ein Lieferkettengesetz im deutschen Rechtssystem umgesetzt werden? Zur Beantwortung dieser Frage legt die Initiative das nachfolgende Rechtsgutachten vor. Es zeigt: Für die Bundesregierung ist ein Lieferkettengesetz machbar – und für Unternehmen ist menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfalt umsetzbar. Kein Verantwortlicher eines Unternehmens, das sich zu seiner Verantwortung bekennt und entsprechende Maßnahmen einleitet, steht „bereits mit beiden Beinen im Gefängnis“, wie es Ingo Kramer, Präsident des Bundesverbandes Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) kürzlich als Schreckensszenario ausmalte.[1] Im Gegenteil: Ein Lieferkettengesetz schafft Rechtssicherheit für Unternehmen.

Neun Jahre sind vergangen, seit der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (*UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, UNGP) verabschiedet hat. Laut der UNGP sind Staaten dazu verpflichtet, Menschen vor wirtschaftsbezogenen Verstößen gegen die Menschenrechte zu schützen. In Deutschland ist seitdem wenig passiert. Im Nationalen Aktionsplan „Wirtschaft und Menschenrechte“ (NAP) zur

[1] *Specht*, Arbeitgeber machen Front gegen geplantes Lieferkettengesetz (2019), https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/menschenrechte-arbeitgeber-machen-front-gegen-geplantes-lieferkettengesetz/25332602.html, letzter Zugriff 28.01.2020.

Umsetzung der UNGP aus dem Jahr 2016 formuliert die Bundesregierung lediglich die Erwartung, dass alle Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen. Die Teilnahme ist freiwillig, die Umsetzung schleppend.

Dabei gibt es zahlreiche Staaten, die sich längst für einen anderen Weg entschieden haben: Ob Großbritannien, Frankreich oder die Niederlande – sie alle machen ihren Unternehmen verbindliche menschenrechtliche bzw. umweltbezogene Vorgaben. Deutschland hinkt diesem internationalen Trend weit hinterher. Es ist an der Zeit, dass sich das ändert. Denn mittlerweile ist klar: Gegen Gewinne ohne Gewissen hilft nur noch ein gesetzlicher Rahmen.

Johanna Kusch & Johannes Heeg

Koordinationsteam Initiative Lieferkettengesetz

II. EINLEITUNG

Warum es notwendig ist, unternehmerische Sorgfalt in globalen Wertschöpfungsketten zu regulieren

Deutschland hat die völkerrechtliche Pflicht, international anerkannte Menschenrechte mit geeigneten Maßnahmen zu schützen – auch vor Verstößen durch Dritte wie Unternehmen. Ein Lieferkettengesetz ist eine geeignete und erforderliche Maßnahme, mit der die Bundesregierung dieser staatlichen Schutzpflicht gerecht werden kann. Zweck eines solchen Gesetzes ist es sicherzustellen, dass deutsche und in Deutschland tätige Unternehmen die international anerkannten Menschenrechte, Arbeitnehmerbelange und grundlegende Umweltstandards einhalten. Um die Frage, wie ein solches Lieferkettengesetz in Deutschland aussehen kann, ist zuletzt eine lebhafte Debatte entbrannt. Die Initiative Lieferkettengesetz möchte mit dem vorliegenden Rechtsgutachten einen Beitrag zu dieser Debatte leisten. Das Gutachten zeigt auf, welche zentralen Anforderungen ein Lieferkettengesetz erfüllen muss und wie ein Gesetz ausgestaltet sein könnte, um Mensch und Umwelt dauerhaft vor Schäden durch Unternehmen zu bewahren.

Viele deutsche Unternehmen profitieren von den niedrigeren sozialen Standards oder geringeren Kosten einer Produktion im Ausland. Ihnen entstehen hierdurch wirtschaftliche Vorteile, die aber oft mit erheblichen Nachteilen für die Menschen und die Umwelt vor Ort verbunden sind.

Dürfen Unternehmen negative Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt entlang ihrer globalen Wertschöpfungskette einfach in Kauf nehmen? Oder müssen sie sich dafür einsetzten, sie vorauszusehen und abzuwenden? Das regelt das deutsche Recht bisher nicht explizit.[2] Ein Lieferkettengesetz würde diese Gesetzeslücke schließen und damit nicht nur den Betroffenen, sondern auch den Unternehmen Rechtssicherheit bieten.

1. Zentrale Anforderungen an ein Lieferkettengesetz

Aus Sicht der Initiative Lieferkettengesetz muss ein wirksames Gesetz für menschenrechtliche Sorgfalt einige zentrale Anforderungen erfüllen, um Menschenrechtsverletzungen und Umwelt-

[2] *Paschke, Marian:* Extraterritoriale Sorgfaltspflichten von Außenwirtschaftsunternehmen zur Achtung von Menschenrechten ante portas?, in: *Recht der Transportwirtschaft* - RdTW 2016 (2016), S. 121-131, 122 f.

schäden entlang von Liefer- und Wertschöpfungsketten zu verhindern sowie die Rechtssicherheit von Betroffenen, deren Interessenvertretungen, Verbraucher*innen und Unternehmen zu erhöhen:

- **Ein Lieferkettengesetz muss alle großen Unternehmen erfassen, die in Deutschland ansässig oder geschäftstätig sind.** Darüber hinaus muss es auch für kleine und mittelständische Unternehmen gelten, wenn ihre Geschäftstätigkeit besondere Menschenrechts- oder Umweltrisiken birgt (siehe Kapitel III.2).
- Die Unternehmen müssen dazu verpflichtet werden, **bei ihren Geschäften und Geschäftsbeziehungen im Inland wie im Ausland menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfalt walten zu lassen** (entsprechend der UNGP und der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (*OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, *OECD Guidelines*) (siehe dazu Kapitel III.3 und III.4).
- Die Unternehmen müssen gesetzlich verpflichtet werden, **angemessene Maßnahmen zu ergreifen**, abhängig von ihrer Größe, dem Kontext der Geschäftstätigkeit, ihrem Einflussvermögen, der Schwere der drohenden Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden sowie der Zahl der potenziell davon Betroffenen (siehe dazu III.4).
- Ein Lieferkettengesetz muss Unternehmen verpflichten, **die Einhaltung der Sorgfaltspflichten intern zu dokumentieren sowie regelmäßig in einem Sorgfaltsplan öffentlich darüber Bericht zu erstatten** (siehe dazu Kapitel III.5).
- Die Missachtung der Sorgfaltspflichten (einschließlich der Dokumentations- und Berichtspflicht) muss an **öffentlich-rechtliche Sanktionen wie Bußgelder** in Höhe von bis zu 10 Prozent des Umsatzes, den Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren und der Außenwirtschaftsförderung geknüpft werden (siehe dazu Kapitel III.6).
- Ein Lieferkettengesetz muss vorsehen, dass **Unternehmen gegenüber den Betroffenen auf Schadensersatz haften** für Menschenrechtsverletzungen, die durch ihre Missachtung von Sorgfaltspflichten entstanden sind (siehe dazu Kapitel III.6).
- Ein Lieferkettengesetz muss regeln, dass es auch **für Fälle gilt, in denen nach internationalem Privatrecht ausländisches Recht anzuwenden wäre** (siehe dazu Kapitel III.6).

Diese Anforderungen an ein Lieferkettengesetz basieren auf der langjährigen Erfahrung und Expertise der im Bündnis vertretenen Organisationen. Sie entsprechen zudem den Kernelementen einer wirksamen Regelung zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen, wie sie die europäische Zivilgesellschaft im Jahr 2018 erarbeitet hat.[3]

[3] *European Coalition for Corporate Justice (ECCJ)*: Key Features of Mandatory Human Rights Due Diligence Legislation (2018).

Die Anforderungen der Initiative Lieferkettengesetz umfassen keine Vorschläge für eine ebenfalls notwendige Änderung strafrechtlicher Vorschriften. Die Initiative verweist diesbezüglich auf den am 15.08.2019 vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) vorgelegten Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Sanktionierung von verbandsbezogenen Straftaten“.

2. Überblick: Das Rechtsgutachten der Initiative Lieferkettengesetz

Wie können diese zentralen Anforderungen an ein Lieferkettengesetz im deutschen Rechtssystem umgesetzt werden? Das zeigt das Gutachten der Initiative Lieferkettengesetz:

- Ein Lieferkettengesetz würde Unternehmen nichts Unmögliches abverlangen, sondern eine der Schwere der drohenden Verletzung und der Größe des Unternehmens angemessene Sorgfalt festschreiben. Unternehmen haften nur dann, wenn sie durch mangelnde Sorgfalt Schäden mitverursachen, die sie hätten vorhersehen und vermeiden können.
- Nicht alle unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen sind von den im deutschen Recht bestehenden Deliktsnormen abgedeckt. Daher ist eine menschenrechtsbasierte Ausweitung der Deliktsnorm notwendig.
- Menschenrechte und Umweltschäden sind häufig eng miteinander verbunden. Umweltschäden führen häufig auch zu Verletzungen der Menschenrechte auf Gesundheit, Wasser, Nahrung und einen angemessenen Lebensstandard.

Das Gutachten (Kapitel III) ist wie folgt gegliedert: Abschnitt 1 beschreibt die Grundsätze und Entwicklungen der deutschen Rechtsordnung, die für die Debatte um ein Lieferkettengesetz von Bedeutung sind. Die Initiative Lieferkettengesetz legt Wert darauf, dass ein Lieferkettengesetz an bestehende Grundsätze des deutschen Rechts anknüpft. Abschnitt 2 untersucht den persönlichen Anwendungsbereich eines Lieferkettengesetzes, also die Frage, für welche Unternehmen das Gesetz gelten sollte. Abschnitt 3 erörtert die relevanten Fragen, die mit den Schutzgütern Menschenrechte, Arbeitnehmerbelange und Umwelt zusammenhängen. Daran anschließend befasst sich Abschnitt 4 mit der Sorgfaltspflicht und stellt unter anderem den Angemessenheitsbegriff als zentrales Kriterium der Sorgfalt vor. Abschnitt 5 befasst sich mit den Regelungen zu Dokumentations- und Berichtspflichten, die mit einem Lieferkettengesetz einhergehen müssen. Mit den Durchsetzungsmechanismen, die ein Lieferkettengesetz braucht, um wirksam zu sein, setzt sich Abschnitt 6 auseinander: Neben der Einführung von Ordnungswidrigkeitstatbeständen, wenn Unternehmen zum Beispiel Anforderungen an die Offenlegung missachten, gehört zu einem wirksamen Gesetz auch die zivilrechtliche Haftung vor deutschen Gerichten. Anderenfalls wäre den Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen, um die es vor allem geht, wenig gehol-

fen. Dieses Kapitel macht auch Vorschläge, wie Regelungen im Vergaberecht und bei der Außenwirtschaftsförderung auf die Einhaltung der Sorgfaltspflicht hinwirken können. Abschnitt 7 prüft die Vereinbarkeit eines Lieferkettengesetzes mit dem Grundgesetz, dem Europarecht und dem Wirtschaftsvölkerrecht. Die Abschnitte 8 und 9 befassen sich schließlich mit dem institutionellen Rahmen und betonen, dass die Bundesregierung weiterhin Anleitungen und Hilfestellungen für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht bereitstellen muss.

3. Gründe für ein Lieferkettengesetz

Schon seit den 1970er Jahren ist die freiwillige Achtung von Menschenrechts- und Umweltbelangen unter der Bezeichnung *Corporate Social Responsibility* (CSR) Teil von Managementausbildungen, Unternehmenspraktiken und wissenschaftlichem Diskurs.[4] Dennoch steht es um die Wirtschaftsethik in Deutschland nicht besonders gut. Laut einer Studie von Ernst & Young aus dem Jahr 2017 halten 43 Prozent der Manager*innen unlauteres Geschäftsgebaren hierzulande für verbreitet. Fast jede*r vierte wäre aus Karrieregründen zu unethischem Verhalten im Job bereit.[5] Die Skandale um manipulierte Diesel-Abgastechnik, die *Panama Papers* oder die Cum-Ex-Steuerhinterziehungen zeigen: Der „ehrbare Kaufmann“ ist in Deutschland kein bestimmendes Leitbild für Unternehmensführung. Die Führungsorgane deutscher Unternehmen befassen sich zu wenig mit unethischen Produktionsbedingungen bei ausländischen Tochterunternehmen, gerade in Hochrisikoländern.[6] Nicht selten werde an Aufklärung interessierten Vorstandsmitgliedern das Vertrauen entzogen.[7] Es wird häufig für zulässig und unter Umständen gar für geboten gehalten, interne Nachforschungen und externe Aufklärung zu unterlassen, wenn sie den Ruf des Unternehmens gefährden könnten.[8]

Hinzu kommt: Geschäftsführer*innen und Vorstände von Unternehmen sehen sich persönlichen Haftungsrisiken ausgesetzt, wenn sie kostspielige Konzepte zu CSR-Zwecken erproben oder implementieren wollen, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind. Ein weiteres Risiko sind unklare rechtliche Anforderungen im Ausland. Zweifellos muss die Geschäftsleitung dafür sorgen, dass

[4] *Andrew*, Teaching Ethics, in: The Wall Street Journal (1979); *Hetherington,* Fact and Legal Theory (1969); *Hopt/Teubner*, Corporate Governance and Directors' Liabilities (1984).
[5] EMEIA Fraud Survey – Ergebnisse für Deutschland (2017), https://acfe.de/wp-content/uploads/0073f20171006_012_Studie_2017_EY_EMEIA-Fraud-Survey-Ergebnisse-fuer-Deutschland.pdf, zuletzt abgerufen am 04.02.2020.
[6] *Hauschka*, Compliance - Praktische Erfahrungen und Thesen, (2008), S. 57-59.
[7] *Hauschka* (2008), S. 59 f.
[8] *Klöhn/Schmolke*, Unternehmensreputation: Ökonomische Reputation und ihre Bedeutung in Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht (2015), S. 689-697.

sich ihre Unternehmen auch bei Auslandsgeschäften an die geltenden rechtlichen Vorgaben halten. Doch die sind im Kontext globalisierter Lieferketten vielfach ungeklärt und kaum überschaubar.[9]

So zeigt sich: Kein einziges der 20 größten deutschen Unternehmen erfüllt zufriedenstellend die Mindestanforderungen der UNGP an die gebotene menschenrechtliche Sorgfalt.[10] Zu demselben Ergebnis kommen Germanwatch und Misereor in einer Untersuchung 15 großer Unternehmen im deutschen Agrarsektor.[11] Und auch der Ende 2019 bekannt gewordene Entwurf des zweiten Zwischenberichts des NAP-Monitorings im Auftrag der Bundesregierung bescheinigte lediglich einem Fünftel der deutschen Unternehmen mit über 500 Mitarbeiter*innen, die an der Umfrage teilgenommen hatten, eine ausreichende Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten.[12] Für die relativ wenigen ernsthaft um Nachhaltigkeit bemühten Unternehmen ist es offenbar kostspielig, sich im Alleingang um eine angemessene Handhabung von Nachhaltigkeitsrisiken in den globalen Wertschöpfungsketten zu bemühen. Gegen Konkurrenten, die sich darum nicht kümmern, können sie auf dem Markt nur mühevoll ankommen.[13] Das ist nur einer der Gründe, weshalb sich derzeit 51 deutsche Unternehmen öffentlich in einem gemeinsamen Statement für eine Sorgfaltspflichten-Gesetzgebung in Deutschland und Europa aussprechen.[14]

Zwar kann die Implementierung einer nachhaltigkeitsbezogenen Sorgfalt in Unternehmen auch erhebliche Prozessoptimierungen bewirken. Mit umweltfreundlich und fair gehandelten Produkten kann ein Unternehmen in der Regel außerdem höhere Verkaufspreise erzielen. Doch umso mehr sind dessen Konkurrenten dazu verleitet, ein anderes, billigeres Marktsegment abzudecken und nach Produktionsstätten in Regionen mit niedrigen Standards und schwachen Institutionen zu suchen.[15] Dies wiederum hemmt Staaten des Globalen Südens häufig, höhere Schutzstandards durchzusetzen.

Auch die UN Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations beschreibt mehrere Ursachen, die auf ein Marktversagen zurückgehen und Unternehmen von einer menschenrechtlichen Sorgfalt abhalten.[16] Die völkerrechtliche Pflicht der Bundesrepublik zum

[9] Vgl. *Hauschka* (2008), S. 57-59, und *Paschke* (2016), S. 128. Einen EU-weiten Handlungsbedarf sieht *Jeffwitz*, Redefining directors' duties in the EU (2018).
[10] *Winistörfer*, Respect for Human Rights - A Snapshot of the largest German Companies (2019): https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/Respect%20for%20Human%20Right_Full%20Report_PUBLIC.pdf, zuletzt abgerufen: 04.02.2020.
[11] *Heydenreich/Paasch*, Globale Agrarwirtschaft und Menschenrechte. Deutsche Unternehmen und Politik auf dem Prüfstand (2020): https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Webansicht%20Bericht%202020%20Globale%20Agrarwirtschaft%20und%20Menschenrechte_0.pdf, zuletzt abgerufen: 04.02.2020.
[12] BMAS: Pressekonferenz vom 11.12.2019: https://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2019/wir-brauchen-mehr-fairness-in-globalen-lieferketten.html, zuletzt abgerufen: 03.02.2020.
[13] *Wettstein,* Corporate Responsibility beyond the Business Case (2012), S. 20; *Wieland:* CSR-Engagement und Wettbewerbsfähigkeit (2012), S. 41.
[14] Stand: 30.01.2020, die Liste der Unterzeichner wird laufend aktualisiert, www.business-human-rights.org/en/statement-für-eine-gesetzliche-regelung-menschenrechtlicher-und-umweltbezogener-sorgfaltspflichten.
[15] *Rodet*, Poor institutions as a comparative advantage (2017).
[16] UN Working Group, Bericht A/73/163 vom 16.07.2018, Nr. 36.

Schutz der Menschenrechte und die Verantwortung der Unternehmen zu deren Achtung dürfen daher nicht unter den Vorbehalt der Rentabilität gestellt werden.[17] Ob Unternehmen Beeinträchtigungen von Menschenrechten und der Umwelt vermeiden, darf nicht davon abhängen, ob sie sich davon einen wirtschaftlichen Erfolg versprechen.

Für Verbraucher*innen ist es kaum möglich, grundsätzlich nur fair und ökologisch hergestellte Produkte zu kaufen. Hierzu fehlt es ihnen an vergleichbaren und verlässlichen Informationen und oft auch an Zeit oder finanziellen Mitteln.[18] Dennoch wälzen Regierungsvertreter*innen die Verantwortung gerne an die Verbraucher*innen ab und ermahnen sie zu einem achtsamen Konsumverhalten. Stattdessen sollten sie ihrer eigenen Verantwortung nachkommen entsprechende Gesetze zu schaffen, sodass Verbraucher*innen gar nicht mehr Gefahr laufen, Produkte zu kaufen, in deren Produktion Menschenrechte oder die Umwelt gefährdet wurden. Das Recht muss sicherstellen, dass *alle* Unternehmen – gemeinsam oder selbständig – das nachhaltige Management von Lieferketten bewältigen. Hier ist die Bundesregierung gefordert, sich dem internationalen Trend[19] anzuschließen.

Das Europäische Parlament hat 2016 die EU und auch die einzelnen Mitgliedstaaten aufgerufen, eine menschenrechtliche Sorgfalt transnational agierender Unternehmen gesetzlich festzuschreiben und eine entsprechende Haftung zu regeln.[20] Im Oktober 2018 hat sich der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen (CESCR) besorgt geäußert in Bezug auf den ausschließlich freiwilligen Charakter der im deutschen NAP enthaltenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen und das Fehlen diesbezüglicher Überwachungsmechanismen. Er empfahl Deutschland ausdrücklich, eine menschenrechtliche Sorgfalt und Haftung von Unternehmen gesetzlich zu regeln.[21] Auch die UNGP enthalten die Erwartung an alle Staaten, auf Freiwilligkeit setzende Anreize sinnvoll mit gesetzlicher Regulierung zu kombinieren, um Menschenrechte effektiv zu schützen.[22]

Mit einem Lieferkettengesetz würde die Bundesregierung diesem Auftrag der Vereinten Nationen nachkommen und dazu beitragen, international gleiche Wettbewerbsfähigkeit sowie Rechtssicherheit für Unternehmen voranzubringen.

[17] *Wettstein* (2012).
[18] *Buerke*, Nachhaltigkeit und Consumer Confusion (2016). Im Rahmen eines Monitorings stellte das Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) fest, dass 63 % der CSR-berichtspflichtigen deutschen Unternehmen noch immer keine Angaben zu nichtfinanziellen Risiken machen, vgl. *Hobelsberger*, Monitoring der Nicht-Finanziellen Berichterstattung (2019), S. 28. Dies dürfte an der schwachen Umsetzung der CSR-Richtlinie in Deutschland liegen, vgl. *Humbert*, Critical Assessment of the CSR Directive (2019).
[19] *Grabosch*, Unternehmen und Menschenrechte (2019).
[20] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25.10.2016 zur Verantwortlichkeit von Unternehmen für schwere Menschenrechtsverletzungen in Drittstaaten, P8_TA(2016)0405.
[21] CESCR, Abschließende Bemerkungen bzgl. Deutschlands sechstem periodischen Bericht vom 12. Oktober 2018, Abs. 7-11;
[22] Kommentar zu UN-Leitprinzip 3.

4. Deutsche Unternehmen und die Menschenrechte – Negativbeispiele

Ob der Chemiekonzern BASF beim Bergbau in Südafrika, die Bekleidungsmarke KiK in Textilfabriken in Bangladesch und Pakistan oder Supermarktketten wie Edeka, Rewe, Lidl und Aldi beim Anbau von Bananen in Ecuador: Deutsche Unternehmen sind häufig direkt oder indirekt an Menschenrechtsverletzungen in anderen Ländern beteiligt.[23] Hierfür werden sie jedoch aufgrund von komplexen Lieferketten und Gesetzeslücken in den seltensten Fällen zur Rechenschaft gezogen. Die Initiative Lieferkettengesetz hat einige Fälle von Menschenrechtsverletzungen im Kontext deutscher Unternehmensaktivitäten exemplarisch dargestellt:

Der Vertrieb von Pestiziden der **Bayer AG** verdeutlicht die Notwendigkeit eines Lieferkettengesetzes. Der deutsche Konzern verkauft in Brasilien Glyphosat sowie fünf weitere Pestizide, die in der EU nicht mehr zugelassen sind. Darunter ist auch das Insektizid Larvin, welches das krebserregende Nervengift Thiodicarb enthält.[24] Auch in anderen Ländern Lateinamerikas, Afrikas und Asiens verkauft Bayer giftige Pestizide, die in der EU nicht auf den Markt dürfen. Für Menschen, die in der Landwirtschaft arbeiten oder in der Umgebung leben, besteht damit ein besonderes Gesundheitsrisiko. Pro Jahr werden in Brasilien mehr als 6.000 Fälle von Pestizidvergiftungen registriert, pro Jahr sterben daran durchschnittlich 148 Menschen.[25] In vielen brasilianischen Städten finden sich Rückstände von mehreren Pestiziden im Trinkwasser, darunter u. a. der Wirkstoff Carbendazim von Bayer, der Wasserorganismen vergiftet und das Erbgut von Ungeborenen im Mutterleib schädigen kann.[26] Am 14.08.2019 hat das UN-Menschenrechtskomitee befunden, dass Staaten gegen ihre Pflicht zum Schutz des Menschenrechts auf Leben und auf Privat- und Familienleben verstoßen, indem sie die großflächige Behandlung landwirtschaftlicher Flächen mit agrochemischen Stoffen ohne gefahrenmindernde Maßnahmen zulassen.[27] Ungeachtet dieses Staatsversagens führt die Bayer AG ihr gefährliches Pestizidgeschäft weiter fort. Der Fall zeigt: Umweltverschmutzungen können mit Menschenrechtsverletzungen einhergehen, und eine Sorgfaltspflicht muss sich auf die gesamte Wertschöpfungskette beziehen, also nicht nur auf die Produktionsprozesse, sondern auch auf die Vertriebsseite.

[23] Vgl. Menschenrechtsverletzungen durch deutsche Unternehmen: www.oxfam.de/unsere-arbeit/themen/menschenrechtsverletzungen-fuer-profite; www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/user_upload/_Broschu__re_Unternehmen_zur_Verantwotung_ziehen_D_1609_98dpi.pdf.
[24] Initiative Lieferkettengesetz, Fallbeispiel Pestizide in Brasilien (2019); *Bombardi*, A Geography of Agrotoxins Use in Brazil (2019), S. 46.
[25] Ebd.; *Bombardi* (2019), S. 48.
[26] Ebd.
[27] UN Human Rights Committee, *Cáceres v. Paraguay* (14.08.2019). Der EGMR sieht ähnliche Verknüpfungen zwischen Umwelt- und Menschenrechtsschutz bereits seit längerem, *Meyer-Ladewig*, Umweltrecht in der Rechtsprechung des EGMR (2007).

Am Beispiel der Kakaoernte zeigt sich, dass Schokoladenhersteller wie **Ferrero, Nestlé, Mars und Mondelēz**, die Niederlassungen in Deutschland haben, von Kinderarbeit profitieren.[28] Etwa 70 Prozent der globalen Kakaoernte kommt aus Westafrika, insbesondere den beiden wichtigsten Anbauländern Côte d´Ivoire und Ghana. Rund zwei Millionen Kinder arbeiten hier auf Kakaoplantagen unter Bedingungen, die teilweise nach den ILO-Übereinkommen Nr. 138 und 182 verboten sind. Die Kinder tragen oftmals zu schwere Lasten, arbeiten mit gefährlichen Werkzeugen oder versprühen ohne Schutzkleidung giftige Pestizide. Zudem können viele Kinder wegen der Arbeit nicht zur Schule gehen. Rund 16.000 Kinder im Kakaosektor sind von Zwangsarbeit betroffen.[29] Deutschland gehört zu einem der wichtigsten Abnehmer von Kakaobohnen. Keiner der großen Schokoladenhersteller, der Kakao aus Westafrika bezieht und eine Niederlassung in Deutschland hat, kann bisher ausschließen, dass in seinen Produkten Kinderarbeit steckt.[30]

Der Fall der Marikana-Mine in Südafrika ist ein Beispiel für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen im Bergbau. Der deutsche Chemiekonzern **BASF** kauft jährlich Platin im Wert von rund 600 Millionen Euro aus der Marikana-Mine und beschichtet damit Abgaskatalysatoren für die deutsche Autoindustrie. Der deutsche Konzern war der Hauptkunde der Mine, als im August 2012 34 Arbeiter erschossen wurden, die für bessere Arbeits- und Lebensbedingungen gestreikt hatten.[31] Auf Druck zivilgesellschaftlicher Organisationen sandte BASF Unternehmensvertreter*innen nach Südafrika, führte Audits beim Minenbetreiber durch und versuchte eine Nachhaltigkeitsinitiative anzustoßen.[32] Dennoch ist keine messbare Verbesserung der Situation der Betroffenen vor Ort eingetreten.[33] Konsequenzen wie die Aussetzung des Vertrages oder die Verhängung von Vertragsstrafen hat BASF nicht gezogen.

Ein Dammbruch in Brasilien zeigt, dass Sorgfaltspflichten entlang der Wertschöpfungskette für die Achtung von Menschenrechten und Umweltstandards unverzichtbar sind. Im September 2018 zertifizierte TÜV Süd Brasilien, ein Tochterunternehmen der deutschen TÜV-Süd-Gruppe, die Stabilität eines Damms für Minenschlämme einer Eisenerzmine des Bergbaukonzerns Vale

[28] Initiative Lieferkettengesetz, Fallbeispiel Kinderarbeit in Westafrika (2019); Washington Post (5. Juni 2019): „Hershey, Nestle and Mars broke their pledges to end child labour in chocolate production", siehe: https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/business/hershey-nestle-mars-chocolate-child-labor-west-africa/??noredirect=on.
[29] Ebd.
[30] Ebd. Washington Post (5. Juni 2019).
[31] Initiative Lieferkettengesetz, Fallbeispiel Marikana (2019); Brot für die Welt (2018): Edles Metall – Unwürdiger Abbau. Platin aus Südafrika und die Verantwortung deutscher Unternehmen, S. 14-18.
[32] Ebd.: Vgl. Stellungnahme von BASF zu den Reaktionen auf das Massaker: https://www.basf.com/global/de/who-we-are/organization/suppliers-and-partners/sustainability-in-procurement/ensuring-sustainability-in-the-supply-chain.html.
[33] Initiative Lieferkettengesetz (2019); *Seoka*, Rede von Bischof Jo Seoka bei der BASF-Aktionärsversammlung im Mai 2019. Veröffentlicht unter: http://basflonmin.com/home/wp- content/uploads/2019/04/Rede_Seoka_AGM_BASF2019_final.pdf.

S.A. in der Gemeinde Brumadinho.[34] Als am 25. Januar 2019 der Damm brach, kamen 272 Menschen ums Leben.[35] Das Flussbett ist seitdem mit Schwermetallen verseucht. Anwohner*innen fehlt der Zugang zu sauberem Trinkwasser. Das Sicherheitsrisiko war laut der brasilianischen Staatsanwaltschaft Vertreter*innen von Vale wie auch TÜV Süd Brasilien bereits seit November 2017 bekannt.[36] Ein Urteil des Gerichts im brasilianischen Bundesstaat Minas Gerais wirft TÜV Süd Brasilien Korruption und Irreführung der Behörden vor.[37] Die brasilianische Staatsanwaltschaft erhob im Januar 2020 gegen 15 Mitarbeiter*innen von Vale und TÜV Süd, darunter auch ein Mitarbeiter der TÜV-Süd-Zentrale in München, sogar Anklage wegen Umweltverbrechen und wegen Mordes. Der Fall zeigt: Sorgfaltspflichten im Sinne einer menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risikoanalyse entlang der Wertschöpfungskette sind unabdinglich, um präventive Schutzmaßnahmen zu ergreifen.

Der Fall des Textilunternehmens **KiK** zeigt, dass ein Lieferkettengesetz in Deutschland sowohl für Betroffene als auch für Unternehmen Rechtssicherheit schaffen würde. Im September 2012 starben 258 Arbeiter*innen bei einem Brand in der Textilfabrik Ali Enterprises in der Stadt Karatschi in Pakistan. Die Arbeiter*innen erstickten oder verbrannten, weil viele Fenster vergittert und Notausgänge verschlossen waren.[38] Hauptkunde der abgebrannten Fabrik war das deutsche Textilunternehmen KiK, das nach eigenen Angaben im Jahr 2011 bis zu 75 Prozent der Produktion kaufte.[39] Man habe regelmäßig die Arbeitsplatzsicherheit und sonstige Arbeitsbedingungen durch Audit-Firmen begutachten lassen, versicherte KiK.[40] Damit kannte das Unternehmen die Arbeitsbedingungen und baulichen Details der Fabrik – oder hätte sie kennen müssen. Wenige Mittel hätten ausgereicht, um bei dem Brand vielen Menschen das Leben zu retten. Dies belegt unter anderem eine Computersimulation.[41] Als Hauptkunde wäre es für KiK einfach gewesen, bessere Brandschutzvorkehrungen durchzusetzen. 2015 reichten vier Betroffene beim Landgericht Dortmund Zivilklage gegen KiK ein und forderten je 30.000 Euro Schmerzensgeld. Die Klage war die erste dieser Art in Deutschland.

[34] Tribunal de Justiça de Minas Gerais (2019): Decisão do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais do 9 de maio de 2019, Processo No. 5000218-63.2019.8.13.0090. Réu: TÜV Süd Bureau de Projetos e Consultoria Ltda., TÜV Süd SFDK Laboratório de Análise de Produtos Eirele [Gerichtsurteil].

[35] Globo (2019): Lista de mortos na tragédia em Brumadinho. Veröffentlicht unter: https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/26/veja-quem-sao-as-vitimas-da-tragedia-em-brumadinho.ghtml, letzter Zugriff am 01.08.2019

[36] *Gude/Hecking*, Brasilianische Richterin wirft TÜV Süd Versagen vor (2019). Veröffentlicht unter: https://www.spiegel.de/wirtschaft/brasilien-richter-werfen-tuev-sued-versagen-vor-a-1269145.html, letzter Zugriff am 01.08.2019.

[37] Tribunal de Justiça de Minas Gerais (2019).

[38] Forensic Architecture (2018). The Ali Enterprises Factory Fire. Veröffentlicht unter: https://forensic-architecture.org/investigation/the-ali-enterprises-factory-fire, letzter Zugriff am 01.08.2019.

[39] *Kazim/Klawitter*, Zuverlässiger Lieferant, in: Der Spiegel 43/2012, S. 78.

[40] KiK (2013): KiK-Nachhaltigkeitsbericht 2013: https://www.kik.de/unternehmen/wp-content/uploads/2018/05/2.-Nachhaltigkeitsbericht.pdf sowie KiK (2017): Nachhaltigkeitsbericht 2017, S.11-13. Veröffentlicht unter: http://www.kik-textilien.com/unternehmen/fileadmin/user_upload_de/Kategorien/Verantwortung/Nachhaltigkeitsbericht/Nachhaltigkeitsbericht_2017_deutsch.pdf, letzter Zugriff am 01.08.2019.

[41] *Forensic Architecture*, The Ali Enterprises Factory Fire (2018).

Im Januar 2019 wies das Gericht die Klage jedoch wegen Verjährung nach pakistanischem Recht ab. Nicht inhaltliche, sondern formale Gründe entschieden somit den Fall. Die eigentlichen Fragen zur Unternehmenshaftung blieben unbeantwortet. Ein Lieferkettengesetz würde hier Rechtssicherheit schaffen.

III. MÖGLICHE AUSGESTALTUNG EINES LIEFERKETTENGESETZES ENTSPRECHEND DER ANFORDERUNGEN DER INITIATIVE

1. Ausgangslage im deutschen Recht

Die Gewährleistung des Schutzes von Menschenrechten, von Arbeitnehmerbelangen und der Umwelt und die Sanktionierung von Verstößen gegen die geschützten Rechte und Rechtsgüter erfolgt in der deutschen Rechtsordnung mittels verwaltungsrechtlicher und strafrechtlicher Vorschriften. Daneben bietet die zivilrechtliche Haftung Geschädigten die Möglichkeit auf Ausgleich eines erlittenen Schadens. Deutsche Unternehmen sind außerdem bereits jetzt in gewissem Umfang verpflichtet, gegenüber der Öffentlichkeit regelmäßig Berichte vorzulegen: Besonders große kapitalmarktorientierte Kapitalgesellschaften müssen gemäß § 289b HGB bereits regelmäßig gegenüber der Allgemeinheit über ihren Umgang mit Nachhaltigkeitsbelangen Rechenschaft ablegen.

Die zivilrechtliche Haftung ist in der deutschen Rechtsordnung der vorgezeichnete Weg, um bei Rechtsgutsverletzungen den Geschädigten zu angemessenem Ausgleich zu verhelfen.[42] Bei einer schuldhaften – vorsätzlichen oder fahrlässigen – Verletzung von geschützten Rechten und Rechtsgütern bietet das in den §§ 823 ff. BGB geregelte Deliktsrecht den von der Verletzung Betroffenen die Möglichkeit, einen Schadensersatzanspruch gegen den oder die Schädiger geltend zu machen.

Die von der Rechtsprechung zur deliktsrechtlichen Sorgfaltspflicht entwickelten Grundsätze sind für eine Fortentwicklung bezogen auf den grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr geeignet. Bereits jetzt ist anerkannt, dass Unternehmen für einen Schaden haften können, den ein von ihnen beauftragtes selbständiges Unternehmen verursacht hat. Nämlich dann, wenn dem auftraggebenden Unternehmen ein eigenes Verschulden gem. § 823 Abs. 1 BGB vorgeworfen werden kann. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat insoweit grundlegende Urteile gefällt:

- 1964 entschied der BGH den sog. Rohrkrepierer-Fall: Der Veranstalter eines Großfeuerwerks treffe die Pflicht, Dritte sorgfältig vor Gefahren zu bewahren, weil er eine Gefahrenlage herbeiführt, und umso mehr, weil die Gefährdeten selbst die Gefahrenlage nicht vermuten würden. Gerade weil der Veranstalter den technischen Ablauf des Feuerwerks

[42] *Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann*, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen (2016), S. 70.

einem (als zuverlässig bekannten) Experten überlässt und selbst nicht kontrollieren kann, müsse er im Vorfeld überprüfen, ob der Experte *besondere* Gefahren hinreichend bannen wird. Da Rohrkrepierer bei einem Großfeuerwerk kein Einzelfall sind, müsse auch der Veranstalter als Laie erkennen, dass das beauftragte Fachunternehmen das Publikum vor den Gefahren eines Feuerwerkskörpers mit 150 mm Durchmesser (sog. Bombe) durch eine Abschirmung schützen muss. Obwohl das selbstständige Unternehmen seinem Auftraggeber gegenüber nicht weisungsgebunden ist, könne und müsse er ihm die Anweisung zur Installation eines entsprechenden Schutzes erteilen. Unterlässt er dies, verletzt er eine ihm selbst obliegende Sorgfaltspflicht und muss Dritten, deren Körper und Gesundheit geschädigt werden, gemäß § 823 Abs. 1 BGB Schadensersatz zahlen.[43]

- 1965 fällte der BGH ein Urteil über die Sorgfaltspflicht in einer Wertschöpfungskette. Grundsätzlich könne sich eine Bauherrin (hier: die BRD) darauf verlassen, dass ihre (ordnungsgemäß ausgewählten und überwachten) Vertragspartner keine Schäden verursachen. Bei besonders großen Vorhaben mit für sie erkennbaren Gefahren habe sie aber ihre Möglichkeiten der Einwirkung auf die Wertschöpfungskette zu gebrauchen. So müsse sie ihre Auftragnehmer dazu anhalten, die von diesen wiederum beauftragten Transportunternehmen zu verpflichten, umfangreiche Mengen Erdaushubs aus der Mosel entweder durch enge Ortsdurchfahrten nur langsam oder aber auf alternativen Routen zu entsorgen. Andernfalls hafte sie für entstandene Verunreinigungen gemäß § 823 Abs. 1 BGB.[44]
- 1975 führte der sechste Zivilsenat des BGH aus, dass die Anforderungen an die Sorgfalt besonders hoch seien, wenn der Auftraggeber erkennen kann, dass das dem Auftragnehmer übertragene Geschäft besonders gefährlich ist. Wenn ein Großunternehmen der Petrochemie große Mengen gefährlicher Mineralölabfälle von einem Unternehmen entsorgen lässt, das über die erforderlichen Fachkenntnisse und Betriebsanlagen eindeutig nicht verfügt, handelt es sorgfaltswidrig. Es muss einem Wasserwerk den durch die entstehende Grundwasserverseuchung verursachten Schaden gemäß § 823 Abs. 1 BGB ersetzen.[45]

Diese von der Rechtsprechung entwickelte deliktsrechtliche Sorgfaltspflicht bezüglich Dritter ist bis heute anerkannt.[46] Sie überspannt nicht die an Unternehmen gestellten Anforderungen, sondern führt zu einem gerechten Interessenausgleich. So hat der Bundesgerichtshof 2005 in einem Urteil ausgeführt:

[43] BGH, Urteil vom 14.10.1964 – Ib ZR 7/63, NJW 1965, 197, insbes. III.2,
[44] BGH, Urteil vom 30.11.1965 – VI ZR 145/64; ebenso der fünfte Zivilsenat: BGH, Urteil vom 23.2.200 – V ZR 389/99, II.1.
[45] BGH, Urteil vom 07.10.1975 – VI ZR 43/74.
[46] Vgl. *Kötz* 2017. Für Haftungsfragen in anderen Bereichen (Haftung von Geschäftsleitern gem. §§ 93 AktG, 43 GmbHG oder im Außenverhältnis) mögen hingegen andere Grundsätze gelten.

> Nicht jeder abstrakten Gefahr [kann] vorbeugend begegnet werden. Ein allgemeines Verbot, andere nicht zu gefährden, wäre utopisch. Eine Verkehrssicherung, die jede Schädigung ausschließt, ist im praktischen Leben nicht erreichbar. Haftungsbegründend wird eine Gefahr erst dann, wenn sich für ein sachkundiges Urteil die nahe liegende Möglichkeit ergibt, dass Rechtsgüter anderer verletzt werden können. Deshalb muss nicht für alle denkbaren Möglichkeiten eines Schadenseintritts Vorsorge getroffen werden. Es sind vielmehr nur die Vorkehrungen zu treffen, die geeignet sind, die Schädigung anderer tunlichst abzuwenden. Der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt ist genügt, wenn im Ergebnis derjenige Sicherheitsgrad erreicht ist, den die in dem entsprechenden Bereich herrschende Verkehrsauffassung für erforderlich hält. Daher reicht es anerkanntermaßen aus, diejenigen Sicherheitsvorkehrungen zu treffen, die ein verständiger, umsichtiger, vorsichtiger und gewissenhafter Angehöriger dieser Berufsgruppe für ausreichend halten darf, um andere Personen vor Schäden zu bewahren, und die ihm den Umständen nach zuzumuten sind; Voraussetzung für eine Verkehrssicherungspflicht ist, dass sich vorausschauend für ein sachkundiges Urteil die nahe liegende Gefahr ergibt, dass Rechtsgüter anderer verletzt werden können. Kommt es in Fällen, in denen hiernach keine Schutzmaßnahmen getroffen werden mussten, weil eine Gefährdung anderer zwar nicht völlig ausgeschlossen, aber nur unter besonders eigenartigen und entfernter liegenden Umständen zu befürchten war, ausnahmsweise doch einmal zu einem Schaden, so muss der Geschädigte – so hart dies im Einzelfall sein mag – den Schaden selbst tragen. Er hat ein ‚Unglück' erlitten und kann dem Schädiger kein ‚Unrecht' vorhalten.[47]

Die aufgeführten deliktsrechtlichen Kriterien, die eine Sorgfaltspflicht begründen, gleichzeitig aber auch begrenzen (Gefahrgeneigtheit einer Tätigkeit; Erkennbarkeit der Gefahr; Schutzmöglichkeit; Vorhersehbarkeit; Schwere der Schädigung; Zumutbarkeit der Gefahrabwendungsmaßnahmen), eignen sich für eine Anwendung auf den globalen Geschäftsverkehr.[48] Sie sind allerdings bisher nicht entsprechend durch den Gesetzgeber verankert worden.

§ 823 Abs. 1 BGB ist nicht die einzige deutsche Rechtsnorm, gemäß der ein Unternehmen für das Verhalten von Auftragnehmern haften kann. So begründet § 831 BGB die Haftung für Verrichtungsgehilfen, die der Auftraggeber nicht sorgfältig ausgewählt, überwacht und angewiesen hat.[49]

Auch in verschiedenen besonderen Rechtsgebieten gibt es spezifische Sorgfaltspflichten (z. B. im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, die Generalunternehmerhaftung nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz, in § 3 Abs. 1 Arbeitsschutzgesetz). Eine Haftung für die Verletzung einer unternehmerischen Sorgfaltspflicht ist daher keineswegs systemfremd. Auf besonderen Gebieten ist sogar eine strengere Haftung als die (verschuldensabhängige) Haftung für

[47] BGH, Urt. v. 08.11.2005 - VI ZR 332/04, unter II.1. Ergebnis dieser Ausführungen des BGH war, dass ein Besucher einer Aufführung von Goethes »Faust«, in der eine Schreckschusspistole abgefeuert wird, von dem Theaterveranstalter für die Verschlechterung seines Tinnitus keinen Schadensersatz verlangen kann.
[48] *Grabosch/Scheper*, Sorpfaltspflichten (2015).
[49] *Kötz* 2017; *Grunewald* 2018.

Sorgfaltspflichtverletzungen etabliert. Nach dem Produkthaftungsgesetz (ProdHaftG) haftet der Hersteller eines Produktes für Schäden, die durch Produktfehler entstanden sind, unabhängig davon, ob ihm Fahrlässigkeit vorgeworfen werden kann. Die Anforderungen der Initiative Lieferkettengesetz beinhalten jedoch nicht eine ähnlich strenge Haftung, sondern verfolgen einen Ansatz, der Unternehmen Entlastungsmöglichkeiten einräumt.

Neben der Pflichtverletzung muss im deutschen Deliktsrecht auch ein konkreter Schaden gegeben sein, um eine Haftung zu begründen. Die Steuerungswirkung einer deliktischen Haftung erreicht ihre Grenze dann, wenn Menschenrechte oder die Umwelt in einer Weise betroffen sind, bei der ein individueller Schaden schwer bestimmbar ist und in Form eines finanziellen Schadensersatzes kaum oder gar nicht eingeklagt werden kann. Dies betrifft kollektive Rechte wie beispielsweise die Koalitionsfreiheit. Ebenso umweltbezogene Sorgfaltspflichten, wenn bei deren Verletzung nicht zugleich Gesundheit und Eigentum verletzt werden. Verstöße im Umweltrecht werden im deutschen Rechtssystem primär durch das Einschreiten von Behörden auf Grundlage des Gewerbe-, Umwelt- und sonstigen Verwaltungsrechts sowie des Ordnungswidrigkeitenrechts reguliert und sanktioniert. Auch diese Systematik sollte ein zukünftiges Lieferkettengesetz im Sinne der in Kapitel 2 genannten Anforderungen aufgreifen und einen Ordnungswidrigkeitstatbestand verbunden mit einer Legalitätspflicht schaffen.

Eine Möglichkeit der öffentlich-rechtlichen Durchsetzung von Nachhaltigkeitsbelangen ist, über das Vergaberecht (Recht der öffentlichen Beschaffung) Nachhaltigkeitsbelange im Verfahren der Auftragsvergabe zu berücksichtigen. Das Volumen der öffentlichen Auftragsvergabe in Deutschland wird auf bis zu 450 Mrd. € pro Jahr geschätzt.[50] Sie hat somit eine entscheidende, prägende Wirkung auf die Wirtschaftspraxis. Die Außenwirtschaftsförderung hingegen ist im deutschen Recht bisher weitgehend von nicht gesetzlichen, sondern behördlichen Richtlinien geprägt. Die UNGP 4-6 sehen vor, dass Staaten zusätzliche Maßnahmen zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Wirtschaftsunternehmen ergreifen, die von staatlichen Stellen wie u. a. Exportkreditagenturen erhebliche Unterstützung erhalten, oder mit denen der Staat im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe geschäftliche Transaktionen tätigt. Dieser sog. Staat-Wirtschaft-Nexus ist bei der öffentlichen Beschaffung und der Außenwirtschaftsförderung gegeben und verlangt, dass Nachhaltigkeitsbelange durch ein zukünftiges Lieferkettengesetz stärker gesetzlich verankert werden.

Im Vordergrund der zivilrechtlichen Haftung steht die Vermeidung der Verletzung von Rechten und Rechtsgütern sowie die Möglichkeit der Wiedergutmachung und Schadenskompensation für die Betroffenen. Solche deliktsrechtlichen Sorgfaltspflichten schaffen nichts Systemfremdes, sondern knüpfen an bereits etablierte Rechtsgedanken an. Die Pflichten werden mit dem öffentlich-rechtlichen Teilgebiet des Vergaberechts und der Außenwirtschaftsförderung kombiniert, welche bereits jetzt eine Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsbelangen zumindest zulassen.

[50] *Eßig*, Beschaffungsvolumen des öffentlichen Sektors (2016), S. 8.

2. Persönlicher Anwendungsbereich: Für welche Unternehmen soll das Gesetz gelten?

Die Vorgaben der UNGP und anderer *soft law*-Rahmenwerke sind von allen Unternehmen zu beachten. Das sollte auch für ein zukünftiges Lieferkettengesetz gelten. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet jedoch Ausnahmen für bestimmte Unternehmen. Als Kriterien für die Einschränkung des Anwendungsbereichs sollten die Unternehmensgröße und die Gefahrgeneigtheit der jeweiligen Branche, in der das Unternehmen tätig ist, berücksichtigt werden. So sollten Kleinstunternehmen von einem Lieferkettengesetz ausgenommen sein und kleine und mittelständische Unternehmen nur dann erfasst sein, wenn ihre Geschäftstätigkeit besondere Risiken für die Umwelt oder Menschenrechte birgt. Im folgenden Unterkapitel 2.b. sind Branchen aufgeführt, bei denen davon auszugehen ist, dass solche Risiken gegeben sind. Räumlich sollte ein Lieferkettengesetz – im Einklang mit völkerrechtlichen Prinzipien – für alle Unternehmen gelten, die in Deutschland ansässig oder geschäftstätig sind.

a) Große Unternehmen

Ein Gesetz sollte zunächst für alle großen Unternehmen gelten, die – unabhängig von ihrer Rechtsform – große Gesellschaften i. S. d. § 267 HGB sind. Gemäß § 267 Abs. 3 HGB handelt es sich bei großen Gesellschaften um all jene, die mindestens zwei der drei folgenden Merkmale überschreiten:

1. 20.000.000 Euro Bilanzsumme;
2. 40.000.000 Euro Umsatzerlöse in den zwölf Monaten vor dem Abschlussstichtag;
3. im Jahresdurchschnitt zweihundertfünfzig Arbeitnehmer*innen.

§ 267 HGB bezieht sich auf Kapitalgesellschaften wie die GmbH und die Aktiengesellschaft.[51] Darüber hinaus sollte ein wirksames Lieferkettengesetz den Anwendungsbereich durch den Zusatz „unabhängig von ihrer Rechtsform“ auch auf Personengesellschaften erweitern. Dies ist insbesondere relevant, damit auch die offenen Handels- und die Kommanditgesellschaften mitumfasst sind. Denn die Gefährdung von Nachhaltigkeitsbelangen durch Wirtschaftstätigkeiten hängt nicht von der Rechtsform des Unternehmens ab.

Darüber hinaus regelt § 267 Abs. 3 S. 2 HGB, dass eine kapitalmarktorientierte Gesellschaft stets als „große Gesellschaft“ gilt. Kapitalmarktorientierte Gesellschaften im Sinne des § 264d HGB sind solche, die von ihnen ausgegebene Wertpapiere an einem Börsenplatz oder einem anderen

[51] Schätzungen gehen von etwa 11.200 große Kapitalgesellschaften mit Sitz in Deutschland (so Karin Binder (Die Linke) in ihrer Rede im Bundestag zum CSR-Richtlinien-Umsetzungsgesetz am am 20. Oktober 2016 (https://www.linksfraktion.de/parlament/reden/detail/karin-binder-unternehmen-zu-gesellschaftlicher-verantwortung-verpflichten/) aus.

organisierten Markt handeln lassen. Erfüllt ist diese Voraussetzung auch, wenn an einem deutschen Handelsplatz aktienähnliche Anteile an ausländischen Gesellschaften zum Handel zugelassen sind (Anleihen).[52] Insofern würde ein Lieferkettengesetz also auch für in- und ausländische Unternehmen gelten, die lediglich auf dem deutschen Kapitalmarkt auftreten. Völkerrechtlich ist diese extraterritoriale Geltungserweiterung auf auch ausländische Gesellschaften zulässig. Denn mit der Beantragung der Zulassung zum Handel hat das jeweilige ausländische Unternehmen selbst einen Inlandsbezug zum deutschen Markt geschaffen.

Ferner dient ein mögliches Lieferkettengesetz dem Schutz bedeutender Gemeinschaftsgüter der internationalen Staatengemeinschaft. Es stellt materielle Verhaltensanforderungen (Sorgfalt) und verlangt diesbezüglich Publizität (Berichte), was wiederum dem Schutz der Interessen von Investor*innen und Verbraucher*innen an deutschen Börsen dient. Insoweit entsprechen Konzeption und Adressatenkreis denen der Section 1502 des US-amerikanischen *Dodd-Frank Acts*, welcher alle in- und ausländischen börsennotierten Unternehmen zur Sorgfalt im Umgang mit Konfliktmineralien aus der Große-Seen-Region in Afrika und zur Veröffentlichung von Berichten über diese Sorgfalt verpflichtet.[53]

Eine Berichtspflicht zu Nachhaltigkeitsbelangen sieht auch die geltende Rechtslage schon für einige unter den großen Unternehmen vor, nämlich für kapitalmarktorientierte Gesellschaften mit mindestens 500 Beschäftigten. Diese müssen seit 2017 jährlich gemäß § 289c HGB über ähnliche Nachhaltigkeitsbelange wie die in diesem Gesetz genannten und ihren Umgang mit ihnen berichten.

Es ist wichtig und gerechtfertigt, alle großen Unternehmen in den Anwendungsbereich einzuschließen, denn diese unterhalten typischerweise komplexe internationale Wertschöpfungsketten. Sie haben eine enorme Marktmacht und können, wenn sie auf dem ausländischen Markt auftreten, veranlasst durch ein Lieferkettengesetz auch den dort aufsteigenden *Global Playern* eine nachhaltigkeitsbezogene Sorgfalt abverlangen. Gleichzeitig haben sie die meisten finanziellen und personellen Mittel, um die Sorgfaltspflichten zu erfüllen. Zudem sind viele kleine und mittelständische Unternehmen ihre Geschäftspartner; bei Einführung eines Lieferkettengesetzes ist zu erwarten, dass die großen Unternehmen bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht auch diese Geschäftspartner zur Sorgfalt anhalten, sie entsprechend anleiten und mit Informationen unterstützen werden.

b) Unternehmen in Hochrisikobranchen

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sollten zu den Adressaten eines Lieferkettengesetzes zählen, wenn ihre Geschäftstätigkeit besondere Risiken für Menschenrechte, Arbeitnehmerbelange und die Umwelt birgt.

[52] *Koller/Kindler/Roth/Drüen/Morck| Drüen*, 9. Aufl. (2019), HGB § 264d Rn. 3.
[53] *Grabosch*, 2019. S 13.

Bei der rechtlichen Verankerung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten im deutschen Recht sollte daher vorgesehen werden, dass das Gesetz auf KMU, die in diesen Branchen tätig sind, Anwendung findet. Die Branchen sollten sich an der aktuellen Studie zu Risikobranchen[54] des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), die im Februar 2020 erscheinen soll, und der NACE-Verordnung der Europäischen Union[55] orientieren. Darüber hinaus sollten in der Liste weitere Branchen aufgeführt sein, die hohe menschenrechtliche und ökologische Risiken haben. Hierzu zählt z. B. auch der Waffen- und Rüstungsgüterhandel.[56] Auch Unternehmen, die Sozialaudits ausführen oder Konformitätsbewertungen ausstellen, gehören angesichts ihrer Rolle, der mangelnden Regulierung[57] und der erfahrungsgemäß hohen Fehler- und Korruptionsanfälligkeit[58] des Sozialaudit-Geschäftes zu einer solchen Hochrisikobranche.

[54] Das BMAS hat eine Untersuchung bei den Beratungsagenturen Ernst & Young und adelphi in Auftrag gegeben, um zu ermitteln, in welchen deutschen Branchen menschenrechtliche Risiken besonders häufig oder in schwerwiegendem Maße auftreten. Die Branchen wurden auch danach ausgewählt, ob sie eine besondere Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland haben und sich damit für einen der Branchendialoge eignen, die vom BMAS im Rahmen der Umsetzung des NAP Wirtschaft und Menschenrechte durchgeführt werden. Die Studie soll Anfang im Februar 2020 erscheinen.

[55] Verordnung (EG) Nr. 1893/2006 des Europäischen Rates und des Rates vom 20.12.2006 zur Aufstellung der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige NACE Revision 2 und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 des Rates sowie einiger Verordnungen der EG überbestimmte Bereiche der Statistik. Die Europäische Union hat die Wirtschaftszweige in der NACE-Verordnung systematisch klassifiziert, aus ihnen Gruppen gebildet und diese wiederum in 99 Abteilungen zusammengefasst. Diese Klassifizierung wurde zwecks einer Harmonisierung EU-weiter statistischer Arbeiten vorgenommen und entsprechend vom deutschen Statistischen Bundesamt übernommen. Zweifelsfragen, welcher oder welchen Branchen ein Unternehmen zuzuordnen ist, werden sich nicht gänzlich vermeiden lassen. Sie dürften aber im Rahmen des EU-Klassifizierungssystems, welches seit 2008 gilt, zu einem großen Teil geklärt sein.

[56] Vgl. hierzu: *Schliemann/Bryk*, Arms trade and corporate responsibility (2019).

[57] Produktzertifizierungen spielen heute im Wirtschaftsleben für die warenvertriebsrechtliche Verkehrsfähigkeit, das Management von Haftungsrisiken und den Nachweis von Produkteigenschaften gegenüber Kunden eine entscheidende Rolle. Doch anders als bei dem Produktsicherheitslabel GS (Geprüfte Sicherheit) ist die Auditierung und Zertifizierung von Nachhaltigkeitsbelangen insbesondere im sozialen Bereich bisher weitgehend unreguliert. Vgl. *Schucht*, Produkt-Zertifikate beim Warenvertrieb (2019).

[58] Vgl. Infokasten 1.

INFOKASTEN 1

RISIKOBRANCHE PRÜF- UND AUDITUNTERNEHMEN

Wie die Fälle der Textilfabrikunfälle Ali Enterprises und Rana Plaza zeigen, sind sowohl Sozialaudits als auch technische Zertifizierungen sehr fehleranfällig. Von deutschen Unternehmen ausgestellte Sicherheit- oder Sozialzertifikate vermitteln immer wieder eine falsche menschenrechtliche Unbedenklichkeit und verhindern so, dass schwerwiegende Ursachen für Menschenrechtsverletzungen erkannt und abgestellt werden. Dennoch haften die zertifizierenden Unternehmen derzeit nicht gegenüber den Arbeiter*innen, die eigentlich von solchen Zertifizierungen profitieren sollten.[59]

Betrugsversuche, Kompetenzmängel und Bestechlichkeit sind typische Fehlerquellen von Nachhaltigkeitsaudits. Für Sozialauditoren bestehen bisher keine gesetzlichen Sorgfaltsanforderungen und keine Haftungsrisiken. Doch in einer arbeitsteiligen Wirtschaft müssen sich deutsche Unternehmen darauf verlassen können, dass integre und kompetente Auditoren Produktionsprozesse und Nachhaltigkeitsstandards bei ihren Zulieferern gründlich und gewissenhaft prüfen.

Wie wenig verlässlich Audits sein können, hat zuletzt im Januar 2019 der Staudammbruch bei Brumadinho in Brasilien gezeigt. Die Schlammlawine begrub 272 Menschen unter sich und zerstörte das Ökosystem eines Flusses. Erst vier Monate zuvor hatte eine brasilianische Tochter des deutschen Unternehmens TÜV Süd den Staudamm als sicher zertifiziert, obwohl Messungen vorlagen, die dem widersprachen.[60]

[59] Terwindt / Saage-Maaß, Zur Haftungs von Sozialauditor_innen in der Textilindustrie, August 2017.
[60] Initiative Lieferkettengesetz, Fallbeispiel Brumadinho (2019).

INFOKASTEN 1 (FORTSETZUNG)

Unternehmen, die Sozialaudits ausführen oder Konformitätsbewertungen ausstellen, sollten unbedingt in den persönlichen Anwendungsbereich eines Lieferkettengesetzes fallen. Produktzertifizierungen spielen heute im Wirtschaftsleben für die warenvertriebsrechtliche Verkehrsfähigkeit, das Management von Haftungsrisiken und den Nachweis von Produkteigenschaften gegenüber Kunden eine entscheidende Rolle.[61] Doch anders als bei dem Produktsicherheitslabel GS (Geprüfte Sicherheit) ist die Auditierung und Zertifizierung von Nachhaltigkeitsbelangen insbesondere im sozialen Bereich bisher weitgehend unreguliert.[62]

Eine Ausnahme bildet der 2019 vom Bundesministerium für internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eingeführte „Grüne Knopf" für Textilien.[63] Das staatliche Textilsiegel soll sicherstellen, dass Textilien in Einklang mit Sozial- und Umweltkriterien hergestellt sind und Unternehmen die UNGP einhalten. Die Einhaltung der Kriterien soll von der staatlichen Akkreditierungsstelle überwacht werden und insofern gegenüber privaten Siegeln mehr Verlässlichkeit bieten.[64] Darüber hinaus ist der „Grüne Knopf" als erste so genannte „Gewährleistungsmarke" beim deutschen Patent- und Markenamt eingetragen und genießt daher einen gewissen rechtlichen Schutz.[65] Das BMZ steht als Markeninhaber für seine Qualität ein. Allerdings wird der Grüne Knopf in der Praxis bisher auf Grundlage bereits bestehender anerkannter Siegel vergeben, die zum großen Teil ebenfalls mit keiner Regelung unterliegenden fehleranfälligen Sozialaudits arbeiten.[66] Es wird sich noch rausstellen müssen, inwiefern der Grüne Knopf tatsächlich eine Verbesserung vor Ort bewirkt.

[61] *Schucht*, Produkt-Zertifikate beim Warenvertrieb (2019).
[62] *Schucht*, Produkt-Zertifikate beim Warenvertrieb (2019), S. 1338 f.
[63] Grüner Knopf: Welche Anforderungen stellt der Grüne Knopf an Unternehmen und Textilien? www.gruener-knopf.de/kriterien.html, zuletzt abgerufen: 30.01.2020.
[64] Deutsche Akkreditierungsstelle, Der Grüne Knopf, www.dakks.de/content/der-„grüne-knopf"-das-staatliche-siegel-für-nachhaltige-textilien, zuletzt abgerufen: 04.02.2020.
[65] Deutsches Patent- und Markenamt, Der Grüne Knopf, www.dpma.de/dpma/veroeffentlichungen/hintergrund/erste_gewaehrleistungsmarke/index.html, zuletzt abgerufen: 04.02.2020.
[66] Eine Liste anerkannter Siegel der Textilbranche findet sich hier www.gruener-knopf.de/kriterien.html#anerkannte-siegel, zuletzt abgerufen: 04.02.2020.

Von besonderen Risiken für Menschenrechte, Arbeitnehmerbelange und die Umwelt ist folglich mindestens dann auszugehen, wenn ein Unternehmen in einer der folgenden Hochrisikobranchen tätig ist:

1. Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen sowie sonstiger Fahrzeugbau (NACE 29 und 30) und Handel sowie Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen (NACE G),
2. Herstellung von chemischen Erzeugnissen (NACE 20),
3. Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen (NACE 26), Herstellung von elektrischen Ausrüstungen (NACE 27) und Dienstleistungen der Telekommunikation und Informationstechnologie (NACE 61 und 62),
4. Energieversorgung (NACE D),
5. Finanzdienstleistungen (NACE 64),
6. Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie (NACE I), Reisebüros und Reiseveranstalter (NACE 79.1),
7. Herstellung von Rüstungsgütern, sofern nicht bereits in anderen Branchen erfasst, Waffenhandel,
8. Herstellung von Spielzeug,
9. Metallerzeugung und -bearbeitung (NACE 24) und Maschinenbau (NACE 28),
10. Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln, Getränken und Tabak (NACE 10, 11 und 12),
11. Herstellung von Textilien, Bekleidung, Leder, Lederwaren und Schuhen (NACE 13, 14 und 15),
12. Auditierung und Zertifizierung,
13. Bergbau (NACE B),
14. Groß- und Einzelhandel,
15. Bau, Transport und Logistik,
16. Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen (NACE 21).

Dabei sollte diese Aufzählung nicht als abschließend betrachtet werden. Insgesamt sollte die Normierung von Risikobranchen vielmehr in einer Weise erfolgen, die offen ist für neue Entwicklungen und Anpassungen.

c) Sitz oder Geschäftstätigkeit in Deutschland

Ein Lieferkettengesetz sollte für Unternehmen gelten, die in Deutschland ansässig oder geschäftstätig sind.

Das Anknüpfungsmerkmal „ansässig“ meint den Sitz der Gesellschaft: Dieser ist in der Satzung der jeweiligen Gesellschaft niedergeschrieben und im Handelsregister öffentlich einsehbar. Er ist nicht abhängig von der tatsächlichen Geschäftstätigkeit des Unternehmens an diesem Ort.

Mit dem Anknüpfungsmerkmal der Geschäftstätigkeit in Deutschland wird der persönliche Anwendungsbereich des Gesetzes auch auf Unternehmen erstreckt, die sich durch ihre Geschäftstätigkeit der Hoheitsgewalt der Bundesrepublik unterwerfen. Dies steigert die Effektivität des Gesetzes, da mehr Unternehmen erfasst werden, und schützt zugleich die Interessen deutscher Unternehmer*innen und Verbraucher*innen. Der weite Anwendungsbereich ist völkerrechtskonform und im Vergleich zur Gesetzgebung anderer Staaten keineswegs ungewöhnlich. So gilt der englische *Modern Slavery Act* von 2015 für jedes englische und ausländische Unternehmen mit einem gewissen Mindestumsatz, das in Großbritannien geschäftstätig ist.[67] Dies ist auch bei weiteren ausländischen Sorgfaltspflichten-Gesetzen der Fall (siehe Infokasten 2).

Im Sinne der Normenklarheit sollte der Begriff der Geschäftstätigkeit in einem deutschen Lieferkettengesetz allerdings im Gesetzestext näher ausgestaltet werden. Dabei sollten die folgenden (alternativen) Kriterien als ausreichend betrachtet werden:

- die Hauptverwaltung: Hier treffen die Vorstandsmitglieder bzw. die Geschäftsführung tatsächlich die zentralen Leitungs- und Organisationsentscheidungen;
- eine Hauptniederlassung: Dies ist ein Geschäftsschwerpunkt, der durch die Konzentration bedeutender Personal- und Sachmittel gekennzeichnet ist; Gesellschaften mit mehreren Produktsparten haben nicht selten mehrere Hauptniederlassungen;
- eine Betriebsstätte i. S. d. § 12 der Abgabenordnung: Dies sind u. a. Zweigniederlassungen, Geschäftsstellen, Fabrikations- oder Werkstätten, Warenlager, Ein- oder Verkaufsstellen;
- die Beschäftigung von ständigen Vertreter*innen i. S. d. § 13 der Abgabenordnung: Dies sind u. a. Handlungsgehilf*innen und Handelsvertreter*innen;[68]
- die Lieferung von Waren oder Erbringung von Dienstleistungen an deutsche Unternehmen oder Verbraucher*innen mindestens zweimal im Jahr
- der Besitz von Anteilen an einer Vertriebsgesellschaft;
- die Zulassung zum Handel mit Wertpapieren am deutschen Kapitalmarkt i. S. d. § 264 d HGB (Kapitalmarktorientierung).

Dabei sollte es unerheblich sein, ob das Unternehmen gewerblich tätig ist oder steuerbegünstigte Zwecke i. S. d. §§ 52 ff der Abgabenordnung verfolgt.

Ein bloßes Investment allein sollte hingegen nicht als Geschäftstätigkeit zählen, d. h. der Besitz von Anteilen an oder Anleihen von deutschen Gesellschaften, ohne dass mit dem deutschen Un-

[67] Sec. 54 (12) MSA 2015: Formulierung aus dem engl. Gesetzestext: „carries on a business, or part of a business, in any part of the United Kingdom".
[68] *Koenig*, AO (2014), § 13 Rn. 8 mit weiteren Beispielen.

ternehmen Geschäfte betrieben werden oder durch das Unternehmen Waren in Deutschland verkauft werden (Vertriebsgesellschaft).[69] Betreibt ein Konzern verschiedene Produktsparten (Konglomerat), so sollte ein Lieferkettengesetz nicht hinsichtlich der Sparten anwendbar sein, in denen das Unternehmen in Deutschland nicht geschäftstätig ist.

INFOKASTEN 2

„GESCHÄFTSTÄTIGKEIT IM INLAND" ALS ANKNÜPFUNGSMERKMAL IN AUSLÄNDISCHEN SORGFALTSPFLICHTENGESETZEN

Das niederländische Gesetz *Wet Zorgplicht Kinderarbeid* von 2017 regelt Sorgfalts- und Berichtspflichten auch für ausländische Unternehmen, die mindestens zweimal im Jahr Waren oder Dienstleistungen an Endkunden in den Niederlanden liefern bzw. erbringen.

Die Sorgfalts- und Berichtspflichten zu Konfliktmineralien im *Dodd-Frank Act* der USA von 2010 (Section 1502) gelten auch für ausländische Unternehmen, die an US-Börsen gelistet sind.

Mehrere Staaten haben Berichtspflichten zu modernen Formen der Sklaverei in Lieferketten geregelt. Die Gesetze Kaliforniens (2010), Englands (2015) sowie Australiens und New South Wales (beide 2018) gelten ebenfalls für Unternehmen, die in dem jeweiligen Land geschäftstätig sind, ohne dort präsent zu sein.

Die EU-Holzhandels-Verordnung (2010) und die EU Konfliktmineralien-Verordnung (2017) regeln Pflichten auch für ausländische Unternehmen, die die jeweiligen Güter in die EU einführen.[70]

Durch seine Geschäftstätigkeit in Deutschland stellt das jeweilige Unternehmen einen *genuine link* im Sinne des Völkerrechts her, der es dem deutschen Staat erlaubt, extraterritorial rechtssetzend tätig zu werden.[71] Abgesehen davon erlaubt das völkerrechtliche Weltrechts- bzw. Universalitätsprinzip der Bundesrepublik sogar dann, Gesetze für Personen und Sachverhalte völlig ohne Bezug zum deutschen Hoheitsgebiet zu erlassen, wenn dies zur Abwendung besonders schwerer Menschenrechtsverletzungen (*gross human rights violations*) beziehungsweise der

[69] Vgl. UK Home Office, Transparency in Supply Chains (2017), S. 8.
[70] Weiterführend: *Grabosch* (2019).
[71] *Weber*, Extraterritoriale Staatenpflichten (2009), S. 22 ff.

Strafverfolgung von Völkerstraftaten im Sinne des Völkerstrafgesetzbuches dienen soll.[72] Ein internationaler Vergleich zeigt, dass Gesetze mit extraterritorialem Geltungsanspruch keineswegs selten und in der Regel völkerrechtlich zulässig sind. So sind auf den Gebieten des (Völker-) Strafrechts, der Korruptionsprävention und des Datenschutzes nationale Gesetze mit Geltungsanspruch für ausländische Personen verbreitet.[73] Inzwischen regulieren Staaten zunehmend auch menschenrechtliche Sorgfaltspflichten mit Geltungsanspruch für ausländische Unternehmen (siehe Infokasten 2).

Ein Lieferkettengesetz gemäß den in Kapitel II genannten Anforderungen betrifft die wichtigsten Werte der Staatengemeinschaft, zu deren Schutz die Staaten sich gegenseitig verpflichtet und ihre Kooperation zugesagt haben. Dient ein extraterritoriales Gesetz internationalen Gemeinschaftswerten oder haben die regulierten Sachverhalte zumindest indirekt Auswirkungen auf das Inland (Wettbewerb durch Geschäftstätigkeit), toleriert das Völkerrecht extraterritoriale Gesetze bereits bei geringfügigen oder gar keinen weiteren Bezügen zum Inland.[74]

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass bei einem Lieferkettengesetz im Sinne der hin diesem Gutachten formulierten Anforderungen der Anknüpfungspunkt der Regulierung bei in Deutschland ansässigen oder wirtschaftlich tätigen Unternehmen liegen würde und diesen bestimmte Handlungen auferlegt. Das Gesetz reguliert also im engeren Sinne territoriale Sachverhalte und entfaltet lediglich extraterritoriale Wirkung, wenn bestimmte von der Konzernspitze eingeführte Politiken zum Menschenrechtsschutz im Ausland ausgeführt werden.

Mit den zuvor dargestellten Kriterien der Geschäftstätigkeit würde auch ein Gleichlauf zur Gerichtszuständigkeit geschaffen. Gemäß Art. 63 der Brüssel Ia-VO sind deutsche Zivilgerichte für alle Klagen gegen Unternehmen zuständig, die in Deutschland ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder eine Hauptniederlassung haben. Statt aus der Brüssel Ia-VO ergibt sich eine Zuständigkeit deutscher Zivilgerichte für Klagen gegen außereuropäische Unternehmen aus § 23 der deutschen Zivilprozessordnung, wenn diese Vermögen in Deutschland haben. An einfachen Niederlassungen oder Betriebsstätten unterhält ein Unternehmen regelmäßig Vermögen. Es genügt gem. § 23 S. 2 ZPO allerdings auch schon, dass das außereuropäische Unternehmen eine Zahlungsforderung gegen einen deutschen Schuldner hat – zum Beispiel aus seiner Geschäftstätigkeit in Deutschland.

Ein Gesetz, das deutsche Unternehmen anders behandelt als ausländische Unternehmen, die auch auf dem deutschen Markt tätig sind, wäre im Übrigen aus wirtschaftspolitischer Sicht bedenklich. So würde es deutsche Unternehmen benachteiligen, wenn ausländische Konkurrenten

[72] *Weber*, a.a.O., S. 25.
[73] *Cohen//Holland*, US Foreign Corrupt Practices Act (2008), S. 8; Deister/Geier, UK Bribery Act (2011), S. 12; *Uecker*, Extraterritorialer Anwendungsbereich der DS-GVO (2019); *Zerk*, Extraterritorial Jurisdiction: Lessons for the Business and Human Rights Sphere from Six Regulatory Areas (2010).
[74] *Basedow*, Pipeline-Embargo vor Gericht (1983), S. 164 ff; *Zerk* listet insgesamt 16 Kriterien auf, in deren Lichte die extraterritoriale Geltung von Gesetzen für ausländische Personen und Auslandssachverhalte völkerrechtlich als gerechtfertigt (*reasonable*) angesehen werden kann: *Zerk*, Extraterritorial Jurisdiction: Lessons for the Business and Human Rights Sphere from Six Regulatory Areas (2010), S. 213 f.

auf dem deutschen Markt dargebotene Produkte nicht ebenso sorgfältig herstellen müssten. Darüber hinaus könnten sie deswegen sogar geneigt sein, ins Ausland abzuwandern, wenn sie von dort aus auf dem deutschen Markt auftreten könnten, ohne ein Lieferkettengesetz beachten zu müssen. Drittens ist es für Unternehmen schwer, Sorgfaltsanforderungen an ausländische Lieferanten zu kommunizieren, an die diese nicht selbst schon gesetzlich und sanktionsbewehrt gebunden sind. So äußern sich zuletzt auch zunehmend Unternehmensvertreter*innen aufgeschlossen gegenüber möglichen gesetzlichen Regelungen einer menschenrechtlichen Sorgfalt, wenn diese Gesetze auch für ihre ausländischen Lieferanten gelten würden.[75]

d) Nicht in Hochrisikosektoren tätige Unternehmen und die Ausnahme für Kleinstunternehmen

Für nicht in den Hochrisikosektoren tätige KMU sollten die Vorschriften eines Lieferkettengesetzes nicht gelten. Außerdem sollten Kleinstunternehmen, das heißt Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten oder weniger als 2 Millionen Euro Umsatz, von dem Adressatenkreis des Gesetzes ausgenommen werden. Dies bedeutet, dass sie an die Pflichten dieses Gesetzes nicht gebunden sind, selbst wenn sie in einem der Hochrisikosektoren tätig sind.

Allerdings sollten auch diese Unternehmen dafür Sorge tragen, dass Nachhaltigkeitsbelange in ihren globalen Geschäften beachtet werden. Die UNGP wie auch andere *soft law*-Instrumente beanspruchen nämlich auch für sie Geltung. Zudem lassen sich bisher geltende gesetzliche Vorschriften im deutschen Recht, aber auch in ausländischen Rechtsordnungen nicht selten so verstehen, dass diese Rechtspflichten und Haftungsrisiken in Bezug auf Nachhaltigkeitsbelange ergeben. Dass ein Unternehmen vom Anwendungsbereich eines Lieferkettengesetzes ausgenommen ist, sollte nicht bedeuten, dass es von jeglicher Haftung auf Grundlage anderer Rechtsvorschriften befreit ist.

[75] Vgl. Business & Human Rights Resource Centre, List of large businesses, associations & investors with public statements & endorsements in support of human rights due diligence regulation, abrufbar unter: https://www.business-humanrights.org/en/list-of-large-businesses-associations-investors-with-public-statements-endorsements-in-support-of-human-rights-due-diligence-regulation.

3. Schutzgüter

Unternehmen, die in den Adressatenkreis eines den Anforderungen des Kapitels II entsprechenden Lieferkettengesetzes fallen, sind zur Achtung der Menschenrechte, der Arbeitnehmerbelange und der Umwelt verpflichtet.

Die OECD hat bei der Revision ihrer Leitsätze für multinationale Unternehmen im Jahr 2011 die UNGP in die Leitsätze integriert und Sorgfaltspflichten (*due diligence*) von Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte, Arbeitnehmer- und Umweltbelange sowie auch in Bezug auf Korruptionsvermeidung, Verbraucher*innen-Interessen und die Offenlegung von Informationen entlang ihrer Lieferketten aufgestellt.[76] Die oben genannten Anforderungen für ein Lieferkettengesetz beschränken sich auf die ersteren Belange, könnten jedoch um Korruptionsvermeidung erweitert werden.[77] Auch die Berichtspflichten nach dem CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz erstrecken sich neben Menschenrechten, Umwelt- und Arbeitnehmerbelangen ebenfalls auf die Bekämpfung von Korruption und Bestechung.

a) Menschenrechte und Arbeitnehmerbelange

Menschenrechte und das internationale Arbeitsrecht sind eng verwandt.[78] Wegen der speziellen Situation, der Menschen im Arbeitskontext ausgesetzt sind, haben sich ein besonderer institutioneller Rahmen und besondere materielle Rechtsquellen für den Schutz der Arbeitnehmerbelange entwickelt, die sich mit dem Menschenrechtsschutz überschneiden. Menschenrechte sind seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1949 in einer Vielzahl völkerrechtlicher Übereinkommen kodifiziert worden. Diese verpflichten in erster Linie Staaten dazu, die Menschenrechte nicht selbst zu verletzen und sie vor Beeinträchtigungen durch Dritte – insbesondere Wirtschaftsunternehmen – zu schützen. Zwischen Unternehmen und Menschen werden Menschenrechte in der Regel rechtlich wirksam, indem Staaten sie in nationales Recht transponieren. Das deutsche Deliktsrecht gewährt zum Beispiel in § 823 BGB beim schuldhaften Angriff auf Leben, Leib und Eigentum dem Geschädigten gegenüber dem Schädiger einen Anspruch auf Schadensersatz. Da bestehende Gesetze wie § 823 BGB für den grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr jedoch nicht ohne weiteres gelten und ihre Anforderungen an die Sorgfalt ungeklärt sind, sollte ein Lieferkettengesetz den Menschenrechtsschutz im extraterritorialen Bereich

[76] Die Umsetzung von Sorgfaltspflichten (*due diligence)* durch Unternehmen wird durch die *Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* von 2018 präzisiert.
[77] Vgl. dazu ein von Prof. Carsten *Momsen* im Auftrag von Transparency International Deutschland erstelltes Gutachten: www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2019/19-09-01_TI-D_Gutachten_Momsen.pdf, letzter Zugriff am 03.09.2019).
[78] Vgl. Art. 22 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte von 1966 und Art. 6-8 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966. Siehe auch *Peters*, Beyond Human Rights (2016), S. 464 – 68.

ergänzen. Dabei ist die Geltungsübertragung auf private Akteure, wie sogleich erläutert wird, weniger problematisch als häufig angenommen wird.

Nicht alle Menschenrechte werden typischerweise durch die Aktivitäten von Wirtschaftsunternehmen gefährdet. Das UN-Leitprinzip 12 nennt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und zehn Menschenrechtsübereinkommen, auf die Unternehmen mindestens Acht geben sollen, nämlich die beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen von 1966 und die acht Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Ein Lieferkettengesetz sollte Unternehmen zur Achtung der darin kodifizierten Rechte verpflichten:

- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948);
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966);
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966);
- ILO-Übereinkommen 29 zu Zwangs- und Pflichtarbeit (1930);
- ILO-Übereinkommen 87 zur Vereinigungsfreiheit (1948);
- ILO-Übereinkommen 98 zu Kollektivverhandlungen (1949);
- ILO-Übereinkommen 100 zur Entgeltgleichheit (1951);
- ILO-Übereinkommen 105 zur Abschaffung der Zwangsarbeit (1957);
- ILO-Übereinkommen 111 zur Diskriminierung (1958);
- ILO-Übereinkommen 138 zum Mindestalter (1973);
- ILO-Übereinkommen 182 zu Kinderarbeit (1999).

Abhängig von den Umständen müssen Wirtschaftsunternehmen gegebenenfalls weitere Menschenrechte in Erwägung ziehen.[79] Je nachdem, wie das Unternehmen seine globalen Wertschöpfungsketten und eigenen Geschäftstätigkeiten gestaltet, kann theoretisch das komplette Spektrum aller Menschenrechte gefährdet sein.[80] So weist der offizielle *Interpretive Guide* zu den UNGP darauf hin, dass Geschäftstätigkeiten mit besonderen Bevölkerungsgruppen in Berührung kommen können, deren erhöhte Schutzbedürftigkeit Gegenstand spezieller Übereinkommen der Staatengemeinschaft ist. Marginalisierte und diskriminierte Menschen können sich selbst besonders schwer gegen Menschenrechtsbeeinträchtigungen wehren und sind besonders häufig durch Wirtschaftsvorhaben beeinträchtigt. Wollen Unternehmen landwirtschaftliche Nutzflächen oder an Bodenschätzen reiche Grundstücke gebrauchen oder Infrastrukturprojekte wie Staudammbauten durchführen, ist dies in vielen Ländern mit schwachen Institutionen möglich, ohne in ihrer Risikoanalyse auf die Interessen z.B. indigener oder in Stämmen lebender Völker Rücksicht zu nehmen. So wird nicht selten auf Konsultationen der betroffenen Menschen

[79] Kommentar zu UN-Leitprinzip 12.
[80] OHCHR, Interpretive Guide (2012), Antwort zu Frage 5.

verzichtet und es kommt zu Enteignungen und Vertreibungen ohne angemessenen Ausgleich.[81] Zudem finden sich gerade Frauen häufig in bedrohlichen Situationen, in denen sie sich selbst und ggf. ihre Familie kaum schützen können; auf die geschlechterspezifischen besonderen Auswirkungen nehmen bisherige Instrumente nicht hinreichend Rücksicht.[82] Daher sollte ein Lieferkettengesetz auch die folgenden Übereinkommen in den Anwendungsbereich einbeziehen:

- Übereinkommen zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung (1965);
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierungen der Frau (1979);
- ILO-Übereinkommen 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker (1989) und UN-Erklärung über die Rechte indigener Völker (UNDRIP, 2007);
- UN-Kinderrechtskonvention (1989) nebst Fakultativprotokollen;
- UN-Behindertenrechtskonvention (2006).

In Gebieten mit bewaffneten Auseinandersetzungen gilt zusätzlich zu den Menschenrechten das humanitäre Völkerrecht. Laut dem *Interpretive Guide* zu den UN-Leitprinzipien sollen Unternehmen die relevanten völkerrechtlichen Vorgaben in diesen Kontexten ebenfalls beachten.[83] In von gewaltsamen Konflikten betroffenen Regionen kann es beispielsweise zu Plünderungen natürlicher Ressourcen kommen.[84] Unternehmen sind auch an Landenteignungen und Zwangsumsiedlungen beteiligt.[85] Nicht selten werden Sicherheitsdienstleister von Staaten mit klassischen militärischen Aufgaben wie Unterhalts-, Logistik-, Sicherheits- oder gar eigentlichen Kampfaufgaben beauftragt, die gegen das humanitäre Völkerrecht verstoßen.[86] Im Übrigen besteht insb. bei Rüstungsgüter produzierenden und vertreibenden Unternehmen sowie Unternehmen, die Überwachungstechnologien herstellen und vertreiben die Gefahr, anderen Akteuren die Mittel zur Begehung von Völkerstraftaten zur Verfügung zu stellen. Deswegen sollte ein Lieferkettengesetz neben dem ohnehin individuell für Entscheidungsträger*innen im Unternehmen geltenden Völkerstrafgesetzbuch auch die vier Genfer Konventionen vom 12.08.1949 in den Anwendungsbereich einbeziehen:

[81] Vgl. ECCHR: Bauen ohne Rücksicht: *Das Unternehmen Lahmeyer und die Vertreibung beim Staudammbau im Sudan*, https://www.ecchr.eu/fall/bauen-ohne-ruecksicht-das-unternehmen-lahmeyer-und-die-vertreibungen-beim-staudammbau-im-sudan/, zuletzt abgerufen: 04.02.2020.
[82] UNHRC, Gender dimensions of the UNGP, (23.05.2019); *Deva*, Slavery and gender-blind regulatory responses (2019); Feminists for a Binding Treaty, Integrating a gender perspective into the legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises, Stellungnahme (05.10.2018).
[83] OHCHR, Interpretive Guide (2012), Antwort zu Frage 4;
[84] Art 33 Abs. 2 Genfer Abkommen IV; *Oehm*, Grundlagen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von wirtschaftlichen Akteuren für Menschenrechtsverletzungen (2018), S. 183.
[85] Art. 49, 147 Genfer Abkommen IV; *Oehm*, a.a.O., S. 184; *Wisner*, International Criminal Responsibility of Business Leaders for Aiding and Abetting the Forcible Transfer of Population in the Occupied Palestinian Territory (2017).
[86] *Kälin*/*Künzli*, Universeller Menschenrechtsschutz (2019), S. 188 f.; *Farah*/*Abdallah*, Security, Business and Human Rights in the Occupied Palestinian Territory (2018); *Weiss*/*Shamir*, Corporate Accountability to Human Rights: The Case of the Gaza Strip (2011).

1. Die Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde;
2. die Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der bewaffneten Kräfte zur See;
3. die Behandlung der Kriegsgefangenen;
4. der Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten;

sowie die Zusatzprotokolle:

1. Zusatzprotokoll zum Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (1977); hierin enthalten sind die Verbote von Methoden der Kriegsführung, die überflüssige Verletzungen oder unnötiges Leiden verursachen, und der Ausrichtung militärischer Handlungen auf zivile Ziele;
2. Zusatzprotokoll zum Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (1977); hierin enthalten sind Gebote der menschlichen Behandlung von Zivilpersonen und zur Schonung von Verwundeten.

In globalen Wertschöpfungsketten und bei ausländischen Tochterunternehmen kommt es nicht selten zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen, wenn Arbeitnehmer*innen sich kollektiv organisieren wollen oder wenn Betroffene von Großprojekten ihren Interessen Gehör verschaffen wollen. Gewaltsam, teils unter Mitwirkung beauftragter „Sicherheitskräfte“, lassen Paramilitärs und Mafias Menschen verschwinden oder setzen sie der Folter aus. Zudem ist das Problem nicht-existenzsichernder Löhne in den Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen strukturell bedingt. In Ländern, in denen kein existenzsichernder Mindestlohn gesetzlich vorgegeben ist, müssen Unternehmen Verfahren der sozialpartnerschaftlichen Vereinbarung existenzsichernder Einkommen unterstützen. Aus diesen Gründen sollten in einem Lieferkettengesetz auch die folgenden Übereinkommen zu beachten sein:

- ILO-Übereinkommen 131 über die Festsetzung von Mindestlöhnen (1972);
- ILO-Übereinkommen 26 zur Einrichtung von Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen;
- Übereinkommen gegen Folter (1984);
- Übereinkommen zum Schutz vor dem Verschwindenlassen (2006).

Bei allen zuvor genannten Menschenrechten handelt es sich um international anerkannte Menschenrechte, die hinreichend bestimmbar sind (siehe Infokasten 3). Die Anwendung eines Lieferkettengesetzes ist somit kein Werteimperialismus. Unternehmen werden auch nicht mit Regelungen überrascht, die der Voraussehbarkeit und dem Vertrauensschutz im internationalen Wirtschafts- und Rechtsverkehr abträglich wären.

INFOKASTEN 3

RECHT AUF WASSER

Menschenrechte sind überwiegend in Übereinkommen festgehalten, werden aber teilweise auch durch Verlautbarungen anerkannter internationaler Organisationen fortentwickelt. Diese Entwicklungen sind auch für Unternehmen überschaubar. Dies zeigt sich am Recht auf Wasser.

Über 840 Millionen Menschen weltweit haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Die Kinderrechtskonvention von 1989 und die Behindertenrechtskonvention von 2006 sind die einzigen Übereinkommen, die ein Recht auf Wasser ausdrücklich kodifizieren – auch auf diese beiden Übereinkommen sollte ein Lieferkettengesetz verweisen. Darüber hinaus äußern sich zahlreiche Verlautbarungen, etwa des wsk-Ausschusses zum Recht auf angemessene Unterkunft und auf Gesundheit (Art. 11 und 12 IPwskR), der UN-Vollversammlung und des Menschenrechtsrats, zur Existenz und zum Inhalt des Rechts auf Wasser. Basierend auf diesen Entwicklungen hat sich das Recht auf sauberes Trinkwasser und Zugang zu Sanitäreinrichtungen rechtlich trotz oft fehlender expliziter Verankerungen in Übereinkommen solide als ein Recht aller Menschen etabliert.

Unternehmen, die sich mit den in einem Lieferkettengesetz genannten Übereinkommen auseinandersetzen müssen, werden diese Entwicklung nicht übersehen können. In ähnlicher Weise unterliegt auch der unbestimmte Begriff des „sonstigen Rechts“ in § 823 BGB einer ständigen Fortentwicklung.[87]

b) Schutzrichtung und Bestimmtheit der Menschenrechte

Nach herkömmlicher Vorstellung gelten Menschenrechte und internationale Arbeitnehmerrechte zwischen Menschen und Staaten. Staaten sind verpflichtet, Menschen vor Beeinträchtigungen durch andere Akteure zu schützen, indem sie geeignete Maßnahmen ergreifen, zum Beispiel gesetzliche Vorgaben zur Achtung der Menschenrechte erlassen.[88] Zur Erfüllung dieser Schutzpflicht können (und müssen) Staaten wiederum Unternehmen zur Achtung eben dieser

[87] Vgl. *Kälin/Künzli*, Universeller Menschenrechtsschutz (2019), S. 358 ff; *Spiller*, Das Menschenrecht auf Wasser (2009).
[88] Wirtschafts- und Sozialausschuss der VN, General comment No. 24 on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, 10.08.2017.

Menschen- und Arbeitnehmerrechte verpflichten.[89] Für die Unternehmen tritt damit eine indirekte Bindung ein, womit gemeint ist, dass sie durch nationales Recht verpflichtet sind, das ein Staat in Erfüllung seiner völkerrechtlichen Schutzpflicht zur Vermeidung von gegenseitigen menschenrechtlichen Beeinträchtigungen durch Private erlassen hat.[90] Eine unmittelbare Bindung von Unternehmen an Menschenrechte wird dagegen von den meisten Jurist*innen bisher entweder offen gelassen oder ausgeschlossen.[91] Sich direkt aus dem Völkerrecht ergebende Pflichten von Unternehmen sind in der Tat nicht offensichtlich, da die Staatengemeinschaft in der Geburtsstunde der Menschenrechte vor allem schwere Verbrechen von Hoheitsträgern im Blick hatte. Doch schon damals waren die Menschenrechte zwar *vor allem* als Rechte gegenüber dem Staat, aber *auch* als Rechte gegenüber anderen privaten Akteuren konzipiert.[92] Genauere Untersuchungen differenzieren daher je nach Menschenrecht, ob die Vertragsstaaten lediglich politisch-programmatische Zielvereinbarungen getroffen haben oder dem jeweiligen Recht bereits ein justiziabler, auf konkrete Sachverhalte anwendbarer Kern beizumessen ist, der seinem Sinn nach auch von Unternehmen beachtet werden soll.[93] Die Verbote der Zwangsarbeit und Folter wie auch andere Normen des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*) erfüllen diese Voraussetzungen und binden daher Unternehmen, und zwar auch in Ländern, in denen die Gesetzgeber sie nicht in nationales Recht übernommen haben.[94] Über die zwingenden Normen des Völkerrechts hinaus kann durch ein Lieferkettengesetz eine indirekte Bindung von Unternehmen an Menschenrechte erreicht werden. Unternehmen könnten aus den für sie für verbindlich erklärten, beispielsweise im Anhang zu einem Lieferkettengesetz aufgelisteten Übereinkommen ein hinreichend genaues Verständnis der jeweiligen Schutzgüter ableiten. Die im Internationalen

[89] *Emmerich-Fritsche* (2007), S. 554.

[90] *Geisser*, Ausservertragliche Haftung privat tätiger Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen bei internationalen Sachverhalten, 2. Kap., S. 52.

[91] Entweder wird eine unmittelbare Bindung für unmöglich gehalten, weil Unternehmen die Völkerrechtssubjektivität fehle, oder sie wird im Ergebnis abgelehnt, weil Menschenrechtsübereinkommen typischerweise nicht ausdrücklich regeln, wer Adressat der jeweiligen menschenrechtlichen Pflichten ist, *Schmalenbach*, Multinationale Unternehmen und Menschenrechte (2001); dazu kritisch: *Schall*, S. 480 f.

[92] *Partsch*, Internationale Menschenrechte? (1948), S. 159: „Unter internationalen oder völkerrechtskräftigen Menschenrechten sollen hier unter bewußter Beschränkung auf einen juristischen faßbaren Begriff die dem einzelnen Menschen auf Grund seiner Zugehörigkeit zum Menschengeschlecht durch die Völkerrechtsordnung gewährte Befugnis verstanden werden, *von anderen Menschen, gesellschaftlichen und vor allem staatlichen Organisationen* die Achtung einer gewissen Rechtssphäre verlangen und auch erzwingen zu können. (...) Die Angriffsrichtung dieser Rechte wird *in der Regel* der Staat oder irgendeine staatliche Organisation sein." (Hervorhebung hinzugefügt).

[93] *Emmerich-Fritsche* (2007), S. 554 ff.

[94] *Nordhues*, Haftung der Muttergesellschaft für Menschenrechtsverletzungen (2018), S. 96; , *Schall*, a.a.O., S. 481; *Osieka*, Haftung deutscher Unternehmen für menschenrechtsbeeinträchtigende Handlungen ihrer Zulieferer (2013), S. 272 f; *Köster*, Völkerrechtliche Verantwortlichkeit privater Unternehmen (2010), S. 269; *Geldermann*, Völkerrechtliche Pflichten multinationaler Unternehmen (2009), S. 367, Thesen 7 f. Außerhalb Deutschlands wird nicht selten sogar eine umfassende Bindung von Unternehmen an Menschenrechte vertreten *Paust*, Human Rights Responsibilities (2002), S. 802 ff. Zum zwingenden Völkerrecht gehören zur Zeit nach Ansicht der Völkerrechtskommission zumindest folgende Normen: das Agressionsverbot, das Verbot des Völkermords, das Verbot der Verbrechen gegen die Menschlichkeit, das humanitäre Völkerrecht, das Verbot rassistischer Diskriminierung und der Apartheid, die Verbote der Sklaverei und der Folter und das Recht auf Selbstbestimmung, vgl.. Conclusion 23 der Draft Conclusions on peremptory norms of general international law (*jus cogens*), angenommen von der International Law Commission in ihrem jährlichen Bericht von 2019 an die UN-Vollversammlung, A/74/10.

Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IpbpR) und in den ILO-Übereinkommen begründeten Menschenrechte sind auch für Unternehmen hinreichend subsumierbar und justiziabel, ohne dass es einer Konkretisierung mittels Durchführungsvorschriften bedürfte.[95] Hinsichtlich einiger Rechte aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IpwskR) erstreckt sich die Umsetzung wegen des Grundsatzes der *progressive realization* über einen längeren Zeitraum und bedarf mehrerer Schritte.[96] Aber auch im Hinblick auf soziale Rechte ist zumindest der Kern der Menschenrechte hinreichend bestimmbar und justiziabel. Was menschenunwürdig ist, hängt teilweise von den Umständen sowie vom Integrations- und Solidaritätsgrad der betrachteten Rechtsgemeinschaft ab, ist aber innerhalb dieser richterlich überprüfbar.[97] Nach Emmerich-Fritsche sind Kernbereichsverletzungen an folgenden Merkmalen erkennbar:[98]

- die Schwere der Beeinträchtigung des jeweiligen Schutzgutes,
- der Umfang nötigender Willkür,
- die Intensität der Beeinträchtigung der Selbstbestimmung durch fremde Zwecke,
- die Offensichtlichkeit der Rechtsverletzung und
- die Reduzierung von Abwägungsmöglichkeiten.

Zum völkerrechtlich anerkannten menschenrechtlichen Kernbereich zählen u.a. das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, das Folter-, das Sklaverei- und das Genozidverbot.[99] Was das internationale Arbeitsrecht angeht, sind zumindest die ILO-Kernarbeitsnormen ohne weitere Materialisierung im nationalen Recht bestimmt genug und unmittelbar anwendbar.[100] Es ist nicht zu verkennen, dass sich manche Menschenrechte eine gewisse Unbestimmtheit vorbehalten, so etwa das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11 IPwskR). Hier tauchen offene Rechtsbegriffe („angemessen“) auf, die einer Auslegung bedürfen und zugänglich sind. In der teilweise bereits mehrere Jahrzehnte währenden Spruchpraxis der Ausschüsse zu den Pakten und der ILO-Komitees hat eine Konturierung der unbestimmten Rechtsbegriffe stattgefunden und wird weiter fortgeführt. Unbestimmte Rechtsbegriffe sind im Kontext des Einzelfalls und anhand der einschlägigen Verlautbarungen auszulegen. Demnach wird in Staaten des Globalen Südens in der Regel ein anderer Lebensstandard „angemessen“ und eine andere Bezahlung „fair“ sein als im Globalen Norden. Dieser Auslegungsprozess ist kein anderer als der sonst in der juristischen Praxis übliche. Wesentliche Entscheidungen trifft der Gesetzgeber und drückt sie in der Form unbestimmter Rechtsbegriffe aus. Es ist dann an den Rechtsanwendern, diese in

[95] *Emmerich-Fritsche* (2007), S. 554.
[96] Ohne weiteres hinreichend justiziabel sind jedenfalls folgende wsk-Rechte: Gleichberechtigung von Männern und Frauen (Art. 3), Gleiches Entgelt für gleiche Arbeit (Art. 7(a)(i), gewerkschaftliche Rechte und Streikrecht (Art. 8), besonderer Schutz von Kindern und Jugendlichen (Art. 10 Abs. 3), sowie die diskriminierende Versagung von sozialen Rechten, CESCR, Concluding Observation, Iraq. 16/05/97. E/C.12/1/Add. 17, Abs. 21.
[97] *Emmerich-Fritsche,* (2007), S. 555.
[98] Ebd.
[99] *Emmerich-Fritsche* (2007), S. 556.
[100] Vgl. ebd.

der Vielzahl verschiedenster Lebenssachverhalte anzuwenden. Als subjektives Recht einklagbar ist jedenfalls eine offensichtlich unangemessene, menschenunwürdige Behandlung im Einzelfall.[101]

Es ist außerdem nicht zu verkennen, dass Völkerrecht ganz allgemein von den einzelnen Staaten auf rechtstechnisch und inhaltlich verschiedentliche Weise in nationales Recht umgesetzt wird und dass die nationalen Rechtsordnungen wegen dieser Unterschiede auch für transnationale Unternehmen schwer zu überblicken sind. Bevor sie im Ausland Produktionsstandorte erschließen oder Infrastrukturprojekte durchführen, lassen sie deswegen sog. Umfeldanalysen auch im Hinblick auf die dortige Rechtslage durchführen. Im Rahmen eines Lieferkettengesetzes kommt es auf die nationale Umsetzung der Menschenrechte (und deren Defizite) nicht an. Maßgeblich für die Unternehmen sind die völkerrechtlichen Vorgaben. Hilfestellungen für deren Erschließung bieten zahlreiche *soft law*-Instrumente.

Die Durchsetzung der Menschenrechte durch nationale Gesetzgebung ist keine „Privatisierung der Menschenrechte" in dem Sinne, dass die Bundesrepublik ihrer Pflicht zum Schutz der Menschenrechte nicht mehr auch selbst nachkommt. Vielmehr würde ein Lieferkettengesetz der Horizontalwirkung der Menschenrechte gerecht werden.[102] Es würde deutlich machen, dass die genannten Menschen- und Arbeitnehmerrechte auch horizontal zwischen Menschen und Unternehmen anzuwenden sind und durch das nationale Deliktsrecht geltend gemacht werden können. Durch eine solche Fortbildung des horizontal geltenden Deliktsrechts nähme die Bundesrepublik ihre völkerrechtliche Schutzpflicht wahr.

c) Umwelt

Ein weiterer Zweck eines zukünftigen Lieferkettengesetzes sollte der Schutz der Umwelt sein. Das Gesetz sollte regeln, dass die Unternehmen auch sorgfältig im Hinblick auf die Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit auf die Umwelt handeln müssen.

Das Umweltrecht ist klassischerweise öffentlich-rechtlich geregelt. Im Vordergrund steht der Schutz von Mensch und Umwelt gegen Gefahren sowie die Beseitigung bereits eingetretener Schäden. Es bestehen jedoch unter anderem dann Schutzdefizite, wenn Umweltschäden nicht zugleich zu einem Menschenrechtsverstoß führen. In der Praxis treten Umweltschäden häufig gemeinsam mit Menschenrechtsverletzungen auf,[103] namentlich, wenn auch absolut geschützte Rechtsgüter von Individuen betroffen sind (z. B. die Gesundheit)[104]. So hat jüngst der Mensch-

[101] Ebd.
[102] Vgl. *Novak*, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem (2002, S. 64.
[103] *Kampffmeyer/Gailhofer*, Umweltschutz wahrt Menschenrechte (2018); HRC, Report A/HRC/22/43 vom 24.12.2012.
[104] Exemplarisch hierfür ist der Fall des US-amerikanischen Konzerns Chevron in Ecuador. Zwischen 1964 und 1992 fördert Texaco (seit 2001 Chevron) im ecuadorianischen Amazonasgebiet Erdöl. Folge hiervon waren schwere Umweltschäden mit mehr als 900 Müllhalden mit toxischen Stoffen. Mehr als 30.000 Menschen waren von dieser Umweltkatastrophe betroffen, insbesondere Krebserkrankungen haben stark zugenommen.

rechtsausschuss zum Pakt für bürgerliche und politische Rechte entschieden, dass Staaten gegen ihre Pflicht zum Schutz der Menschenrechte auf Leben (Art. 6 IPbpR) sowie des Privat- und Familienlebens (Art. 17 IPbpR) verstoßen, indem sie die großflächige Behandlung landwirtschaftlicher Flächen mit agrochemischen Stoffen, die Lebewesen und Lebensgrundlagen schädigen, ohne gefahrenmindernde Maßnahmen durchführen.[105] Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) leitet bereits seit Mitte der 1990er Jahre aus dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) einen Anspruch auf Schutz vor Emissionen ab.[106] Im Rahmen der EMRK hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass der effektive Schutz der Konventionsrechte in bestimmten Fällen eine gesunde und sichere Umwelt erfordert, weshalb sich Umweltbeeinträchtigungen nachteilig auf die Ausübung der Menschenrechte auswirken können.[107]

Da nachweisliche Verletzungen individueller Rechtsgüter erst stark zeitverzögert auftreten können und – wie nachfolgend dargestellt wird – eine gesunde Umwelt Grundlage für eine selbstbestimmte Entwicklung ist, ist die Umwelt als Schutzgut unabhängig von Menschenrechtsverletzungen aufzunehmen. Das Schutzgut Umwelt sollte Wasser, Luft, Boden, Klima und Biodiversität umfassen.

Ein universell anerkanntes Menschenrecht auf eine intakte Umwelt gibt es noch nicht,[108] jedoch wird auf der UN-Ebene an einem *Global Pact for the Environment* gearbeitet, um allgemeine, völkerrechtlich verbindliche Umweltstandards zu schaffen.[109] Lediglich einige nationale Verfassungen sowie regionale Menschenrechtsabkommen, wie etwa die Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker, enthalten ein Recht auf eine bestimmte Umwelt bzw. Umweltqualität.[110] In Deutschland bestimmt Art. 20 a GG, dass der Staat „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und Tiere“ zu schützen habe. Besonders wird als Schutzdefizit kritisiert, dass nicht für alle Individuen und Gruppen angemessener Zugang zu den natürlichen Ressourcen wie Wasser, Land und Boden, Flora und Fauna sowie eine gerechte Teilhabe an deren Nutzung gesichert ist, gerade auch in prozeduraler Hinsicht.[111] Aus diesen Gründen sollte ein Lieferkettengesetz auch die Umwelt zu den Schutzgütern aufnehmen.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, umweltbezogene Sorgfaltspflichten näher zu definieren. Insbesondere würde es sich anbieten, an für die Unternehmen schon in Europa geltende Standards und Begrifflichkeiten anzuknüpfen und diese entsprechend zu modifizieren. Denkbar

[105] UNHRC, *Cáceres v. Paraguay* (14.08.2019). Der EGMR sieht ähnliche Verknüpfungen zwischen Umwelt- und Menschenrechtsschutz bereits seit längerem, *Meyer-Ladewig*, Umweltrecht in der Rechtsprechung des EGMR (2007).
[106] *Grosz* (2017), S. 984 ff., mit Fallbeispielen.
[107] Ebd.
[108] *Beyerlin*, Umweltschutz und Menschenrecht, ZaöRV 2005, 525. Bestenfalls lasse sich die Auslegung der Art. 11 und 12 IPwskR entsprechend erweitern, *Bayerlin*, a.a.O.
[109] Resolution adopted by the General Assembly on 10 May 2018
[110] *Grosz* (2017), S. 980.
[111] *Beyerlin* (2005), 541. Als besonders schutzwürdig bezeichnet *Bayerlin* in diesem Zusammenhang die indigenen Gesellschaften in Entwicklungsländern, die auf die Nutzung dieser Ressourcen existenziell angewiesen sind.

wäre auch, auf die Trias von der am Erfolgsort geltenden Umweltschutzvorschriften, internationalen Verträgen und dem Stand der Technik zu verweisen, sofern – aufgrund der oben dargestellten Regelungslücken – zusätzlich auch eine Generalklausel geschaffen wird, die schwere Umweltschädigungen verbietet. Es gibt im internationalen Kontext eine Vielzahl von branchenspezifischen *soft law Agreements*, welche zur Auslegung herangezogen werden können. Regelungstechnisch sollte die Umwelt vor Auswirkungen und Schäden durch eine Sorgfaltspflicht zur Vornahme von Risikoanalysen, Präventions- und Abhilfemaßnahmen und entsprechende öffentlich-rechtliche Sanktionen nebst zivilrechtlicher Haftung geschützt werden. Indem der Umweltschutz mit dem Menschenrechtsschutz in diesem Gesetz zusammengeführt wird, wird zugleich eine insgesamt überschaubare Lösung angestrebt; eine Regelung in einem gesonderten umweltbezogenen Gesetz würde für die Normadressaten hingegen unnötige zusätzliche Komplexität verursachen.

Seit 2013 wurde der Schutz der Umwelt in von Konflikten betroffenen Gebieten in das Programm der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen aufgenommen. Im Bericht zur 71. Sitzung der Kommission wurden in Abschnitt VI. entsprechende Grundprinzipien zur Wahrung des Schutzes vor, während und nach bewaffneten Konflikten aufgeführt, wobei Präventivmaßnahmen (bspw. durch *due diligence* Maßnahmen) zur Schadensminimierung beitragen und Wiedergutmachungsmechanismen eingeführt werden sollen. Auch hier handelt es sich um eine durch den Staat zu wahrende Schutzpflicht in Verbindung mit der sich aus dem Verhalten oder Unterlassen von Unternehmen ergebenden Verantwortung.

4. Sorgfaltspflicht

Sorgfaltspflichten sind in verschiedenen Rechtsgebieten des deutschen Rechtssystems seit langem etabliert.[112] Vergleichbare Sorgfaltspflichten bestehen auch auf transnationaler Ebene, was den grenzüberschreitenden Bezug von Unternehmen zu Nachhaltigkeitsbelangen angeht. Als branchen- und menschenrechtsübergreifender Standard lassen sich die *OECD Guidelines* und der daran anknüpfende Leitfaden, die *OECD-Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct*, heranziehen. Indes haben die Sorgfaltspflichten insoweit bisher noch weitgehend den Charakter von völkerrechtlich unverbindlichem *soft law*. Ein Lieferkettengesetz würde das aus Gesetzen und dem *soft law* bekannte Konzept der Sorgfaltspflicht in einen rechtsverbindlichen transnationalen Kontext übertragen, der auch die diejenigen Unternehmen bindet, die ihr freiwillig nicht nachkommen und somit bisher einen Wettbewerbsvorteil gegenüber fair agierenden Unternehmen genießen.

[112] Vgl. *Grabosch/Scheper* (2015).

a) Hintergrund zur Sorgfalt

Die Sorgfaltspflicht ist im deutschen Rechtssystem in verschiedenen Rechtsgebieten fest verankert. Bereits seit Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuchs am 1. Januar 1900 ist sie ein Grundpfeiler des deutschen Deliktsrechts: Wann immer ein unternehmerisches Verhalten zu einer Verletzung von Rechtsgütern führt, muss das Unternehmen dem Geschädigten den Schaden ersetzen, wenn es nicht „die im Verkehr erforderliche Sorgfalt" zur Vermeidung des Schadens angewandt hatte (§§ 823 Abs. 1, 276 Abs. 2 BGB). In zahlreichen besonderen Rechtsgebieten finden sich Sorgfaltspflichten wieder. So müssen Arbeitgeber*innen gemäß dem Arbeitssicherheitsgesetz in jedem Betrieb regelmäßig und anlassbezogen eine Gefährdungsbeurteilung durchführen und ebenso regelmäßig den Beschäftigten Sicherheitsunterweisungen erteilen. Zur Bekämpfung der Geldwäsche müssen Unternehmen aus der Finanzbranche, aber auch solche, die Waren handeln, regelmäßige Risikoanalysen durchführen.[113] Als Kriterien für die Beurteilung angemessener Sorgfalt sind in Rechtsprechung und Literatur insbesondere anerkannt:[114]

- die Gefahrgeneigtheit einer Tätigkeit;
- die Erkennbarkeit der Gefahr für die betroffenen Menschen und deren Möglichkeit, sich selbst zu schützen;
- die Vorhersehbarkeit einer Schädigung;
- die Schwere der Schädigung;
- die Zumutbarkeit der in Betracht kommenden Gefahrabwendungsmaßnahmen (Vermeidbarkeit).

Wohl alle großen und zumindest viele mittelständische Unternehmen haben inzwischen Compliance-Management-Systeme (CMS) entwickelt und implementiert, anhand derer Regeltreue im Unternehmen gewährleistet und Rechtsbrüche und externe Schädigungen verhindert werden sollen. Diese Unternehmen werden anhand ihres CMS die Anforderungen eines Lieferkettengesetzes bereits teilweise erfüllen können.

Verschiedene zwischenstaatliche und zivilgesellschaftliche Organisationen haben inzwischen anhand dergleichen Kriterien untersucht, was eine nachhaltigkeitsbezogene Sorgfalt im Kontext globaler Wertschöpfungsketten beinhalten muss.[115] Sowohl die UNGP als auch die *OECD Guidelines* definieren eine Risikoanalyse, die Vermeidung von Schädigungen und Abhilfe als Kernelemente. Empfohlen werden im Einzelnen Maßnahmen der Aufbau- und Ablauforganisation, unternehmensinterne und konzernweite Richtlinien (*policies*/Verhaltenskodizes), Schulungen, Hinweisgebersysteme, Vertragsgestaltung, Auditierungen, Stakeholder-Konsultationen, Hinweisgeberkanäle und regelmäßige Evaluierungen des Sorgfaltssystems insgesamt.

[113] § 5 Geldwäschegesetz.
[114] *Grabosch/Scheper* (2015).
[115] Vgl. bspw. den Leitfaden *OECD Guidance on Responsible Business Conduct* (2018).

Ausländische Gesetzgeber haben bereits Sorgfaltspflichten speziell für Nachhaltigkeitsbelange gesetzlich verankert. Die französische *Loi de vigilance* und das niederländische *Wet Zorgplicht Kinderarbeid* verpflichten Unternehmen, Risikoanalysen durchzuführen und geeignete Maßnahmen zur Verhinderung von Beeinträchtigungen zu planen und zu implementieren. Der US-amerikanische *Dodd-Frank Act* verlangt von Unternehmen, die Herkunft bestimmter Mineralien zu ermitteln, die aus der Konfliktregion um die Großen Seen in Afrika stammen. Der EU-Gesetzgeber hat mit der Holzhandels-Verordnung und der Konfliktmineralien-Verordnung Sorgfaltspflichten geschaffen, durch die Importeure vermeiden sollen, dass Holz aus illegalem Einschlag oder Mineralien aus den Händen gewaltsamer Gruppen in Konfliktregionen in die Lieferkette gelangen.[116]

Ein entsprechend ausgestaltetes Lieferkettengesetz würde das traditionelle Verständnis des 1902 und 1903 vom Reichsgericht geprägten Begriffs der Sorgfalt auf den Kontext der globalisierten Wirtschaft übertragen. Eine gesetzliche Regelung ist unbedingt erforderlich, da nach geltender deutscher Rechtslage unklar ist, was Unternehmen leisten müssen, um die angemessene Sorgfalt auf die Auswirkungen ihrer Auslandsaktivitäten anzuwenden. Nach Ansicht einiger Expert*innen müssen Konzernobergesellschaften die Rechtmäßigkeit des Handelns der selbständigen Tochtergesellschaften im In- und Ausland gewährleisten, indem sie geeignete Überprüfungsmaßnahmen durchführen.[117] Anderen Jurist*innen zufolge ist die Rechtslage sehr viel komplexer und differenzierter zu betrachten.[118] Das bloße Versenden von *Codes of Conduct* der Muttergesellschaft an ihre Lieferanten, wie es bisher weitgehend praktiziert wird, wird jedenfalls für nicht ausreichend gehalten.[119] Allein durch ein Gesetz sowie damit einhergehender zukünftiger Rechtsprechung kann hinreichend Klarheit darüber geschaffen werden, was im Sinne einer angemessenen Sorgfalt erforderlich ist.

b) Notwendigkeit von Vorgaben für die Regelung einer Sorgfaltspflicht

Gesetzliche Anforderungen an den Inhalt der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht sind dringend nötig, da das bisher geltende Recht den geschäftsleitenden Organen zum einen nicht deutlich macht, dass sie überhaupt Sorgfaltsmaßnahmen im grenzüberschreitenden Verkehr zu ergreifen haben, und zum anderen nicht aufzeigt, welche Maßnahmen das wären. Mangels klarer rechtlicher Vorgaben sind Geschäftsführende und Vorstände von Unternehmen ggf. sogar persönlichen Haftungsrisiken ausgesetzt, da der wirtschaftliche Nutzen freiwilliger Sorgfaltsmaßnahmen für das Unternehmen schwer kalkulierbar ist. Wegen der *Business Judgment Rule* (§ 43 GmbHG, § 93 AktG) müssen die geschäftsleitenden Organe persönlich gegenüber der Gesell-

[116] Für einen Überblick zu elf ausländischen Sorgfaltsgesetzen: *Grabosch* (2019).
[117] *Hauschka*, Compliance - Praktische Erfahrungen und Thesen (2008), S. 63, Fazit 9.
[118] *Verse*, Compliance im Konzern (2011).
[119] *Hauschka* (2008), S. 60.

schaft die Kosten aller Maßnahmen ersetzen, zu deren Vornahme die Gesellschaft nicht verpflichtet war und deren wirtschaftlichen Nutzen sie nicht nachweisen können. Weder in der Betriebs- noch in der Rechtswissenschaft ist einhellig anerkannt, dass CSR zwingend zum Kerngeschäft gehöre und unabhängig von der *Business Judgment Rule* und gesetzlichen Vorgaben auch dann zu beachten sei, wenn sie Kosten verursache. Den geschäftsleitenden Organen von Unternehmen wird davon abgeraten, freiwillig interne Untersuchungen und externe Konsultationen zwecks Aufklärung potenzieller Missstände einzuleiten, wenn dadurch der Reputationswert des Unternehmens geschmälert werden würde. Auch insoweit besteht für Geschäftsleitende das Risiko, persönlich haften zu müssen.[120]

So besteht bisher keine gesetzliche Pflicht, bei Zulieferern für Gesetzestreue (*compliance*) zu sorgen. Folglich tritt die juristische Literatur der *Zuliefercompliance* teilweise entschieden entgegen: Sie sei ein soziales Druckmittel, eine strafbare Einmischung in Betriebsratsangelegenheiten fremder Unternehmen und ein kartell-strafrechtlich relevanter Machtmissbrauch: Beispielsweise wird vertreten, dass Geschäftsleitende eine verbotene Betriebsratsbegünstigung begehen, wenn sie Betriebsräte freistellen, damit diese sich bei Zulieferern um die Einhaltung von Sozialabkommen bemühen können.[121]

Unter diesen Umständen kann kein Verlass darauf sein, dass Unternehmen freiwillig weitgehende und wirksame Sorgfaltsmaßnahmen durchführen. Daher sollte ein Lieferkettengesetz die erfassten Unternehmen verpflichten, Sorgfaltsmaßnahmen im Sinne der UNGP zu ergreifen.

Die Sorgfalt im Sinne der UNGP hat fünf Kernelemente:

1. **Grundsatzerklärung zur Achtung der Menschenrechte:** Eine öffentliche Erklärung zur Achtung der Menschenrechte auf Basis der international anerkannten Menschenrechtsabkommen;
2. **Risikoanalyse:** Die tatsächlichen und potenziellen Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit auf die Schutzgüter müssen vor jeder strategischen Geschäftsentscheidung, mindestens jedoch jährlich, ermittelt, bewertet und priorisiert werden;
3. **Gegenmaßnahmen:** Es sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Beeinträchtigungen zu verhindern und bereits bestehende zu beenden, abzumildern und wiedergutzumachen;
4. **Berichterstattung:** Veröffentlichen der identifizierten Menschenrechtsrisiken und ergriffenen Maßnahmen;
5. **Beschwerdemechanismus:** Unternehmen sollen alleine oder gemeinsam mit anderen Unternehmen der Branche einen Beschwerdemechanismus einrichten, an den sich Betroffene wenden können.

[120] *Klöhn/ Schmolke*, Unternehmensreputation (2015).
[121] *Rieble*, Zuliefercompliance als soziales Druckmittel (2013), S. 249 ff.

Hinsichtlich der **Risikoanalyse** ist festzustellen, dass alle großen Unternehmen und wohl auch die meisten mittelständischen Unternehmen bereits unternehmensinterne Leitlinien und Verfahren des Risikomanagements implementiert haben, und zwar regelmäßig angelehnt an einen der Standards ISO 31000 für das Risikomanagement, IDW PS 981 für Risikomanagementsysteme oder (ergänzend) an branchenspezifische Empfehlungen. Die im Folgenden vorgeschlagene Risikoanalyse ist mit diesen Verfahren durchaus vergleichbar und die zu ergreifenden Maßnahmen lassen sich in die bisherigen Risikomanagementsysteme gut einfügen. Bei der Verwendung einer Risikobewertungsmatrix ist allerdings eine wesentliche Modifizierung zu beachten: Für die Bewertung von Nachhaltigkeitsrisiken ist es unerheblich, wie wahrscheinlich die Entdeckung eines Nachhaltigkeitsproblems durch die Öffentlichkeit ist und ob sich ein wirtschaftlicher Nachteil des Unternehmens durch eine Umstellung der Produktionsprozesse zwischen mehrfachredundanten Wertschöpfungsketten im Problemfall vermeiden lassen könnte. Stattdessen müssen die Risiken nach der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, dem Umfang des Schadens, der Bedeutung des Schutzguts und der Reparabilität bewertet werden. Aufbauend auf diese Bewertung sind die Risiken zu priorisieren. Dass die konventionelle Risikoanalyse so zu modifizieren ist, wird auch von der OECD in ihrem Leitfaden, der *Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* von 2018 dargestellt.[122]

Insbesondere in korruptionsgeneigten Regionen[123] und Geschäftsbeziehungen[124] besteht ein besonderer Nährboden für Nachhaltigkeitsrisiken.[125] Wegen der erheblichen Straf- und Bußgeldsanktionen und deren grenzüberschreitenden Durchsetzung nehmen viele Unternehmen Korruptionsrisiken bereits jetzt ernst. Die bei der Korruptionsprävention gewonnenen Erkenntnisse sollten in die Risikoanalyse hinsichtlich der Nachhaltigkeitsbelange einfließen. Anleitungen hierzu sind verfügbar.[126] Entsprechendes gilt für Hochrisiko- und Konfliktgebiete im Sinne des UN-Leitprinzips 7.[127]

Insgesamt ist die Risikoanalyse entsprechend der UNGP entlang der gesamten Wertschöpfungskette durchzuführen und nicht auf die Sphäre der Einflussmacht zu beschränken. Die Einflussmacht (und die Frage, ob sie erhöht werden kann) ist allein dafür maßgeblich, welche Präventionsmaßnahmen angemessen sind. Zur Wertschöpfungskette gehören dabei die Lieferketten im engeren Sinn, aber darüber hinaus auch alle bearbeitenden Tätigkeiten und Dienstleistungen, die bei der Geschäftstätigkeit eine Rolle spielen, sowie die Abnahmeseite der Wertschöpfungskette (*downstream*) in Richtung der Endabnehmer*innen.

Gemäß UN-Leitprinzip 14 gilt die Sorgfaltspflicht grundsätzlich für alle Unternehmensformen und -beteiligungen, das heißt auch für beherrschte Unternehmen, Joint Ventures und Anteile an

[122] Vgl. dort S. 15.
[123] Vgl. Transparency International, Corruption Perceptions Index.
[124] *Nepomuck*, Korruption durch Sales Agents und Consultants (2016).
[125] *Brooks*, Corruption in Labor Protection Contracts in Mexico (2018); EcoVadis, The Intertwining Of Corruption And Human Rights, White Paper (2015).
[126] Bündnis für Nachhaltige Textilien (2018); *Janke* (2015); CCZ 2013, 74.
[127] HRC, Business and human rights in conflict-affected regions, Report A/HRC/17/32, 27.05.2011.

ausländischen Unternehmen. Umfang und Reichweite müssen anhand der Kontroll- und Einflussmöglichkeit auf die jeweilige risikoreiche Geschäftstätigkeit im Einklang mit nationalem Gesellschaftsrecht bestimmt werden.

Bei Anhaltspunkten für Beeinträchtigungen – z. B. aufgrund substantiierter Hinweise von Nichtregierungsorganisationen, eingehender Beschwerden oder eigener Recherchen – verdichtet sich die Pflicht zur Risikoanalyse zu einer Ermittlungspflicht. Ermittlungen erfolgen nicht mehr nur schreibtischbasiert, sondern auch unter Einbeziehung der relevanten Interessengruppen und ggf. externer Expert*innen (in der Regel) vor Ort (*Human Rights Impact Assessment* i. S. d. UNGP).[128] Dabei ist besonders auf die Beteiligung von lokalen Gewerkschaften zu achten, die nach der globalen Gewerkschafts-Datenbank des DGB/FES als legitim gelten. Konsultationsrechte betroffener Anwohner*innen sowie Konsultations- und Zustimmungsrechte indigener Bevölkerungen sind ebenfalls zu achten. Dass Ermittlungen bei drohendem Reputationsverlust unterbunden werden,[129] darf nicht in Betracht kommen. In der aktuellen Studie „Menschenrechte vor Profit: So wird's gemacht" von ECCHR, Brot für die Welt und Misereor wird anhand von Fällen aus der Arbeit des ECCHR aufgezeigt, was Unternehmen im konkreten Fall hätten tun können, um ihrer menschenrechtlichen Sorgfalt gerecht zu werden.[130]

Die Risikoanalyse sollte mindestens einmal im Jahr und auch anlassbezogen, zumindest vor strategischen Geschäftsentscheidungen, durchgeführt werden.

Auf der Grundlage der durch die Risikoanalyse und ggf. -ermittlung gewonnenen Erkenntnisse sollten geeignete **Gegen- und Präventionsmaßnahmen** ausgewählt und implementiert werden. Hierzu steht inzwischen eine Vielzahl von Werkzeugen und Leitfäden für jede Branche zur Verfügung.

Eine Mitgliedschaft in einer Multi-Stakeholder- oder Brancheninitiative allein genügt jedoch nicht zur Erfüllung der Sorgfaltsplicht. Nach der praktischen Erfahrung der Zivilgesellschaft kann sie aber hilfreich sein, wenn u. a. folgende Kriterien erfüllt sind:

- Governance/Entscheidungsstrukturen: Unternehmen im Heimatstaat und Gastland und betroffene Gruppen wie Gewerkschaften oder indigene Gemeinschaften müssen paritätisch und auf Augenhöhe bei der Planung und Durchführung der Initiativen beteiligt sein.

- Die betroffenen umzusetzenden Standards müssen auf internationalen Abkommen der UN und ILO beruhen und im Einklang mit internationalem Umweltrecht sein.

[128] Ein Praxisbeispiel ist das von Oxfam und der schwedischen SOK-Gruppe zu Menschenrechtsrisiken im Tomatenanbau in Italien durchgeführte *Human Rights Impact Assessment,* vgl. Oxfam, https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620619/rr-people-behind-prices-tomato-060219-en.pdf
[129] *Klöhn/ Schmolke*, Unternehmensreputation (2015).
[130] European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), Brot für die Welt, MISEREOR, Menschenrechte vor Profit: So wird's gemacht. Fallstudien zur Machbarkeit menschenrechtlicher Sorgfalt in Unternehmen (2019).

- Die Kosten der Durchführung sind von den Beteiligten gemeinsam zu tragen. Unlautere Handelspraktiken gegenüber Lieferanten sollten vermieden werden und Kosten nicht unangemessenen auf Lieferanten abgewälzt werden.

- Der Schwerpunkt sollte nicht auf gewöhnlichen Audits, sondern auf Schulungen auch von Arbeiter*innen und Betroffenen liegen.

Häufig haben sich Unternehmen bisher zur Abwendung von Nachhaltigkeitsrisiken mit Audits und Zertifizierungen begnügt. Wie zahlreiche Katastrophen zeigen, leiden klassische Audit- und Zertifizierungssysteme an zu vielen Schwächen als dass auf sie Verlass wäre (siehe auch Infokasten 1). Die Vorgaben eines Lieferkettengesetzes sollten deutlich machen, dass die Anwendung der unternehmerischen Sorgfalt nicht einfach auf Akkreditierungsanbieter ausgelagert werden kann, sondern kontinuierlich die Wirksamkeit der gewählten Sorgfaltsmaßnahmen zu überwachen ist (*tracking*). Das ECCHR hat in einer aktuellen Broschüre die typischen Schwächen von Audits und bessere Alternativen aufgezeigt.[131]

Die Verpflichtung zur Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfalt kann ein Treiber für technologischen Fortschritt sein. Der rasante technologische Fortschritt im 21. Jahrhundert spielt dabei keine unwesentliche Rolle. Big Data, künstliche Intelligenz und die Blockchain-Technologie erleichtern das Management komplexer Lieferketten erheblich.[132] Die Verordnung der EG Nr. 2368/2002 vom 20.12.2002 hatte ein Zertifizierungserfordernis über die Herkunft von Diamanten geschaffen, um den Handel mit Blutdiamanten aus Konfliktregionen zu unterbinden. Dies war letztlich ein Anreiz für die Gründung des privatwirtschaftlichen Unternehmens Everledger, das die charakteristischen Merkmale von Diamanten in einer Blockchain verewigt und so die Herkunft individueller Diamanten zuverlässig und mit geringem Aufwand nachvollziehbar macht.[133] Inzwischen wird die Blockchain-Technologie auch zum Nachweis der Echtheit von Zertifikaten und der Herkunft anderer Waren eingesetzt.[134] Die Republik Georgien stellt zurzeit das öffentliche Grundbuch auf die Blockchain-Technologie um und verbessert so den Schutz der Landrechte der Bevölkerung.[135] Insgesamt ist zu beobachten, dass Gesetzgeber nicht selten anhand neuer Sorgfaltspflichten einen Anreiz für Prozessverbesserungen und für die Entwicklung gänzlich neuer Industrien schaffen, die die Erfüllung der Pflichten erheblich vereinfachen. Nachdem 2013 die Sorgfalts- und Berichtspflichten des amerikanischen *Dodd Frank Act* zu Konfliktmineralien zu gelten begannen, veröffentlichte die OECD einen Leitfaden für die Konfliktmineralienbeschaffung und 2017 berichteten Unternehmensberater*innen von Prozessoptimierungen,

[131] ECCHR, Menschenrechte vor Profit (2019).
[132] *Moreira/Ferreira/Zimmermann*, Innovation and Supply Chain Management (2018).
[133] *Kharlamov/ Parry*, Advanced Supply Chains (2018), S. 328.
[134] Konfliktrohstoff Kobalt: Bloomberg, Mineral Supply Chain to be Transformed by Cobalt Blockchain and DLT Labs (03.04.2018); Sklaverei in der Nahrungsmittellieferkette: https://uk.reuters.com/article/us-blockchain-coca-cola-labor/coca-cola-u-s-state-dept-to-use-blockchain-to-combat-forced-labor-idUKKCN1GS2PY; Kaffee u.a. Nahrungsmittel: https://toshitimes.com/ibm-launches-their-blockchain-based-food-tracking-network-gets-first-huge-partner/;
[135] *Kharlamov/ Parry*, Advanced Supply Chains (2018), S. 329.

Compliance-Verbesserungen und privatwirtschaftlichen Initiativen, die zu so weitreichenden Optimierungen und Ersparnissen führten, dass die ursprüngliche Kostenschätzung der Aufsichtsbehörde „weit überzogen“ wirke.[136]

In der Betriebswirtschafts- und Managementlehre werden dem nachhaltigen Beschaffungsmanagement zunehmend umfangreiche Abhandlungen gewidmet.[137] Für Unternehmen aller Branchen und Größen stehen umfangreiche *soft law*-Instrumente und Leitfäden zur Verfügung, die sie bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht unterstützen. Statt aller werden hier nur die wichtigsten genannt:

- UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2011);
- OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen (2011) und *OECD-Guidance for Responsible Business Conduct* (2018);
- Branchenspezifische Leitfäden der OECD: *Due Diligence Guidance Garment Footwear* (2017), *Due Diligence Guidance Mineral Sourcing (2016), Guiding Principles on Combatting Corruption Related to Trafficking in Persons (2016); Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains (2016);*
- *ILO-IOE Child Labour Guidance Tool*;
- ISO 26000 Leitfaden zur gesellschaftlichen Verantwortung.

Wenn eine Beeinträchtigung der Menschenrechte eingetreten sein sollte, ist für **Abhilfe** zu sorgen. Dies bedeutet, dass die Beeinträchtigung zu beseitigen oder abzumildern ist und im Übrigen eine Wiedergutmachung bzw. Entschädigung zu leisten ist. Zu diesem Zweck ist es wichtig, dass Unternehmen einen Beschwerdemechanismus entlang ihrer gesamten Lieferkette einrichten und zugänglich machen, der den Anforderungen des UN-Leitprinzips 31 gerecht wird.[138] Hierfür genügt es nicht, sich bereit zu erklären, im Falle eines Schadens an den Streitbeilegungsverfahren vor den Nationalen Kontaktstellen der OECD teilzunehmen. Es kann jedoch durchaus sinnvoll sein, gemeinsam mit anderen Unternehmen Beschwerdesysteme aufzubauen oder diese auch im Rahmen einer Multi-Stakeholderinitiative einzurichten.[139]

[136] ELM Sustainability Partners, Stellungnahme gegenüber der Security and Exchange Commission, Schreiben vom 06.02.2017.
[137] *Müller/Siakala*, Nachhaltiges Lieferkettenmanagement (2019); *Moreira/Ferreira/Zimmermann*, Innovation and Supply Chain Management (2018); *Fröhlich*, CSR und Beschaffung (2015); *Müller*, Nachhaltigeres Lieferkettenmanagement (2012).
[138] HRC, Piloting principles for effective company/stakeholder grievance mechanisms: A report of lessons learned (24.05.2011), A/HRC/17/31/Add.1.
[139] Beispiele für gute Praxis ist der Beschwerdemechanismus der Multi-Stakeholderinitiative *Fair Wear Foundation* oder der von Nestlé eingerichtete Beschwerdemechanismus im Bereich Kinderarbeit in Westafrika (https://www.nestle.com/sites/default/files/2019-12/nestle-tackling-child-labor-report-2019-en.pdf).

c) Besonderheiten in der umweltbezogenen Sorgfalt

Sorgfaltspflichten-ähnliche Ansätze sind Unternehmen auch auf dem Gebiet des Umweltschutzes nicht unbekannt. Zum (freiwilligen) Umweltmanagementsystem gemäß der EMAS-Verordnung gehört praktisch eine Sorgfalt durch Strukturierung, Organisation und Dokumentation des Umweltschutzes im Betrieb. Auch die *OECD Guidelines* geben in ihrem Abschnitt VI. zur Umwelt Empfehlungen, wie Sorgfalt anzuwenden ist. Der ISO 14000 ist ebenfalls ein freiwilliger Standard mit dem Ziel der Reduzierung des Material- und Ressourcenverbrauchs, des Energiebedarfs, der Abfallproduktion etc. Die darin vorgesehene Idee der *Life Cycle Analysis* betrifft den wirtschaftlichen Umgang mit knappen oder schützenswerten Ressourcen in der gesamten Lieferkette.

Bisher fehlt es allerdings auch im Umweltbereich an einem umfassenden verbindlichen, international anerkannten, materiellen Mindeststandard, um dessen Einhaltung Unternehmen sich entlang ihrer globalen Wertschöpfungsketten bemühen müssen. Wie dargestellt gibt es mehrere Möglichkeiten, diese Sorgfaltspflichten näher zu definieren.

Ein Lieferkettengesetz sollte Unternehmen verpflichten, auch bzgl. Umweltbelangen Sorgfalt in der gesamten Wertschöpfungskette anzuwenden. Die umweltbezogene Sorgfalt sollte dieselben Kernelemente aufweisen wie in III.4 dargestellt (Risikoanalyse und ggf. -ermittlung, Prävention sowie Abhilfe). Doch im Unterschied zur menschenrechtlichen hat die umweltspezifische Sorgfalt zwei Bezugspunkte. Denn Geschäftstätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken können, weisen eine Besonderheit auf: Nicht immer ist ein Umweltschaden identifizierbar, auf dessen konkrete Vermeidung sich die Sorgfalt des Unternehmens hätte beziehen müssen. Häufig werden „nur“ Stoffe emittiert, die sich verflüchtigen und mit fremden Einflüssen komplex zusammenwirkend Schäden auslösen. Die umweltbezogene Sorgfalt sollte daher explizit an zwei Bezugspunkte anknüpfen:

- den **Schaden bzw. die Gefahr** eines Schadens für die Umweltgüter, also einer Immission, die die Qualität des Bodens, der Luft oder des Wassers bzw. den Zustand des Klimas oder der Biodiversität beeinträchtigt; und
- das **Emissionsverhalten,** also welche und wie viele Schadstoffe eine Tätigkeit oder Anlage verursacht bzw. ausstößt.

Für viele Industrietätigkeiten verlangt das europäische Recht u.a. die „besten verfügbaren Techniken“ (BVT) anzuwenden.[140] Als BVT wird der effizienteste und fortschrittlichste Entwicklungsstand der Anlagen und Betriebsmethoden bezeichnet, der bestimmte Techniken als praktisch geeignet dafür erscheinen lässt, als Grundlage für Emissionsgrenzwerte und sonstige Genehmigungsauflagen zu dienen (Art. 3 Nr. 10 IE-RL). Die anlagenspezifischen BVT-Emissionswerte werden von der EU-Kommission in Schlussfolgerungen und zugehörigen Merkblättern festgelegt. Im

[140] Art. 3 Nr. 10 der Industrieemissionen-RL 2010/75/EU, in Deutschland umgesetzt in § 7 Abs. 1 BImSchG und in der TA Luft.

Einzelfall erlaubt die Industrieemissions-RL die Festlegung weniger strenger Emissionsgrenzwerte. Diese Auflockerungen müssen allerdings gerechtfertigt sein. So können befristete Abweichungen für die Erprobung und Anwendung von Zukunftstechniken zulässig sein.[141]

Ein Lieferkettengesetz sollte außerdem regeln, dass Unternehmen auch bezüglich ihrer außereuropäischen Geschäftsvorgänge den gewohnten BVT-Stand zu beachten haben. Wenn eine Abweichung davon in dem konkreten Auslandskontext gerechtfertigt erscheint, sollten sie dies festhalten und dokumentieren. Für die zuständige Behörde und für betroffene Menschen bzw. Umweltschutzorganisationen bedeutet der BVT-Stand eine Erleichterung, da dieser im Ausgangspunkt ohne weiteres bezüglich der Industrieanlagen und Betriebsprozesse in jedem Land angewandt werden kann. Zugleich wird nicht ein europäischer Standard unreflektiert Sachverhalten im Globalen Süden „übergestülpt". Denn den Unternehmen ist die Möglichkeit eröffnet, in begründeten Fällen Abweichungen vom BVT-Standard in Kauf zu nehmen und diese Gründe zu dokumentieren.

d) Extraterritorialer Geltungsanspruch der Sorgfaltspflicht

Zum Zwecke der Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen der Bundesrepublik ist ein grenzüberschreitender Geltungsanspruch eines Lieferkettengesetzes für in Deutschland geschäftstätige Unternehmen zulässig und bezüglich bestimmter Menschenrechte gar geboten. Dass die Regulierung des Verhaltens von ausländischen Personen völkerrechtlich zulässig und in der Staatenpraxis nicht unüblich ist, wurde bereits oben beim möglichen Adressatenkreis (III.2) erläutert. Im Folgenden wird erläutert, dass ein zukünftiges Lieferkettengesetz den betroffenen deutschen und ausländischen Unternehmen auch Pflichten zu deren Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken auch im Hinblick auf Sachverhalte im Ausland auferlegen sollte.

Die Zulässigkeit der Regulierung von Auslandssachverhalten kann sich aus verschiedenen Umständen ergeben. Unproblematisch ist die Regulierung der Auslandstätigkeiten von deutschen Staatsangehörigen oder sich auf deutschem Hoheitsgebiet aufhaltenden Personen. Im Übrigen kann sich die Regulierungsbefugnis auch daraus ergeben, dass ein wichtiger, von der Staatengemeinschaft geteilter Zweck und ein gewisser Bezug der Regelungsadressaten oder ihrer Tätigkeit zum deutschen Hoheitsgebiet eine extraterritoriale Gesetzgebung rechtfertigen.[142] Je wichtiger der Zweck, umso eher genügt ein geringfügiger territorialer Bezug.[143] So verhält es sich auch mit dem Regelungsgegenstand eines Lieferkettengesetzes: Die Staatengemeinschaft ist sich weitgehend einig über die besondere Wichtigkeit bestimmter Menschenrechte und über einen Bedarf des Schutzes dieser Rechte vor den Auswirkungen von Wirtschaftstätigkeiten. Ein Lieferkettengesetz würde genau diesen Schutzbedarf erfüllen, indem es in Deutschland geschäftstätigen Unternehmen eine Sorgfalt vorschreibt.

[141] *Betensted/ Grandjot/ Waskow*, Umsetzung der IE-Richtlinie (2013), S. 398.
[142] *Weilert*, ZaöRV (2009), 883 ff.
[143] *Basedow*, Pipeline-Embargo vor Gericht (1983)

Darüber hinaus sprechen die Entwicklungen der vergangenen zehn Jahre dafür, inzwischen eine völkerrechtliche Pflicht zur Regulierung extraterritorialer Sachverhalte anzuerkennen. Von Bernstorff stellte schon 2011 verschiedene dogmatische Ansätze zur Begründung extraterritorialer staatlicher Schutzpflichten im Kontext Wirtschaft und Menschenrechte dar.[144] Am 28.09.2011 hielten vierzig Völker- und Menschenrechtsexpert*innen ihr Verständnis der extraterritorialen Schutzpflichten von Staaten auf dem Gebiet der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (wsk-Rechte) in den sog. Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten fest.[145] Demnach muss ein jeder Staat auch auf legislative Weise Menschenrechte außerhalb seines Staatsgebiets schützen (Prinzip 24). Die Gesetze wie auch andere regulatorische Maßnahmen müssen darauf abzielen, dass Menschenrechte nicht von privaten Akteuren beeinträchtigt werden. Diese Staatenpflicht gilt einerseits, wenn eine Verbindung zwischen dem Unternehmen und dem Hoheitsgebiet des Staates besteht, nämlich wenn Unternehmen selbst oder deren beherrschende Muttergesellschaft ihren Sitz im Inland haben und wenn sie eine Hauptniederlassung oder lediglich bedeutende Geschäftstätigkeiten (*substantial business activities*) im Inland betreiben (Prinzip 25 c). Die Staatenpflicht, regulatorische Schutzmaßnahmen zu ergreifen, gilt andererseits ganz unabhängig von einer Verbindung zu den privaten Akteuren auch, soweit zwingendes Völkerrecht im Ausland verletzt wird (Prinzip 25 e). Darüber hinaus sind Staaten völkerrechtlich zur Kooperation verpflichtet. Sie müssen einander unterstützen, um Menschenrechtsbeeinträchtigungen privater Akteure zu verhindern und für Wiedergutmachung zu sorgen (Prinzip 27). Im Sinne dieser Kooperationspflicht sollte jeder Staat Maßnahmen auf die ihm naheliegenden Aspekte der globalisierten Geschäftstätigkeit von Unternehmen ausrichten. Die Bundesrepublik würde ihre Kooperationspflicht erfüllen, indem sie eine Sorgfalt deutscher und in Deutschland geschäftstätiger Unternehmen reguliert.

Zunehmend berufen sich auch UN-Ausschüsse auf diese Prinzipien. 2013 verkündete der UN-Kinderrechtsausschuss einen extraterritorialen Geltungsanspruch der Kinderrechtskonvention in seinem *General Comment* Nr. 16 zu den Staatenpflichten bezüglich der Beeinträchtigungen von Kinderrechten durch Wirtschaftsunternehmen.[146] Laut Abs. 43 des *General Comment* sind Staaten verpflichtet, Kinderrechte anhand des Erlasses von Gesetzen zu Sorgfaltspflichten auch mit extraterritorialem Geltungsanspruch zu schützen, und zwar auch in Bezug auf Unternehmen, die ihren Sitz, Verwaltungssitz oder eine Hauptniederlassung im Staat haben oder lediglich *substantial business activities* im Staat entfalten. Dieser Kommentar war Anlass für den niederländischen Gesetzgeber zur Schaffung des Sorgfaltspflichtengesetzes *Wet Zorgplicht Kinderarbeid*.[147] In Art. 8 des Übereinkommens Nr. 182 (ausbeuterische Kinderarbeit) der ILO wird zudem ausdrücklich die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Unterstützung anderer Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Menschenrechtsschutzes vorgesehen. Extraterritorial konzipierte Pflichten von

[144] *Von Bernstorff*, Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und CSR (2011).
[145] Vgl. den Kommentar von De Schutter u. a. zu jedem einzelnen der Prinzipien: *De Schutter/Eide/Khalfan*, Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (2012).
[146] General Comment No. 16 (2013), CRC/C/GC/16, Nr. 39-46, 53 und 62-65.
[147] Hierzu siehe *Grabosch* (2019).

Unternehmen zur Achtung von Menschenrechten werden seitdem von Völkerrechtler*innen nicht mehr schlechthin ausgeschlossen.[148]

Im Jahr 2015 verfolgten die von einer Expert*innengruppe beschlossenen sog. Oslo-Grundsätze[149] zu weltweiten Klimawandelverpflichtungen einen ähnlichen Ansatz. Sie sehen Staaten und Unternehmen im Hinblick auf den globalen Klimawandel in der Verantwortung, grundlegende Menschenrechte zu schützen. Eine solche (völkerrechtliche) Verpflichtung wird somit ausdrücklich unternehmensbezogen entfaltet und ist mit dem Bezug auf den globalen Klimawandel auch nicht (räumlich-gegenständlich) territorial begrenzt.

2017 hat der Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (WSK-Ausschuss) einen *General Comment* Nr. 24 mit vergleichbarem Inhalt veröffentlicht.[150] In Abs. 30 f äußert der WSK-Ausschuss zwar lediglich, dass die Staaten „Schritte" ergreifen müssen, um Unternehmen, über die sie eine Kontrolle ausüben können, zur extraterritorialen Achtung der Menschenrechte zu bewegen, und dass zu diesen Schritten auch Gesetzgebung zählen kann. In Abs. 32 skizziert der Ausschuss jedoch sogar die Voraussetzungen, unter denen ein Staat wegen Nichtergreifens geeigneter Maßnahmen für von Unternehmen im Ausland verursachte Schäden haften muss.

Vertragsstaaten von Menschenrechtsübereinkommen sind vielfach mit übernommenen Schutzverbürgungen eine schutzbezogene Kooperationspflicht eingegangen.[151] So verpflichtet auch das Protokoll von 2014 zum ILO-Übereinkommen zur Abschaffung von Zwangs- und Pflichtarbeit die Mitgliedstaaten ausdrücklich, bei der Abschaffung der Zwangs- und Pflichtarbeit miteinander zu kooperieren.[152]

Auch auf anderen Rechtsgebieten ist die Zulässigkeit der Gesetzgebung mit Wirkung für ausländische Unternehmen hinsichtlich Vorgängen, die sich im Ausland abspielen, anerkannt. Hierzu zählt der Datenschutz[153], die Geldwäsche und die Korruptionsprävention. Mit dem deutschen Grundgesetz ist die vorgeschlagene extraterritoriale Regulierung nicht nur vereinbar, sondern geboten.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes anerkannt; dieser Grundsatz könne es unter bestimmten Voraussetzungen sogar gebieten, dass der deutsche Staat extraterritoriale Sachverhalte reguliert.[154] Eine solche verfassungsrechtliche Regulierungspflicht ist zumindest dann anzunehmen, wenn in Deutschland niedergelassene Unternehmen in Regionen geschäftstätig sind, in denen fundamentale Rechtssätze des Völkerrechts nicht gelten oder nicht durchgesetzt werden.[155]

[148] Vgl. *Windfuhr*, Wirtschaft und Menschenrechte als Anwendungsfall (2012), 95 ff.
[149] Abrufbar unter https://globaljustice.yale.edu/sites/default/files/files/OsloPrinciples.pdf.
[150] E/C.12/GC/24.
[151] *Von Bernstorff*, AVR 49 (2011), 34 ff., und *Krajewski*, DÖV 2014, 721 ff.
[152] Art. 5 des Protokolls 2014 zum ILO-Übereinkommen Nr. 29.
[153] *Brauneck*, Weltgeltung für EU-Datenschutz? (2019).
[154] BVerfGE 112, 1, 24 – Bodenreform III.
[155] *Paschke* (2016), S. 124 f; vgl. *Weilert*, TNU im rechtsfreien Raum? (2009), S. 895.

e) Der Angemessenheitsbegriff als zentrales Kriterium der Sorgfalt

Der Angemessenheitsbegriff ist von entscheidender strategischer Bedeutung für die Wirkungskraft eines Lieferkettengesetzes. Dafür sprechen mehrere Gründe:

1. Der Gesetzgeber überlässt die Entwicklung und Auswahl von Maßnahmen grundsätzlich dem der Sache am nächsten stehenden Akteur, der einzuschätzen hat, was für ihn möglich, zumutbar und zweckmäßig ist: dem Unternehmen.
2. Den Normadressaten wird ein Spielraum eröffnet, in dem sie eigene zielführende Überlegungen zum Zweck des Gesetzes, der ihnen bekannten Sachlage und den ihnen verfügbaren Mitteln anstellen müssen. In diesem Spielraum müssen sie Ermessen ausüben, um geeignete Maßnahmen zu vergleichen und auszuwählen. Dies führt zu Kompetenzzuwachs und steigert das Verantwortungsbewusstsein.
3. Der Begriff der Angemessenheit belässt den Normadressaten, anders als eine abschließende Liste konkreter Maßnahmen, eine gewisse unternehmerische Gestaltungsfreiheit, und verringert insoweit die Intensität des Eingriffs eines Lieferkettengesetzes in die Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 GG) der Adressaten.
4. Die Nichtfestlegung auf detaillierte Maßnahmen eröffnet Unternehmen einen Raum des freien Wettbewerbs um die Entwicklung der effizientesten Maßnahmen; der freiwilligen Unternehmensverantwortung wird so nicht entgegengewirkt, sie wird in die richtigen Bahnen gelenkt.
5. Die Adressaten können ihre Ideen und Mittel in gemeinsamen Initiativen mit anderen Unternehmen oder Interessengruppen bündeln und entwickeln.
6. Die Akzeptanz für selbst entwickelte Maßnahmen ist i.d.R. höher als für pflichtgemäß und oft unreflektiert ausgeführte Vorgaben. Die Maßnahmen werden im Unternehmen wohlwollender beachtet und sie entfalten eine entsprechend größere Wirkung.
7. Der Angemessenheitsbegriff ist einer Fortbildung entlang der sich stetig verändernden Realität der Betriebs- und Volkswirtschaft zugänglich.
8. Der Begriff „angemessen“ ist bereits aus anderen Gesetzen geläufig (z. B. § 93 Abs. 1 S. 2 AktG).
9. Der Begriff räumt den Normanwender*innen Ermessen ein, dieses ist jedoch auf Ermessensfehler gerichtlich überprüfbar. Besteht die Maßnahme die gerichtliche Überprüfung, hat das Unternehmen keine zivilrechtliche Haftung und keine Bußgeldsanktion zu befürchten.

Ohne die Verwendung des Begriffs der Angemessenheit müsste ein Lieferkettengesetz eine Vielzahl möglicher Maßnahmen detailliert auflisten, jeweils mit Hinweisen dazu, unter welchen Umständen, für welche Branchen und welche Unternehmensgrößen sie in Betracht kommen. Derart detaillierte Vorgaben verleiten die Rechtsanwender*innen allerdings zu unreflektierten formular-bürokratischen Abhakübungen (*box-ticking exercise*), die suboptimale Ergebnisse liefern. Der flexible Angemessenheitsbegriff erscheint in jedem Fall vorzugswürdig.

Um den Rechtsanwender*innen Hilfsmittel für eine Handhabung des unbestimmten Rechtsbegriffs „Angemessenheit“ unter den konkreten Umständen des Einzelfalls zu bieten, sollte ein Lieferkettengesetz Kriterien nennen, anhand derer die Angemessenheit von Maßnahmen bestimmt werden kann. Die Kriterien sollten an die UNGP angelehnt sein:

- die **typischerweise zu erwartende Schwere, das Ausmaß und die Wahrscheinlichkeit möglicher Menschenrechtsverletzungen,** der Beeinträchtigung von Arbeitnehmerbelangen und von Umweltschäden: Hier kommen die Ergebnisse der Risikobewertung zum Tragen; ein Gesetz sollte die Unternehmen zu Maßnahmen verpflichten, die im Verhältnis zu den drohenden Schäden stehen. Das bedeutet, dass Unternehmen im Fall von schwerwiegenden und systematischen Risiken für die Menschenrechte, Arbeitnehmerbelange und die Umwelt höhere Anforderungen haben, als wenn nur geringe Risiken bestehen;
- die **länder-, schutzgut- und branchenspezifischen Risiken unter Berücksichtigung systematischer Rechtsverletzungen:** Sind Risiken als landes-, schutzgut- oder branchenspezifisch identifiziert, so sollten die gewählten Maßnahmen eine ebenso weitreichende Wirkung entfalten; der Hinweis auf systematische Rechtsverletzungen stellt klar, dass insbesondere auch Rechtsverletzungen in den Blick genommen werden müssen, die schwerwiegend sind oder strukturelle Ursachen haben und sich mit Präventionsmaßnahmen abmildern oder abwenden lassen (z. B. Sicherheitsmängel oder permanente Mehrarbeit);
- die **Unmittelbarkeit des Verursachungsbeitrages:** Je unmittelbarer ein Unternehmen zur Verursachung des Schadens beiträgt, umso wirkungsstärker sollten die Gegenmaßnahmen sein;
- die **Nähe zum Schadensereignis;**
- sowie die **Größe des Unternehmens** und das **tatsächliche und wirtschaftliche Einflussvermögen** des Unternehmens auf den/die unmittelbaren Verursacher*innen.

Das Beispiel Gurtpflicht in Indien (Infokasten 4) zeigt anhand eines konkreten Falles, was diese Angemessenheitskriterien bedeuten.

INFOKASTEN 4

HYPOTHETISCHER BEISPIELSFALL: GURTPFLICHT IN INDIEN

Das hypothetische, kleinere mittelständische Unternehmen Lift Now GmbH hat eine App für die Vermittlung von Taxifahrten entwickelt, die in Indien besonders erfolgreich ist. Dort missachten Fahrer*innen systematisch die Gurtpflicht und fordern auch ihre Kund*innen nicht zum Anlegen des Gurtes auf, obwohl die Zahlen der tödlichen Unfälle im Straßenverkehr weltweit unübertroffen sind. Ist Lift Now für mögliche Todesfälle verantwortlich?

ÜBERLEGUNGEN ZUR ANGEMESSENHEIT:

- Lifts Risikobewertung ergibt, dass das Problem zu priorisieren ist (schwere Rechtsgutsverletzung, hohe Gefahr);
- es handelt sich um ein landes-, schutzgut- und branchenspezifisches Risiko; die Maßnahme sollte entsprechend gestaltet sein;
- eine wirtschaftliche Einflussmacht hat Lift zwar kaum;
- über die App hat Lift aber einen Nähebezug zu den Schadensereignissen und eine tatsächliche Einflussmacht.

ERGEBNIS:

- Lift nimmt Kontakt zum Verkehrsministerium Indiens auf und lässt sich wöchentliche Verkehrsunfall-Statistiken und Bildmaterial zuspielen, die es den Fahrer*innen und Fahrgästen gelegentlich auf dem Handy anzeigt, verbunden mit der Erinnerung an die Gurtpflicht.
- Die verbleibende, eigenverantwortliche Selbstgefährdung lässt ein fragliches Verschulden von Lift Now jedenfalls entfallen.

In diesen Merkmalen, insbesondere im letztgenannten, kommt der Proportionalitätsgrundsatz zum Ausdruck, wie er aus den gesetzlichen Anforderungen zu den Risiko-Frühwarnsystemen bei Finanzinstituten bekannt ist: Von größeren, leistungsstärkeren Unternehmen werden anspruchsvollere Vorkehrungen erwartet. Die zahlreichen bereits existierenden Initiativen und Bündnisse bieten Unternehmen die Gelegenheit, sich über ihre Strategien und Bemühungen auszutauschen und sich selbst einen Eindruck darüber zu verschaffen, wo sie im Verhältnis zu anderen Unternehmen stehen und ob sie dem Proportionalitätsgrundsatz gerecht werden. Wie unter III.4.b bereits ausgeführt hat die Zivilgesellschaft zu Brancheninitiativen bereits Kriterien entwickelt und auch Schwächen einzelner Maßnahmen wie Sozialaudits aufgezeigt.

f) Rechtssicherheit, Harmonisierung und fairer Wettbewerb durch grenzüberschreitenden Rechtsanwendungsbefehl

Wenn Geschäftstätigkeiten deutscher Unternehmen Wirkungen im Ausland entfalten und die dortige Rechtslage unklar ist, tragen die Mitglieder des Geschäftsleitungsorgans gemäß § 43 Abs. 2 GmbHG persönlich „ein nicht zu vernachlässigendes Haftungsrisiko“;[156] dasselbe gilt für Vorstandsmitglieder nach § 93 AktG. Die für grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten gestalteten Sorgfaltspflichten eines Lieferkettengesetzes wären zweifelsohne von den Geschäftsleitungsorganen auch bzw. gerade hinsichtlich der Auslandsauswirkungen ihrer Geschäfte zu beachten.[157] Insofern würde das Haftungsrisiko sowohl für das Unternehmen als auch für die Geschäftsleitungsorgane durch die Anwendung der unternehmerischen Sorgfalt erheblich gemindert. Indem die Sorgfaltsanforderungen sich eng an den UNGP orientieren und mit denen anderer ausländischer Sorgfaltsgesetze vergleichbar sind, wird ein Flickenteppich verschiedener Regelungsansätze vermieden und zu einer Harmonisierung beigetragen, die den Unternehmen die Geschäftstätigkeit in mehreren Ländern erleichtert. Bei der Erfüllung der Anforderungen der Sorgfalt nach einem Lieferkettengesetz können bspw. zugleich auch ohne deutlichen Mehraufwand die Anforderungen des niederländischen Sorgfaltsgesetzes erfüllt werden.

Letztlich würde durch die Ausbreitung der Sorgfaltspflicht in Frankreich, den Niederlanden, möglicherweise in der Schweiz und mit einem Lieferkettengesetz in Deutschland ein Mindeststandard für einen fairen Wettbewerb geschaffen (*level playing field*), an den sich alle Unternehmen, auch ausländische in Deutschland geschäftstätige, halten müssten.

5. Dokumentations- und Offenlegungspflichten

Ein Lieferkettengesetz sollte auch die Dokumentation und die Offenlegung der Sorgfaltsmaßnahmen regeln.

Die Dokumentationspflicht ist eine organisatorische Vorkehrung. Ohne sie können die Vorgänge nicht zuverlässig im Unternehmen kommuniziert und die Sorgfaltskonzepte nur schwerlich weiterentwickelt werden. Sie dient auch einzelnen Mitarbeiter*innen als Nachweis, ihren Aufgaben entsprochen zu haben, indem sie etwa auf Missstände, Meldungen und Lösungsmöglichkeiten hingewiesen haben. Gleichzeitig weisen Dokumente nach, wann welche Führungspersonen über Vorgänge informiert waren. Die Dokumentation dient den Unternehmen daher auch zur Entlastung.

Damit die Dokumentation die genannten Zwecke erfüllen kann, muss sie sämtliche Schritte der Risikoanalyse abdecken und ersichtlich machen, welche präventiven Vorkehrungen getroffen

[156] *Brock*, Legalitätspflicht bei auslandsbezogenen Rechtsverletzungen (2019), S. 1296.
[157] *Ebd.*

und welche Abhilfemaßnahmen ergriffen wurden. Die einzelnen Schritte, Vorkehrungen und Maßnahmen, ggf. unter Hinweis auf die in Betracht gezogenen Handlungsalternativen, sind darzulegen und zu erläutern.

Wenn die Dokumentationspflicht ausdrücklich im Interesse der betroffenen Menschen geregelt wird, können diese im Falle einer rechtlichen Auseinandersetzung gem. § 810 BGB Einsicht in die Dokumentation von dem Unternehmen verlangen.

Darüber hinaus sollte – entsprechend den Anforderungen des französischen *Loi de vigilance* – verlangt werden, dass Unternehmen einen öffentlich zugänglichen Sorgfaltsplan erstellen. Dieser sollte alle Elemente der Sorgfalt, insbesondere die identifizierten Risiken, die getroffenen Maßnahmen zur Prävention und Abhilfe von Schäden sowie deren Wirkung und ggf. Wiedergutmachung abbilden. Zudem sollte verlangt werden, dass der Sorgfaltsplan mindestens jährlich zu aktualisieren ist.

Damit Verlass auf die Richtigkeit des Sorgfaltsplans besteht und eine gründliche Erstellung des Sorgfaltsplans gewährleistet ist, sollte ein Lieferkettengesetz regeln, dass der Sorgfaltsplan unter Mitwirkung von Gewerkschaftsvertreter*innen zu erstellen ist und sowohl von einem Geschäftsleitungsorgan als auch von einem/r Betriebsratsvertreter*in zu unterzeichnen ist. Der Sorgfaltsplan sollte auf der Website des Unternehmens veröffentlicht und einer zuständigen Behörde zur Prüfung zugeleitet werden (vgl. III.6). Wenn ein Unternehmen selbständige Prüfdienstleister (Auditor*innen) zwecks Erfüllung seiner Sorgfaltspflicht beauftragt, so sollte es die Auditberichte ebenfalls offenlegen müssen.

6. Durchsetzungsmechanismen

Für die Wirksamkeit eines Lieferkettengesetzes ist ein effektiver Sanktionsmechanismus von enormer Bedeutung. Ohne effektive Durchsetzungsmechanismen sind auch die anspruchsvollsten Anforderungen nicht geeignet, ihren Zweck zu erreichen.[158] Sanktionen und Durchsetzungsmechanismen sollen dabei vor allem präventiv die Entstehung zukünftiger Schäden verhindern.

Klassischer Zweck des deutschen Deliktsrechts ist der Ausgleich eines erlittenen Schadens, also die Wiedergutmachung, die auch in UN-Leitprinzip 22 vorgesehen ist. Deliktsrechtliche Schadensersatzansprüche gewähren damit den betroffenen Menschen zwar einen Anspruch auf individuelle Wiedergutmachung (Reparation), haben aber kaum eine generelle abschreckende Wirkung (Prävention). Denn der Schädiger steht nach dem Ausgleich des Schadens häufig nicht schlechter da, als wenn er sich von Beginn an pflichtgemäß verhalten hätte. Anders als im angloamerikanischen Rechtskreis erfolgt die Prävention im hiesigen Rechtssystem klassischerweise

[158] *Paschke* (2016), S. 125.

über das öffentliche Recht.[159] Insbesondere dienen in Fällen von organisatorischen Fehlern in Unternehmen Geldbußen gemäß § 30 Abs. 1 OWiG (Ordnungswidrigkeitengesetz) dazu, Missstände nicht nur zu beseitigen, sondern gar nicht erst aufkommen zu lassen. Geldbußen können von einer Behörde verhängt werden, wenn dies im Gesetz vorgesehen ist; ein konkreter Schaden bei einer individuellen Person ist keine Voraussetzung hierfür.

Pflichtverstöße gegen die oben beschriebenen Sorgfaltspflichten führen teilweise zu individuellen Schäden, etwa wenn ein Unternehmen, ohne die Risiken ermittelt zu haben, ein extrem giftiges Pestizid in beliebigen Teilen der Welt vermarkten lässt oder landwirtschaftliche Nutzflächen, auf denen Menschen leben, zu auffällig günstigen Konditionen erwirbt. In diesen Fällen ist ein zivilrechtlicher Schadensersatzanspruch der Menschen, deren Recht auf Gesundheit bzw. auf eine Unterkunft verletzt ist, unerlässlich. Nur so können sie effektiven Rechtsschutz und Wiedergutmachung erlangen. Auch nach einer ökonomischen Analyse erweist sich ein solches zivilrechtliches Haftungsrisiko als rechtspolitisch wünschenswert: Danach muss das zivilrechtliche Haftungsrecht einen ausreichenden Anreiz dafür setzen, dass zum Zweck der Schadensvermeidung Vorsorgemaßnahmen ergriffen werden. Ein solcher Anreiz würde nicht gesetzt, wenn das Haftungsrisiko nur die Geschäftspartner*innen in der Lieferkette träfe, nicht auch das auftraggebende (deutsche) Unternehmen. Nach Ansicht von Kötz muss deswegen (auch) denjenigen ein Haftungsrisiko treffen, der die Geschäftspartner*innen beauftragt hat. Das auftraggebende Unternehmen werde durch das Haftungsrisiko veranlasst, geeignete Maßnahmen zu ergreifen und den Geschäftspartner*innen Mittel, Informationen und Instruktionen zu geben, die ihnen andernfalls fehlen würden.[160]

Präventive Wirkung erhält ein Gesetz jedoch insbesondere durch öffentlich-rechtliche Sanktionen. Der präventiven Wirkung eines Lieferkettengesetzes kommt dabei besondere Bedeutung zu. Denn nicht jeder Pflichtverstoß führt zu einem konkreten Schaden, birgt aber durchaus das Risiko für enorme Schäden. Darüber hinaus werden bestehende zivilrechtliche Schadensersatzansprüche in der Praxis oft nicht durchgesetzt. Bei manchen Pflichtverstößen ist es zudem schwierig, einen individualisierbaren Schaden festzustellen. Sieht etwa ein Unternehmen untätig zu, wie ein Lieferant Kollektivverhandlungen der Belegschaft verhindert, können die Betroffenen Mitarbeiter*innen unter Umständen keinen konkreten Schaden beziffern und daher auch nicht einklagen. Wird ein*e Mitarbeiter*in aufgrund des Geschlechts diskriminiert, kann es auch schwierig sein, einen finanziellen Schaden darzulegen. In Fällen der Korruption und bei reinen Umweltschäden lässt sich oft ebenfalls kein individualisierbarer Schaden ausmachen. Für all diese Fälle muss ein deutsches Gesetz einen anderen Durchsetzungsmechanismus als einen Schadensersatzanspruch bereithalten, um für die Erreichung seiner verfassungsmäßigen Zwecke geeignet zu sein. Nur mit einem hybriden Durchsetzungsmechanismus kann ein Gesetz

[159] In jüngerer Zeit wird allerdings teilweise auch zivilrechtlichen Ansprüchen eine Abschreckungsfunktion zugeschrieben, beispielsweise bezüglich des Gewinnabschöpfungsanspruchs (§ 10 UWG), auf den auch der österreichische Gesetzgeber den Durchsetzungsmechanismus im Rahmen des Entwurfs des Sozialverantwortungsgesetzes (2017) stützte.
[160] *Kötz* (2017), S. 285 f.

seine Zwecke vollumfänglich erreichen. Neben der Regelung von zivilrechtlichen Ansprüchen geschädigter Menschen auf Schadensersatz muss ein Lieferkettengesetz daher Bußgelder und andere öffentlich-rechtliche Sanktionen wie den Ausschluss von öffentlicher Vergabe und Außenwirtschaftsförderung im Fall von Verstößen gegen die Sorgfaltspflichten (einschließlich der Berichtspflichten) vorsehen.

Im Fall von öffentlicher Vergabe und Außenwirtschaftsförderung besteht zudem ein staatlich-wirtschaftlicher Nexus: Indem Behörden Aufträge zur Beschaffung von Produkten oder Dienstleistungen an Unternehmen vergeben oder ihnen Ausfallbürgschaften für ihre Exportgeschäfte gewähren, unterstützen sie deren Geschäftstätigkeit. Die UN-Leitprinzipien 4 und 6 sehen daher in diesen Fällen eine gesteigerte Schutzpflicht vor: Staaten sollen bei der Außenwirtschaftsförderung und bei der öffentlichen Vergabe die Achtung der Menschenrechte und grundlegender Umweltstandards fördern.[161] Die Verletzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht muss daher auch im Bereich der Außenwirtschaftsförderung und bei der öffentlichen Vergabe Konsequenzen nach sich ziehen. Dasselbe muss auch im Fall von Verletzungen umweltbezogener Sorgfaltspflichten gelten.

a) Ordnungswidrigkeit

Als Ordnungswidrigkeit normiert werden sollte sowohl die Missachtung der Sorgfaltspflichten als auch die Nicht- bzw. unvollständige Abgabe eines Sorgfaltsplans. Ordnungswidrig handelt demnach u. a., wer keine regelmäßige und angemessene Risikoanalyse durchführt, keine angemessenen Präventions- und Abhilfemaßnahmen ergreift oder wer seinen Dokumentations- und Berichtspflichten nicht nachkommt. Dazu sollte eine Behörde bestimmt werden, die anhand der Sorgfaltspläne risikobasierte Prüfungen der Sorgfaltsmaßnahmen vornimmt. Bei Anhaltspunkten für Verstöße muss diese Behörde weitere Untersuchungen einleiten. Dies entspricht der im Strafrecht bekannten Legalitätspflicht. Die Untersuchungen umfassen auch die Angemessenheit der Sorgfaltsmaßnahmen. Untersuchungen können auch bei substantiierten Hinweisen Dritter in Bezug auf mutmaßliche Verstöße gegen die Sorgfaltspflichten oder in Bezug auf die Unvollständigkeit, Unrichtigkeit oder Unangemessenheit von Sorgfaltsplänen eingeleitet werden. Dazu gehören auch Hinweise von NGOs, Medien und engagierten Einzelpersonen.

Ist das Unternehmen seinen Sorgfaltspflichten nicht hinreichend nachgekommen, so sollte ein Bußgeld von bis zu 10 Prozent des Jahresumsatzes vorgesehen werden. Der Bußgeldbescheid sollte zudem vollständig (mit Begründung) ab dem Zeitpunkt der Bestandskraft veröffentlicht werden.

Die festgestellte Ordnungswidrigkeit ist Anknüpfungspunkt für den Ausschluss von der öffentlichen Auftragsvergabe und von der Außenwirtschaftsförderung (vgl. III.6.d sowie III.6.e).

[161] Das Europäische Parlament hat daher auch alle Mitgliedstaaten aufgerufen, in diesen Kontexten Sorgfaltspflichten gesetzlich zu regeln, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25.10.2016, P8_TA(2016)0405, Nr. 21.

b) Zivilrechtliche Haftung

Damit eine verhaltenssteuernde und individualschützende Wirkung durch das Deliktsrecht entfaltet werden kann, sollte der Sorgfaltsmaßstab eines Lieferkettengesetzes in eine deliktsrechtliche Haftungsnorm eingekleidet werden. Dafür müsste ein neuer, an die allgemeine deliktsrechtliche Haftungsnorm § 823 Abs. 1 BGB angelehnter Tatbestand der Haftung für eigenes Verschulden eingeführt werden.

aa) Rechtsgutsverletzung

Nicht alle Menschenrechtsverletzungen, die mit wirtschaftlichen Aktivitäten typischerweise verbunden sind, sind bereits jetzt eindeutig vom engen Rechtsgüterkatalog des § 823 BGB erfasst. Wenn ein Lieferkettengesetz die unter III.3 aufgezählten Menschenrechte für Unternehmen für verbindlich erklärt, muss auch jede Verletzung dieser Rechte ein Delikt i. S. d. § 823 Abs. 1 BGB darstellen, sei es als Verletzung des Körpers, der Gesundheit, der Freiheit, des Eigentums oder des allgemeinen Persönlichkeitsrechts oder eines „sonstigen Rechts".[162] Osieka und Heinen zufolge können bereits jetzt deutsche Unternehmen gemäß § 823 Abs. 1 BGB für Menschenrechtsverletzungen bei Zulieferern haftbar gemacht werden, da Menschenrechte teilweise unter das von der Rechtsprechung entwickelte „allgemeine Persönlichkeitsrecht" subsumiert werden können.[163] Hier muss ein Lieferkettengesetz für Klarheit sorgen. Menschen- und Arbeitnehmerrechte, die in von Deutschland ratifizierten Übereinkommen begründet worden sind, können beispielsweise durch einen Anhang zu einem Lieferkettengesetz den im deutschen Deliktsrecht geschützten Rechtsgütern gleichgestellt werden. Der Anhang kann sich an dem unter II. aufgeführten Katalog orientieren. Damit erhalten die Menschen- und Arbeitnehmerrechte, die ursprünglich in erster Linie von Menschen gegenüber Staaten geltend gemacht werden sollten, eine horizontale Geltung zwischen privaten Akteuren und werden als deliktsrechtliche Schutzgüter anerkannt.

Teilweise ist der Bedeutungsgehalt der Menschen- und Arbeitnehmerrechte auch im Verhältnis zu Unternehmen unproblematisch. Dies gilt unter anderem für die Verbote der Zwangsarbeit und

[162] *Schall*, Mutter-Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen (2018), S. 481.
[163] *Osieka*, Haftung deutscher Unternehmen für menschenrechtsbeeinträchtigende Handlungen ihrer Zulieferer (2013), S. 183 f, am Beispiel der Zwangsarbeit; *Heinen*, Begründung deliktischer Sorgfalts- und Organisationspflichten (2018), S. 95 ff.

Folter wie auch für andere Normen des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*)[164], welches nach modernem Völkerrechtsverständnis bereits jetzt auch für Unternehmen verbindlich ist.[165]

Im Übrigen wird ein „Konturendefizit" der Menschenrechte beklagt.[166] Dasselbe Konturendefizit wohnt auch dem bereits heute von § 823 Abs. 1 BGB geschützten allgemeinen Persönlichkeitsrecht und Recht auf eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb inne (sog. Rahmenrechte). Um Menschen- und Arbeitnehmerrechte in konkreten Fällen anzuwenden, ist einerseits ihr justiziabler Kernbereich zu ermitteln (wie unter III.3.a beschrieben) und andererseits an der Kontur des jeweiligen Rechts eine Abwägung vorzunehmen, wie sie auch bei den Rahmenrechten üblich ist. Dieser Abwägung dient der III.4.e beschriebene Angemessenheitsbegriff. Folglich führt die Verletzung eines Menschen- oder Arbeitnehmerrechts umso eher zu einer Haftung, je schwerer, vorhersehbarer und vermeidbarer sie ist. In Ländern, in denen etwa generell Löhne unter dem Existenzminimum liegen, Familien unter Mangelernährung leiden und das betroffene Unternehmen entsprechenden Einfluss auf seine Lieferanten hat, dürfte ein rechtswidriger Eingriff gegeben sein.

Zudem sollte eine zivilrechtliche Haftung für Schäden von Personen auch an die Verletzung der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht anknüpfen.[167]

bb) Verursachung

Wie bisher im deutschen Deliktsrecht üblich, müsste auch auf der Grundlage eines neuen Haftungstatbestandes für globale Lieferketten ein Schaden durch ein Verhalten des Unternehmens verursacht worden sein. Ein Verhalten kann in positivem Tun oder Unterlassen erkannt werden; relevant sind beispielsweise besonders dringliche und niedrigpreisige Aufträge an Lieferanten und das Unterlassen von vorgeschriebenen Sorgfaltsmaßnahmen.

Es gelten dabei im Ansatz die bekannten deliktsrechtlichen Grundsätze der Kausalität. Zunächst muss die Geschäftstätigkeit bzw. das Unterlassen nicht hinweggedacht werden können, ohne dass der konkrete Schaden eingetreten wäre (Äquivalenztheorie, *conditio sine qua non*). Damit die Haftung nicht auf völlig untypische Geschehensabläufe ausufert, wird die Kausalität zudem auf die nach der „allgemeinen Lebenserfahrung vorhersehbaren Geschehensabläufe" beschränkt (Adäquanztheorie).

[164] Zum zwingenden Völkerrecht gehören zur Zeit nach Ansicht der Völkerrechtskommission zumindest folgende Normen: das Agressionsverbot, das Verbot des Völkermords, das Verbot der Verbrechen gegen die Menschlichkeit, das humanitäre Völkerrecht, das Verbot rassistischer Diskriminierung und der Apartheid, die Verbote der Sklaverei und der Folter und das Recht auf Selbstbestimmung, s. Conclusion 23 der Draft Conclusions on peremptory norms of general international law (*jus cogens*), angenommen von der International Law Commission in ihrem jährlichen Bericht von 2019 an die UN-Vollversammlung, A/74/10.

[165] *Köster*, Völkerrechtliche Verantwortlichkeit privater Unternehmen (2010), S. 269; *Geldermann*, Völkerrechtliche Pflichten multinationaler Unternehmen (2009), S. 367, Thesen 7 und 8. *Paust* hatte bereits zuvor eine noch umfassendere Bindung vertreten: *Paust*, Human Rights Responsibilities (2002), S. 802 ff. Eine a.A. vertrat zuvor noch *Schmalenbach*, Multinationale Unternehmen und Menschenrechte (2001), S. 63.

[166] *Wagner*, Haftung für Menschenrechtsverletzungen (2016).

[167] Ein Gutachten speziell zur Umwelthaftung wird erarbeitet.

In Lieferketten-Konstellationen kann diese Verursachung auf direktem und indirektem Wege verlaufen: Entweder die Geschäftstätigkeit bzw. das Unterlassen des Unternehmens (bzw. seiner Mitarbeiter*innen) führt direkt zu der Rechtsgutsverletzung, oder zu dem Verhalten des Unternehmens tritt die Geschäftstätigkeit eines Tochterunternehmens oder anderer in der Wertschöpfungskette tätiger Dritter, z. B. Zulieferer, hinzu, wodurch die Rechtsgutsverletzung ausgelöst wird.

In beiden Fällen muss die Verletzung „durch“ das Verhalten des Unternehmens verursacht worden sein. Ob beim Hinzutreten von Tochterunternehmen oder Dritter in der Wertschöpfungskette eine Verletzung dem Unternehmen objektiv zurechenbar ist, ist anhand der in III.4 beschriebenen Kriterien der Sorgfalt und den konkreten Umständen des Einzelfalls zu beurteilen. Wenn sich in der konkreten Verletzung ein Risiko verwirklicht hat, das durch entsprechende Sorgfalt in diesem Sinne hätte vermieden werden können, so ist die Verletzung – auch auf indirektem Wege – dem Unternehmen objektiv zurechenbar.

Zu betrachten ist daher:

- die Schwere und das Ausmaß der Verletzung;
- wie wahrscheinlich der Eintritt der Verletzung *ex ante* war (objektive Vorhersehbarkeit);
- die länder-, schutzgut- und branchenspezifischen Gegebenheiten, einschließlich systematischer Rechtsverletzungen; insoweit sind die in allgemein anerkannten Leitfäden abgebildeten Erfahrungswerte zu berücksichtigen;
- ob die Verletzung in unmittelbarer Nähe zum Verursachungsbeitrag des Unternehmens oder in weiter entfernten Teilen der Lieferkette eintrat und das Unternehmen seiner Größe und seinem tatsächlichen und wirtschaftlichen Einflussvermögen nach auf die Gestaltung der Geschäftstätigkeiten in diesem Teil der Wertschöpfungskette einen erheblichen Einfluss hatte.

Hinsichtlich der Fragen nach der objektiven Vorhersehbarkeit und dem Einflussvermögen sind auch die typischerweise vorgesehenen Sorgfaltsmaßnahmen zu berücksichtigen. Zu fragen ist auch, welche Erkenntnisse eine MSI oder ggf. ein *Human Rights Impact Assessment* ergeben hätte. Bei langen, bedrohlichen Auseinandersetzungen im Arbeitskontext in Mexiko oder Kolumbien etwa ist ein Verschwindenlassen von Arbeitnehmer*innen durch dazwischentretende Dritte nicht untypisch, sondern fast naheliegend. Solche typischen Risiken und ihre Erkennbarkeit anhand der Beteiligung der Interessengruppen und Einrichtung von Meldekanälen sind in die Prüfung der Kausalität im Sinne der Adäquanztheorie einzustellen.

Hat sich nach alledem in der konkreten Verletzung ein Risiko verwirklicht, zu dessen Vermeidung die in III.4 beschriebene Sorgfalt dient, so ist die Verletzung „durch“ die Geschäftstätigkeit des Unternehmens (direkt oder indirekt) verursacht worden und diesem objektiv zurechenbar.

Dabei sind Umstände zu berücksichtigen, die anerkanntermaßen eine Haftung ausschließen. So wird kein Unternehmen für die eigenverantwortliche Selbstgefährdung durch das bewusste Inkaufnehmen eines Risikos durch den Geschädigten haften. Wenn z.B. Beschäftigte in der Lieferkette beim Fahren von Kraftfahrzeugen den Sicherheitsgurt nicht anlegen, wird ein deutsches, auftraggebendes Unternehmen dafür regelmäßig nicht für die entstehenden Körperschäden haften.

Die Schädigung kann ein Unternehmen sowohl als Haupttäter wie auch als Teilnehmer (§ 830 Abs. 2 BGB) an der schädigenden Handlung eines anderen Akteurs verursachen. Haften demnach mehrere Unternehmen gesamtschuldnerisch, können sie einander im Innenausgleich in Regress nehmen.

cc) Verschulden

Eine Haftung tritt im deutschen Deliktsrecht nur ein, wenn das Unternehmen die Rechtsgutsverletzung selbst verschuldet hat. Eine Haftung tritt demnach dann nicht ein, wenn dem Unternehmen weder ein vorsätzliches noch ein fahrlässiges Tun oder Unterlassen vorgeworfen werden kann. Von dem Unternehmen wird dabei lediglich die im Verkehr erforderliche Sorgfalt (§ 276 Abs. 2 BGB) erwartet. Was diese Sorgfalt umfasst, wird in III.4 beschrieben.

War die Verletzung mittels einer Risikoanalyse nicht vorhersehbar oder mit den angemessenen Maßnahmen nicht vermeidbar, haftet das Unternehmen nicht. Hier fließen die in III.4 gemachten Ausführungen zur Sorgfalt und Angemessenheit ein. Anhand der dort genannten Kriterien ist in Verbindung mit den jeweils konkreten Umständen des Einzelfalles festzustellen, ob ein Schaden aus der Perspektive des Unternehmens erkennbar und mit angemessenen Mitteln vermeidbar gewesen wäre.

BEISPIEL 1:

Hat das Unternehmen einen plötzlichen Kälteeinbruch erkannt und den Zugang zum Betriebsgelände mit Splitt gestreut und stürzt dennoch eine Mitarbeiterin auf dem Weg zur Arbeit, muss es für den Schaden nicht haften.

BEISPIEL 2:

Die Kläger*innen im KiK-Fall warfen dem Unternehmen vor, dass es nicht angemessen auf augenscheinliche Brandschutzmängel in der Textilzulieferfabrik reagiert habe. Obwohl nach eigenen Angaben regelmäßig Einkäufer*innen wie auch Audit-Firmen im Auftrag von KiK vor Ort waren, unternahm das KiK-Management nichts, um beispielsweise die Anzahl der Notausgänge, die nicht den pakistanischen Standards entsprachen, zu erhöhen. Angesichts dessen, dass fehlender Brandschutz in

Textilfabriken in Südasien seit Jahrzehnten als Risiko bekannt ist, wäre ein entschiedenes Einwirken von KiK auf den Zulieferbetrieb zur Einrichtung funktionaler Notausgänge ein angemessenes Mittel gewesen.

BEISPIEL 3:

Dem Unternehmen Bayer-Monsanto wurde in der Vergangenheit vorgeworfen, in Indien Pestizide wie das Pilzgift Nativo vertrieben zu haben, ohne Hinweise zu den Gefahren des Einsatzes in die lokalen Sprachen zu übersetzen.[168] Für Bayer-Monsanto war in diesem Fall vorhersehbar, dass sich die Anwender*innen von Nativo nicht vor dem Risiko einer Pestizidvergiftung schützen können, wenn sie entsprechende Warnhinweise nicht verstehen. Dieses Risiko kann durch die einfache Übersetzung des Warnhinweises in landestypische Sprachen vermieden werden. Da die Übersetzung des Warnhinweises mit keinem übermäßigen Aufwand verbunden und zugleich geeignet ist, erhebliche Gefahren für die Gesundheit durch Pestizidvergiftungen abzuwenden, ist das Mittel angemessen.

dd) Kein Verstoß gegen das gesellschaftsrechtliche Trennungsprinzip

Das gesellschaftsrechtliche Trennungsprinzip besagt, dass Ansprüche gegen ein Unternehmen nicht gegen den Gesellschafter, d. h. das Mutterunternehmen, durchgesetzt werden können.[169] Dies bedeutet nicht, dass in Fällen der Haftung des Tochterunternehmens nicht zugleich auch das Mutterunternehmen haften kann, aufgrund derselben oder einer anderen Rechtsvorschrift. Allerdings sind beide Ansprüche getrennt voneinander zu beurteilen. Ob ein ausländisches Tochterunternehmen nach Maßgabe der dortigen Rechtsordnung und seiner Umstände einen Schaden verursacht und verschuldet hat, spielt keine Rolle für die Frage, ob das deutsche Mutterunternehmen nach Maßgabe eines hiesigen Lieferkettengesetzes und seiner Umstände den Schaden (ebenfalls) verursacht und verschuldet hat. Beide Ansprüche sind getrennt zu beurteilen. Es können beide Unternehmen, keines oder auch nur eines von ihnen haftbar sein. Ein Lieferkettengesetz würde daher auch keine Ausnahme vom Trennungsprinzip darstellen.

[168] Vgl. https://www.brot-fuer-die-welt.de/themen/dossier-wirtschaft-und-menschenrechte/bayer-pestizide-ohne-warnhinweise/

[169] *Haider,* Haftung von transnationalen Unternehmen und Staaten für Menschenrechtsverletzungen (2019) S. 556. Ausnahmen hiervon sind in Deutschland nur anerkannt, wenn das Mutterunternehmen sein Vermögen mit dem der Tochter vermischt hat oder in das Vermögen der Tochter existenzvernichtend eingegriffen hat.

ee) Vergleichbarkeit mit bereits bestehenden Haftungsgrundlagen, insbesondere der Haftung für Verrichtungsgehilfen (§ 831 BGB)

Bereits seit Inkrafttreten des BGB Anfang des 20. Jahrhunderts gilt: Wer jemanden zur Verrichtung einer Tätigkeit bestellt, muss den Schaden ersetzen, den dieser in Ausführung der Verrichtung einem Dritten widerrechtlich zufügt (§ 831 Abs. 1 S. 1 BGB). Eine in der Literatur vertretene Meinung lehnt die Anwendbarkeit dieser Vorschrift auf Konzernbeziehungen ab.[170] Andere Teile der Literatur und der Bundesgerichtshof halten jedoch eine Haftung von Mutterunternehmen für das Verhalten ihrer Tochterunternehmen gemäß § 831 BGB für möglich: Ein Mutterunternehmen könne seine Tochter allgemein oder durch konkrete Einzelfallumstände zu seiner Verrichtungsgehilfin machen.[171] Näheres ist allerdings hochumstritten. Abgestellt wird teilweise auf eine Einflussnahme, auf eine Verlagerung von typischen Aufgaben der Mutter auf die Tochter („verlängerter Arm der Mutter"), auf einen konzernrechtlichen Eingliederungs- und Beherrschungsvertrag oder ein Abhängigkeitsverhältnis.[172] Vertreten wird bisher auch, dass herrschende Unternehmen bezüglich des Verhaltens der von ihnen abhängigen Töchter Sorgfaltspflichten (Verkehrssicherungspflichten) haben, wenn sie ihren Einfluss auf das Tochterunternehmen tatsächlich ausüben: Hängen konzernweite Verhaltensstandards der Mutter, allgemeine Vorgaben oder konkrete Weisungen an die Tochter unmittelbar mit der Rechtsgutsverletzung zusammen, sei eine Verantwortlichkeit der Mutter zu bejahen.[173] Ähnlich können bereits nach heute geltendem Recht haftungsbegründende Verkehrspflichten eines Unternehmens in Bezug auf selbständige Vertragspartner je nach Umständen des Einzelfalls durch Vertragsbestimmungen, die faktische Übernahme von Aufgaben oder durch Arbeitsteilung entstehen.[174] Schall weist in Anbetracht all dessen darauf hin, dass die Rechtslage äußerst unsicher und unbefriedigend sei.[175] Ein Lieferkettengesetz würde die Rechtslage klären und würde im deutschen Recht nichts völlig Neues schaffen.

ff) Möglichkeiten der Haftungsbefreiung (Beweislast)

Nach Vorstellung der Initiative Lieferkettengesetz sollen Unternehmen die Möglichkeit haben, sich von der Haftung zu befreien, indem sie darlegen und ggf. beweisen, dass ein Schaden bei ordnungsgemäßer Erfüllung ihrer Pflichten nicht vermieden worden wäre. Zunächst aber ist es an den geschädigten Menschen, einen Schaden und dessen Verbindung zu dem in Anspruch genommenen Unternehmen nachzuweisen.

Praktisch bedeutet dies, dass Geschädigte zunächst darlegen und im Bestreitensfall beweisen müssen, dass ein Schaden in einer Wertschöpfungskette eingetreten ist, die zu dem konkret in

[170] kritisch hierzu *Schall* (2018), S. 490 ff.
[171] BGH, Urteil vom 25.4.2012 – I ZR 105/10, ebenso OLG Düsseldorf GRUR-RR 2013, 273, dargestellt von *Schall* (2018), S. 490 ff.
[172] Vgl. *Schall* (2018), S. 490.
[173] *Görgen,* Unternehmerische Haftung in transnationalen Menschenrechtsfällen (2019), S. 486 f.
[174] *Görgen* (2019), S. 487.
[175] *Schall* (2018), S. 489-508; vgl. ausführlich zur Legalitätskontrollpflicht im Konzern: *Verse*, Compliance im Konzern (2011), S. 403-413.

Anspruch genommenen Unternehmen oder einem Tochterunternehmen führt. Da die Unternehmen ihre Geschäftsbeziehungen nach derzeitigem Recht nicht veröffentlichen müssen, sondern sie in der Praxis regelmäßig durch rechtliche und technische Vorkehrungen geheim halten, stellt diese Anforderung für die betroffenen Menschen eine erhebliche Hürde dar. Insbesondere bei flüchtigen und weniger umfangreichen Geschäftsbeziehungen können die Betroffenen einen entsprechenden Nachweis nur schwer erlangen.

Wenn den Geschädigten der Nachweis allerdings doch gelingt, kann und sollte davon ausgegangen werden, dass der Schaden durch einen schuldhaften Verstoß gegen die Sorgfaltspflicht entstanden ist. Dem Unternehmen kann allerdings der Nachweis freistehen, dass es den Schaden anhand einer Risikoanalyse und Präventionsmaßnahmen nicht hätte vorhersehen bzw. verhindern können. Das Verschulden wird damit widerleglich vermutet. Damit hat das Unternehmen mehrere Möglichkeiten, sich von einer Haftung zu befreien, trägt aber insoweit jeweils die Darlegungs- und Beweislast:

- Das Unternehmen kann den Gegenbeweis antreten, dass es (entgegen den Beweisen der Geschädigten) doch nicht über eine Wertschöpfungskette mit dem Schaden verknüpft ist;
- Das Unternehmen kann darlegen und beweisen, dass es seine Sorgfaltspflicht ordnungsgemäß erfüllt hat;
- Das Unternehmen kann darlegen und beweisen, dass die Schädigung auch bei ordnungsgemäßer Risikoanalyse und Präventionsmaßnahmen nicht vermieden worden wäre.

Mit dieser (widerleglichen) Vermutung des Verschuldens von Menschenrechtsbeeinträchtigungen in Lieferketten würde der Gesetzgeber eine Beweislastverteilung klar so regeln, wie sie vom Bundesgerichtshof und Teilen der Literatur heute bereits annähernd vorgezeichnet wird. Nach seiner Neukodifizierung am Ende des 19. Jahrhunderts sah das deutsche bürgerliche Recht zwar noch immer vor, dass die *Geschädigten* darlegen und beweisen müssen, dass der Schädiger schuldhaft gehandelt hat. Im Laufe der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen des 20. Jahrhunderts wurde jedoch immer offensichtlicher, dass diese Beweislast für die Geschädigten oft unzumutbar ist. Die internen Vorgänge von Unternehmen wurden immer komplexer und zugleich hielten sie sie mit immer raffinierteren technischen und rechtlichen Mitteln geheim. Damit Geschädigten dennoch effektiver Rechtsschutz gewährt wird, hat die Rechtsprechung ihnen mit verschiedenen rechtlichen Konstruktionen geholfen: beispielsweise bei der Haftung von Produzenten für fehlerhafte Produkte auf der Grundlage von § 823 Abs. 1 BGB hat sie die Beweislast „nach Gefahren- bzw. Verantwortungsbereichen“ neu verteilt und im Ergebnis umgekehrt („Sphärentheorie“ der Rechtsprechung). Teile der Literatur halten diesen Gedanken für auf das gesamte Deliktsrecht übertragbar.[176] Der Gesetzgeber übernahm diese Beweislastumkehr 1989 in das Produkthaftungsgesetz und ging sogar noch einen Schritt weiter, indem

[176] Zitiert bei *Rother*, NJ 2012, 317, S. 319.

er die dem Produzenten verbliebene Entlastungsmöglichkeit weitgehend einschränkte. Seit langem wird in Umwelthaftungsfällen bei rechtswidrigen Emissionen ein Verschulden des Anlagenbetreibers vermutet.[177] Bei grob fahrlässiger Verletzung von Berufs- und Organisationspflichten, die dem Schutz von Leben und Gesundheit dienen, kehrt der BGH die Beweislast ebenfalls zugunsten der Geschädigten um.[178] Zudem lässt der Bundesgerichtshof einen Anscheinsbeweis genügen, wenn Schäden eintreten, die durch eine verletzte Pflicht hätten verhindert werden sollen oder durch deren Beachtung hätten verhindert werden können.[179] Für viele besondere Geschäftstätigkeiten hat der Gesetzgeber eine Verschuldensvermutung oder gar eine verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung geschaffen.[180] Zudem hilft die Rechtsprechung den Geschädigten in Fällen systematischer Beweisnot mit den Grundsätzen der sekundären Darlegungs- und Beweislast, die im Ergebnis wie eine Beweislastumkehr wirken können. Mit der Schuldrechtsreform hat der Gesetzgeber zugunsten von Geschädigten gar eine allgemeine Verschuldensvermutung für Pflichtverletzungen in vertraglichen Schuldverhältnissen geschaffen (§ 280 BGB in der Fassung von 2002).

Zutreffend meint *Rother*, dass es inzwischen an der Zeit sei, diese Beweislastumkehr zugunsten der Geschädigten ganz grundsätzlich auf das Deliktsrecht zu übertragen. Mit einer solchen gesetzlichen Regelung würde sich über die vielen von der Rechtsprechung geschaffenen Fälle der Beweislastumkehr und Beweiserleichterung hinaus kaum etwas ändern. Der Gesetzgeber hat für Pflichtverletzungen in Vertragsbeziehungen eine allgemeine Verschuldensvermutung geschaffen; in Vertragsbeziehungen kennen Schädiger und Geschädigte einander, sie sind miteinander willentlich in Kontakt getreten. Erst recht müsse dann eine Beweislastumkehr für Schädigungen von Personen gelten, die nur unfreiwillig mit dem Schädiger in Kontakt kommen.[181]

Ganz besonders ist eine gesetzliche Beweislastumkehr in den hier Betrachteten Fällen von Menschenrechtsverletzungen angezeigt. Auf die Beweisschwierigkeiten aufgrund des fehlenden Einblicks in unternehmensinterne Prozesse und Strukturen ist vielfach hingewiesen worden.[182] Die Interessenlage ist hier ähnlich wie bei der Produzentenhaftung. Hinsichtlich des Nachweises der Pflichtverletzung und der haftungsbegründenden Kausalität werden daher insbesondere von Görgen eine Beweislastumkehr oder Beweiserleichterungen (Beweis des ersten Anscheins) zugunsten der Geschädigten gefordert. [183] Eine konkrete Beweiserleichterung im Sinne eines Beweises des ersten Anscheins wäre zum Beispiel, wenn Geschädigte durch Brände in Textilfabriken im Ausland die Zugehörigkeit des Zulieferers zum deutschen Auftraggeber durch in Überres-

[177] BGH, Urt. v. 19.09.1984 – VI ZR 271/92.
[178] Kritisch: *Mäsch*, Umkehr der Kausalitätsbeweislast bei einem groben Pflichtenverstoß (2017).
[179] BGH NJW 1994, 945; 2018, 301, Rn. 31.
[180] Vgl. zahlreiche Beispiele bei *Rother*, NJ 2012, 317, S. 318.
[181] *Rother*, NJ 2012, 317, S. 324 f.
[182] *Görgen,* Unternehmerische Haftung in transnationalen Menschenrechtsfällen (2019), S. 488; *Haider,* Haftung von transnationalen Unternehmen und Staaten für Menschenrechtsverletzungen (2019) S. 557; *Osieka*, Haftung deutscher Unternehmen für menschenrechtsbeeinträchtigende Handlungen ihrer Zulieferer (2013).
[183] *Görgen,* Unternehmerische Haftung in transnationalen Menschenrechtsfällen (2019), S. 488.

ten der Fabrik gefundene Produktsiegel mit dem Markennamen als Beweis bei Gericht einreichen. Dass es an dem Unternehmen ist, seine Sorgfalt nachzuweisen, ist sachgerecht, weil die Maßnahmen der Sorgfalt in der Sphäre des Unternehmens liegen, von diesem typischerweise geheim gehalten werden, und für die Geschädigten daher nicht ersichtlich sind.

Die vom Bundesgerichtshof geschaffenen komplexen Beweiserleichterungen sind nicht im geschriebenen Recht geregelt. Die betroffenen Menschen sind daher erheblichen unklaren Beweisfragen ausgesetzt.[184] Aus diesen Gründen befürwortet auch eine vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebene Studie die Einführung einer entsprechenden Beweislastumkehr.[185]

c) Anwendung deutschen Zivilrechts bei Auslandssachverhalten

Die Vorschriften zur Sorgfalt und zur Haftung eines Lieferkettengesetzes müssen auch insoweit gelten, wie vor Zivilgerichten wegen im Ausland eingetretener Schädigungen Ersatz verlangt wird.

Bisher führt die Rom-II-Verordnung der EU bei der Frage, wessen Staates Recht Zivilgerichte bei Auslandssachverhalten anzuwenden haben, zu nicht befriedigenden und unklaren Ergebnissen: Grundsätzlich ist das Recht am Ort des Schadenseintritts anzuwenden (Art. 4 Abs. 1 Rom-II-VO[186]), es sei denn, der konkrete Sachverhalt hat zu einem anderen Staat eine „wesentlich engere Verbindung“ (Art. 4 Abs. 3 Rom II-VO) oder – nur in Fällen von Umweltschäden – die Kläger*innen wählen das Recht des Staates, von dem aus der Schaden verursacht worden ist (Art. 7 Rom-II-VO). Im Rahmen des (grundsätzlich also ausländischen) anzuwendenden Rechts haben die Gerichte gem. Art. 17 Rom-II-VO deutsche Sicherheits- und Verhaltensregeln „zu berücksichtigen“; zu diesen Sicherheits- und Verhaltensregeln können auch Sorgfaltspflichten wie die hier diskutierten zählen.[187] Allerdings bietet die bloße richterliche „Berücksichtigung“ von Sorgfaltspflichten den Betroffenen weniger Rechtsschutz als ihre Anwendung.

Abweichend von den Grundregeln der Rom-II-VO sind nationale Rechtsvorschriften dann vorrangig anzuwenden, wenn in ihnen eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung zum Ausdruck kommt, die so wichtig ist, dass die Vorschriften auch den konkret zu entscheidenden ausländischen Sachverhalt zwingend regeln sollen (Art. 16 Rom-II-VO). Der EuGH hat entschieden, dass das angerufene Gericht „auf der Grundlage einer ausführlichen Analyse des Wortlauts, der allgemeinen Systematik, des Telos sowie des Entstehungszusammenhangs dieser Norm festzustellen hat, dass ihr in der innerstaatlichen Rechtsordnung eine derartige Bedeutung zukommt, dass „ein Abweichen“ von dem gem. Art. 4 Rom-II-VO anwendbaren Recht als gerechtfertigt erscheint.“[188] Je größer das öffentliche Interesse an einer zwingenden Anwendung der Vorschrift, umso eher

[184] *Saage-Maaß/ Klinger*, Unternehmen vor Zivilgerichten – Ein Bericht aus der Praxis (2018), S. 262 f.
[185] Europäisches Parlament, Access to Legal Remedies (2019), S. 109.
[186] Verordnung (EU) 864/2007 vom 11.07.2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht.
[187] *Grabosch*, Rechtsschutz vor deutschen Zivilgerichten (2013).
[188] EuGH, Urteil vom 31.01.2019 – C-149/18, Abs. 31.

ist die Verdrängung des gem. Art. 4 Rom-II-VO zur Anwendung berufenen Rechts gerechtfertigt.[189] Der Gesetzgeber sollte daher zumindest in der Gesetzesbegründung deutlich zum Ausdruck bringen, dass ein Lieferkettengesetz einschließlich der Sorgfaltspflicht und Haftungsnorm gerade in Fällen der grenzüberschreitenden Geschäftstätigkeit von Unternehmen gelten soll, in denen bisher grundsätzlich allein ausländisches Recht maßgeblich ist. Damit richten sich sowohl Fragen der Rechtsgutsverletzung und des Verschuldens als auch der Beweislast nach dem Lieferkettengesetz. Eine Aufspaltung des Haftungstatbestands in verschiedene Rechtsfragen, die nach unterschiedlichen Rechtsordnungen zu beurteilen sind (sog. *Dépeçage*), wird damit vermieden. Das erleichtert und beschleunigt die Fallbearbeitung durch deutsche Zivilgerichte.

Es ist nicht zu befürchten, dass der deutsche Gesetzgeber durch einen Anwendungsbefehl zugunsten seiner eigenen Gesetzgebung ausländische Staaten „bevormundet". Denn ein Lieferkettengesetz dient der Verwirklichung der von der Staatengemeinschaft anerkannten Menschenrechte, zu deren Schutz die Staaten sich selbst und einander gegenseitig verpflichtet haben.

d) Verknüpfung mit dem Vergaberecht

Die Missachtung der Sorgfaltspflichten sollte ebenso wie die Nicht- bzw. unvollständige Vorlage eines Sorgfaltsplanes den (zwingenden) Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge zur Folge haben. Der potenzielle Ausschluss vom öffentlichen Beschaffungsmarkt kann für Unternehmen aufgrund dessen hoher wirtschaftlicher Bedeutung einen starken Anreiz setzen, den Sorgfaltspflichten nachzukommen. Der Einsatz des öffentlichen Beschaffungswesens als Druckmittel ist als Bestandteil des staatlich-wirtschaftlichen Nexus auch in den UNGP ausdrücklich vorgesehen.[190]

Auch die Gesetzgeber anderer Staaten haben menschenrechtliche Sorgfaltspflichten mit dem Vergaberecht kombiniert. Zum Beispiel sind Unternehmen von Vergabeverfahren in Kalifornien und Maryland ausgeschlossen, wenn ihre Konfliktmineralienberichte nicht den Anforderungen der Section 1502 des *Dodd Frank Act* und der Börsenaufsichtsbehörde SEC gerecht werden.[191] In Oregon müssen öffentliche Auftraggeber im Rahmen der Ausschlusskriterien berücksichtigen, ob die Unternehmen die in der *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains*[192] geregelten Sorgfaltspflichten einhalten. In den Niederlanden wiederum sind Vorgaben zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten der Unternehmen in den Auftragsausführungen vorgegeben.

[189] Näher hierzu *Hartmann*, Sicht des Internationalen Privat- und Zivilverfahrensrechts (2018), S. 302 ff.
[190] *Martin-Ortega*, 2018, 75 (77).
[191] *Sarfaty*, Shining Light on Global Supply Chains (2015), S. 439.
[192] OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: https://www.oecd.org/daf/inv/mne/OECD-Due-Diligence-Guidance-Minerals-Edition3.pdf

Im deutschen Vergaberecht sind Gründe für einen zwingenden Ausschluss von Unternehmen von der Auftragsvergabe in § 123 GWB abschließend aufgelistet. Es handelt sich um Rechtsverstöße, die die Erwartung gesetzestreuen Verhaltens des Unternehmens so sehr in Frage stellen, dass das Unternehmen für einen Zuschlag von vornherein nicht in Betracht kommt. Die Verknüpfung der Sanktion mit der Nichterfüllung von Sorgfaltspflichten reiht sich in diese Liste der sanktionsbewehrten Gesetzesverstöße und Ordnungswidrigkeiten ein. Ob dies durch Ergänzung des Katalogs in § 123 GWB oder in einem separaten Gesetz geregelt wird, ist eine Gestaltungsfrage, die dem Gesetzgeber überlassen ist.

Der Gesetzgeber ist nicht aus europarechtlichen Gründen daran gehindert, den Katalog der zwingenden Ausschlussgründe zu erweitern. Zwar stellt die geltende Fassung des deutschen GWB eine weitgehende Übernahme der Vorgaben in Art. 57 Abs. 1 bis 3 und 5 UA. 1 der Richtlinie 2014/24/EU[193] dar[194]. Die Richtlinie enthält indes keinen Hinweis darauf, dass Mitgliedstaaten auf den darin vorgegebenen Katalog beschränkt sind. Der Gesetzgeber hat selbst die Möglichkeit erkannt, über die verpflichtenden Mindestvorgaben hinauszugehen, und sich bisher nur angesichts der „gravierenden Rechtsfolge“ dagegen entschieden.[195] Diese Wertung muss bei Verstößen gegen die hier vorgeschlagenen Sorgfalts- und Berichtspflichten angesichts der (weltweiten) Bedeutung zum Schutz von Menschenrechten, Arbeitnehmerbelangen und Umweltschutz überprüft und revidiert werden.

Bei der konkreten Gestaltung der Ausschlussgründe ist darauf zu achten, dass diese den vergaberechtlichen Maßstäben standhalten.

Der vergaberechtliche Grundsatz der Diskriminierungsfreiheit (§ 97 Abs. 2 GWB) steht einer Sanktionierung nicht zwingend entgegen. Zwar müssen Kleinstunternehmen nach den vorgeschlagenen Anforderungen an ein Lieferkettengesetz geringfügigere Anforderungen erfüllen als große Gesellschaften oder Unternehmen aus Risikobranchen. Indes verbietet der Grundsatz der Diskriminierungsfreiheit nicht jegliche Ungleichbehandlung. Durch Gesetze zugelassene und an sachlich gerechtfertigte Kriterien anknüpfende Ungleichbehandlungen sind – im Rahmen der Verhältnismäßigkeit – nicht von dem Verbot betroffen.[196] Eine gesetzliche Regelung in einem Lieferkettengesetz, die an die Unternehmensgröße anknüpft, ist mithin nicht-diskriminierend, da sie an allgemeine und sachlich gerechtfertigte Merkmale anknüpft. Aus demselben Grund schiede auch ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 3 GG aus.

Aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (§ 97 Abs. 1 Satz 2 GWB) ergeben sich Beschränkungen beim Ausschluss von Unternehmen von öffentlichen Auftragsvergaben, die in §§ 125, 126 GWB berücksichtigt sind. So darf der Ausschluss zeitlich nicht unbegrenzt erfolgen, sondern § 126

[193] Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, ABl. L 094 vom 28.03.2014, S. 65-242.
[194] *Ley* in: Reidt/Stickler/Glahs, § 123, Rn. 4.
[195] Bundestag-Drucksache 18/6281, S. 102.
[196] *Masing* in: Reidt/Stickler/Glahs, Vergaberecht, 4. Aufl. 2018, § 97 GWB, Rn. 49.

GWB schreibt ausdrückliche Obergrenzen fest. Darüber hinaus müssen Unternehmen die Möglichkeit zur Beseitigung des Ausschlussgrundes im Wege einer „Selbstreinigung“ haben, vgl. § 125 GWB.

Die Einhaltung menschenrechts- und umweltschutzbezogener Sorgfaltspflichten in der Lieferkette durch ein Unternehmen stellt regelmäßig eine Eigenschaft dieses Unternehmens insgesamt dar und könnte deshalb sinnvoll auf der Ebene der Eignungskriterien berücksichtigt werden. Dieser Umstand könnte bei der Beachtung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in Vergabeverfahren dadurch problematisch sein, dass von den Auftraggebern aufgestellte Eignungskriterien nach § 122 Abs. 4 Satz 1 GWB einen hinreichenden Bezug zu dem beschafften Leistungsgegenstand haben müssen. In der juristischen Diskussion wird jedoch durchaus mit beachtlichen Argumenten die Auffassung vertreten, dass sich die Einhaltung solcher Standards auch auf die konkrete Leistung des Unternehmens auswirkt und somit – alternativ – entweder als Eignungs- oder als Leistungskriterium berücksichtigt werden kann.[197]

Für die Gestaltung einer gesetzlichen, vergaberechtlichen Sanktion in Form eines (fakultativen oder zwingenden) Ausschlussgrundes bei Verletzung bestimmter Sorgfaltspflichten stellt die Notwendigkeit des Auftragsbezugs von Eignungskriterien indes kein entscheidendes Hindernis dar. Solche Ausschlusskriterien, die in §§ 123, 124 GWB für andere Fälle von Verstößen gegen gesetzliche Vorschriften bereits aufgestellt sind, müssen – anders als individuelle, vom öffentlichen Auftraggeber aufgestellte Kriterien – nicht unbedingt den strengen Maßstab des Auftragsbezugs nach § 122 Abs. 4 Satz 1 GWB erfüllen. Der Gesetzgeber kann Ausschlusskriterien für Unternehmen aufgrund derer allgemeiner Eigenschaften im Interesse eines öffentlichen Interesses aufstellen, auch wenn sich die betroffenen Eigenschaften des Unternehmens nicht in dessen konkreter Leistung bei der Erfüllung des ausgeschriebenen Auftrags niederschlagen. So stellt beispielsweise der rechtskräftig festgestellte Verstoß gegen die Verpflichtung zur Abgabe von Sozialversicherungsbeiträgen nach § 123 Abs. 4 Nr. 1 GWB einen zwingenden Ausschlussgrund für Unternehmen dar, ohne dass es darauf ankäme, ob beispielsweise die davon betroffenen Arbeitnehmer*innen mit der Erfüllung des ausgeschriebenen Auftrags betraut werden sollen oder ein ähnlicher Auftragsbezug vorliegt. Ähnliches könnte nach Auffassung der Initiative Lieferkettengesetz auch für Verstöße gegen menschenrechtliche Sorgfaltspflichten eines Unternehmens durch den Gesetzgeber geregelt werden, indem diese Verstöße in den Katalog der zwingenden (§ 123 GWB) Ausschlussgründe aufgenommen werden.

Die praktische Umsetzung würde keinen erheblichen Mehraufwand für öffentliche Auftraggeber verursachen: Das geltende Vergaberecht ermöglicht schon jetzt öffentlichen Auftraggebern, durch eine einfache elektronische Abfrage im Wettbewerbsregister nachzuprüfen, ob es bei einem Unternehmen zu relevanten Rechtsverstößen gekommen ist. Dieses Wettbewerbsregister wird gemäß § 1 des Wettbewerbsregistergesetzes (WRegG) beim Bundeskartellamt geführt.

[197] Vgl. nur *Gnittke/Reinhardt* (2018), S. 5 ff. und S. 9f.

Strafverfolgungsbehörden und die Behörden, die zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten berufen sind, sind zur elektronischen Mitteilung von Informationen über Verstöße an das Bundeskartellamt als Registerbehörde verpflichtet (§ 4 WRegG). Ab bestimmten Auftragswerten sind alle öffentlichen Auftraggeber verpflichtet (und unter diesen Auftragswerten ist es ihnen möglich), vor Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag beim Register elektronisch abzufragen, ob das Unternehmen, das den Auftrag erhalten soll, eingetragen ist und somit einen Verstoß begangen hat (§ 6 WRegG). Bei Erweiterung der in § 2 WRegG genannten Ordnungswidrigkeiten um Verstöße gegen menschenrechtliche Sorgfaltspflichten würde folglich die o. g. zentrale Behörde (vgl. oben unter 5.a) diese Verstöße elektronisch dem Bundeskartellamt mitteilen, sodass öffentliche Auftraggeber diese im Wettbewerbsregister elektronisch abfragen können.

e) Verknüpfung mit dem Außenwirtschaftsrecht

Als weitere Sanktion für die Nicht-Erfüllung der Sorgfaltspflichten sollte ein Lieferkettengesetz den Ausschluss des jeweiligen Unternehmens von der Außenwirtschaftsförderung vorsehen. Die staatliche Förderung der Außenwirtschaft erfolgt in Deutschland im Wesentlichen mittels Exportkreditgarantien (Hermesdeckungen), Investitionsgarantien und Garantien für ungebundene Finanzkredite (UFK). Auslandsgeschäfte mit finanzschwachen Abnehmern im Globalen Süden bzw. großen politischen Risiken kämen häufig ohne diese staatlichen Förderinstrumente nicht zustande,[198] da über den privaten Versicherungsmarkt oftmals keine Deckung verfügbar ist. Dies wird besonders deutlich bei der Förderung großer Infrastrukturvorhaben, wie dem Bau von Staudämmen oder bei Bergbau-, Erdöl- oder Erdgasprojekten, wo es in der Vergangenheit immer wieder zu zum Teil erheblichen Menschenrechtsverletzungen gekommen ist.[199] Die Staatengemeinschaft hat daher 2011 zu dem Konsens gefunden, dass alle Staaten am staatlich-wirtschaftlichen Nexus, d. h. wenn sie Wirtschaftsprojekte fördern, mit besonders wirkungsvollen Mitteln einen sorgfältigen Umgang mit Menschenrechten sicherstellen sollen, einschließlich gesetzlicher Vorgaben, soweit angemessen.[200]

Der Bundestag verabschiedet jedes Jahr ein Haushaltsgesetz, in dem er auch die rechtliche Grundlage für die Gewährung staatlicher Förderungen schafft. In § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 3 des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Jahr 2019 (HHG)[201] ist ein Ermächtigungsrahmen für die Übernahme exportbezogener Bürgschaften, Garantien und sonstiger Gewährleistungen vorgesehen.[202] Die Entscheidung über zu fördernde Exporte, Projekte und Investitionen liegt bei einem Interministeriellen Ausschuss (IMA). Bei der Gestaltung und Anwendung ihrer Exportkreditsysteme sollen die Mitgliedstaaten gemäß Verordnung (EU) Nr.

[198] *Schaltegger/Schock/Buttscher* 2009, S. 8.
[199] *Scheper/Feldt* 2010, S. 9 und 32.
[200] Leitprinzip 4 der UN Guiding Principles on Business and Human Rights von 2011, A/HRC/17/31.
[201] Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Jahr 2019 v. 17.12.2018, BGBl. I S. 2528.
[202] Grundlagen der Exportkreditgarantien: www.agaportal.de/lexikon/abschnitt-a-grundlagen-der-exportkreditgarantien/i-rechtliche-grundlagen

1233/2011[203] u. a. die allgemeinen Vorschriften der Union für Maßnahmen im Außenbereich einhalten, darunter die Achtung der Menschenrechte und die Bekämpfung des Klimawandels. Zudem ist im Rahmen des Entscheidungsverfahrens über die Gewährung der Förderung das Übereinkommen der OECD über öffentlich unterstützte Exportkredite (sog. *Arrangement*)[204] anzuwenden. Aus diesem ergeben sich jedoch keine Vorgaben für die relevanten Belange eines Lieferkettengesetzes.

Für menschenrechtliche Aspekte wird aus dem Bereich des *soft law* die *Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence (The „Common Approaches")* der OECD herangezogen. Nach derzeitiger Rechtslage regelt weder ein deutsches Gesetz noch eine Verwaltungsvorschrift die Bewilligungskriterien. Es fehlt damit an der Gewährleistung eines transparenten oder durch eine weitere Instanz kontrollierbaren Verfahrens und einer Regelung spürbarer Sanktionen in Fällen von Nachhaltigkeitsschäden. Die Prüfverfahren bleiben in der Praxis weitgehend geheim, um die Betriebsgeheimnisse der Unternehmen zu wahren.[205] Transparenz ist aber gerade die Voraussetzung für öffentliche Debatten und Beschwerden bei menschenrechtlichen Problemen, insbesondere wenn die Bearbeitung und Abwicklung der Anträge regelmäßig auf private Dienstleister übertragen wird.[206] Ohne die Möglichkeit der Überprüfung und kritischen Beurteilung der Förderpolitik des Bundes durch zivilgesellschaftliche Organisationen und das Parlament fehlt es an einer demokratischen Legitimation der Außenwirtschaftsförderung.

Daher sollte ein Lieferkettengesetz vorsehen, dass die für die Entscheidung zuständige Stelle im Falle einer Missachtung der Sorgfaltspflichten oder der Nicht- bzw. unvollständigen Abgabe eines Sorgfaltsplans durch ein Unternehmen die Förderanträge solcher Unternehmen nicht bewilligen darf. Hat die zuständige Behörde einen Sorgfaltsplan für unzureichend befunden, dementsprechend einen Bußgeldbescheid gegen das Unternehmen veröffentlicht, und ist seitdem kein den Vorgaben der Behörde entsprechender nachgebesserter Sorgfaltsplan veröffentlicht worden, so hat der IMA den Antrag auf Außenwirtschaftsförderung schon deswegen abzulehnen. Andernfalls fragt der IMA die zuständige Behörde an, ob die von den Antragstellern vorzulegenden Sorgfaltspläne angemessen sind und das Unternehmen die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht eingehalten hat. Erfüllt der Sorgfaltsplan nicht die Anforderungen oder liegt sonst eine Verletzung der Sorgfaltspflicht vor, hat der IMA den Antrag abzulehnen. Des Weiteren ist ein Unternehmen für einen bestimmten Zeitrahmen von der Außenwirtschaftsförderung auszuschließen, wenn es wegen Missachtung der Sorgfaltspflicht rechtskräftig verurteilt wurde. Denn mit den Mitteln der Außenwirtschaftsförderung unterstützt der Staat indirekt auch die Geschäftstä-

[203] Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 vom 16.11.2011 über die Anwendung bestimmter Leitlinien auf dem Gebiet der öffentlich unterstützten Exportkredite.
[204] Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits, 1.1.2018.
[205] *Paul* (2010), 4.3.
[206] *Scheper/Feldt* (2010), S. 58. Wenn keine Grundsatzfragen betroffen sind und der Deckungsumfang nicht besonders groß ist, werden die Euler Hermes Kreditversicherungs AG und die PricewaterhouseCoopers AG mit der Prüfung und Abwicklung der Anträge beauftragt.

tigkeit eines Unternehmens insgesamt und gerät dadurch in Verbindung zu etwaigen Menschenrechtsverletzungen, an denen das Unternehmen beteiligt ist. Zudem steigt die Wahrscheinlichkeit, dass es auch im Zuge des mit Mitteln der Außenwirtschaftsförderung geförderten Projekts zu Menschenrechtsverletzungen kommt, wenn das beteiligte Unternehmen insgesamt seiner Sorgfaltspflicht nicht nachkommt.

Eine solche pauschale Regelung (unabhängig von der Höhe der beantragten Deckung) und die bindende Rechtsfolge (ohne behördliches Ermessen) verhilft einem Lieferkettengesetz zu erhöhter Wirksamkeit, indem es für Unternehmen einen zusätzlichen Anreiz schafft, ihrer Sorgfaltspflicht nachzukommen. Zusätzlich sollte durch künftige ergänzende Regelungen die Vergabe der Außenwirtschaftsförderung transparenter gestaltet werden, um zivilgesellschaftlichen Organisationen und dem Parlament die Möglichkeit zu geben, etwaige Missachtungen der menschenrechtlichen Sorgfalt und der Berichtspflichten durch Außenwirtschaftsförderung beantragende Unternehmen in das Vergabeverfahren einzubringen.

Eine solche Regelung in einem Lieferkettengesetz würde auch im Einklang mit dem Grundgesetz stehen. Aus dem Grundgesetz oder anderem höherrangigem Recht ergibt sich grundsätzlich[207] kein Anspruch von Unternehmen auf Außenwirtschaftsförderung. Der Gesetzgeber kann daher Unternehmen ohne weiteres von der Außenwirtschaftsförderung ausschließen, solange dabei Grundrechte nicht verletzt werden.

Auch die durch Art. 12 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit würde dadurch nicht verletzt. Die Versagung von Fördermitteln, auf die kein Anspruch besteht, ist kein Grundrechtseingriff. Der Zweck der Sanktion, nämlich die Einhaltung der Sorgfaltspflicht und damit die Vermeidung der Verletzung von Menschenrechten, Arbeitnehmerbelangen oder Umweltschäden bzw. unmittelbaren Gefahren von Umweltschäden oder die Durchsetzung der entsprechenden Dokumentations- und Berichtspflichten, würde einen Eingriff ohnehin rechtfertigen. Die Regelung kann diskriminierungsfrei ausgestaltet werden.

Ein Ausschluss von der Außenwirtschaftsförderung eines Unternehmens stellt auch keinen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 GG dar. Die unterschiedliche Behandlung großer Gesellschaften i. S. d. § 267 HGB, besonders gefährdeter Unternehmen und Kleinstunternehmen stellt keine Ungleichbehandlung dar, da sie an allgemeine und sachlich gerechtfertigte Merkmale anknüpft.

[207] Ausnahme: Wegen des Willkürverbots (Art. 3 GG) kann ein Unternehmen einen Anspruch darauf haben, dass der IMA von einer steten, gleichen Ausübung seines Ermessens entsprechend seiner Verwaltungsrichtlinie nicht grundlos abweicht.

7. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, Europarecht und Wirtschaftsvölkerrecht

a) Gesetzgebungskompetenz

Für den Erlass eines Lieferkettengesetzes hat der deutsche Gesetzgeber die erforderliche Kompetenz. Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Europäischen Union für den Außenhandel (Art. 3 Abs. 1 lit. a und e AEUV, Art. 207 Abs. 1 AEUV) ist nicht betroffen.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Die Regelungsmaterie des Gesetzes gehört zum „Recht der Wirtschaft“ im Sinne dieser Vorschrift.

b) Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit und Eigentumsgarantie

Das deutsche Verfassungsrecht erfordert es, extraterritoriale Sorgfaltspflichten von in Deutschland ansässigen Unternehmen in Einklang mit den Anforderungen und Schranken insbesondere des Eigentumsschutzes (Art. 14 GG) und der Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 GG) dieser Unternehmen zu bringen. Die Privatnützigkeit der unternehmerischen Betätigung muss dabei in einem ausgewogenen Verhältnis zum Anliegen des Schutzes des Gemeinwohls und der Menschenrechte stehen.[208] Grundsätzlich verfügt der Gesetzgeber wegen des bedeutenden Stellenwertes des Schutzes von Menschenrechten über einen erheblichen Spielraum bei der Umsetzung der UNGP.[209] Innerhalb dieses Spielraums entnehmen Boor/Nowrot der Verfassung gar eine „staatliche Einwirkungsverantwortung“, aus der „rechtliche Impulsgebungspflichten“ erwachsen könnten.[210] Gesetzliche Pflichten sind ausgewogen, wenn sie den Schutz der Menschenrechte in der (internationalen) Geschäftstätigkeit der Unternehmen verbessern und zugleich zumutbar sind.[211] Hingegen dürfen sie keine Erfordernisse aufstellen, deren Einhaltung und Umsetzung wesentlich von Umständen abhängen, auf die die Unternehmen keinen bestimmenden Einfluss haben.[212]

Das Ausgewogenheitserfordernis rückt nicht zuletzt die Frage nach der (internationalen) Wettbewerbsfähigkeit von deutschen Unternehmen im Verhältnis zu ausländischen Wettbewerbern in den Fokus.[213] Einer potenziellen Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen kann mit einem Lieferkettengesetz in angemessener Weise begegnet werden. Erstens sollte

[208] *Paschke* (2016), S. 125.
[209] Ebd.
[210] *Boor/Nowrot*, Rechtspolitische und verfassungsrechtliche Betrachtung (2015), S. 50 f.
[211] *Paschke* (2016), S. 125.
[212] Ebd.
[213] Ebd.

der Adressatenkreis so geregelt sein, dass auch ausländische Unternehmen die Pflichten erfüllen müssen, wenn sie in Deutschland geschäftstätig sind, indem sie etwa ihre Produkte auf dem hiesigen Markt in Konkurrenz zu den deutschen Unternehmen anbieten. Zweitens würden deutsche Unternehmen ab Geltung eines Lieferkettengesetzes Sorgfaltsanforderungen leichter bei ihren ausländischen Lieferanten durchsetzen können, da diese dann schon von Gesetzes wegen zur Erstellung und Implementierung eines angemessenen Sorgfaltsplans verpflichtet sind, ganz gleich welche Kunden in Deutschland sie beliefern. Drittens wird die Qualität der Produkte deutscher Hersteller im In- und Ausland noch angesehener sein, was Nachhaltigkeitsaspekte angeht.

Indes fehlt es bisher in Deutschland an den rechtlichen Anreizen, die Sorgfaltsanforderungen auf das eigene Unternehmen zu übertragen und anzuwenden (vgl. II). Wenn ein Lieferkettengesetz wie hier vorgeschlagen in Kraft tritt, dürften durch weitere Initiativen der Interessengruppen und aus der Privatwirtschaft zusätzliche Hilfsmittel entwickelt werden.

Der Begriff „Angemessenheit“ ermöglicht auch eine Berücksichtigung der Größe des Unternehmens und anderer relevanter Faktoren wie der Risikogeneigtheit der Geschäftstätigkeit bei der Bestimmung der erforderlichen Maßnahmen. Da großen, umsatzstarken Unternehmen regelmäßig mehr finanzielle und personelle Mittel zur Verfügung stehen, ist bei ihnen umso eher zu erwarten, dass sie in ihrer Aufbauorganisation eine Unternehmenseinheit für die Achtung der Nachhaltigkeitsbelange einplant und mit umfangreichen Mitteln ausstattet.

Im Ergebnis ist daher davon auszugehen, dass die Grundrechtseingriffe durch ein Gesetz entsprechend den Anforderungen der Initiative Lieferkettengesetz gerechtfertigt wären.

c) Bestimmtheit der Anforderungen

Bei der Beurteilung der hinreichenden Bestimmtheit abstrakter Rechtsbegriffe betrachtet das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung und Eingriffsintensität der Norm einerseits und die sachlichen Eigenarten des Regelungsgegenstands andererseits.[214]

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Gesetze notwendigerweise abstrakt-generell und unbestimmt sein müssen, um auf eine lange Zeit in einer Vielzahl von Fällen angewandt werden zu können. Aus diesem Grund sollte ein Lieferkettengesetz Kriterien nennen, anhand derer der Angemessenheitsbegriff konkretisiert werden kann (vgl. Vorschlag III.4.e). Überzeugende Gründe sprechen im Kontext der globalisierten Wirtschaft und der Menschenrechte dafür, statt einer spezifischen Auflistung von Sorgfaltsmaßnahmen den Normadressat*innen offene, an das *soft law* anschlussfähige Anforderungen zu nennen.

Die Anforderungen an die Bestimmtheit können so erfüllt werden.

[214] *Maunz/Dürig/Grzeszick*, GG (2017) Art. 20 Rn. 60.

d) Europäische Warenverkehrsfreiheit

Gemäß Art. 34 EU-Vertrag sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten. Ein zukünftiges Lieferkettengesetz würde die Einfuhr jedenfalls nicht direkt beschränken. In den Warenverkehr wird nicht eingegriffen, nur setzen sich Unternehmen einem Bußgeld- und Haftungsrisiko aus, wenn sie nicht hinreichend in ihren Wertschöpfungsketten auf Sorgfalt hinwirken. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in längerer Rechtsprechung immer wieder und mit dogmatisch unterschiedlichen Begründungen Beschwerden gegen nationale Gesetze wegen vermeintlicher Verstöße gegen die Warenverkehrsfreiheit zurückgewiesen.[215] Er dürfte auch die Sorgfaltspflicht in einem zukünftigen Lieferkettengesetz kaum als eine Maßnahme auffassen, die wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung zwischen den Mitgliedstaaten wirkt. Eine etwaige indirekt spürbare Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit wird auf Grundlage der Rechtsprechung des EuGH jedenfalls als durch zwingende Erfordernisse des Gemeinwohls ausreichend gerechtfertigt angesehen werden können,[216] zumal nicht ersichtlich ist, dass sie den Binnenmarkt stärker als für die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels notwendig beeinträchtigen würde.

e) Wirtschaftsvölkerrecht (GATT und GATS)

Die in GATT[217] Art. I verankerte Meistbegünstigungsklausel verbietet die Diskriminierung bei der Ein- und Ausfuhr zwischen gleichartigen Waren verschiedener Vertragsparteien. Erfasst werden Regelungen wie Zölle und Belastungen aller Art, die anlässlich der Ein- oder Ausfuhr erhoben werden. Ebenso dürfen innere Abgaben wie Steuern, sonstige Belastungen sowie auch alle Gesetze und sonstige Vorschriften nicht Waren bestimmter Vertragsparteien begünstigen. GATT Art. III verbietet die Diskriminierung zwischen inländischen und eingeführten Waren. Erfasst werden ebenfalls einerseits innere Abgaben wie Steuern und sonstige Belastungen sowie jegliche Vorschriften über den Verkauf, das Angebot, den Einkauf, die Beförderung, Verteilung und Verwendung von Waren sowie Mengenvorschriften über die Veredelung oder Verwendung von Waren. Nach herrschender Meinung in Literatur[218] und Rechtsprechung des WTO-Schiedsgerichts[219] fallen nur solche Regelungen in den Anwendungsbereich der genannten GATT-Bestimmungen, die zwischen „gleichartigen Waren“ unterscheiden, das heißt produktbezogen sind. Ein Lieferkettengesetz ist jedoch keine solche produktbezogene Regelung, sondern regelt das

[215] *Holst*, Keine einheitliche Dogmatik des EuGH für die sachgerechte Begrenzung des Anwendungsbereichs der Warenverkehrsfreiheit (2018).
[216] EuGH, Urt. v. 20.2.1979, Rs. 120/78 – *Cassis de Dijon*.
[217] Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen von 1947 (GATT, General Agreement on Tariffs and Trade, 1947) ist als GATT 1994 gemäß Art II des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation Bestandteil des Übereinkommens und findet sich in Anhang 1 A (Multilaterales Übereinkommen zum Warenhandel). Die Vertragstexte finden sich zum Beispiel in World Trade Organization, *The Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization and its annexes*, 2. Auflage Cambridge 2017 oder auch auf der homepage der WTO (www.wto.org).
[218] Siehe statt aller: *van den Bossche/ Zdouc*, The Law and policy of the World Trade Organization, S. 325-328.
[219] Siehe zum Beispiel Japan–Taxes on Alcoholic Beverages, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, 4 October 1996.

Verhalten von Unternehmen, indem es ihnen die Einhaltung einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht vorschreibt. Es fällt zunächst aus dem Anwendungsbereich der genannten GATT-Bestimmungen heraus. Auch nach der sich im Schrifttum verbreitenden Auffassung, dass auch sog. *PPM (process and production methods)*, das heißt Regelungen, die sich mehr auf die Herstellung als auf die Qualität des Produkts beziehen, vom Anwendungsbereich des GATT Art. I und III erfasst seien, also zum Beispiel Einfuhrverbote für Produkte, die mit Kinderarbeit hergestellt wurden[220], fiele ein Lieferkettengesetz nicht in die Gruppe der erfassten Regelungen. Ein Lieferkettengesetz bezöge sich nicht auf Herstellungsprozesse, sondern stellt Verhaltensregeln für Unternehmen für seinen Umgang mit Tochtergesellschaften und Lieferanten auf, bei deren Verstoß inländische Sanktionen drohen.

Selbst wenn jedoch der Anwendungsbereich der GATT-Diskriminierungsverbote eröffnet wäre, fiele ein Lieferkettengesetz zur Regelung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nach vordringender Auffassung in der Literatur[221] unter die allgemeine Ausnahmeklausel des GATT Art. XX a), die Maßnahmen zum Schutze der öffentlichen Sittlichkeit erlaubt. Auch die jüngste Rechtsprechung des WTO-Schiedsgerichts im *US-Gambling*[222] und im *EC-Seals* Fall[223] ist so auszulegen, dass Regelungen zum Schutze der Menschenrechte von der Ausnahmeklausel zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit erfasst werden und damit nach WTO-Recht erlaubt sind. Besonders offensichtlich wird die Richtigkeit dieses Ergebnisses an Beispielen auf dem Gebiet des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*)[224]: Die Warenverkehrsfreiheit als einfaches Völkerrecht verdient keinen höheren Schutz als beispielsweise das Verbot der Sklaverei.[225]

Nichts anderes kann im Fall des GATS[226] gelten. Der Fall *US-Gambling* hat hinreichend dargelegt, dass jedenfalls solche Vorschriften für grenzüberschreitende Dienstleistungen zulässig sind, die die öffentliche Moral oder Ordnung schützen und dass diese Begriffe im Sinne der Menschenrechte ausgelegt werden können. Damit wäre ein Lieferkettengesetz auch im Fall von Dienstleistungen WTO-konform.

[220] Siehe zum Beispiel weitere Verweise bei *Humbert*, WTO and Child Labour (2018), S. 99; *Howse*/*Regan*, The product/process distinction (2000), S. 249–289.
[221] *Marceau*, WTO dispute settlement and human rights (2006), S. 206; *Humbert*, WTO and Child Labour (2018), S. 101; *Bartels*, Trade and Human Rights (2009), S. 585.
[222] WTO, United States – Measures Affecting the Cross border Supply of Gambling nd Betting Services, Report of the Panel, 20 April 2005, WT/DS285/R.
[223] WTO, European Communities–Measures Prohibiting the Importation and Marketing of seal Products, Report of the Appellate Body, 22 May 2014, WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R.
[224] Zum *ius cogens* zählen nach Ansicht der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen u.a. das humanitäre Völkerrecht, das Recht auf Selbstbestimmung sowie die Verbote der Rassendiskriminierung, der Folter und der Sklaverei, siehe ILC, Annual Report 2019, Chapter V, Conclusion 23.
[225] *Cottier*, Trade and human rights (2002), S. 114.
[226] Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services) ist als Anhang 1 B gemäß Art. II des Übereinkommens zur Errichtung der WTO Bestandteil des Überkommens.

8. Institutioneller Rahmen

Strenge Gesetze sind ohne starken institutionellen Rahmen wirkungslos. Dies zeigt ein Vergleich mit dem Problem der Geldwäsche: Deutschland hat zwar ein strenges Geldwäschegesetz. Die zuständigen Behörden haben aber keine Kapazitäten zur Prüfung und Umsetzung. In der Folge gerät die Geldwäsche außer Kontrolle.[227] Ähnlich verhält es sich mit der Steuerfahndung.

Für die Durchsetzung eines Lieferkettengesetzes kämen folgende Behörden in Betracht:

- das Zollamt;
- das Umweltbundesamt;
- das Bundesamt für Justiz;
- neu zu schaffende Behörde.

In jedem Fall müsste die Behörde mit hinreichenden Ressourcen ausgestattet werden, um die Durchsetzung eines Lieferkettengesetzes zu ermöglichen.

9. Stärkung von Governance-Strukturen und Hilfsangeboten

Als wichtige Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit muss weiterhin die Stärkung staatlicher Institutionen und zwischenstaatlicher Partnerschaften und Initiativen mit dem Zweck der Kompetenzsteigerung verfolgt werden.

Für eine praktische Umsetzung wichtig ist außerdem, dass die Regierung weiterhin Unternehmen Anleitungen und Hilfestellungen für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht bereitstellt.[228]

Durch ein Lieferkettengesetz kann bspw. das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ermächtigt werden, durch Rechtsverordnung nähere branchenspezifische oder schutzgutbezogene Bestimmungen zu Inhalt, Verfahren und Reichweite der Sorgfaltspflichten zu erlassen. Diese Bestimmungen kann das BMAS unter Beteiligung der Interessengruppen, beispielsweise im Format eines Runden Tisches, entwickeln.

[227] Handelsblatt (2018), „Kaum Überwachung: Geldwäsche in Deutschland – ein Staat verliert die Kontrolle“.
[228] Die UN Working Group on the issue of human rights and transnational corporations beobachtet, dass weltweit sowohl aus Wirtschaftskreisen als auch aus der Zivilgesellschaft beklagt wird, es seien zu wenig Anleitungen seitens der Regierungen verfügbar, UN Working Group, Bericht A/73/163 vom 16.07.2018, Abs. 33.

Zudem ist es unerlässlich, dass die Informations- und Vermittlungsangebote der Außenhandelskammern, von Germany Trade and Invest (GTAI), der GIZ, der AWE und der Alliance for Integrity weiter gefördert werden.

IV. QUELLEN

Andrew, J., „Teaching Ethics", in: *The Wall Street Journal*, 06.08.1979, S. 10.

Bartels, Lorand, „Trade and Human Rights" in: D. Bethleham, D. McRae, R. Neufeld, I. van Dammen (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Trade Law (2009), S. 571-595.

Basedow, Jürgen, Das amerikanische Pipeline-Embargo vor Gericht, RabelsZ 1983, 141-172.

Bayerlin, Ulrich, Umweltschutz und Menschenrechte, ZaöRV 2005, 525-542.

Betensted, Josefine / René Grandjot / Siegfried Waskow, Die Umsetzung der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (IE-Richtlinie) im Immissionsschutzrecht, ZUR 2013, 395-403.

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), Firmeninterne Exportkontrolle: Betriebliche Organisation im Außenwirtschaftsverkehr, Leitfaden (2018).

Bissels, Alexander / Kira Falter, Ordnungswidrigkeiten bei der Beauftragung von Subunternehmern nach § 21 Abs. 2 MiLoG, BB 2015, S. 373-376.

BMAS: Pressekonferenz vom 11.12.2019: https://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2019/wir-brauchen-mehr-fairness-in-globalen-lieferketten.html, zuletzt abgerufen: 03.02.2020.

Brooks, Tequila J., The Challenge of Corruption in Global Supply Chains: Compliance Risks Posed by Labor Protection Contracts in Mexico, ABA International Law News, Jg. 46 (2018), Heft 4, S. 12-14.

Brot für die Welt (2018): Edles Metall – Unwürdiger Abbau. Platin aus Südafrika und die Verantwortung deutscher Unternehmen. Veröffentlicht unter: www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/Analyse75-de-v10-Web.pdf.

Bombardi, Larissa Mies (2019): A Geography of Agrotoxins Use in Brazil and its Relations to the European Union

Boor, Felix / Karsten Nowrot, Corporate Social Responsibility: Eine rechtspolitische und verfassungsrechtliche Betrachtung, in: Daniel Walden, André Depping (Hrsg.), CSR und Recht (2015), S. 35-55.

Brauneck, Jens, Marktortprinzip der DSGVO: Weltgeltung für EU-Datenschutz?, EuZW 2019, 494-501.

Brock, Karl, Legalitätspflicht des Geschäftsführers bei auslandsbezogenen Rechtsverletzungen, BB 2019, 1292-1296.

Buerke, Anja, Nachhaltigkeit und Consumer Confusion am Point of Sale: Eine Untersuchung zum Kauf nachhaltiger Produkte im Lebensmitteleinzelhandel (2016).

CESCR, Abschließende Bemerkung zum sechsten periodischen Bericht Deutschlands vom 12. Oktober 2018, Abs. 7-11, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/FINAL_BMAS_Arbeitsuebersetzung_Abschliessende_Bemerkungen.pdf, zuletzt abgerufen: 02.02.2020.

Cohen, Joel M. / Michael P. Holland, Fünf Punkte, die ausländische Unternehmen über den United States Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) wissen sollten, CCZ 2008, 7-11.

Cottier, Thomas, Trade and human rights: a relationship to discover, Journal of International Economic Law 2002, 111-132.

De Schutter, Olivier / Eide / Khalfan / Orellana / Salomon / Seiderman, Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, HRQ 2012, 1084-1169.

Deva, Surya, Slavery and gender-blind regulatory responses, Blogpost (08.03.2019), http://coreblog.cambridge.org/2019/03/08/slavery-and-gender-blind-regulatory-responses/, zuletzt 23.12.2019.

Deister, Jochen / Anton Geier, Der UK Bribery Act 2010 und seine Auswirkungen auf deutsche Unternehmen, CCZ 2011, 12-18.

Deutsches Institut für Menschenrechte, National Baseline Assessment: Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2015).

ECOSOC, Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, angenommen am 12.10.2018, E/C.12/DEU/CO/6;

ECOSOC Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 24 on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities (2017), E/C.12/GC/24.

Emmerich-Fritsche, Angelika, Zur Verbindlichkeit der Menschenrechte für transnationale Unternehmen, AdV 2007, 541-565.

Ernst & Young, EMEIA Fraud Survey (2017), www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_EMEIA_Fraud_Survey_%E2%80%93_Ergebnisse_f%C3%BCr_Deutschland_April_2017/$FILE/ey-emeia-fraud-survey-ergebnisse-fuer-deutschland-april-2017.pdf.

Eßig, Michael / Markus Schaupp, Ermittlung des innovationsrelevanten Beschaffungsvolumens des öffentlichen Sektors als Grundlage für eine innovative öffentliche Beschaffung, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (2016).

Euractiv (Benjamin Fox), Companies will support EU law on due diligence, but need assurances on liability: Interview with Virginie Mohin (Mondelez), 19.03.2019, abrufbar unter www.euractiv.com/section/economy-jobs/interview/companies-will-support-eu-law-on-due-diligence-but-need-assurances-on-liability/, zuletzt 10.08.2019.

Europäisches Parlament, Access to legal remedies for victims of corporate human rights abuses in third countries, EP/EXPO/B/DROI/FWC/2013-08/Lot4/07, (2019).

Europäisches Parlament: P8_TA(2016)0405, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0243_EN.html?redirect, zuletzt abgerufen 04.02.2020.

European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR): Bauen ohne Rücksicht: Das Unternehmen Lahmeyer und die Vertreibung beim Staudammbau im Sudan, https://www.ecchr.eu/fall/bauen-ohne-ruecksicht-das-unternehmen-lahmeyer-und-die-vertreibungen-beim-staudammbau-im-sudan/, zuletzt abgerufen: 04.02.2020.

European Coalition for Corporate Justice, Key Features of Mandatory Human Rights Due Diligence Legislation (2018).

Farah, Marya / Abdallah, Maha, Security, Business and Human Rights in the Occupied Palestinian Territory, Business & Human Rights Journal 2018, S. 7-31.

Feminists for a Binding Treaty, Integrating a gender perspective into the legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises, Stellungnahme von 18 zivilgesellschaftlichen Organisationen (05.10.2018).

Jeffwitz, Claire, Redefining directors' duties in the EU to promote long-termism and sustainability, Frank Bold (2018).

Forensic Architecture, The Ali Enterprises Factory Fire (2018), abrufbar: https://forensic-architecture.org/investigation/the-ali-enterprises-factory-fire, zuletzt abgerufen: 04.02.2020.

Fröhlich, Elisabeth, CSR und Beschaffung: Theoretische wie praktische Implikationen eines nachhaltigen Beschaffungsprozessmodells (2015).

Geldermann, Heiner, Völkerrechtliche Pflichten multinationaler Unternehmen (2009).

Gnittke, Katja / Reinhardt, Tilman, Gibt es eine Rechtspflicht zur sozial verantwortlichen Beschaffung?, Gutachten im Auftrag der Christlichen Initiative Romero e.V., 2018

Görgen, Theresa, Unternehmerische Haftung in transnationalen Menschenrechtsfällen – Eine Untersuchung der zivilrechtlichen Haftung unter besonderer Berücksichtigung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2019).

Grabosch, Robert, Gesetzliche Verpflichtungen zur Sorgfalt im weltweiten Vergleich, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (2019).

Grabosch, Robert, Rechtsschutz vor deutschen Zivilgerichten gegen Beeinträchtigungen von Menschenrechten durch transnationale Unternehmen, in: Nikol/Bernhard/Schniederjahn (Hrsg.), Transnationale Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen im Völkerrecht (2013), S. 69-100.

Grabosch, Robert / Christian Scheper, Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (2015).

Grosz, Marina, Menschenrechte als Vehikel für ökologische Unternehmensverantwortung, AJP/PJA 8/2017, S. 978-987.

Gude, Hubert und Hecking, Klaus, Brasilianische Richterin wirft TÜV Süd Versagen vor (2019), abrufbar unter https://www.spiegel.de/wirtschaft/brasilien-richter-werfen-tuev-sued-versagen-vor-a-1269145.html, letzter Zugriff am 01.08.2019.

Haider, Katharina, Haftung von transnationalen Unternehmen und Staaten für Menschenrechtsverletzungen, Eine Untersuchung der Rechtsschutzmöglichkeiten am Maßstab des Völkerrechts, des internationalen Zivilverfahrensrechts, des (Internationalen) Privatrechts, des Staatshaftungsrechts und des Strafrechts (2019) S. 556-557.

Hartmann, Constantin, Haftung von Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen im Ausland aus Sicht des Internationalen Privat- und Zivilverfahrensrechts, in: Krajewski/Saage-Maaß (Hrsg.), Die Durchsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen (2018), S. 281-310.

Hauschka, Christoph, Compliance - Praktische Erfahrungen und Thesen, Vortrag auf der Jahrestagung der Gesellschaftsrechtlichen Vereinigung am 09.11.2007, abgedruckt in: Gesellschaftsrechtliche Vereinigung (Hrsg.), Gesellschaftsrecht in der Diskussion 2007 (2008), S. 51-63.

Heinen, Anna, Auf dem Weg zu einem transnationalen Deliktsrecht? – Zur Begründung deliktischer Sorgfalts- und Organisationspflichten in globalen Wertschöpfungsketten, in: Krajewski/Saage-Maaß (Hrsg.), Die Durchsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen (2018), S. 87-124.

Hetherington, J. A. C., Fact and Legal Theory: Shareholders, Managers, and Corporate Social Responsibility, Stanford Law Review 1969, S. 248-292.

Heydenreich, Cornelia und Paasch, Armin, Globale Agrarwirtschaft und Menschenrechte. Deutsche Unternehmen und Politik auf dem Prüfstand (2020), https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Webansicht%20Bericht%202020%20Globale%20Agrarwirtschaft%20und%20Menschenrechte_0.pdf, zuletzt abgerufen: 03.02.2020.

Hobelsberger, Christine, Monitoring der Nicht-Finanziellen Berichterstattung: Befunde und Beobachtungen nach dem ersten Zyklus der CSR-Berichtspflicht in Deutschland (2019).

Holst, Johannes, Keine einheitliche Dogmatik des EuGH für die sachgerechte Begrenzung des Anwendungsbereichs der Warenverkehrsfreiheit – ein Erklärungsversuch, EuR 2018, 87-105.

Hopt, Klaus J. / Gunther Teubner, Corporate Governance and Directors' Liabilities: Legal, Economic and Sociological Analyses on Corporate Social Responsibility, Berlin (1984).

Howse, Robert, Regan, Donald, 'The product/process distinction – an illusory basis for disciplining 'unilateralism' in trade policy, EJIL 11 (2000), S. 249–289.

Humbert, Franziska, Sustainability Reporting: A Critical Assessment of the E.U. CSR Directive and Its German Implementation from a Human Rights Perspective, Schmalenbach Business Review 2019, S. 279-285.

Humbert, Franziska, The WTO and Child Labour: Implications for the Debate on International Constitutionalism in: H. Gött, *Labour Standards in International Economic Law* (Cham: Springer 2018), S. 93–111.

Initiative Lieferkettengesetz, Fallbeispiel Pestizide in Brasilien (2019), https://lieferkettengesetz.de/fallbeispiel/pestizide-in-brasilien/, zuletzt abgerufen: 03.02.2020.

Initiative Lieferkettengesetz, Fallbeispiel Kinderarbeit in Westafrika (2019), https://lieferkettengesetz.de/fallbeispiel/kinderarbeit-in-westafrika/, zuletzt abgerufen: 03.02.2020.

Initiative Lieferkettengesetz, Fallbeispiel Marikana (2019), https://lieferkettengesetz.de/fallbeispiel/tote-arbeiterinnen-in-der-marikana-mine/, zuletzt abgerufen: 03.02.2020.

Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung, future e.V., Monitoring der Nicht-Finanziellen Berichterstattung: Befunde und Beobachtungen nach dem ersten Zyklus der CSR-Berichtspflicht in Deutschland (2019).

Kälin, Walter / Jörg Künzli, Universeller Menschenrechtsschutz: Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene, 4. Auflage (2019).

Kamminga, T, Company Responses to Human Rights Reports: An Empirical Analysis, Business and Human Rights Journal (2015), S. 95-110.

Kampffmeyer, Nele / Peter Gailhofer / Cara-Sophie Scherf / Tobias Schleicher / Ida Westphal, Umweltschutz wahrt Menschenrechte! Deutsche Unternehmen in der globalen Verantwortung, Öko-Institut Working Paper (2018).

Kazim, Hasnain/Nils Klawitter, Zuverlässiger Lieferant. In: Der Spiegel 43/2012, S. 78.

Kharlamov, Alexander / Glenn Parry, Advanced Supply Chains: Visibility, Blockchain and Human Behaviour, in: Moreira/Ferreira/Zimmermann (Hrsg.), Innovation and Supply Chain Management (2018), S. 321-343.

Klöhn, Lars / Klaus Ulrich Schmolke, Unternehmensreputation (Corporate Reputation): Ökonomische Erkenntnisse und ihre Bedeutung im Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht, NZG 2015, S. 689-697.

Koenig, Abgabenordnung: AO, 3. Auflage, 2014.

Köster, Constantin, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit privater (multinationaler) Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen (2010).

Kötz, Hein, Deliktshaftung für selbständige Unternehmer, ZEuP 2017, S. 283-309.

Klinger, Remo / Markus Krajewski / David Krebs / Constantin Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht (2016).

Kock, Martin, Compliance im Unternehmen - Ethisch sei der Mensch, hilfreich und gut!, ZIP 2009, 1406-1412.

Kößler, Melanie / Miriam Saage-Maaß, Extraterritorialer Menschenrechtsschutz durch die Hintertür des Kommunalrechts? Zur Entscheidung desBundesverwaltungsgerichts vom 16. Oktober 2013 (8 CN 1.12), KJ 2014, S. 462-467.

Krajewski, Markus, Kommunaler Menschenrechtsschutz durch Verbote von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit – Höchstrichterliche Klarstellungen und Handlungsaufträge für den Gesetzgeber, DÖV – Die Öffentliche Verwaltung 2014, S. 721-729.

Krüger, Philipp, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes – Reformüberlegungen ausbehördlicher Sicht, ZRP – Zeitschrift für Rechtspolitik (2018), S. 79-81.

Marcecau, Gabrielle, 'The WTO dispute settlement and human rights' in F. Abbott, C. Breining-Kaufmann, T. Cottier (Herausgeber) *International trade and human rights, foundations and conceptional issues (*University of Michigan Press, Ann Arbor, 2006) S. 181–258,

Mäsch, Gerald, Umkehr der Kausalitätsbeweislast bei einem groben Pflichtenverstoß – Gefährliche Ausdehnung der BGH-Rechtsprechung, NJW 2017, 2080-2081.

Martin-Ortega, Olga, Public Procurement as a Tool for the Protection and Promotion of Human Rights: a Study of Collaboration, Due Diligence and Leverage in the Electronics Industry, Business and Human Rights Journal, Jahrg. 3, Heft 1 (Januar 2018), S. 75-95.

Meyer-Ladewig, Jens, Das Umweltrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, NVwZ 2007, 25-30.

Momsen, Carsten, Einführung korruptionspräventionsbezogener Pflichten im Rahmen eines Sorgfaltspflichtengesetzes für transnationale Wertschöpfungsketten, Gutachten im Auftrag von Transparency International Deutschland e.V. (02.07.2019), www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2019/19-09-01_TI-D_Gutachten_Momsen.pdf, zuletzt abgerufen am 03.09.2019.

Moreira, António Carrizo / Luís Miguel D. F. Ferreira / Ricardo A. Zimmermann (Hrsg.), Innovation and Supply Chain Management – Relationship, Collaboration and Strategies (2018).

Müller, Günter, Intelligente Objekte und Softwaredienste als Beitrag für ein nachhaltigeres Lieferkettenmanagement, in: Corsten/Roth (Hrsg.), Nachhaltigkeit: Unternehmerisches Handeln in globaler Verantwortung (2012), S. 153-169.

Müller, Martin / Sara Siakala, Nachhaltiges Lieferkettenmanagement (im Erscheinen: Dezember 2019, de Gruyter).

Nepomuck, Lutz, Korruption durch Sales Agents und Consultants, NZWiSt 2016, 406-417.

Nasse, Laura, Devoir de vigilance: Die neue Sorgfaltspflicht zur Menschenrechtsverantwortung für Großunternehmen in Frankreich, ZEuP 2019, 774-802.

Nolte, Rüdiger, Die Gewährleistung des Zugangs zu Daten der Exekutive durch das Grundrecht der Informationsfreiheit, NVwZ 2018, S. 521-528.

Nordhues, Sophie, Die Haftung der Muttergesellschaft und ihres Vorstands für Menschenrechtsverletzungen im Konzern: Eine Untersuchung de lege lata und de lege ferenda (2018).

Novak, Manfred, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem (2002)

Oehm, Franziska, Grundlagen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von wirtschaftlichen Akteuren für Menschenrechtsverletzungen, in: Markus Krajewski et al. (Hrsg.), Zivil- und strafrechtliche Unternehmensverantwortung für Menschenrechtsverletzungen (2018), S. 177-194.

Osieka, Gesine, Zivilrechtliche Haftung deutscher Unternehmen für menschenrechtsbeeinträchtigende Handlungen ihrer Zulieferer (2013).

Paschke, Marian, Extraterritoriale Sorgfaltspflichten von Außenwirtschaftsunternehmen zur Achtung von Menschenrechten ante portas?, in: *Recht der Transportwirtschaft* - RdTW 2016, S. 121-131.

Paul, Sebastian, Außenwirtschaftsförderung und klima- und entwicklungsbezogene Politikkohärenz, Heinrich Böll Stiftung, Berlin 08/2010.

Partsch, Karl Josef, Internationale Menschenrechte?, RabelsZ 1948, 158-190.

Paust, Jordan J., Human Rights Responsibilities of Private Corporations, Vanderbilt Journal of Transnational Law 2002, 801-825.

Peters, Anne, Beyond Human Rights (2016)

Reidt, Olaf, Thomas Stickler und Heike Glahs, Vergaberecht, 4. Aufl. (2018).

Rieble, Volker, Zulieferercompliance als soziales Druckmittel, BB 2013, 245-251.

Rodet, Cortney Stephen, Poor institutions as a comparative advantage, Constitutional Political Economy 2017, S. 167-192.

Rother, Frederik, Beweislast für Verschulden bei unerlaubter Handlung, Neue Justiz, 2012, S. 317-325.

Saage-Maaß, Miriam / Remo Klinger, Unternehmen vor Zivilgerichten wegen der Verletzung von Menschenrechten – Ein Bericht aus der deutschen und internationalen Praxis, in: M. Krajewski et al. (Hrsg.), Zivil- und strafrechtliche Unternehmensverantwortung für Menschenrechtsverletzungen (2018), S. 249-266.

Sarfaty, Galit A., Shining Light on Global Supply Chains, Harvard International Law Journal (2015), Heft 2, S. 419-463.

Scheper, Christian / Heidi Feldt, Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechte, Eine Bestandsaufnahme deutscher Investitions- und Exportkreditdeckungen aus menschenrechtlicher Perspektive, INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung 04/2010.

Schaltegger, Stefan / Matthias Schock / Cathrin Buttscher 2009: Nachhaltigkeit als Herausforderung für Exportwirtschaft und Exportkreditversicherung, CSM Center for Sustainable Management, Universität Lüneburg.

Schall, Alexander, Die Mutter-Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen ihrer Auslandstöchter, ZGR 2018, 479-512.

Schmalenbach, Kirsten, Multinationale Unternehmen und Menschenrechte, AdV 2001, 57-81.

Schliemann, Christian und Bryk, Linde: Arms trade and corporate responsibility: Liability, litigation and legislative reform. Berlin, 2019.

Schucht, Carsten, Produkt-Zertifikate beim Warenvertrieb – Risikosteuerung und Rechtspflicht, NJW 2019, S. 1335-1340.

Seoka, Johannes: Rede von Bischof Jo Seoka bei der BASF-Aktionärsversammlung im Mai 2019. Veröffentlicht unter: http://basflonmin.com/home/wp-content/uploads/2019/04/Rede_Seoka_AGM_BASF2019_final.pdf, zuletzt abgerufen: 30.01.2020.

Specht, Frank, Arbeitgeber machen Front gegen geplantes Lieferkettengesetz, in: Handelsblatt, 13.12.2019, https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/menschenrechte-arbeitgeber-machen-front-gegen-geplantes-lieferkettengesetz/25332602.html?, zuletzt abgerufen 02.02.2020.

Spieß, Katharina, Anmerkungen zur menschenrechtlichen Verantwortung des Staates im Rahmen der staatlichen Außenwirtschaftsförderung, zfmr 2009, 66-83.

Spiller, Ingrid, Das Menschenrecht auf Wasser, zfmr 2009, 184-195.

Uecker, Philip, Extraterritorialer Anwendungsbereich der DS-GVO: Erläuterungen zu den neuen Regelungen und Ausblick auf internationale Entwicklungen, ZD 2019, 67-71.

UK Home Office, Transparency in Supply Chains etc. A practical guide (2017).

United Nations Human Rights Council, Gender dimensionsof the Guiding Principles on Business and Human Rights, Bericht der Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte, A/HRC/41/43 (23.05.2019).

United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide (2012).

Verse, Dirk, Compliance im Konzern: Zur Legalitätskontrollpflicht der Geschäftsleiter einer Konzernobergesellschaft, ZHR 2011, 401-424.

von Bernstorff, Jochen, Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility: Wie weit geht die menschenrechtliche Verantwortung des Staates für das Verhalten eigener Unternehmen im Ausland?, AdV 2011, 34-63.

van den Bossche, Peter, Zdouc, Werner, The Law and policy of the World Trade Organization: text, cases and materials (Cambridge University Press, 2013), S. 325–328.

Wagner, Gerhard, Haftung für Menschenrechtsverletzungen, RabelsZ 2016, 717-782.

Weber, Antje, Die rechtliche und politische Dimension von extraterritorialen Staatenpflichten bei Menschenrechtsverstößen durch transnationale Konzerne – Ein Literaturbericht, Institut für Entwicklung und Frieden im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2009

Weilert, Katharina, Transnationale Unternehmen im rechtsfreien Raum? Geltung und Reichweite völkerrechtlicher Standards, ZaöRV 2009, S. 883-917.

Weiss, Dana / Ronen Shamir, Corporate Accountability to Human Rights: The Case of the Gaza Strip, Harvard Human Rights Journal 2011, 155-183.

Wettstein, Florian, Human Rights as a Critique of Instrumental CSR: Corporate Responsibility beyond the Business Case, notizie di POLITEIA 2012, S. 18-33.

Wieland, Josef, Abschlussbericht zum Forschungsauftrag „Entwicklung einer Studie zur Messung und Darstellung der Korrelation zwischen CSR-Engagement und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in Deutschland“, Forschungsbericht Nr. 425 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (2012).

Windfuhr, Michael, Wirtschaft und Menschenrechte als Anwendungafall extraterritorialer Staatenpflichten, zfmr 2012, S. 95 ff.

Winistörfer, Herbert / Carsten Goldstein / Saskia Wilks / Johannes Blankenbach: Respect for Human Rights - A Snapshot of the largest German Companies (2019): https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/Respect%20for%20Human%20Right_Full%20Report_PUBLIC.pdf, zuletzt abgerufen: 04.02.2020.

Wisner, Sandra C., The Invisible Hand: International Criminal Responsibility of Business Leaders for Aiding and Abetting the Forcible Transfer of Population in the Occupied Palestinian Territory, Journal of International Criminal Law 2017, 343-359.

Wolfrum, Rüdiger, Langenfeld, Christine und Petra Minnerop: Environmental Liability in International Law: Towards a Coherent Conception, 2005.

Woods, Jeanne M., A Human Rights Framework for Corporate Accountability, ILSA Journal of International and Comparative Law, Jg. 17 (2011), 321.

Zerk, Jennifer, Extraterritorial Jurisdiction: Lessons for the Business and Human Rights Sphere from Six Regulatory Areas, working paper of the CSR Initiative (2010).

Zülch, Henning / Christian Kretzmann, Sind Profitabilität und Verantwortung vereinbar? – Eine Stellungnahme zu Widerspruch und Kompatibilität von Corporate Social Responsibility und Gewinnmaximierung, Der Betrieb 2017, 677-682.

V. IMPRESSUM

HERAUSGEBER
© Initiative Lieferkettengesetz
Februar 2020

Initiative Lieferkettengesetz
Stresemannstr. 72, 10963 Berlin
Kontakt: Johanna Kusch, info@lieferkettengesetz.de
www.lieferkettengesetz.de

Die Initiative dankt insbesondere Heike Drillisch, Dr. Franziska Humbert, Johanna Kusch, Maren Leifker und Dr. Miriam Saage-Maaß für ihre Mitwirkung bei der Erstellung des Gutachtens.

Ein besonderer Dank gilt Rechtsanwalt Robert Grabosch der Kanzlei Schweizer Legal für die rechtliche Recherche und Beratung in Einzelfragen.

Die Schlussfolgerungen, die die Initiative daraus gezogen hat, geben ausschließlich Positionen des Bündnisses wieder.

REDAKTION:
Annelie Evermann, Michelle Trimborn

DIE INITIATIVE LIEFERKETTENGESETZ WIRD GETRAGEN VON: