

Wieck, Christine et al.

Periodical Part — Published Version

Neue Sorgfaltspflichten für Unternehmen des Agrar- und Ernährungssektors: Empfehlungen zu aktuellen Gesetzesentwicklungen

Berichte über Landwirtschaft

Suggested Citation: Wieck, Christine et al. (2023) : Neue Sorgfaltspflichten für Unternehmen des Agrar- und Ernährungssektors: Empfehlungen zu aktuellen Gesetzesentwicklungen, Berichte über Landwirtschaft, ISSN 2196-5099, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Berlin, Iss. Sonderheft Nr. 237, <https://doi.org/10.12767/buel.v101i3.501> , <https://buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/501>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/296751>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Berichte über Landwirtschaft

Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft

Sonderheft Nr. 237

Dezember 2023

Agrarwissenschaft Forschung — Praxis

Neue Sorgfaltspflichten für Unternehmen des Agrar- und Ernährungssektors:

Empfehlungen zu aktuellen Gesetzesentwicklungen

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung
und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE), beim
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
(BMEL)

Dezember 2023

Neue Sorgfaltspflichten für Unternehmen des Agrar- und Ernährungssektors: Empfehlungen zu aktuellen Gesetzesentwicklungen

Prof. Dr. Christine Wieck, Prof. Dr. Achim Spiller, Dr. Hiltrud Nieberg, Dr. Bettina Rudloff, Dr. Sarah Iweala, Prof. Alfons Balmann, Prof. Dr. Regina Birner, Prof. Dr. Dr. Anja Bosy-Westphal, Prof. Dr. Anette Buyken, Prof. Dr. Thomas Döring, Prof. Dr. Peter Feindt, Prof. Dr. Kay-Uwe Götz, Prof. Dr. Jakob Linseisen, Prof. Dr. Ute Nöthlings, Prof. Dr. José Martínez, Prof. Dr. Monika Pischetsrieder, Prof. Dr. Britta Renner, Dr. Lieske Voget-Kleschin, Prof. Dr. Peter Weingarten, Prof. Dr. Justus Wesseler



**Wissenschaftlicher Beirat
für Agrarpolitik, Ernährung und
gesundheitlichen Verbraucherschutz
beim Bundesministerium für
Ernährung und Landwirtschaft**

Neue Sorgfaltspflichten für Unternehmen des Agrar- und Ernährungssektors: Empfehlungen zu aktuellen Gesetzesentwicklungen



Mitglieder des WBAE beim BMEL

Prof. Dr. Achim Spiller (Vorsitzender); Universität Göttingen, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Lehrstuhl für Marketing für Lebensmittel und Agrarprodukte

Dr. Hiltrud Nieberg (stellvertretende Vorsitzende); Thünen-Institut, Institut für Betriebswirtschaft

Prof. Dr. Britta Renner (stellvertretende Vorsitzende); Universität Konstanz, Fachbereich Psychologie, AG Psychologische Diagnostik und Gesundheitspsychologie

Prof. Dr. Alfons Balmann; Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO), Abteilung Strukturwandel; Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Prof. Dr. Regina Birner; Universität Hohenheim, Institut für Tropische Agrarwissenschaften, Fachgebiet Sozialer und institutioneller Wandel in der landwirtschaftlichen Entwicklung

Prof. Dr. Dr. Anja Bosy-Westphal; Christian-Albrecht-Universität zu Kiel, Institut für Humanernährung und Lebensmittelkunde, Abteilung Humanernährung

Prof. Dr. Anette Buyken; Universität Paderborn, Institut für Ernährung, Konsum und Gesundheit, AG Public Health Nutrition

Prof. Dr. Thomas Döring; Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Institut für Nutzpflanzenwissenschaften und Ressourcenschutz, Fachgebiet Agrarökologie und Organischer Landbau

Prof. Dr. Peter Feindt; Humboldt-Universität zu Berlin, Thaer-Institut für Agrar- und Gartenbauwissenschaften, Fachgebiet Agrar- und Ernährungspolitik

Prof. Dr. Kay-Uwe Götz; Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft, Institut für Tierzucht

Prof. Dr. Jakob Linseisen; Universität Augsburg, Lehrstuhl für Epidemiologie am Universitätsklinikum Augsburg

Prof. Dr. Ute Nöthlings; Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Institut für Ernährungs- und Lebensmittelwissenschaften, Professur für Ernährungsepidemiologie

Prof. Dr. José Martínez; Georg-August-Universität Göttingen, Institut für Landwirtschaftsrecht, Lehrstuhl für Agrarrecht und Öffentliches Recht

Prof. Dr. Monika Pischetsrieder; Universität Erlangen-Nürnberg, Department Chemie und Pharmazie, Henriette Schmidt-Burkhardt Lehrstuhl für Lebensmittelchemie

Dr. Lieske Voigt-Kleschin; Christian-Albrecht-Universität zu Kiel, Philosophisches Seminar

Prof. Dr. Peter Weingarten; Thünen-Institut, Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

Prof. Dr. Justus Wesseler; Wageningen University and Research, Department of Social Sciences, Agricultural Economics and Rural Policy Group

Prof. Dr. Christine Wieck; Universität Hohenheim, Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Markt- lehre, Fachgebiet Agrar- und Ernährungspolitik

Externe Wissenschaftlerin, die an der Erstellung des Gutachtens beteiligt war

Dr. Bettina Rudloff; Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Wissenschaftliche Zuarbeit zum Gutachten

Dr. Sarah Iweala; Universität Göttingen, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung

Geschäftsführung des WBAE

BMEL, Stabstelle Partizipative Prozesse, WBAE@bmel.bund.de

Danksagung

Der WBAE dankt einer Vielzahl von externen Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft, die mit ihren Fachkenntnissen die Erstellung des Gutachtens unterstützt haben. So führte der WBAE während der Erarbeitung des Gutachtens Gespräche u. a. mit Katharina Hermann und Jenny Ohme (Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte), Dr. Kristian Möller (ehemals GLOBALG.A.P), Maike Möllers, Moritz Heldmann und Vera Morisse (GIZ GmbH – Initiative für Nachhaltige Agrarlieferketten (INA)), Salla Saastamoinen (Generaldirektion Justiz und Verbraucher der Europäischen Kommission), Stefanie Sabet (Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie), Dr. Klaus Schumacher, Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Tobias Stoll (Universität Göttingen), Prof. Dr. Bedir Tekinerdogan (Universität Wageningen), Veselina Vasileva und Andrea Fütterer (GEPA – The Fair Trade Company) sowie Florian Woitek-Kießling und Norman Müller (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrollen (BAFA)).

Das Gutachten kann im Internet heruntergeladen werden unter

<https://www.bmel.de/DE/ministerium/organisation/beiraete/agr-veroeffentlichungen.html>

Neue Sorgfaltspflichten für Unternehmen des Agrar- und Ernährungssektors: Empfehlungen zu aktuellen Gesetzesentwicklungen

Gutachten des
Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung
und gesundheitlichen Verbraucherschutz
beim Bundesministerium für
Ernährung und Landwirtschaft

Dezember 2023

Zitieren als: Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2023): Neue Sorgfaltspflichten für Unternehmen des Agrar- und Ernährungssektors: Empfehlungen zu aktuellen Gesetzesentwicklungen. Gutachten. Berlin.

I. Zusammenfassung

Nachhaltigkeitsfragen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft haben in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen. Neben vielfältigen Umweltproblemen rücken für agrarwirtschaftliche Lieferketten immer stärker auch Menschenrechtsprobleme in den Fokus der Diskussion. **Unternehmen** stehen zunehmend in der **Verantwortung, Beiträge zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen zu leisten**. Diese Verpflichtung galt bisher im Wesentlichen nur für den Geschäftsbereich des jeweiligen Unternehmens. Die Verantwortung für das Handeln der Lieferanten, erst recht für das Handeln von mittelbaren **Lieferanten** auf den Vorstufen der **Wertschöpfungskette**, war bisher selten Thema des Unternehmensmanagements und rechtlich nicht vorgesehen. Deshalb sind die im Gutachten diskutierten **Lieferkettensorgfaltspflichtenregelungen** ein **Paradigmenwechsel** für die Unternehmen.

Sorgfaltspflichten ergeben sich insbesondere aus dem Anfang 2023 in Kraft getretenen deutschen **Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz** (LkSG) und der im Sommer 2023 in Kraft getretenen **EU-Verordnung für entwaldungsfreie Lieferketten** (EUDR). Derzeit wird in der EU der **Richtlinien-vorschlag zur allgemeinen Sorgfaltspflicht** (CSDDD) verhandelt. Dieser geht im Hinblick auf Sorgfaltspflichten zum Umwelt- und Klimaschutz, durch Einführung einer zivilrechtlichen Haftung und auch durch die Zahl der einbezogenen Unternehmen über das LkSG hinaus.

Im vorliegenden Gutachten werden die Sorgfaltspflichtenregelungen, die ein weitgehend **neues Politikinstrument** darstellen, mit Fokus auf den **Agrar- und Ernährungssektor** untersucht. Die Schlussfolgerungen und viele der Empfehlungen dürften sich **auf andere Wirtschaftssektoren** übertragen lassen. Zu berücksichtigen ist, dass bisher nur **begrenzte Erfahrungen** über die konkrete Umsetzung der bereits beschlossenen Sorgfaltspflichtenregelungen vorliegen und die CSDDD sich noch im Gesetzgebungsverfahren befindet.

Eine zentrale **Schlussfolgerung** des Beirats ist: **Der WBAE begrüßt grundsätzlich die Gesetzgebung zu Sorgfaltspflichten von Unternehmen**, mahnt aber auch eine auf Wirksamkeit und Effizienz ausgerichtete Ausgestaltung und Umsetzung der Regelungen für alle Beteiligten an. Dafür hält der WBAE einen intensiven Dialog mit den internationalen Handelspartnern, insbesondere den LMIC (*low and middle income countries*), sowie die Bereitstellung von Unterstützungsmaßnahmen für erforderlich.

Darauf aufbauend kommt der WBAE zu den folgenden **spezifischen Schlussfolgerungen**:

- Der **Aufbau von Risikomanagementsystemen** zur Einhaltung grundlegender Arbeitsschutz- und Menschenrechte in den von den Sorgfaltspflichtengesetzen direkt betroffenen Unternehmen ist sinnvoll. Die direkten Kosten sind vergleichsweise überschaubar, da Unternehmen der Agrar- und Ernährungswirtschaft schon viel Erfahrung mit Qualitätssicherungssystemen in komplexen Wertschöpfungsketten haben. Es können aber auch Kosten bei den Vorlieferanten und durch nicht-intendierte Effekte entstehen: Einige Unternehmen könnten deshalb eher einen Rückzug aus Gebieten oder Wirtschaftsbereichen mit schwierigen menschenrechtlichen Situationen („*cut and run*“) bzw. andere Umgehungsstrategien wählen, statt in die Entwicklung ihrer Lieferanten zu investieren. Zertifizierungssysteme könnten eine wesentliche Rolle in der effizienten und effektiven Umsetzung spielen, weisen aber derzeit noch größere Schwachstellen auf.

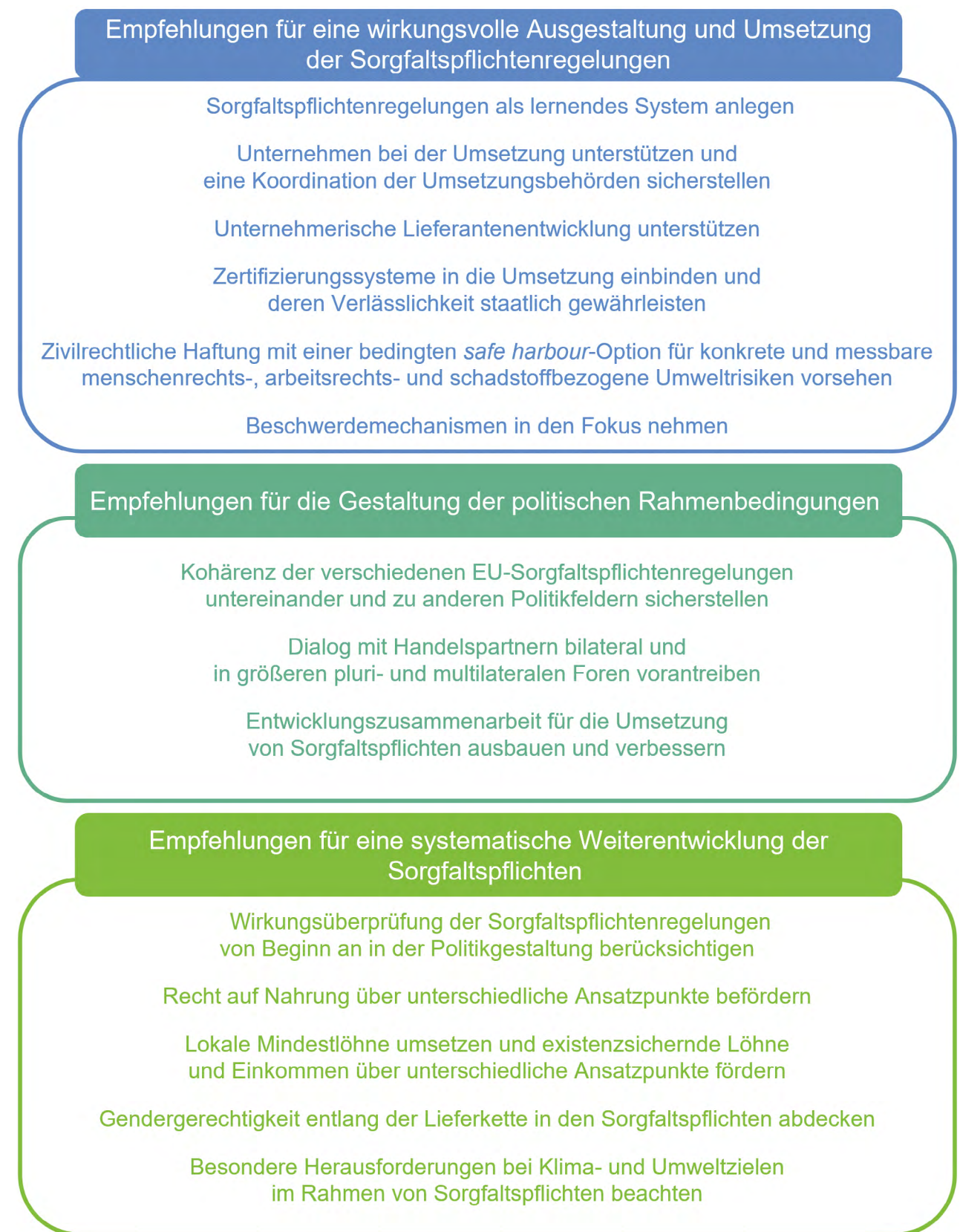
- In juristischer Hinsicht wird die Steuerungswirkung des LkSG durch das **Fehlen einer Haftungsregelung** begrenzt; ein zweites Problem liegt bei dem notwendigen **Nachweis des Verschuldens**. Einzelne, von Verstößen gegen Sorgfaltspflichten Geschädigte werden häufig nicht in der Lage sein, entsprechende Beweise vorzulegen. Deshalb wird es zentral auf die Behörden der Handelspartnerländer und auf Gewerkschaften sowie zivilgesellschaftliche Organisationen ankommen, wenn nicht noch im weiteren Gesetzgebungsprozess eine **Beweislastumkehr** vorgesehen wird. Der Entwurf der CSDDD sieht eine zivilrechtliche Haftung mit Anspruch auf Schadensersatz vor. Unternehmen sollten sich vor der Haftung weitgehend durch vertragliche Zusicherungen und Zertifizierung schützen können („*safe harbour*“). Hier fehlt es bislang an einer Konkretisierung, welche Systeme dafür geeignet sein könnten.
- **Wirksamkeit und Effizienz** der Sorgfaltspflichtenregelungen hängen wesentlich von der konkreten Ausgestaltung der **Umsetzung und Kontrolle** ab. Hierbei kommt **abgestimmten Schnittstellen** von Unternehmen und Behörden eine besondere Bedeutung zu. Da die Sorgfaltspflichtenregelungen ein neues Instrument darstellen, sind zudem **Unterstützungsangebote** für Unternehmen sowie ein **Monitoring** und eine Wirkungsüberprüfung der Gesetze notwendig, um Probleme frühzeitig zu erkennen und ggfs. Anpassungen vornehmen zu können.
- Auf europäischer Ebene gibt es zusätzlich zu den Vorhaben zu Sorgfaltspflichten eine **Vielzahl weiterer Regulierungen** aus den Bereichen Handels- und Investitions- sowie Umwelt- und Agrarpolitik, die unterschiedliche Instrumente zur Verbesserung der Nachhaltigkeit nutzen. Es bestehen dabei Unterschiede nicht nur zwischen den unterschiedlichen Ansätzen für Sorgfaltspflichten, sondern auch zwischen Sorgfaltspflichten und anderen Regulierungsansätzen, was Risiken für die Zielerreichung und die Akzeptanz sowie hohe Umsetzungskosten mit sich bringt. Dies erschwert die Umsetzung und wirft Fragen bezüglich der Auswahl des richtigen **Policy-Mixes** auf. Die unternehmensbezogenen Sorgfaltspflichten ergänzen – aber ersetzen nicht – die zwischen Staaten vereinbarten Handels- und Investitionsschutzabkommen.
- Aufgrund des hohen Internationalisierungsgrades der Agrar- und Ernährungswirtschaft, der schon jetzt weiten Verbreitung von Qualitätsstandards und der Erfahrungen mit vielen Arten von nicht-tarifären Handelsmaßnahmen kann es sein, dass die **negativen Auswirkungen** von Sorgfaltspflichtenregelungen auf Handelsvolumen und -partner **geringer** sein werden, als häufig vermutet wird. Mit fortschreitender globaler **Normendiffusion** würden sich auch **Verdrängungs- und Verlagerungseffekte** verringern. Die **Resilienz** von Agrarlieferketten wird durch die Sorgfaltspflichten auf der einen Seite unterstützt, z. B. indem die Verbindung der Partner gefördert und zum Lernen ermutigt wird, auf der anderen Seite könnte sich jedoch auch die Anzahl der Handelspartner reduzieren, was einen gegenläufigen Effekt hätte. Die **Gefahr von Marktspaltungen** ist real, jedoch hängt dies stark von der Angebots- und Nachfragesituation ab, die für die einzelnen Produkte sehr unterschiedlich sein kann.
- Sorgfaltspflichten stellen ein **unilaterales Vorgehen** Deutschlands bzw. der EU dar. Die Wahl des unilateralen Vorgehens trotz multilateraler Möglichkeiten und die **extraterritoriale Wirkung** der Sorgfaltspflichten, ohne dass die Handelspartner während der Erarbeitung der Gesetze konsultiert wurden, ist **kritisch** zu betrachten. Für die Erreichung der Ziele der Sorgfaltspflichtenregelungen, wie den Schutz von Arbeits- und Menschenrechten entlang von internationalen Lieferketten, ist die Zusammenarbeit mit den Regierungen der Handelspartnerländer erforderlich. Gerade vor dem Hintergrund der kolonialen Vergangenheit Europas sind eine **Partnerschaftsorientierung** und die Einbeziehung von Erfahrungswissen der lokalen Stakeholder auf Seiten der Handelspartnerländer für die Ausgestaltung wichtig. Entsprechend bedarf es u.a. einer Förderung von eigenen Ansätzen der Handelspartner für eine Verbesserung der Situation vor Ort, einer Zusammenarbeit mit Handelspartnern beim Monitoring und bei der Überprüfung der Wirkung der Gesetze sowie ernsthafter Anstrengungen für multilaterale Ansätze.

- Löhne und unternehmerische Einkommen, die kein existenzsicherndes Niveau erreichen, stellen ein grundlegendes Problem dar und bedingen viele der aufgezeigten Menschen- und Arbeitsrechtsrisiken in agrarischen Wertschöpfungsketten. Daher sollte die **Einhaltung von Mindestlöhnen** ein **zentraler Bestandteil** der Sorgfaltspflichtenregelungen sein, was auch eine positive Wirkung auf die Ernährungssicherung haben könnte. Angemessene Mindestlöhne tragen maßgeblich zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung bei.
- Die **Verankerung von Umwelt- und Klimazielen** in den Lieferkettensorgfaltspflichten (CSDDD) stößt derzeit noch an erhebliche Grenzen und sollte deshalb nur schrittweise umgesetzt werden, sobald die **dafür notwendigen Mess- und Monitoringsysteme** vorliegen.
- Für eine Einbindung zusätzlicher Ziele, wie **existenzsichernde Einkommen, Gendergerechtigkeit oder Klima- und Biodiversitätsschutz**, in die Sorgfaltspflichtenregeln ist es notwendig, die Handelspartner einzubeziehen und durch Konkretisierung aus programmatischen Zielen messbare unternehmerische Sorgfaltspflichten zu entwickeln. Auch für die Erreichung dieser Ziele ist allerdings ein Policy-Mix mit kohärenter Instrumentenabstimmung nötig. Sorgfaltspflichtenregelungen für Unternehmen entbinden die Staaten nicht von der Verpflichtung, sich weiterhin mit den ihnen zur Verfügung stehenden politischen Instrumenten zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen einzusetzen.

Die folgenden **Empfehlungen** sollen einen Beitrag zu einer effektiven und effizienten Umsetzung leisten und verhindern, dass Sorgfaltspflichten bei zu starker Fokussierung auf wirkungslose Formalien zu „Bürokratiemonstern“ werden. Dies soll auch dazu beitragen, dass Unternehmen sich für positive Entwicklungen bei ihren Lieferanten einsetzen, statt sich aus Risikogebieten/-sektoren zurückzuziehen. Gleichzeitig betonen die Empfehlungen vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen des geopolitischen Umfelds der EU die Bedeutung eines partnerschaftlichen Ansatzes in der Zusammenarbeit mit LMIC.

Insgesamt **unterstützt** der WBAE die **Einführung von gesetzlichen Sorgfaltspflichten** in Lieferketten und empfiehlt deren schrittweisen Ausbau **als lernendes System**. Er fordert alle beteiligten Akteure aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft auf, sich dafür **einzusetzen**, dass eine echte Verbesserung der Situation der Menschen im Agrar- und Ernährungssektor stattfindet und dass somit die Sorgfaltspflichtenregelungen ein **Erfolg für Menschen- und Arbeitsrechte, Umwelt- und Klimaziele** werden.

Abbildung Z1: Überblick über die Empfehlungen des WBAE zu gesetzlichen Sorgfaltspflichten in Lieferketten



Quelle: Eigene Darstellung.

Inhaltsübersicht

I.	Zusammenfassung	II
II.	Kurzfassung	VIII
1.	Einleitung	1
2.	Grundsätzliche Einordnung des Lieferkettenansatzes: Nachhaltigkeitstransformation und Verantwortung der Unternehmen	5
3.	Sorgfaltspflichtenregelungen: Grundlagen, Status quo und Entwicklungen	21
4.	Kontext und Relevanz von menschenrechts- und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten im Agrar- und Ernährungssektor	44
5.	Chancen, Herausforderungen und Grenzen von Sorgfaltspflichtenregelungen	61
6.	Empfehlungen	174
7.	Anhang	206
8.	Literatur	214

II. Kurzfassung

I. Einleitung

Nachhaltigkeitsfragen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft haben in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen und werden in verschiedenen Nachhaltigkeitszielen unterschiedlicher Politikregime – etwa in den *Sustainable Development Goals* (SDGs) der Vereinten Nationen (UN), dem Pariser Klimaschutzabkommen oder den Arbeitsschutznormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) – adressiert. Neben vielfältigen Umweltproblemen rücken für agrarwirtschaftliche Lieferketten immer stärker auch Menschenrechtsprobleme in den Fokus der Diskussion. Die Erreichung dieser Ziele erfordert weltweit große Anstrengungen. Deren Gelingen ist bisher vielfach nicht absehbar.

Unternehmen stehen schon seit einiger Zeit auf Basis verschiedener Leitprinzipien und Empfehlungen in der Verantwortung, Beiträge zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen zu leisten. Diese Verpflichtung galt bisher im Wesentlichen nur für den Geschäftsbereich des jeweiligen Unternehmens. Die Verantwortung für das Handeln der Lieferanten, erst recht für das Handeln von mittelbaren Lieferanten auf den Vorstufen der Wertschöpfungskette, war bisher selten Thema des Unternehmensmanagements und rechtlich nicht vorgesehen. Deshalb sind die in diesem Gutachten diskutierten Sorgfaltspflichtenregelungen ein Paradigmenwechsel für die Unternehmen.

Die Bedeutung dieser neuen Regelungen sowohl für die Zielerreichung als auch für Auswirkungen auf andere Akteure kann erheblich sein. Größere Unternehmen verfügen aufgrund ihrer Einkaufsmacht durchaus über die Möglichkeit, auf die Einhaltung von Menschen- und Arbeitsrechten und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten (inkl. des Klimaschutzes) auf den Vorstufen einzuwirken. In der Vergangenheit konnten Unternehmen (und letztlich auch Konsument:innen) von Verletzungen grundlegender Umweltschutz- und Menschenrechte in Form von niedrigeren Preisen profitieren und tragen deshalb eine Mitverantwortung.

Eine freiwillige Umsetzung von Menschenrechts- und Umweltnormen durch Unternehmen ist häufig deshalb schwierig, weil es sich bei Menschenrechten und Umweltschutz um typische Prozess- bzw. Vertrauenseigenschaften handelt, die dem Endprodukt i. d. R. nicht anzusehen sind. Aus diesem und anderen Gründen sind den Bürger:innen Themen wie der Verzicht auf Kinderarbeit zwar wichtig, aber sie können diese Präferenz nur sehr begrenzt an der Ladentheke in eine konkrete Kaufentscheidung umsetzen.

Gerade die Agrar-, Fisch- und Forstwirtschaft ist global gesehen der Sektor, in dem Kinder- und Zwangsarbeit am häufigsten vorkommt. Analysen verorten dabei Kinderarbeit eher in kleinbäuerlichen Strukturen, während Zwangsarbeit eher in größeren landwirtschaftlichen Betrieben anzutreffen ist. Die Häufigkeit von Kinder- und Zwangsarbeit ist weiterhin je nach Sektor und Region sehr unterschiedlich. Daneben sind auch informelle Vertragsgestaltung, Selbstausbeutung sowie tageweise informelle Beschäftigung von Arbeitskräften anzutreffen. Die damit einhergehenden Risiken von Menschen- und Arbeitsrechtsverletzungen sind daher in agrarischen Lieferketten weit verbreitet. Ebenso ergibt sich durch die enge Bindung der agrarischen Produktion an die natürlichen Ressourcen auch eine umwelt- und klimabezogene Dimension der Sorgfaltspflichten für die Agrar- und Ernährungswirtschaft.

Die verabschiedeten und bevorstehenden Gesetzgebungen zu Sorgfaltspflichten sind für den deutschen und europäischen Agrar- und Ernährungssektor von erheblicher Relevanz und stellen zum Teil juristisches und handelspolitisches Neuland dar. Auch wenn das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) schon in Kraft getreten ist, sieht der WBAE erhebliche offene Fragen und

Handlungsbedarf, die Anlass für das vorliegende Gutachten geben. Das LkSG ist ein erster Schritt in einem voraussichtlich längeren Prozess der Ausdehnung der Verantwortung von Unternehmen ab einer bestimmten Größe für ihre Lieferketten. Hierzu gehören im Speziellen die aktuell als Entwurf vorliegende EU-Richtlinie zu allgemeinen unternehmerischen Sorgfaltspflichten im Hinblick auf Nachhaltigkeit (*EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive*; im Folgenden: CSDDD), die derzeit in der EU verhandelt wird, sowie die bereits verabschiedete Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten (*EU Deforestation Regulation* im Folgenden: EUDR). Im weiteren Sinne gehören dazu aber auch der Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission über das Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt und die bereits verabschiedete Richtlinie zu einer Pflicht zur vertieften Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (*Corporate Sustainability Reporting Directive*; im Folgenden: CSRD). Diese EU-Vorschläge gehen hinsichtlich des Geltungsbereichs und der Schutzgüter über das deutsche LkSG hinaus, insbesondere im Hinblick auf den Stellenwert von Umwelt- und Klimarisiken und einer zivilrechtlichen Haftung, aber auch hinsichtlich der Zahl der einbezogenen Unternehmen. So ordnet etwa der EU-Richtlinienvorschlag zur CSDDD die Landwirtschaft den Hochrisikosektoren zu, weshalb hier bereits im Vergleich zum LkSG kleinere Unternehmen ab 250 Mitarbeiter:innen betroffen wären.

Mit diesen Regelungen zu Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette werden Unternehmen des Agrar- und Ernährungssektors eine verstärkte Verantwortung auch für die Menschen in anderen Ländern und damit auch in Ländern mit niedrigem Einkommen (*low and lower middle income countries*; im Folgenden: LMIC) übernehmen. Dies führt zu einer neuen Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft für die Durchsetzung elementarer Menschen- und Arbeitsrechte sowie von Umwelt- und Klimaschutz.

Ziele dieses Gutachtens sind:

- zu einem breiteren Verständnis der Sorgfaltspflichtengesetzgebungen beizutragen (Kapitel 2);
- zu untersuchen, inwieweit es sich dabei um einen Paradigmenwechsel handelt (Kapitel 2);
- einschlägige Problemfelder im Bereich Menschen- und Arbeitsrechte sowie Umwelt- und Klimaschutz in agrarwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten zu identifizieren und die sich daraus ergebenden Herausforderungen für die Agrar- und Ernährungswirtschaft in der Umsetzung von Lieferkettengesetzgebungen einzuschätzen (Kapitel 3 und 4);
- die Gesetzgebungen und deren potenzielle Wirkungen zu analysieren. Neben einer betriebswirtschaftlichen, juristischen und politikwissenschaftlichen Perspektive werden die Sorgfaltspflichtenregelungen unter Gesichtspunkten der staatlichen Umsetzung, des internationalen Handels als auch internationaler Beziehungen bewertet (Kapitel 5); und
- Empfehlungen für die Handhabung, Anpassung und Weiterentwicklung der zentralen Gesetzesinitiativen auf deutscher (LkSG) und europäischer Ebene (CSDDD, EUDR) sowie für begleitende staatliche Maßnahmen abzuleiten (Kapitel 6).

Die Empfehlungen in diesem Gutachten sind abgeleitet aus einer Analyse des Agrar- und Ernährungssektors, der ein zentrales Anwendungsfeld darstellt. Viele der Empfehlungen dürften sich auch auf andere Sektoren übertragen lassen.

II. Grundsätzliche Einordnung des Lieferkettenansatzes: Nachhaltigkeitstransformation und Verantwortung der Unternehmen

Sorgfaltspflichtenregelungen versuchen, die Menschenrechts- und Umweltsituation über Verpflichtungen der Unternehmen zu verbessern. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte aus dem Jahr 2008 stellen einen Rahmen für die Verantwortung von Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte dar und betonten erstmals auf internationaler Ebene die Notwendigkeit von Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette. Basierend auf dem Vorschlag des damaligen UN-Sonderbeauftragten für Unternehmen und Menschenrechte, John Ruggie, umfassen sie drei Säulen:

1. Die Pflicht des Staates, seine Bürger:innen vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, einschließlich Unternehmen, zu schützen,
2. die Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu achten, und
3. die Notwendigkeit und die Verpflichtung von Staat und Unternehmen, Opfern einen wirksameren Zugang zu Rechtsmitteln zu schaffen.

Ein Teil der Wirtschaft hat sich in den letzten Jahren freiwillig in diesem Feld engagiert, aber es bleibt die Gefahr eines Unterbietungswettbewerbs – auch zwischen den LMIC im globalen Standortwettbewerb. Bestehende Ansätze an Lieferkettensorgfaltspflichten in wohlhabenderen Ländern nehmen nun ihre Unternehmen, die teilweise eine erhebliche Nachfragemacht in der Wertschöpfungskette ausüben können, in die Pflicht zur Umsetzung bestimmter Standards, die in deren Heimatländern, aber auch bei den meisten Handelspartnern gelten.

Die Verrechtlichung der Sorgfaltspflichten ist auch eine Reaktion auf die Grenzen von „*soft law*“ zu verstehen, d. h. auf die Grenzen von unverbindlichen Regelungen (Leitlinien), die zwar auf völkerrechtlich für die Unterzeichnerstaaten bindenden Übereinkommen beruhen, aber ihrerseits nicht bindend für Unternehmen sind. Bei den sich entwickelnden Gesetzen liegt die Umsetzung der Sorgfaltspflichten zwar weiterhin bei den Unternehmen, aber der Staat hat im Vergleich zu freiwilligen Ansätzen eine gestärkte Rolle bei der Formulierung der Sorgfaltspflichten und durch die Kontrollfunktion. Andere bestehende staatliche Ansätze wie Nachhaltigkeitskapitel in Handelsabkommen weisen Schwächen auf, da es hier nur schwache Durchsetzungsregeln gibt.

Lieferkettensorgfaltspflichten sollen Produzenten und Händler vor Wettbewerbern schützen, die sich durch Nicht-Einhaltung grundlegender Menschenrechtsstandards und Missachtung von Umweltbelangen Kostenvorteile im internationalen Wettbewerb verschaffen. Die Sorgfaltspflichten nehmen Hersteller und Handelsunternehmen, von denen viele im Hinblick auf Bereiche wie Lebensmittelsicherheit und Produktqualität bereits Standards in der Wertschöpfungskette etablieren oder beachten, auch für Menschenrechts- und Umweltfragen in die Verantwortung.

Für die Verantwortung von Unternehmen, sich für die Einhaltung von Menschenrechten über die Grenzen des eigenen Unternehmens hinweg einzusetzen, gibt es zentrale ethisch-politische Begründungslinien und Prinzipien: Hiernach tragen nicht nur diejenigen Verantwortung, die ein Problem verursacht haben (Verursacherprinzip), sondern auch diejenigen, die daraus einen Nutzen ziehen (Nutznießprinzip) und/oder die über die Möglichkeiten zur Abhilfe verfügen (Fähigkeitenprinzip). Sorgfaltspflichtengesetze mit ihrem Fokus auf die Verantwortung größerer Unternehmen vorrangig mit Sitz in Ländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen unterstellen nicht zwingend eine direkte Ursache-Wirkung-Beziehung. Die Verantwortung des Unternehmens hängt also nicht nur davon ab, ob es die

Menschenrechtsverletzungen durch sein eigenes Handeln verursacht hat. Stattdessen fokussieren die ethischen Prinzipien auch darauf, dass Abnehmer in wohlhabenden Ländern einen Nutzen daraus ziehen (Nutznießprinzip), wenn ihre Lieferanten Menschenrechte missachten (und sie dadurch günstiger anbieten können), und insbesondere, dass Unternehmen in der Lage sind, auf das Handeln ihrer Lieferanten Einfluss zu nehmen (Fähigkeitenprinzip).

Die grundsätzliche Fähigkeit, Lieferanten in ihrem unternehmerischen Verhalten durch Vorgaben wesentlich zu beeinflussen, kann zumindest für größere Abnehmer vorausgesetzt werden, wie die bereits existierenden umfassenden Einflussnahmen im Bereich des Qualitätsmanagements zeigen. Vor dem Hintergrund zunehmend konzentrierter Wertschöpfungsstufen – gerade in der Mitte (z. B. im internationalen Agrarhandel) und am Ende (im Lebensmitteleinzelhandel) der Lebensmittelwertschöpfungskette – liegt es nahe, solche größeren und damit fähigeren Akteure auch für die Umsetzung grundlegender Standards bei Menschen- und Umweltrechten in die Pflicht zu nehmen.

Gesetzliche Lieferkettensorgfaltspflichten haben das Potenzial, zu einer Verbesserung der Menschenrechts- und Umweltsituation bei Handelspartnern beizutragen. Es handelt sich aber um einen neuen Bereich, in dem sich die Abstimmung verschiedener nationaler und internationaler Regelungen und die Umsetzungsdetails noch in der Entwicklung befinden. Es geht um einen weitreichenden Schritt, weil die Sorgfaltspflichtenregelungen die Aufgabenteilung zwischen Staat und privaten Akteuren hinsichtlich der Durchsetzung von Menschenrechten und Umweltregelungen entlang der Wertschöpfungskette entscheidend ändern. Sie stellen damit vor allem aus unternehmerischer Sicht eine grundlegende Veränderung in der Art und Weise dar, wie Unternehmen ihre Verantwortung entlang ihrer Lieferketten wahrnehmen müssen.

Angeichts des weitreichenden Wandels, den der neue Ansatz in den Unternehmen bewirken soll, stellen sich grundsätzliche Fragen, etwa nach der (verfassungs-)rechtlichen Zulässigkeit der Inpflichtnahme der Unternehmen oder der Messung der möglichen Nachhaltigkeitswirkungen. Weiterhin ist zu fragen, was dieser Ansatz für die bisherige Handelspolitik grundsätzlich bedeutet, ob damit völkerrechtliche Probleme verbunden sein könnten, ob extraterritorial wirkende Vorgaben wohlhabender Industrieländer gegenüber betroffenen LMIC legitim sind und wie sie sich in geostrategische Interessen und Politiken der EU einfügen. Schließlich ist zu fragen, wie aufwändig die Umsetzung der Sorgfaltspflichten sein wird und welchen bürokratischen Aufwand die Umsetzung bei den betroffenen Unternehmen und bei den zuständigen Behörden auslöst. Das vorliegende Gutachten analysiert die verschiedenen Sorgfaltspflichtenregelungen daher aus einer breiten interdisziplinären Sicht (vgl. Abb. KF.1).

Abbildung KF.1: Zugänge zur Bewertung der Sorgfaltspflichtenregelungen



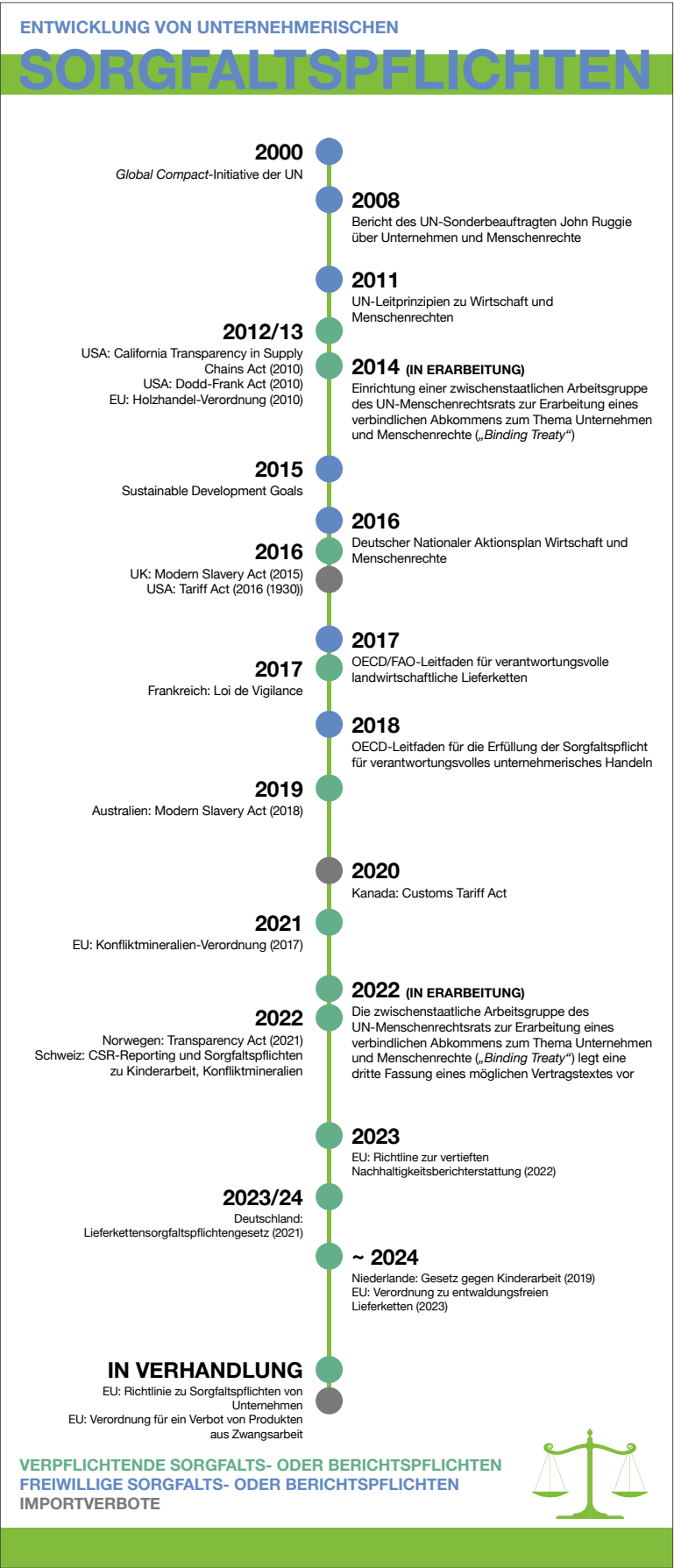
Quelle: Eigene Darstellung.

III. Sorgfaltspflichtenregelungen: Grundlagen, Status quo und Entwicklungen

In den letzten gut 20 Jahren hat das Thema unternehmerische Sorgfaltspflichten – zunächst auf freiwilliger Basis angegangen, in jüngerer Zeit zunehmend rechtlich kodifiziert – erheblich an Brisanz gewonnen. Die rechtliche Entwicklung begann dabei mit spezifischen Regelungen für Problemsektoren wie Konfliktmineralien oder Produktgruppen, die für Entwaldung verantwortlich sind. Mit dem LkSG und der CSDDD kommen jetzt horizontale, also sektorübergreifende Regelungen hinzu (vgl. Abb. KF.2).

Grundsätzlich verfolgen Sorgfaltspflichtenregelungen einen risikobasierten Ansatz: Um ihrer Sorgfaltspflicht nachzukommen, müssen die betroffenen Unternehmen gemäß deutschem LkSG Systeme in den Bereichen Risikomanagement, Risikoanalyse, Abhilfemaßnahmen und Beschwerdeverfahren aufbauen, Präventionsmaßnahmen entwickeln, eine Grundsatzerklärung aufsetzen und Dokumentations- sowie Berichtspflichten erfüllen. Dazu gehört auch die Festlegung einer betriebsinternen Zuständigkeit für Sorgfaltspflichten. Unternehmen, die unter das Gesetz fallen, müssen im eigenen Geschäftsbereich und für unmittelbare Zulieferer regelmäßig, d. h. in der Regel jährlich, Risikoanalysen durchführen und bei Feststellung von Risiken Präventions- und Abhilfemaßnahmen ergreifen. Das aufzubauende Beschwerdeverfahren muss auch Personen im Umfeld der mittelbaren Lieferanten zugänglich sein. Entlang der Lieferkette sind die Sorgfaltspflichten abgestuft. Die Verantwortung der Unternehmen nach LkSG bezieht sich zunächst nur auf die unmittelbaren Lieferanten. Mittelbare Lieferanten, also solche, die in der Wertschöpfungskette weiter vorgelagert sind, sind allerdings dann einzubeziehen, wenn substantiierte Kenntnisse über mögliche Verstöße vorliegen.

Abbildung KF.2: Menschenrechtsbezogene Regelungen und Sorgfaltspflichten im Zeitverlauf (Auswahl)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Grabosch 2022, Luthango und Schulze 2023.

Gemein haben die sich entwickelnden gesetzlichen Sorgfaltspflichten, dass sie sich vornehmlich auf internationale Übereinkommen in den Bereichen Arbeits-, Menschen- und Umweltrechte, insbesondere auf die ursprünglichen acht der zehn Kernarbeitsnormen der International Labour Organisation (ILO) beziehen. Diese acht Kernarbeitsnormen beruhen auf den ILO-Grundprinzipien (1) Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, (2) Beseitigung der Zwangsarbeit, (3) Abschaffung der Kinderarbeit und (4) Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Unterschiede ergeben sich dahingehend, dass der Entwurf der CSDDD vorsieht, viele weitere völkerrechtliche Übereinkommen einzubeziehen, und so die unternehmerischen Sorgfaltspflichten potenziell auf den Umwelt- und Klimaschutz auszuweiten. Daneben sieht der Entwurf auch in Bezug auf die Tiefe der Verantwortung (gesamte Kette, vor- und nachgelagerter Bereich) potenziell umfassendere Pflichten als das LkSG vor. Die EUDR mit ihrem Fokus auf Entwaldungsfreiheit ist wegen der adressierten Produktpalette für den Sektor Landwirtschaft von besonderer Relevanz.

Es bestehen erhebliche Unterschiede sowohl zwischen den verschiedenen Sorgfaltspflichtenregelungen im engeren Sinne als auch mit Blick auf weitere, den Handel betreffende Ansätze. Der Agrarsektor ist dabei von sehr unterschiedlichen Regelungsansätzen angesprochen. Insgesamt fügen sich die neuen Sorgfaltspflichtenregelungen in einen umfangreichen Katalog unterschiedlicher Ansätze für Nachhaltigkeit entlang von internationalen Lieferketten ein, wie etwa Regelungen in Handelsabkommen.

IV. Kontext und Relevanz von menschenrechts- und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten im Agrar- und Ernährungssektor

Lieferketten in der Agrar- und Ernährungswirtschaft sind sehr heterogen, insbesondere in Bezug auf den Grad der Kooperation, die Bedeutung von vertraglichen Bindungen und von Zertifizierungen, aber auch mit Blick auf die dominanten Akteure der Lieferkette. Dies trifft auch auf den Anteil von Lohnarbeit bzw. kleinbäuerlicher Strukturen zu, woraus sich unterschiedliche Herausforderungen im Hinblick auf Sorgfaltspflichten-relevante Arbeitsschutzstandards und Themen wie Mindestlohn ergeben. Häufig sind international agrarische Wertschöpfungsketten auf Ebene der Primärproduktion kleinteiliger, intransparenter und vielstufiger als Wertschöpfungsketten in anderen Märkten, sodass aus Sicht der europäischen Unternehmen das Thema mittelbare Lieferanten eine große Rolle spielt.

Je nach Ausgestaltung der Wertschöpfungskette kann dies die Umsetzung der Sorgfaltspflichten-gesetzgebungen erleichtern (z. B. bei direktem Einkauf des Lebensmitteleinzelhandels (LEH) bei landwirtschaftlichen Produzenten) oder erschweren (z. B. bei vielen Zwischenhändlern). Die Marktbedeutung der großen internationalen Händler und der Großunternehmen des LEH in Europa ist inzwischen jedoch so beachtlich, dass solche Unternehmen auch größere Verantwortung für Sorgfaltspflichten übernehmen können.

Wertschöpfungsketten im Agrar- und Ernährungssektor sind durch hohe Risiken von Menschenrechtsverletzung und vergleichsweise häufig durch problematische Arbeitsbedingungen gekennzeichnet. Im Vergleich zu anderen Sektoren sind Arbeitsplätze in landwirtschaftlichen Lieferketten schlechter entlohnt, gefährlicher und unsicherer sowie anfälliger für Kinder- und Zwangsarbeit. Positive Entwicklungen sind trotz unterschiedlicher freiwilliger Maßnahmen nur bedingt zu beobachten. Daneben werden diverse Umweltrisiken mit der landwirtschaftlichen Produktion in Verbindung gebracht. Neben Wirkungen der heimischen Produktion haben die EU und Deutschland als wichtige Importländer für Agrarprodukte über ihren Wareneinkauf auch einen erheblichen ökologischen Fußabdruck andernorts, etwa im Bereich Entwaldung, womit umweltbezogene Sorgfaltspflichten auch zur Verminderung von Umweltproblemen in Handelspartnerländern beitragen können.

Hervorzuheben ist jedoch, dass sich die geschilderten Risiken nicht auf die landwirtschaftliche Produktion in anderen Ländern inklusive LMIC beschränken. Für die EU und Deutschland ist ebenfalls ausreichend belegt, dass Risiken für Arbeitsrechtsverletzungen in verschiedenen Subsektoren vorhanden sind. Oftmals sind migrantische Arbeitnehmer:innen betroffen. Aufgrund dieser auch in Deutschland und weiteren EU-Staaten vorhandenen Umsetzungslücken des Ordnungsrechts ist es angemessen, dass Unternehmen auch für ihre Lieferanten in der EU und in Deutschland ihre routinemäßigen Sorgfaltspflichten erfüllen müssen und diese nicht – bspw. über eine länderbezogene Positivliste – von den Sorgfaltspflichten ausgeschlossen werden. Die Risiken von Menschen- oder Arbeitsrechtsverletzungen können sich bei den jeweiligen Handelspartnern vielmehr zwischen den einzelnen Subsektoren unterscheiden, weshalb hier anstelle von Länderlisten besser eine Priorisierung von Risiken im Rahmen des unternehmensinternen Risikomanagements zum Tragen kommen sollte (vgl. Kap. 3.4). Das bedeutet jedoch nicht, die jeweiligen Länder selber aus der primären Pflicht zur Durchsetzung ihres eigenen Ordnungsrechts zu entlassen.

V. Chancen, Herausforderungen und Grenzen von Sorgfaltspflichtenregelungen

Im Folgenden werden die Chancen, Herausforderungen und Grenzen von Sorgfaltspflichtenregelungen aus verschiedenen Bewertungsperspektiven diskutiert (vgl. Abb. KF.3). Hieraus werden dann Entwicklungsszenarien hergeleitet und zusammenfassende Schlussfolgerungen für die zentrale Frage abgeleitet, welche Fortschritte die Sorgfaltspflichtenregelungen für Menschen- und Arbeitsrechte sowie die Umwelt bringen können, an welchen Stellen eventuell noch Anpassungen der Regelungen notwendig sind und wo diese Regelungen auch an ihre Grenzen stoßen können. Dies mündet in zentralen Empfehlungen an Entscheidungsträger:innen in Politik, Verwaltung und Wirtschaft.

Abbildung KF.3: Aufbau des Gutachtens



Quelle: Eigene Darstellung.

V.1 Betriebswirtschaftliche Perspektive: Umsetzung im Zusammenspiel von betrieblicher Ausgestaltung und Zertifizierung

Die aufbau- und ablauforganisatorischen Elemente des Risikomanagements sind insbesondere den Großunternehmen, aber auch einem beachtlichen Teil der größeren mittelständischen Betriebe aus vergleichbaren Prozessen, wie dem Qualitätsmanagement, vertraut. Die direkten Kosten des Lieferkettenmanagements sind vergleichsweise überschaubar. Deutlich schwieriger abzuschätzen sind die vom LkSG implizierten indirekten Kosten, wenn z. B. bestimmte Handelspartner von den Unternehmen als zu riskant eingestuft werden und deshalb andere Lieferanten gesucht werden. Kosten werden auch bei den Vorlieferanten entstehen. Diese Kosten, sofern sie in der Wertschöpfungskette weitergegeben werden können, erhöhen die Endverbraucherpreise in Deutschland. Können sie nicht weitergegeben werden, verringern sie die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf Märkten, auf denen sie mit Unternehmen konkurrieren, die solchen Sorgfaltspflichten nicht unterliegen. Wie hoch die direkten und indirekten Kosten sind und wie relevant die daraus resultierenden möglichen Wettbewerbsnachteile sind, hängt von vielen Faktoren ab und lässt sich daher kaum generell abschätzen.

Den höheren direkten sowie besonders den indirekten Kosten zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten sind mögliche betriebswirtschaftliche Vorteile gegenüberzustellen, insbesondere durch stabilere Wertschöpfungsketten, wenn es zu einer besseren Lieferantenentwicklung kommt und das Interesse der Abnehmer an langfristigen Lieferbeziehungen wächst, sowie durch die Verringerung von Reputationsrisiken.

Vergleicht man LkSG und den Richtlinienentwurf der CSDDD, fallen folgende Unterschiede ins Auge:

- Die CSDDD wird voraussichtlich auch für deutlich kleinere Unternehmen gelten als das LkSG. Im Sinne des avisierten Paradigmenwechsels und zur Vermeidung von Umgehungen (z. B. Betriebs-spaltungen) erscheint es sinnvoll, dass auch mittelständische Unternehmen Verantwortung für ihre Lieferanten übernehmen. In den Umsetzungsanforderungen bzw. der Umsetzungsgeschwindigkeit sollten aber die Unterschiede in der Unternehmensgröße hinreichend beachtet werden.
- Der CSDDD-Entwurf bezieht im Gegensatz zum LkSG auch die mittelbaren Vorlieferanten und die Abnehmer ein. Zur Vermeidung von Ausweichverhalten, z. B. durch die Zwischenschaltung von Unternehmen im Nicht-EU-Raum, erscheint dies sinnvoll.
- Der CSDDD-Entwurf erweitert die Sorgfaltspflichten auch auf den nachgelagerten Teil der Lieferkette, wozu bisher vergleichsweise wenig geforscht wurde. Wie solche Ansätze eines *Product Stewardship* konkret ausgestaltet werden können, ist derzeit noch unklar.
- Im Entwurf der CSDDD werden Umweltrisiken breiter als im LkSG und spezifisch auch für umfassende, aber weniger betrieblich konkretisierte Ziele wie Klima- und Biodiversitätsschutz einbezogen. So müssen größere Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter:innen und mehr als 150 Millionen Euro Jahresnettoumsatz darlegen, wie ihr Geschäftsmodell und ihre Strategien mit den Zielen des Pariser Klimaabkommens vereinbar sind; der Zielerreichungsgrad muss, laut CSDDD-Vorschlag, in der variablen Vergütung der Geschäftsführung gebührend berücksichtigt werden. Für eine solche Erweiterung spricht die Nachfragemacht von Abnehmern, die eine Produktverantwortung tragen und besser als die Vorlieferanten Impulse in der Wertschöpfungskette geben können. Dagegen spricht, dass es teilweise an den notwendigen klaren Indikatoren, Messverfahren und Monitoringsystemen gerade im Agrarbereich mangelt. Wenn Klima- und Biodiversitätsschutz prüfbare Elemente der Sorgfaltspflichten werden sollen, müssten die Ziele weiter konkretisiert werden.
- Im Gegensatz zum LkSG ist im CSDDD-Entwurf bislang eine zivilrechtliche Haftung der Unternehmen vorgesehen. Haftungsdrohungen nehmen einen weitreichenden Einfluss auf das Management-handeln, da sie auch zur Managerhaftung führen können. Sie können damit zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten beitragen, aber auch bewirken, dass Lieferanten gewechselt werden, statt eine Lieferantenentwicklung zu versuchen.

Die bisherigen Erfahrungen aus verwandten Bereichen wie dem Qualitäts- und Umweltmanagement deuten darauf hin, dass Zertifizierungssysteme eine herausgehobene Rolle bei der Umsetzung des Lieferkettenmanagements spielen könnten. Nach den vorliegenden Studien ist der Wirkungsgrad der Zertifizierungssysteme auf verschiedene Nachhaltigkeitsziele bisher aber eher begrenzt. Es kommt zu selektiver Teilnahme der ohnehin schon besser aufgestellten Lieferanten, und die Konzentration auf formale Prozeduren führt eher nicht zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess.

Die Herausforderungen der Zertifizierung menschenrechtsbezogener Sorgfaltspflichten sind besonders hoch, da zu deren Kontrolle im Gegensatz zu anderen Sorgfaltspflichten bislang keine analytischen Verfahren (wie z. B. DNA-Sequenzierung zur Identifizierung der Herkunft von Holz) und technologischen Innovationen (z. B. Satellitendaten zur Feststellung von Entwaldung) existieren. Der grundsätzlichs-te Kritikpunkt an Zertifizierungssystemen ist der Marktsplattungseffekt, der eintreten kann, wenn nicht alle Abnehmer eine Zertifizierung fordern. Es kommt dann mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Selektion der Lieferanten in solche mit hohen Standards und solche mit Defiziten, die weiterhin an Abnehmer ohne Zertifikatsforderung liefern (können).

Unabhängig von dieser Grundsatzfrage stellt sich die Frage, welchen Stellenwert Zertifizierungssysteme im LkSG und im CSDDD-Entwurf erhalten sollen. Kernfragen sind, ob sie als zentrale Maßnahme zur Erfüllung von Sorgfaltspflichten anerkannt werden und ob der Einkauf bei einschlägig zertifizierten Lieferanten den Abnehmer vor Sanktionen schützen soll (sog. *safe harbour*-Regelung). Der Gesetzgeber in Deutschland hat dazu keine Stellung bezogen, der Entwurf zur CSDDD bleibt vage. Deutschland hat sich im Rahmen der Verhandlungen zur CSDDD für eine solche *safe harbour*-Regelung eingesetzt.

Derzeit weist der Stand der Forschung darauf hin, dass die Zertifizierungssysteme in ihrer Wirkung begrenzt bleiben und Defizite im Kontrollprozess die Verlässlichkeit der Audits schmälern. Aus Sicht des WBAE könnten (transaktions-)kostengünstige Zertifizierungssysteme eine wesentliche Rolle in der Umsetzung spielen. Allerdings weisen die bisherigen Zertifizierungssysteme größere Schwachstellen auf. Eine Anerkennung als hinreichendes Sorgfaltsinstrument für mittelbare Lieferanten setzt vor allem eine Verbesserung der Wirksamkeit und der Reliabilität der Systeme voraus. Die potenzielle Funktion der Zertifizierung beim Nachweis der Erfüllung von Sorgfaltspflichten hängt wesentlich von der Qualität der Standards und Verfahren der Zertifizierung ab. Verschiedene Ansätze, wie diese verbessert werden können, stehen zur Diskussion:

- Eine erste Möglichkeit könnte eine stärkere staatliche Regulierung sein, also z. B. eine staatliche Zulassung von Zertifizierungssystemen, eine Überwachung der Arbeit der Systeme und insbesondere eine „Kontrolle der Kontrolleure“. Vorbild wäre hier das Kontrollsystem des ökologischen Landbaus. Die Verlässlichkeit der Zertifizierung (Unabhängigkeit und Qualität des Prüfungsverfahrens, Fähigkeiten der Prüfer etc.) wäre durch staatliche Vorgaben sicherzustellen. Der Aufbau einer solchen staatlichen Ebene zur Steuerung der privatwirtschaftlichen Zertifizierung stellt eine erhebliche Herausforderung dar, da dies deutlich über die heute übliche Akkreditierung hinausgeht.
- Eine zweite Möglichkeit läge darin, die Anreizstrukturen so zu verändern, dass die Abnehmer ein verstärktes Eigeninteresse an wirksamer Zertifizierung entwickeln. Da die Abnehmer heute die meisten Zertifizierungssysteme institutionell tragen oder zumindest wesentlich mitbestimmen, verfügen sie über einen großen Einfluss auf deren Weiterentwicklung. So könnte z. B. der Staat eine *safe harbour*-Regelung vom Nachweis funktionierender Zertifizierungsstrukturen abhängig machen.

- Beide Ansätze könnten auch kombiniert werden. Neben einer staatlichen „Kontrolle der Kontrolleure“ wäre es dann der Druck der Abnehmer, der Anreize zur Verbesserung der Zertifizierungssysteme setzt. So könnte es sinnvoll sein, dass die Abnehmer weiterhin für die Umsetzung der Sorgfaltspflichten verantwortlich bleiben und diese nicht vollständig mittels *safe harbour*-Regelung an die Zertifizierer delegieren können, aber dass die Teilnahme wesentliche Beweiserleichterungen (z. B. Ausnahmen von einer eventuellen Beweislastumkehr) ermöglicht.

Wenn der Gesetzgeber Zertifizierungen als Verfahren zur Erfüllung von Sorgfaltspflichten ganz oder teilweise anerkennen will – wofür eine Reihe von Gründen spricht –, dann erfordert dies klare gesetzliche Anforderungen an die Zertifizierungssysteme, die auch laufend überprüft werden müssten.

V.2 Rechtliche Perspektive: Wie passen Sorgfaltspflichtenregelungen in das deutsche und europäische Rechtssystem?

Menschenrechte verpflichten rechtlich zunächst ausschließlich die Staaten, die die menschenrechtlichen Abkommen unterzeichnet haben. Private Unternehmen können aber zur Achtung der Menschenrechte über die sogenannte mittelbare Drittwirkung der Menschenrechte und über die Schutzpflichtenfunktion verpflichtet werden. Allerdings können deutsche Unternehmen nach der bisherigen eindeutigen Rechtslage regelmäßig nicht für ausländische Schadensfälle anderer Unternehmen (ihrer Lieferanten) und auch nicht für das Handeln ihrer Tochtergesellschaften haftbar gemacht werden. Das LkSG ändert diese Situation nicht. Vielmehr implementiert das LkSG eine Bemühens- und Dokumentationspflicht.

Verstöße dagegen sind mit Sanktionsdrohungen (Bußgelder, Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren) belegt. Eine zivilrechtliche Haftung für entstandene Schäden hat der deutsche Gesetzgeber aber abgelehnt. Die Steuerungswirkung des LkSG wird durch das Fehlen einer Haftungsregelung begrenzt. Sowohl wegen der Höhe der Geldbußen als auch wegen der gesellschaftlichen Diskreditierung des Unternehmens durch die staatliche Feststellung einer Missachtung der Menschenrechts- und Umweltstandards ist davon auszugehen, dass die Unternehmen ihre Sorgfaltspflichten gleichwohl ernst nehmen werden.

Der Entwurf der CSDDD sieht hingegen eine zivilrechtliche Haftung mit Anspruch auf Schadensersatz vor. Diese tritt dann ein, wenn ein Verstoß gegen Sorgfaltspflichten vorliegt und infolgedessen ein Schaden entsteht. Allerdings ist eine Haftung auslösende Sorgfaltspflichtverletzung nur dann anzunehmen, wenn ein Unternehmen keine angemessenen Maßnahmen zur Erfüllung seiner unternehmerischen Sorgfalt ergriffen hat und wenn der Schaden vorhersehbar war. Für indirekte Lieferanten ist keine Haftung vorgesehen, wenn Unternehmen sich eine vertragliche Zusicherung von ihren direkten Lieferanten einholen, in der die Einhaltung der Sorgfaltspflichten und erforderlichenfalls ein Präventionsplan zugesichert wird und weiterhin zugesichert wird, dass der direkte Lieferant das gleiche wiederum von seinen direkten Lieferanten einfordern wird, sodass eine Vertragskaskade entsteht. Eine zusätzliche Bedingung sind weitere Überprüfungsmaßnahmen, insbesondere Zertifizierungssysteme oder Brancheninitiativen.

Außerdem erweitert der Entwurf der CSDDD im Vergleich zum LkSG den Anwendungsbereich der unternehmerischen Sorgfaltspflichten über Arbeits- und Menschenrechtsschutz hinaus auf zentrale Umweltthemen wie den Klima- und Biodiversitätsschutz. Hier sind Verschuldens- und Kausalitätsfragen noch schwieriger zu beantworten.

Nach Einschätzung des WBAE liegt die Schwachstelle sowohl im Ordnungswidrigkeitenrecht als auch bei der zivilrechtlichen Haftung im notwendigen Nachweis des Verschuldens durch den Kläger. Einzelne Betroffene werden regelmäßig nicht in der Lage sein, europäischen Behörden Beweise vorzulegen. Deshalb wird es bei der Beweiserhebung zentral auf die Behörden der Handelspartner und auf Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen ankommen, wenn nicht noch im weiteren Gesetzgebungsprozess eine Beweislastumkehr vorgesehen wird.

Weiterhin ist beim CSDDD-Entwurf der (eingeschränkte) Ausschluss einer Haftung der Abnehmer für den Fall vertraglicher Zusicherungen entlang der Wertschöpfungskette, kombiniert mit der Nutzung von Zertifizierungssystemen bzw. Brancheninitiativen, vorgesehen. Hier fehlt es an einer Konkretisierung, welche Systeme geeignet sein könnten.

V.3 Administrative Perspektive: Staatliche Umsetzung der Sorgfaltspflichtenregelung

Die Wirksamkeit und Effizienz der Sorgfaltspflichtenregelungen hängen wesentlich von der konkreten Ausgestaltung der Umsetzung und Kontrolle ab. Hierbei kommt der Schnittstelle von Unternehmen und Behörden eine besondere Bedeutung zu. Die Zuständigkeit für die verschiedenen sektoralen Sorgfaltspflichtenregelungen und das LkSG sind auf unterschiedliche Behörden – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrollen (BAFA), Bundesanstalt für Landwirtschaft und Entwicklung (BLE), Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), Zoll – verteilt. Gerade für Unternehmen der Agrar- und Ernährungsbranche, die von mehreren Sorgfaltspflichtenansätzen (LkSG, CSDDD-Entwurf, EUDR, Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED), Verordnungsentwurf zur Zwangsarbeit) betroffen sein können, ist die Gefahr groß, dass sie in der Umsetzung mit unterschiedlichen Anforderungen und/oder Doppeleingaben konfrontiert werden, wenn die Behörden ihr Vorgehen nicht aufeinander abgestimmt haben. Wichtig sind deshalb möglichst einheitliche Informationserfordernisse, einfache Datenaufnahmen (Online-Eingabemaske etc.), gemeinsame bzw. abgestimmte Kontrollen und einheitliche Anerkennungen von Zertifizierungen.

Aufgrund des Innovationsgrades und des erheblichen zeitlichen Umsetzungsdrucks für die neuen Sorgfaltspflichten sind staatliche Maßnahmen zur Unterstützung der Unternehmen sinnvoll. Dies betrifft Beratung und Informationen, aber auch Unterstützung bei der Risikoklassifizierung als einem Kernelement des Risikomanagements. Die Bundesregierung hat sich bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichtenregelungen von Beginn an um eine Unterstützung der Unternehmen bemüht und mit dem Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte, der sich auf menschenrechtsbezogene Sorgfaltspflichten konzentriert, und der Initiative für Nachhaltige Agrarlieferketten (INA) bereits umfangreiche Informationen und (individuelle) Beratungsangebote entwickelt. Daneben bieten auch die verschiedenen zuständigen Bundesbehörden Unterstützungsleistungen für die Wirtschaft an. Das Zusammenspiel der staatlichen Unterstützungsangebote sollte gut aufeinander abgestimmt sein. Pauschalen Länderrisikolisten als Unterstützungsangebot für Unternehmen steht der WBAE dagegen skeptisch gegenüber.

Ohne eine hinreichende Kontrolle besteht kein Anreiz für die angesprochenen Akteure der Lieferkette, sich an die Sorgfaltspflichten zu halten. Die Regelungen würden dann schnell an Wirkung verlieren. Vor-Ort-Kontrollen durch die zuständigen Behörden der Handelspartner sind zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, aber aus Sicht des WBAE gerade bei horizontalen Regelungen, die alle Sektoren betreffen, praktisch nicht möglich. Es droht daher eine reine „Papierkontrolle der Bemühenspflichten“. Nur für den seltenen Fall, dass Betroffene oder Dritte rechtssichere Beweise für Verstöße vorlegen könnten, würde es zu Sanktionen kommen, die über diejenigen für Dokumentationsverstöße hinausgehen. Deshalb sollten die Sorgfaltspflichtenregelungen die privatwirtschaftliche Zertifizierung explizit in

die Kontrolle miteinbeziehen. Da Zertifizierungssysteme derzeit lückenhaft sind und problematischen Anreizen unterliegen, sollten sie staatlicherseits reguliert werden, was Anforderungen an Kontrollen, Qualifikationen und Prüfmethode der Zertifizierer angeht. Weiterhin würde eine staatliche Kontrolle der Zertifizierer voraussetzen, dass die EU entsprechende (Handels-)Verträge mit den Handelspartnern abschließt.

Die Potenziale technischer Innovationen bei der Unterstützung der Kontrolle sind je nach Regelungsgebiet unterschiedlich. Während einige Umweltprobleme wie z. B. die Kontrolle auf Entwaldung schon heute mittels Satellitenbilder und DNA-basierter Methoden vergleichsweise gut überwacht werden können, sind die Potenziale technischer Innovationen für eine wirksame Überwachung bei anderen Umweltproblemen, bei Menschenrechten und Arbeitsschutz begrenzt. Auch deshalb sind wirksame Zertifizierungen vor Ort wichtig.

Der Staat kann die Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch Sanktionen sowie Anreize unterstützen. Sanktionen sind in den verschiedenen Regelungen unterschiedlich angesetzt: So sieht das LkSG relativ hohe Bußgelder und den Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen vor. Die EUDR setzt u. a. auch auf das „*naming and shaming*“. Besonders kontrovers diskutiert wird die geplante zivilrechtliche Haftung im Rahmen der CSDDD. Insgesamt sollten wirksame Sanktionen – aber mit Augenmaß – angedroht werden, denn es gibt Zielkonflikte. Sind die möglichen Sanktionen hoch, ist es für Unternehmen attraktiver, sich aus Regionen oder Ländern zurückzuziehen („*cut and run*“), die mit höheren Menschenrechts- und Umweltrisiken verbunden sind. Dies könnte das zentrale Ziel der Sorgfaltspflichtenregelungen, nämlich die Bevorzugung von „*stay and behave*“ gegenüber dem Abbruch der Geschäftsbeziehung, gefährden. Wichtiger als die Höhe der Sanktionsandrohung ist die Kalkulierbarkeit des Risikos einer Sanktionierung, besonders bezüglich der Gefahr von nicht-beabsichtigten Verstößen. Wenn Unternehmen befürchten, für unbeabsichtigte Fehler in die Verantwortung genommen zu werden, reagieren sie nach den Ergebnissen der verhaltensökonomischen Forschung vorsichtig, also eher mit Abbruch der Geschäftsbeziehung. Wichtig ist deshalb die Ausrichtung von Sanktionen auf zielgerichtete und substanzielle Gesetzesverstöße. Zudem sollte der Staat auch positive Anreize setzen, z. B. Projektförderungen, Preise etc., und wenn möglich auch Vorteile in öffentlichen Vergabeverfahren anvisieren.

Schließlich sind Gesetzesüberprüfung und -monitoring wichtig. Da mit dem Instrument Sorgfaltspflichtenregelung kaum Erfahrungen vorliegen, ist eine ergebnisoffene Überprüfung der Zielerreichung unabdingbar, was die Erfassung geeigneter (Wirkungs-)Indikatoren, auch von Unternehmensseite, voraussetzt. Letzteres steht in einem gewissen Zielkonflikt mit einer bürokratiearmen Umsetzung für Unternehmen. Die Gesetzesüberprüfung kann zudem Rückschlüsse auf die erforderliche Höhe bzw. Art der Sanktionen geben.

V.4 Politikwissenschaftliche Perspektive: Mehrebenen-Politikmix an der Schnittstelle mehrerer Politikfelder

Auf europäischer Ebene gibt es zusätzlich zu den Vorhaben zu Sorgfaltspflichten eine Vielzahl an weiteren Regelungssystemen mit Nachhaltigkeitszielen aus den Bereichen Handels- und Investitionsschutzpolitik, Umweltpolitik und Agrarpolitik, die unterschiedliche Instrumente für mehr Nachhaltigkeit nutzen. Es bestehen dabei nicht nur zwischen den Sorgfaltspflichten Unterschiede, sondern auch zu anderen Regelungsansätzen, was teils Risiken für die Zielerreichung, die Umsetzungsbelastung und die Akzeptanz birgt. Insgesamt sollte daher die Kohärenz zwischen den verschiedenen Regelungssystemen verbessert werden.

Die unternehmensbezogenen Sorgfaltspflichten ergänzen – und ersetzen nicht – die zwischen Staaten vereinbarten Handels- und Investitionsschutzabkommen. Die Handelspolitik der EU hat über die Zeit verstärkt Nachhaltigkeitsziele aufgenommen, indem nunmehr alle ihre Handelsabkommen Nachhaltigkeitskapitel enthalten, die auf ähnliche Referenzabkommen verweisen wie die Sorgfaltspflichtenregelungen. Allerdings sind Sanktionierbarkeit bzw. Anreizsetzung bis auf sehr wenige Ausnahmen begrenzt. Gerade für die Erreichung umweltpolitischer Ziele sind andere Politikinstrumente wichtiger als Sorgfaltspflichtenregelungen.

Weiterhin können Zielkonflikte mit anderen außenwirtschaftlichen Regelungen auch jenseits von Handelsabkommen entstehen: entsprechende Konflikte etwa mit Investitionsschutzabkommen sollten berücksichtigt werden, damit Unternehmensklagen gegen Handelspartnerländer aufgrund verschärfter Nachhaltigkeitsregelungen vermieden werden.

V.5 Außenwirtschaftliche Perspektive: Wirkungen auf Handelsflüsse und Märkte

Auch wenn mit einer Erhöhung der Transaktionskosten aufgrund der Sorgfaltspflichtenregelungen entlang der Lieferkette zu rechnen ist, so sind die daraus resultierenden Wirkungen nicht eindeutig. Aufgrund des hohen Internationalisierungsgrades der Agrar- und Ernährungswirtschaft, der schon jetzt weite Verbreitung von sanitären und phytosanitären (SPS-) sowie Qualitätsstandards und der Erfahrungen mit vielen Arten von nicht-tarifären Handelsmaßnahmen kann es sein, dass die negativen Auswirkungen auf Handelsvolumen und -partner begrenzter sind als befürchtet. Zusätzlich haben auch andere wichtige und international mit der EU konkurrierende Handelsländer (wie z. B. USA oder UK) Sorgfaltspflichten eingeführt, was zumindest zwischen diesen Ländern – aufgrund der potenziellen Äquivalenz von Standards – die negativen Handelswirkungen reduzieren könnte. Verlagerungseffekte können trotzdem auftreten, wenn z. B. um die gleichen Absatzmärkte mit Ländern konkurriert wird, die bisher ihre Produkte ohne diese Regelungen anbieten können (wie z. B. China oder Brasilien).

Allerdings bestehen produktspezifische Unterschiede. Die Verlagerungseffekte werden bei Kakao und tropischen Früchten wegen des hohen internationalen EU-Marktanteils geringer sein als bei Soja. Es fehlt jedoch bisher an empirischer Evidenz, um dies eindeutig beantworten zu können.

Die Resilienz von Agrarlieferketten gegenüber marktbeeinflussenden Schocks wird durch die Sorgfaltspflichten auf der einen Seite unterstützt, z. B., indem die Verbindung der Partner gefördert und zum Lernen ermutigt wird, auf der anderen Seite könnte sich jedoch auch die Anzahl der Handelspartner reduzieren, was einen gegenläufigen Effekt hätte. Auch hier fehlt zurzeit die empirische Evidenz, um belastbare Aussagen machen zu können. Der Fokus auf die Lieferantenentwicklung in den Sorgfaltspflichtenregelungen kann helfen, Handelsbeziehungen zu erhalten, und sollte deshalb das vorrangige Ziel sein. Daher ist es bei der politischen Umsetzung der Sorgfaltspflichten wichtig, die Lieferantenentwicklung und „*stay and behave*“ zu unterstützen.

V.6 Perspektive internationaler Beziehungen: Welche Auswirkungen haben die Sorgfaltspflichtenregelungen auf die internationale Verflechtung von Ländern?

Sorgfaltspflichten gründen auf international im Konsens verabredeten völkerrechtlichen Übereinkommen, die von einer Vielzahl von Handelspartnern ratifiziert wurden. Trotz generellem normativen Konsens können Konflikte dadurch entstehen, dass diese Übereinkommen durch die Sorgfaltspflichten nunmehr verstärkt durchsetzbar wurden. In der Folge könnten die Unterstützung für zukünftige neue völkerrechtliche Übereinkommen schwinden. Dies kann insbesondere für Staaten gelten, die daraus Nachteile bspw. für ihren Exportsektor befürchten, wie es sich bereits in den EU-Mercosur-Verhandlungen zeigt.

Die Wirkungen der Sorgfaltspflichtenregelungen können daher handelspolitische Beziehungen verändern: So entsteht Druck für die EU hinsichtlich neuer Handelsabkommen. Handelspartnerländer, die Sorgfaltspflichten oft als übergriffig kritisieren, könnten versuchen, einen Ausgleich für Nachteile aus Sorgfaltspflichten in Handelsabkommen auszuhandeln.

Die Frage, inwiefern unilateral auferlegte Sorgfaltspflichten das historisch bedingte Machtungleichgewicht zwischen wohlhabenderen Ländern und LMIC weiter zementieren, lässt sich im Rahmen des Gutachtens aufgrund der Vielschichtigkeit nicht vollständig beantworten. Die Wahl des unilateralen Vorgehens trotz multilateraler Möglichkeiten und die extraterritoriale Wirkung der Sorgfaltspflichten, ohne dass die Handelspartner während der Erarbeitung der Gesetze konsultiert wurden, ist jedoch kritisch zu betrachten. Eine Zusammenarbeit mit den Regierungen der Handelspartnerländer ist daher für die Umsetzung erforderlich. Diese Zusammenarbeit kann z. B. in Form einer direkten Einbindung der entsprechenden staatlichen Behörden bei der Überprüfung der Sorgfaltspflichtenregelungen sowie bei der Entwicklung von begleitenden Unterstützungsangeboten erfolgen. Dieses könnte Teil der von der EU-Kommission anvisierten bilateralen *roadmaps* zur Unterstützung sein. Zielpfade, Zeiträume und Unterstützung für Nachhaltigkeitsziele sollen in den *roadmaps* individuell mit Handelspartnern verhandelt werden, wobei deren genaues Design noch nicht klar ist. Mit Blick auf die Überprüfung der Sorgfaltspflichtenregelungen kann die gemeinsame Festlegung von Prioritäten, Zielen und Indikatoren mit den Regierungen der Handelspartner und anderen wichtigen lokalen Akteuren zur Akzeptanz der Umsetzung der Sorgfaltspflichtenregelungen beitragen. Letzteres gilt auch für die Verminderung von Menschenrechtsverletzungen und negativen Umweltwirkungen, die nicht im Exportsektor der Handelspartner stattfinden, sondern in der Produktion für den heimischen Markt. Ist es das Ziel, nicht nur die Importe in die EU „reinzuwaschen“, bedarf es einer Förderung von eigenen Ansätzen der Handelspartner für eine Verbesserung der Situation vor Ort.

Parallel sind mehr Anstrengungen für multilaterale kooperative Ansätze notwendig, um auch das Problem des historisch bedingten Machtungleichgewichts zwischen wohlhabenderen Ländern und LMIC besser zu adressieren.

V.7 Herausforderungen und Grenzen der Lieferkettengesetzgebungen

Im Rahmen der CSDDD wird aktuell über die Einbindung weiterer Menschen- und Arbeitsrechte sowie Umweltziele diskutiert. Es geht um Ernährungssicherheit, existenzsichernde Löhne und Einkommen, Gendergerechtigkeit und Klima- und Biodiversitätsschutz. Auch diese Ziele beziehen sich auf anerkannte völkerrechtliche Übereinkommen.

Jedoch bleibt unklar, wie diese zusätzlichen Ziele operationalisierbar und über unternehmerische Sorgfaltspflichten entlang von internationalen Lieferketten umsetzbar sind. Die Operationalisierbarkeit der Ziele ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, und für alle Ziele spielt das Vorhandensein von geeigneten Indikatoren, Messkriterien, Messverfahren und Monitoringsystemen eine wichtige Rolle: (a) bei Ernährungssicherheit, um eine konkrete und unternehmensbezogene Spezifizierung des Ziels zu erreichen und eine Verbindung mit der unternehmerischen Sorgfaltspflicht herstellen zu können, (b) beim Ziel existenzsichernder Löhne und Einkommen, um die Frage der nötigen Höhe von Löhnen und Einkommen für die Existenzsicherung klären zu können, (c) bei Gendergerechtigkeit, um zunächst Transparenz über mögliche bestehende Ungleichheiten entlang der Lieferkette zu schaffen, (d) bei Klima- und Umweltzielen, um die Auswirkungen von unternehmerischem Handeln messen und – unter Einbezug regional unterschiedlicher Gegebenheiten – vergleichen zu können. Diese Voraussetzungen sind zudem für die spätere Kontrolle der unternehmerischen Sorgfaltspflichten durch die zuständigen Bundesbehörden relevant (vgl. Kap. 5.3).

Im Hinblick darauf, welche perspektivischen Möglichkeiten Sorgfaltspflichtenregelungen bieten, lässt sich zusammenfassend festhalten:

- Als wichtiger Teil der Schutzperspektive sollte Ernährungssicherheit in den Sorgfaltspflichten abgedeckt sein, doch bedarf es einer Konkretisierung der einzelnen Aspekte in Form von überprüfbaren Sorgfaltspflichten. Die Dimension „Zugang zu Nahrung“ nach FAO-Definition steht in einem engen Zusammenhang mit dem Erhalten eines Mindestlohns.
- Die Zahlung von angemessenen Löhnen, angelehnt an den nationalen Mindestlohn, ist bereits Bestandteil des LkSG. Der Entwurf der CSDDD geht darüber hinaus und fordert (höhere) existenzsichernde Löhne, das Europäische Parlament will sogar existenzsichernde (unternehmerische) Einkommen einbeziehen. Zu beiden Vorgaben gibt es erste Umsetzungsbemühungen bei einigen Handelspartnern sowie politische Unterstützung von Seiten einiger Importländer und erste Ansätze von Unternehmensseite, zugleich bestehen aber auch noch erhebliche Forschungs- und Entwicklungsherausforderungen.
- Betriebsbezogene Aspekte der Gendergerechtigkeit sind bereits jetzt Bestandteil des deutschen LkSG und des Entwurfs der CSDDD. Weitere relevante ILO-Konventionen ließen sich relativ gut in die Systematik der Sorgfaltspflichtenregelungen integrieren, wobei diese Konventionen aber bisher von relativ wenigen Staaten ratifiziert wurden. Genderaspekte ließen sich auch in der Risikoanalyse gut verankern und beim Aufbau von Beschwerdeverfahren berücksichtigen.
- Die Verankerung von programmatischen und damit für die Unternehmen nicht hinreichend konkretisierten Umwelt- und Klimazielen, etwa des Pariser Klimaschutzabkommens, in den Sorgfaltspflichtenregelungen stößt derzeit noch an erhebliche Grenzen und sollte deshalb nur schrittweise umgesetzt werden, sobald die dafür notwendigen Mess- und Monitoringsysteme vorliegen.

Vor dem Hintergrund der Herausforderungen kommt es auf die Details der Ausgestaltung der Sorgfaltspflichtenregelungen an. Es besteht die Gefahr, die Regelungen zu überfrachten und dadurch weniger Unterstützung bzw. mehr Widerstand aus der Wirtschaft zu riskieren. Dagegen kann eine zunächst enger gefasste, aber erfolgreich umgesetzte Sorgfaltspflichtenregelung positives Policy-Feedback erzeugen und später auf andere Bereiche erweitert werden, während breit angelegte Pflichten, die mit großen Umsetzungsproblemen verbunden sind, negatives Policy-Feedback erzeugen, das sie anfällig für Bestrebungen macht, sie wieder abzuschaffen. Vor einer möglichen Erweiterung im Zeitverlauf sollten jedoch die Handelspartner konsultiert und eine Wirkungsabschätzung durchgeführt werden.

Grundsätzlich können die o.g. zusätzlichen Ziele nicht nur über das Instrument der verpflichtenden Sorgfaltspflichtenregelungen für Unternehmen erreicht werden. Es ist vielmehr ein Policy-Mix mit kohärenter Instrumentenabstimmung erforderlich (vgl. Kap. 5.4).

VI. Empfehlungen

Die Analyse der Sorgfaltspflichtenregelungen aus den verschiedenen Bewertungsperspektiven zeigt die Komplexität der Wirkungen auf. Je nachdem, wie die gesetzlichen Regelungen ausgestaltet und umgesetzt werden, können sich daraus verschiedene Entwicklungen in der Unternehmensausrichtung, auf den (globalisierten) Märkten der Agrar- und Ernährungswirtschaft und in den zwischenstaatlichen Beziehungen ergeben. Um dieser Komplexität und auch den noch vielen offenen Entwicklungsoptionen gerecht zu werden, werden Entwicklungsszenarien abgeleitet, welche die Spannbreite möglicher Entwicklungen abbilden sollen (vgl. Abb. KF.3). Darauf aufbauend werden konkrete Empfehlungen abgeleitet, die sich auf 1) eine wirkungsvolle Ausgestaltung und Umsetzung, 2) die politischen Rahmenbedingungen und 3) Fragen der systematischen Weiterentwicklung der Sorgfaltspflichtenregelungen beziehen.

VI.1 Entwicklungsszenarien

Lieferkettensorgfaltspflichten sind ein weitgehend neues Instrument, um mehr Nachhaltigkeit zu erreichen. Sie zeichnen sich durch einen unilateralen Ansatz im Umgang mit Handelspartnern aus und stellen insofern gegenüber den bis dato verfolgten bi- und multilateralen, also auf Verhandlungen basierenden Ansätzen der Handelspolitik eine Besonderheit dar. Im Folgenden werden daher anhand von drei Dimensionen jeweils Entwicklungsszenarien skizziert, die sich aus den Bewertungsperspektiven (vgl. Kap. 2.6) sowie deren Analyse in Kapitel 5 ergeben und sich vom größeren politischen Rahmen hin zur Umsetzung erstrecken:

- Dimension P als prozessbezogene Betrachtung, die überwiegend auf der Bewertungsperspektive „Internationale Beziehungen“, wie in Kapitel 5.6 dargelegt, beruht;
- Dimension M als marktbezogene Betrachtung, die auf den Bewertungsperspektiven „Internationale Beziehungen“ (Kap. 5.6), „Außenwirtschaft“ (Kap. 5.5.) sowie der politikwissenschaftlichen Perspektive (Kap. 5.4) beruht;
- Dimension U als Betrachtung der betrieblichen und staatlichen Umsetzung, die auf der betriebswirtschaftlichen Perspektive (Kap. 5.1), der administrativen Perspektive (Kap. 5.3) sowie der politikwissenschaftlichen Perspektive (Kap. 5.4) beruht.

Ziel dieser Entwicklungsszenarien ist es, die zentralen Aspekte herauszuarbeiten, die zum Erfolg oder Misserfolg der Regelungen beitragen werden. Mit diesen Szenarien wird zugleich deutlich, an welchen Wirkmechanismen die Politik ansetzen könnte.

Prozessbezogene Dimension (Dimension P): Kooperation statt Alleingang der EU

Wie bereits beschrieben, ist der bisherige unilaterale Ansatz zum Erlass von Sorgfaltspflichten kritisch zu sehen. Je nach weiterem Vorgehen sind in Dimension P zwei Szenarien denkbar:

- Szenario P1: *Fortsetzung des Alleingangs*. Die EU setzt sich nicht für multilaterale Lösungsansätze bspw. im Rahmen der WTO und UN ein. Auf die extraterritoriale Wirkung der Sorgfaltspflichtengesetzgebungen wird nicht mit Zusammenarbeit und Dialog mit den Handelspartnern reagiert. Die geplanten Unterstützungsangebote für Handelspartner sowie die Überprüfung und das Monitoring plant die EU eher eigenmächtig ohne größere Mitsprachemöglichkeiten der Handelspartner. Die unilateralen Sorgfaltspflichten werden als Ausdruck der ökonomischen und politischen Dominanz der EU wahrgenommen.
- Szenario P2: *Kooperation, Partnerschaft und Dialog*. Die EU beteiligt sich aktiv in WTO- und UN-Formaten, z. B. in der Arbeitsgruppe zum *Binding Treaty on Business and Human Rights*, und zeigt damit, unternehmerische Sorgfaltspflichten in multilateralen Ansätzen verankern zu wollen. Im weiteren Verlauf werden die Handelspartner aktiv bei der Umsetzung und Überprüfung der Sorgfaltspflichtenregelungen einbezogen. Dies beinhaltet bspw. im Rahmen der EUDR die Erarbeitung der Risikoklassifizierung der Handelspartner oder grundsätzlich die Wirkungsmessung vor Ort. Auch eine Verknüpfung von Handelsabkommen mit Sorgfaltspflichten wird unterstützt. Schließlich unterstützen die EU und Deutschland die Umsetzung vor Ort, z. B. durch begleitende Entwicklungszusammenarbeit, Innovationsprojekte oder Kompensationszahlungen für Klima- und Biodiversitätsschutz.

Marktbezogene Dimension (Dimension M): Normendiffusion statt Marktsplaltung

Wichtig für den Gesamterfolg der Lieferkettensorgfaltspflichten ist die Verhinderung von Marktsplaltung, denn in diesem Fall würden global gesehen keine oder nur geringe Verbesserungen im Hinblick auf die Ziele erreicht. Je nach weiterem Vorgehen sind in Dimension M zwei Szenarien denkbar:

- Szenario M1: *Marktsplaltung*. Dies charakterisiert eine Situation, in der die EU mit ihrem Vorgehen weitgehend alleine bleibt und der Effekt damit zu größeren Teilen „verpufft“, und zwar besonders dann, wenn der Anteil der EU am globalen Handel des betreffenden Produktes gering ist und die EU aufgrund ihrer hohen Anforderungen zudem an Attraktivität für potenzielle Handelspartner verliert. Es kommt zu einer Kostenbelastung für europäische Abnehmer und Konsument:innen; die Wirkungen auf Arbeits- und Menschenrechte sowie Umweltschutz bei den Handelspartnern bleiben aber gering.
- Szenario M2: *Normendiffusion*. In diesem Fall schließen sich weitere große Länder bzw. Märkte dem EU-Vorgehen an. Eine mit den Sorgfaltspflichtenregelungen kohärente Handelspolitik und eine unterstützende Entwicklungspolitik könnten diesen Prozess zusätzlich befördern. Es entwickelt sich ein breit anerkannter Standard im Bereich grundlegender Menschen- und Arbeitsrechte und bestimmter Umweltnormen. Dadurch wird wirksam verhindert, dass Unternehmen und Länder Wettbewerbsvorteile durch Umwelt-, Arbeits- und Menschenrechtsdumping erreichen.

Dimension der Umsetzung (Dimension U): Motivationsfördernde Regelungen statt „Bürokratiemonster“

Entscheidend für den Erfolg von Sorgfaltspflichtenregelungen ist die effektive und effiziente Umsetzung. Dies beinhaltet, dass die Umsetzung ein angemessenes Maß an Verwaltungsaufwand nicht überschreitet und gleichwohl kontrolliert wird. Je nach weiterem Vorgehen sind in Dimension U vier Szenarien denkbar:

- Szenario U1: „Bürokratiemonster“. Die Lieferkettensorgfaltspflichten könnten sich zu einem „Bürokratiemonster“ entwickeln, wenn hauptsächlich Dokumente verfasst und umfangreiche Internetformulare ausgefüllt werden müssen, sich aber an den Verhältnissen vor Ort wenig ändert. Diese Entwicklung würde verstärkt, wenn sich die Berichtspflichten der unterschiedlichen Sorgfaltspflichtenregelungen aufaddierten, ohne dass zumindest Teilbereiche der Berichtspflichten aufeinander abgestimmt sind. Die Politik würde dazu beitragen, wenn sie die behördliche Überprüfung auf das Vorhandensein dieser Nachweise konzentriert und gleichzeitig wenig auf die tatsächlichen Fortschritte bei Menschen- und Arbeitsrechten sowie bei Umweltzielen schaut. Tatsächlich gibt es einige Indizien, dass diese Gefahr droht. So sind derzeit im LkSG keine Kontrollen vor Ort bei den Handelspartnern vorgesehen (vgl. Kap. 5.3.3). Bei aller gebotenen Vorsicht angesichts der fehlenden Umsetzungserfahrungen lassen die Erfahrungen aus anderen, vergleichbaren Managementfeldern in einem solchen Fall Rückschlüsse auf eine begrenzte Wirkung der Sorgfaltspflichtenregelungen zu: Es ist ein klassischer Befund der Betriebswirtschaftslehre, dass der Zwang zum systematischen Controlling eines bisher stiefmütterlich behandelten Feldes zunächst eine Reihe positiver (Einmal-)Effekte mit sich bringt. Das Management lenkt Aufmerksamkeit auf neue Themen, nimmt neuartige Risiken wahr, erhält detailliertere Zahlen und wird typischerweise einige schnelle Verbesserungen erzielen. Ob es zu größeren bzw. lang andauernden Verbesserungsprozessen kommt, ist dagegen weniger eindeutig. Ähnlich gelagerte Beispiele des Qualitätsmanagements zeigen, dass in nicht wenigen Unternehmen solche Managementsysteme als Legitimationsfassaden genutzt (missbraucht) werden (vgl. Kap. 5.1). Hier hängt es dann von der staatlichen Durchsetzung ab, z. B. durch die staatliche Regulierung von Zertifizierungssystemen, den Ausbau von Beschwerdeoptionen oder die Zusammenarbeit mit Handelspartnern, ob auch bei opportunistisch handelnden Akteuren Verbesserungen erzielt werden. Wenn dies ausbleibt und die motivierten Unternehmen erkennen, dass ihr Engagement nicht geteilt wird, dann würden Lieferkettensorgfaltspflichtenregelungen scheitern.
- Szenario U2: „Cut and run“. Problematisch wäre auch eine Situation des Rückzugs aus schwierigen Regionen und/oder Sektoren. Dazu könnte es kommen, wenn der Staat unternehmerisches Fehlverhalten hart sanktioniert, z. B. durch zivilrechtliche Haftung, die Unternehmen aber wenig Möglichkeiten sehen, ihre Lieferkettenrisiken zu begrenzen. Letzteres könnte dann der Fall sein, wenn es den Unternehmen nicht gelingt, Transparenz über ihre Lieferkette aufzubauen und wenn Zertifizierungssysteme (weiterhin) Schwachstellen aufweisen. Wenn Risiken also unklar und gleichzeitig der Sanktionsdruck auf die Unternehmen ausgeprägt wären, würden Unternehmen vielfach mit *cut and run*-Strategien reagieren und sich aus schwierigen Regionen und/oder Sektoren zurückziehen. Dies würde die Position von betroffenen Lieferanten weiter verschlechtern, statt ihnen Hilfestellung zu geben. Vermutlich würden gerade kleinbäuerliche Strukturen leiden, da der Aufwand zur Absicherung hier verhältnismäßig groß wäre. Es könnte zur Aussortierung gerade derjenigen Betriebe kommen, die mit den Lieferkettensorgfaltspflichtenregelungen besonders unterstützt werden sollen.

- Szenario U3: „Papiertiger“. Hier erfolgt die Umsetzung zwar bürokratiearm, aber eine zu geringe Durchsetzung der Sorgfaltspflichtenregelungen führt dazu, dass nur wenige Unternehmen die Probleme ernsthaft angehen. Ohne spürbare Sanktionen und ohne eine wirksame Kontrolle, die auch vor Ort stattfindet und Hinweisgeber schützt sowie technologische Innovationen sinnvoll einbezieht, werden Sorgfaltspflichtenregelungen auf die Dauer nicht ernst genommen. Wenn Unternehmen den Eindruck bekommen, dass die behördlichen Kontrollen, aber auch privatwirtschaftliche Zertifizierungen nicht greifen und eklatante Vergehen in ihrem Umfeld nicht aufgedeckt werden, steigt der wahrgenommene Wettbewerbsdruck zur Umgehung. Kontrollen sollten deshalb insbesondere die „großen Fische“, d. h. größere Menschenrechtsverletzungen und systematische Verletzungen von einschlägigen Umweltgesetzen, aufdecken können. Zudem sollte der Staat Zertifizierungssysteme so regulieren, dass die Aufdeckungswahrscheinlichkeit bei Verstößen steigt. Beschwerdesysteme sollten leicht zugänglich sein, und die Zusammenarbeit bei Kontrollen mit den Handelspartnern sollte intensiviert werden.
- Szenario U4: „Stay and behave“. Dieses Szenario charakterisiert eine gelungene Umsetzung, die eine effiziente und effektive staatliche Ausgestaltung mit einer hohen intrinsischen Motivation der Unternehmen zur Verbesserung verbindet. Wenn sinnvolle Risikomanagementsysteme eingeführt und kontrolliert werden, kann sich ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess ergeben. Wirksame und global verbreitete Zertifizierungssysteme greifen in der Fläche und tief in den globalen Lieferketten, sodass auch Unternehmen, die über Spotmärkte einkaufen, abgesichert sind. Andere Unternehmen verfolgen eine Strategie der intensiven Lieferantenentwicklung und werden dabei von Deutschland und der EU unterstützt. So verstärkt sich die vorhandene intrinsische Motivation eines Teils der Unternehmen, auch schwierige Themen wie die Bekämpfung von Hunger bei Lieferanten anzugehen. Wenn sich die EU zudem in multilateralen Ansätzen auf globaler Ebene für mehr unternehmerische Sorgfaltspflichten einbringt und so zu einer globalen Verbreitung der Regeln beiträgt, würde sich die grundlegende Wettbewerbsproblematik entschärfen.

VI.2 Ausrichtung der Empfehlungen

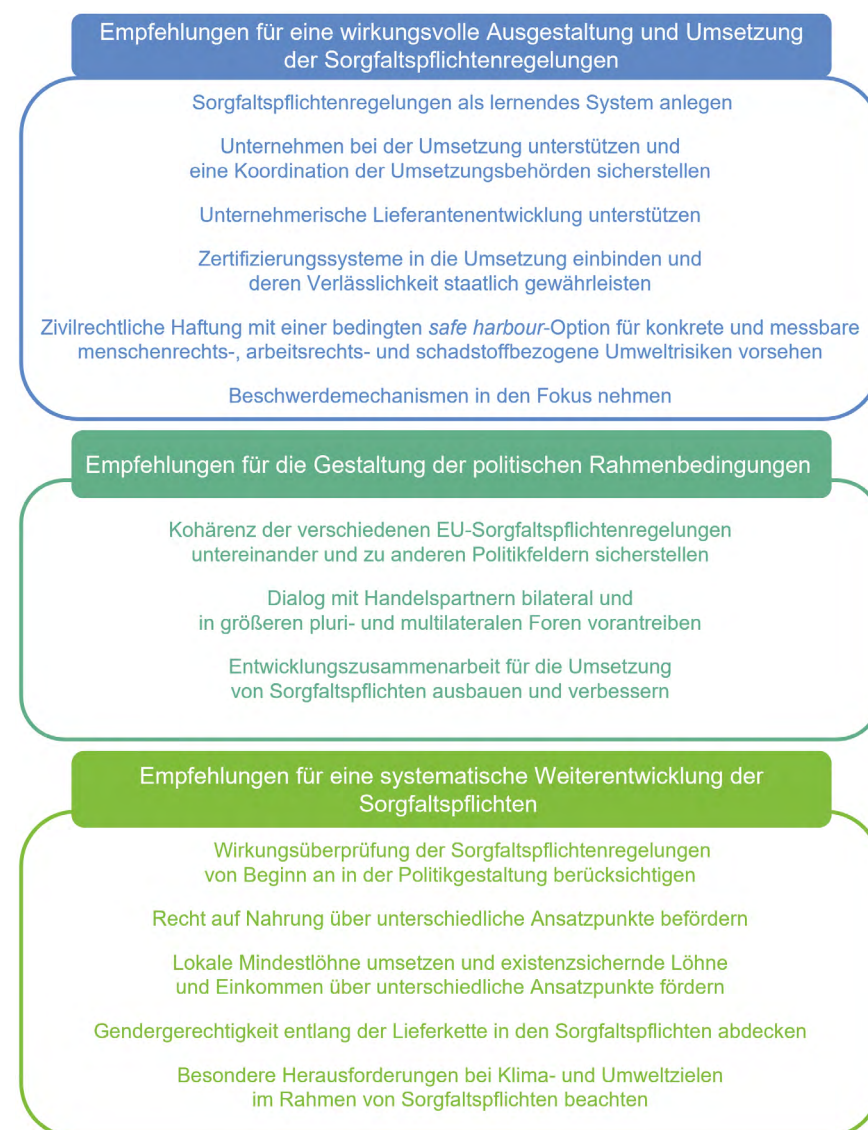
Vor dem Hintergrund einer grundsätzlich positiven Einschätzung zu Sorgfaltspflichtenregelungen, aber auch angesichts der in den Szenarien skizzierten Risiken möglicher unerwünschter Nebeneffekte sieht der WBAE Handlungsbedarf in drei Feldern, um aus den verbindlichen Sorgfaltspflichtenregelungen ein Erfolgsmodell zu machen (vgl. Abb. KF.4):

1. Umsetzungsempfehlungen, die eine wirkungsvolle Ausgestaltung und möglichst effektive, gleichwohl bürokratiearme Umsetzung ermöglichen. Dieser Empfehlungsbereich setzt direkt an der umsetzungsbezogenen Dimension der Entwicklungsszenarien an und zielt auf eine Entwicklung hin zu Szenario U4 „Stay and behave“ ab, indem die Umsetzung als lernendes System angelegt wird, Unternehmen zielgerichtet und staatlicherseits möglichst aus einer Hand beraten, bei der Lieferantenentwicklung unterstützt, Zertifizierungssysteme weiterentwickelt und Beschwerdemechanismen in den Fokus genommen werden.
2. Politische Rahmenbedingungen, welche die Unternehmen und die betroffenen Handelspartner wirkungsvoll bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichtenregelungen unterstützen. Dieser Empfehlungsbereich bezieht sich insbesondere auf die prozessbezogene und marktbezogene Dimension der Entwicklungsszenarien und zielt dementsprechend auf die Entwicklung hin zu den Szenarien M2 „Normendiffusion“ und P2 „Kooperation, Partnerschaft und Dialog“ ab, indem Kohärenz zwischen den unterschiedlichen Sorgfaltspflichtenregelungen und auch mit weiteren Politikfeldern sichergestellt wird, der Dialog mit Handelspartnern bilateral und in pluri- und multilateralen Foren voran-

getrieben und die Entwicklungszusammenarbeit mit besonders betroffenen Handelspartnern ausgebaut und verbessert wird. Zusätzlich sind dann auch positive Effekte auf der umsetzungsbezogenen Dimension zu erwarten.

3. Systematische Weiterentwicklung der Sorgfaltspflichten in Feldern, die zentrale Menschenrechte und Umweltziele darstellen (wie z. B. das Recht auf Nahrung und der Schutz der Umwelt), in denen derzeit aber die Einbindung der bestehenden internationalen Pflichten in die Sorgfaltspflichtenansätze (noch) fehlt. Dieser Empfehlungsbereich bezieht sich übergreifend auf alle drei dargestellten Dimensionen: Indem z. B. durch eine Wirkungsüberprüfung der Sorgfaltspflichten Schwachstellen identifiziert und in der weiteren Umsetzung behoben werden, wird eine wirkungsvolle Umsetzung unterstützt. Indem mögliche Weiterentwicklungen in den Bereichen Gendergerechtigkeit, Ernährungssicherung sowie Klima- und Umweltschutz so gestaltet werden, dass sie in enger Abstimmung mit den Handelspartnern ausgearbeitet werden, werden mit Blick auf die prozessbezogene Dimension Kooperation, Partnerschaft und Dialog befördert. Grundsätzlich können durch eine systematische Weiterentwicklung auch weitere Fortschritte im Bereich der Menschen- und Arbeitsrechte sowie Umweltziele erzielt werden.

Abbildung KF4: Überblick über die Empfehlungen des WBAE zu gesetzlichen Sorgfaltspflichten in Lieferketten



Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Blick auf die Adressaten der unten stehenden Empfehlungen verdeutlicht, dass die Regelungen zu Sorgfaltspflichten unterschiedliche Politikebenen (EU, Bund) und Ressorts (verschiedene Generaldirektionen der EU; unterschiedliche Ministerien in Deutschland wie BMAS, BMWK, BMZ, BMEL) betreffen. Die Umsetzung wiederum liegt zumindest in Deutschland bei Bundesbehörden, die beim BMWK (BAFA), beim BMEL (BLE) und beim BMF (Zoll) angegliedert sind. Die Unterstützungsangebote, wie der Helpdesk, liegen im Bereich des BMZ.

1. Entsprechend zieht sich quer durch viele Empfehlungen der Hinweis zur besseren Abstimmung und Vernetzung der unterschiedlichen Ressorts und Akteure in der Politik.

Weitere horizontale Empfehlungen betonen das „Wie“ der Umsetzung sowie mögliche Weiterentwicklungen der Sorgfaltspflichtenregelungen:

2. Unterstützung der Unternehmen in der Umsetzung,
3. Wirkungsüberprüfungen für eine evidenzbasierte Weiterentwicklung und
4. Dialog mit den Akteuren der Handelspartner, d. h. Regierungen, Unternehmen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft inkl. benachteiligter Gruppen, zu Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Sorgfaltspflichten.

Die Empfehlungen sind abgeleitet aus einer Analyse des Agrar- und Ernährungssektors, der ein zentrales Anwendungsfeld darstellt. Viele der Empfehlungen dürften sich auch auf andere Wirtschaftssektoren übertragen lassen. Zu berücksichtigen ist, dass bisher nur begrenzte Erfahrungen über die konkrete Umsetzung der bereits beschlossenen Sorgfaltspflichtenregelungen vorliegen und die CSDDD sich noch im Gesetzgebungsverfahren befindet.

VI.3 Empfehlungen

VI.3.1 Empfehlungen zur wirkungsvollen Ausgestaltung und Umsetzung der Sorgfaltspflichtenregelungen

Empfehlung: Sorgfaltspflichtenregelungen als lernendes System anlegen

Aufgrund seiner Neuartigkeit stellt die Einführung von Lieferkettensorgfaltspflichten einen Paradigmenwechsel für die Unternehmen und die staatlichen Stellen dar. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, schrittweise vorzugehen und erste Erfahrungen zu sammeln, um problematische Pfadabhängigkeiten in der Umsetzungsgestaltung sowie Widerstand der betroffenen Unternehmen vorzubeugen. Eine zunächst enger gefasste, aber erfolgreich umgesetzte Sorgfaltspflichtenregelung kann positives Policy-Feedback erzeugen und später auf weitere Bereiche erweitert werden, während breit angelegte Pflichten, wenn sie mit großen Umsetzungsproblemen verbunden sind, negatives Policy-Feedback erzeugen.

- **Umsetzungserfahrungen in den ersten zwei Jahren sammeln, Wirksamkeit des LkSG bzw. der CSDDD nach drei bis vier Jahren und später regelmäßig prüfen und von vornherein die Möglichkeit vorsehen, die rechtlichen Regelungen nach einer „Lernphase“ entsprechend anpassen zu können** (Adressat: Bund, EU).
- **Umsetzungserfahrungen zunächst mit den größeren Unternehmen sammeln** (Adressat: EU, Bund). Die Durchsetzung der Sorgfaltspflichten setzt die Fähigkeit zur Steuerung von Wertschöpfungsketten und Erfahrungen mit Managementsystemen voraus. Deshalb sind diese Systeme von Großunternehmen i. d. R. deutlich leichter umsetzbar. Neben den Umsetzungserfahrungen der direkt betroffenen Unternehmen sollten auch die Erfahrungen der indirekt betroffenen Unternehmen (Lieferanten) ausgewertet werden.

- **In den ersten Jahren der Umsetzung, d. h. in einer vorher definierten Lernphase, sollte die Behörde von ihrem Ermessensspielraum Gebrauch machen und kleinere oder unbeabsichtigte Fehler tolerieren (höhere Fehlertoleranz der Umsetzungsbehörden)** (Adressat: BAFA). Dementsprechend sollten in der Lernphase Strafzahlungen erst bei grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz verhängt werden.
- **Umsetzungserfahrungen auch schon in den ersten Jahren systematisch evaluieren. Hierfür sind geeignete Evaluationsfragen und zu erhebende Indikatoren zu definieren und die Evaluation rechtzeitig zu beauftragen** (Adressat: EU, Bund). Es ist wichtig, frühzeitig – d. h. bei der CSDDD vor Beginn der Umsetzung, beim deutschen LkSG umgehend – Evaluationsfragen und Indikatoren für die Bewertung der Umsetzungserfahrungen und unternehmerischen Anpassungen an die Sorgfaltspflichtengesetze festzulegen.
- **Digitale Datenbank für Beschwerden und Verbesserungsvorschläge der Unternehmen hinsichtlich der Umsetzung der Lieferkettensorgfaltspflichten einrichten und systematisch auswerten** (Adressat: EU und Bund). Unternehmen sollten die Möglichkeit haben, negative Umsetzungserfahrungen und Verbesserungsvorschläge in den Evaluationsprozess niederschwellig einspeisen zu können, gegebenenfalls durch eine Ombudsstelle.

Empfehlung: Unternehmen bei der Umsetzung unterstützen und eine Koordination der Umsetzungsbehörden sicherstellen

Die Übernahme von Verantwortung für die Einhaltung von Menschenrechten entlang der Lieferkette ist für die Unternehmen eine neue Herausforderung. Für eine effektive und kohärente Umsetzung des LkSG empfiehlt der WBAE, die Unternehmen bei der Umsetzung zu unterstützen. Dies umfasst zum einen die Bereitstellung von Informationen und andere Hilfestellungen zur Umsetzung, zum anderen eine deutlich bessere Abstimmung der eingebundenen Bundesbehörden und Dienstleister, damit Unternehmen, die von mehreren Sorgfaltspflichtenregelungen betroffen sind, ein einfach zu verstehendes, einheitliches System vorfinden.

Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte der Agentur für Wirtschaft & Entwicklung als die zentrale Schnittstelle zu den Unternehmen ausbauen, um den Informations- und Beratungsbedarf der Unternehmen zu decken (Adressat: Bund, EU). Notwendig sind dazu eine langfristige institutionelle und budgetäre Absicherung des Helpdesks und die Sicherstellung einer engen Zusammenarbeit und eines regelmäßigen Austausches mit den relevanten Bundesbehörden, um die Beratungsleistungen kontinuierlich zu verbessern. Auf EU-Ebene gilt es, den sich dort im Aufbau befindenden Helpdesk für die CSDDD zu unterstützen, sodass Informations- und Beratungsangebote für Unternehmen EU-weit aufeinander abgestimmt sind.

- **Zentrale Bündelung, Bereitstellung und Aktualisierung von Informationen zur Umsetzung des LkSG durch den Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte** (Adressat: Bund). Dabei ist auf eine nutzerfreundliche Aufbereitung zu achten. Zur Motivation der Unternehmen sollten die Informationsmaterialien erfolgreiche praktische Umsetzungsbeispiele enthalten. Neben schriftlichen Unterlagen sollten auch zielgerichtete Beratungen und Schulungen in ausreichendem Maß angeboten werden, z. B. differenziert nach möglichen Themen, die den EU-Binnenmarkt betreffen und solchen mit EU-Drittstaaten.
- **Zusammenarbeit der Umsetzungsbehörden auf EU- und Bundesebene stärken** (Adressat: EU, Bund, Umsetzungsbehörden). Gemeinsame Arbeitskreise oder Projektgruppen zur Abstimmung des Vorgehens einzelner Bundes- bzw. mitgliedstaatlicher und europäischer Behörden könnten helfen, Kohärenz im Vorgehen zu gewährleisten und Doppelungen für die Unternehmen zu vermeiden. Unter Einbezug sowohl der betroffenen Unternehmen als auch der Zivilgesellschaft können auch Vernetzungsgruppen zwischen den unterschiedlichen Behörden und Unternehmen zu Querschnittsthemen eingerichtet werden (siehe z. B. *EU Platform on Animal Welfare*).

Dokumentationsanforderungen über die verschiedenen Regulierungen hinweg harmonisieren (Adressat: EU, Bund, Umsetzungsbehörden). So sollte u. a. eine direkte Datenübertragung für andere Lieferkettenregelungen oder zumindest die Wiederverwendung der Daten über Schnittstellen für die Unternehmen ermöglicht werden.

- **Beratung und Kommunikation in Richtung Handelspartner ausbauen** (Adressat: EU, Bund). Von staatlicher Seite bedarf es frühzeitiger Beratungs- und Kommunikationsarbeit zu den neuen Sorgfaltspflichtenregelungen, damit die Lieferanten, Hersteller und Händler wissen, welche Anforderungen auf sie zu kommen. Die Kommunikation sollte dabei auch an Unternehmen der Handelspartner gerichtet sein, um deren Verständnis für den Hintergrund und die Ausgestaltung der neuen Anforderungen zu verbessern. Darüber hinaus sollten auch die Zivilgesellschaft und die Gewerkschaften der Handelspartner ausreichend informiert werden, bspw. über die Option, beim BAFA Beschwerden und Hinweise zu potenziellen Verletzungen der Sorgfaltspflichten von lokalen Zulieferern der vom LkSG erfassten Unternehmen einreichen zu können.

Empfehlung: Unternehmerische Lieferantenentwicklung unterstützen

Um den gesetzlichen Sorgfaltspflichten nachzukommen, können die Unternehmen im Fall von hohen Menschen- oder Arbeitsrechtsrisiken bei einem Lieferanten zu einem neuen, weniger risikobehafteten Lieferanten wechseln (*cut and run*-Strategie) oder den bisherigen Lieferanten zur Abstellung problematischer Praktiken bewegen (*stay and behave*-Strategie). Die *cut and run*-Strategie ist aus mehreren Gründen problematisch mit Blick auf die Umsetzung tatsächlicher Verbesserungen und sollte daher nur als letztes Mittel dienen. Sowohl das LkSG als auch der Entwurf der CSDDD sehen sinnvollerweise einen Vorrang der Lieferantenentwicklung gegenüber der Beendigung von Lieferbeziehungen vor. Die Lieferantenentwicklung unterstützt die Lieferanten in der Umsetzung der adressierten Standards und fördert ihre Leistungsfähigkeit. Gemeinsam mit den Lieferanten werden Umsetzungsschritte entwickelt und die Umsetzung begleitet.

- **Unterstützungsangebote für die Lieferantenentwicklung bereitstellen** (Adressat: EU, Bund): Diese Unterstützungsangebote können in Form von Beratung erfolgen oder in Form von (direkter) finanzieller Unterstützung im Rahmen öffentlicher Programme. Der WBAE empfiehlt, dass der Bund und die EU die Unternehmen – und dabei besonders diejenigen in Regionen oder Sektoren mit hohen Menschenrechts- oder Umweltrisiken – mittels begleitender Wirtschafts- und Entwicklungspolitik unterstützt.
- **Keine pauschalen länderbezogenen Positiv- oder Negativlisten erstellen** (Adressat: EU, Bund, BAFA). Negativlisten können Anreize für Unternehmen setzen, sich aus Ländern mit besonders hohem Risiko zurückzuziehen („*cut and run*“) – mit möglichen Nachhaltigkeitsrisiken als Folge. In Ländern auf Positivlisten kann es wiederum auch zu Umsetzungslücken des vorhandenen Ordnungsrechts kommen.

Empfehlung: Zertifizierungssysteme in die Umsetzung einbinden und deren Verlässlichkeit gewährleisten

Der WBAE empfiehlt eine hinreichende Kontrolldichte in den Lieferketten, um zu prüfen, ob die in den Sorgfaltspflichten adressierten Rechte tatsächlich gewährleistet werden. Dies wird nur auf Basis privatwirtschaftlicher Zertifizierungssysteme möglich sein, da es weder personell noch rechtlich möglich erscheint, dass deutsche Behörden oder die EU-Kommission eine flächendeckende und hinreichend intensive Umsetzungskontrolle in Nicht-EU-Ländern vornehmen. Zertifizierungen können eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichten spielen, aber es sind strukturelle Verbesserungen notwendig. Der Staat sollte Mindestkriterien für anerkannte Zertifizierungssysteme festlegen und eine Aufsicht darüber implementieren. Nur die Teilnahme an Systemen, die in dieser Form qualitätsgesichert sind, sollte den Unternehmen Zugang zu bestimmten Haftungsausnahmen (über eine sogenannte *safe harbour*-Regelung) ermöglichen.

- **Mindestanforderungen an privatwirtschaftliche Zertifizierungssysteme und an Zertifizierungsunternehmen (Kontrollstellen) festlegen** (Adressat: EU, Bund). Es sollten nur solche Zertifizierungssysteme als angemessene Risikomanagementinstrumente anerkannt werden, die bezüglich ihrer Standards, der internen Steuerung, der vorgesehenen Kontrollprozeduren und ihres Monitorings festgelegten Mindestkriterien unterliegen. Es sollten ein Berufsbild und ein Berufsethos des Zertifizierers (Auditors) entstehen, das dem Feld der Wirtschaftsprüfung vergleichbar ist.
- **Anerkannte Zertifizierungssysteme und Zertifizierungsunternehmen (Kontrollstellen) behördlich überwachen** (Adressat: EU, BAFA/BLE). Nach dem Vorbild des ökologischen Landbaus sollten auf Basis von Systemprüfungen, Begleitaudits, Nachkontrollen und anlassbezogenen Zusatzprüfungen beide Systemebenen – Unternehmen und Zertifizierer – eines anerkannten Zertifizierungssystems von den zuständigen Behörden mit hinreichender Kontrollintensität überwacht werden. Nach Auffassung des WBAE bedarf es einer tatsächlichen Prüfung der Systeme und Zertifizierer bei den Handelspartnern vor Ort. Dazu ist es notwendig, dass die EU mit Drittländern entsprechende Verträge über die Möglichkeit der Systemüberwachung abschließt.
- **Unternehmen Zugang zu bestimmten Haftungsausnahmen über eine *safe harbour*-Regelung ermöglichen, wenn sie ein staatlich anerkanntes Zertifizierungssystem nutzen** (Adressat: EU, Bund): Qualitätsgesicherte Zertifizierungssysteme können einen wichtigen Beitrag zur Durchsetzung der Sorgfaltspflichtenregelungen leisten und Transaktionskosten deutlich senken. Der WBAE unterstützt eine *safe harbour*-Regelung, die eine Verpflichtung der Lieferanten zu einer Zertifizierung automatisch als Nachweis der Bemühenspflicht des Abnehmers anerkennt und den Abnehmer dann von einer Haftung befreit, wenn für eine solche Befreiung nur qualitätsgesicherte, staatlich anerkannte und überwachte Zertifizierungssysteme als ausreichend anerkannt werden.
- **Zertifizierungs-Rating oder -Benchmarking nur als zweitbeste Lösung ansehen – aber dann ohne *safe harbour*-Regelung** (Adressat: EU, Bund): Sollte kein staatliches System zur Qualitätssicherung der Zertifizierung umgesetzt werden, empfiehlt der WBAE die Implementierung eines Rating- oder Benchmarkingkonzepts, um den Unternehmen eine stärkere Transparenz über die Leistungen verschiedener Systeme zu ermöglichen. Eine *safe harbour*-Regelung könnte nur dann für die in einem solchen Rating besonders positiv bewerteten Systeme in Erwägung gezogen werden, wenn das Ratingsystem seine Funktionsfähigkeit unter Beweis gestellt hat.

- **Wirkungsabschätzungen (Impact Assessments) zu Zertifizierungssystemen durchführen** (Adressat: EU, BAFA): Impact Assessments der einschlägigen Zertifizierungssysteme sollten deren Beitrag zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten untersuchen und in die Weiterentwicklung der Sorgfaltspflichtenregelungen einbezogen werden.
- **Neue Ansätze zur Unabhängigkeit der Zertifizierungen inkl. neuer Finanzierungsmechanismen entwickeln und erproben** (Adressat: EU, BAFA/BLE). Im Hinblick auf die Zertifizierung von Kleinbauern- und -bäuerinnen könnte z. B. überlegt werden, ob die Prüfer den Betrieben zufällig zugeordnet und ihr Honorar nicht von den Betrieben, sondern aus einem zentralen Fonds (finanziert per Umlageverfahren von den Abnehmern in der EU) bezahlt wird. Die Verpflichtungen zur Rotation von Zertifizierungsunternehmen sollte ebenfalls erwogen werden.
- **Reputationsmechanismus durch mehr Transparenz über die Arbeit der Zertifizierungsunternehmen verstärken** (Adressat: EU, BAFA/BLE). Bisher ist es für die Abnehmer wenig transparent, welche Zertifizierungsunternehmen besonders verlässlich prüfen. Deshalb sollten die Behörden Verstöße gegen Lieferkettensorgfaltspflichten, bei denen zertifizierte Unternehmen beteiligt waren, zentral auswerten und die Ergebnisse veröffentlichen. Eine Verstärkung von Reputationseffekten könnte durch mehr Transparenz erfolgen z. B., wenn die Behörden Ergebnisse von Begleitaudits oder auch die Zertifizierungsberichte veröffentlichen würden.
- **Zertifizierungssysteme stärker wissenschaftlich fundieren und die Ausbildung des Personals verbessern** (Adressat: Bundesländer). Die Steuer- und Wirtschaftsprüfung ist eine anerkannte akademische Disziplin mit eigenständigen Schwerpunkten in Studiengängen. Die Bundesländer sollten die Lehre und Forschung im Bereich der sich immer breiter entwickelnden Nachhaltigkeitszertifizierung stärken, damit perspektivisch genügend gut ausgebildetes Personal zur Verfügung steht.
- **Unternehmens- und brancheninternes Wissen durch Whistleblowersysteme nutzen** (Adressat: EU, BAFA). In der Überwachung der Zertifizierungssysteme könnten die zuständigen Behörden Whistleblowersysteme systematisch nutzen, um Anhaltspunkte für Verstöße zu finden.
- **Stärkere Freiräume für Zertifizierungsunternehmen zur adäquaten Durchführung der materiellen Kontrolle gewähren bei gleichzeitig ausgebauter Haftung der Zertifizierer für grob fahrlässige oder vorsätzlich unzureichende Prüfungen** (Adressat: EU-Kommission, BAFA). Zertifizierungen werden teilweise als sehr bürokratisch wahrgenommen, weil Prüfer Checklisten abhaken und wenig Möglichkeiten haben, angemessen und flexibel auf Gegebenheiten vor Ort einzugehen, wo gerade in der Landwirtschaft aufgrund der Naturgebundenheit der Produktionsprozesse Schwankungen vorliegen. Da dies kein „Freibrief“ für oberflächliche Prüfungen sein darf und um den Fokus auf die Aufdeckung schwerwiegender Vergehen zu legen, sollte parallel eine Haftung der Zertifizierer für Folgeschäden vorgesehen werden, wenn sie grob fahrlässig oder vorsätzlich unzureichende Prüfungen ausführen.

Empfehlung: Zivilrechtliche Haftung mit einer bedingten *safe harbour*-Option für konkrete und messbare menschenrechts-, arbeitsrechts- und schadstoffbezogene Umweltrisiken vorsehen

Eine zivilrechtliche Haftung von Unternehmen für verletzte Sorgfaltspflichten gegenüber den Betroffenen wird derzeit im Rahmen der CSDDD intensiv diskutiert. Voraussetzung einer zivilrechtlichen Haftung ist die hinreichende Konkretisierung (inkl. eindeutiger Messbarkeit) der jeweiligen Menschen- und Arbeitsrechte sowie der Umweltrisiken, während programmatische (nicht hinreichend operationalisierte) Ziele keine haftungsrechtlichen Sanktionen ermöglichen. Der WBAE sieht in der Möglichkeit, dass von Sorgfaltspflichtverletzungen Betroffene auf Schadensersatz klagen, ein Element zur Durchsetzung der Regeln. Es besteht jedoch ein Zielkonflikt mit der Gefahr eines „*cut and run*“. Deshalb ist es wichtig, den Unternehmen gleichzeitig mit einem qualitätsgesicherten Zertifizierungssystem eine Möglichkeit zur sicheren Umsetzung (*safe harbour*) anzubieten. Der Aufbau von staatlich überwachten Zertifizierungssystemen benötigt Zeit, sodass eine mehrjährige Aufbauphase bis zum „Scharfstellen“ der Haftungsregelung vorgesehen werden sollte.

- **Zivilrechtliche Haftung in der CSDDD für konkretisierte, messbare Sorgfaltspflichten nach einer „Aufbauphase“ vorsehen, in der staatlich anerkannte und überwachte Zertifizierungssysteme aufgebaut werden, die teilnehmende Unternehmen im Regelfall vor Haftung schützen (*safe harbour*-Regelung)** (Adressat: EU, Bund). Die *safe harbour*-Regelung ist der zentrale ökonomische Anreiz, um Unternehmen zur Teilnahme an den beschriebenen qualitätsgesicherten, staatlich überwachten Zertifizierungssystemen zu bewegen, und trägt gleichzeitig zur Verringerung von „*cut and run*“ bei.
- **Beweislastumkehr im Rahmen der zivilrechtlichen Haftung der CSDDD prüfen** (Adressat: EU, Bund). Der WBAE empfiehlt, nach der Einführung einer zivilrechtlichen Haftung zu beobachten, ob es in einer relevanten Anzahl von Fällen Betroffenen gelingt, solche Ansprüche auch durchzusetzen, oder ob es einer Beweislastumkehr bedarf, weil sonst der Nachweis von Regelverstößen regelmäßig scheitern könnte.

Empfehlung: Beschwerdemechanismen in den Fokus nehmen

Beschwerdemechanismen kommt eine besondere Bedeutung zur Aufdeckung von möglichen Verletzungen von Menschen- und Arbeitsrechten zu, sowohl im LkSG als auch in der CSDDD. Dies gilt insbesondere auch für Beschwerden über mittelbare Lieferanten, die ansonsten nur bei substantiierter Kenntnis in die Sorgfaltspflichten der vom LkSG betroffenen Unternehmen fallen. Hinweise können von direkt betroffenen Personen, von indirekt betroffenen Personen und auch in Vertretung für direkt betroffene Personen eingereicht werden. Das LkSG und der Entwurf der CSDDD sind mit der EU-Whistleblowing-Richtlinie in Bezug auf Vertraulichkeit der Hinweisgeber und Schutz vor Benachteiligung und Bestrafung vereinbar. Für das Funktionieren von Beschwerdeverfahren nehmen zivilgesellschaftliche Akteure und Gewerkschaften sowie Branchenlösungen eine zentrale Rolle ein.

- **Zivilgesellschaftliche Akteure und Gewerkschaften auf Seiten der Handelspartner stärken** (Adressat: EU, Bund). Voraussetzungen, dass sich Akteure wie Gewerkschaften und weitere zivilgesellschaftliche Organisationen zur Unterstützung von Beschäftigten aktiv einbringen können, sind aktive Zivilgesellschaften vor Ort und eine aktive Bekanntmachung von Beschwerdekäufen, auch in die lokalen Gemeinschaften hinein. Die Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen kann auf unterschiedlichen Wegen erfolgen. Die Möglichkeiten hängen jedoch auch von den politischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Handelspartner ab, bspw. mit Blick auf die grundsätzlichen Handlungsmöglichkeiten von unabhängigen Gewerkschaften.

- **Qualität von Branchenlösungen für externe Beschwerdemechanismen sichern** (Adressat: EU, Bund). Externe branchenweite Beschwerdemechanismen können im Vergleich zu unternehmenseigenen Beschwerdeverfahren Vorteile aufweisen, u. a. geringe Kosten für die einzelnen Unternehmen. Branchenweite Lösungen sind vor allem auch in den Fällen hilfreich, wo ein und derselbe Lieferant mehrere Unternehmen beliefert. Dies kann die Akzeptanz von Lieferanten für die neuen Anforderungen erhöhen. Da sich im Vergleich zu Zertifizierungssystemen der Markt für branchenweite Beschwerdemechanismen noch in den Anfängen befindet, eröffnet sich so die Möglichkeit, gleich zu Beginn der Marktentwicklung Mindestanforderungen an die branchenweiten Beschwerdemechanismen klar zu definieren.
- **Das Einbinden von lokalen Akteuren beim Aufbau von Beschwerdemechanismen unterstützen** (Adressat: Bund). Kooperationen mit lokalen Partnern (z. B. zivilgesellschaftliche Organisationen oder Gewerkschaften) können vorteilhaft sein, um die Zielgruppe zu erreichen und um Vertrauen in den Prozess zu schaffen. Vor allem für kleinere Unternehmen wäre eine Unterstützung bei der Suche nach einem passenden lokalen Partner durch geeignete Stellen wie den Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte denkbar. Darüber hinaus sollte es den Unternehmen ermöglicht werden, mit den lokalen Strukturen der Außenhandelskammern, der GIZ oder der deutschen Vertretungen vor Ort Kontakt herzustellen, um mit lokalen Partnern in den Austausch bzgl. der kontextspezifischen Anforderungen an einen Beschwerdemechanismus gehen zu können. Diese setzt eine Vernetzung aller möglichen Unterstützungsangebote voraus.
- **Vulnerable Gruppen besonders bei der Gestaltung und Auswertung der Beschwerdemechanismen berücksichtigen** (Adressat: Bund, Unternehmen, Brancheninitiativen). Der Zugriff auf Beschwerdemechanismen muss insbesondere für vulnerable Gruppen, wie Indigene, Kleinbäuerinnen und -bauern oder Gruppen mit niedrigem Bildungsstand, gewährleistet werden, die grundsätzlich ein höheres Risiko haben, von Verletzungen ihrer Arbeits- und Menschenrechte betroffen zu sein, oder die im Falle von Beschwerden Repressionen befürchten müssen. Unternehmen sollten sich grundsätzlich frühzeitig auf möglicherweise höhere Anforderungen durch die CSDDD, nämlich die Berücksichtigung der Gendergerechtigkeit entlang der Lieferkette, einstellen, um die implementierten Mechanismen nicht nachträglich grundlegend verändern zu müssen. Staatliche Unterstützungsangebote wie der Helpdesk sollten Unternehmen dahingehend beraten.
- **Die Option des Einreichens von Beschwerden beim BAFA stärker in Richtung der Handelspartner kommunizieren** (Adressat: EU und Bund). Die Information über die Option, Beschwerden und Hinweise zu Unternehmen einzureichen, die (potentiell) ihre Sorgfaltspflichten verletzen, sollte insbesondere in den Partnerländern intensiv kommuniziert werden, da (potenzielle) Verstöße der abgedeckten Rechte am ehesten von Akteuren am Ort des Geschehens beobachtet werden können.
- **Beschwerdemechanismen gezielt überprüfen** (Adressat: EU, Bund). Beschwerdemechanismen sind besonders relevant, um mögliche Verletzungen von Menschen- und Arbeitsrechten bei mittelbaren Lieferanten aufzudecken. Gleichzeitig liegen wenig Erfahrungen damit vor, sodass eine Überprüfung der Funktionsfähigkeit wichtig ist.

VI.3.2 Empfehlungen für die Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen

Gerade in den letzten Jahren wurde eine Vielzahl an neuen nachhaltigkeitsbezogenen Ansätzen aus unterschiedlichen Politikbereichen auf den Weg gebracht, die sich teils noch in der Entscheidungsphase befinden, aber in den kommenden Jahren gemeinsam in Kraft sein werden. Deren Zusammenspiel kann im besten Fall Synergien erzeugen, indem unterschiedliche Akteure eingebunden werden und unterschiedliche Schwächen einzelner Ansätze ausgeglichen werden. Aber es bestehen auch Unterschiede etwa in der Umsetzung aus Sicht einzelner Akteure wie Unternehmen, die zu Ineffi-

zienzen, Bürokratieaufwand und Verlagerung durch Neuausrichtung von Drittländerlieferungen und Abwanderungseffekten seitens europäischer Unternehmen führen können. Grundsätzlich empfiehlt als Kohärenzansatz beispielsweise die OECD mit Blick auf freiwillige sowie verbindliche Sorgfaltspflichtenregelungen, dass Regierungen unternehmerische Sorgfaltspflichten übergreifend in allen relevanten Politikbereichen fördern sollten, wie in der Handels- und Investitionspolitik, in bilateralen und multilateralen Handelsabkommen und in der Entwicklungszusammenarbeit.

Empfehlung: Kohärenz der verschiedenen EU-Sorgfaltspflichtenregelungen untereinander und zu anderen Politikfeldern sicherstellen

Die verschiedenen Sorgfaltspflichtenregelungen sollten zueinander konsistent und widerspruchsfrei formuliert sein, sich mit Regelungen anderer Politikfelder ergänzen und sich behindernde Wirkungen vermeiden. Ziel sollte es sein, EU-weite Kohärenz zwischen den Sorgfaltspflichtenregelungen herzustellen und bei einem ausreichend hohen Anspruchsniveau eine wirkungsvolle Umsetzung so zu wählen, dass die Transaktionskosten so niedrig wie möglich sind. Die Kohärenz sollte dabei auch die Vergleichbarkeit von Bewertungsansätzen über die verschiedenen Sorgfaltspflichtenregelungen hinweg berücksichtigen. Der WBAE erkennt allerdings an, dass es hierfür Grenzen gibt.

- **Als Ausgangspunkt für Kohärenz einheitliche Begrifflichkeit stärken** (Adressat EU, Bund). Bereits eine koordinierte oder harmonisierte Begrifflichkeit über alle Regelungsansätze hinweg könnte die Vergleichbarkeit und Regulierungssicherheit stärken.
- **Regelungskohärenz zwischen EUDR und CSDDD beachten** (Adressat EU, Bund). Trotz explizitem Entwaldungsfokus der EUDR sollten bei gleichen Unterzielen gleiche Regelungsreferenzen genutzt werden.
- **Zusammenarbeit der Umsetzungsbehörden auf EU- und Bundesebene stärken** (Adressat: EU, Bund und spezifische Umsetzungsbehörden wie BAFA, BLE, Zoll). Die Abstimmung der Umsetzungsbehörden muss innerhalb Deutschlands, aber auch mit den relevanten EU-Institutionen erfolgen.
- **Kohärenz mit anderen, die Lieferkette adressierenden Ansätzen mit Bezug zu Sorgfaltspflichten sichern** (Adressat: EU, Bund). Weitere Regelungen mit Ansatz an Lieferketten (RED, Taxonomie-VO, CBAM-VO) nutzen untereinander und im Vergleich zu den neuen Sorgfaltspflichten sehr unterschiedliche Produkt- oder Regionalbezüge (z. B. Definition von Risikoprodukten oder -ländern) und Schwerpunkte der Nachhaltigkeitsziele. Hier ist eine bessere Abstimmung zwischen den Regelungen notwendig.
- **Kohärenz mit Handelspolitik herstellen und Unterstützung anbieten** (Adressat: EU). Der eigene Prüfbericht der Kommission zu Nachhaltigkeitskapiteln in Handelsabkommen („TSD-Review“) von 2022 bietet einen Anknüpfungspunkt für Kohärenz. Die Kommission strebt ausdrücklich eine Verzahnung unilateraler Maßnahmen wie der Sorgfaltspflichten mit bilateralen Freihandelsabkommen an. Hierzu eignen sich insbesondere folgende Ansätze, die sich je nach Abkommensstatus des Handelspartners gegenüber der EU unterscheiden:
 - **Unterstützung bei der Umsetzung von Sorgfaltspflichten durch Handelspartner unabhängig vom Abkommensstatus erwägen** (Adressat EU). Insbesondere für neu verhandelte Handelsabkommen kann die im TSD-Review genannte Kommissionsidee von mit dem Abkommenspartner zu vereinbarenden *roadmaps* und *milestones* genutzt werden, die individuelle Zeitpläne für zu vereinbarende Ziele umfassen (etwa bis wann es zur Ratifizierung oder Umsetzung abgedeckter Konventionen kommt). Auch ohne bestehendes Abkommen oder ohne aktuelle Verhandlungen sollte vorbereitend eine Umsetzungsunterstützung für Sorgfaltspflichtenregelungen erwogen werden.

- **Angebote für die Berücksichtigung von Sorgfaltspflichten in laufenden bilateralen Verhandlungen und in bestehenden Abkommen prüfen** (Adressat: EU). Ganz neue Angebote wären etwa in Form erleichterten Marktzugangs zu prüfen, wenn Sorgfaltspflichten erfüllt werden oder wenn eine verbesserte Länder-Risikoklassifizierung im Rahmen der EUDR erreicht wird. Für bereits beschlossene Abkommen müsste der individuelle Spielraum allerdings erst identifiziert werden, wie trotz bereits verabredeter und teils großer Zollreduktion noch Angebote geschaffen werden können (etwa durch erhöhte Zollquoten). Dabei sind mögliche negative Auswirkungen auf LMIC zu berücksichtigen, die bislang als einzige von erleichtertem Marktzugang bei eingehaltenen Nachhaltigkeitsvorgaben profitierten. Ebenfalls könnten neue Formen der Handelsunterstützung überlegt werden sowie ein möglicher Verzicht auf das konfliktträchtige Prinzip der Sanktionierbarkeit von Nachhaltigkeitskapiteln.
- **Zielkonflikte zwischen Sorgfaltspflichten und Investitionsschutzabkommen vermeiden** (Adressat: EU). Für den Fall, dass die in der EU verabschiedeten Sorgfaltspflichten bei den Handelspartnern Änderungen in der Gesetzgebung anstoßen, könnten dort investierende ausländische Unternehmen auf Entschädigung im Rahmen von Investitionsschutzabkommen klagen und versuchen, die verschärften Regelungen als „indirekte Enteignung“ einstufen zu lassen. Daraus könnte sich eine Entschädigungspflicht der Staaten am Investitionsstandort ergeben. Die EU-Kommission sollte daher prüfen, inwiefern die Umsetzung von Sorgfaltspflichten zu Konflikten durch Investitionsschutzabkommen führen könnte und ob ggfs. das neue EU-Modell für bilaterale Investitionsschutzabkommen verstärkt genutzt werden sollte.

Empfehlung: Dialog mit Handelspartnern bilateral und in größeren pluri- und multilateralen Foren vorantreiben

Zwischenstaatliche Dialogformate in Form von Regierungskonsultationen und informell am Rande von z. B. G7/G20-Ministertreffen oder im pluri- oder multilateralen Rahmen (z. B. UN oder WTO) haben eine lange Tradition. Dabei sollte ein „echter Dialog“ von gegenseitigem Vertrauen geprägt sein und Lernprozesse bei den Dialogpartnern anstoßen. So hat die Task Force *Rural Africa*, eingesetzt durch die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (DG Agri) der Europäischen Kommission im Jahr 2019, das „Wie“ der Beziehungen zwischen Afrika und der EU thematisiert und unter anderem empfohlen: „*the Africa EU partnership should operate at three levels: people to people, business to business, and government to government. It would institute a multi-stakeholder dialogue at all levels, starting locally, and enable a closer connection between African and European societies, business communities and governments*“ (Task Force Rural Africa 2019: 9). Gerade vor dem Hintergrund der Debatten um die koloniale Vergangenheit zwischen Europäischen Staaten und LMIC ist es wichtig, diese Elemente für einen „echten Dialog“ zu berücksichtigen.

- **Foren zum Dialog mit Handelspartnern schaffen bzw. bestehende nutzen, um die Umsetzung und Wirkung der Sorgfaltspflichtenregelungen gemeinsam zu begleiten** (Adressat: EU, Bund). Diese Foren sollten genutzt werden, um möglichst frühzeitig über die Sorgfaltspflichtenregelungen zu informieren, um Akteure, Angebote und Bedarfe festzustellen und zu vernetzen. Diese Foren sind zudem wichtig, um konkrete Umsetzungsprobleme zu erkennen und die ambitionierte Umsetzung der Regelungen anzustreben. Diese Art von *soft law*-Zusammenarbeit kann nicht nur dazu beitragen, dass die Umsetzung verbessert wird, sondern mittelfristig auch dazu, dass eine Harmonisierung von Regulierungsstandards erreicht werden kann.

- **Bestehende Strukturen zur Informationsbeschaffung für länderspezifische Risikoeinschätzung und zum Erfahrungsaustausch stärken, dabei auch Strukturen der Handelspartner nutzen und stärken** (Adressat: EU, Bund). Von Lieferkettenregelungen betroffene Unternehmen, aber auch der Helpdesk sind auf länderspezifische Informationen bezüglich der adressierten Risiken angewiesen. Zur Informationsbeschaffung können etwa Außenhandelskammern beitragen oder auch die (bereits bestehenden) Dialoggruppen (z. B. auch Dialoge mit Zivilgesellschaft) aus Handelsabkommen und ständige Vertretungen. Es ist auch sinnvoll, Erfahrungen dieser Akteure zu nutzen, um differenzierte technische und finanzielle Hilfe anbieten zu können.
- **Risikoklassifizierung von Gebieten durch partnerschaftliches Engagement stärken** (Adressat: EU). Für die in der EUDR vorgesehene Risikoklassifizierung von Gebieten sind partnerschaftliches Engagement und Konsultation Kernelemente, um Vertrauen in das System der Klassifizierung entstehen zu lassen.
- **Die Erarbeitung des Abkommens zum Thema Unternehmen und Menschenrechte auf internationaler Ebene proaktiv unterstützen** (Adressat: EU, Bund). Die seit 2014 bestehende zwischenstaatliche Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrats der UN, die ein verbindliches Abkommen zum Thema Unternehmen und Menschenrechte (*Binding Treaty*) ausarbeiten will, wird bisher vornehmlich von Regierungen der LMIC getragen. In Anbetracht der Kritik an dem unilateralen Vorgehen im Bereich der Sorgfaltspflichten ohne Konsultation der schlussendlich betroffenen Partnerländer könnte die EU ein Signal für Dialog und Zusammenarbeit setzen und sich aktiv in der Arbeitsgruppe einbringen. Zugleich empfehlen wir, dass sich die deutsche Regierung mit einer unterstützenden abgestimmten Position einbringt.
- **Pluri- und multilaterale Abkommen ergänzend vorantreiben** (Adressat: EU). Es sollten insbesondere viele Staaten umfassende, pluri- und multilaterale Abkommen und Dialogformate genutzt werden, um auch auf dieser Ebene die politischen Rahmenbedingungen für Sorgfaltspflichtenregelungen zu verbessern, Kohärenz herzustellen und die Umsetzung zu fördern. Beispiele für diese Formate könnten die neuen Dialoge innerhalb der WTO, z. B. zu Handel und Umwelt oder Handel und Gender, sowie weitere internationale Foren wie UNCTAD oder der Welternährungsausschuss sein.

Empfehlung: Entwicklungszusammenarbeit für die Umsetzung von Sorgfaltspflichten ausbauen und verbessern

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat bereits begonnen, Projekte in Zusammenarbeit mit Handelspartnern mit Bezug auf unternehmerische Sorgfaltspflichten umzusetzen. Diese Anfänge sind zu begrüßen und sollten im Verlauf weiter ausgebaut und bei thematisch ähnlichen Projekten mitbedacht werden, um eine Kohärenz zwischen Entwicklungszusammenarbeit und den gestiegenen unternehmerischen Anforderungen zu gewährleisten. Projekte sollten idealerweise zielgerichtet bei besonders großen Hürden bzw. Problemlagen ansetzen.

- **Von Lieferkettensorgfaltspflichten betroffene Handelspartner und vulnerable Akteure unterstützen** (Adressat: EU, Bund). Die EU und die Bundesregierung sollten EU-Unternehmen, die Rohstoffe und Produkte aus LMIC, die Probleme bei der Umsetzung von Menschen-, Arbeits- und Umweltrechten aufweisen, beziehen, bei der systematischen Verbesserung der Umsetzung der Sorgfaltspflichten unterstützen. Diese Unterstützungsmaßnahmen sollten in Verbindung mit der Förderung der Lieferantenentwicklung gesehen werden, sodass auch vulnerable Gruppen außerhalb von LMIC Beachtung finden.

VI.3.3 Empfehlungen für eine systematische Weiterentwicklung der Sorgfaltspflichten

Empfehlung: Wirkungsüberprüfung der Sorgfaltspflichtenregelungen von Beginn an in der Politikgestaltung berücksichtigen

Im Sinne einer evidenzbasierten Politik ist es besonders wichtig, von Beginn an eine Überprüfung der Wirkung anzulegen, auch um nicht-intendierte Effekte erkennen und adressieren zu können. Für ein Monitoring müssen Kennzahlen und Indikatoren von einer zu bestimmenden Behörde festgelegt und gesammelt werden, um die Umsetzung der Regelungen beobachten und beschreiben zu können. Im Überprüfungsprozess sollten auf Basis dieser gesammelten Daten und ggfs. über zusätzliche Erhebungen weiterführende Analysen durchgeführt werden, um valide Schlussfolgerungen über die Wirkung der Regelungen zu ermöglichen.

- **Eine laufende Überprüfung der Wirkungen des LkSG sollte rechtlich abgesichert werden** (Adressat: Bund). Für das deutsche LkSG sind zwar unterschiedliche Überprüfungen vorgesehen, doch sind diese lediglich in der Gesetzesbegründung und nicht im Gesetzestext selbst enthalten, wodurch sich keine Bindungswirkung ergibt.
- **Bestehende Prüfungsansätze aus anderen Politikbereichen nutzen und eine Verzahnung mit den Überprüfungen anderer Ansätze aufbauen** (Adressat: EU, Bund). In der Planung der Wirkungsüberprüfung sollten bereits bestehende Ansätze für die Messung menschenrechtlicher Auswirkungen einfließen (wie z. B. die „*Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments for trade-related policy initiatives*“ der EU-Generaldirektion Handel). Damit könnte an die bestehenden zahlreichen Monitoring- und Überprüfungsansätze anderer Politikbereiche angeknüpft werden. Zumindest aber sollten Wechselwirkungen zwischen Ansätzen, etwa zwischen Sorgfaltspflichten und handelspolitischen Maßnahmen, explizit als regulatorische „Kohärenz-Wirkung“ in der Prüfung berücksichtigt werden. Auch einzeln anvisierte Überprüfungen in der EUDR und CSDDD sollten koordiniert werden.
- **Definition der erforderlichen Daten und deren kontinuierliche Erhebung bereits für das begleitende Monitoring bestimmen und dabei die Besonderheiten des Agrar- und Ernährungssektors berücksichtigen** (Adressat: Bund, BAFA, BLE). Es ist zu klären, wer für die Definition der Indikatoren und Kennzahlen verantwortlich ist und wer die Daten sammelt. Laut Gesetzesbegründung des LkSG kann das BAFA bspw. Daten aus den elektronischen Berichten der Unternehmen generieren, die auch für ein Monitoring genutzt werden können. Bei dieser Datensammlung sollte geklärt werden, welche Daten als Kennzahlen, welche als Indikatoren und welche als (Zwischen-) Ziele gelten. Die Daten aus den Berichten sind zunächst nur auf die Umsetzung begrenzt, für die Messung der Zielerreichung müssen zusätzlich entsprechende Indikatoren festgelegt werden.
- **Die Zielgrößen/Indikatoren bzw. Inhalte einer Wirkungsprüfung bestimmen** (Adressat: EU, Bund). Der Inhalt der ersten Überprüfungen ist in der EUDR eindeutig vorgegeben (Bewertung, ob auf weitere Ökosysteme, Rohstoffe etc. ausgeweitet werden soll). Der Entwurf der CSDDD sieht eine Wirkungsanalyse auf die gesetzten Ziele vor, und auch das LkSG möchte laut Regierungsbegründung u.a. die Wirkung auf den Schutz der Menschenrechte prüfen. Die Operationalisierung dieser Ziele, an denen die Wirkung gemessen werden soll, sollte zeitnah geschehen, da – insbesondere, wenn Primärdaten erforderlich sind – baseline-Daten erhoben werden müssen, um Veränderungen ab Einführung der Sorgfaltspflichtenregelungen aufzeigen zu können. Zudem ist eine breite Auswahl an Zielindikatoren nötig, sodass auch nicht-intendierte Auswirkungen im Rahmen der Überprüfung erfasst werden könnten.

- **Wirkungsprüfung als Fremdevaluation unter Einbezug der Handelspartner anlegen** (Adressat: Bund). Die kausalen Zusammenhänge zwischen den Sorgfaltspflichtenregelungen und den diversen Zielindikatoren zu erfassen, ist eine komplexe methodische Aufgabe. Wirkungen zeigen sich häufig erst mit Zeitverzögerung. Im Rahmen der Fremdevaluation kann insbesondere ein kontinuierlicher Austausch mit wissenschaftlichen Akteuren hilfreich sein, die längerfristig und unabhängig von politischen Prozessen bestimmte Wirkungen beobachten können. Die Wirkungsprüfung sollte unter Einbezug der Handelspartner erfolgen. Dabei sollte die Wissenschaftsexpertise vor Ort eingebunden werden.

Empfehlung: Recht auf Nahrung über unterschiedliche Ansatzpunkte befördern

Der WBAE begrüßt ausdrücklich, dass das essenzielle Menschenrecht auf Nahrung Berücksichtigung findet. Es ist in der CSDDD explizit und im LkSG implizit abgedeckt, jedoch sind weitere Konkretisierungen von möglichen Pflichten nötig. Grundsätzlich sind die im nächsten Abschnitt gemachten Empfehlungen zum Mindestlohn eine wichtige Grundlage für die Realisierung des Rechts auf Nahrung.

- **Sichere Nahrungsversorgung am Arbeitsplatz als Sorgfaltspflicht definieren** (Adressat: EU, Bund). Neben einer kostengünstigen Nahrungsversorgung am Arbeitsplatz spielen auch hinreichende Arbeitspausen zur Verpflegung eine Rolle.
- **Landvertreibung und Entzug von Produktionsfaktoren als Teil der Sorgfaltspflichten wie im LkSG in die CSDDD aufnehmen** (Adressat: EU, Bund). Landvertreibung und widerrechtlicher Entzug von Land und anderen Produktionsfaktoren, deren Nutzung die Lebensgrundlage einer Person sichert, beeinträchtigen direkt das Recht auf Nahrung und wurden in dieser Ausrichtung auch im LkSG aufgenommen. Der WBAE empfiehlt daher, mindestens eine vergleichbare Regelung in die CSDDD aufzunehmen. Als Konkretisierung für Unternehmen könnte deren Pflicht definiert werden, dass sie im Rahmen ihrer Bemühenspflicht für ihre Lieferkette geprüft haben, dass keine Vertreibung stattfindet bzw. stattgefunden hat.
- **Weiterführende Pflichten mit Bezug zum Recht auf Nahrung im lernenden System prüfen** (Adressat: EU, Bund). Wegen der Komplexität der Einflussfaktoren auf das Recht auf Nahrung sollte eine Konkretisierung weiterführender, eher programmatischer Teilaspekte stufenweise geprüft werden, bspw. die Umsetzbarkeit des Food Security Standards.
- **Problemwahrnehmung und systematische Wirkungsprüfung für das Recht auf Nahrung stärken** (Adressat: EU, Bund). Der Entwurf der CSDDD bezieht sich im Vergleich zum LkSG explizit auf das Recht auf Nahrung. Der WBAE schlägt vor, im Rahmen der generellen Wirkungsüberprüfung aller Sorgfaltspflichtenregelungen deren Wirkung auf Ernährungssicherheit zu erfassen.
- **Unternehmen bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichten mit Bezug auf das Recht auf Nahrung gezielt unterstützen** (Adressat: Bund, BAFA, Helpdesk). Um die Umsetzung dieser Sorgfaltspflichten zu erreichen, sind Unterstützungsangebote für Unternehmen empfehlenswert, z. B. durch Handreichungen oder *best practice*-Beispiele für verschiedene Ansatzpunkte.
- **Dialogforen und Pilotprojekte mit Unternehmen und lokalen Akteuren etablieren und unterstützen** (Adressat: EU, Bund). Die Entwicklungszusammenarbeit sollte Foren zur Unterstützung organisieren. Haben mehrere Unternehmen Lieferantenbeziehungen in einer Region, die durch eine hohe Prävalenz von Unterernährung oder mittlerer bis schwerer Ernährungsunsicherheit geprägt ist, könnte ein erster Schritt die Vernetzung der Unternehmen untereinander und mit lokalen Akteuren sein, um Lösungsansätze gemeinsam zu entwickeln. Umsetzungserfahrungen zum Recht auf Nahrung sollten gestärkt werden, z. B. durch Pilotprojekte in Lieferregionen.

Empfehlung: Lokale Mindestlöhne umsetzen und existenzsichernde Löhne und Einkommen über unterschiedliche Ansatzpunkte fördern

Löhne und unternehmerische Einkommen, die kein existenzsicherndes Niveau erreichen, sind ein grundlegendes Problem und bedingen viele der aufgezeigten Menschen- und Arbeitsrechtsrisiken in agrarischen Wertschöpfungsketten, wie Kinderarbeit und Zwangsarbeit. Existenzsichernde Löhne und Einkommen spielen in vielen Ländern eine Schlüsselrolle in der Erreichung des Rechts auf Nahrung. Jedoch gibt es Grenzen, welche Verbesserungen über die Sorgfaltspflichtenregelungen hier erreicht werden können. Für die Situation von abhängig Beschäftigten sieht der WBAE andere Ansatzpunkte über die Sorgfaltspflichtenregelungen als für das Erreichen existenzsichernder unternehmerischer Einkommen, deren Berechnung mit vielen Unsicherheiten verbunden ist. Deshalb ist eine generelle Anstrengung aller gesellschaftlichen Akteure (Wissenschaft, Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft) nötig, um Konzepte zu entwickeln, die in verschiedenen Wertschöpfungskettenkontexten anwendbar sind. Dabei müssen die regionalen und politischen Rahmenbedingungen etwa für umfassende Sozial- oder Strukturpolitiken oder Beschäftigungsoptionen berücksichtigt werden.

- **Sicherstellen, dass der lokale Mindestlohn gezahlt wird** (Adressat: EU). Dies ist im LkSG so vorgesehen. Der WBAE hält es aber für wichtig, dass dies auch deutlich im CSDDD verankert wird. Denn die Einhaltung des Mindestlohns ist ein zentraler Teil der unternehmerischen Sorgfaltspflichten.
- **Lokale Systeme zur Etablierung von Mindestlöhnen stärken** (Adressat: EU, Bund). In Anlehnung an die Kritik der unilateralen Sorgfaltspflichtenregelungen, die eine extraterritoriale Wirkung auf LMIC haben, und an die Empfehlung „Dialog mit Handelspartnern suchen“ ist es insbesondere für den Bereich der Lohn- und Einkommensniveaus elementar, von Beginn an mit den Handelsländern zusammenzuarbeiten und idealerweise auf bestehende Systeme vor Ort aufzubauen und diesen zur Durchsetzung zu verhelfen.
- **Initiativen zur Berechnung von existenzsichernden Löhnen und Einkommen weiter unterstützen und ausbauen** (Adressat: EU, Bund). Die Berechnung und routinemäßige Anpassung von Referenzwerten als notwendige Grundlage für die privatwirtschaftliche Umsetzung sollte weiter unterstützt werden, wobei dies im Austausch mit den oben genannten Ansätzen der Handelspartner geschehen sollte. Ein Ausbau der vorhandenen Initiativen zu einer Plattform ähnlich der *Science Based Target Initiative* im Bereich der Klimaziele sollte geprüft werden, um eine direkte Verknüpfung der berechneten Referenzwerte mit den Bemühungen der Unternehmen herzustellen.
- **Kartellrecht weiterentwickeln, um Branchenvereinbarungen zu ermöglichen** (Adressat: Bund, Bundeskartellamt, EU). Die Bundesregierung sollte in Abstimmung mit dem Bundeskartellamt die kartellrechtliche Freistellung für Branchenabkommen zur Sicherstellung von existenzsichernden Löhnen und Einkommen ermöglichen – Letzteres in erster Linie für Länder, in denen Landwirt:innen keine ausreichenden außerlandwirtschaftlichen Arbeitsalternativen haben. Die Bundesregierung sollte sich für die EU-weite Ausdehnung von Branchenabkommen zur Sicherstellung existenzsichernder Löhne und Einkommen einsetzen und prüfen, in welcher Form dies kartellrechtlich ermöglicht werden kann.

Empfehlung: Gendergerechtigkeit entlang der Lieferkette in den Sorgfaltspflichten abdecken

Unternehmerische Sorgfaltspflichten im Bereich Gendergerechtigkeit sind im deutschen LkSG und auch im Entwurf der CSDDD bereits angelegt. Aufgrund der Nachteile von Frauen in der Landwirtschaft und entlang von Lieferketten ist eine potenzielle Ausweitung in diesem Bereich durch die CSDDD eine richtige Tendenz. Dabei muss jedoch bedacht werden, inwiefern sich mögliche Erweiterungen der Sorgfaltspflichten an dieser Stelle konkretisieren lassen. Die ILO-Kernarbeitsnormen, die insbesondere betriebsbezogene Gendergerechtigkeit adressieren, sind für die Konkretisierung ein guter Anknüpfungspunkt.

- **Die bestehenden Bezüge in den Sorgfaltspflichtenregelungen zu Gendergerechtigkeit nach vorheriger Wirkungsabschätzung und Dialog mit Handelspartnern schrittweise ausbauen** (Adressat: EU, Bund). Eine weitere Konkretisierung von Gendergerechtigkeit in Lieferketten als Ziel in den Sorgfaltspflichtenregelungen könnte zunächst die Verankerung der UN-Frauenrechtskonvention in den Sorgfaltspflichtenregelungen bedeuten. Darüber hinaus würden sich bei zunehmender Ratifizierung das ILO-Übereinkommen über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt aus dem Jahr 2019 oder auch die ILO-Mutterschutzkonvention anbieten. Dieser möglichen Ausweitung und Konkretisierung müssen jedoch eine Wirkungsabschätzung und ein Dialog mit Handelspartnern vorgeschaltet werden, um mögliche negative nicht-intendierte Effekte zu erkennen, wie etwa die Gefahr des Herausdrängens von Frauen aus bestimmten Sektoren.
- **Genderaspekte in allen Schritten der Sorgfaltspflichten frühzeitig erfassen** (Adressat: EU, Bund und Umsetzungsbehörden, Unternehmen). Mit Blick auf den Entwurf der CSDDD, der eine Stärkung der Sorgfaltspflichten im Bereich Gendergerechtigkeit vorsieht, sollten sich Unternehmen frühzeitig beim Aufbau ihres Risikomanagements auf diesen Aspekt einstellen und entsprechend relevante genderbezogene Daten erfassen. Im Rahmen des Monitorings und der Wirkungsüberprüfung sollten Genderaspekte zudem gezielt erfasst und ausgewertet werden.

Empfehlung: Besondere Herausforderungen bei Klima- und Umweltzielen im Rahmen von Sorgfaltspflichten beachten

Die Verankerung von Umwelt- und Klimazielen in den Lieferkettensorgfaltspflichten (CSDDD) stößt derzeit noch an erhebliche Grenzen und sollte deshalb nur schrittweise umgesetzt werden. Es sollte mit einigen wenigen, eher einfach nachweisbaren Vorgaben (Klimaplan etc.) begonnen und damit Erfahrungen gesammelt werden, denn es mangelt, gerade in der agrarischen Produktion, teilweise an den notwendigen klaren Messkriterien, Messverfahren und Monitoringsystemen. Die notwendigen Daten in all den verschiedenen Ländern und Standorten zu erheben, ist zudem aufwändig und teuer.

- **Klimaschutz in die CSDDD verpflichtend nur insoweit einbeziehen, wie die erforderlichen Parameter für die Unternehmen mess- und steuerbar sind. Die Verpflichtung zur Erstellung eines Klimaplans könnte ein akzeptabler Einstieg sein** (Adressat: EU, Bund). Die Vermeidung von Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft ist herausfordernder als in anderen Sektoren. Die Höhe der Treibhausgasemissionen ist für viele landwirtschaftliche und gartenbauliche Produktionsprozesse in den verschiedenen Regionen der Welt (noch) nicht bekannt, genauso wenig, wie und um wie viel sie verringert werden können. Deshalb sollten in den Sorgfaltspflichten derzeit noch keine absoluten Treibhausgasminderungen verankert, sondern lediglich die Erstellung eines Klimaschutzplans vorgeschrieben werden, der die getroffenen Maßnahmen berichtet.

- **Weitere Umweltziele in die CSDDD als Verpflichtungen schrittweise integrieren, sobald die dafür notwendigen Mess- und Monitoringsysteme vorliegen** (Adressat: EU, Bund). Umweltziele können erst dann sinnvoll in die CSDDD integriert werden, wenn abgestimmte Mess- und Monitoringsysteme geschaffen sind, denn nur das, was man messen kann, kann auch geregelt bzw. angepasst werden. Solange es beispielsweise keine Kartierung von schützenswerten Flächen und Flächen mit hohem Biodiversitätspotenzial in allen Ländern gibt, von denen landwirtschaftliche Produkte bezogen werden, kann nicht nachvollzogen werden, ob der Anbau der erworbenen Produkte negative Auswirkungen auf die Biodiversität gehabt hat. Es sollte zunächst geprüft werden, welche umweltbezogenen völkerrechtlichen Abkommen bzw. welche Anforderungen daraus geeignet sind, in die Sorgfaltspflichten integriert zu werden.
- **Weltweite Entwicklung von abgestimmten und transparenten Mess- und Monitoringkonzepten sowie Umweltmaßnahmenportfolios vorantreiben und fördern** (EU, Bund). Wenn weitere Umwelt- und Klimaschutzziele Elemente der Sorgfaltspflichten werden sollen, müsste die EU massiv in die Entwicklung von abgestimmten Mess- und Monitoringkonzepten in den Bereichen Klima und Umwelt investieren und LMIC unterstützen.
- **Finanzielle Unterstützung von LMIC bei Umsetzung von Klimaschutz- und Umweltzielen über internationale Fonds vorsehen** (Adressat: EU, Bund). Wenn Klima- und Umweltschutzziele in Lieferkettensorgfaltspflichten implementiert werden, sollten betriebliche Umsetzungsmaßnahmen zur Befähigung von Unternehmen in LMIC finanziell unterstützt werden.

VII. Fazit

Der WBAE will mit seinen Empfehlungen einen Beitrag zu einer effektiven und effizienten Umsetzung leisten und verhindern, dass Sorgfaltspflichten bei zu starker Fokussierung auf wirkungslose Formalien zu „Bürokratiemonstern“ werden. Dies soll auch dazu beitragen, dass Unternehmen sich für positive Entwicklungen bei ihren Lieferanten einsetzen, statt sich aus Risikogebieten/-sektoren zurückzuziehen. Gleichzeitig betonen die Empfehlungen vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen des geopolitischen Umfelds der EU die Bedeutung eines partnerschaftlichen Ansatzes in der Zusammenarbeit mit LMIC.

Insgesamt unterstützt der WBAE die Einführung von gesetzlichen Sorgfaltspflichten in Lieferketten und empfiehlt deren schrittweisen Ausbau als lernendes System. Er fordert alle beteiligten Akteure aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft auf, sich dafür einzusetzen, dass eine echte Verbesserung der Situation der Menschen im Agrar- und Ernährungssektor stattfindet und dass somit die Sorgfaltspflichtenregelungen ein Erfolg für Menschen- und Arbeitsrechte, Umwelt- und Klimaziele werden.

Inhaltsverzeichnis

I. Zusammenfassung	II
II. Kurzfassung	VIII
Verzeichnis der Abbildungen	XLVIII
Verzeichnis der Tabellen	XLIX
Verzeichnis der Textboxen	XLIX
Abkürzungsverzeichnis	L
Glossar	LII
1. Einleitung	1
2. Grundsätzliche Einordnung des Lieferkettenansatzes: Nachhaltigkeitstransformation und Verantwortung der Unternehmen	5
2.1 Genese der rechtlichen Normierung von Sorgfaltspflichten für Unternehmen	5
2.2 Lieferkettensorgfaltspflichten als Paradigmenwechsel?	7
2.3 Warum löst der Markt die Probleme nicht? Wirtschaftstheoretische Einordnung der Sorgfaltspflichtengesetze	10
2.4 Warum löst der Staat die Probleme nicht ausreichend?	13
2.5 Warum sollten Unternehmen auch von sich aus Verantwortung übernehmen?	16
2.6 Bewertungsperspektiven zur Einschätzung der Lieferkettengesetzgebungen	16
2.7 Fazit	19
3. Sorgfaltspflichtenregelungen: Grundlagen, Status quo und Entwicklungen	21
3.1 Sorgfaltspflichtenregelungen weltweit	21
3.2 Völkerrechtlicher Bezugsrahmen der Sorgfaltspflichten	23
3.3 Elemente des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes	26
3.4 Regulatorischer Kontext: Einbindung in weitere EU-Ansätze für Sorgfaltspflichten und international wirkende Ansätze	30
3.5 Fazit	43
4. Kontext und Relevanz von menschenrechts- und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten im Agrar- und Ernährungssektor	44
4.1 Besonderheiten von agrar- und ernährungswirtschaftlichen Wertschöpfungsketten hinsichtlich Sorgfaltspflichten	44
4.2 Menschen- und Arbeitsrechtsrisiken in der landwirtschaftlichen Produktion	48
4.2.1 Risiken in der Produktion in EU-Drittländern	49
4.2.2 Risiken in der Produktion in der EU	54
4.2.3 Risiken in der Produktion in Deutschland	56
4.3 Umweltrisiken in der landwirtschaftlichen Produktion	57
4.4 Fazit	59

5. Chancen, Herausforderungen und Grenzen von Sorgfaltspflichtenregelungen	61
5.1 Betriebswirtschaftliche Perspektive: Umsetzung im Zusammenspiel von betrieblicher Ausgestaltung und Zertifizierung	61
5.1.1 Unternehmerische Herausforderungen und Gestaltungsoptionen	61
5.1.2 Zertifizierungssysteme als zentrales Umsetzungsinstrument der Unternehmenspraxis	79
5.1.3 Fazit	94
5.2 Rechtliche Perspektive: Wie passen Sorgfaltspflichtenregelungen in das deutsche und europäische Rechtssystem?	96
5.2.1 Achtung der Menschenrechte – eine unternehmerische Aufgabe?	96
5.2.2 Haftungsfragen	98
5.2.3 Umweltbezogene Sorgfaltspflichten: Was ist rechtlich in der CSDDD möglich?	102
5.2.4 Fazit	102
5.3 Administrative Perspektive: Staatliche Umsetzung der Sorgfaltspflichtenregelung	103
5.3.1 Umsetzung	104
5.3.2 Kontrolle	109
5.3.3 Potenziale von technologischen Innovationen in der Umsetzung der Sorgfaltspflichten	114
5.3.4 Sanktionen und positive Anreize	116
5.3.5 Gesetzesüberprüfung und -monitoring	118
5.3.6 Fazit	120
5.4 Politikwissenschaftliche Perspektive: Mehrebenen-Politikmix an der Schnittstelle mehrerer Politikfelder	121
5.4.1 Unterschiede zwischen den sich entwickelnden Sorgfaltspflichtenregelungen	123
5.4.2 Unterschiede zu weiteren, an Lieferketten ansetzenden Regelungen	125
5.4.3 Unterschiede zu handels- und auslandsinvestitionspolitischen Ansätzen	126
5.4.4 Unterschiede zu umweltpolitischen Regelungen	128
5.4.5 Unterschiede zu agrarpolitischen Regelungen	129
5.4.6 Fazit	131
5.5 Außenwirtschaftliche Perspektive: Wirkungen auf Handelsflüsse und Märkte	131
5.5.1 Auswirkungen auf Handelsströme	131
5.5.2 Entstehung von gespaltenen Märkten?	136
5.5.3 Fazit	137
5.6 Perspektive Internationaler Beziehungen: Welche Auswirkungen haben die Sorgfaltspflichtenregelungen auf die internationale Verflechtung von Ländern?	138
5.6.1 Bedeutung der Einbindung von völkerrechtlichen Übereinkommen in die Sorgfaltspflichtenregelungen	138
5.6.2 Handelspolitische und geostrategische Implikationen	139
5.6.3 Zwischenstaatliche Beziehungen im Spannungsfeld von Kooperation und Abhängigkeit	141
5.6.4 Ausweitung der Sorgfaltspflichten auf internationaler Ebene	147
5.6.5 Fazit	150

5.7 Herausforderungen und Grenzen der Sorgfaltspflichtenregelungen	151
5.7.1 ... zur Erzielung von Ernährungssicherheit	151
5.7.2 ... zur Erzielung existenzsichernder Löhne und Einkommen	156
5.7.3 ... zur Erzielung von Gendergerechtigkeit	166
5.7.4 ... zur Erzielung von positiven Umweltwirkungen im Klima- und Biodiversitätsschutz	169
5.7.5 Überlegungen zum Spannungsfeld von Sorgfaltspflichten, Sanktionen und Zertifizierungen	171
5.7.6 Fazit	172
6. Empfehlungen	174
6.1 Gesamteinschätzung und mögliche Entwicklungsszenarien	174
6.1.1 Gesamteinschätzung	174
6.1.2 Entwicklungsszenarien	176
6.1.3 Ausrichtung der Empfehlungen	182
6.2 Empfehlungen zur wirkungsvollen Ausgestaltung und Umsetzung der Sorgfaltspflichtenregelungen	184
6.2.1 Empfehlung: Sorgfaltspflichtenregelungen als lernendes System anlegen	184
6.2.2 Empfehlung: Unternehmen bei der Umsetzung unterstützen und eine Koordination der Umsetzungsbehörden sicherstellen	185
6.2.3 Empfehlung: Unternehmerische Lieferantenentwicklung unterstützen	187
6.2.4 Empfehlung: Zertifizierungssysteme in die Umsetzung einbinden und deren Verlässlichkeit gewährleisten	188
6.2.5 Empfehlung: Zivilrechtliche Haftung mit einer bedingten safe harbour-Option für konkrete und messbare menschenrechts-, arbeitsrechts- und schadstoffbezogene Umweltrisiken vorsehen	190
6.2.6 Empfehlung: Beschwerdemechanismen in den Fokus nehmen	191
6.3 Empfehlungen für die Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen	193
6.3.1 Empfehlung: Kohärenz der verschiedenen EU-Sorgfaltspflichtenregelungen untereinander und zu anderen Politikfeldern sicherstellen	194
6.3.2 Empfehlung: Dialog mit Handelspartnern bilateral und in größeren pluri- und multilateralen Foren vorantreiben	196
6.3.3 Empfehlung: Entwicklungszusammenarbeit für die Umsetzung von Sorgfaltspflichten ausbauen und verbessern	197
6.4 Empfehlungen für eine systematische Weiterentwicklung der Sorgfaltspflichten	198
6.4.1 Empfehlung: Wirkungsüberprüfung der Sorgfaltspflichtenregelungen von Beginn an in der Politikgestaltung berücksichtigen	198
6.4.2 Empfehlung: Recht auf Nahrung über unterschiedliche Ansatzpunkte befördern	200
6.4.3 Empfehlung: Lokale Mindestlöhne umsetzen und existenzsichernde Löhne und Einkommen über unterschiedliche Ansatzpunkte fördern	201
6.4.4 Empfehlung: Gendergerechtigkeit entlang der Lieferkette in den Sorgfaltspflichten abdecken	203
6.4.5 Empfehlung: Besondere Herausforderungen bei Klima- und Umweltzielen im Rahmen von Sorgfaltspflichten beachten	204

7. Anhang	206
8. Literatur	214

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 2.1: Zugänge zur Bewertung der Sorgfaltspflichtenregelungen 17

Abbildung 3.1: Menschenrechtsbezogene Regelungen und Sorgfaltspflichten im Zeitverlauf (Auswahl) 22

Abbildung 3.2: System der Sorgfaltspflichten gemäß LkSG 27

Abbildung 3.3: Sorgfaltspflichten entlang einer Wertschöpfungskette am Beispiel des LkSG 28

Abbildung 4.1: Grad der nationalen Einhaltung der Arbeitsrechte im Jahr 2021 51

Abbildung 4.2: Anteil informeller Beschäftigung in der europäischen Landwirtschaft im Jahr 2022 55

Abbildung 4.3: Entwaldung in Verbindung mit Importen im Jahr 2013 59

Abbildung 5.1: Herausforderungen bei der Umsetzung des LkSG aus Unternehmenssicht laut DHIK-Umfrage 64

Abbildung 5.2: Erwartete betriebswirtschaftliche Vorteile der Umsetzung von Lieferkettensorgfaltspflichten aus Unternehmenssicht (in % der Befragten) 66

Abbildung 5.3: Stand der Umsetzung von LkSG-relevanten Maßnahmen in Unternehmen des Agribusiness in Deutschland im Jahr 2022 (in % der befragten Unternehmen) 69

Abbildung 5.4: Konzeptionelle Wirkung der Sorgfaltspflichten entlang einer Wertschöpfungskette am Beispiel des LkSG 70

Abbildung 5.5: Betriebswirtschaftliche Beschaffungsinstrumente 72

Abbildung 5.6: Beispielhafter Aufbau eines klassischen Zertifizierungssystems 80

Abbildung 5.7: Potenzielle Sanktionen bei Verstößen der Sorgfaltspflichten gemäß LkSG 117

Abbildung 5.8: Verteilung von freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards über Sektoren 133

Abbildung 5.9: Anteil der EU-Importe am Welthandel mit ausgewählten Agrarprodukten, 2022 134

Abbildung 5.10: Komponenten, die zur Berechnung des existenzsichernden Einkommens und des tatsächlichen Haushaltseinkommens berücksichtigt werden 157

Abbildung 5.11: Verteilung des Einkommens auf die bei *Cocoa Life* registrierten Bauernhaushalte in Ghana im Status quo und bei einer Verdopplung des Erzeugerpreises 165

Abbildung 5.12: Sorgfaltspflichtenregelungen im Spannungsfeld von Ge- und Verboten und programmatischen Zielen 172

Abbildung 6.1: Entwicklungsszenarien entlang der prozessbezogenen Dimension (Dimension P) 177

Abbildung 6.2: Entwicklungsszenarien entlang der marktbezogenen Dimension (Dimension M) 179

Abbildung 6.3: Entwicklungsszenarien entlang der Dimension der Umsetzung (Dimension U) 180

Abbildung 6.4: Zentrale Empfehlungen 183

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 3.1: Verbindliche Sorgfaltspflichtenregelungen auf EU-Ebene im Vergleich zum LkSG 34

Tabelle 3.2: Zunahme verpflichtender unilateraler Maßnahmen auf EU-Ebene zu Nachhaltigkeit innerhalb internationaler Lieferketten und ausgewählter Mitgliedstaaten 39

Tabelle 4.1: Ausgewählte typische Strukturen in internationalen agrarischen Wertschöpfungsketten 45

Tabelle 5.1: Übersicht über Zertifizierungssysteme im Anwendungsbereich des LkSG 81

Tabelle 5.2: Verantwortliche deutsche Behörden für unterschiedliche Sorgfaltspflichtenregelungen bzw. Nachhaltigkeitsregelungen in internationalen Lieferketten 104

Verzeichnis der Textboxen

Textbox 2.1: Das (bisher) gescheiterte Kakao-Preiskartell von Ghana und Côte d’Ivoire 14

Textbox 5.1: Der Begriff der Sorgfaltspflichten im Unternehmenskontext 62

Textbox 5.2: Zertifizierungen und Label 83

Textbox 5.3: Die Zertifizierung des ökologischen Landbaus als Muster eines staatlich regulierten Zertifizierungssystems 85

Textbox 5.4: *One face to the customer*-Prinzip und *complaint ownership* 108

Textbox 5.5: Die Kontrolle von Importen von Biolebensmitteln als Fallbeispiel zur Ermöglichung einer Vor-Ort-Kontrolle 112

Textbox 5.6: Aushandlung zwischen globalem Natur- und Klimaschutz und wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten am Beispiel der Demokratischen Republik Kongo 142

Textbox 5.7: Details des *Food Security Standard* (FSS) 155

Textbox 5.8: Die Auslistung nicht Fairtrade-zertifizierter Bananen bei Lidl und Rücknahme der Maßnahme im Jahr 2018/2019 163

Abkürzungsverzeichnis

ADI	Auslandsdirektinvestitionen
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BITs	Bilaterale Investitionsschutzabkommen
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BRICS	Vereinigung der Staaten Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika
B2B	Business-to-Business
B2C	Business-to-Consumer
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement (Freihandelsabkommen zwischen Kanada und der EU)
CBD	Convention on Biological Diversity
CFI	Cocoa and Forests Initiative
CFS	Committee on World Food Security
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CSDDD	EU corporate sustainability due diligence directive
CSR	Corporate Social Responsibility
DAkkS	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DESKOR	Deutsche Kontrollstelle EU-Sorgfaltspflichten in Rohstofflieferketten
EU	Europäische Union
EUDR	EU deforestation regulation
EUTR	EU timber regulation
FAO	Food and Agricultural Organisation
FHA	Freihandelsabkommen
GAB	Grundanforderungen an die Betriebsführung
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GGN	GLOBALG.A.P. Nummern
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
GMO	Gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse
GMP	Good Manufacturing Practices

IFC	International Finance Corporation
IFS	International Featured Standard
ILO	International Labour Organisation
INA	Initiative für Nachhaltige Agrarlieferketten
IUTC	Internationaler Gewerkschaftsbund
KMUs	Kleine und mittlere Unternehmen
LEH	Lebensmitteleinzelhandel
LID	Living Income Differential
LkSG	Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz
LMIC	Low and Lower Middle Income Countries
NGOs	Nichtregierungsorganisationen
PSM	Pflanzenschutzmittel
RED	Renewable Energy Directive (Erneuerbare-Energien-Richtlinie)
RESPECT	Realizing European Soft Power in External Cooperation and Trade
SDGs	Sustainable Development Goals
SPS	Sanitäre und Phytosanitäre (Maßnahmen)
TSD	Trade and Sustainable Development (chapters) (Nachhaltigkeitskapitel)
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership (ehemals geplante transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen USA und EU)
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
VSS	Voluntary Sustainability Standards
WTO	World Trade Organisation

Glossar

CSDDD	EU-Richtlinienvorschlag über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 (<i>Corporate Sustainability Due Diligence Directive</i>)
LkSG	Deutsches Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz)
EUDR/EU-Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten	EU-Verordnung über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die in Verbindung mit Entwaldung und Waldschädigung stehen, auf dem Unionsmarkt sowie ihre Ausfuhr aus der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 (EU Deforestation Regulation)
LMIC	Low and Lower Middle Income Countries Im Gutachten wird der Begriff der LMIC genutzt, um Handelspartner zusammenzufassen, in denen das Risiko von Arbeitsschutz-, Menschenrechts- oder Umweltverstößen in der Landwirtschaft verhältnismäßig hoch ist. Mit den Bruttonationaleinkommen pro Kopf korrelieren zumeist Indikatoren, die einen Eindruck über die Regierungsführung, Rechtsdurchsetzung etc. in einem Land vermitteln, siehe z. B. die Worldwide Governance Indicators https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports. Eine aktuelle Liste der LMIC ist unter https://researchonline.lshtm.ac.uk/id/eprint/4665736/2/Lohmann et al 2022 List-of-low-and-lower.pdf einzusehen, wobei anzumerken ist, dass auch die Landwirtschaft weiterer wichtiger Handelspartner, wie Brasilien oder China, von menschenrechts- und umweltbezogenen Risiken betroffen ist. Für das Haushaltsjahr 2024 werden Volkswirtschaften mit niedrigem Einkommen als solche definiert, deren Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen im Jahr 2022 bei 1.135 USD oder darunter lag; Volkswirtschaften mit niedrigem mittleren Einkommen sind solche mit einem Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen zwischen 1.136 USD und 4.465 USD; https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups.
Sorgfaltspflichtenregelungen	Überbegriff, der im Kern CSDDD, EUDR und LkSG einschließt.
cut and run-Strategie	Der (abrupte) Abbruch von (risikoreichen) Lieferantenbeziehungen
stay and behave-Strategie	Befähigung vor Rückzug; Lieferantenentwicklung
Due diligence	Sorgfältige Analyse, Prüfung und Bewertung eines Objekts. Aus dem amerikanischen Recht, zunächst beim Kauf von Unternehmen oder Unternehmensbeteiligungen verwendet für Pflichten des Käufers. Heute breit verwendet für eine Risikoprüfung zur Sicherstellung der erforderlichen Sorgfalt.
Handelspartner	Überbegriff, der Partnerländer, Lieferländer, Erzeugerländer, Exportländer umschließt (alle Länder, mit denen Deutschland und die EU Handel betreibt).

1. Einleitung

Nachhaltigkeitsfragen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft haben in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen und werden in verschiedenen Nachhaltigkeitszielen unterschiedlicher Politikregime adressiert – etwa in den *Sustainable Development Goals* (SDGs) der Vereinten Nationen (UN). Neben vielfältigen Umweltproblemen in der agrarischen Produktion (z. B. WBA und WBW 2016, WBAE 2020: Kap. 4.4, Pendrill et al. 2022) rücken für agrarwirtschaftliche Lieferketten immer stärker auch Menschenrechtsprobleme in den Fokus der Diskussion (z. B. ILO und UNICEF 2020, ILO et al. 2022).

Landwirtschaftliche Lieferketten sind oft weitverzweigt und grenzüberschreitend, wobei zumeist einer großen Zahl landwirtschaftlicher Unternehmen eine kleine Zahl von Zulieferunternehmen und Abnehmern gegenüberstehen (Hernández et al. 2023). Landwirtschaftliche Unternehmen sind überwiegend familiengeführt, gerade in Ländern mit niedrigem Einkommen (*low and lower middle income countries*; im Folgenden: LMIC)¹ (Graeb et al. 2016). Gerade die Agrar-, Fisch und Forstwirtschaft ist global gesehen der Sektor, in dem Kinder- und Zwangsarbeit am häufigsten vorkommt. Analysen verorten dabei Kinderarbeit eher in kleinbäuerlichen Strukturen, während Zwangsarbeit eher in größeren landwirtschaftlichen Betrieben anzutreffen ist (Brown et al. 2021, GIZ 2020, ILO 2017). Die Häufigkeit von Kinder- und Zwangsarbeit ist weiterhin je nach Sektor und Region sehr unterschiedlich (vgl. Kap. 4.2). Aber auch informelle Vertragsgestaltung, Selbstausbeutung sowie tageweise informelle Beschäftigung von Arbeitskräften sind anzutreffen. Die damit einhergehenden Risiken von Menschen- und Arbeitsrechtsverletzungen sind daher in agrarischen Lieferketten weit verbreitet (Brown et al. 2021, Nakamura et al. 2018, Mancini et al. 2005). Die genannten Studien deuten darauf hin, dass insbesondere die Landwirtschaft in LMIC betroffen ist, aber auch für die EU wird immer wieder von (Risiken von) Arbeitsrechts- und Menschenrechtsverletzungen berichtet (Open Society Foundations 2020).

Durch die enge Bindung der agrarischen Produktion aufgrund der Landnutzung an die natürlichen Ressourcen ergibt sich auch eine umweltbezogene Dimension der Sorgfaltspflichten für die Agrar- und Ernährungswirtschaft, entweder direkt durch Umweltbeeinträchtigungen oder wenn Umweltbeeinträchtigungen zu Menschenrechtsverletzungen führen. Zusätzlich ist ein enger Bezug zur Klimadimension gegeben, da die Agrar- und Ernährungswirtschaft gleichzeitig Verursacher von Treibhausgasemissionen und Betroffener von Klimaveränderungen ist und zudem durch die zusätzliche Speicherung von Kohlenstoff in landwirtschaftlichen Böden oder Hecken und durch die Reduktion von Treibhausgasemissionen auch zur Lösung beitragen kann.

¹ Im Gutachten wird der Begriff der LMIC (*low and lower middle income countries*) genutzt, um Handelspartner zusammenzufassen, in denen das Risiko von Arbeitsschutz-, Menschenrechts- oder Umweltverstößen in der Landwirtschaft verhältnismäßig hoch ist. Mit den Bruttonationaleinkommen pro Kopf korrelieren zumeist Indikatoren, die einen Eindruck über die Regierungsführung, Rechtsdurchsetzung etc. in einem Land vermitteln, siehe z. B. die *Worldwide Governance Indicators* <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>. Eine aktuelle Liste der LMIC ist unter [https://researchonline.lshtm.ac.uk/id/eprint/4665736/2/Lohmann et al 2022 List-of-low-and-lower.pdf](https://researchonline.lshtm.ac.uk/id/eprint/4665736/2/Lohmann_et al 2022 List-of-low-and-lower.pdf) einzusehen, wobei anzumerken ist, dass auch die Landwirtschaft weiterer wichtiger Handelspartner, wie z. B. Brasilien oder China, von menschenrechts- und umweltbezogenen Risiken betroffen ist. Für das Haushaltsjahr 2024 werden Volkswirtschaften mit niedrigem Einkommen als solche definiert, deren Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen im Jahr 2022 bei 1.135 USD oder darunter lag; Volkswirtschaften mit niedrigem mittleren Einkommen sind solche mit einem Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen zwischen 1.136 USD und 4.465 USD; <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

Das Gutachten befasst sich mit Wertschöpfungsketten der Agrar- und Ernährungsbranche. Dabei wird nicht tiefer auf die menschenrechts-, umwelt- und klimabezogenen Sorgfaltspflichten in der Fischerei eingegangen, da für diesen Bereich noch andere internationale Regelungen zum Tragen kommen, wie die illegale, unregulierte und ungemeldete Fischerei(IUU)-Verordnung. Vergleichbares trifft auf die Forstwirtschaft, den Baumwollanbau, die Erzeugung von Bioenergie und bioökonomische Wertschöpfungsketten zu, die aufgrund ihrer Überschneidungen und Verflechtungen mit der Agrarwirtschaft im Folgenden an einigen Stellen angesprochen werden, aber nicht im Vordergrund stehen. Viele Empfehlungen sollten sich aber auf diese Sektoren übertragen lassen.

Mit der Verabschiedung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes² (LkSG) sind ab 2023 in Deutschland ansässige Unternehmen mit mindestens 3.000 Mitarbeiter:innen (ab 2024 mit mindestens 1.000 Mitarbeiter:innen) verpflichtet, bestimmte menschen- und arbeitsrechtliche sowie umweltbezogene Sorgfaltspflichten zu erfüllen und dies auch für ihre unmittelbaren Zulieferer sowie risikobasiert auch für mittelbare Zulieferer zu überprüfen. Die menschen- und arbeitsrechtlichen Sorgfaltspflichten des LkSG orientieren sich an zentralen internationalen Übereinkommen (vgl. Kap. 3.2). Das LkSG fordert auch die Einhaltung umweltbezogener Sorgfaltspflichten, und zwar in den Fällen, in denen Umwelt Risiken indirekt zu Menschenrechtsverletzungen führen können, und hinsichtlich dreier schadstoffbezogener internationaler Abkommen (vgl. Kap. 3.3).

Aufbauend auf bereits existierenden internationalen Vorgaben, z. B. dem SDG 8 („Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“) der UN, den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, und den Sorgfaltspflichtengesetzen Frankreichs und der Niederlande hat auch die EU-Kommission eine Reihe von Gesetzesvorschlägen vorgelegt, die die Nachhaltigkeit der europäischen Wirtschaft in Bezug auf Menschenrechte, umweltbezogene Risiken und den Klimaschutz stärken sollen. Hierzu gehören im Speziellen die derzeit laufenden Verhandlungen zu einer EU-Richtlinie zu allgemeinen unternehmerischen Sorgfaltspflichten (*EU corporate sustainability due diligence directive*; im Folgenden: CSDDD)³ sowie die bereits verabschiedete Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten (*EU deforestation regulation*; im Folgenden: EUDR).⁴ Im weiteren Sinne gehören zu den Sorgfaltspflichtenregelungen aber auch der Verordnungsvorschlag zu einem Importverbot für Produkte aus Zwangsarbeit⁵ und die bereits verabschiedete Richtlinie zu einer Pflicht zur vertieften Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (*corporate sustainability reporting directive*; im Folgenden: CSRD).⁶ Diese EU-Vorschläge gehen hinsichtlich des Geltungsbereichs und der Schutzgüter über das

² Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten, <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/gesetz-unternehmerische-sorgfaltspflichten-lieferketten.html>.

³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bc4dcea4-9584-11ec-b4e4-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF. Der Begriff Due Diligence bezeichnet die sorgfältige Analyse, Prüfung und Bewertung eines Objekts. Aus dem amerikanischen Recht kommt der Begriff zunächst beim Kauf von Unternehmen oder Unternehmensbeteiligungen verwendet für Pflichten des Käufers. Heute wird er breit verwendet für eine Risikoprüfung zur Sicherstellung der erforderlichen Sorgfalt.

⁴ Verordnung (EU) 2023/1115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010.

⁵ Verordnungsvorschlag über das Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt (2022/0269 (COD)), https://single-market-economy.ec.europa.eu/system/files/2022-09/COM-2022-453_en.pdf.

⁶ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und der Richtlinien 2004/109/EG, 2006/43/EG und 2013/34/EU hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (2022/2464), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32022L2464>.

deutsche LkSG hinaus, insbesondere mit Bezug auf den Stellenwert von Umwelt- und Klimarisiken und einer zivilrechtlichen Haftung, aber auch mit Bezug auf die Zahl der einbezogenen Unternehmen. So ordnet etwa der EU-Richtlinienvorschlag zur CSDDD die Landwirtschaft den Hochrisikosektoren zu, weshalb hier bereits kleinere Unternehmen ab 250 Mitarbeiter:innen betroffen wären.

Es ist daher davon auszugehen, dass insbesondere bis zur Verabschiedung einer CSDDD über die Ausgestaltung und Wirkungen unternehmerischer Sorgfaltspflichten, aber auch über die Kohärenz der Regelungen noch erheblich diskutiert werden wird. Die Kohärenz betrifft nicht nur das Verhältnis der unterschiedlichen Rechtsakte zueinander, sondern auch zu anderen Regelungen im Kontext von Nachhaltigkeit, etwa handelspolitische Importverbote oder Nachhaltigkeitskapitel in bilateralen Handelsabkommen. Mögliche Anpassungen der Rechtsakte bzw. derer Entwürfe können zum Beispiel den Geltungsbereich der Gesetze betreffen, etwa bezüglich möglicher Schutzgüter sowie betroffener Produkte oder Unternehmen. In Deutschland ansässige Unternehmen müssen ihre Sorgfaltspflichten zunächst an den Vorgaben des deutschen LkSG ausrichten, bevor ggfs. eine Anpassung des LkSG an die bevorstehende EU-Richtlinie erfolgen muss. Zusätzlich muss noch die EU-Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten von den Unternehmen umgesetzt werden, deren Bestimmungen ab dem 30. Dezember 2024 anzuwenden sind.

Die verabschiedeten und bevorstehenden Gesetzgebungen sind für den deutschen und europäischen Agrar- und Ernährungssektor von erheblicher Relevanz und stellen zum Teil juristisches und handelspolitisches Neuland dar. Auch wenn das deutsche LkSG schon in Kraft getreten ist, sieht der WBAE erhebliche offene Fragen und Handlungsbedarf, die Anlass für das vorliegende Gutachten geben. Das LkSG ist ein erster Schritt in einem voraussichtlich längeren Prozess der Ausdehnung der Verantwortung der Unternehmen für ihre Lieferketten und damit auch für die Menschen in anderen Ländern und damit auch in LMIC. Dies führt zu einer neuen Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft für die Durchsetzung elementarer Menschen- und Arbeitsrechte sowie von Umwelt- und Klimaschutz.

Ziele dieses Gutachtens sind:

- zu einem breiteren Verständnis der Sorgfaltspflichtengesetzgebungen beizutragen (Kapitel 2);
- zu untersuchen, inwieweit es sich dabei um einen Paradigmenwechsel handelt (Kapitel 2);
- einschlägige Problemfelder im Bereich Menschen- und Arbeitsrechte sowie Umwelt- und Klimaschutz in agrarwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten zu identifizieren und die sich daraus ergebenden Herausforderungen für die Agrar- und Ernährungswirtschaft in der Umsetzung von Lieferkettengesetzgebungen einzuschätzen (Kapitel 3 und 4);
- die Gesetzgebungen und deren potenzielle Wirkungen, auch im Sinne von Zielkonflikten inklusive nicht-intendierter Effekte der Sorgfaltspflichtenregelungen anhand unterschiedlicher Perspektiven zu analysieren. Neben einer betriebswirtschaftlichen, juristischen und politikwissenschaftlichen Perspektive werden die Sorgfaltspflichtenregelungen unter Gesichtspunkten der staatlichen Umsetzung, des internationalen Handels als auch internationaler Beziehungen bewertet (Kapitel 5); und
- Empfehlungen für die Handhabung, Anpassung und Weiterentwicklung der zentralen Gesetzesinitiativen auf deutscher (LkSG) und europäischer Ebene (CSDDD, EUDR) sowie für begleitende staatliche Maßnahmen abzuleiten (Kapitel 6).

Der WBAE bewertet die Ausweitung der unternehmerischen Verantwortung grundsätzlich positiv. Schon in seinem Gutachten zur nachhaltigeren Ernährung (WBAE 2020) hat der Beirat Empfehlungen zur Förderung einer gesundheitsfördernden, sozial-, umwelt- und tierwohlverträglicheren Ernährung formuliert und in diesem Zuge auch erste Empfehlungen hinsichtlich eines Lieferkettengesetzes abgeleitet: Der WBAE (2020: 611f.) sprach sich für soziale Mindeststandards aus, die in Nachhaltigkeits- oder Qualitätssicherungslabel integriert werden sollten, da bisher die Situation so ist, dass Hersteller in Deutschland (und der EU) von den Kostenvorteilen internationaler Lieferketten profitieren, rechtlich jedoch nicht für mögliche Menschenrechts- und Umweltschutzdefizite bei ihren Lieferanten verantwortlich sind. Eine solche Situation setzt Anreize zur Auslagerung von riskanten Wertschöpfungsaktivitäten auf unabhängige Lieferanten. Wenn dann Schutzvorschriften in den Herkunftsländern nicht (ausreichend) vorhanden sind oder nicht durchgesetzt werden (siehe z. B. ITUC 2023), kann es zu Verletzungen grundlegender Rechtsgüter kommen. Vor diesem Hintergrund hat der WBAE (2020) den diesbezüglich vormals von Teilen der Politik präferierten Fokus auf freiwillige Maßnahmen der Wirtschaft sowie auf Informationspflichten als nicht ausreichend beurteilt, um die Einhaltung grundlegender sozialer Mindeststandards (Schutzperspektive) zu erfüllen und deshalb ein verbindliches Lieferkettengesetz für Großunternehmen befürwortet.⁷

Das vorliegende Gutachten führt diese grundsätzliche Einschätzung des WBAE fort und spezifiziert sie vor dem Hintergrund des verabschiedeten deutschen LkSG, der verabschiedeten EU-Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten sowie der noch auf EU-Ebene laufenden Verhandlungen zum CSDDD und der sich an eine Verabschiedung einer CSDDD-Richtlinie anschließenden Umsetzung in deutsches Recht. Im Folgenden werden zunächst grundlegende Überlegungen zu Sorgfaltspflichten von Unternehmen angestellt (Kap. 2). Neben der Genese der rechtlichen Normierung von Sorgfaltspflichten für Unternehmen wird darin erläutert, warum die Lieferkettensorgfaltspflichten einen Paradigmenwechsel für die Unternehmen darstellen, welche Begründungen es gibt, warum dieser politische Weg eingeschlagen werden sollte, und schließlich, welche Bewertungsperspektiven bei der Bewertung der Sorgfaltspflichtenregelungen zu beachten sind. In Kapitel 3 werden rahmensetzend die internationale Entwicklung von unternehmerischen Sorgfaltspflichtenregelungen und der völkerrechtliche Bezugsrahmen kurz erläutert, um dann die Kernelemente des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes vorzustellen und diese dann mit verbindlichen Sorgfaltspflichten auf EU-Ebene zu vergleichen. Welche Besonderheiten bei den menschenrechts- und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten im Agrar- und Ernährungssektor zu beachten sind, ist Inhalt von Kapitel 4. Es wird zudem gezeigt, dass unabhängig von der großen Heterogenität der Lieferketten in der Agrar- und Ernährungswirtschaft dieser Sektor in vielen Ländern durch besonders hohe Risiken von Menschen- und Arbeitsrechtsverletzungen gekennzeichnet ist. Welche Chancen, Herausforderungen und Grenzen Sorgfaltspflichtenregelungen haben, ist Gegenstand des umfassenden Kapitels 5. Die Bewertung erfolgt dabei anhand vielfältiger Perspektiven. In den Blick genommen werden die betriebswirtschaftliche, die rechtliche, die administrative, die politikwissenschaftliche, die außenwirtschaftliche und die internationale Perspektive. Zudem wird in Kapitel 5 diskutiert, welche Möglichkeiten und Grenzen die Lieferkettensorgfaltspflichtenregelungen haben (a) zur Erzielung von Ernährungssicherheit, (b) zur Erzielung existenzsichernder Löhne und Einkommen, (c) zur Erzielung von Gerechtigkeit und (d) zur Erzielung von positiven Umweltwirkungen im Klima- und Biodiversitätsschutz. Zusammenfassend werden in Kapitel 6 zunächst eine Gesamteinschätzung vorgenommen und mögliche Entwicklungsszenarien skizziert, die zentrale Ansatzstellen benennen, die zum Erfolg oder Misserfolg der Regelungen beitragen werden. Abschließend werden konkrete Empfehlungen zur wirkungsvollen Ausgestaltung und Umsetzung der Sorgfaltspflichtenregelungen an die Bundesregierung und die EU dargelegt.

⁷ Daneben steht die Gerechtigkeitsperspektive, deren Ziele über den sozialen Mindeststandard hinausgehen. Sozialstandards basierend auf der Gerechtigkeitsperspektive können Unternehmen über Soziallabels für die Verbraucher:innen kennzeichnen (WBAE 2020: 288).

2. Grundsätzliche Einordnung des Lieferkettenansatzes: Nachhaltigkeitstransformation und Verantwortung der Unternehmen

2.1 Genese der rechtlichen Normierung von Sorgfaltspflichten für Unternehmen

Bereits 1999 verwies Kofi Annan als UN-Generalsekretär beim Weltwirtschaftsforum in Davos auf die zentrale Rolle der Unternehmen bei der Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards. Daraus ging im Jahr 2000 die UN-Initiative Global Compact (Globaler Pakt der Vereinten Nationen) hervor, der sich Unternehmen anschließen können, um sich freiwillig etwa an die Einhaltung von Arbeits- und Menschenrechten zu binden sowie Umweltbelange zu beachten. In den letzten Jahren ist die Initiative stark gewachsen, sodass sich mittlerweile über 18.000 Unternehmen angeschlossen haben.⁸

Global Compact und weitere Sektorinitiativen stehen für Maßnahmen der Corporate Social Responsibility (CSR), also für Managementkonzepte von Unternehmen zur Übernahme freiwilliger gesellschaftlicher Verantwortung. Hierbei geht es spezifisch um die Einhaltung von grundlegenden Menschen- und Umweltrechten bei direkten und ggf. auch indirekten Zulieferern, für die ein Unternehmen nach klassischem Wirtschafts- und Handelsrecht keine rechtliche Verantwortung übernimmt. Angesichts potenzieller Imagerisiken, die durch den Kauf von Waren von Zulieferern entstehen, die gegen grundlegende Menschenrechte verstoßen, aber auch aufgrund eigener moralischer Normen hat sich jedoch ein Teil der Unternehmen entschlossen, im Beschaffungsmanagement Vorkehrungen umzusetzen, um die Einhaltung solcher Standards bei Zulieferern zu erzwingen. Diesbezügliche Maßnahmen, z. B. eigene Kontrollen vor Ort, sind allerdings mit Kosten verbunden. Deshalb beteiligt sich nur ein kleinerer Teil der Unternehmen freiwillig, manch andere betreiben „*Green and Blue-Washing*“⁹ (Berliner und Prakash 2015). Der Erfolgsbeitrag freiwilliger Initiativen ist damit begrenzt (siehe z. B. Ullah et al. 2021, Amengual und Kuruvilla 2020, Lebaron und Lister 2022). Erschwert wird die Entwicklung ferner dadurch, dass die Endverbraucher:innen anhand der zu kaufenden Produkte das Menschenrechtsengagement von Unternehmen häufig nicht oder nur sehr eingeschränkt erkennen können. Diese bestehenden Informationsdefizite und -asymmetrien (Gardner et al. 2019) (vgl. Kap. 2.3) erschweren es den Endverbraucher:innen deshalb ganz erheblich, ihre moralischen Überzeugungen zur Einhaltung von Menschen- und Umweltrechten bei ihrer Kaufentscheidung angemessen zu berücksichtigen. Dies ist unter anderem eine Erklärung dafür, dass sich zwar immer mehr Endverbraucher:innen die Einhaltung von Menschen- und Umweltrechten wünschen, aber diese moralischen Überzeugungen nicht verhaltensrelevant werden. Zusätzlich zeigt sich gerade bei räumlich sehr weit entfernten Problemen eine „Bürger-Konsumenten-Lücke“ („*Consumer-Citizen-Gap*“, vgl. z. B. Lusk 2018 und Kap. 2.3) zwischen Wollen und Handeln. Diese führt insgesamt dazu, dass nicht so viel von diesen Produkten zu den tatsächlichen Kosten gekauft wird, wie die Bürger in Befragungen als ihre Präferenz angeben.

Freiwilliges Engagement in diesem Feld zählt sich am Markt außerhalb von engeren Marktsegmenten häufig nicht aus (WBA 2015). CSR-Aktivitäten von Unternehmen können auch weitere Stakeholder, wie politische Entscheidungsträger:innen, adressieren, um bspw. zu versuchen, durch CSR verpflichtende Gesetze zu verhindern, doch zeigen sie hierbei ebenfalls nur begrenzt Wirkung auf die poli-

⁸ <https://unglobalcompact.org/what-is-gc>.

⁹ Mit dem Begriff des „*Blue-Washing*“ wird suggeriert, dass ein Teil der Unternehmen mit ihrem sozialen Engagement lediglich ihr Image reinwaschen möchten. Das Blau ist in direkter Anlehnung an die UN-Initiative Global Compact und das Blau der UN-Flagge zu verstehen, in die sich die Unternehmen durch ihre Teilnahme hüllen möchten, um dadurch von ihren negativen Auswirkungen auf Menschenrechte und die Umwelt abzulenken (Berliner und Prakash 2015: 132).

tischen Rahmenbedingungen (Davis und Blomstrom 1971). CSR gewährleistet damit insgesamt keine grundlegenden Veränderungen. Und schließlich ist auch die Umsetzung bei den Handelspartnern oftmals aus unterschiedlichen Gründen – z. B. geringe staatliche Priorisierung und Unterstützung vor Ort und/oder geringe Umsetzungskapazitäten – begrenzt geblieben (z. B. Johnson 2019).

Ein nächster Schritt zur Verstärkung der Lieferkettenverantwortung war der Vorschlag des damaligen UN-Sonderbeauftragten für Unternehmen und Menschenrechte John Ruggie aus dem Jahr 2008, der neue Leitprinzipien für das Verhältnis von Wirtschaft und Menschenrechten angestoßen hat, die dann 2011 vom UN-Menschenrechtsrat einstimmig angenommen wurden. Sie umfassen drei Säulen:

1. Die Pflicht des Staates, seine Bürger:innen vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, einschließlich Unternehmen, zu schützen,
2. die Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu achten, und
3. die Notwendigkeit und die Verpflichtung von Staat und Unternehmen, Opfern einen wirksameren Zugang zu Rechtsmitteln zu schaffen (Ruggie 2008, UN 2011).

Die, allerdings rechtlich nicht bindenden, UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte stellen einen Rahmen für die Verantwortung von Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte dar und betonten erstmals auf internationaler Ebene die Notwendigkeit von Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette. Die Leitprinzipien sind auch das Ergebnis eines veränderten gesellschaftlichen Diskurses, der über mehrere Jahrzehnte von verschiedenen sozialen Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) angestoßen wurde, die auf Missstände in globalen Lieferketten hingewiesen und Druck auf Regierungen und Unternehmen ausgeübt haben, verbindliche und durchsetzbare Regeln einzuführen. Entsprechend ist die Verantwortung der Unternehmen nicht im Sinne „völliger Freiwilligkeit“, sondern als Erfüllung einer wachsenden „gesellschaftlichen Erwartung“ zu verstehen (Kaleck und Saage-Maaß 2016: 83). In den letzten Jahren ist der Druck der Zivilgesellschaft auf die Unternehmen erheblich gewachsen. Bei global stark thematisierten Fällen wie dem Brand der Textilfabrik Tazreen-Fashions in Bangladesch im Jahre 2012 mit vielen Todesopfern wurde in der öffentlichen Debatte den europäischen Abnehmern eine Verantwortung für die Einhaltung von Mindeststandards in den Zulieferwerken zugesprochen. Dieser Vorfall und ähnliche Fälle (vgl. dazu z. B. Koenig und Poncet 2022) führten zu ernsthaften Imagekrisen für einige Unternehmen, die ihre Produkte aus solchen Werken bezogen haben. Die öffentliche Meinung weltweit wandte sich gegen mangelnde Sicherheitsvorkehrungen in Fabriken in LMIC; eine Exkulpation durch Verweis auf den rechtlichen Status der selbständigen Zulieferer wurde in der Mediendebatte kaum akzeptiert (Kolf 2018). Die Berichterstattung über solche Vorfälle führte zu verstärktem Druck auf die betroffenen Unternehmen, ihre Lieferketten zu überprüfen und sicherzustellen, dass angemessene Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Viele Unternehmen wurden dazu durch Öffentlichkeit und Politik aufgefordert, die Einhaltung von Sozial- und Sicherheitsstandards in ihren Zulieferfabriken zu gewährleisten und Transparenz über ihre Lieferketten zu schaffen.

Anfang der 2010er Jahre stellte sich die Situation damit so dar, dass in den wohlhabenden Ländern ein Teil der Unternehmen im Rahmen von CSR, freiwillig oder durch öffentlich Druck angetrieben, damit begann, sich intensiver mit der Menschenrechtssituation bei Lieferanten in LMIC zu beschäftigen. Zugleich wuchsen Überlegungen, Lieferkettensorgfaltspflichten rechtlich vorzuschreiben. In den USA wurde im Jahr 2012 mit dem „*California Transparency in Supply Chains Act*“ erstmals eine entsprechende Regelung verabschiedet. Der Druck für ein Lieferkettengesetz kam später auch aus der Wirtschaft selber, nämlich von menschenrechtlich engagierten Unternehmen, die Wettbewerbsnachteile gegenüber Anbietern monierten, die keine Verantwortung für ihre Lieferanten übernehmen wollten. Angemahnt wurde ein *level playing field*, ein faires Spielfeld (Bradford 2020, Spiller et al. 2021), das engagierte Pionierunternehmen gegen ein „Menschenrechts-Dumping“ bzw. *race to the bottom*

(Porter 1999) absichert.¹⁰ Maßnahmen wie eine zielgerichtete Auslagerung von Aktivitäten oder ein preispolitischer Druck auf Lieferanten, der diese zur Nicht-Einhaltung von Standards drängt, führten zu Wettbewerbsnachteilen für diejenigen Unternehmen, die schon grundlegende Standards in ihrer Lieferkette sicherstellten.

Ein weiterer Baustein auf dem Weg zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten waren die begrenzten Möglichkeiten, Nachhaltigkeit mit Verweis auf internationale Menschen- und Arbeitsrechte in multinationalen oder bilateralen Handelsabkommen verpflichtend zu adressieren (z. B. in den Freihandelsabkommen der EU mit Südkorea, Vietnam oder Singapur), da es hier nur schwache Durchsetzungsregeln gibt (Velut et al. 2022). Auch die seit einigen Jahren auf UN-Ebene auf Initiative von Ecuador angestoßenen Bemühungen, ein verbindliches internationales Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten zu entwickeln, das über die Bestimmungen der Leitprinzipien von 2011 hinausgehen würde, sind bisher (u. a. weil die EU sich bisher nicht aktiv in den Verhandlungsprozess eingebracht hat) nicht vorangekommen.

Die stärkere gesetzliche Verankerung unternehmerischer Sorgfaltspflichten ist damit das Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels mehrerer Faktoren, u. a. eines verstärkten Welthandels mit der Auslagerung von Produktionsprozessen, eines erweiterten UN-Diskurses und eines wachsenden Drucks der Zivilgesellschaft (Rudloff 2022). Der Impuls für die Formulierung konkreter Rechtsakte in Deutschland und der EU kam dabei nicht so sehr aus den Ministerien, die klassischerweise für Handelspolitik zuständig sind, sondern, neben NGOs und dem parlamentarischen Raum, in Deutschland vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (von Henn und Jahn 2020) und auf EU-Ebene von der Generaldirektion Justiz und Verbraucher (CSDDD) und der Generaldirektion Umwelt (EUDR).

2.2 Lieferkettensorgfaltspflichten als Paradigmenwechsel?

Mit den in diesem Gutachten diskutierten Lieferkettensorgfaltspflichtenregelungen auf deutscher und europäischer Ebene hat die Politik einen Wandel verstärkt, der in spezifischen Sektoren (z. B. bei Konfliktmineralien) schon länger begonnen hat: Aufgrund der zuvor beschriebenen Faktoren und der Grenzen der bisherigen Lösungswege, wie Selbstverpflichtungen, Nachhaltigkeitsstandards und CSR auf Unternehmensebene, die auf Freiwilligkeit beruhen, nimmt die Politik nun Unternehmen stärker in die Pflicht, um bestimmten Menschen- und Umweltrechten zur Durchsetzung zu verhelfen.

Die Lieferkettensorgfaltspflichtenregelungen betrachtet der WBAE als Paradigmenwechsel, weil sie die Aufgabenteilung zwischen Staat und privaten Akteuren hinsichtlich der Durchsetzung von Menschenrechten und Umweltregelungen entlang der Wertschöpfungskette entscheidend ändern. Sie stellen damit vor allem aus unternehmerischer Sicht eine grundlegende Veränderung in der Art und Weise dar, wie Unternehmen ihre Verantwortung entlang ihrer Lieferketten wahrnehmen müssen. Bisher haben Unternehmen sich häufig darauf berufen, dass sie sich das Handeln ihrer wirtschaftlich und rechtlich selbstständigen Lieferanten nicht zurechnen lassen müssen. Dafür werden mehrere Gründe angeführt:

¹⁰ Zu den unterzeichnenden Unternehmen gehörten u. a. Nestlé, Tchibo und Ritter Sport; https://media.business-humanrights.org/media/documents/BusinessStatement_Update_032021.pdf

- So wird die Auffassung vertreten, dass die Einhaltung der Menschenrechte grundsätzlich eine staatliche Aufgabe darstelle: „Der Schutz der Menschenrechte muss vorrangig durch die Politik, Gesetzgebung und Gerichtswesen geleistet werden. Dort, wo die Politik keine einheitlichen Maßstäbe erreicht, kann nicht durch ein rechtsstaatlich fragwürdiges Sorgfaltspflichtengesetz die deutsche Wirtschaft in Haftung genommen werden“ (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie 2021: 2). „Den Unternehmen in Deutschland ist es nur im engen Maße möglich, staatliche Defizite zu korrigieren. Häufig ist das Fehlen einer durchsetzungsfähigen staatlichen Struktur mit einer entsprechenden Verwaltung vor Ort in den Ursprungsländern der wesentliche Faktor für das Entstehen und das Nichtverfolgen von Verstößen.“ (Bundesverband der Deutschen Süßwarenindustrie 2021: 2) „Für meist mittelständische Süßwarenunternehmen in Deutschland ist es in der Praxis nicht möglich, staatliche Defizite z. B. in Kakaoanbaugebieten in Westafrika zu korrigieren.“¹¹
- Hinzu kommt die Auffassung, dass Unternehmen für die Einhaltung der Gesetze, die die Menschenrechte schützen, nur innerhalb ihres eigenen Unternehmens zuständig seien und dass der Staat (und nicht die Marktpartner) agieren müsse, wenn andere Unternehmen die Regeln nicht einhalten: „Ein Unternehmen sollte für sein eigenes Handeln haften, nicht aber mit Sanktionen für das Verhalten seiner Geschäftspartner bestraft werden“ (IHK Lippe zu Detmold 2021: 1).
- Auch der Verweis auf einen zwischengeschalteten Händler oder Vorproduzenten gilt vielen Unternehmen als Argument, um eine Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen abzulehnen: „Die Sorgfaltspflicht der Unternehmen muss sich auf den eigenen Geschäftsbereich sowie auf unmittelbare, direkte Lieferanten beschränken. Eine darüber hinaus gehende Pflicht zur Prüfung mittelbarer Lieferanten würde voraussetzen, dass Unternehmen die komplette Lieferkette kennen. Dies ist jedoch regelmäßig nicht der Fall“ (Wirtschaftsvereinigung Stahl o. J.). „Die häufig komplexen Lieferketten hinsichtlich der Einhaltung von Menschenrechten vollständig und jederzeit zu überwachen, wäre für Lebensmittelhersteller in Deutschland nicht zu leisten, eine entsprechende gesetzliche Vorgabe hierzu nicht zu erfüllen.“ (Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie 2020: 5.)
- Schließlich wird eine Überforderung der Unternehmen befürchtet, weil der Wettbewerb des Marktes es Unternehmen nicht ermögliche, höhere Standards an Zulieferer zu stellen als die Wettbewerber. „Die Bürokratie, der Aufwand und die Kosten, die mit Geolokalisation, Nachweispflichten und Segregation von Warenströmen binnen kürzester Zeit verbunden sind, belasten nicht nur die Herkunftsländer außerhalb Europas, sondern auch Landwirte und Händler in der EU.“ (Bundesverband der Deutschen Süßwarenindustrie et al. 2023.)

Lieferkettengesetze ändern damit die traditionelle, in der Betriebswirtschaftslehre verankerte Sichtweise der Unternehmen als Marktakteure, die durch Auslagerung von Aktivitäten auch Risiken und Verantwortungen outsourcen können (Roloff 2022). Diese tradierte Auffassung hat sich mit Blick auf die zuvor beschriebenen freiwilligen Vereinbarungen in den vergangenen Jahren teilweise bereits gewandelt.¹² Allerdings wurden zugleich die Grenzen der in Kapitel 2.1 beschriebenen erweiterten unternehmerischen Verantwortung auf Grundlage von freiwilligen Zusagen, wie sie im Rahmen von Global Compact u. ä. Kodizes entstanden sind, immer offensichtlicher.

Die Kodifizierung von Sorgfaltspflichten ist demnach als eine Reaktion auf die Grenzen von „soft law“ zu verstehen, d. h. als Grenzen von unverbindlichen Regelungen (Leitlinien), die zwar auf völkerrechtlich für die Unterzeichnerstaaten bindenden Übereinkommen beruhen, aber ihrerseits nicht bindend für Unternehmen sind (Berning und Sotirov 2023). Bei den sich entwickelnden Gesetzen liegt die Um-

¹¹ <https://www.bdsi.de/pressemitteilungen/details/deutsche-suesswarenindustrie-plaedierte-fuer-europaeisches-lieferkettengesetz-statt-fuer-nationalen-allein/>.

¹² Dies drückte sich bspw. durch das unterstützende Schreiben von Unternehmen für eine Lieferkettengesetzgebung aus, das mittlerweile von 73 Unternehmen aus über 10 Sektoren unterzeichnet wurde (https://media.business-humanrights.org/media/documents/BusinessStatement_Update_032021.pdf).

setzung der Sorgfaltspflichten zwar weiterhin bei den Unternehmen, aber der Staat hat im Vergleich zu freiwilligen Ansätzen eine gestärkte Rolle bei der Formulierung der Sorgfaltspflichten und durch die Kontrollfunktion, in der Literatur mit „*bringing back the state into global governance*“ beschrieben (Schilling-Vacaflor und Lenschow 2021). Dies erlaubt der Politik im Zeitverlauf auch eine schrittweise Anhebung von Umwelt- und Menschenrechtsstandards in den staatlichen Vorgaben zu Lieferketten (siehe für das Beispiel EUDR: Berning und Sotirov 2023).

Aus der menschenrechtlichen Tradition heraus hat der Staat den Schutz der Menschenrechte gegenüber Aktionen Dritter wie Unternehmen zu sichern. Dies gilt klassischerweise für das eigene Hoheitsgebiet. Sorgfaltspflichtenregelungen schaffen über das Hoheitsgebiet hinaus eine extraterritoriale Anwendung der Schutzpflicht entlang internationaler Wertschöpfungsketten. Dies ist eine weitreichende Regelung, die auch völker- und handelsrechtliche Implikationen auslöst (vgl. Kap. 5.6). Unternehmen können sich nicht außerhalb des Rechtsrahmens des jeweiligen Landes bewegen, und es kann daher zu in sich widersprüchlichen Situationen kommen, indem Lieferkettensorgfaltspflichten nicht zu Rahmenbedingungen der Handelspartner passen (z. B. wenn sich keine unabhängigen Gewerkschaften bilden bzw. bilden können). Allerdings erlaubt zumindest das deutsche LkSG hier „Ermessens- und Handlungsspielraum“, sodass die „individuelle Unternehmenssituation“ (BAFA 2022) berücksichtigt werden kann. Die weitere Umsetzung wird zeigen, wie Unternehmen in diesen Situationen verfahren werden, ob z. B. eine „Befähigung vor Rückzug“¹³ aus den Ländern der Handelspartner eine akzeptierte unternehmerische Option werden wird und ob wirtschaftlich starke Länder (wie z. B. China) Ausnahmen von diesen Regelungen für deutsche Unternehmen „erzwingen“ können (vgl. Kap. 5.1.1).

Der Paradigmenwechsel liegt damit zusammenfassend in:

- *verpflichtenden Sorgfaltsanforderungen*: Die Sorgfaltspflichtenregelungen fordern von Unternehmen, eine umfassende Sorgfalt in Bezug auf Menschenrechte und Umweltziele, z. B. formuliert in internationalen Übereinkommen, entlang ihrer Lieferketten zu gewährleisten. Sie müssen Risiken identifizieren und Maßnahmen ergreifen, um diese Risiken zu mindern. Dadurch wird ein systematischer Vorsorgeansatz etabliert.
- *der Ausweitung der Verantwortung*: Lieferkettengesetze erweitern die Verantwortung der Unternehmen über ihre direkten Geschäftstätigkeiten hinaus und legen fest, dass sie auch für Menschenrechtsverletzungen und bestimmte Umweltbelange in ihren Lieferketten verpflichtende Sorgfaltsanforderungen erfüllen müssen. Das bedeutet, dass Unternehmen nicht mehr nur für ihre eigenen Handlungen verantwortlich sind, sondern je nach Design der Rechtsakte auch für die Handlungen von Akteuren in vor- oder nachgelagerten Stufen, also ihrer Zulieferer und Abnehmer, z. T. auch entlang mehrstufiger Wertschöpfungsketten.
- *den extraterritorialen Wirkungen*: Deutschland und die EU ziehen die Unternehmen für ihre Handlungen in Ländern außerhalb ihres Hoheitsgebietes zur Verantwortung.
- *Transparenz und Offenlegung*: Unternehmen müssen über ihre Lieferkettenaktivitäten berichten und transparent sein. Sie müssen öffentlich über Risiken und ihre Sorgfaltsanstrengungen informieren und ihre Bemühungen zur Einhaltung dieser Pflichten dokumentieren.
- *Haftung und Entschädigung*: Gemäß dem EU-Richtlinienvorschlag CSDDD, der in diesem Punkt über das deutsche LkSG hinausgeht, sollen Unternehmen zukünftig bei Verstößen gegen ihre Sorgfaltspflichten haftbar gemacht werden können. Unternehmen müssen sicherstellen, dass sie ihre Sorgfaltspflichten erfüllen, um mögliche Haftungsrisiken zu minimieren. Der Entwurf der CSDDD sieht eine vollständige Entschädigung für den erlittenen Schaden der betroffenen Person vor.

¹³ Dies bedeutet, dass „Unternehmen ermutigt werden, sich nicht aus Regionen mit niedrigeren Standards zurückzuziehen, sondern sich vor Ort gemeinsam mit ihren Zulieferern oder innerhalb der Branche um eine Risikominimierung zu bemühen.“ (<https://wirtschaft-entwicklung.de/wirtschaft-menschenrechte/fragen-und-antworten/>).

2.3 Warum löst der Markt die Probleme nicht? Wirtschaftstheoretische Einordnung der Sorgfaltspflichtengesetze

Die Einführung gleich mehrerer gesetzlicher Regelungen zu betrieblichen Sorgfaltspflichten für Menschen- und Umweltrechte auf nationaler wie europäischer Ebene wirft Fragen nach den Grenzen der bisherigen Rahmenbedingungen auf. Mit anderen Worten: Warum stellt der Markt die Einhaltung grundlegender Sorgfaltspflichten nicht im hinreichenden Umfang sicher? Studien im Vorfeld der Einführung des LkSG haben gezeigt, dass der Aufbau entsprechender Risikomanagementsysteme auf freiwilliger Basis nicht flächendeckend erfolgt ist.¹⁴ In den nächsten Abschnitten wird deshalb grundlegend erläutert, welche ökonomischen Argumente zur Begründung der Lieferkettenregelungen herangezogen werden können – warum also der Markt allein bestimmte menschen- und umweltrechtlichen Herausforderungen nicht lösen kann.

Sorgfaltspflichtengesetze zielen auf die Umsetzung gesellschaftspolitischer Ziele durch verbindliche Verpflichtungen für Unternehmen ab, die diesen Zielen freiwillig nicht ausreichend genug nachkommen. Eine Reihe von Ursachen führt dazu, dass Unternehmen nicht ausreichende Anreize haben, die gesellschaftspolitischen Ziele eigenständig umzusetzen. Im Folgenden werden diese Ursachen dargestellt, wobei der Fokus auf Menschenrechte und – im Hinblick auf die CSDDD – auf Umweltprobleme gelegt wird.

Externe Effekte

Ein (insbesondere für Umweltprobleme) häufig angeführtes Argument ist das Vorliegen von negativen externen Effekten. Negative externe Effekte auf Produktionsseite liegen dann vor, wenn Produktionsentscheidungen eines Wirtschaftssubjekts (z. B. eines Unternehmens) negative Konsequenzen für andere Unternehmen, Personen und/oder die Gesellschaft haben und diese nicht auf den Urheber zurückwirken (Scheele et al. 1993: 32). Daher werden sie bei Produktionsentscheidungen nicht berücksichtigt.

Im Prinzip könnten sich alle Unternehmen freiwillig verpflichten, bestimmte externe Effekte – hier Menschenrechtsverletzungen oder negative Umweltwirkungen – zu vermeiden. Allerdings besteht dabei ein Problem des kollektiven Handelns, da bei fehlenden Sanktionsmechanismen jedes Unternehmen einen ökonomischen Anreiz hat, sich nicht an die freiwillige Vereinbarung zu halten (*Free-Rider Problem*). Auch wenn sich die Unternehmen in der EU freiwillig bereit erklären, soziale und Umweltstandards umzusetzen und wenn sie dabei das *Free-Rider Problem* überwinden könnten, kann dies an der Umsetzung in Ländern außerhalb der EU auf Schwierigkeiten stoßen, wenn in den entsprechenden Ländern nicht die gleichen Auffassungen über Menschenrechte und Umweltschutz geteilt werden.

Ein Wettbewerbsnachteil könnte dadurch verhindert werden, dass die Mehrkosten der Unternehmen von anderen Marktteilnehmer:innen getragen werden, z. B. von Konsument:innen, etwa indem sie freiwillig Fairtrade- und umweltfreundlich erzeugte Produkte zu höheren Preisen kaufen. Allerdings besteht auch auf Seiten der Konsument:innen aus mehreren Gründen eine grundsätzliche Lücke zwischen der in Studien ermittelten Präferenz für nachhaltige Bedingungen in der Produktion der Lebensmittel – gerade auch in LMIC – und dem Konsumhandeln an der Ladentheke. Unter dem Begriff „Bürger-Verbraucher-Lücke“ (*Consumer-Citizen-Gap*) hat die Forschung in jüngerer Zeit die Gründe für dieses Problem herausgearbeitet (Wesseler 2014, Lusk 2018, Busch und Spiller 2020):

- Einem Teil der Konsument:innen fehlt schlicht das Geld, um sich Produkte mit Nachhaltigkeitslabeln zu kaufen, da diese aufgrund geringer Marktanteile (Nischenproblematik), aber auch von Abschöpfungspreisstrategien der Anbieter oft mit hohen Preisabständen angeboten werden. Die Preisdifferenzen für z. B. Fairtrade-Produkte liegen erheblich höher als die zusätzlichen Preisaufschläge, die die Erzeuger in den Anbauländern erhalten (Naegele 2019 ermitteln, dass ca. 20 % des Preisaufschlags an die Erzeuger gehen).
- Auch auf der Konsumseite gibt es ein *Free-Rider-Problem*, wenn Konsument:innen das Ziel haben, Menschenrechtsverletzungen und Umweltprobleme für alle Produkte der entsprechenden Kategorie – und nicht nur für das von ihnen gekaufte Produkt – zu vermeiden. In dem Fall nehmen Konsument:innen ihren Einfluss auf den Markt als sehr begrenzt wahr und reagieren teilweise mit Passivität, weil sie davon ausgehen, dass sie als Einzelne:r das Problem nicht lösen können.
- In Zusammenhang dazu steht der Zweifel der Konsument:innen an der Effektivität des eigenen Konsumhandelns zur Umsetzung (*perceived consumer effectiveness*, Ghvanidze et al. 2016); sie haben ein Gefühl der Ohnmacht, als einzelne:r Verbraucher:in an globalen Problemen nicht wirklich etwas ändern zu können.
- Es handelt sich sowohl im Hinblick auf Menschenrechte als auch bei Umweltproblemen um schwer erkennbare Vertrauenseigenschaften (Akerlof 1970). Die Konsument:innen können die Produktionsbedingungen von Produkten, wie z. B. der Umgang mit den Arbeitnehmer:innen, die Entlohnung der Erzeuger:innen und die Auswirkungen auf die Umwelt, nicht am Produkt erkennen und überprüfen, selbst wenn diese Eigenschaften für sie relevant sind. Sie müssen daher den Werbeangaben der Anbieter vertrauen, was aber nicht immer gerechtfertigt ist.
- Ein Teil der Verbraucher:innen sieht die Verantwortung für die Einhaltung sozialer und ökologischer Mindeststandards eher beim Staat und der Wirtschaft und wird deshalb an der Ladentheke nicht aktiv.

Versteht man nun die Einhaltung der Menschenrechte sowie die Maßnahmen zum Umweltschutz als verbesserungswürdig, so gibt es bei den vorliegenden rechtlichen einen geringen Anreiz für Unternehmen, diese freiwillig zu verbessern. Wenn es hingegen gesetzliche Regelungen etwa in Form von Standards oder Verboten mit dem Ziel der stärkeren Internalisierung (d. h. des Schutzes der Menschenrechte und der Umwelt) gibt, bleibt insbesondere in Märkten mit hohem Kosten- und Wettbewerbsdruck, und dazu zählen die Märkte der Agrar- und Ernährungswirtschaft, ein permanenter Druck zur Kostenreduktion. Kostenvermeidung kann dann auch durch die Nicht-Einhaltung von gesetzlichen Standards realisiert werden. Voraussetzung hierfür ist die Annahme, dass, wie in der sog. Neuen Institutionenökonomik üblich, opportunistisches Verhalten vorliegt, man also davon ausgehen muss, dass Unternehmen sich nicht immer an Gesetze halten und Täuschung möglich ist (Williamson 1993). Dies trifft vor allem dann zu, wenn die gesetzlichen Standards vom Staat nicht hinreichend durchgesetzt werden, z. B. aufgrund mangelnder Kontrollen. Der Anreiz für Unternehmen zur Vermeidung von Arbeits- und Umweltschutzkosten ist auf anonymen Märkten für Standardware wie bei *Agrar-Commodities* (vgl. dazu Kap. 4.1) und in Ländern mit schwach ausgeprägtem Rechtssystem besonders hoch.

Bei vielen Produkten war es für die gewerblichen Nachfrager in wohlhabenden Ländern lange Zeit relativ risikolos, Menschenrechts- und Umweltprobleme beim Einkauf in LMIC zu ignorieren, da kaum kontrolliert wurde. Die rechtliche Verantwortung lag eindeutig bei den Herkunftsländern der Rohstoffe. Dies gilt aber auch für die heimischen Märkte: gerade dann, wenn solche Probleme in Deutschland oder in der EU auftreten (z. B. Ausbeutung migrantischer Arbeitskräfte in Südeuropa, Arbeits- und Lebensbedingungen in deutschen Schlachtunternehmen (vgl. Kap. 4.2)), sowie bei Umweltproblemen landwirtschaftlicher Produktion (vgl. Kap. 4.3) ist es in der Tat Aufgabe des Staates,

¹⁴ Siehe z. B. den Abschlussbericht des Monitorings des Nationalen Aktionsplans (2018-2020); <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/monitoring-nap/2124010>

für die Durchsetzung der gesetzlich verankerten Mindeststandards zu sorgen (vgl. WBAE 2020: 288). Der Bedarf für Lieferkettensorgfaltspflichtengesetze entsteht also, weil die Einhaltung grundlegender Menschenrechts- und Umweltschutzgesetze nicht in allen Ländern hinreichend sichergestellt ist und die Anreize des Marktes dann den Unternehmen keine hinreichenden Impulse geben, die Einhaltung von sich aus sicherzustellen.

Informationsasymmetrie

Informationsasymmetrien sind ein weiterer Grund für fehlende Anreize auf Unternehmensseite. Sie liegen vor, wenn z. B. zwei Marktteilnehmer nicht den gleichen Informationsstand über Produkteigenschaften haben. Sie werden zum Problem, wenn der Marktteilnehmer mit dem besseren Informationsstand daraus einen Vorteil für sich zieht.

Die Produktionsbedingungen eines Produkts sind aufgrund der Informationsasymmetrie eine Vertrauenseigenschaft, d. h. der Käufer muss dem Verkäufer vertrauen, dass ein Produkt unter bestimmten Bedingungen – hier z. B. ohne Menschenrechtsverletzungen – erzeugt wurde. Die Erzeuger wissen um die Bedingungen; diese sind aber für die gewerblichen Einkäufer und erst recht für die Verbraucher:innen am Produkt nicht erkennbar. Gerade in weit verzweigten und/oder kleinstrukturierten Lieferketten sind die Informationen zu Umweltauswirkungen der Produktion oder zu den Sozial- und Arbeitsbedingungen nicht allen Abnehmern zugänglich oder nur unter hohen Informationskosten zu erhalten. Daher sind agrarische Lieferketten oft durch ausgeprägte Informationsasymmetrien gekennzeichnet. Lieferverträge entlang der Angebotskette mit detaillierten Qualitätsanforderungen und Vertragsklauseln versuchen diese zu reduzieren (Williamson 2002, Barrett et al. 2022).

Abhilfe zum Beispiel durch freiwillige Zertifizierungen von Sorgfaltspflichten, bei denen externe Prüfer durch Kontrollen des Produktionsprozesses vor Ort für Transparenz sorgen, findet seit vielen Jahren statt, jedoch keineswegs flächendeckend und – wie das weiterhin hohe Vorkommen von menschenrechtlichen Verstößen zeigt – nicht immer ausreichend effektiv (vgl. Kap. 4.2).

Der Anreiz zu freiwilligen Maßnahmen kann steigen, wenn das Menschenrechts- und Umweltengagement bei den Zulieferern für das Marketing genutzt werden kann. Das bekannteste Beispiel dafür sind Label wie z. B. Fairtrade. Allerdings erfahren diese am Markt bis heute nur eine sehr begrenzte Nachfrage und erreichen nur Nischen (s. o.).

Marktkonzentration und natürliche Monopole

Die Lieferbeziehungen in globalen Lieferketten können durch Abhängigkeiten und ungleiche Verhandlungsmacht gekennzeichnet sein. Zulieferer in LMIC stehen in einem harten Wettbewerb zueinander und sehen sich teilweise oligopolistischen Nachfragestrukturen (Oligopsonen) gegenüber. Beschaffungsmärkte in LMIC tendieren zu natürlichen Monopolen, wenn – z. B. durch schlechte Infrastrukturen wie fehlende Kühl- und Lagermöglichkeiten und hohe Skaleneffekte – Produzenten unter hohem zeitlichen Druck bei der Vermarktung stehen und nur ein Abnehmer (oder wenige) vor Ort verfügbar ist. Dieser eine (oder wenige) Abnehmer kann in dem Fall monopolartig agieren und Marktmacht ausüben. Die Studien zu Marktmacht in LMIC sind allerdings komplex und die Ergebnisse uneinheitlich, auch weil die Tendenz zu vertikal integrierten Ketten neue Herausforderungen aufwirft (Barrett et al. 2022). Marktmächtige Abnehmer können ihre Lieferanten unter Druck setzen. Sie können aber u. U. Monopolgewinne auch dazu nutzen, Preise entlang der Wertschöpfungskette zu stabilisieren und Handlungsspielräume für ihre Lieferanten zu öffnen. Auch stehen verbrauchernahe Unternehmen am Ende der Kette unter besonderer Beachtung der Öffentlichkeit, auch was die Sozialbedingungen ihrer Lieferanten angeht (Tang et al. 2021).

Welche Schlussfolgerungen ergeben sich für das Unternehmensverhalten?

Vor dem Hintergrund der skizzierten Probleme des Marktes, soziale Bedingungen und Umweltschutz in (internationalen) Lieferketten zu gewährleisten, war die Ausgangssituation für Unternehmen in der letzten Dekade, als die Diskussion um Lieferkettengesetze an Fahrt aufgenommen hat, kompliziert: Unternehmen, die im globalen Wareneinkauf rein kostenorientiert unter Vernachlässigung von Menschenrechten und Umweltbelangen einkaufen, können Kostenvorteile realisieren, was in Agrarmärkten, in denen z. T. mit sehr geringen Margen gehandelt wird, wettbewerbsrelevant ist. Zwar verbleibt das Imagerisiko gegenüber einer sensibilisierten Öffentlichkeit, aber die Wahrscheinlichkeit für das Eintreten eines medialen Skandalfalls ist aus unterschiedlichen Gründen wohl relativ niedrig (wenn auch kaum kalkulierbar und mit hohen potenziellen Imageschäden verknüpft). Allerdings entspricht ein Ausnutzen von Menschenrechtsverletzungen oft auch nicht den Wertvorstellungen vieler Menschen im Management und der Mitarbeiter:innen der Unternehmen. Vor diesem Hintergrund wuchs die Kritik an freiwilligen Maßnahmen und Initiativen, wie z. B. Global Compact, auch aus Kreisen der Wirtschaft (z. B. Kaleck und Saage-Maaß 2016: 28).

Deshalb hat sich in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Unternehmen für die Einführung von verpflichtenden Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzen eingesetzt, um ein *level playing field*, also gleiche Wettbewerbschancen für moralisch verantwortlich handelnde Unternehmen sicherzustellen.¹⁵ Ebenso wurden diverse Multi-Akteurs-Plattformen für Produkte wie Bananen, Kakao und Kaffee gegründet, die eine breite Umsetzung unterstützen sollen. Allerdings sind auch diese kooperativen freiwilligen Maßnahmen nicht flächendeckend erfolgt und in ihrer Umsetzung begrenzt (vgl. Kap. 4.2).

In diesem Sinne schützen Lieferkettenverpflichtungen Produzenten und Händler vor Wettbewerbern, die sich durch Nicht-Einhaltung grundlegender Menschenrechtsstandards und Missachtung von Umweltbelangen Kostenvorteile im internationalen Wettbewerb verschaffen wollen. Lieferkettengesetze versuchen, Hersteller und Handelsunternehmen, die im Hinblick auf Bereiche wie Lebensmittelsicherheit und Produktqualität bereits Standards in der Wertschöpfungskette etablieren oder beachten, auch für Menschenrechts- und Umweltfragen in die Verantwortung zu nehmen. Aus unverbindlichen Regelungen (*soft laws*) werden rechtlich verbindliche Regelungen im Bereich der unternehmerischen Sorgfaltspflichten.

2.4 Warum löst der Staat die Probleme nicht ausreichend?

Die naheliegende Lösung zur Durchsetzung von grundlegenden Menschenrechten und Umweltschutzmaßnahmen, zu denen sich fast alle Staaten der UN verpflichtet haben, wäre die Durchsetzung der Rechte vor Ort durch den Staat. Jedoch kommt es hier zu Umsetzungsdefiziten. So kann es z. B. durch Einfluss von Lobby-Gruppen dazu kommen, dass Umwelt- und Arbeitsschutzgesetze schwach formuliert, kaum sanktioniert oder nicht ausreichend kontrolliert werden.¹⁶ In einem Teil der LMIC kommt hinzu, dass schwach ausgeprägte staatliche Verwaltungsstrukturen sowie geringe finanzielle Mittel die Umsetzung von Menschenrechten und Umweltschutzmaßnahmen erschweren oder unmöglich machen (Denter und Friess 2023).

¹⁵ Siehe <https://www.business-humanrights.org/de/schwerpunkt-themen/mandatory-due-diligence/gesetz/>.

¹⁶ Ein Beispiel für eine nicht ausreichende staatliche Kontrolle ist die Etablierung des QS-Systems in Deutschland.

Vielfach weisen LMIC nur wenige exportorientierte Sektoren auf und hängen, auch im Hinblick auf ihre Staatseinnahmen, von deren Wettbewerbsfähigkeit ab. Wenn es einen globalen Trend zur Unterschreitung von Standards gibt, dann fällt es den entsprechenden Ländern schwer, Umwelt- und Menschenrechte in ihrem Land durchzusetzen, wenn damit Wettbewerbsnachteile im globalen Standortwettbewerb verbunden sind. In Ländern wie Côte d'Ivoire oder Ghana liegt z. B. der Anteil von Kakao an den Exporterlösen (je nach Preislage auf dem Weltmarkt) zwischen knapp 20 % in Ghana und bis zu knapp 40 % in der Côte d'Ivoire (Boysen et al. 2023, van Huellen und Abubakar 2021). Daher ist der Druck hoch, einen solchen Sektor international wettbewerbsfähig zu halten. Ein anderes Beispiel ist der Kaffeemarkt, auf dem einige Länder wie etwa Brasilien durch großbetriebliche Strukturen mit stärkerer Mechanisierung erhebliche Wettbewerbsvorteile gegenüber Ländern mit kleinbäuerlicheren Strukturen besitzen, sodass Letztere unter Druck stehen, zusätzliche Kostennachteile zu vermeiden. In Fällen hohen internationalen Wettbewerbsdrucks gibt es Situationen, in denen Staaten sich aus ökonomischen Gründen mit der Umsetzung der von ihnen gesetzten Menschen- und Umweltschutzstandards schwertun und es zu einem Unterbietungswettlauf kommen kann. Die Einhaltung der Standards würde eine Kooperation der betroffenen Länder verlangen – es liegt also ein soziales Dilemma vor, bei dem jeder einzelne Staat einen Anreiz hat, sich kurzfristige Standortvorteile zu verschaffen.

Textbox 2.1: Das (bisher) gescheiterte Kakao-Preiskartell von Ghana und Côte d'Ivoire

Die Regierungen der beiden führenden Anbauländer von Kakao, Côte d'Ivoire und Ghana, haben im Jahr 2020 ein Übereinkommen zur Durchsetzung eines existenzsichernden Einkommens (*living income*) für ihre Kleinbauern und -bäuerinnen im Kakaosektor getroffen. Im Kern ging es um eine Absprache zur Erzielung eines Living Income Differentials (LID), indem auf den Exportpreis pro Tonne Kakao eine Prämie von 400 USD aufgeschlagen werden sollte, die von den internationalen Käufern zu zahlen sei. Zusätzlich wurde eine Produktionsquote für beide Länder vereinbart, um die Menge zu begrenzen. Im Ergebnis konnten kurzfristige Preissteigerungen durchgesetzt werden. Die rückläufige Nachfrage, eine unerwartet große Ernte und mangelnde Lagermöglichkeiten führten allerdings wiederum zu Erlöseinbußen im Export, sodass zumindest bisher die höheren Einkommen nicht erfolgreich auf dem internationalen Markt durchgesetzt werden konnten (dazu ausführlich Kap. 5.7.2).

In Fällen eines staatlichen Unterbietungswettbewerbs ist die Durchsetzung von Menschenrechten durch das internationale Recht grundsätzlich schwierig, da es keine Instanz gibt, die die Staaten zur Durchsetzung von Entscheidungen der Menschenrechtsgerichtshöfe oder der UN oder ILO zwingen könnte (Kaleck und Saage-Maaß 2016: 55). Da nur Staaten an Völkerrechte gebunden sind, können Unternehmen nicht vor diesen Organen angeklagt werden (ebd.). Weiterhin stehen in Abwesenheit einer Normenhierarchie Menschenrechtspakte nicht automatisch über dem Wirtschaftsvölkerrecht; beide stehen nebeneinander. Bei einer Kollision beider Rechtssysteme werden sich faktisch oft die wirtschaftlichen Interessen durchsetzen (ebd.). Die Umsetzung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten im Bereich der Menschenrechte erfordert demzufolge andere Steuerungsmechanismen. Insofern bietet das Adressieren der Akteure im eigenen, nationalen Regulierungsraum Durchsetzungsvorteile, die sich entlang der Lieferkette auch international auswirken. Dies entspricht auch dem völkerrechtlichen Kooperationsgebot, wonach sich Staaten bei der Durchsetzung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenseitig unterstützen sollten.

Lokal vs. global wirkende Effekte am Beispiel Umwelt

Mit Blick auf Umweltgüter kommt ihre unterschiedliche räumliche Wirkung bei staatlichen Lösungen erschwerend hinzu. Sowohl öffentliche Güter als auch Gemeinschaftsgüter können auf verschiedenen räumlichen Ebenen (lokal bis global) vorhanden sein. Das Klima wird in der Literatur einheitlich als globales Gut betrachtet, aber uneinheitlich in der Frage, ob es ein globales öffentliches Gut (z. B. Kaul et al. 1999) ist oder ob es als globales Gemeinschaftsgut (z. B. Soroos 2005) behandelt werden soll. Dies liegt daran, dass im Hinblick auf die Emission von Treibhausgasen unter den Bedingungen der heutigen fossil geprägten Industriegesellschaft Rivalität besteht, während von einem stabilen Weltklima in einer de-karbonisierten Welt alle Menschen profitieren würden, es also keine Rivalität und Ausschließbarkeit in der Nutzung mehr gäbe.

Globale Umweltgüter erfordern, unabhängig von der Kategorisierung als öffentliche oder Gemeinschaftsgüter, länderübergreifende Regelungen, wie sie im Lieferkettengesetz vorausgesetzt werden. Diese können jedoch auf unterschiedliche regionale Präferenzen bezüglich Notwendigkeit von Regelungen, Priorisierung und Regelungsintensität treffen. Für den Klimaschutz ist die Notwendigkeit einer globalen Lösung eindeutig, da Treibhausgase global wirken, unabhängig vom Entstehungsort. Bei anderen Umweltproblemen können dagegen regionale Unterschiede in den möglichen Belastungen oder Verursachungsschwerpunkten oder aber auch in den Präferenzen der Gesellschaft bestehen. Insofern bedarf es noch weiterer Differenzierungen der Art der Umweltziele im Hinblick auf globale, lokale und gemischte Umweltgüter:

- Globale Umweltgüter sind durch eine Nutzung über Länder, Menschen und Generationen hinweg definiert (Kaul et al. 1999: 10). Neben dem Klima sind Ozeane ein weiteres Beispiel eines globalen Umweltguts. In diesem Fall sind daher globale Lösungsansätze notwendig.
- Bei regionalen und lokalen Umweltgütern ist die Nutzung im Vergleich zu globalen öffentlichen Gütern geografisch regional oder lokal begrenzt bzw. sind ihre Umweltwirkungen regional oder lokal beschränkt. Beispiele sind Bodengesundheit und die Qualität von Gewässern. Hier ist daher ein lokaler Regelungsansatz sinnvoll.
- Gemischte Umweltgüter haben eine globale sowie eine regionale oder lokale Ebene der Nutzung bzw. Auswirkung. Ein Beispiel ist Biodiversität, da Artensterben zum Teil einen globalen Verlust an Vielfalt beinhaltet, aber auch die Auswirkungen auf die lokale Artenvielfalt wichtig sind. Dies macht daher die Debatte über Ansatzpunkte für Regelungen (lokal, global) und mögliche Regelungsdesigns deutlich komplexer.

Umwelt- und klimabezogene Lieferkettensorgfaltspflichtenregelungen sind von ihrer Genese her auf global einheitliche Mindeststandards ausgerichtet, setzen also globale Umweltgüter voraus – unter der Annahme, dass der Schutz dieser Umweltgüter von allen Staaten gleichermaßen präferiert wird. Bei regionalen oder gemischten Umweltgütern werden sich unterschiedliche Standards herausbilden, weil sich die Länder entscheiden müssen, wie wichtig ihnen diese Umwelteigenschaften jeweils im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Zielen sind. Insofern können bei lokalen Umweltgütern, aber auch bei Lohnniveau oder anderen sozialen Themen, unterschiedliche Regelungsansätze rational begründet werden.¹⁷ Bei den Lieferkettensorgfaltspflichtenregelungen sollte es daher um Standards gehen, die von (fast) allen UN-Ländern unterzeichnet wurden (wie z. B. die ILO-Kernarbeitsnormen) oder die einen globalen Umweltgutcharakter haben.

¹⁷ Im internationalen Handel ist dies in Bezug auf sanitäre und phytosanitäre Regelungen, die über internationale Standards hinausgehen oder Standards setzen, wo es keine internationalen Regelungen gibt, im SPS-Abkommen der WTO geregelt.

2.5 Warum sollten Unternehmen auch von sich aus Verantwortung übernehmen?

Für die Verantwortung von Unternehmen, sich für die Einhaltung von Menschenrechten über die Grenzen des eigenen Unternehmens hinweg einzusetzen, bestehen neben den genannten völkerrechtlichen Argumenten auch in der Philosophie verankerte ethisch-politische Begründungslinien und Prinzipien: Hiernach tragen nicht nur diejenigen Verantwortung, die ein Problem verursacht haben (Verursacherprinzip), sondern auch diejenigen, die daraus einen Nutzen ziehen (Nutznießprinzip) und/oder die über die Möglichkeiten zur Abhilfe verfügen (Fähigkeitenprinzip) (Hayward 2012). Sorgfaltspflichtengesetze mit ihrem Fokus auf die Verantwortung größerer Unternehmen vorrangig mit Sitz in Ländern mit hohen Pro-Kopf-Einkommen unterstellen nicht zwingend eine direkte Ursache-Wirkung-Beziehung. Die Verantwortung des Unternehmens hängt also nicht nur davon ab, ob es die Menschenrechtsverletzungen durch sein eigenes Handeln verursacht hat. Stattdessen fokussieren die ethischen Prinzipien auch darauf, dass Abnehmer in wohlhabenden Ländern einen Nutzen daraus ziehen (Nutznießprinzip), wenn ihre Lieferanten Menschenrechte missachten (und sie dadurch günstiger anbieten können), und insbesondere, dass Unternehmen in der Lage sind, auf das Handeln ihrer Lieferanten Einfluss zu nehmen (Fähigkeitenprinzip).

Die grundsätzliche Fähigkeit, Lieferanten in ihrem unternehmerischen Verhalten durch Vorgaben wesentlich zu beeinflussen, kann zumindest für größere Abnehmer vorausgesetzt werden, wie die bereits existierenden umfassenden Einflussnahmen im Bereich des Qualitätsmanagements zeigen (vgl. Kap. 4.1). Vor dem Hintergrund zunehmend konzentrierter Wertschöpfungsstufen gerade in der Mitte (z. B. im internationalen Agrarhandel) und am Ende (im Lebensmitteleinzelhandel) der Lebensmittelwertschöpfungskette liegt es nahe, solche größeren und damit fähigeren Akteure auch für die Umsetzung grundlegender Standards bei Menschen- und Umweltrechten in die Pflicht zu nehmen.

2.6 Bewertungsperspektiven zur Einschätzung der Lieferkettengesetzgebungen

Angesichts des zuvor skizzierten weitreichenden Wandels, den der neue Ansatz in den Unternehmen bewirken soll, stellen sich grundsätzliche Fragen, etwa nach der (verfassungs-)rechtlichen Zulässigkeit der Inpflichtnahme der Unternehmen oder der Messung der möglichen Nachhaltigkeitswirkungen. Weiterhin ist zu fragen, was dieser Ansatz für die bisherige Handelspolitik grundsätzlich bedeutet, ob damit völkerrechtliche Probleme verbunden sein könnten, ob extraterritorial wirkende Vorgaben wohlhabender Industrieländer gegenüber betroffenen LMIC legitim sind und wie sie sich in geostrategische Interessen und Politiken der EU einfügen. Schließlich ist zu fragen, wie aufwändig die Umsetzung der Sorgfaltspflichten sein wird und welchen bürokratischen Aufwand die Umsetzung bei den betroffenen Unternehmen und bei den zuständigen Behörden auslöst (vgl. Abb. 2.1). Der folgende Abschnitt erläutert die verschiedenen Perspektiven, aus denen die Sorgfaltspflichtenregelungen bewertet werden können.

Abbildung 2.1: Zugänge zur Bewertung der Sorgfaltspflichtenregelungen



Quelle: Eigene Darstellung.

Übergeordnetes Ziel der Lieferkettensorgfaltspflichtenregelungen sind zunächst Fortschritte bei der Durchsetzung zentraler Menschenrechte im Bereich der Arbeitswelt. Entsprechend ist zu untersuchen, ob Lieferkettengesetzgebungen relevante Menschenrechtsfortschritte ermöglichen, wie die Sorgfaltspflichten umgesetzt und kontrolliert werden können und welcher Bedingungen es bedarf, um positive Auswirkungen zu erzielen. In jüngerer Zeit wird darüber hinaus diskutiert, in welchem Umfang auch die Umsetzung von globalen Umweltzielen (insb. Klimaschutz und Biodiversität) durch diesen Regelungsansatz befördert werden kann.

Sorgfaltspflichtenregelungen können zu Zielkonflikten, aber auch zu synergistischen Effekten führen. Eine Stärkung der Menschenrechte und des Schutzes der Umwelt durch Sorgfaltspflichten kann zum Beispiel positive indirekte Wirkungen auf die Resilienz von Agrar- und Ernährungssystemen im Sinne einer verbesserten Reaktionsfähigkeit auf etwa Umweltveränderungen entfalten (vgl. UN 2020, FAO 2021, WBAE 2020). Verpflichtende Sorgfaltspflichten können aber auch nicht-intendierte Effekte auslösen, bspw. wenn sie zu einem Rückzug von Unternehmen aus Hochrisikogebieten führen und damit für die Menschen in ohnehin prekären Regionen weitere Verschlechterungen mit sich bringen. Darüber hinaus decken sie nur einen Teil der Menschenrechts- und Umweltrisiken ab und finden nicht weltweit Anwendung, weshalb es zu Marktsplattungen kommen kann (dazu Kap. 5.5.2).

Aus *betriebswirtschaftlicher Sicht* ist zu analysieren, mit welchen Konzepten und welchem Aufwand Betriebe die erweiterten Sorgfaltspflichten umsetzen (Kap. 5.1.1). Es ist im derzeitigen Stadium noch relativ unklar, welche Instrumente in der Umsetzung prioritär genutzt werden. So wird vermutet, dass Zertifizierungssysteme eine zentrale Rolle spielen werden, dass also die Teilnahme an einem neutral geprüften Standard immer stärker zur Liefervoraussetzung in der Agrar- und Ernährungswirtschaft wird. In diesem Fall würde die Effektivität der Sorgfaltspflichtenregelungen davon abhängen, ob Zertifizierungsstandards eine hinreichend zuverlässige Umsetzung und Kontrolle sicherstellen (Kap. 5.1.2). Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist zu fragen, ob die Sorgfaltspflichtengesetze im Vergleich zu alternativen Regelungen ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen, also effizient sind.

Im Gegensatz zum verabschiedeten deutschen LkSG ist in der geplanten CSDDD nach jetzigem Stand eine zivilrechtliche Haftung der Unternehmen für Verstöße bei ihren Lieferanten vorgesehen. Auch könnte diese Haftung, so der Entwurf, nicht nur die direkten Lieferanten, sondern auch weitere Vorlieferantenstufen umfassen. Aus rechtlicher Perspektive stellen sich hier Fragen der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit und der Verhältnismäßigkeit sowie der Kompatibilität mit dem deutschen Rechtssystem (Kap. 5.2). Zu fragen ist aber auch, ob eine zivilrechtliche Haftung angesichts der Beweisprobleme ein „Papiertiger“ bleiben könnte.

Das deutsche LkSG beinhaltet im Kern eine Bemühenspflicht für Unternehmen, wobei das Bemühen des Managements durch Dokumente und andere Materialien nachzuweisen ist. Aus *administrativer Sicht* ist die Gefahr naheliegend, dass es zum Aufbau von Legitimationsfassaden kommen könnte, die einen hohen verwaltungstechnischen Aufwand gerade für kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) bringen, deren Nutzen aber begrenzt sein könnte. Berichterstattung und Transparenz führen alleine nicht automatisch zu nachhaltigeren Geschäftspraktiken (Mason 2020). Für Unternehmen des Agrar- und Ernährungssektors ist dies besonders relevant, da zumindest ein Teil der Unternehmen zusätzlich von der EU-Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten betroffen ist, die weitere Dokumentationspflichten mit sich bringt. Es ist deshalb zu untersuchen, welche Regelungen zur Effektivität der Normen beitragen und welche vornehmlich Bürokratieaufwand bei den Unternehmen und auf Seiten des Staates verursachen.

Aus der *politikwissenschaftlichen* Perspektive wirft die weitgehend parallele Entwicklung von horizontalen¹⁸ und sektorspezifischen Lieferkettenregelungen durch unterschiedliche Generaldirektionen der EU und in mehreren Mitgliedstaaten Fragen der Politikkohärenz und der Gestaltung von Politikpaketen auf. Gerade im sich mit dem Green Deal und weiteren Strategien (wie z. B. in den Politikfeldern der Handels- oder Außenpolitik) abzeichnenden Prozess der beschleunigten Nachhaltigkeitspolitik kommt der Abstimmung unterschiedlicher Ressorts eine hohe Bedeutung zu.

Aus *Perspektive der Außenwirtschaft* (Kap. 5.5) sind Sorgfaltspflichtenregelungen in ihrem Zusammenspiel mit teils älteren handelspolitischen multi- und bilateralen Abkommen oder auch neueren unilateralen Import- und Exportvorgaben zu sehen. Unternehmerische Sorgfaltspflichten ergänzen bestehende handelspolitische Ansätze, um politische Ziele wie Nachhaltigkeit zu verfolgen. Zu entsprechenden handelspolitischen Maßnahmen zählen die entwicklungspolitisch motivierten einseitigen Zollvergünstigungen für Entwicklungsländer, wenn diese bestimmte Menschenrechts- und Umweltbedingungen einhalten. Auch die Nachhaltigkeitskapitel in bilateralen Handelsabkommen gehören hierzu, die aber wegen der begrenzten Durchsetzbarkeit oft kritisiert werden – wenn auch erstmals die EU eine entsprechende Sanktionsmöglichkeit in ihrem Freihandelsabkommen mit Neuseeland eingeführt hat (DG Trade 2022). Auch diese Kritik war ein Impuls für die Entwicklung von Sorgfalts-

pflichtenregelungen. Diese können also die internationale Umsetzung stärken, indem Lieferketten-gesetze an der Verpflichtung inländischer Akteure ansetzen, sich aber über die Wertschöpfungskette bis hinein in souveräne Drittstaaten ausdehnen (Rudloff und Wieck 2020). Hieraus können aber auch Konflikte mit anderen bestehenden Zielen auftreten, etwa indem die Zollpräferenzen für Entwicklungsländer (z. B. *everything but arms* (EBA)) ihren Wert verlieren aufgrund der nunmehr ohnehin bestehenden Einhaltungspflicht (vgl. Annex 1). Auch kann das durch die Sorgfaltspflichten ausgelöste Risikoverhalten den angestrebten entwicklungspolitischen Handelszielen entgegenlaufen, wenn Unternehmen sich aus bestimmten Ländern zurückziehen („*cut and run*“). Schließlich kann die Drittlandwirkung unilateraler Ansätze von der Seite des Handelspartners als diskriminierend oder „kolonialistisch“ wahrgenommen werden. Insgesamt ist unklar, ob unternehmerische Sorgfaltspflichten und klassische Instrumente der Handelspolitik eher komplementär oder konfliktär wirken.

Aus dem Blickwinkel *internationaler Beziehungen* steht zum einen der Vorwurf des Neo-Kolonialismus im Raum. Kritisiert wird, dass wohlhabende Länder unilateral Lieferkettengesetzgebungen auf den Weg bringen – ohne Austausch mit den betroffenen LMIC (Kap. 5.6). Diese Anforderungen werden dann mittels nachfragemächtiger Unternehmen aus diesen Ländern durchgesetzt. Der Ansatz ist damit von vornherein nur auf der Basis klassischer Handelsmuster möglich, die von Rohstoffzulieferung aus LMIC in Länder mit hohem Pro-Kopf-Einkommen geprägt sind und oft mit der wirtschaftlich attraktiveren Weiterverarbeitung in Letzteren einhergeht. Diese Form der Arbeitsteilung steht schon lange, auch unabhängig von der Lieferkettengesetzgebung, in der Kritik (z. B. Hickel et al. 2022) und charakterisiert eine Dimension der schwierigen Partnerbeziehung zwischen LMIC und wohlhabenden Ländern. Zum anderen kommen zunehmend Konflikte auch für die eigenen europäischen Ziele auf: Das nach dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine wieder erstarkende Denken in wirtschaftlichen Blöcken wirft schließlich neue geostrategische Fragen für die Suche nach Allianzen auf. Generell werden Zielkonflikte zwischen unilateralen Sorgfaltspflichten und angestrebten neuen Partnersuchen – sowohl handelspolitisch, aber auch außenpolitisch motiviert – eine stärkere Rolle spielen. In neuen Handelsabkommen wird es daher zu neuer Kompromissfindung auf Seite der EU kommen können, um bei neuer Nachhaltigkeitseinforderung für ausgesuchte Partner attraktiv zu bleiben.

2.7 Fazit

Sorgfaltspflichtenregelungen versuchen, die Menschenrechts- und Umweltsituation über Verpflichtungen der Unternehmen zu verbessern. Ein Teil der Wirtschaft hat sich in den letzten Jahren freiwillig in diesem Feld engagiert, aber es bleibt die Gefahr eines Unterbietungswettbewerbs – auch zwischen den LMIC im globalen Standortwettbewerb. Bestehende Ansätze an Lieferkettensorgfaltspflichten in den wohlhabenderen Ländern nehmen ihre Unternehmen, die teilweise eine erhebliche Nachfrage-macht in der Wertschöpfungskette ausüben können, in die Pflicht zur Umsetzung bestimmter Standards, die in deren Heimatländern aber auch bei den meisten Handelspartnern gelten.

Lieferkettenverpflichtungen sollen Produzenten und Händler vor Wettbewerbern schützen, die sich durch Nicht-Einhaltung grundlegender Menschenrechtsstandards und Missachtung von Umweltbelangen Kostenvorteile im internationalen Wettbewerb verschaffen. Die Sorgfaltspflichten nehmen Hersteller und Handelsunternehmen, von denen viele im Hinblick auf Bereiche wie Lebensmittelsicherheit und Produktqualität bereits Standards in der Wertschöpfungskette etablieren oder beachten, auch für Menschenrechts- und Umweltfragen in die Verantwortung.

¹⁸ Horizontale Regelungen betreffen alle Wirtschaftssektoren.

Für die Verantwortung von Unternehmen, sich für die Einhaltung von Menschenrechten über die Grenzen des eigenen Unternehmens hinweg einzusetzen, gibt es zentrale ethisch-politische Begründungslinien und Prinzipien: Hiernach tragen nicht nur diejenigen Verantwortung, die ein Problem verursacht haben (Verursacherprinzip), sondern auch diejenigen, die daraus einen Nutzen ziehen (Nutznießprinzip) und/oder die über die Möglichkeiten zur Abhilfe verfügen (Fähigkeitenprinzip). Sorgfaltspflichtengesetze mit ihrem Fokus auf die Verantwortung größerer Unternehmen vorrangig mit Sitz in Ländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen unterstellen nicht zwingend eine direkte Ursache-Wirkung-Beziehung. Die Verantwortung des Unternehmens hängt also nicht nur davon ab, ob es die Menschenrechtsverletzungen durch sein eigenes Handeln verursacht hat. Stattdessen fokussieren die ethischen Prinzipien auch darauf, dass Abnehmer in wohlhabenden Ländern einen Nutzen daraus ziehen (Nutznießprinzip), wenn ihre Lieferanten Menschenrechte missachten (und sie dadurch günstiger anbieten können) und insbesondere, dass Unternehmen in der Lage sind, auf das Handeln ihrer Lieferanten Einfluss zu nehmen (Fähigkeitenprinzip).

Die grundsätzliche Fähigkeit, Lieferanten in ihrem unternehmerischen Verhalten durch Vorgaben wesentlich zu beeinflussen, kann zumindest für größere Abnehmer vorausgesetzt werden, wie die bereits existierenden umfassenden Einflussnahmen im Bereich des Qualitätsmanagements zeigen. Vor dem Hintergrund zunehmend konzentrierter Wertschöpfungsstufen – gerade in der Mitte (z. B. im internationalen Agrarhandel) und am Ende (im Lebensmitteleinzelhandel) der Lebensmittelwertschöpfungskette – liegt es nahe, solche größeren und damit fähigeren Akteure auch für die Umsetzung grundlegender Standards bei Menschen- und Umweltrechten in die Pflicht zu nehmen.

Gesetzliche Lieferkettensorgfaltspflichten haben das Potenzial, zu einer Verbesserung der Menschenrechts- und Umweltsituation bei Handelspartnern beizutragen. Es handelt sich aber um einen neuen Bereich, in dem sich die Abstimmung verschiedener nationaler und internationaler Regelungen und die Umsetzungsdetails noch in der Entwicklung befinden. Es geht um einen weitreichenden Schritt, weil die Sorgfaltspflichtenregelungen die Aufgabenteilung zwischen Staat und privaten Akteuren hinsichtlich der Durchsetzung von Menschenrechten und Umweltregelungen entlang der Wertschöpfungskette entscheidend ändern. Sie stellen damit vor allem aus unternehmerischer Sicht eine grundlegende Veränderung in der Art und Weise dar, wie Unternehmen ihre Verantwortung entlang ihrer Lieferketten wahrnehmen müssen. Die grundsätzliche Fähigkeit, Lieferanten in ihrem unternehmerischen Verhalten durch Vorgaben wesentlich zu beeinflussen, wird zumindest für größere Abnehmer nicht bestritten.

Jedoch werden dadurch zahlreiche Fragen aufgeworfen, u. a. im Hinblick auf das Beschaffungsmanagement von Unternehmen, den Stellenwert von Zertifizierungssystemen, völkerrechtliche Beziehungen, geostrategische Positionierung und juristische Grundlagenfragen. Diese Herausforderungen werden in Kapitel 5 umfassend thematisiert. Zunächst wird aber in Kapitel 3 der aktuelle rechtliche Entwicklungsstand vorgestellt. Kapitel 4 gibt dann anschließend einen Überblick über die spezifischen Menschenrechts- und Umweltprobleme des Agrar- und Ernährungssektors, zu deren Lösung Lieferkettensorgfaltspflichtenregelungen einen Beitrag leisten sollen.

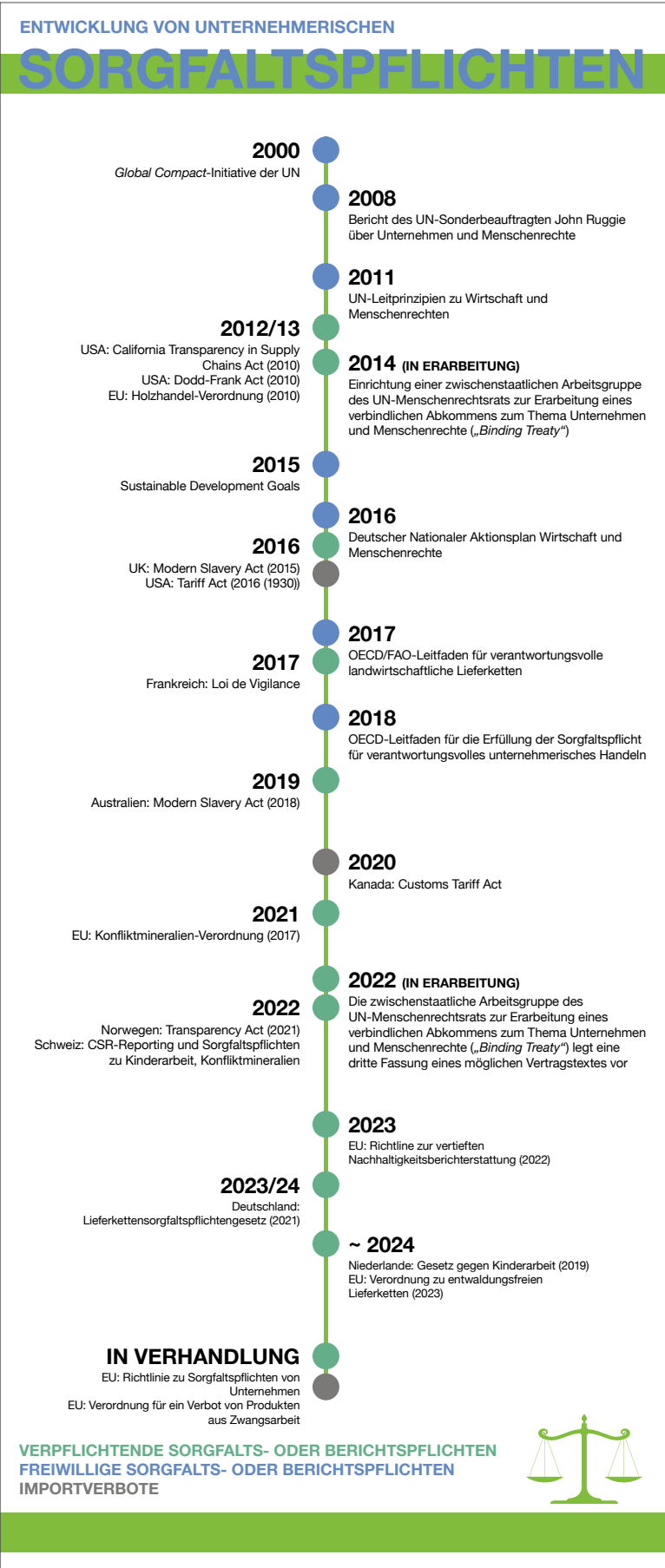
3. Sorgfaltspflichtenregelungen: Grundlagen, Status quo und Entwicklungen

3.1 Sorgfaltspflichtenregelungen weltweit

Beginnend mit der Global Compact-Initiative der UN im Jahr 2000, dem Bericht des UN-Sonderbeauftragten John Ruggie zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten und den darauf aufbauenden UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten sind globale Verhaltensstandards bezüglich unternehmerischer Sorgfaltspflichten vielerorts in nationale Gesetzgebungen eingeflossen, so in den „California Transparency in Supply Chains Act“ (2012), den „UK Modern Slavery Act“ (2016), das französische Sorgfaltspflichtgesetz („Loi de Vigilance“, 2017), die „Modern Slavery Acts“ von Australien und New South Wales (2019) und das Gesetz gegen Kinderarbeit in den Niederlanden (2024). Abbildung 3.1 stellt diese Entwicklung anhand von einzelnen freiwilligen sowie verpflichtenden Sorgfalts- und Berichtspflichten sowie Importverboten dar. Auffällig ist, dass über die Zeit hinweg insbesondere in OECD-Ländern immer mehr verpflichtende Sorgfaltsanforderungen hinzukommen. Grundsätzlich lässt sich damit auch international eine Entwicklung vom sogenannten „soft law“ im Bereich der unternehmerischen Sorgfaltspflichten hin zu rechtlich verbindlichen Regelungen erkennen. Mit dem Ziel, die Unterschiede und Gemeinsamkeiten dieser wachsenden Anzahl von Gesetzgebungen darzustellen, führt die OECD derzeit eine „mapping exercise“ der bestehenden Sorgfaltspflichtengesetzgebungen und -initiativen inklusive anderer ergänzender Maßnahmen der G7-Staaten durch, deren Veröffentlichung für Ende 2023 vorgesehen ist.¹⁹

¹⁹ <https://www.g7germany.de/resource/blob/997532/2040144/8bd6097641a2c66114d95a2615c4d01d/2022-05-16-g7-agrarminister-eng-data.pdf?download=1>

Abbildung 3.1: Menschenrechtsbezogene Regelungen und Sorgfaltspflichten im Zeitverlauf (Auswahl)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Grabosch 2021, Luthango und Schulze 2023.

3.2 Völkerrechtlicher Bezugsrahmen der Sorgfaltspflichten

Arbeitsrecht

Die sich entwickelnden gesetzlichen Sorgfaltspflichten beziehen sich vornehmlich auf internationale Übereinkommen in den Bereichen Arbeits-, Menschen- und Umweltrecht. Vielen der Gesetze bzw. Gesetzentwürfe sowie der auf Freiwilligkeit beruhenden Vorgänger ist gemein, dass sie sich auf ursprünglich acht der zehn Kernarbeitsnormen der International Labour Organisation (ILO)²⁰ beziehen. Aufgrund dieses verbindenden Charakters werden die Kernarbeitsnormen an dieser Stelle kurz dargestellt. Im Anschluss wird zudem auf die einschlägigen internationalen Übereinkommen im Umweltbereich eingegangen, die zumindest teilweise als Teil der unternehmerischen Sorgfaltspflichten vorgesehen sind bzw. diskutiert werden.

Die ILO beruht auf den fünf Grundprinzipien (1) Verbot von Zwangsarbeit, (2) Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, (3) Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, (4) Abschaffung der Kinderarbeit sowie (5) Arbeitsschutz und -sicherheit, woran sich eine Vielzahl ihrer Übereinkommen und Empfehlungen orientiert. Jedem Grundprinzip lassen sich jeweils zwei Kernarbeitsnormen zuordnen:

- 1. Prinzip „Verbot der Zwangsarbeit“:
 - Übereinkommen Nr. 29: Zwangsarbeit (1930)
 - Übereinkommen Nr. 105: Abschaffung der Zwangsarbeit (1957)
- 2. Prinzip „Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen“:
 - Übereinkommen Nr. 87: Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes (1948)
 - Übereinkommen Nr. 98: Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen (1949)
- 3. Prinzip „Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf“:
 - Übereinkommen Nr. 100: Gleichheit des Entgelts (1951)
 - Übereinkommen Nr. 111: Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958)
- 4. Prinzip „Abschaffung der Kinderarbeit“:
 - Übereinkommen Nr. 138: Mindestalter (1973)
 - Übereinkommen Nr. 182: Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999)
- 5. Prinzip „Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit“:
 - Übereinkommen Nr. 155: Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt (1981)
 - Übereinkommen Nr. 187: Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz (2009)

Aus einer Vielzahl von Übereinkommen sind diese als Kernarbeitsnormen bekannt, da sie 1998 im Rahmen der 86. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz in die „Erklärung über grundlegende Rechte bei der Arbeit“ (ILO 1998) aufgenommen wurden und somit einen herausgehobenen Status erlangten. Dieser ist gekennzeichnet durch einen schnell erreichten Konsens, auch ohne Ratifizierung: Vier Jahre zuvor hatten im Rahmen des Weltgipfels für soziale Entwicklung in Kopenhagen die teilnehmenden Regierungen Verpflichtungen und einen Aktionsplan angenommen, der auch die Grundrechte der Arbeiter:innen stärken sollte. Die Ratifizierungen der einzelnen ILO-Übereinkommen verliefen im Nachgang jedoch schleppend, weshalb sich die ILO in der Erklärung von 1998 „feierlich verpflichtet [...] ihre Mitglieder bei der Erreichung dieser Ziele zu unterstützen“ (ILO 1998: 2).

²⁰ Die ILO hat im Jahr 2022 die Übereinkommen Nr. 155 und Nr. 187 als Grundprinzip „Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit“ den sogenannten Kernarbeitsnormen hinzugefügt und somit deren Anzahl von acht auf zehn erhöht; https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453911:NO.

Durch die Aufnahme der unter den Grundprinzipien eins bis vier aufgeführten Übereinkommen in die „Erklärung über grundlegende Rechte bei der Arbeit“ verpflichten sich alle Länder allein aufgrund ihrer ILO-Mitgliedschaft, diese Kernarbeitsnormen einzuhalten, unabhängig von einer Ratifizierung. Im Falle einer Ratifizierung werden die ILO-Kernarbeitsnormen jedoch rechtlich bindend, und regelmäßige sowie besondere Überwachungsverfahren setzen ein. Doch auch ohne offizielle Ratifizierung wird erwartet, dass die ILO-Mitgliedstaaten jährlich in einem vereinfachten Verfahren über den Stand der Umsetzung der Kernarbeitsnormen berichten.

Allerdings entwickelten sich die Grundprinzipien über die Zeit und so wurden die lange geltenden acht Kernarbeitsnormen 2022 auf zehn ausgeweitet (siehe Übereinkommen unter Grundprinzip 5). Dies hat Einfluss auf den Stand der (staatlichen) Umsetzung. Gerade die jüngsten beiden Kernarbeitsnormen sind noch nicht einmal von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert. Die ehemals acht Kernarbeitsnormen haben mittlerweile jedoch die überwiegende Anzahl aller Länder ratifiziert, darunter auch Deutschland.²¹ Im Vergleich liegt die Ratifizierung bei anderen Normen geringer, etwa beim ILO-Mutterschutz-übereinkommen bei nur 43 Ländern.²² Relevante Ausnahmen stellen beispielsweise China mit vier nicht-ratifizierten Übereinkommen (Nr. 29, 87, 98, 187) oder die USA mit lediglich zwei ratifizierten Kernarbeitsnormen (Nr. 105, 182) dar.²³ Ratifizieren Mitgliedstaaten die Kernarbeitsnormen nicht, greifen keine Sanktionsmechanismen.

Eine jährliche Analyse des internationalen Gewerkschaftsbunds (IUTC) zeigt, dass die Ratifizierungen der jeweiligen ILO-Kernarbeitsnormen oft nicht der Situation vor Ort entsprechen; Arbeitnehmerrechtsverletzungen treten häufig auch in Ländern auf, die die meisten Kernarbeitsnormen ratifiziert haben (IUTC 2023).

In der Erklärung von 1998 wird hervorgehoben, dass die Kernarbeitsnormen weder für handelsprotektionistische Zwecke noch für das Infragestellen des komparativen Vorteils eines Landes genutzt werden dürfen (ILO 1998:5). Das bedeutet, dass Staaten beispielsweise keine Handelsschranken aufbauen dürfen, weil ein anderer Staat die Kernarbeitsnormen nicht ratifiziert hat. Im Rahmen von Handelsabkommen aber geht es zunehmend genau um eine solche Verknüpfung von Marktöffnung und Einhaltung von Kernarbeitsnormen (vgl. Kap. 5.6.2).

Umweltrecht

Des Weiteren stellen zusätzlich zu den Arbeitsrechtsnormen einschlägige Menschenrechts- und Umweltübereinkommen die Referenz für die (sich entwickelnden) gesetzlichen Sorgfaltspflichten dar. In Annex 1 befindet sich eine komplette tabellarische Übersicht über die Umweltabkommen, die im EU-Entscheidungsprozess debattiert werden.

²¹ Deutschland hat jedoch noch nicht das Übereinkommen Nr. 155 ratifiziert, das seit 2022 auch unter die Kernarbeitsnormen zählt, siehe https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312300:NO (Stand: Oktober 2023).

²² https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312328:NO

²³ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011_DISPLAY_BY:P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:2,F

Im Bereich der internationalen Übereinkommen im Umweltbereich haben das deutsche LkSG und der Entwurf der CSDDD zunächst gemein, dass sie sich auf konkrete schadstoffbezogene Umwelt Risiken beziehen, die wiederum in drei bestehenden internationalen Übereinkommen adressiert sind:

- Das Minamata-Übereinkommen, das den Umgang mit Quecksilber in Herstellungsprozessen reguliert,
- das Stockholmer Abkommen, das den Umgang mit persistenten organischen Schadstoffen (*Persistent Organic Pollutants* – POPs) reguliert, es umfasst eine Reihe von Pflanzenschutzmitteln wie z. B. DDT,
- und das Baseler-Übereinkommen, das die internationale Ein- und Ausfuhr gefährlicher Abfälle regelt.

Im Schadstoffbereich bezieht der Entwurf der CSDDD zudem das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht und die Rotterdam-Konvention zum Handel mit gefährlichen Chemikalien ein (vgl. Annex 1). Diese schadstoffbezogenen Übereinkommen wurden von der großen Mehrheit der Staaten ratifiziert.²⁴

In der Diskussion um die geplante CSDDD werden in jüngster Zeit eine größere Zahl und deutlich weitergehende internationale Übereinkommen, die Ziele im Bereich Biodiversität und Klimaschutz setzen, im Kommissionsvorschlag als Referenz vorgeschlagen:

- Das Washingtoner Artenschutzabkommen (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, CITES), das den Handel mit gefährdeten Tierarten und Pflanzen regelt, ist seit 1975 in Kraft und wurde seither bis auf vereinzelte Ausnahmen von allen Staaten ratifiziert.
- Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (*Convention on Biological Diversity*, CBD), u. a. mit dem Ziel des Schutzes der Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten und Ökosysteme, ist seit 1993 in Kraft und wurde bis auf vereinzelte Ausnahmen von allen Staaten ratifiziert, wobei eine nationale Umsetzung nicht erzwungen werden kann.
- Das sogenannte Nagoya-Protokoll, das einen Rahmen für den Zugang zu genetischen Ressourcen und gerechten Vorteilsausgleich schafft, wie auch das Cartagena-Protokoll über die biologische Sicherheit, beide knüpfen an die CBD an, wobei sie von einer weitaus geringeren Anzahl an Staaten ratifiziert wurden.²⁵
- Das Pariser Klimaschutzabkommen, u. a. mit dem Ziel, den globalen Temperaturanstieg auf möglichst 1,5 °C zu begrenzen, wurde 2015 verabschiedet und bis auf vereinzelte Aufnahmen von allen Staaten ratifiziert.

In den folgenden Kapiteln wird dargelegt, wie die Einbeziehung dieser globalen Umweltschutzabkommen im LkSG (Kap. 3.3) adressiert ist und wie dies in den EU-Regelungen (Kap. 3.4) vorgeschlagen und diskutiert wird.

Diskutiert wird darüber hinaus, ob auch einige für den Agrarsektor mit seiner Vielzahl an Kleinstbetrieben und Lohnarbeitern im ländlichen Raum besonders relevante Menschenrechte in den bestehenden und sich entwickelnden Regelungen adressiert werden sollten – etwa das Recht auf Nahrung (Kap. 5.7.1), das Recht auf existenzsichernde Einkommen und Löhne (Kap. 5.7.2) sowie einschlägige Rechte mit Bezug auf Gendergerechtigkeit (Kap. 5.7.3).

²⁴ <https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&clang=en>

²⁵ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-8-c&chapter=27&clang=en

3.3 Elemente des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes²⁶

Der Entwurf des Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (LkSG) wurde im März 2021 im Bundeskabinett verabschiedet. Am 16. Juli 2021 wurde das Gesetz vom Bundestag beschlossen und trat am 1. Januar 2023 in Kraft. Hervorgegangen ist das Gesetz aus dem Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte der Bundesregierung von 2016, der wiederum auf den bereits zitierten Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der UN von 2011 basiert.

Die im LkSG festgelegten Sorgfaltspflichten waren für Deutschland bereits im Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte beschrieben. Eine im Jahr 2019 und 2020 durchgeführte repräsentative Unternehmensbefragung im Rahmen des Nationalen Aktionsplans ergab, dass lt. Selbstauskunft lediglich 13 bis 17 % aller Unternehmen diesen Sorgfaltspflichten nachkamen.²⁷ Aufgrund der geringen freiwilligen Erfüllung der Sorgfaltspflichten bedurfte es aus der Sicht des Gesetzgebers eines „*rechtlich verbindlichen und international anschlussfähigen Sorgfaltsstandards*“ (Gesetzentwurf 2021: 2), um eine Einhaltung gewährleisten zu können.

Das LkSG betrifft Unternehmen mit Hauptsitz oder einer Zweigniederlassung in Deutschland, die mindestens 3.000 Arbeitnehmer:innen beschäftigen (ab 2024: 1.000 Arbeitnehmer:innen). Auf Grundlage einer Studie für das BMAS wird davon ausgegangen, dass 2.037 Unternehmen (und damit ein relativ hoher Anteil der Unternehmen dieser Größe) in ihren Lieferketten hohe Menschenrechtsrisiken aufweisen.²⁸

Die im Gesetz aufgeführten Sorgfaltspflichten beziehen sich auf die Identifizierung von menschenrechtlichen Risiken mit Bezug auf acht der zehn ILO-Kernarbeitsnormen (vgl. Kap. 3.2) sowie dem UN-Zivilpakt und den UN-Sozialpakt. Ein menschenrechtliches Risiko in ihrer Lieferkette liegt demnach insbesondere vor, wenn ein Verstoß gegen eines der folgenden Verbote, die sich auf international anerkannte Menschenrechtsübereinkommen beziehen, wahrscheinlich ist (siehe LkSG § 2 sowie dessen Anlage für eine vollständige Liste):

- Beschäftigung eines Kindes unter zulässigem Mindestalter (ILO Nr. 138),
- Schlimmste Formen der Kinderarbeit für Kinder unter 18 Jahren (ILO Nr. 182),
- Formen der Zwangsarbeit (ILO Nr. 105, Nr. 29),
- Diskriminierung bei der Arbeit, z. B. beim Lohn (ILO Nr. 100, Nr. 111),
- Missachtung der Koalitionsfreiheit (ILO Nr. 87, Nr. 98),

²⁶ In diesem Abschnitt werden die wesentlichen Elemente des LkSG vorgestellt. Für eine detaillierte Darstellung siehe Grabosch [Hrsg.] 2021.

²⁷ Abschlussbericht des NAP-Monitorings (2018–2020); <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2405080/23e76da338f1a1c06b1306c8f5f74615/201013-nap-monitoring-abschlussbericht-data.pdf>.

²⁸ Nach dem Unternehmensregister (Destatis) gibt es 2.891 Unternehmen mit über 1.000 Beschäftigten, wovon 17 % laut NAP-Monitoring bereits die Anforderungen erfüllen (–636), weitere Unternehmen sind in Branchen mit Wertschöpfungsketten ausschließlich in Deutschland und damit sehr geringen menschenrechtlichen Risiken tätig (–38), eine weitere Gruppe von Unternehmen ist in Branchen mit ebenfalls geringen internationalen Anteilen der Wertschöpfungskette, jedoch höheren menschenrechtlichen Risiken aktiv (–180) (Gesetzentwurf 2021: 26). Grundlage für die Einschätzung der einzelnen Branchen im Gesetzentwurf ist die Studie „Die Achtung von Menschenrechten entlang globaler Wertschöpfungsketten – Risiken und Chancen für Branchen der deutschen Wirtschaft“, die vom BMAS in Auftrag gegeben wurde. Die Einschätzungen der Studie beruhen auf einer mehrstufigen Auswertung von internationalen Datenbanken, wie den Standards zur Nachhaltigkeitsberichterstattung des Sustainability Accounting Standards Board (SASB) oder der Beschwerdedatenbank des Business and Human Rights Resource Centers (BHRRC) (BMAS 2020). Allerdings steht auf Seiten des BMZ, dass ab 2024 4.800 Unternehmen in Deutschland vom LkSG betroffen sind (ab 2023 900 Unternehmen); <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/lieferkettengesetz#:~:text=F%C3%BCr%20wen%20gilt%20das%20Gesetz,rund%204.800%20Unternehmen%20in%20Deutschland>.

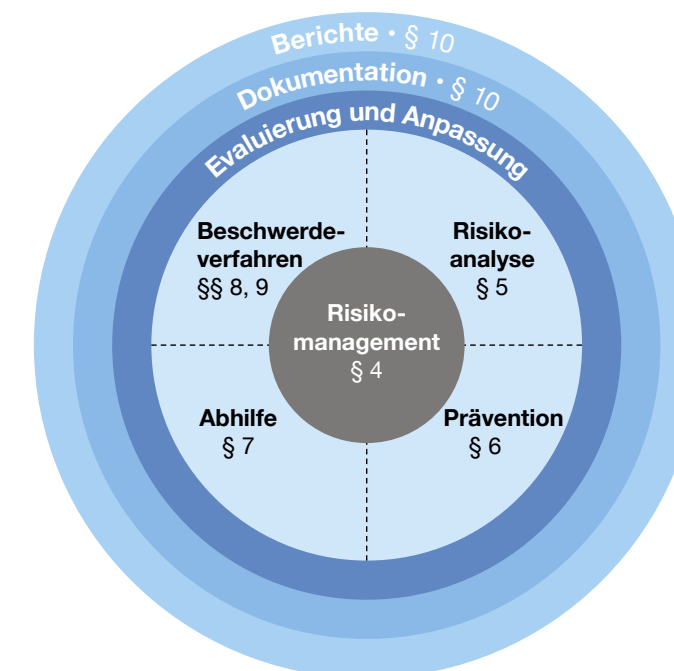
- Missachtung der nach dem Recht des Beschäftigungsortes geltenden Pflichten des Arbeitsschutzes, wenn hierdurch die Gefahr von Unfällen bei der Arbeit oder arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren entstehen,
- Einsatz von Sicherheitskräften, die Gewalt anwenden oder die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit beeinträchtigen,
- Widerrechtliche Zwangsräumungen oder widerrechtlicher Entzug von Land, Wäldern etc.
- Vorenthalten eines angemessenen Lohns und
- Schädliche Umweltveränderungen, die zur Beeinträchtigung von Menschen führen können.

Es ist anzumerken, dass Aspekte der Gendergerechtigkeit nicht explizit im Rahmen der menschenrechtlichen Risiken im LkSG aufgeführt werden, nur implizit als Teil des Verbots der Diskriminierung bei der Arbeit, das die Ungleichbezahlung aus geschlechtlichen Gründen einbezieht. Gewalt gegen Frauen und Mädchen gilt jedoch als die am weitesten verbreitete und weitreichendste Menschenrechtsverletzung weltweit.²⁹ Im Agrarsektor ist ein erheblicher Anteil der Beschäftigten weiblich; insbesondere in LMIC sind diese diversen Risiken ausgesetzt (vgl. Kap. 4.2.1 und 5.7).

Neben Menschen- und Arbeitsrechten beziehen sich die Sorgfaltspflichten gemäß des deutschen LkSG auch auf umweltbezogene Risiken, die entweder zugleich dem Schutz der menschlichen Gesundheit dienen oder konkrete schadstoffbezogene Umweltrisiken darstellen (vgl. Kap. 3.2).

Um ihrer Sorgfaltspflicht nachzukommen, müssen die betroffenen Unternehmen Systeme in den Bereichen Risikomanagement, Risikoanalyse, Abhilfemaßnahmen und Beschwerdeverfahren aufbauen, Präventionsmaßnahmen entwickeln, eine Grundsatzerklärung aufsetzen und Dokumentations- sowie Berichtspflichten erfüllen (vgl. Abb. 3.2).³⁰ Dazu gehört auch die Festlegung einer betriebsinternen Zuständigkeit. Unternehmen, die unter das Gesetz fallen, müssen im eigenen Geschäftsbereich und für unmittelbare Zulieferer regelmäßig, d. h. in der Regel jährlich, Risikoanalysen durchführen und bei Feststellung von Risiken Präventionsmaßnahmen ergreifen. Das aufzubauende Beschwerdeverfahren muss auch Personen im Umfeld der mittelbaren Lieferanten zugänglich sein.

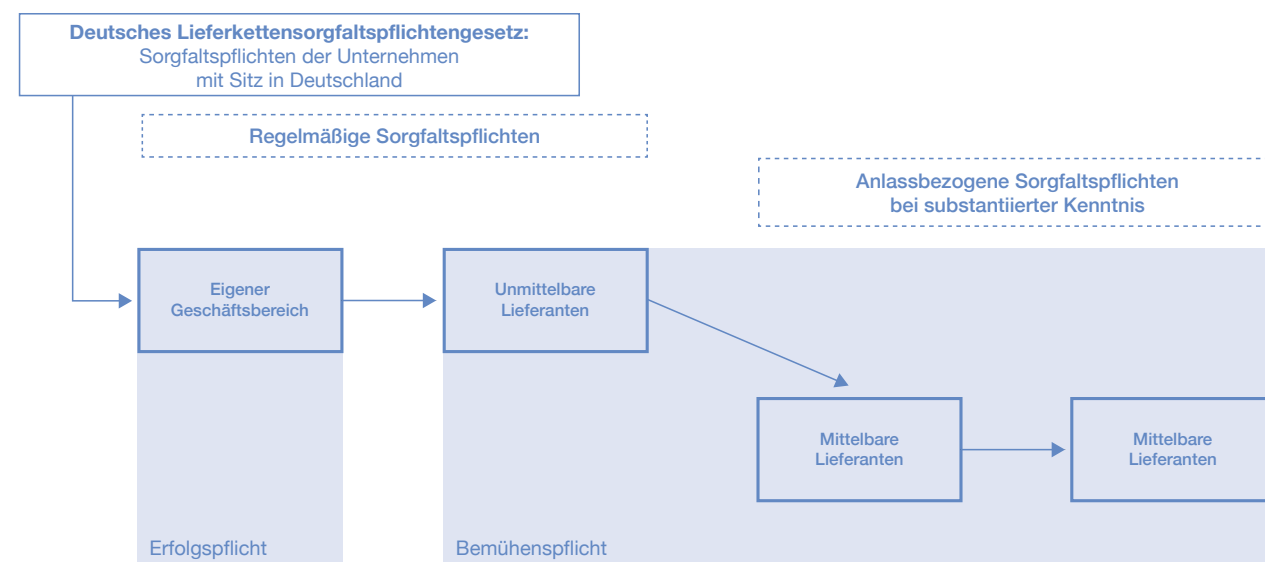
Abbildung 3.2: System der Sorgfaltspflichten gemäß LkSG



Quelle: Grabosch 2021: 120; farblich angepasst.

Entlang der Lieferkette sind die Sorgfaltspflichten abgestuft (vgl. Abb. 3.3). Die Verantwortung der Unternehmen nach LkSG bezieht sich zunächst nur auf die unmittelbaren Lieferanten. Mittelbare Lieferanten, also solche, die in der Wertschöpfungskette weiter vorgelagert sind, sind allerdings dann einzubeziehen, wenn substantiierte Kenntnisse über mögliche Verstöße vorliegen. In diesem Fall muss es anlassbezogen zu einer Risikoanalyse und zu Präventions- bzw. Abhilfemaßnahmen kommen. Als relevante Hinweise auf mögliche Verstöße bei den mittelbaren Zulieferern des Unternehmens gelten auch Beschwerden, die im Rahmen des erwähnten Beschwerdeverfahrens gewonnen werden. Das Gesetz erfasst Aktivitäten in der nachgelagerten Lieferkette auf dem Weg zum Endkunden nur, wenn diese in den eigenen Geschäftsbereich fallen, z. B. bei der Auslieferung. Der Fokus des Gesetzes liegt auf vorgelagerten Stufen in der Rohstoffgewinnung, der Herstellung und der Verarbeitung und dem Handel von Produkten, sodass diese im Folgenden in den Fokus genommen werden.

Abbildung 5.4: Konzeptionelle Wirkung der Sorgfaltspflichten entlang einer Wertschöpfungskette am Beispiel des deutschen LkSG



Quelle: Eigene Darstellung.

Laut Gesetz muss jedes betroffene Unternehmen ein angemessenes Beschwerdeverfahren einrichten, das es Personen ermöglicht, auf Risiken oder Verletzungen entlang der Lieferkette hinzuweisen. Dieses soll als Frühwarnsystem dienen, um auf mögliche Missstände aufmerksam zu machen, und als Zugang zu Abhilfemaßnahmen, die Risiken vermeiden, beenden oder minimieren. Neben direkt betroffenen Personengruppen, etwa Beschäftigten des Lieferanten, muss auch indirekt betroffenen Personengruppen, etwa zivilgesellschaftlichen Organisationen, denen Informationen zu möglichen Menschenrechtsverletzungen bei einem Lieferanten vorliegen, die Möglichkeit der Hinweisgebung eröffnet werden (§§ 8 und 9). Unternehmen können ein eigenes Beschwerdeverfahren aufbauen und/oder an Branchenlösungen teilnehmen. Die durchgeführte Risikoanalyse sollte als Grundlage für die Umsetzung eines Beschwerdeverfahrens dienen: Je mehr Risiken identifiziert werden, umso mehr Bemühungen müssen in ein effektives Verfahren fließen (BAFA 2022b: 7). Unterschiedliche Verfahren für unterschiedliche Personengruppen sind möglich, etwa für Beschäftigte des eigenen Geschäftsbereichs vis-à-vis Beschäftigte eines Lieferanten. Für die detaillierten Anforderungen, Umsetzungspunkte und Überprüfungskriterien von Beschwerdeverfahren hat die verantwortliche Behörde eine entsprechende Handreichung für Unternehmen aller Sektoren herausgegeben (BAFA 2022b). Darin wird u. a. empfohlen, die Effektivitätskriterien der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Leitprinzip 31) für die jährliche Prüfung der Wirksamkeit des Verfahrens zu verwenden (ebd.: 16f.). Anders als die UN-Leitprinzipien verpflichtet das LkSG die Unternehmen allerdings nicht zur Wiedergutmachung,

eine freiwillige Wiedergutmachung als Nachtatverhalten würde aber im Falle einer Bußgeldfestlegung berücksichtigt werden (Grabosch 2021: 165).

Im LkSG ist ferner festgehalten, dass es sich bei der Verantwortung der Unternehmen für ihre Lieferkette um eine Bemühenspflicht und nicht um eine Erfolgspflicht oder Garantiehaftung handelt (§ 3 Abs. 1). Während Unternehmen Verletzungen von Sorgfaltspflichten im eigenen Geschäftsbereich unverzüglich beenden müssen, sind sie nicht verpflichtet, alle Menschenrechtsverletzungen bei ihren Zulieferern unter allen Umständen zu verhindern. Vielmehr gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit; Maßnahmen müssen im Hinblick auf die jeweilige Situation angemessen und zumutbar sein, was u. a. die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten des Unternehmens, die Art der Geschäftstätigkeit, die Eintrittswahrscheinlichkeit von Risiken und die Schwere möglicher Schäden betrifft. Dabei können Maßnahmen zu einer schrittweisen Verbesserung führen, ohne das entsprechende Risiko sofort beenden zu müssen. Scheitert die Durchsetzung von Präventions- oder Abhilfemaßnahmen an tatsächlichen Gegebenheiten oder rechtlichen Grenzen des jeweiligen Landes, dann genügt der Nachweis eines ernsthaften Bemühens.

Im Gegensatz zum ersten Entwurf enthält das letztlich verabschiedete LkSG keine spezielle zivilrechtliche Haftung für verbleibende Missstände. Vielmehr geht es um Ordnungswidrigkeiten, die mit Bußgeldern von bis zu 8 Millionen Euro oder bis zu 2 % des Jahresumsatzes geahndet werden können. Zusätzlich zur Geldbuße kann es zu einem Ausschluss bei Vergabe öffentlicher Aufträge kommen. Die zuständige Behörde, das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrollen (BAFA), kann Betriebsgebäude während der üblichen Geschäfts- und Betriebszeiten unangekündigt betreten und geschäftliche Unterlagen und Aufzeichnungen einsehen. Eine Kontrolle bei Lieferanten im Ausland ist nicht explizit geregelt, bisher wohl aber nicht vorgesehen (vgl. Kap. 5.2).

Die Wirkung des Gesetzes wird mit Blick auf den erreichten Schutz der Menschenrechte 2026 evaluiert. Zudem soll im Falle einer Verabschiedung der EU-Richtlinie zum gleichen Regelungskreis innerhalb von sechs Monaten das LkSG u. a. mit Blick auf die Erreichung eines *level playing field* innerhalb der EU evaluiert werden. Daneben soll laut Regierungsbegründung bis Mitte 2024 (auch in Abhängigkeit von den Entwicklungen auf EU-Ebene) geprüft werden, ob der Anwendungsbereich des LkSG ggfs. angepasst werden sollte.³¹

Die Kontrolle und Durchsetzung der Sorgfaltspflichten nach dem LkSG obliegt dem BAFA (vgl. § 19 des LkSG). In Vorbereitung auf das Inkrafttreten hat das BAFA zunächst unterschiedliche Handreichungen zu den unterschiedlichen Anforderungsbereichen für Unternehmen entworfen, z. B. zur Risikoanalyse, zum Beschwerdeverfahren (siehe oben) und zur Angemessenheit und Wirksamkeit der Sorgfaltspflichten.³² Die aus dem Gesetz hervorgehenden Anforderungen an die Unternehmen wurden vom BAFA in einen Fragenkatalog übersetzt. Zur Beantwortung steht Unternehmen eine Online-Eingabemaske zur Verfügung.³³ Auf Basis der Antworten wird automatisch ein Bericht generiert und an das BAFA übermittelt. Stellen die Unternehmen diesen generierten Bericht auf ihrer Website ein, haben sie damit die Berichtspflicht laut LkSG erfüllt. Das BAFA prüft die Antworten der Unternehmen nach Plausibilitäts Gesichtspunkten. Zusätzlich wurde auf Seiten der BAFA ein Online-Formular zum Einreichen von Beschwerden eingerichtet.³⁴

³¹ Regierungsbegründung, BT-Drs. 19/26849: 32; siehe <https://dserver.bundestag.de/btd/19/286/1928649.pdf>.

³² Siehe https://www.bafa.de/DE/Lieferketten/lieferketten_node.html.

³³ Siehe <https://elan1.bafa.bund.de/bafa-portal/lksg>.

³⁴ Siehe https://www.bafa.de/DE/Lieferketten/Beschwerde_einreichen/beschwerde_einreichen_node.html.

Diverse Unterstützungsangebote können Unternehmen zudem über den Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung in Anspruch nehmen, einer Institution, die hauptsächlich von der DEG Impulse gGmbH personell getragen und vom BMZ finanziert wird. Die beitragsfreien Hilfestellungen umfassen allgemeine Angebote wie den CSR-Risikocheck³⁵ oder den Standards- und KMU Kompass³⁶ sowie individuelle (Erst-)Beratungsgespräche.

3.4 Regulatorischer Kontext: Einbindung in weitere EU-Ansätze für Sorgfaltspflichten und international wirkende Ansätze

Wie in Kap. 3.1 skizziert, haben bereits eine Reihe von EU-Staaten gesetzliche Vorgaben zu verbindlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen entwickelt oder bereiten entsprechende Gesetze vor (Europäische Kommission 2022: 1, Fn. 3). Neben diesen horizontalen, d. h. alle Sektoren umfassenden Rechtsakten, gibt es – meist noch längere Zeit zurückgehende – Gesetze für besondere Sektoren wie die EU-Verordnung zu illegaler, nicht gemeldeter und unregulierter Fischerei (IUU) (2008), die EU-Holzverordnung (EUTR) (2010) und die EU-Konfliktmineralienverordnung (2021). Elemente hieraus beeinflussten die gegenwärtig sich entwickelnden EU-Rechtsakte:

- Die im Sommer 2023 in Kraft getretene *Verordnung für entwaldungsrelevante Lieferketten* (EUDR)³⁷ ist wegen der adressierten Produktpalette für den Sektor Landwirtschaft von besonderer Relevanz. Die EU-Kommission hatte ihren Legislativvorschlag Ende 2021 veröffentlicht (Europäische Kommission 2021). Seit Ende September 2022 wurde das Vorhaben im Trilog verhandelt, in dem es am 6. Dezember 2022 zu einer Einigung kam (Europäisches Parlament 2022, Europäischer Rat 2022b). Die Verabschiedung im Europäischen Parlament und Rat erfolgte am 31. Mai 2023. EU-Verordnungen gelten unmittelbar in allen Mitgliedstaaten, sie müssen nicht erst in das Recht des jeweiligen Mitgliedstaates umgesetzt werden. In den Mitgliedstaaten wird es allerdings gesetzliche Durchführungsbestimmungen geben, um bspw. die Zuständigkeiten der verantwortlichen nationalen Behörden zu klären. In Deutschland übernimmt diese die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE). Die Anwendung der EUDR hat nach 18 bzw. 24 Monaten (für Kleinunternehmer bzw. kleine Unternehmen) zu erfolgen, d.h. spätestens ab dem 30. Dezember 2024 (bzw. 30. Juni 2025). Die EUDR erfasst mit Entwaldung und damit Klimaschutz anders als die anderen Initiativen den Umweltschutz im eigenen Sinne (und nicht verbunden mit Arbeits- und Menschenrechten) als Ziel von Sorgfaltspflichten.
- Noch im europäischen Entscheidungsverfahren befindet sich der *Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission zur allgemeinen Sorgfaltspflicht* (CSDDD), der nach mehreren Verschiebungen Mitte Februar 2022 veröffentlicht wurde (Europäische Kommission 2022). Seit Mitte Oktober 2022 wurden erste Änderungsvorschläge im Europäischen Parlament diskutiert (Europäisches Parlament 2022b). Basierend auf einem ersten Ratsvorschlag und einem gemeinsamen Beschluss des Europäischen Parlaments haben im Sommer 2023 die Verhandlungen zwischen den EU-Institutionen begonnen (Ausschuss der Ständigen Vertreter 2022, Ellena 2023). Wenn es im Trilog zu einer Einigung kommt und die Richtlinie anschließend vom Europäischen Parlament und Ministerrat beschlossen ist, haben die Mitgliedstaaten nach Inkrafttreten der Richtlinie zwei Jahre Zeit für die Umsetzung, wobei kleinere Unternehmen für die Anwendung vier Jahre Zeit bekommen sollen (laut bisherigem Entwurf).

³⁵ Siehe <https://wirtschaft-entwicklung.de/wirtschaft-menschenrechte/csr-risiko-check/>.

³⁶ Siehe <https://kompass.wirtschaft-entwicklung.de/>.

³⁷ Verordnung (EU) 2023/1115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010.

Unterschiede zwischen dem deutschen und den europäischen Ansätzen zeigen sich darin, wie die Unternehmensverantwortung entlang der Lieferketten auch jenseits des eigenen Geschäftsbereichs geregelt wird (vgl. Tab. 3.1). Das deutsche LKSG konzentriert sich auf den vorgelagerten Zulieferbereich der Wertschöpfungskette. Der Kommissionsentwurf der CSDDD enthält dagegen auch Pflichten für die nachgelagerten Akteure und damit die Nutzer:innen von weiterverkauften Produkten, was prinzipiell auch Endverbraucher:innen umfassen könnte. Die Verhandlungsposition des Europäischen Parlaments grenzte dieses etwas ein und schloss bspw. die Entsorgung des Produkts durch individuelle Konsument:innen explizit aus.³⁸ Auch der Rat hatte in seiner Position den nachgelagerten Bereich begrenzt, da die Phase der Nutzung und die Erbringung von Dienstleistungen ausgeklammert wurden.³⁹ Eine Ausdehnung auf den nachgelagerten Bereich würde noch weitere zu überprüfende komplexe Informationen über teils sehr andersartige Akteure als die Zulieferer verlangen, für deren Wirkungsabschätzung es meist weniger etablierte Erfahrung gibt (GBI 2023). Eine endgültige Entscheidung, ob und wie stark der nachgelagerte Bereich erfasst wird, werden die weiteren Verhandlungen klären.

Die EUDR konzentriert sich auf vorgelagerte Aktivitäten, erfasst dabei aber eine umfassende Lieferkette in der Weise, dass alle mittelbaren Lieferanten in die Sorgfaltspflicht der Unternehmen einbezogen sind. Auch Exporte aus der EU werden durch die EUDR abgedeckt, denn auch sie dürfen nicht in Verbindung mit Entwaldung gebracht werden. Der Nachweis hierfür liegt aber im vorgelagerten Bereich der Kette, d.h. bei der Erzeugung der erwähnten Rohstoffe und nicht in der Nutzung, dem Weiterverkauf oder der Entsorgung der exportierten Ware.

Sowohl der Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie zu Sorgfaltspflichten als auch das deutsche LkSG sind horizontal für alle Sektoren ausgelegt und schließen damit den Agrarsektor ein. Sowohl das deutsche LkSG als auch der Entwurf der CSDDD verpflichten unmittelbar nur Unternehmen ab einer bestimmten Größe, wobei der Entwurf der CSDDD niedrigere Grenzen ansetzt als das deutsche LkSG (vgl. Tab. 3.1). Sowohl die Landwirtschaft als auch der Lebensmittelsektor wurden weiterhin im Entwurf der CSDDD als besonders risikobehaftete Sektoren definiert.⁴⁰ Hieraus leitet sich eine schneller greifende Pflicht bereits für kleinere Unternehmen ab, die über Beschäftigungs- und Umsatzgröße definiert sind. Dieses schnellere Greifen wurde durch den Ratsvorschlag im November 2022 nochmals verstärkt; die Verhandlungsposition des Europäischen Parlaments sieht keine Einstufung in Risikosektoren vor und schließt direkt alle Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeiter:innen und definierter Umsatzschwelle ein (Europäischer Rat 2022c, Europäisches Parlament 2023). In beiden Ansätzen sind jedoch Kleinunternehmen von einer unmittelbaren Verpflichtung ausgenommen.

³⁸ Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 1. Juni 2023 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 (COM(2022)0071 – C9-0050/2022 – 2022/0051(COD)); https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0209_DE.html#def_1_1.

³⁹ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/12/01/council-adopts-position-on-due-diligence-rules-for-large-companies/> und „Die Aktivitätskette sollte auch die Tätigkeiten direkter und indirekter Geschäftspartner umfassen, die das Produkt vertreiben, befördern, lagern und entsorgen, einschließlich unter anderem der Demontage, des Recycling, der Kompostierung oder Deponierung des Produkts, sofern diese Tätigkeiten für das Unternehmen oder im Namen des Unternehmens durchgeführt werden. Die Entsorgung des Produkts durch Verbraucher sollte hiervon ausgenommen werden, um sicherzustellen, dass die Sorgfaltspflichten erfüllt werden können. Außerdem sollte die Aktivitätskette nicht den Vertrieb, die Beförderung, die Lagerung und die Entsorgung von Produkten umfassen, die in einem Mitgliedstaat der Ausfuhrkontrolle unterliegen, d. h. entweder der Ausfuhrkontrolle im Rahmen der Verordnung (EU) 2021/821 des Europäischen Parlaments und des Rates oder der Ausfuhrkontrolle in Bezug auf Waffen, Munition oder Kriegsmaterial im Rahmen nationaler Ausfuhrkontrollregelungen, nachdem die Ausfuhr des Produkts genehmigt wurde.“ (Europäischer Rat 2022: 23).

⁴⁰ Risiko-Sektoren wurden entsprechend der bestehenden branchenspezifischen OECD-Leitfäden für die Erfüllung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten ausgewählt. Neben dem Agrar- und Ernährungssektor gehören hierzu u. a. der Textilsektor und der Bergbau (EU-Kommission 2022: 42).

Der Entwurf der CSDDD bezieht auch Drittstaatenunternehmen ein, sofern diese einen bestimmten Umsatz in der EU erzielen. Zudem gelten die Pflichten auch für in einem Drittland ansässige Unternehmensteile. Für den Entwurf der CSDDD wurde von Seiten des Europäischen Parlaments weiterhin vorgeschlagen, Wirkungen schneller als zunächst vorgeschlagen zu prüfen (nach sechs statt sieben Jahren und im Anschluss alle drei Jahre; Europäisches Parlament 2023: 163). Mit Blick auf das zu etablierende Beschwerdeverfahren sind das LkSG und der Entwurf der CSDDD mit der EU-Whistle-blowing-Richtlinie in Bezug auf Vertraulichkeit der Hinweisgeber und Schutz vor Benachteiligung und Bestrafung vereinbar (Grabosch 2021: 164). Die letztlich gültigen Regelungen der CSDDD werden erst nach Abschluss des Trilogs und der folgenden Verabschiedung durch das Europäische Parlament und den Rat vorliegen.

Unterschiedliche Positionen einzelner Mitgliedstaaten zeigen sich nicht nur im Ratsvorschlag. Schweden etwa kritisierte im Sommer 2022 eine mangelnde Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips mit Bezug auf die im CSDDD-Entwurf enthaltenen Bestimmungen zur variablen Vergütung und zu der Sorgfaltspflicht der Unternehmensleitung (Schwedische Regierung 2022). Generell befürwortet Schweden jedoch eine EU-weite Regelung für Sorgfaltspflichten (ebd.). Der vorliegende Ratsentwurf von Ende November 2022 zeigt zudem Abweichungen vom Kommissionsvorschlag im Hinblick auf die Einbeziehung von Finanzunternehmen (Ausschluss von Investmentfonds und der Einbeziehung weiterer verpflichteter Finanzdienstleister durch Mitgliedstaatenentscheid) (Europäischer Rat 2022c).

Als entscheidender Unterschied zum LkSG und auch zur EUDR wird oftmals der Punkt der Haftung genannt. Der Entwurf der CSDDD sieht bislang eine zivilrechtliche Haftung vor. Demnach sollen geschädigte Akteur:innen Anspruch auf eine Entschädigung durch das verantwortliche Unternehmen bekommen. Dieser Punkt wird aber aktuell noch in den Verhandlungen zwischen den EU-Institutionen verhandelt (Stand September 2023).

Umstritten ist damit zusammenhängend auch der Vorschlag einer sog. *safe harbour*-Regelung. Diese würde die umstrittene Haftung abschwächen, indem die Nutzung bestimmter, noch nicht weiter eingegrenzter Zertifizierungen oder die Teilnahme an Multi-Stakeholder-Initiativen eine zivilrechtliche Haftung – außer bei grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz – ausschließen soll (Smit et al. 2023).

Die Abdeckung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten speziell im Umweltbereich stellen eine weitere Bühne für unterschiedliche Positionen der EU-Institutionen bei der Aushandlung der CSDDD dar. Der Kommissionsvorschlag umfasst eine vergleichsweise lange Liste an internationalen Umweltabkommen als Referenz für unternehmerische Sorgfaltspflichten, die u.a. die in Kap. 3.2 vorgestellten Übereinkommen mit Bezug auf Schadstoffe, Biodiversität und Klima umfassen. Insbesondere die Übereinkommen im Bereich der Biodiversität fallen aus der Verhandlungsposition des Europäischen Parlaments raus. Stattdessen schlägt das Europäische Parlament die Aufnahme der UNECE-Wasserkonvention, des UN-Seerechtsübereinkommens und der Aarhus-Konvention vor (vgl. Annex 1). Eine überwiegende Einigung scheint zumindest laut der Verhandlungspositionen bzgl. der schadstoffbezogenen Übereinkommen sowie des Pariser Klimaschutzabkommens zu herrschen (ebd.).

Mit Blick auf die Sorgfaltspflichten im Bereich Arbeits- und Menschenrechte schlägt das Europäische Parlament eine Ausweitung der abgedeckten Übereinkommen vor. Hervorzuheben ist die Inkludierung von existenzsichernden Einkommen, nachdem sich der Kommissionsvorschlag lediglich auf existenzsichernde Löhne bezog (jeweils in Referenz auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Artikel 23(3), sowie Artikel 7 im UN-Sozialpakt) sowie Übereinkommen zum Schutz der Rechte von Bauernfamilien (UNDROP) und eingeborener und in Stämmen lebender Völker in unabhängigen Ländern (ILO Nr. 269). Der Europäische Rat strich derweil die Deklaration der Rechte indigener Völker (UNDRIP) in seiner Verhandlungsposition (vgl. Annex 1). Das deutsche LkSG bezieht sich auf keine dieser Übereinkommen, doch das Thema der Landrechte, das in diesen Übereinkommen auch abgedeckt wird, wird im Gesetzestext durch das Verbot des widerrechtlichen Entzugs von Land und von Produktionsfaktoren definiert und ist somit Teil der unternehmerischen Sorgfaltspflichten (vgl. Tab. 3.1).

Die (mit einer Übergangsfrist von 18 Monaten bzw. 24 Monate für Kleinunternehmen) bereits in Kraft getretene Verordnung für *entwaldungsfreie Lieferketten* (EUDR) zielt vor allem auf den Landwirtschaftssektor ab, was sich aus der Abdeckung der Produkte ergibt. Die Produktauswahl gründet dabei auf Wirkungsanalysen im Sinne eines Entwaldungsfußabdrucks von Produkten (Europäische Kommission 2021). Sie nennt in ihrem Vorschlag explizit sechs zumeist landwirtschaftliche Pilotprodukte (Soja, Rindfleisch, Palmöl, Kakao, Kaffee, Holz und von diesen abgeleitete (Verarbeitungs-)Produkte), für die die Verordnung zunächst in der ersten Phase bis zur anvisierten produktspezifischen Überprüfung der Auswirkungen der Verordnung nach zwei Jahren angewendet werden soll. Das Europäische Parlament hatte im Trilog eine Erweiterung um zahlreiche Produkte vorgeschlagen (Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch, auf Palmöl beruhende Produkte, Mais, Kautschuk sowie Holzkohle und Druck-Erzeugnisse, wie Bücher und Zeitungen) (Europäisches Parlament 2022). Im Trilog wurden die ursprünglichen sechs Rohstoffprodukte dann aber nur um Kautschuk erweitert sowie eine weitere Liste von (Verarbeitungs-)Produkten definiert – wie Inhaltsstoffe für Schokolade, Palmöl in Hygieneartikeln, Möbel oder Druckerpapier (Tab. 3.1). Während für eine nach der vorgesehenen Überprüfung eventuell erweiterte Produktliste das normale Rechtssetzungsverfahren vorgesehen ist, sind neue (Verarbeitungs-)Produkte auch schneller – aber mit geringer parlamentarischer Einbindung – exekutiv durch einen von der Kommission erlassenen delegierten Rechtsakt einzubinden. Die EUDR nutzt zudem anders als die horizontalen Regelungen eine erweiterte Sorgfaltspflichtenregelung, indem sie klassische Sorgfaltspflichten für einzelne Wertschöpfungsketten mit einer länderbezogenen Risikoklassifizierung („*benchmark*“) kombiniert. Dieses gründet auf Kriterien wie zurückliegende Entwaldungsentwicklung, kann aber auch weichere Faktoren einschließen: So wird auf Teilnahme an bestehenden Partnerschaften hingewiesen. Nach der Risikoklassifizierung sind Pflichten der Unternehmer sowie die öffentliche Kontrollhäufigkeit abhängig von einem zunächst zu definierenden Risikostatus betreffend der Entwaldung und Waldschädigung eines Lieferlandes in der entsprechenden Wertschöpfungskette. Als Referenzzeitpunkt der Entwaldung („*cut off-date*“) wurde Ende 2020 gemäß dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag festgelegt. Die EUDR verpflichtet prinzipiell Unternehmen jeder Unternehmensgröße, begrenzt aber die Anforderungen für bestimmte Kleinunternehmen. Zudem gilt für große Unternehmen eine sogenannte Effizienzregelung, sodass diese bei ebenfalls verpflichteten Zulieferern sich auf deren Sorgfaltsprüfung stützen können. Sollte sich diese als fehlerhaft erweisen, bleibt aber dennoch das direkt verpflichtete Unternehmen verantwortlich.

Weitere Umsetzungs- und Verpflichtungsunterschiede zwischen den europäischen Initiativen und dem deutschen LkSG sind in Tabelle 3.1 zusammengefasst. Da die Verhandlungen aktuell noch laufen, beruhen die Informationen für die CSDDD auf dem Entwurf der Europäischen Kommission.

Tabelle 3.1: Verbindliche Sorgfaltspflichtenregelungen auf EU-Ebene im Vergleich zum deutschen LkSG

Elemente	Horizontale Sorgfaltspflichten		Sektorspezifische Sorgfaltspflichten
	LkSG: Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2959))	CSDDD: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 (2022/0051 (COD))	EUDR: Verordnung (EU) 2023/1115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010
Hauptziel (Referenzkonventionen)	Annex Menschen- und Arbeitsrechte (11) Umweltziele (3) § 2 Abs. 2 u. a. Verbot von Landvertreibung und Entzug von Produktionsfaktoren	Annex Menschen- und Arbeitsrechte (11) Umweltziele inkl. Klimaziele (3 und 4)	Art. 1, 2, 3: Entwaldungs- und Waldschädigungsfreiheit nach Referenzzeitpunkt 31.12.2020 Im Erzeugerland geltende Rechtsvorschriften wie Landnutzungsrechte, Umweltschutz, Anti-Korruptionsrechte, Arbeitsrechte und Menschenrechte
Verpflichtete Unternehmen	§ 1: 2023 ab 3.000 Beschäftigte; 2024 ab 1.000 Beschäftigte	Art. 2: EU- und Drittstaaten-Unternehmen (für Drittstaaten gelten nur EU-Umsätze) Gruppe 1 generell: 500 Beschäftigte + 150 Mio. EUR weltweiter Nettoumsatz global, Pflicht zur Klimastrategie Gruppe 2 für Risikosektoren (inkl. Lebensmittel- und Agrarproduktion): 250 Beschäftigte + 40 Mio. EUR globaler Nettoumsatz, davon 50 % aus Risikosektor	Art. 4, 5: Alle Unternehmen, unterschiedliche Anforderungen für verschiedene Marktteilnehmer (bringt in EU in Verkehr oder führt aus/Händler (stellt bereit) und große („efficiency package“ für nur eine Prüfung) bzw. KMU-Händler Art. 4, 5: Alle Unternehmen, unterschiedliche Anforderungen für verschiedene Marktteilnehmer (bringt in EU in Verkehr oder führt aus/Händler (stellt bereit) und große („efficiency package“ für nur eine Prüfung) bzw. KMU-Händler Sieben Pilotrohstoffe + Verarbeitungsprodukte wie Schokolade, Palmöl, in Hygieneartikeln (erweiterbar)

Elemente	Horizontale Sorgfaltspflichten		Sektorspezifische Sorgfaltspflichten
	LkSG: Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2959))	CSDDD: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 (2022/0051 (COD))	EUDR: Verordnung (EU) 2023/1115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010
Länge der Wertschöpfungskette	§ 2: - Eigener Geschäftsbereich - Nur vorgelagerter Bereich - Unmittelbarer Zulieferer - Mittelbarer Zulieferer, risikobasiert	Absatz (18) Einleitung: - Gesamte WSK - Up- und downstream (direkt und indirekt, aber nur bezogen auf etablierte Beziehungen	Art. 4, 6: - Nur vorgelagerte Lieferkette, aber sehr kleinräumige Geolokalisierung definiert Art. 9: „Geolokalisierung“ = kleinräumige Rückverfolgbarkeit der Rohstoffe inkl. aller Betriebe, in denen Rinder gehalten wurden
Sorgfaltspflichten	§ 3: - Risikomanagement - Regelmäßige Risikoanalyse inkl. Priorisierung - Präventionsmaßnahmen - Abhilfemaßnahmen - Beschwerdeverfahren - Umsetzungspflichten bezogen auf mittelbare Zulieferer - Dokumentations- und Berichtspflicht	Art. 4, 6: - Unternehmerische Politik zur Sorgfaltspflicht - Tatsächliche und potenzielle Auswirkungen auf Umwelt und Menschenrechte ermitteln und abschwächen - Überwachung der Wirksamkeit Art. 7: Mitgliedstaat stellt sicher, dass Unternehmen geeignete Maßnahmen ergreifen	Art. 4, 6, 8, 9, 12, 27: 1. Nicht-KMU-Händler (Art. 6) und Marktteilnehmer (Art. 4): - Information (für KMU-Händler ausreichend) - Risikobewertung und Minderung 2. Vereinfachte Sorgfaltspflichtenregelung (Art. 13) bei geringem Risikostatus - Länder(teile)benchmarking und Kontrollhäufigkeit zu drei Risikokategorien (Art. 29): gering (1 %), normal (3 %), hoch (9 %).
Durchsetzung/ Zivilhaftung	Keine spezifische Zivilhaftung § 22: Ausschluss von öffentlicher Vergabe §§ 23, 24: Zwangs- und Bußgeld	Art. 20: Vorschriften Mitgliedstaat zu Sanktionen, finanzielle Sanktionstypen abhängig von Umsatz Art. 22: Zivilrechtliche Haftung durch Mitgliedstaat zu gewährleisten bei Pflichtenverletzung	Art. 23, 24, 25: - Keine spezifische Zivilhaftung - Geldstrafen, Beschlagnahme der Ware und Einnahme, Ausschluss von öffentlicher Vergabe Art. 25 (3): - Öffentliche „naming-and-shaming“-Nennung möglich

Elemente	Horizontale Sorgfaltspflichten		Sektorspezifische Sorgfaltspflichten
	LkSG: Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2959))	CSDDD: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 (2022/0051 (COD))	EUDR: Verordnung (EU) 2023/1115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010
Wiedergutmachung	§ 7: Abhilfe § 24 (3), 7: Bemühen um Schadensausgleich zur Festlegung Bußgeld berücksichtigt	Art. 8: Mitgliedstaat stellt sicher, dass durch Unternehmen geeignete Maßnahmen zur Behebung negativer Auswirkungen, ggf. finanzielle Entschädigung, ergriffen werden	Art. 29: Nur bezogen auf nationale Abhilfemaßnahmen im Benchmarksystem
Beschwerdemechanismus	§§ 8, 9: Beschwerdeverfahren für direkt und indirekt Betroffene, auch in Vertretung der/des direkt Betroffenen • Internes sowie externes Verfahren möglich • Optionales Streitbeilegungsverfahren möglich • Keine Verpflichtung zur Wiedergutmachung • Im Einklang mit der EU-Hinweisgeberrichtlinie ((EU) 2019/1937)	Art. 9: Mitgliedstaaten stellen Beschwerdeverfahren sicher, für direkt und indirekt Betroffene, auch in Vertretung der/des direkt Betroffenen • Art. 23 Schutz von Hinweisgebern ((EU) 2019/1937)	Art. 31, 32: • Kein expliziter Beschwerde-mechanismus • Begründete Bedenken zu berücksichtigen • Zugang zur Justiz gewähren Art. 31: • Schutz von Hinweisgebern durch Mitgliedstaaten
Begleitende Unterstützung/Partnerschaft	§ 20: Handreichung als unternehmerische Umsetzungshilfe	Art. 14: Unterstützung durch Mitgliedstaaten und EU-Kommission auch in Drittstaaten, Anerkennung von indirekten Effekten, weiterhin EU-relevante Haftungsregeln aus anderen Regelungen gültig	Einleitung: Leitlinien zur Umsetzung durch EU-Kommission Art. 15: Technische Hilfe Art. 30: Kooperation mit Drittstaaten: • Strategischer Rahmen durch Kommission • Partizipativ entwickelte Partnerschaftsabkommen (inkl. Kleinbauern, Indigene), auch als Kriterium für Benchmarking Art. 34: In Überprüfung: ermittelter Bedarf an nötiger Unterstützung bei Handelspartnern explizit für Kleinbauern und -bäuerinnen/Indigene

Elemente	Horizontale Sorgfaltspflichten		Sektorspezifische Sorgfaltspflichten
	LkSG: Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2959))	CSDDD: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 (2022/0051 (COD))	EUDR: Verordnung (EU) 2023/1115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010
Überprüfung/Flexibilität	Gesetzbegründung: Evaluierung ist für 2026 vorgesehen	Art. 29: Bis zu noch zu definierendem Stichtag Prüfung der Unternehmensschwellen, Sektoren und Referenzkonventionen sowie Ausweitung der Klimaauswirkung	Art. 34: • Spätestens nach einem Jahr prüfen, ob Ausweitung auf „sonstige bewaldete Flächen“ • Spätestens nach zwei Jahren prüfen, ob andere Ökosysteme wie Feuchtgebiete sowie Finanzinstitute und Erzeugnisse einzubeziehen sind • Spätestens nach fünf Jahren und danach regelmäßig mindestens alle fünf Jahre allgemeine Überprüfung, wie zusätzliche nötige Handelserleichterung, besondere Unterstützung für Länder mit höherem Risiko und schwach entwickelte Länder, Unterstützungsbedarf speziell für Kleinbauern und Indigene, Kontrollwirksamkeit
Verantwortliche staatliche Kontrollbehörde in Deutschland	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf den jeweiligen Rechtsakten (vgl. auch Rudloff (2022)).

Gerade der Agrar- und Ernährungssektor wird gleichzeitig sowohl von den horizontalen Regelungen als auch dem sektoralen Ansatz der EU berührt – allerdings beruhen die Regelungen auf jeweils unterschiedlichen Umsetzungsmechanismen. Daher sind Unterschiede zwischen den Ansätzen für den Agrar- und Ernährungssektor besonders relevant und können gerade hier Umsetzungs- und Bürokratiekosten für die verpflichteten Unternehmen, aber auch für Kontrollbehörden erhöhen (vgl. Kap. 5.3).

Weitere regulatorische Ansätze im Bereich der Nachhaltigkeitstransformation

Die neuen Sorgfaltspflichtenregelungen fügen sich in einen umfangreichen Katalog an unterschiedlichen Ansätzen für Nachhaltigkeit in globalen Lieferketten ein, die gerade die EU und einige Mitgliedstaaten in den letzten Jahren verstärkt nutzen. Diese werden als unilateral bezeichnet, da sie ohne Einbindung von Handelspartnern entschieden werden – im Unterschied zu bilateralen Regelungen etwa in Handelsabkommen oder multilateralen Regelungen der WTO. Die Wirkung der unterschiedlichen Ansätze auf Nachhaltigkeit kann dabei direkt (handelsrelevante Ansätze) oder indirekt sein (Transparenzmaßnahmen). Zudem gibt es neben agrarsektor- und ernährungsspezifischen Sorgfaltspflichten (Holz, Fisch) auch eine Anzahl umfassender handelspolitischer Maßnahmen(-vorschläge), etwa der Kommissionsvorschlag zum Importverbot für Produkte aus Zwangsarbeit oder die ab 2023 angewendete CO₂-Grenzausgleichsabgabe CBAM auch für Düngemittel. Zudem gibt es länderbezogene Regelungen, etwa Zollpräferenzen für Entwicklungsländer bei Einhaltung bestimmter Menschenrechte und Umweltregelungen.

Weiterhin unterstützen einige Staaten wie Frankreich besonders stark die Idee sogenannter „Spiegelklauseln“ (*mirror clauses*) in Handelsabkommen, nach denen europäische Standards automatisch auf Importe angewendet würden, auch um befürchtete Wettbewerbsnachteile aufzufangen (Rees 2022, Europäische Kommission Report 2021). Meist sind dabei Produktions- und keine Produktstandards gemeint, wobei für Erstere oftmals die WTO-Kompatibilität geringer eingeschätzt wird (Rees 2022). Begrenzt gibt es bereits ähnliche Ansätze aus dem Veterinärbereich, etwa zu Schlachtregelungen (vgl. Tab. 3.2). Die Kommission betonte nach einer Prüfung einer grundsätzlichen Anwendung für Standards im Bereich Lebensmittelsicherheit, Umwelt und Tierwohl, dass eine Einzelfallbetrachtung nötig sei (Europäische Kommission 2022c).

Einige der Ansätze werden immer mal wieder als WTO-inkompatibel kritisiert (EUDR von Brasilien) oder auch angeklagt (Indonesien und Malaysia gegen die Einstufung von Palmöl als Hochrisikoprodukt nach RED). Eine generelle Diskussion der WTO-Kompatibilität der Sorgfaltspflichtenregelungen erfolgte durch Felbermayr et al. (2022) und Erixon et al. (2022).

Insgesamt überwiegen import- oder absatzbezogene Maßnahmen also solche, die am Marktzugang in die EU ansetzen. Gerade in letzter Zeit aber nehmen Rechtssetzungen zu, die auch export- bzw. ausfuhrbezogene Regelungen verfolgen. Hierzu zählen das geplante Ausfuhrverbot schädlicher Pflanzenschutzmittel sowie das Moratorium Deutschlands, keine Lebewesen in Drittländer zu ermöglichen. Zudem haben einige Regelungen, bei denen eine Regulierung des Absatzes in der EU im Vordergrund steht, dennoch gleichzeitig Exportbezug: um dem WTO-Inländerprinzip der Gleichbehandlung inländischer und ausländischer Bedingungen zu entsprechen, beinhalten etwa sowohl die EUDR als auch das Importverbot gegen Produkte aus Zwangsarbeit, dass die Regelungen auch für den Export aus der EU heraus gelten. Einige der Maßnahmen decken dieselben zugrundeliegenden menschenrechtlichen und umweltbezogenen Regelungen ab – so wird das Verbot von Zwangsarbeit bereits im LkSG und CSDDD als Sorgfaltspflicht erfasst, soll aber durch ein anvisiertes handelspolitisches Importverbot zusätzlich flankiert und dadurch gegebenenfalls besonders geschützt werden.

Weitere Regelungen, die sich teils indirekter auf Nachhaltigkeit in Lieferketten auswirken, sind Maßnahmen im Feld der Berichtspflichten oder auch zum Investitionsschutz bezogen auf ausländische Direktinvestitionen (ADI) (vgl. „weitere Ansätze“ in Tab. 3.2).

Einen Überblick der diversen bestehenden Ansätze in der EU und einzelnen Mitgliedstaaten bietet Tabelle 3.2, aufgelistet nach jeweiligem Rechtsakt, dessen Ansatzstelle und Durchsetzungsmechanismus sowie Abdeckungsweite. Die chronologische Sortierung lässt insbesondere in den letzten Jahren ein verstärktes Auftreten solcher unilateraler Maßnahmen erkennen.

Tabelle 3.2: Zunahme verpflichtender unilateraler Maßnahmen auf EU-Ebene zu Nachhaltigkeit innerhalb internationaler Lieferketten und ausgewählter Mitgliedstaaten

Rechtsakt bzw. Vorschlag	Ansatzstelle und Durchsetzungsmechanismus	Jahr (Inkrafttreten)	Produkt/ Abdeckungsweite
(1) Import-/Absatzseite			
Allgemeines Zollpräferenzsystem (APS) der EU gegenüber Entwicklungsländern	Bedingte Zollpräferenz abhängig von ILO-, Umwelt- und Governance-Regelungen (vgl. Annex 1)	Seit 1970 mit Anpassungen, zuletzt 2012 für die Periode 2014–2023	Je nach Ländergruppe (alle Produkte außer Waffen für am schwächsten entwickelte Länder (least developed countries (LDCs) versus definierte 75 % der Zolllinien)
EU-Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED (<i>Renewable Energy Directive</i>))	- Anrechenbarkeit auf EU-Agrarkraftstoffziel im Verkehr als Teil der THG-Reduktion - ILUC-Definition und phase out für Palmöl (D: 2023, EU: 2030) - Zertifizierung inklusiver indirekter Landnutzung	2009 (aktuelle RED III 2023)	Agrarkraftstoffe
EU-Verordnung zu illegaler, unregulierter und ungemeldeter Fischerei (IUU)	- Einfuhrverbot von Fisch aus IUU-Fischerei - Stufenweise Maßnahmen basierend auf staatlicher Fangbescheinigung, validiert durch den Flaggenstaat und risiko-basierte Kontroll- und Überprüfungspflichten des Einfuhrmitgliedstaates bis zu Importverbot und Listen von IUU-Schiffen und nicht-kooperierenden Drittländern	2010	Fischereierzeugnisse
EU-Holzhandelsverordnung (EUTR)	Sorgfaltspflicht zum Nachweis legaler Abholzung	2010/2013 (wird Ende 2024 durch die EUDR aufgehoben)	Holz
EU-Robbenverordnung	Importverbot von Robbenerzeugnissen mit Ausnahme für Indigene und persönlichen Gebrauch	2015	Seehundprodukte
EU-Antidumpingverordnung	Ausgleichszoll bei Dumping (inkl. als fehlende Menschenrechts- und Umweltregelungen)	2019	Alle

Rechtsakt bzw. Vorschlag	Ansatzstelle und Durchsetzungs-mechanismus	Jahr (Inkrafttreten)	Produkt/ Abdeckungsweite
Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission zu Waren aus Zwangsarbeit	Import und Exportverbot von Produkten aus Zwangsarbeit	Nicht in Kraft; Kommissions-vorschlag 2022	Alle
EU-Verordnung zur Schaffung eines CO ₂ -Grenzausgleichssys-tems (CBAM (<i>Carbon Border Adjustment Mechanism</i>))	Produktbezogene Ausgleichsbelastung	2023	Sektoren im Emissions-handelssystem: Eisen, Stahl, Raffinerien, Zement, Aluminium, organische Grundchemikalien, Wasserstoff und bestimmte definierte Düngemittel/ Substanzen
„Typus Spiegelklauseln“: EU-(meist Produktions-)Standards als Importbedingung			
EU-Rechtsvorschriften zu Einfuhrbedingungen von tierischen Erzeugnis-sen (bzgl. Schlachtung)	Veterinärbescheinigung für Import aus EU-Drittstaaten	2009	Fleisch
Neue umfassende Initiative der Spiegelung durch Frankreich und Deutschland	- Anwendung der Gesundheits- und Umweltnormen der EU auf eingeführte landwirtschaftliche Erzeugnisse und Agrar- und Lebens-mittelerzeugnisse - Verschiedene Maß-nahmen für Importe denkbar	Nicht in Kraft; Überprüfung durch EU-Kommission 2022	Alle
Sorgfaltspflichtenregelungen			
Frankreich: „Devoir de vigilance“	Sorgfaltspflichten, Haftung	2017	Alle
EU: Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten (EUDR)	Sorgfaltspflichten und Länder-Benchmark	2023	Soja, Rindfleisch, Palmöl, Kakao, Kaffee, Holz, Kautschuk und einige dazugehörige (Verarbeitungs-)Produkte
EU: CSDDD	Sorgfaltspflichten, Ordnungsrecht und ggf. Haftung und safe harbour	Nicht in Kraft; Trilog 2023	Alle
Deutschland: LkSG	Sorgfaltspflichten, Ordnungsrecht	2023	Alle

Rechtsakt bzw. Vorschlag	Ansatzstelle und Durchsetzungs-mechanismus	Jahr (Inkrafttreten)	Produkt/ Abdeckungsweite
(2) Exportseite			
Europäisches Über-einkommen über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport	Sorgfaltspflicht des Transporteurs für Lebewtiere ins Drittland	2007	Lebewtiere
Deutschland: Morato-rium zur Ausstellung von Veterinärbescheinigung für Drittlandtransporte	Zurückziehen der Vete-rinärbescheinigungen für lebende Wiederkäuer zu Zuchtzwecken	2023	Lebewtiere
EU: Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten (EUDR) (s.o.)	Anwendung auch auf EU-Export	2023	Soja, Rindfleisch, Palmöl, Kakao, Kaffee, Holz, Kautschuk und einige dazugehörige (Verarbeitungs-)Produkte
EU: Verordnungs-vorschlag zu Waren aus Zwangsarbeit (s.o.)	Import- und Exportverbot	Nicht in Kraft; Kommissionsvorschlag 2022	Alle
Deutschland: Verord-nungsvorschlag über ein Ausfuhrverbot bestimm-ter Pflanzenschutzmittel	Exportverbot von in der EU verbotenen Pflanzen-schutzmitteln in Dritt-länder	Nicht in Kraft; angekündigt 2022, Verordnungsentwurf liegt vor, Umsetzung unklar	Bestimmte Wirkstoffe in formulierten Pflanzen-schutzmitteln
(3) Weitere Ansätze			
Bilaterale Investitions-schutzabkommen (BITs)	Verbesserte Enteignungs-/ Entschädigungsregeln in Richtung öffentlicher Ziele inklusive Umwelt	Neuere Abkommen seit ca. 2010	Alle
EU-Richtlinie zum Verbot unlauterer Handelspraktiken (UTP-Richtlinie)	EU-weit einheitlicher Mindestschutzstandard zur Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken	2019	Agrar-, Fischerei- und Lebensmittelerzeugnisse
EU-Verordnung über die Offenlegung von Informationen über nachhaltige Finanzen (SFDR)	Harmonisierte Trans-parenzvorschriften für Finanzmarktteilnehmer und Finanzberater bzgl. der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in ihren Investitions-entscheidungen und Finanzberatungen	2020	Finanzdienstleistungen

Rechtsakt bzw. Vorschlag	Ansatzstelle und Durchsetzungs-mechanismus	Jahr (Inkrafttreten)	Produkt/ Abdeckungsweite
EU-Taxonomie-Verordnung	Einstufung von Wirtschaftsaktivitäten als ökologisch nachhaltig anhand von festgelegten Kriterien mit dem Ziel, den Grad der ökologischen Nachhaltigkeit einer Investition zu bestimmen	2020, anzuwenden ab 2022	Finanzdienstleistungen
EU-Richtlinie zur Nachhaltigkeitsbericht-erstattung von Unternehmen (CSRD)	Berichtspflichten zu Nachhaltigkeitsaspekten, wie Umweltrechte, soziale Rechte, Menschenrechte und Governance-Faktoren	2023	Alle

Quellen:
Eigene Zusammenstellung basierend auf Rudloff (2022) sowie APS: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02012R0978-20180307&qid=1524555559361&from=DE>;
RED: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001>;
IUU: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008R1005-20220915>;
EUTR: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0995>;
EU-Robbenverordnung: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0004&from=DE>;
Antidumping-Verordnung: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1036>;
Zwangsarbeit: https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/785da6ff-abe3-43f7-a693-1185c96e930e_en;
CBAM: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2023:130:FULL>;
Schlachtung: https://food.ec.europa.eu/animals/veterinary-border-control_de;
Spiegelklauseln: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13371-Einfuhr-von-Agrar-und-Lebensmittelerzeugnissen-Anwendung-der-EU-Gesundheits-und-Umweltstandards-Bericht-_de;
Lebendtiere: <https://rm.coe.int/1680083737>;
Veterinärbescheinigung: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2022/148-tiertransporte.html>;
Pflanzenschutzmittel: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/pflanzenbau/pflanzenschutz/pflanzenschutz-mittel-ausfuhrverbots-vo.html>;
EUDR: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1115>;
BITs: https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcbinf2022d6_en.pdf;
UTP: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0633>;
SFDR: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R2088&qid=1694114843983>;
Taxonomie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&qid=1694115055316>;
CSRD: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2464>.

3.5 Fazit

In den letzten gut 20 Jahren hat das Thema unternehmerische Sorgfaltspflichten – zunächst auf freiwilliger Basis angegangen, in jüngerer Zeit zunehmen rechtlich kodifiziert – erheblich an Brisanz gewonnen. Die rechtliche Entwicklung begann dabei mit spezifischen Regelungen für Problemsektoren wie Konfliktmineralien oder Produktgruppen, die für Entwaldung verantwortlich sind. Mit dem LkSG und der CSDDD kommen jetzt horizontale, also sektorübergreifende Regelungen hinzu.

Es bestehen erhebliche Unterschiede sowohl zwischen den verschiedenen Sorgfaltspflichtenregelungen im engeren Sinne als auch mit Blick auf weitere den Handel betreffende Ansätze. Der Agrarsektor ist dabei von sehr unterschiedlichen Regelungsansätzen angesprochen. Insgesamt fügen sich die neuen Sorgfaltspflichtenregelungen in einen umfangreichen Katalog unterschiedlicher Ansätze für Nachhaltigkeit entlang von globalen Lieferketten ein, wie etwa Regelungen in Handelsabkommen.

Die CSDDD nimmt dabei die Unternehmen sowohl mit Blick auf die Breite der einbezogenen Sorgfaltspflichten durch die Ergänzung um Umwelt- und Klimaschutz als auch in Bezug auf die Tiefe der Verantwortung (gesamte Kette, vor- und nachgelagerter Bereich) bislang (im Kommissionsvorschlag) potenziell umfassender in die Pflicht als das LkSG. Die EUDR mit ihrem Fokus auf Entwaldungsfreiheit ist wegen der adressierten Produktpalette für den Sektor Landwirtschaft von besonderer Relevanz.

4. Kontext und Relevanz von menschenrechts- und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten im Agrar- und Ernährungssektor

Dieses Kapitel führt in die Besonderheiten von agrar- und ernährungswirtschaftlichen Wertschöpfungsketten ein und erläutert die Relevanz im Zusammenhang mit den zuvor diskutierten Sorgfaltspflichten. Ebenso werden wichtige Erkenntnisse zu Menschenrechts- und Umweltrisiken im Kontext der globalen und europäischen Agrar- und Ernährungswirtschaft dargestellt.

4.1 Besonderheiten von agrar- und ernährungswirtschaftlichen Wertschöpfungsketten hinsichtlich Sorgfaltspflichten

Agrar- und ernährungswirtschaftliche Wertschöpfungsketten zeichnen sich durch eine Reihe von Spezifika aus, die sie von anderen Branchen unterscheiden und Herausforderungen für das Lieferkettenmanagement aufweisen. Dies betrifft insbesondere die große Heterogenität der Produktionsbedingungen, das Nebeneinander sehr unterschiedlicher Betriebsgrößen und die Besonderheiten verschiedener Produkte und Marktsegmente, die zu unterschiedlich strukturierten Wertschöpfungsketten führen.

Landwirtschaftliche Erzeugnisse werden unter enorm heterogenen natürlichen (Klima, Boden, Gelände), institutionellen und infrastrukturellen Bedingungen hergestellt. Zudem variieren die natürlichen Bedingungen selbst an den jeweiligen Produktionsstandorten im Zeitablauf z. B. mit dem Wetter, woraus sich auch Auswirkungen auf die jeweiligen Produktionsweisen ergeben, was nur sehr bedingt am Produkt selber erkennbar ist, soweit nicht entsprechende Zertifizierungssysteme für Mindeststandards existieren und diese dann an den jeweiligen Produkten gelabelt werden.

Aufgrund des „Wirtschaften unter freiem Himmel“ unterliegt die Landwirtschaft vielen nicht kontrollierbaren Einflüssen. Deshalb können auch bei bestmöglicher Produktion Umweltwirkungen nicht völlig ausgeschlossen werden. Beispielsweise kann sich ein sehr ungünstiger Stickstoffsaldo mit potenziell negativen Auswirkungen auf das Grundwasser aus dem Umstand ergeben, dass aufgrund einer Schlechtwetterperiode die Ernte deutlich kleiner ausfällt, als für die Berechnung der Stickstoffdüngung kalkuliert wurde. Hinzu kommt, dass viele landwirtschaftlich (mit)bedingten Umweltwirkungen (a) aufgrund räumlicher Diffusion nicht auf einen einzelnen Verursacher (Betrieb) zurückgeführt werden und (b) aus Produktionsweisen von vor etlichen Jahren – also von früheren Produzenten – resultieren können.

In den allermeisten Ländern gibt es eine große Vielfalt an häufig kleinstrukturierten (kleinbäuerlichen) landwirtschaftlichen Lieferanten. Gleichzeitig gibt es in einigen Ländern auch großbetriebliche, teilweise konzernartige Agrarstrukturen, z. B. Betriebe mit mehreren (hundert-)tausend Hektar bewirtschafteter Fläche oder entsprechenden Tierzahlen. In nicht wenigen Ländern, z. B. in Osteuropa, existiert ein direktes, teilweise symbiotisches Nebeneinander von Klein- und Großbetrieben (Visser 2008). Insgesamt sind agrar- und ernährungswirtschaftliche Wertschöpfungsketten divers, verzweigt und mehrstufig und damit unübersichtlicher, als dies oft bei anderen Wertschöpfungsketten der Fall ist.

Hinzu kommt, dass sich internationale agrarische Wertschöpfungsketten je nach Produktspezifika und Vermarktungsbedingungen in ihrer Organisation deutlich unterscheiden (s. Tab. 4.1). Im Folgenden werden vier verschiedene Produkttypen bzw. die davon bestimmten Wertschöpfungsketten vorgestellt, da sie unterschiedliche Ansatzpunkte für ein Lieferkettenmanagement bieten: (1) Klassische

Ackerbau-Commodities wie z. B. Soja, Zucker oder Weizen (auch als Bulk-Commodities bezeichnet), (2) bedingt lagerfähige Genuss-Commodities wie Kaffee oder Kakao, (3) qualitativ anspruchsvolle High-Value-Produkte wie Obst und Gemüse und (4) Premium-Wertschöpfungsketten für Luxusmarken, Bio- oder Fairtrade-Produkte etc.

Tabelle 4.1: Ausgewählte typische Strukturen in internationalen agrarischen Wertschöpfungsketten

	Klassische Ackerbau-Commodities wie z. B. Soja oder Weizen	Genuss-Commodities wie Kaffee und Kakao	Qualitativ anspruchsvolle High-Value-Produkte wie Obst und Gemüse	Premiumsegmente wie Luxusmarken, Bio- oder Fairtrade-Produkte
Charakteristika der Produkte	Standardisierte, börsennotierte Qualitäten, weitgehend homogen, lagerfähig, „Schüttware“	Zu wesentlichen Teilen standardisierte, homogene Qualitäten (außer Premiumsegmente, siehe rechts), bedingt lagerfähig	Qualitativ differierende Produkte, hohes z. B. sensorisches Qualitätsrisiko, verderblich	Produkte, die aus Vermarktungsgründen getrennt verarbeitet und transportiert werden (müssen)
Preiswettbewerb	Sehr hoch, geringe Margen, Mengengeschäft	Sehr hoch, geringe Margen	Hoch, eher geringe Margen	Hoch, größere Margen für Verarbeitung und Handel, große Preisunterschiede zum Standardmarkt
Bedeutung von langjährigen Lieferverträgen/vertikaler Integration	Sehr gering, Spotmarkt dominiert	Eher gering, vielfach Zwischenhändler	Hoch (vertikale Integration und Vertragsanbau dominieren für globale Ketten)	Längerfristige Zusammenarbeit, Vermarktungs- und Produktionsverträge
Transparenz/Rückverfolgbarkeit	Kaum	Zunehmend bis zur Kooperative, bei Einschaltung von Zwischenhändlern geringer	Unterschiedlich	Hoch
Dominanter Akteur in der Wertschöpfungskette	Internationaler Agrarhandel	Primäre Verarbeiter, Markenartikler, Lebensmitteleinzelhandel (LEH)	LEH für globale Ketten (lokale Ketten deutlich weniger integriert)	Lebensmittelindustrie und LEH
Bedeutung von Standards	Gering, aber zunehmend	Relativ hoch und zunehmend, unternehmens-eigene- und Branchenstandards und Zertifizierung	Hohe Bedeutung von staatlichen und privaten Standards	Hoch, Zertifizierungsstandards (privat und staatlich) und zunehmend unternehmens-eigene Programme
Produzenten	Alle Betriebsgrößen	Alle Betriebsgrößen, in LMIC viele Kleinbetriebe, z. T. in Erzeugergruppen oder -kooperativen zusammenschlossen	Alle Betriebsgrößen, in LMIC hauptsächlich kapitalintensive Großbetriebe mit Mitarbeitern/Tagelöhnern	Alle Betriebsgrößen, in LMIC viele Kleinbetriebe

Quelle: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Feyaerts et al. 2019: 147.

Viele Agrarprodukte weisen einen **Commodity-Charakter** auf. Typische Beispiele für solche hochstandardisierten, lagerfähigen vielfach an Börsen gehandelten Erzeugnisse mit sehr hohem Preisdruck sind Getreide und Ölfrüchte. Es handelt sich um austauschbare Produkte, die auf internationalen Märkten gehandelt werden und bei denen große Partien unterschiedlicher Herkunft, aber weitgehend standardisierter chemisch-physikalischer Qualitäten von Händlern zusammengefasst werden. In diesen Märkten dominieren eher lose, kurzfristig änderbare Austauschformen (Spotmärkte, z. T. Forward-Kontrakte). Der zwischengeschaltete, hochkonzentrierte internationale Agrarhandel (Grabs et al. 2021; zu Ermgassen et al. 2022) steht aufgrund der qualitativ austauschbaren Produkte unter hohem Kostendruck und hat wenig Anreize, die Märkte transparent zu gestalten, da Intransparenz grundsätzlich die Position von Händlern in der Wertschöpfungskette stärkt (Grabs und Carodenuto 2021). Darüber hinaus sind die Beschaffungsstrategien der international agierenden Agrarhändler durch einen hohen Anteil indirekter Beschaffung gekennzeichnet. Im Fall von Soja, Rindfleisch, Kakao und Palmöl beziehen sie z. B. bis zu 40 % der Rohstoffe über lokale Zwischenhändler (zu Ermgassen et al. 2022). Dies erschwert die Rückverfolgbarkeit der jeweiligen Produkte und nachhaltige Beschaffungsinitiativen (ebd.). In jüngerer Zeit stehen die international tätigen Agrarhandelsunternehmen allerdings politisch in der EU unter Druck und beteiligen sich zunehmend an Nachhaltigkeitsinitiativen (z. B. bei Sojaanbau oder Kakao, zur Entwaldungsfreiheit etc., Grabs et al. 2021). In Brasilien, einem zentralen Entwaldungs-Hotspot, sind beispielsweise rund 60 % der Soja- und 85 % der Rindfleischexporte durch Verpflichtungen zur Entwaldungsfreiheit (*zero deforestation commitments* (ZDC)) abgedeckt (Haupt et al. 2018), wobei subnationale Unterschiede vorliegen, die tatsächliche Umsetzung umstritten ist und große Anteile der Produktion für den heimischen Markt nicht durch ZDCs abgedeckt sind (zu Ermgassen et al. 2020a, b).

Viele dieser klassischen **Ackerbau-Commodities** werden mehrstufig verarbeitet und in verschiedene Produktarten aufgespalten, bevor die eigentlichen Produkte im Handel ankommen, wie bei Getreide und Ölfrüchten, bei denen neben Mehl und Öl erhebliche Reststoffe anfallen, die etwa als Futtermittel verwertet werden (z. B. Soja-, Raps- und Sonnenblumenextraktionsschrot; siehe z. B. Castellari et al., 2018). Die entsprechenden Lieferketten sind daher komplex, der Handel mit den verschiedenen Produktbestandteilen wichtig (vgl. Tab. 4.1). Aufgrund des relativ hohen Konzentrationsgrades dominieren in diesen *Commodity*-Wertschöpfungsketten die Unternehmen des internationalen Agrarhandels als sog. fokale, d. h. die Wertschöpfungskette strukturierende Unternehmen. Sie organisieren die Warenströme, während die Verarbeiter der verschiedenen Zielprodukte in Europa sich traditionell wenig(er) mit der Herkunft der Rohstoffe beschäftigen müssen.

Als Instrument zur Absicherung von Standards werden in *Commodity*-Ketten vermehrt sektorweite Zertifizierungssysteme wie GLOBALG.A.P.⁴¹ genutzt (vgl. Kapitel 5.1.2). Diese verursachen geringe Transaktionskosten und halten – anders als unternehmens- oder wertschöpfungskettenspezifische Standards – Geschäftsbeziehungen flexibel, da die Zertifizierung als Nachweis für viele Abnehmer nutzbar ist und keine spezifischen vertraglichen Vereinbarungen notwendig werden. Eine Warentrennung ist deshalb nicht notwendig. Gerade in *Commodity*-Wertschöpfungsketten wird angesichts der geringen Margen Warentrennung bzw. Marktsegmentierung möglichst vermieden. Nur wenn entsprechende Mengen umgesetzt werden, können unterschiedliche, für sich jeweils definierte Qualitäten nebeneinander bestehen, wie gentechnikfreies Soja. Grundsätzlich werden aber solche sog. Schüttgüter möglichst in großen Mengen ohne Warentrennung nach Europa transportiert.

⁴¹ GAP steht für Good Agricultural Practice. Bei GlobalG.A.P. handelt es sich um eines der ersten weltweit tätigen Qualitätssicherungssysteme; 1997 wurde es von europäischen Handelsunternehmen gegründet.

Eine etwas andere Struktur weisen die Wertschöpfungsketten für einige hochwertige **Genuss-Commodities** wie Kakao, Kaffee und Tee auf (auch als *tropical commodities* bezeichnet; Bemelmans et al. 2023). Auf der landwirtschaftlichen Stufe dominieren gerade bei Kakao, da handarbeitsintensiv, kleinbäuerliche Produzenten: Rund 95 % des global produzierten Kakaos wird zum Beispiel von ca. fünf Millionen Kleinbauern und -bäuerinnen mit einer Anbaufläche zwischen zwei und fünf Hektar angebaut (Grohs und Grumiller 2021). Als nächste Stufe folgen dann oft mehrere lokale oder regionale Zwischenhändler, die ihre Waren an internationale Händler verkaufen. In Ghana ist z. B. noch eine nationale Verkaufsorganisation zwischengeschaltet. Die nächste Stufe ist hochkonzentriert: Sieben transnationale Händler sind für 62 % des globalen Kakaohandels verantwortlich, wobei bei einzelnen Handelspartnern der Anteil noch größer ist (Parra-Paitain et al. 2023). Der darauffolgende Verarbeitungsschritt des Grinding (Produktion von Kakaobutter, -masse und -pulver) wird durch drei Unternehmen dominiert, die zusammen ca. 60 % der weltweiten Kakaoverarbeitung tätigen: Barry Callebaut (Schweiz), Cargill (USA) und Olam (Singapur) (Grohs und Grumiller 2021). Die anschließende Produktion von Schokolade erfolgt durch international tätige Markenartikelhersteller wie Mondelez (ca. 9 % globaler Marktanteil), Mars (8 %), Nestlé (7 %), Ferrero oder Lindt & Sprüngli (Fountain und Huetz-Adams 2022). Die folgende Stufe des Lebensmitteleinzelhandels ist ebenfalls hochkonzentriert. In Deutschland mit den vier führenden Handelsunternehmen Edeka, Rewe, Aldi und Lidl/Kaufland, die über einen Marktanteil von ca. 85 % verfügen. Damit stehen die Hersteller auch im vertikalen Wettbewerb mit dem LEH, der bei Handelsmarken eine zentrale Rolle einnimmt, da er die Produzenten der Handelsmarken relativ flexibel wechseln kann. Insgesamt ist die marktführende (fokale) Rolle in der Kakaokette nicht eindeutig festgelegt, was die Umsetzung von Standards erschwert. Internationale Händler/Verarbeiter, Markenartikelhersteller und der LEH können bei Kakao Standards durchsetzen, stehen aber auch in einem harten Wettbewerb untereinander. Vergleichbare Strukturen treffen auf den Kaffeemarkt zu, in dem es ebenfalls nicht einfach für Unternehmen in Europa ist, Durchgriff bis auf die Anbaustrukturen zu nehmen (Freidberg 2017).

Hinsichtlich der Standards bei diesen tropischen Genuss-*Commodities* gibt es sowohl unternehmenseigene Standards (z. B. Nestlé *Cocoa-Plan*), Branchenstandards (z. B. Nachhaltigkeitsinitiative des Bundesverbands der Deutschen Süßwarenindustrie oder die *Cocoa and Forests Initiative* (CFI)) und sektorübergreifende Zertifizierungssysteme (z. B. Rainforest Alliance). Die Rückverfolgbarkeit ist bei tropischen Commodities möglich, aber keineswegs vollständig gegeben. Nach Angaben des Kakao-Barometers aus dem Jahr 2020 lag der Anteil des bis auf Ebene einer spezifischen Kooperative rückverfolgbaren Kakaos bei verschiedenen großen Unternehmen zwischen 44 % (Nestlé) und 100 % (Hersheys) (Fountain und Huetz-Adams 2020: 33). Insgesamt geben allerdings nur 22 % aller Unternehmen im Kakasektor an, dass sie in der Lage sind, ihren Kakao bis zu den Kooperativen zurückzuverfolgen (Parra-Paitain et al. 2023: 9). Der Gesamtanteil zertifizierter Produktion am Kakaoanbau wird derzeit auf ca. ein Drittel bis 50 % geschätzt (Grohs und Grumiller 2021). Allerdings wird geschätzt, dass lediglich 26 % des gehandelten Kakaos unter irgendeiner Form von Nachhaltigkeitsverpflichtungen gehandelt wird (Parra-Paitain et al. 2023).

Bei anderen, **qualitativ anspruchsvollen High-Value-Produkten** wie Obst und Gemüse, die vormals ebenfalls durch den zwischengeschalteten Großhandel koordiniert wurden, versuchen Einzelhändler in Europa in jüngster Zeit stärker direkte und längerfristige (vertragliche) Lieferbeziehungen zu den (häufig eher großbetrieblichen) Produzenten in LMIC aufzubauen (Feyaerts et al. 2019). Schon aus Qualitätssicherungsgründen (z. B. Vermeidung von Pestizidrückständen), aber auch zur Stärkung seiner Verhandlungsposition baut der LEH als dominierende Stufe hier eigenständige Beschaffungsstrukturen in Märkten auf und schaltet Zwischenhändler aus (ebenda). Verbunden sind diese direkten Lieferbeziehungen mit der Nutzung von Zertifizierungssystemen, in diesem Fall aber ergänzt um eigene Audits des LEH bei den Lieferanten (vgl. Tab. 4.1). Das erleichtert es, die Einhaltung von Standards wirkungsvoll zu kontrollieren.

In **Premiumsegmenten** mit hoher Wertschöpfung suchen Hersteller aus Marketing- und Nachhaltigkeitsgründen direkte Abnehmer-Produzenten-Beziehungen. Für Premiummarken sind Imagerisiken besonders bedeutsam, sodass teilweise mehrjährige und umfassendere Vertragssysteme zu landwirtschaftlichen Produzenten in LMIC aufgebaut wurden (Linton 2008). Diese beinhalten häufig Konzepte der Lieferantenentwicklung, d. h. mehr oder weniger partnerschaftliche Konzepte zum Ausbau der Produktion, zur Schulung und Qualitätssicherung, z. T. inklusive sozialer Aspekte (Mindestpreise, Entwicklungshilfeprojekte etc.) (vgl. Tab. 4.1). Verbreitet sind solche Ansätze z. B. bei einigen Bio-Produzenten in Märkten mit hoher öffentlicher Beachtung wie Kakao. Ein anderes Beispiel ist Lindt & Sprüngli. Das Unternehmen verfolgt mit dem *Cocoa-Farming-Programm* eine „bean-to-bar-Strategie“, sodass seit dem Jahr 2020 100 % aller Kakaobohnen rückverfolgbar sind (Grohs und Grumiller 2021). Bis 2025 soll der komplette Kakao des Unternehmens aus Nachhaltigkeitsprogrammen bezogen werden. Durch die Entwicklung von Premium-Handelsmarken sind es neben Herstellern zunehmend auch Unternehmen des LEH, die in solchen Ketten eine fokale Position einnehmen und Standards vorantreiben können.

Tabelle 4.1 gibt einen Überblick über die beschriebenen typischen Wertschöpfungsketten für Agrarrohstoffe. Diese Übersicht ist nicht vollständig, denn sie bildet nicht Wertschöpfungsketten ab, die den Export von bereits weiter verarbeiteten Erzeugnissen umfasst. Ebenso fehlen sehr spezielle Wertschöpfungsketten, z. B., wenn Krabben aus der Nordsee in Nordafrika gepult und dann wieder in Deutschland verkauft werden. Tabelle 4.1 ist daher nur ein – allerdings mengenmäßig sehr bedeutsamer – Ausschnitt aus der ungewöhnlichen Diversität von internationalen Wertschöpfungsketten, die dazu beiträgt, dass ein Lieferkettenmanagement jeweils deutlich andere Ausgangsbedingungen vorfindet. Nicht erfasst sind auch die institutionellen Besonderheiten bestimmter Wertschöpfungsketten, z. B. die relativ große Rolle von Erzeugergemeinschaften und Genossenschaften in manchen Bereichen (die beispielsweise spezifische Formen der Kontrolle wie Gruppenzertifizierungen ermöglichen).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass agrar- und ernährungswirtschaftliche Wertschöpfungsketten heterogener als viele andere Lieferketten sind, da sich je nach Produkt deutlich unterschiedliche Koordinationsformen und die Kette bestimmende Unternehmen finden. Auch differiert der Anteil von Lohnarbeit bzw. kleinbäuerlicher Strukturen, sodass sich z. B. andere Herausforderungen im Hinblick auf Sorgfaltspflichten-relevante Arbeitsschutzstandards und Themen wie Mindestlohn ergeben. Häufig sind globale Lebensmittelwertschöpfungsketten auf Ebene der Primärproduktion kleinteiliger, intransparenter und vielstufiger als Wertschöpfungsketten in anderen Märkten, sodass aus Sicht der europäischen Unternehmen das Thema mittelbare Lieferanten eine große Rolle spielt. Die vielfach traditionell dominierenden Spotmarktbeziehungen weisen für die Umsetzung des Lieferkettengesetzes besondere Herausforderungen auf, denn in diesem Fall fehlt der direkte Kontakt der europäischen Abnehmer zu den kleinbäuerlichen Lieferanten. Allerdings zeichnet sich eine Tendenz zu längerfristigen und direkteren Vertragsbeziehungen ab, was die Umsetzung von Sorgfaltspflichten tendenziell vereinfachen könnte. Die Marktbedeutung der großen internationalen Händler und der Großunternehmen des Lebensmitteleinzelhandels in Europa ist inzwischen so beachtlich, dass solche Unternehmen auch größere Verantwortung für Sorgfaltspflichten übernehmen können.

4.2 Menschen- und Arbeitsrechtsrisiken in der landwirtschaftlichen Produktion

Globale Wertschöpfungsketten im Agrar- und Ernährungssektor sind durch besonders hohe Risiken von Menschenrechtsverletzungen und durch häufig prekäre Arbeitsbedingungen gekennzeichnet. Im Vergleich zu anderen Sektoren sind Arbeitsplätze in landwirtschaftlichen Lieferketten schlechter

entlohnt, gefährlicher und unsicherer sowie anfälliger für Kinder- und Zwangsarbeit (Barrett et al. 2022, USDOL 2020, ILO 2017). Entsprechend stuft der Kommissionsvorschlag der CSDDD die Agrar- und Ernährungswirtschaft zu den Sektoren mit hohem Schadenspotenzial ein – mit der Konsequenz, dass mehr Unternehmen dieser Branche von Beginn an von den verpflichtenden Sorgfaltspflichten betroffen wären (vgl. Kap. 3.4). Auch für die deutsche Wirtschaft ordnet eine Studie im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte die Nahrungs- und Genussbranche den Branchen zu, die durch erhebliche menschenrechtliche Risiken gekennzeichnet sind (BMAS 2020).

Wie in Kapitel 3.3 und 3.4 dargestellt, dienen als Referenzrahmen für die Identifikation von Menschenrechtsverletzungen im Rahmen der unternehmerischen Sorgfaltspflichtenregelungen international anerkannte Erklärungen und Übereinkommen zu Menschenrechten sowie internationale und nationale Arbeitsrechtskonventionen. Das deutsche LkSG bezieht sich bei dem Verweis auf menschenrechtliches Risiko hauptsächlich auf die ILO-Kernarbeitsnormen (vgl. 3.2), der Entwurf der CSDDD schließt bislang noch weitere internationale Abkommen ein, z. B. den Verweis auf existenzsichernde Löhne (vgl. Kap. 3.4, 5.7.2 und Annex 1).

Im Folgenden sind einzelne Menschenrechts- und Arbeitsschutzrisiken im Rahmen der landwirtschaftlichen Produktion in Drittländern (hauptsächlich in LMIC), im Europäischen Binnenmarkt und im Inland skizziert, die in den Geltungsbereich des deutschen und/oder europäischen Lieferketten-sorgfaltspflichtenansatzes fallen können. Darüber hinaus werden auch Menschenrechts- und Arbeitsschutzrisiken aufgezeigt, die bisher noch nicht (explizit) in den Sorgfaltspflichtengesetzen abgedeckt sind, wie Gendergerechtigkeit und das Recht auf Nahrung.

4.2.1 Risiken in der Produktion in EU-Drittländern

Kinderarbeit umfasst Arbeiten, für die Kinder zu jung sind, um sie auszuführen, und/oder „Arbeit, die wegen ihrer Art oder der Verhältnisse, unter denen sie verrichtet wird, voraussichtlich für das Leben, die Gesundheit oder die Sittlichkeit von Kindern gefährlich ist“ oder die sie vom verpflichtenden Schulbesuch abhalten (siehe z. B. ILO 2020 und die entsprechenden ILO-Übereinkommen Nr. 138 von 1973 und Nr. 182 von 1999).⁴² Weiterhin wird unterschieden in Kinderarbeit, gefährliche Kinderarbeit und schlimmste Formen der Kinderarbeit (z. B. FAO 2020). Kinderarbeit wird abgegrenzt von altersgerechten Arbeiten zum Beispiel im Haushalt oder legalen Beschäftigungen von Jugendlichen, die nicht Teil der aufgeführten Statistiken sind.

Laut Schätzungen der ILO und von UNICEF waren 2020 weltweit rund 160 Millionen Kinder von Kinderarbeit betroffen, wovon 70 % auf den Agrarsektor entfallen (ILO und UNICEF 2020: 8f.). Dieser Anteil lag bei über 80 % in Subsahara-Afrika (ebd.: 38). 72 % der Kinderarbeit findet im Familienverbund statt. Knapp 33 % der Arbeit von Kindern zwischen 5 und 14 Jahren in der Landwirtschaft wird als gefährliche Kinderarbeit eingestuft (ebd.: 41). Die mit Kinderarbeit erzeugten Produkte gelangen zum Teil in globale Wertschöpfungsketten, sind aber auch für den heimischen Markt oder den Eigenverbrauch bestimmt. Berechnungen zufolge sind je nach Weltregion zwischen 9 % und 24 % der Kinderarbeit aller Sektoren mit Exportwaren verbunden (ILO et al. 2019: 9).

⁴² Das Übereinkommen lässt zu, dass Personen im Alter von 13 bis 15 Jahren bei leichten Arbeiten beschäftigt werden. Diese dürfen nicht schädlich für Gesundheit und Entwicklung des Kindes sein und den Schulbesuch nicht beeinträchtigen. Ferner darf das Mindestalter zur Beschäftigung oder Arbeit in einem Beruf nicht unter dem Alter liegen, in dem die Schulpflicht endet (i. d. R. 15 Jahre). Wenn die Arbeit oder Beschäftigung „voraussichtlich für das Leben, die Gesundheit oder die Sittlichkeit der Jugendlichen gefährlich ist“, liegt das Mindestalter bei 18 Jahren (vgl. ILO-Übereinkommen Nr. 138).

Da besonders gut dokumentiert, sticht der Kakaoanbau als besonders problematisch hervor: In Ghana und der Côte d'Ivoire, den größten Exporteuren von Kakao, waren 2018/19 1,56 Millionen Kinder im Kakaoanbau eingebunden (NORC 2020: 10). In 94 % der Fälle arbeiteten die Kinder für die eigenen Eltern oder Verwandte (ebd.). Weitere Beispiele für umfangreiche Kinderarbeit im Sektor Landwirtschaft sind für den Anbau von Baumwolle in Indien (Ferenschild 2018, Nayak & Manning 2021), für die Baumwollernte in Burkina Faso (US DOL 2019) und der Türkei (UNICEF 2017), den Zuckerrohranbau in Brasilien und Indien (US DOL 2020), den Kaffeeanbau in Brasilien, Vietnam und Kolumbien (ebd.) und auch im Palmölsektor (UNICEF 2016) belegt.

Die überwiegende Mehrheit der Fälle von Kinderarbeit ist in der kleinbäuerlichen und mittelgroßen nicht-mechanisierten Produktion erfasst; laut Berichten von NGOs, wie Amnesty International, arbeiten Kinder aber auch auf großen Plantagen (Amnesty International 2016). Grundsätzlich verweist dies auf die Problematik der Erfassung von Kinderarbeit in der Landwirtschaft: Oft ist diese dort besonders gut dokumentiert, wo internationale Organisationen aktiv Daten erhoben haben. Darüber hinaus ist sie nicht in allen Fällen direkt erkenn- bzw. erfassbar, da Kinder ihre Eltern bei der Arbeit begleiten, ohne bezahlt zu werden, oder von Arbeitgebern bei Kontrollen versteckt werden (FAO 2020; zu Kontrollen s. Kap. 5.1.2.4).

Zwangsarbeit umfasst nach ILO-Übereinkommen Nr. 29 von 1930 „jede Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung von Strafe verlangt wird und für die sich die Person nicht freiwillig angeboten hat“. Knapp 27,6 Millionen Menschen befanden sich 2021 weltweit in Zwangsarbeit (ILO et al. 2022). Hierbei wird zwischen staatlicher Zwangsarbeit (14 %) und Zwangsarbeit des Privatsektors (63 %) unterschieden.⁴³ Berücksichtigt man nur Letztere, so finden sich 12,3 % der Opfer von Zwangsarbeit im Agrarsektor wieder (2,8 Millionen Menschen; ebd.: 31). Im Speziellen ist die Fischerei von Zwangsarbeit betroffen und hier insbesondere die Hochseefischerei, die den Schutz von Arbeitnehmer:innen aufgrund der langen Zeit auf See und der begrenzten Reichweite von nationalen Arbeitsaufsichtssystemen erschwert (ebd.). Dies deckt sich mit der Einschätzung des US-amerikanischen Arbeitsministeriums, das Shrimps (Burma) und Fisch (China, Taiwan, Thailand) aufgrund der Situation von Arbeitsmigrant:innen auf Fernfischereiflotten als Waren unter Verdacht von Zwangsarbeit führt (US DOL 2020). Berichte staatlicher Zwangsarbeit stammen überwiegend aus der Region Xinjiang in China, wo circa 85 % der Baumwolle des Landes produziert werden. Vornehmlich sind Arbeiter:innen der muslimischen Minderheit der Uiguren, die mehrheitlich in Xinjiang leben, betroffen (Zenz 2020). Das US-amerikanische Arbeitsministerium führt neben Baumwolle auch Tomatenprodukte aus China als Waren auf, die unter Verdacht der Zwangsarbeit stehen. Darüber hinaus adressieren internationale Menschenrechtsorganisationen seit Jahren die Regierung von Turkmenistan aufgrund von Berichten staatlicher Zwangsarbeit bei der Baumwollernte.⁴⁴

Grenzen zwischen Zwangsarbeit und **ausbeuterischen Arbeitsbedingungen** in der Landwirtschaft können fließend sein (LeBaron 2018). So sind beispielweise die Arbeitsbedingungen der Arbeiter:innen im Kakaoanbau in Ghana und im Teeanbau in Indien u. a. aufgrund von Lohnabzügen, Verschuldungen

⁴³ Hinzukommen noch 23 % in sexueller Zwangsausbeutung (ILO et al. 2022: 3).

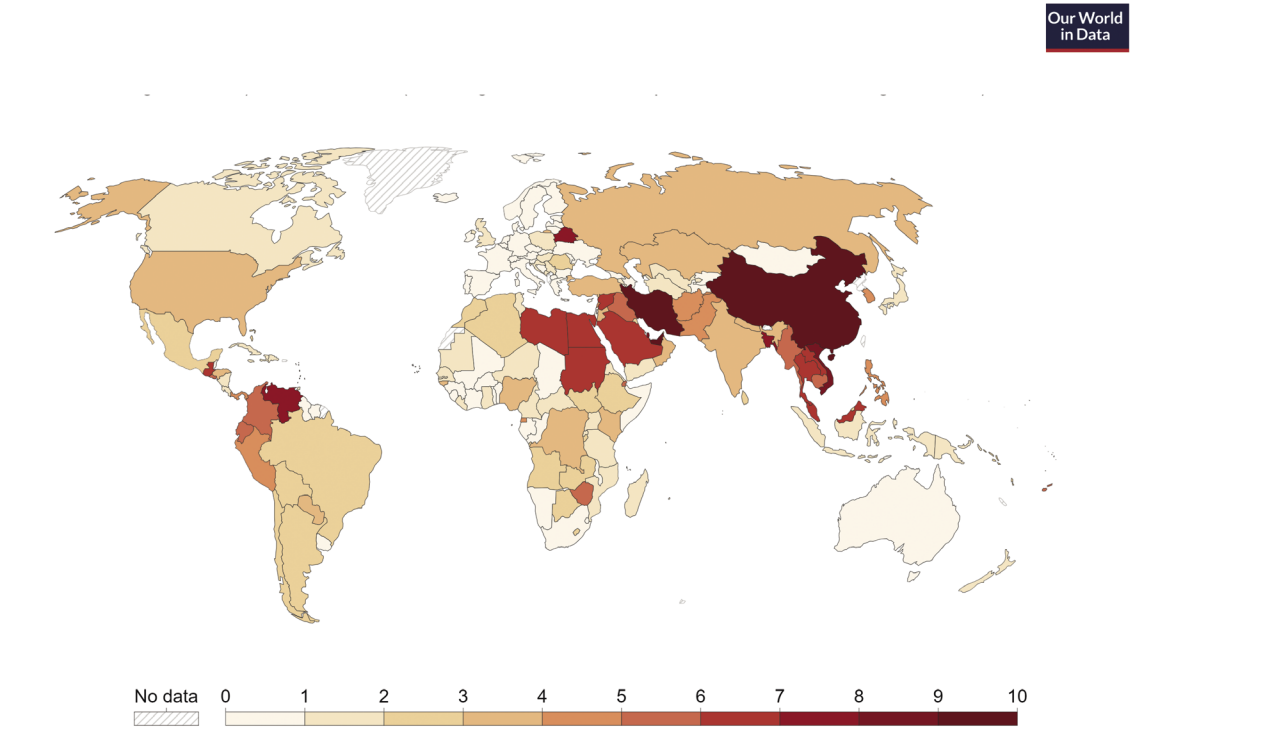
⁴⁴ „Observation (CEACR) – adopted 2021, published 109th ILC session (2022), Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105) – Turkmenistan“, ILO; UN Human Rights Council, Summary of Stakeholders’ submissions on Turkmenistan, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights Council, A/HRC/WG.6/30/TKM/3 (2018); UN Economic and Social Council, Concluding observations on the second periodic report of Turkmenistan E/C.12/TKM/CO/2 (2018).

gegenüber dem Arbeitgeber oder unbezahlter zusätzlicher Arbeit so prekär und die Möglichkeiten, aus den Arbeitsverhältnissen auszutreten, so eingeschränkt, dass diese als Zwangsarbeit und Ausbeutung beschrieben werden (ebd.) – auch wenn das oben aufgeführte ILO-Übereinkommen in diesen Fällen nicht vollständig greift.

Auch der (unsachgemäße) Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (PSM) in Kombination mit fehlender bzw. nicht zur Verfügung gestellter Schutzkleidung kann aufgrund **von assoziierten Gesundheitsrisiken zu prekären Arbeitsbedingungen** von Landwirt:innen und ihren Beschäftigten führen. Beispielsweise sind im Baumwollanbau in Indien schwerwiegende Folgen von Pestizideinsatz für die Gesundheit von Landwirten, insbesondere für Arbeiterinnen, dokumentiert (Mancini et al. 2005). Weitere Beispiele umfassen den Einsatz von als gefährlich eingestuften PSM im Kakaoanbau in Nigeria (Tijani 2006), den Mangel an Schutzkleidung beim Anbau von Wassermelonen in Ghana (Miyittah et al. 2020) oder von illegal eingeführten PSM im Reisanbau in Sierra Leone (Sankoh et al. 2016).

Die ILO-Kernarbeitsnormen zur **Vereinigungsfreiheit und zu Kollektivverhandlungen** sind zunächst nicht überall ratifiziert (vgl. Kap. 3.2) – und wenn, sehen sich Arbeiter:innen im landwirtschaftlichen Sektor oft mit Hindernissen konfrontiert, sich zu organisieren (ILO 2020). Für die Lebensmittelindustrie legt eine globale Unternehmensumfrage dar, dass die Präsenz von Gewerkschaften mit 22 % vergleichsweise gering ist; auch der Anteil an Tarifverträgen ist in der Landwirtschaft gegenüber anderen Sektoren am geringsten (ILO 2017). Verstöße gegen das Recht auf Vereinigungsfreiheit sind häufig (z. B. Braßel 2023 für Ecuador). Sektorenübergreifend zeigt Abbildung 4.1 den Grad der Einhaltung dieser zwei Kernarbeitsnormen im Ländervergleich.

Abbildung 4.1: Grad der nationalen Einhaltung der Arbeitsrechte im Jahr 2021



Anmerkung: Der Indikator hat eine Skala von 0 bis 10, wobei 0 die bestmögliche Punktzahl ist (die eine bessere Einhaltung der Grundrechte am Arbeitsplatz anzeigt) und 10 die schlechteste (die eine schlechtere Einhaltung der Grundrechte am Arbeitsplatz anzeigt).

Quelle: Our World in Data basierend auf ILO-Daten; übersetzt.⁴⁵

⁴⁵ <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-08-08-02.pdf>

Ein grundsätzliches Problem ist die Höhe von **Löhnen und Einkommen** in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft. Oft reichen sie nicht aus, um einen angemessenen Lebensstandard für die Haushalte zu gewährleisten, womit ein direkter Bezug auf Artikel 23 (3) der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte besteht: „Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert, gegebenenfalls ergänzt durch andere soziale Schutzmaßnahmen.“ Daran angegliedert ist das Konzept der existenzsichernden Löhne und Einkommen, das über die Gewährleistung von Grundbedürfnissen und der Definition einer generellen Armutsgrenze von 1,90 USD am Tag, wie von der Weltbank berechnet, hinausgeht (vgl. Kap. 5.7.2). So zeigen Berechnungen für ländliche Gebiete Ostafrikas, dass dieser Betrag nicht ausreicht, um ein menschenwürdiges Leben zu führen (van de Ven et al. 2021). Für das Einkommen von Kleinbauern im westafrikanischen Kakaosektor wurde gezeigt, dass in der Côte d'Ivoire das jährliche Nettoeinkommen im Durchschnitt bei 2346 USD liegt, der Referenzwert für ein existenzsicherndes Einkommen aber bei 6517 USD; in Ghana liegt die Differenz zwischen Referenzwert und Einkommen bei 2455 USD bzw. 52 %, wobei die Lücke zum existenzsichernden Einkommen bei Landwirten mit kleineren verfügbaren Anbauflächen in beiden Ländern größer ausfällt (Bymolt et al. 2018 zitiert in Forstner et al. 2021). Berechnungen belegen solche Lücken in unterschiedlichen Größenordnungen auch für Löhne, z. B. auf Teeplantagen in Sri Lanka⁴⁶ oder Bananenplantagen im Südosten Ghanas.⁴⁷

Im Zusammenhang mit großflächigen **Landinvestitionen** (*large scale land investments*, auch *land grabbing* genannt) – Kauf oder langfristiges Pachten von Land – kann es zu weiteren Menschenrechtsverletzungen kommen. Neben dem Bau von Staudämmen und dem Bergbau kann auch der großflächige Erwerb bzw. das Pachten von landwirtschaftlichen Flächen zur Verdrängung oder Enteignung der dort lebenden Bevölkerung führen, u. a. aufgrund von unklaren Landrechten oder der Missachtung von gewohnheitsmäßigen Landrechten, was zu dauerhaftem oder begrenztem Verlust ohne Entschädigung führen kann (German et al. 2013). Dabei können bspw. Landnutzungsrechte oder das Recht auf Nahrung verletzt werden.⁴⁸ Seit 2005 ist ein Anstieg an großflächigen Landkäufen von ausländischen Investoren in Subsahara-Afrika, Südostasien und Südamerika zu beobachten, wobei Käufe oft konzentriert auf einzelne Regionen stattfinden⁴⁹. Schätzungen gehen davon aus, dass global circa 12 Mio. Menschen zwischen 2000 und 2014 potenziell von Einkommensverlusten aufgrund von solchen großflächigen Landkäufen betroffen waren, wobei sich dies stark zwischen Ländern unterscheiden kann (Davis et al. 2014: 186). Inwiefern der Landverlust bzw. der Verlust auf Zugang zu Land sich negativ auf die lokale Bevölkerung auswirkt, hängt von unterschiedlichen Faktoren ab, z. B. wie das Land zuvor genutzt wurde (für eine Übersicht über die Studienlage siehe Neudert und Voget-Kleschin 2021). Auf freiwilliger Basis bestehen bereits Richtlinien, die den Landkauf und seine Konsequenzen regulieren sollen, wie die *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* (FAO 2012). Zwei Studien im Auftrag des Europäischen Parlaments belegen, dass auch europäische Unternehmen durch unterschiedliche Mechanismen eine Schlüsselrolle bei solchen Landkäufen einnehmen, dass es hierbei zum Teil zu Menschenrechtsverletzungen gekommen ist (u. a. die Vertreibung und Umsiedlung von Menschen aus ihren Häusern und landwirtschaftlichen Betrieben) und dass zumindest vereinzelt Erzeugnisse, die dort angebaut wurden, in die EU importiert werden (Cotula 2014, EU 2016:

⁴⁶ <https://www.globallivingwage.org/wp-content/uploads/2019/07/Sri-Lanka-Living-Wage-report.pdf>

⁴⁷ https://www.globallivingwage.org/wp-content/uploads/2018/04/Ghana_Living_Wage_Benchmark_Report.pdf

⁴⁸ Das Recht auf Nahrung wird beispielsweise in Artikel 11 des UN-Sozialpakts abgedeckt, Landnutzungsrechte werden teils in Artikel 10 der Deklaration der Rechte indigener Völker abgedeckt. Auf beide Deklarationen wird im Anhang des europäischen Richtlinienentwurfs verwiesen; sie sind aber nicht Teil des deutschen LkSG.

⁴⁹ Siehe <https://landmatrix.org/map> für einen aktuellen systematischen Überblick über Large Scale Land Aquisitions (LCLA) weltweit.

Annex 1–3). Grundsätzlich wird die EU-Energiepolitik mit Investitionen in großflächige Landakquisitionen in Ländern mit niedrigerem Pro-Kopf-Einkommen in Verbindung gebracht, um dort Energiepflanzen für Biokraftstoffe anzubauen (z. B. Carroccio et al. 2016, Graham et al. 2010)⁵⁰. Auch die Weltbank hat über die International Finance Corporation (IFC) und den Foreign Investment Advisory Service Direktinvestitionen in großflächige Landakquisitionen in Ländern mit niedrigerem Pro-Kopf-Einkommen befördert (Rudloff 2012; Daniel 2011), wobei die Interessen von Unternehmen im Vordergrund standen (Oakland Institute 2011; Muleta et al. 2014). Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit IFC-finanzierten Landakquisitionen sind vielerorts dokumentiert, bspws. in Äthiopien, Gabun und Sierra Leone (inclusive development international 2017).

Gendergerechtigkeit. Im Agrarsektor macht die weibliche Beschäftigung global einen großen Teil aus. Allerdings ist die Datenbasis schwach bzw. wird wenig aktualisiert (FAO 2023). Vorliegende Daten lassen sich dennoch als generelle Hinweise nutzen. So weisen Frauen 2019 mit knapp 40 % fast die Hälfte aller Beschäftigten aus (FAO 2023). Der Anteil von eigenständigen Landwirtinnen im Unterschied zu angestellten oder auch informell beschäftigten Landhelferinnen schwankt dabei sehr zwischen Ländern: während in Deutschland 2020 nur 11 % aller Betriebsinhaber weiblich sind (Davies et al. 2023), sind es in Litauen fast 50 %. In LMIC zeigen sich auch große Unterschiede etwa von 35 % in Botswana in 2004, aber auch nur 8 % in Vietnam in 2001 und gar unter 1 % in Saudia-Arabien in 1999 (FAO o. J.).⁵¹

Gendergerechtigkeit ist dabei besonders in LMIC durch besonders starke Risiken gekennzeichnet: Als eigenständige Landwirtinnen haben Frauen im Vergleich zu Männern nicht nur kleinere Farmen, vor allem ihr Zugang zu relevanten Ressourcen ist oftmals stark begrenzt – etwa zu Krediten und Tier-eigentum, aber auch zu Landeigentum, was oftmals eine Voraussetzung für Zugang zu Krediten ist (FAO o. J.): Die Informationslage zu Landeigentum ist sehr schlecht – nach Dokumentenlage weist die Food and Agricultural Organisation (FAO) für Ecuador 50 % aller Landeigentümer als weiblich aus im Unterschied zu Peru mit 12 %. Weltweit wird der Anteil auf nur 15 % geschätzt. Der Anteil der Frauen an allen landwirtschaftlichen Landbesitzern variiert stark, so lag er in Pakistan 2018 bei 7 % und in Malawi 2020 bei 58 % (FAO 2023: 78). In einem der Drittel der Länder, für die Daten vorliegen, stellen Männer mindestens 70 % aller Landeigentümer dar (ebd.).

In modernen landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten zeigt sich, dass Männer eher in den höherwertigen Stufen vertreten sind, während Frauen oftmals in Verarbeitung und Verpackung oder Catering oder Lebensmittelverkauf in städtischen und stadtnahen Kontexten vertreten sind, die zumeist ungelernte und schlecht bezahlte Arbeiten darstellen. Etwa für Pakistan wird ausgewiesen, dass die Löhne im Beschäftigungsverhältnis im Zuckerrohrsektor bei Frauen nur die Hälfte der Löhne für Männer ausmachen (Care 2020). Bei der Lohnarbeit in der Landwirtschaft verdienen Frauen weltweit im Durchschnitt 18,4 % weniger als Männer (FAO 2023: 59).

⁵⁰ Siehe z. B. ein Projekt des Schweizer Unternehmens Addax Bioenergy, das u. a. von der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) gefördert wurde, um Zuckerrohr und Maniok für Bioethanol in Sierra Leone anzubauen (Graham 2010: 49; Antwort des Bundestags auf Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE zu entwicklungspolitischen Effekten des Makeni-Projekts in Sierra Leone (<https://dserver.bundestag.de/btd/18/087/1808747.pdf>))

⁵¹ Kennzahlen zu Betriebsinhaber:innen erfassen die tatsächliche Verteilung des Landbesitzes (oder anderer Rechte) unter den Haushaltsmitgliedern allerdings nicht gut, weshalb sich bspw. die FAO stattdessen auf die individuellen Landrechte von Männern und Frauen fokussiert (FAO 2023: 76). Aktuellere Zahlen zu Betriebsinhaber:innen liegen deshalb kaum vor.

Aus Verbraucher:innensicht spielt die landwirtschaftliche Nahrungsversorgung eine besondere Rolle und ist unmittelbar mit dem **Recht auf Nahrung** verbunden. Dieses ist oft generell für Frauen durch geringeren Zugang zu Nahrung und geringere Einkommen als eine der vier Säulen (neben Verfügbarkeit, Nutzbarkeit und Stabilität) der Ernährungssicherheit nach FAO stark verletzt: Die geschlechtsspezifische Diskrepanz bei der Ernährungsunsicherheit hat sich 2021 weiter vergrößert: 31,9 % der Frauen auf der Welt waren mäßig oder stark ernährungsunsicher, verglichen mit 27,6 % der Männer. Damit gilt Gendergerechtigkeit als relevanter Parameter zur Hungerbekämpfung (Asian Development Bank 2013). Gerade im ländlichen Raum sind Hunger und Armut dominierend und betreffen in hohem Maße ländliche Gemeinschaften, insbesondere auch ärmere Landwirt:innen, Landarbeiter:innen und Hirtenvölker. Da Landwirtinnen ohnehin durch die vielen genannten Faktoren benachteiligt sind, können sie wiederum besonders vulnerabel für Ernährungsunsicherheit sein.

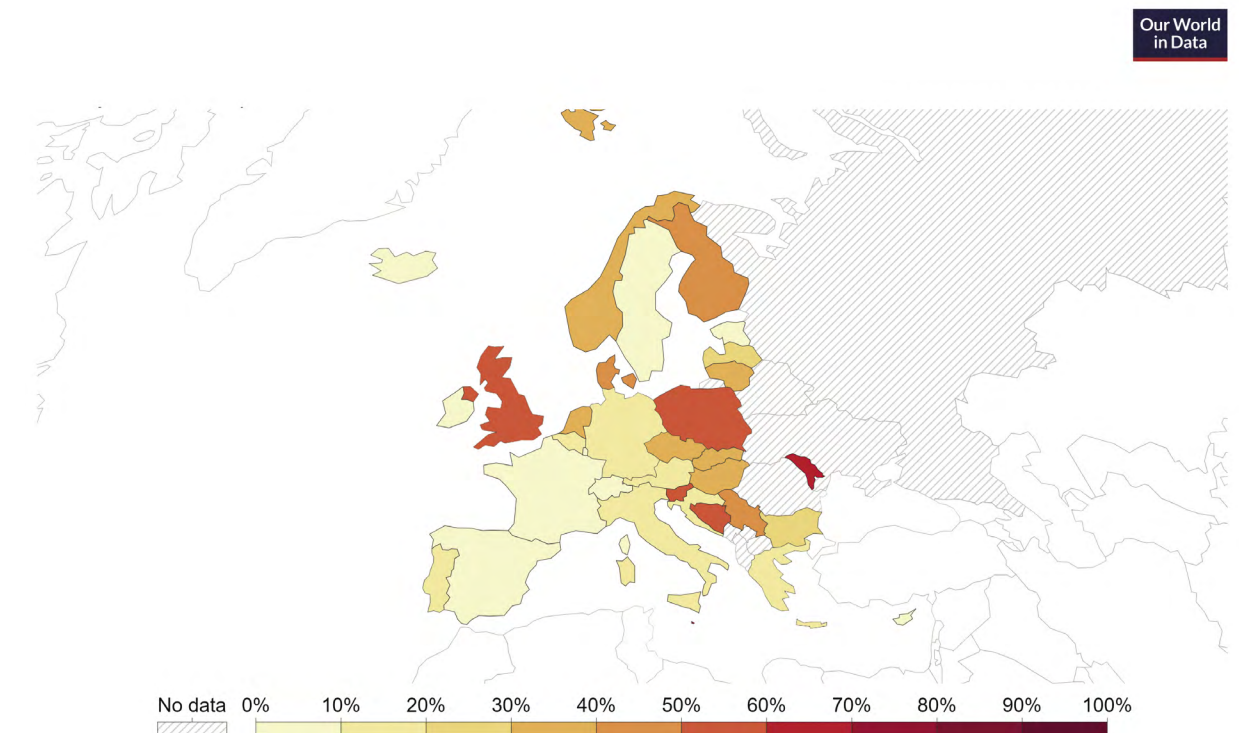
Daneben können Verstöße bestehender Landnutzungsrechte zu Vertreibungen führen und darüber Einkommens- und Versorgungsgrundlage und demnach das Recht auf Nahrung verletzen. Hier spielen auch großflächige Landinvestitionen, sowohl durch inländische als auch ausländische Investoren, eine Rolle. Die bereits angesprochene Leitlinie der FAO (*Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*) als auch die *Principles on Responsible Investment in Agricultural and Food Systems* (RAI) (FAO et al. 2014) adressieren diesen Zusammenhang und entwickeln freiwillige Empfehlungen, um u. a. auch indigene und informelle Landrechte zu schützen.

4.2.2 Risiken in der Produktion in der EU

Auch in Ländern der EU stellen prekäre Arbeitsbedingungen und Menschenrechtsrisiken in der landwirtschaftlichen Produktion ein Problem dar. Betroffen sind insbesondere Saisonarbeitskräfte und Werkvertragsnehmer:innen, die zwischen EU-Staaten wandern oder aus Drittländern kommen (Bartocha und Wiese 2023; EU EMN 2020; Open Science Foundation 2020; European Union Agency for Fundamental Rights 2019; Rye & Scott 2018; Gertel & Sippel 2014). Besonders geprägt durch Arbeitsmigration und Verletzungen von Arbeitsrechten sind die Subsektoren Fleischerzeugung (Schlachtereie) sowie Obst und Gemüse. Während in den mediterranen Ländern Arbeitskräfte aus Drittstaaten wie Marokko und Tunesien überwiegen, setzt die deutsche und britische Landwirtschaft – bis zum Brexit – auf saisonale Arbeitskräfte aus osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten (EU 2021). In Schweden waren 2019 über 95 % der Arbeitsmigrant:innen, die eine Arbeitserlaubnis für die Beeren-ernte und Landwirtschaft erhielten, aus Thailand (Open Society Foundation 2020). In Polen arbeiteten bis zum russischen Angriffskrieg viele Saisonarbeiter:innen aus der Ukraine (EU EMN 2020). Insgesamt belegen offizielle Erfassungen einen aufsteigenden Trend von migrantischen Arbeitskräften (EU und Drittstaaten) in der europäischen Landwirtschaft, wobei sie hauptsächlich für einfache Tätigkeiten angestellt sind (EU 2019: 26, 32).

Eine prozentuale Erfassung von Arbeitsmigrant:innen insbesondere aus Drittstaaten ist aufgrund von teilweise informellen Arbeitsverhältnissen (vgl. Abb. 4.2) und undokumentierten Migrant:innen nur tendenziell möglich, offizielle Statistiken decken diese zumeist nicht ab (EU 2021). Entsprechend gehen Schätzungen, die auch die informelle Beschäftigung von migrantischen Arbeitskräften berücksichtigen, weit auseinander: von 24 % der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in Spanien, bis zu 50 % in Italien und bis zu 90 % in Griechenland (EU 2021; Rye und Scott 2018; Corrado 2017).

Abbildung 4.2: Anteil informeller Beschäftigung in der europäischen Landwirtschaft im Jahr 2022



Anmerkung: Anteil der informellen Beschäftigung in der Land- und Forstwirtschaft und der Fischerei. Arbeitnehmer:innen in informeller Beschäftigung fehlt es an Arbeitsplatzsicherheit, Sozialleistungen und Schutz.

Quelle: Our World in Data; <https://ourworldindata.org/grapher/informal-employment-in-agriculture>

Insgesamt sind insbesondere Arbeitsmigrant:innen aus Drittstaaten einem vergleichsweise hohen Arbeits- und Menschenrechtsrisiko ausgesetzt. Sie sind strukturell benachteiligt durch sprachliche Hürden, Abhängigkeiten von Vermittlungsagenturen oder Arbeitgebern, an die ggfs. die Aufenthaltsgenehmigung gebunden ist, durch informelle (illegale) Beschäftigungsverhältnisse und das weitgehende Fehlen gewerkschaftlicher Aktivitäten (ebd.). Arbeitsbedingungen und Lohn werden z. T. mit der (noch schlechteren) Situation im Herkunftsland verglichen und deshalb akzeptiert, ein anderer Teil gerade auch der illegal Eingewanderten hat keine Ausweichoptionen.

Zur Regelung und Steuerung von saisonalen Arbeitsmigrant:innen aus Drittstaaten wurde 2014 die EU-Richtlinie zu Saisonarbeitskräften⁵² verabschiedet. Die Richtlinie kombiniert das Einwanderungsrecht, das die Einreise in die EU und den Aufenthalt klärt, mit dem Arbeitsrecht, das die Rechte der Saisonarbeiter:innen regelt. Hierzu zählt das Recht der Gleichbehandlung mit Bezug auf Beschäftigungsbedingungen und Gesundheitsschutz sowie die Sicherheit am Arbeitsplatz. Zuvor bereits bestehende bilaterale Abkommen zwischen EU-Staaten und Drittländern zur Regelung und Steuerung von Arbeitsmigrant:innen bspw. zwischen Frankreich und Tunesien und Marokko mussten der Richtlinie seit 2016 angepasst werden.

⁵² Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer.

Eine Auswertung der Umsetzung dieser EU-Richtlinie in nationale Gesetzgebung mit Bezug auf die Lebens- und Wohnverhältnisse von saisonalen Arbeitskräften aus Drittstaaten legt u. a. praktische Herausforderungen in der Umsetzung von gleichberechtigten Arbeitsverhältnissen sowie Berichte von Ausbeutung dar (European Migration Network 2020). Dies deckt sich mit weiteren Untersuchungen und Berichten, die mangelhafte Lebensverhältnisse, prekäre Arbeitsbedingungen und Fälle von Ausbeutung und Menschenhandel dokumentieren (bspw. European Union Agency for Fundamental Rights 2019). In Italien stellen Unterbezahlung, Diskriminierungen, die Diskrepanz zwischen geleisteten und bezahlten Arbeitstagen oder -stunden und besonders schwierige Lebensbedingungen in einigen Gebieten erhebliche Probleme dar (Corrado 2017). Besonders betroffen ist die Tomatenernte, die Produktion von Dosentomaten und die Ernte von Zitrusfrüchten (ebd.). In Spanien ist die Saisonarbeit stark durch Zeitarbeitsfirmen geprägt. Dies führt dazu, dass Arbeitseinsätze teils sehr kurz sind und eine hohe Rotation der Arbeitskräfte stattfindet – beides ist mit Arbeitsplatzunsicherheiten verbunden. Arbeitszeiten und -löhne werden zudem oft nicht dokumentiert. Lebens- und Arbeitsverhältnisse unterscheiden sich je nach Nationalität und Geschlecht der Arbeiter:innen; Berichten zufolge bekommen in manchen Regionen Italiens Migrant:innen aus afrikanischen Ländern einen geringeren Tagessatz als Migrant:innen aus Osteuropa und Frauen aus Osteuropa einen niedrigeren Stundenlohn als ihre männlichen Kollegen (Corrado 2017: 6). Besonders betroffen von prekären Arbeitsverhältnissen sind der Erdbeer- und Orangenanbau und die Arbeit in Gewächshäusern (ebd.; Bartocha und Wiese 2023). Berichte von Menschenhandel und Ausbeutung liegen in Portugal von Saisonarbeiter:innen aus Nepal und in Griechenland von Saisonarbeiter:innen aus Pakistan und Bangladesch vor, die zum Teil dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorgetragen wurden (European Migration Network 2020). In Schweden werden Saisonarbeiter:innen aus Thailand nicht über die EU-Richtlinie zu Saisonarbeitskräften erfasst, da sie nicht über europäische, sondern über Agenturen in Thailand eingestellt sind. Dokumentierte Fälle von Ausbeutung und Menschenhandel liegen auch hier vor (European Migration Network 2020).

Neben dem Obst- und Gemüseanbau sind auch weitere Teile von Wertschöpfungsketten, die ebenfalls einen hohen Anteil migrantischer Arbeitnehmer:innen beschäftigen, durch prekäre Arbeitsbedingungen gekennzeichnet, wie z. B. Arbeitsbedingungen auf spanischen oder deutschen Schlachthöfen (Open Society Foundations 2021).

4.2.3 Risiken in der Produktion in Deutschland

Im LkSG hat der Gesetzgeber darauf verzichtet, bestimmte Länder oder Regionen (Deutschland oder die EU) durch eine Positivliste („*White List*“) aus dem Geltungsbereich des Gesetzes herauszunehmen. Dabei kann es auch in Deutschland zu Umsetzungsdefiziten kommen und es können menschenrechtliche Risiken vorliegen, z. B. wenn es Schwachstellen im ordnungspolitischen Rahmen oder bei der Rechtsdurchsetzung gibt.

Ähnlich wie in anderen europäischen Ländern sind vor allem migrantische Arbeitnehmer:innen vom Risiko der Arbeitsausbeutung betroffen, insbesondere in den Subsektoren Fleischerzeugung sowie Obst und Gemüse (BMAS 2020: 173, 253, OXFAM 2023) und zuletzt im Transportsektor.⁵³ Betrifft dies eine der ILO-Kernarbeitsnormen (vgl. Kap. 3.2), so werden die entsprechenden Fälle durch das LkSG erfasst. In jüngerer Zeit rückten die Arbeitsbedingungen von Erntehelfer:innen im Sonderkulturbereich sowie von Werkvertragsarbeiter:innen in Schlachtunternehmen zu Beginn der Corona-Pandemie in

den Fokus der Öffentlichkeit. Bezüglich der Löhne von Arbeiter:innen existiert schon lange Kritik an dem Vorgehen von Subunternehmen, die für die Werkvertragsarbeiter:innen verantwortlich sind, und die den Lohn durch unterschiedliche Abgaben nach unten drücken – bzw. an dem Vorgehen der Unternehmen, die Subunternehmen einsetzen (Voivozeanu 2019; Wagner und Hassel 2016). Die öffentliche und politische Aufmerksamkeit resultierte in der Verabschiedung eines Arbeitsschutzkontrollgesetzes zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Schlachtunternehmen (Schulten und Specht 2021). Einführung und Erhöhung des Mindestlohns sowie die Kontrolle entsprechender Auflagen sind weitere Schwerpunkte der nationalen Diskussion.

4.3 Umweltrisiken in der landwirtschaftlichen Produktion

Wie in Kapitel 3.3 und 3.4 dargestellt fokussieren die Umweltrisiken in den Sorgfaltspflichtenregelungen hauptsächlich auf schadstoffbezogene Umweltrisiken und die Entwaldung. Die Sorgfaltspflicht für weitere Umweltgüter, wie die Biodiversität und der Klimaschutz, befinden sich derzeit noch in der Verhandlung zwischen den EU-Institutionen zum Entwurf der CSDDD (vgl. Kap. 3.4 und Annex 1).

Mehrere wissenschaftliche Beiräte der Bundesregierung haben sich in der Vergangenheit in mehreren Gutachten bereits intensiv mit den Umweltwirkungen der landwirtschaftlichen Produktion befasst und entsprechende Empfehlungen ausgesprochen (WBA et al. 2013, WBA und WBW 2016, WBAE 2020, SRU 1985). So empfahl der WBAE etwa in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftlichen Beirat für Waldpolitik u. a. die Wiedervernässung von landwirtschaftlich genutzten Mooren und die Verbesserung der Stickstoffeffizienz der Düngung als Maßnahmen mit besonders hohem Klimaschutzpotenzial (WBA und WBW 2016). Das Ernährungsgutachten beschreibt detailliert den Zusammenhang zwischen landwirtschaftlicher Produktion und Überschreitung der planetaren Kapazitätsgrenzen und weitet den Blick auf die weiteren Stufen der Wertschöpfung – allerdings ist die landwirtschaftliche Produktion in den meisten Fällen der Problem-Hotspot (WBAE 2020: Kapitel 4.4). Der große Einfluss landwirtschaftlicher Produktion auf die globale Entwaldung ist eindeutig belegt (Curtis et al. 2018; De Sy et al. 2019). In der gesamten Wertschöpfungskette von Lebensmitteln kommen neben Umweltbelastungen in der landwirtschaftlichen Produktion solche bei der Herstellung der Produktionsmittel, der Verarbeitung, dem Handel und dem Konsum hinzu.

Für die EU-27 wurde für das Jahr 2020 der Beitrag des Agrar- und Ernährungssystems zu den gesamten Treibhausgasemissionen der EU mit circa 31 % angegeben (EPRS 2023). Fokussiert man nur auf die landwirtschaftliche Produktion (und Landnutzungsänderungen), so liegt der Anteil bei circa 11 % (EPRS 2023) und ist relativ konstant über die Zeit. Gleichzeitig ist der Produktionswert der Landwirtschaft kontinuierlich gestiegen (Eurostat 2022). Das heißt, bezogen auf die Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft ist es gelungen, zumindest bis zu einem gewissen Grad die Umweltwirkungen von der Produktion zu entkoppeln, was eine positive Entwicklung ist. Dies zeigt sich auch im Vergleich über verschiedene Regionen hinweg (OECD 2022: Figure 1.6). In Bezug auf mögliche Biodiversitätsziele, z. B. Bestäuberinsekten oder Habitatsverlust, konstatiert die Europäische Umweltagentur, dass „die Belastungen und Bedrohungen für alle terrestrischen Arten, Lebensräume und Ökosysteme, die am häufigsten von den Mitgliedstaaten gemeldet wurden“, im Zusammenhang mit der Landwirtschaft stehen (EEA 2020: 82). Ebenso haben die EU und Deutschland als wichtige Importländer für Agrarprodukte über ihren Wareneinkauf einen erheblichen ökologischen Fußabdruck.

⁵³ „Powered by the Supply Chain“ – Der Streik in Gräfenhausen und die Rechtskämpfe um das neue Lieferketten-gesetz; <https://verfassungsblog.de/powered-by-the-supply-chain/>.

Die landwirtschaftliche Produktion in LMIC als Lieferregion ist oftmals dadurch gekennzeichnet, dass keine umfassenden staatlichen Regeln für den Umweltschutz vorliegen bzw. dass, wenn solche Regeln vorhanden sind, ihre Durchsetzung und Kontrolle schwierig sind (z. B. Haggblade et al. 2021 für Pflanzenschutzregularien in Westafrika).⁵⁴ Jedoch zeigen zum Beispiel Studien zur Entwaldungsproblematik, dass Rechtsdurchsetzung der wichtigste Hebel zur Verhinderung von Entwaldung wäre (Busch und Ferretti-Gallon 2017, Fitz et al. 2022). Zwar suchen Sorgfaltspflichtenansätze diese durch Wirkungen entlang der Lieferkette zu unterstützen, jedoch zeigt sich am Beispiel Entwaldung in Brasilien, dass es oftmals um Defizite der Durchsetzung vor Ort geht – vor allem auch mit Blick auf nach nationalen Gesetzen illegale Aktivitäten durch organisierte Kriminalität (EU INTA 2020).

Insbesondere wenn es um globale öffentliche Güter wie den Klimaschutz oder den damit verbundenen global wirkenden Waldschutz geht, ist eine globale Kooperation für deren Bereitstellung erforderlich, was aber aufgrund der unterschiedlichen Interessen der Länder eher schwierig ist. Allerdings können auch Abnehmer in Europa einen Beitrag zur Bereitstellung des öffentlichen Guts leisten, weil sie im Rahmen ihrer Wertschöpfung von der Schädigung dieses Guts profitieren und über ihre starke Position in der Wertschöpfungskette Einfluss nehmen könnten.⁵⁵ Als Beispiel sei der Klimawandel genannt: Dieser wird, global gesehen, direkt durch die Treibhausgasemissionen in der landwirtschaftlichen Produktion beeinflusst sowie, global gesehen, in ähnlichem Umfang auch indirekt durch die mit Landnutzungsänderungen (z. B. Entwaldungen) verbundenen Treibhausgasemissionen. Der Großteil (90 bis 99 %) der Entwaldung in den Tropen von 2011 bis 2015 ist landwirtschaftlich bedingt (Pendrell et al. 2022).⁵⁶ Berechnungen zufolge gehen zwischen 20 und 35 % der Entwaldung, die aktiv für die landwirtschaftliche Produktion genutzt werden, auf die internationale Nachfrage zurück, wobei mögliche Interaktionen zwischen den angebauten Produkten bisher nicht ausreichend berücksichtigt wurden (ebd.: 7).⁵⁷ Abbildung 4.3 veranschaulicht die Rolle, die der Konsum in den Ländern des Globalen Nordens für die Entwaldung in LMIC spielt. Die bräunlich schattierten Länder tragen mehr in den Ländern zur Entwaldung bei, von wo sie Produkte importieren, die mit Entwaldung in Verbindung stehen, als in ihrem eigenen Land.

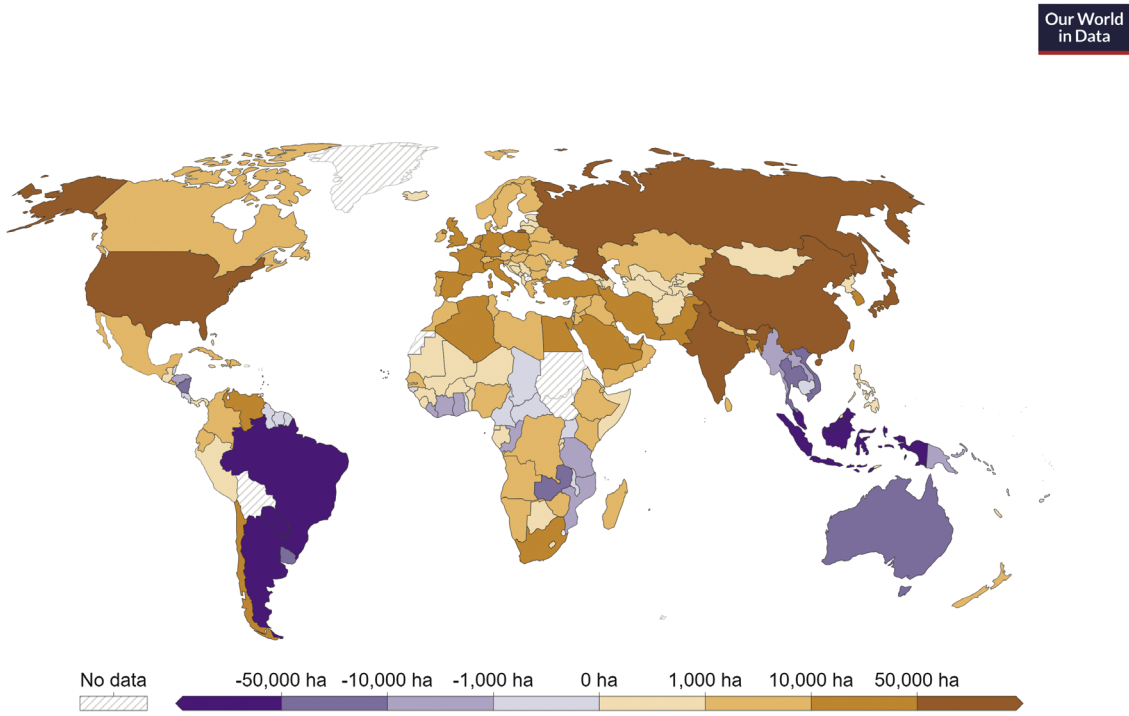
⁵⁴ Umsetzungsdefizite von Umwelt- und Naturschutzregulierungen sind nicht auf LMIC begrenzt, so kommt es auch in Deutschland und der EU zu Defiziten in der Umsetzung, siehe z. B. den Bericht der EU-Kommission zur Durchführung der Nitrat-Richtlinie (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A52021DC1000>).

⁵⁵ Gemäß dem Nutznießerprinzip (*beneficiary pays-principle*) können Akteure für die Beseitigung eines Problems (mit verantwortlich gemacht werden, wenn sie von diesem Problem (hier: der (Über-)Nutzung globaler öffentlicher Güter) profitieren. Gemäß dem so genannten Fähigkeitenprinzip (*ability to pay-principle*) können auch die Akteure für die Beseitigung eines Problems mit verantwortlich gemacht werden, die dieses nicht verursacht haben und von ihm nicht profitieren, aber in der Lage sind, zu seiner Beseitigung beizutragen (vgl. mit Bezug auf den Klimawandel: Hayward 2012).

⁵⁶ Dabei unterscheiden die Autor:innen in ihrer Studie zwischen a) landwirtschaftlich bedingter Entwaldung, deren entstehende Flächen für die landwirtschaftliche Produktion genutzt werden, und b) landwirtschaftlich bedingter Entwaldung, deren entstehende Flächen nicht aktiv landwirtschaftlich genutzt werden (Pendrell et al. 2022: 2).

⁵⁷ Die wichtigsten Treiber der Entwaldung für landwirtschaftliche Produktion sind: Ausdehnung von Weideflächen, Anbau von Ölpalmen und Soja und Anbau von Kautschuk, Kakao, Kaffee, Reis, Mais und Maniok, wobei starke Variationen zwischen Regionen vorliegen (Pendrell et al. 2022).

Abbildung 4.3: Entwaldung in Verbindung mit Importen im Jahr 2013



Anmerkung: Die in den Handel eingebettete Nettoentwaldung ist die Entwaldung durch importierte Waren abzüglich exportierter Waren. Netto-Importeure von Entwaldung sind Länder, die zur Netto-Entwaldung in anderen Ländern beitragen – die Entwaldung, die sie in anderen Ländern verursachen, wird als positiver Wert angegeben.

Quelle: Our World in Data; <https://ourworldindata.org/grapher/net-deforestation-in-trade>

4.4 Fazit

Lieferketten in der Agrar- und Ernährungswirtschaft sind sehr heterogen, insbesondere in Bezug auf den Grad der Kooperation, die Bedeutung von vertraglichen Bindungen und von Zertifizierung, aber auch mit Blick auf die dominanten Akteure der Lieferkette. Dies trifft auch auf den Anteil von Lohnarbeit bzw. kleinbäuerlicher Strukturen zu, woraus sich unterschiedliche Herausforderungen im Hinblick auf Sorgfaltspflichten-relevante Arbeitsschutzstandards und Themen wie Mindestlohn ergeben. Häufig sind internationale agrarische Wertschöpfungsketten auf Ebene der Primärproduktion kleinteiliger, intransparenter und vielstufiger als Wertschöpfungsketten in anderen Märkten, sodass aus Sicht der europäischen Unternehmen das Thema mittelbare Lieferanten eine große Rolle spielt.

Je nach Ausgestaltung der Wertschöpfungskette kann dies die Umsetzung der Sorgfaltspflichten-gesetzgebungen erleichtern (z. B. bei direktem Einkauf des LEH bei landwirtschaftlichen Produzenten) oder erschweren (z. B. bei vielen Zwischenhändlern). Die Marktbedeutung der großen internationalen Händler und der Großunternehmen des LEH in Europa ist inzwischen jedoch so beachtlich, dass solche Unternehmen auch größere Verantwortung für Sorgfaltspflichten übernehmen können.

Wertschöpfungsketten im Agrar- und Ernährungssektor sind durch hohe Risiken von Menschenrechtsverletzung und vergleichsweise häufig durch problematische Arbeitsbedingungen gekennzeichnet. Im Vergleich zu anderen Sektoren sind Arbeitsplätze in landwirtschaftlichen Lieferketten schlechter entlohnt, gefährlicher und unsicherer sowie anfälliger für Kinder- und Zwangsarbeit. Positive Entwicklungen sind trotz unterschiedlicher freiwilliger Maßnahmen nur bedingt zu beobachten. Daneben werden diverse Umweltrisiken mit der landwirtschaftlichen Produktion in Verbindung gebracht. Neben Wirkungen der heimischen Produktion haben die EU und Deutschland als wichtige Importländer für Agrarprodukte über ihren Wareneinkauf auch einen erheblichen ökologischen Fußabdruck andernorts, etwa für Entwaldung, womit umweltbezogene Sorgfaltspflichten auch zur Verminderung von Umweltproblemen in Handelspartnerländern beitragen können.

Hervorzuheben ist jedoch, dass sich die geschilderten Risiken nicht auf die landwirtschaftliche Produktion in anderen Ländern inklusive LMIC beschränken. Für die EU und Deutschland ist ebenfalls ausreichend belegt, dass Risiken für Arbeitsrechtsverletzungen in verschiedenen Subsektoren vorhanden sind. Oftmals sind migrantische Arbeitnehmer:innen betroffen. Aufgrund dieser auch in Deutschland und weiteren EU-Staaten vorhandenen Umsetzungslücken des Ordnungsrechts ist es angemessen, dass Unternehmen auch für ihre Lieferanten in der EU und in Deutschland ihre routinemäßigen Sorgfaltspflichten erfüllen müssen und diese nicht – bspw. über eine länderbezogene Positivliste – von den Sorgfaltspflichten ausgeschlossen werden. Die Risiken von Menschen- oder Arbeitsrechtsverletzungen können sich bei den jeweiligen Handelspartnern vielmehr zwischen den einzelnen Subsektoren unterscheiden, weshalb hier anstelle von Länderlisten besser eine Priorisierung von Risiken im Rahmen des unternehmensinternen Risikomanagements zum Tragen kommen sollte (vgl. Kap. 3.4). Das bedeutet jedoch nicht, die jeweiligen Länder selber aus der primären Pflicht zur Durchsetzung ihres eigenen Ordnungsrechts zu entlassen.

5. Chancen, Herausforderungen und Grenzen von Sorgfaltspflichtenregelungen

Im Folgenden werden die Chancen, Herausforderungen und Grenzen von Sorgfaltspflichtenregelungen aus den in Kapitel 2.6. entwickelten Bewertungsperspektiven diskutiert. Hieraus werden dann Entwicklungsszenarien hergeleitet und zusammenfassende Schlussfolgerungen für die zentrale Frage abgeleitet, welche Fortschritte die Sorgfaltspflichtenregelungen für Menschen- und Arbeitsrechte und Umwelt bringen können, an welchen Stellen eventuell noch Anpassungen der Regelungen notwendig sind, um überhaupt eine Bewertung vornehmen zu können und wo diese Regelungen auch an ihre Grenzen stoßen können.

5.1 Betriebswirtschaftliche Perspektive: Umsetzung im Zusammenspiel von betrieblicher Ausgestaltung und Zertifizierung

Sorgfaltspflichtenregelungen erhöhen grundsätzlich die Beschaffungskosten von Unternehmen durch Verteuerung arbeitsteiligen Wirtschaftens (Wissenschaftlicher Beirat des BMWK 2022). Auch wird die Einhaltung zentraler Menschen-, Arbeits- und Umweltrechte in einem von diesen Rechtsverletzungen betroffenen Umfeld die Produktion in der Regel verteuern. Dies ist unstrittig – aber gerade Letzteres ist unvermeidbar, um die internationalen Normen, zu denen sich die EU verpflichtet hat, zumindest für die Geschäftsbeziehungen, an denen hiesige Unternehmen beteiligt sind, zur Umsetzung zu bringen.

Weniger eindeutig ist, je nach dem Grad der bisherigen Verletzungen der Rechte und der Ausgestaltung der neuen Regelungen, ob der Umfang der Kostenerhöhungen wettbewerbsrelevant ist und ob es ggf. zu nicht intendierten Kosten bzw. Effekten kommt. In der Ökonomie wird Arbeitsteilung, einschließlich internationaler Arbeitsteilung, aufgrund ihrer positiven Wohlfahrtseffekte grundsätzlich positiv bewertet. Die Einbindung von Unternehmen aus LMIC in globale Wertschöpfungsketten wird in den Wirtschaftswissenschaften als ein wichtiger Treiber der ökonomischen Entwicklung dieser Länder gesehen. Eine Erhöhung der Beschaffungskosten, unter Umständen sogar der Abbruch von Geschäftsbeziehungen für Lieferanten z. B. aus Ländern mit Problemen in der Regierungsführung, könnte daher nicht gewollte negative Effekte besonders für LMIC haben (Kolev-Schaefer und Neligan 2022). Im Folgenden geht es daher um Kosten und Nutzen der Lieferkettensorgfaltspflichten, zunächst mit Blick auf das LkSG, dann auf die EU-Regelungen.

5.1.1 Unternehmerische Herausforderungen und Gestaltungsoptionen

5.1.1.1 Grundsätzliche betriebswirtschaftliche Reaktionsmöglichkeiten auf das LkSG

Sorgfaltspflichtenregelungen sind für Unternehmen nichts grundsätzlich Neues. Sie verpflichten diese zur Umsetzung und Dokumentation bestimmter gesellschaftlicher Ziele, wie sie beispielsweise im Umwelt- oder Immissionsrecht oder im Anti-Korruptionskampf festgelegt sind. Im vorliegenden Fall geht es um Nachhaltigkeitsziele im Bereich des Warenein- und teilweise auch -verkaufs.

Die folgenden Ausführungen thematisieren betriebswirtschaftliche Reaktionsmöglichkeiten auf diese Anforderungen zunächst mit Bezug auf das deutsche LkSG und mit entsprechenden empirischen Daten aus Deutschland, u.a. zu den mit der Umsetzung verbundenen Kosten. Im zweiten Schritt (Kap. 5.1.1.5) werden dann, weil weitergehend, zusätzliche Herausforderungen durch die (kommenden) EU-Regeln aufgegriffen.

Textbox 5.1: Der Begriff der Sorgfaltspflichten im Unternehmenskontext

Unter dem Begriff „Sorgfaltspflicht“ versteht sich eine gesetzlich oder aufgrund eines Rechtsgeschäfts bestehende Verpflichtung bestimmter Personen, Handlungen auf eine bestimmte Art und Weise auszuführen oder zu unterlassen, sodass keine Schäden für andere Personen sowie für Rechtsgüter oder Gegenstände drohen. Wenn bei einer Handlung eine potenzielle Gefahr besteht, sind besondere Sicherheitsmaßnahmen anzuwenden. Dabei können besondere Verkehrssicherungspflichten bestehen, um anhand zumutbarer Vorkehrungen aktiv Schäden anderer zu verhindern. Welche Handlungen erforderlich sind, richtet sich nach dem objektiven Sorgfaltsmaßstab. Der Umfang der notwendigen Sorgfaltspflichten einer Person ist anhand des Verhaltens einer verantwortungsbewussten objektiven Durchschnittsperson zu messen und bestimmt sich nach ihren Fähigkeiten und der individuellen Situation. Würde diese fiktive Person in der Situation verantwortungsvoller handeln, liegt eine Verletzung der Sorgfaltspflichten vor.

Sorgfaltspflichten finden sich in verschiedenen Anwendungsbereichen wieder und sind in unterschiedlichen Rechtsgebieten mehr oder weniger ausgeprägt. Es handelt sich insofern um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Ganz allgemein wird die Sorgfaltspflicht verletzt, wenn eine Person fahrlässig oder vorsätzlich einen Schaden verursacht (§ 276 BGB). Der Sorgfaltsmaßstab kann aber auch weiter reichen, wenn die Sorgfaltspflicht verletzt wird, die normalerweise in eigenen Angelegenheiten beachtet wird (§ 277 BGB). Eine Verletzung dieser Sorgfalt kann vertragliche, deliktische wie auch vorvertragliche Ansprüche auf Schadensersatz begründen.

Wesentliche Ausprägungen finden sich im Arbeits- und Handelsrecht. Die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber hat das Leben und die körperliche Gesundheit seiner Arbeitnehmer:innen zu schützen. Ein Handelsvertreter bzw. eine Handelsvertreterin hat wie ein ordentlicher und gewissenhafter Kaufmann zu handeln. Sorgfaltspflichten erwachsen damit insbesondere aus beruflicher Stellung. Auch aus unternehmerischer Tätigkeit kann die Beachtung menschenrechtlicher als auch bestimmter umweltbezogener Sorgfaltspflichten geboten sein. Weiterhin ergibt sich ein Sorgfaltserfordernis aus familiärer Verbundenheit oder der Erbeneigenschaft.

Im Management wird unter angemessener Sorgfalt (engl. *Due Diligence*) eine sorgfältige Prüfung, zunächst mit Fokus auf die Prüfungsverpflichtung eines Käufers bei einem Unternehmenskauf, dem Erwerb von Unternehmensbeteiligungen oder Immobilien oder bei einem Börsengang verstanden. Im US-amerikanischen Wirtschaftsrecht hat der Käufer traditionell eine stärkere Verantwortung zur Untersuchung des Kaufgegenstandes als im deutschen Rechtssystem. Inzwischen geht aber auch das deutsche Recht grundsätzlich von Sorgfaltspflichten des Vorstands oder Geschäftsführers aus, wenn sie einen risikobehafteten Unternehmenskauf initiieren. Ziel dieser klassischen *Due Diligence*-Prüfung ist es, alle wesentlichen rechtlichen und wirtschaftlichen Risiken vor dem Kauf umfassend zu identifizieren und zu bewerten.

Due Diligence-Verfahren werden heute nicht mehr nur im Bereich des Kapitalmarktrechts bzw. der Unternehmensakquisition diskutiert; vielmehr hat der Begriff *Due Diligence* breitere Akzeptanz für weitere Verfahren des Risikomanagements gefunden, in denen rechtliche (manchmal auch gesellschaftliche) Anforderungen auf die Unternehmensleitung zukommen. Dazu zählen u. a. Verfahren zur Absicherung gegenüber Korruption, Arbeitsunfällen und eben Menschenrechts- und Umweltschutzverletzungen (Peace et al. 2017).

Die Pflicht zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten zwingt die betroffenen Unternehmen, sich intensiver mit der Nachhaltigkeit ihrer Lieferkette zu beschäftigen. Im Zuge der Globalisierung und der Konzentration auf die betriebswirtschaftlichen Kernkompetenzen haben viele Unternehmen in den letzten Jahrzehnten komplexe, vielstufige Beschaffungsstrukturen aufgebaut. Unter anderem zur Nutzung von Standortvorteilen einschließlich von Lohnkostendifferenzen haben Unternehmen wesentliche Arbeitsschritte ausgelagert, vielfach in Länder mit niedrigen Löhnen und geringen Arbeits- und Umweltschutzstandards. Lieferketten können sehr komplex sein und aus mehreren hundert Unternehmen bestehen, und teilweise sind den Unternehmen nur die direkten Zulieferer bekannt. Die in Kapitel 2 und 3 vorgestellten UN-Leitprinzipien und ILO-Normen weisen den Unternehmen schon seit geraumer Zeit eine Verantwortung für die Einhaltung von Mindeststandards im Bereich des Arbeits- und Umweltschutzes auch über ihren eigenen Geschäftsbereich hinaus zu. Ein Teil dieser Verantwortung besteht darin, menschenrechtliche Risiken zu identifizieren und ggf. zu vermeiden, zu verringern oder Betroffene zu entschädigen (Utlü und Niebank 2017). Allerdings war die Einhaltung dieser Anforderungen in der Vergangenheit rechtlich nicht spezifisch geregelt und wurde entsprechend behördlich nicht überwacht. Vor diesem Hintergrund standen diese Problemfelder in der Vergangenheit bei den meisten Unternehmen nicht im Fokus des Managements.

Die Einführung des LkSG wirft damit neue Herausforderungen auf, die je nach Ausgangssituation der Unternehmen, wie z. B. Betroffenheit des Sektors, Zahl der beteiligten Unternehmen oder bisherige Anstrengungen, unterschiedlich weitgehend sind. Aus unternehmensstrategischer Sicht können Unternehmen das LkSG zudem unterschiedlich ambitioniert umsetzen. In der Literatur wird zwischen einer aktiven, Chancen suchenden Strategie, einer Umsetzung von Minimalstandards und dem Versuch des Umgehens der Verpflichtungen unterschieden (PWC 2022).⁵⁸ In Abhängigkeit von all diesen Faktoren werden Unternehmen unterschiedlich intensiv auf die Regelungen des Gesetzes reagieren.

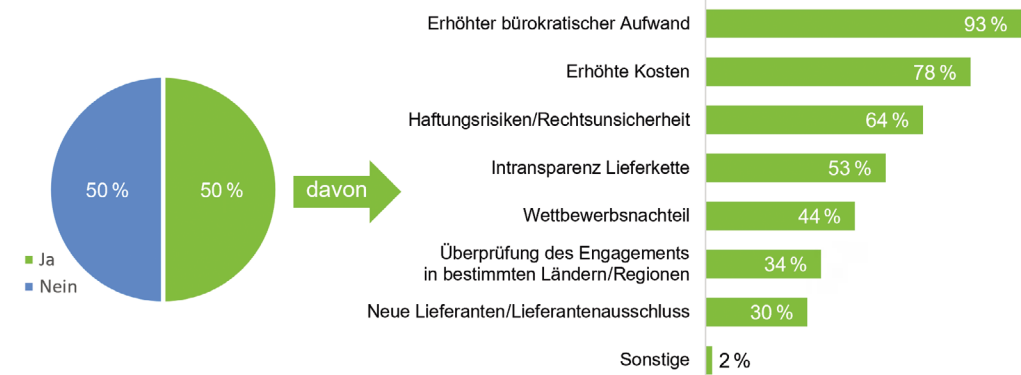
⁵⁸ Einer Befragung des DIHK (2022) zufolge, gaben 60 % der direkt vom Gesetz betroffenen Unternehmen an, bereits Anfragen zu menschenrechts- und umweltbezogenen Risiken in ihrer Lieferkette bekommen zu haben.

5.1.1.2 Mögliche betriebswirtschaftliche Kosten und Nutzen der Sorgfaltspflichtenregelungen

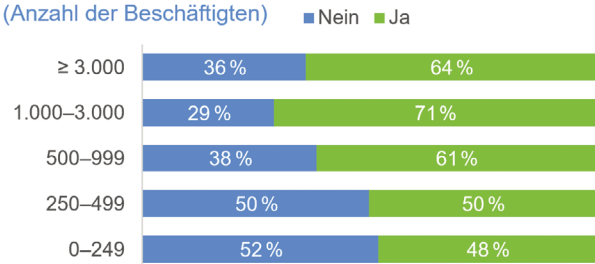
Kosten wie Nutzen des LkSG werden je nach Ausgangssituation und Unternehmensstrategie unterschiedlich ausfallen. Die im Folgenden referierten Unternehmensbefragungen ergeben insofern kein einheitliches Bild, auch deshalb, weil sie auf den erwarteten Wirkungen vor dem Inkrafttreten beruhen. Sie lassen gleichwohl eine erste vorsichtige Abschätzung zu. Wie eine Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) unter rund 2.500 international aktiven Unternehmen aller Größenklassen in Deutschland zeigt, sehen 64–71 % der Unternehmen, die vom Lieferkettengesetz unmittelbar betroffen sind, Herausforderungen wie mehr Bürokratie, höhere Kosten oder Rechtsunsicherheit auf sich zukommen (vgl. Abb. 5.1).

Abbildung 5.1: Herausforderungen bei der Umsetzung des LkSG aus Unternehmenssicht laut DIHK-Umfrage

Herausforderungen bei der Umsetzung des Gesetzes
(wenn ja, Mehrfachnennung möglich)



Nach Unternehmensgröße
(Anzahl der Beschäftigten)



Quelle: DIHK 2022; grafisch angepasst.

In einer anderen Unternehmensbefragung⁵⁹ im Auftrag der Hypo-Vereinsbank zeigte sich hinsichtlich der grundsätzlichen Bewertung ein gemischtes Bild: Gut ein Drittel der Unternehmen erwartet nur geringe wirtschaftliche Auswirkungen, jeweils ein knappes Drittel positive bzw. negative (FAZ-Institut und Hypo-Vereinsbank 2021: 7). Studien z. B. der EU und des Handelsblatt Research Institute zu den Kosten der Einrichtung eines gesetzeskonformen Managementsystems und der laufenden Durchführung weisen für Personalkosten und Aufwendungen für Dienstleister insgesamt ca. 0,005–0,14 % des Umsatzes auf, abhängig insbesondere von der Unternehmensgröße (Handelsblatt Research Institute 2021: 22, 24).⁶⁰ Diese erwarteten durchschnittlichen direkten Kosten sind damit überschaubar. Die

⁵⁹ Für die Studie wurden insgesamt 125 Entscheider:innen in Unternehmen im Rahmen einer Onlinebefragung befragt.

⁶⁰ Für die CSDDD werden die administrativen Kosten pro direkt betroffenem Unternehmen auf durchschnittlich 84.000 Euro im ersten Jahr und 65.000 Euro in den darauffolgenden Jahren geschätzt (Erixon et al. 2022: 86).

Anforderungen des LkSG zum Aufbau des erweiterten Risikomanagements sind insbesondere den Großunternehmen aus vergleichbaren Prozessen wie dem Qualitätssicherungs- und Umweltmanagement vom Grundsatz her bekannt. So verfügen Großunternehmen typischerweise über ein Lieferantenmanagementsystem zur Steuerung der direkten und bisweilen auch der indirekten Lieferanten im Rahmen des Qualitätsmanagements. Auch die Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten sind i. d. R. bekannt, etwa aus dem Nachhaltigkeitsmanagement oder der Korruptionsbekämpfung. Die konkreten sozialen Kriterien mögen neu sein, aufbau- und ablauforganisatorische Gestaltungselemente solcher Compliance-Systeme sind aber den allermeisten Großunternehmen und auch einem beachtlichen Teil der größeren mittelständischen Betriebe vertraut. Einschlägige Ratgeber von Unternehmensberatungen zur Umsetzung des LkSG enthalten daher methodisch wenig Innovatives und beruhen auf Standardsoftware wie etwa der von SAP. Auch dies zeigt, dass hier schon Routinen vorliegen (PWC 2022).

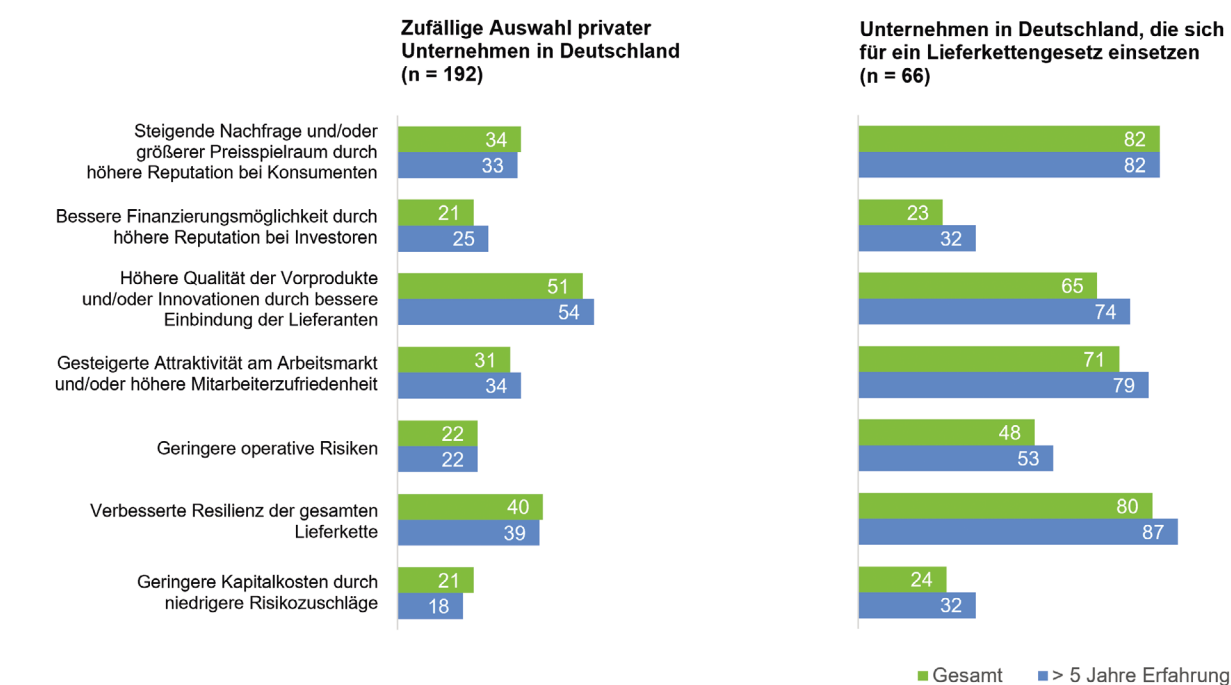
Problematischer könnte es sein, dass auf einen Teil der Unternehmen unterschiedliche Sorgfalts- und Berichtspflichten zukommen (LkSG (bzw. CSDDD), EUDR, CSRD, vgl. Kap. 3.4), deren Erfüllungsaufwand sich aufaddieren wird, wenn die rechtlichen Regelungen nicht aufeinander abgestimmt sind (Erixon et al. 2022: 87). Deshalb ist eine gute Abstimmung gerade der Dokumentationspflichten wichtig, um den Unternehmen Mehrfacheingaben ähnlicher Daten zu ersparen (vgl. Kap. 5.3). Gleichwohl: Der Aufbau der lieferkettenbezogenen Management- und Compliance-Systeme ist für mittlere und größere Unternehmen „kein Hexenwerk“ (Hamburger Stiftung für Wirtschaftsethik 2023).

Deutlich schwieriger abzuschätzen sind die vom LkSG implizierten indirekten Kosten, die vielfach Kosten der entgangenen Gelegenheiten (Opportunitätskosten) darstellen, wenn z. B. bestimmte Handelspartner zu riskant erscheinen und deshalb andere Lieferanten gesucht werden. Umstellungen der Wertschöpfungskette führen i. d. R. zu höheren Beschaffungskosten z. B. durch höhere Preise für die Vorprodukte. Das Ausmaß dieser indirekten Kostensteigerungen, die aus veränderten Handelsströmen und der Neugestaltung von Wertschöpfungsketten folgen, ist schwer zu kalkulieren (Felbermayr et al. 2022).

Kosten können schließlich auch bei Vorlieferanten entstehen, wenn sie in der Vergangenheit Menschenrechts- und Umweltstandards, wie sie im LkSG adressiert sind, nicht eingehalten haben und jetzt zur Umsetzung verpflichtet werden. Diese Kosten, sofern sie in der Wertschöpfungskette weitergegeben werden können, erhöhen die Endverbraucherpreise in Deutschland. Insofern wird es in einem gewissen Umfang verbraucherseitig zu einem Wohlfahrtsverlust in Deutschland kommen, der allerdings notwendig und seitens des Gesetzgebers gewollt ist, um global elementaren Standards zur Durchsetzung zu verhelfen und Menschenrechts- und Umweltdumping zu verhindern – auch wenn davon bisher Konsument:innen in Deutschland preislich profitiert haben. Für die Politik in Deutschland erfordert dies aber auch, die Konsequenzen von Preissteigerungen für armutsgefährdete Haushalten zu beachten und diese gegebenenfalls zu kompensieren (vgl. die Stellungnahme des WBAE zu Ernährungsarmut (WBAE 2023)).

Den höheren direkten sowie besonders den indirekten Kosten zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten sind mögliche betriebswirtschaftliche Vorteile gegenüberzustellen (vgl. Abb. 5.2). Die Unternehmen der (nicht-repräsentativen) Handelsblatt Research Institute-Befragung schätzen insbesondere eine höhere Qualität der Produkte durch eine bessere Lieferanteneinbindung, eine gesteigerte Resilienz der Lieferkette und Reputationseffekte als Vorteile ein. Unternehmen, die das deutsche LkSG unterstützt haben, sehen zudem eine höhere Mitarbeiterzufriedenheit und eine gesteigerte Attraktivität am Arbeitsmarkt als betriebswirtschaftliche Vorteile. Daneben ist es denkbar, dass sich insbesondere deutsche Unternehmen *first mover*-Vorteile verschaffen könne, da sie sich bereits früher als viele europäische und globale Wettbewerber auf die neuen Regelungen einstellen müssen (Jänicke 2005).

Abbildung 5.2: Erwartete betriebswirtschaftliche Vorteile der Umsetzung von Lieferketten-sorgfaltspflichten aus Unternehmenssicht (in % der Befragten)



Anmerkung: Nur Unternehmen, die angeben, dass sie Erfahrung mit einem Lieferkettenmanagement gemäß den Vorgaben des „Global Compact“ der Vereinten Nationen haben.

Quelle: Handelsblatt Research Institute 2021: 29; grafisch angepasst.

Dass Reputationseffekte zur Vermeidung von Medienskandalen ein wichtiger Vorteil des verbesserten Lieferkettenmanagements sind, zeigte sich auch am Beispiel der Konfliktmineralienregulierung des *Dodd Frank Acts*. Studien zeigen, dass es wohl vornehmlich die möglichen Reputationskosten bzw. geringere erwartete Reputationsrisiken waren, die Unternehmen zu einem verantwortungsvolleren Beschaffungsverhalten motiviert haben (Zadek 2007; Baik et al. 2021). Reputationsrisiken sind auch generell eine zentrale Einflussgröße auf die Motivation von Unternehmen, ihr Lieferkettenmanagement verantwortungsvoll zu gestalten (Hoejmose et al. 2014), insbesondere wenn die Unternehmen einem erhöhten Reputationsrisiko ausgesetzt sind, weil sie einen Namen in der Öffentlichkeit zu verlieren haben (Roehrich et al. 2014). Medienberichte über Kinder- oder Zwangsarbeit können für Markenartikler und konsumnahe Handelsunternehmen geschäftsschädigend sein (Weyler und Esch 2019). Umgekehrt können Unternehmen mit einem hohen Engagement Imagevorteile bei positiver Bewertung in einschlägigen Rankings erzielen (z. B. Oxfam Supermarkt-Check Menschenrechte <https://www.oxfam.de/supermarkt-check>).

Der Reputationsnutzen eines verbesserten Lieferkettenmanagements ist allerdings betriebswirtschaftlich kaum zu fassen, da er in hohem Maße von der schlecht einzuschätzenden Wahrscheinlichkeit eines medienwirksamen Skandals und dessen Folgen abhängt. In der Regel sind es bisher NGOs bzw. Gewerkschaften, die Defizite aufdecken und Druck ausüben, ggf. auch lokale Behörden (siehe Wright 2015 für Gewerkschaften). Die Gefahr der Aufdeckung von z. B. Kinderarbeit in der Lieferkette besteht auch bisher schon, sie ist aber angesichts vielstufiger Lieferketten und kleinbetrieblicher ländlicher Strukturen im Agrarbereich eher gering. Berichte über Verstöße finden oft nicht immer mediale Aufmerksamkeit. Viele Unternehmen der internationalen Agrarwirtschaft sind den Kunden nicht bekannt, gesellschaftliche Reputation spielt für solche Unternehmen eine vergleichsweise kleinere Rolle. Nur wenige größere Skandale wie z. B. der Einsturz der Textilfabrik Rana Plaza in Bangladesch mit mehr als 1.000 Toten führten zu einem öffentlichen Aufschrei. Ein systematisches Management von Menschenrechtsrisiken war daher für viele Unternehmen betriebswirtschaftlich in der Vergangenheit nicht zwingend.

Die verpflichtenden Sorgfaltspflichtenregelungen verändern jetzt die Risikoabwägung von Unternehmen. Dazu trägt zunächst die behördliche Überwachung bei. Zudem erhöht die Einführung des Beschwerdesystems das Aufdeckungsrisiko von Menschenrechtsverletzungen, da sich die betroffenen Hinweisgeber nicht nur selbst an das Unternehmen wenden können, sondern Beschwerdeverfahren auch in Vertretung der direkt Betroffenen erfolgen können. Weiterhin können NGOs und Gewerkschaften direkt über das Beschwerdeverfahren des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrollen Hinweise einreichen, um Probleme aufzudecken. Insgesamt wächst aufgrund der steigenden Aufdeckungswahrscheinlichkeit der Druck auf Unternehmen, sich durch ein strukturiertes Managementsystem gegen Reputationsrisiken abzusichern.

5.1.1.3 Innerbetriebliche Handlungsmöglichkeiten für Unternehmen

Ein wesentliches Ziel der gesetzlich festgelegten Sorgfaltspflichten ist es, Unternehmen zum Aufbau eines spezifischen Risikomanagementsystems zu bewegen, um den o. g. Herausforderungen begegnen zu können. Erste Hinweise darauf, wie sich derzeit Unternehmen branchenunabhängig auf das Lieferkettengesetz vorbereiten, gibt eine Unternehmensbefragung der DIHK.

Fast die Hälfte der befragten Unternehmen sieht demnach in einer verbesserten Kooperation mit den Lieferanten einen wichtigen Ansatzpunkt, was der Intention des Gesetzgebers entspricht und im folgenden Abschnitt detaillierter unter dem Punkt Lieferantenentwicklung besprochen wird. Innerbetrieblich ist für gut 40 % der Unternehmen die Entwicklung eines Verhaltenskodex eine erste Maßnahme, was darauf verweist, dass bisher in diesen Unternehmen die Minimierung von menschenrechts- und umweltbezogenen Risiken kein ausformuliertes Element des Unternehmensleitbilds war. Ein weiteres zentrales Instrument ist der Aufbau einer Risikoanalyse zur Identifikation von Problemfeldern, was vom Gesetzgeber explizit gefordert ist. Danach folgen Zertifizierungen und Audits sowie Lieferantenerklärungen. Viele Unternehmen sehen zudem externe Unterstützung bei der Bewältigung ihrer neuen Pflichten als erforderlich an, vor allem bei der Überprüfung von Zulieferern, der Rückverfolgung der Lieferkette oder bei Kontrollen und Nachforschungen vor Ort (DIHK 2022).

Eine weitere Befragung aus dem Jahr 2022 spezifisch von Unternehmen in der Agrar- und Ernährungsbranche (n=412) zur Umsetzung bzw. Planung von Maßnahmen als Reaktion auf die Anforderungen des LkSG zeigt ähnliche Ergebnisse (AFC und BVE 2022). Auch nach dieser Befragung steht ein Verhaltenskodex zunächst im Vordergrund. Fast die Hälfte der befragten Unternehmen hat diesen bereits umgesetzt (vgl. Abb. 5.3). Knapp 44 % haben Qualitätssicherungsvereinbarungen und 30 % Compliance-Vorschriften im Bereich Soziales und Ökologie formuliert. Insgesamt lässt sich aus den Antworten schließen, dass die Risikoanalyse einen hohen Stellenwert für die befragten Unternehmen des Agrarsektors hat. Das LkSG führt zu einer stärkeren Verschränkung und Zusammenarbeit der vormals häufig unabhängig voneinander agierenden Unternehmensabteilungen CSR, Legal Compliance und Einkauf/Beschaffung. Es werden nicht nur einzelne neue Stellen wie z. B. die eines Menschenrechtsbeauftragten geschaffen, sondern vielfach abteilungsübergreifende Projektgruppen für die Bewältigung des LkSG. Diese deutlich breitere organisatorische Verankerung des Themas verspricht langfristig eine größere Beachtung im Management.

Auch in dieser Befragung von Unternehmen des Agribusiness spielt die Lieferantenerklärung, also die Anpassung der Lieferverträge, eine wichtige Rolle, auch wenn 2022 erst 13 % der Unternehmen entsprechende Vertragsklauseln aufgenommen hatten. In jüngerer Zeit weisen Medienberichte aus der Wirtschaftspresse aber darauf hin, dass dieses Instrument schnell weitere Verbreitung findet (siehe z. B. LZ vom 20.01.23). Durch diese Kaskade von Lieferantenerklärungen, die die jeweiligen Lieferanten von ihren Vorlieferanten verlangen und die bei letzteren entsprechende Anpassungsmaßnahmen auslösen, kommt es zu Kostensteigerungen entlang der gesamten Kette (siehe unten). Deren Höhe ist abhängig vom Umfang der Veränderungen, die zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten notwendig sind.

Auch die Ausarbeitung einer Grundsatzerklärung (15 %) und die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus (17 %) hatten zum Befragungszeitpunkt erst vergleichsweise wenige Unternehmen umgesetzt. Diese Maßnahmen sind im LkSG explizit vorgesehen. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist allerdings zu berücksichtigen, dass von den teilnehmenden Unternehmen nur 22 % angaben, dass sie in den direkten Geltungsbereich des LkSG fallen; 65 % haben sich jedoch bereits mit dem LkSG beschäftigt (AFC und BVE 2022: 16f.). Beim Beschwerdemechanismus deutet vieles darauf hin, dass Branchenlösungen eine erhebliche Rolle spielen werden; am Markt entwickeln sich momentan verschiedene branchenweite Beschwerdemanagement-Systeme als direkte Reaktion auf die Anforderungen des LkSG.⁶¹ Die damit verbundenen Kosten sind geringer als beim Aufbau eines eigenen Verfahrens. Zudem können Beschwerden nicht immer einem Endkunden zugeordnet werden, bspw. wenn der Lieferant unterschiedliche Abnehmer hat, weshalb branchenweite Beschwerdemechanismen sinnvoll sind.

⁶¹ <https://www.ehi.org/presse/neue-aufgaben-fuer-globalg-a-p-chef-2/>

Abbildung 5.3: Stand der Umsetzung von LkSG-relevanten Maßnahmen in Unternehmen des Agribusiness in Deutschland im Jahr 2022 (in % der befragten Unternehmen)



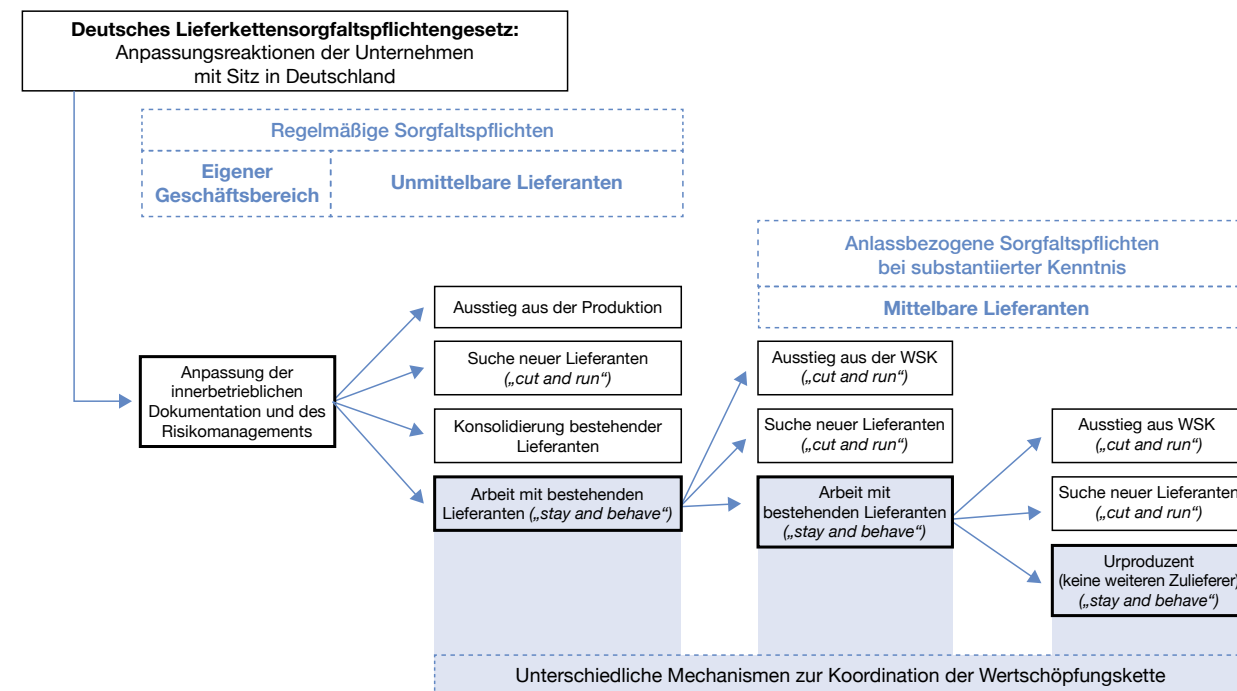
Quelle: AFC und BVE 2022; grafisch angepasst.

5.1.1.4 Handlungsmöglichkeiten für Unternehmen im Umgang mit Lieferanten

Die von Sorgfaltspflichten betroffenen Unternehmen können drei grundsätzlich verschiedene Optionen verfolgen, wenn ihr Risikomanagementsystem Menschen- oder Umweltrisiken bei bestimmten Lieferanten aufzeigt: Sie können (1) gänzlich aus der Produktion eines bestimmten Produkts aussteigen, (2) neue, weniger risikobehaftete Lieferanten wählen oder (3) den bisherigen Lieferanten zur Abstellung problematischer Praktiken bewegen (vgl. Abb. 5.4). Sowohl das LkSG als auch der Entwurf der CSDDD implizieren einen Vorrang der Lieferantenentwicklung gegenüber der Beendigung von Lieferbeziehungen. Unternehmen sollen sich zunächst um Abhilfe, also Lieferantenentwicklung bemühen (auch als *stay and behave*-Strategie bezeichnet), bevor sie die Geschäftsbeziehung beenden und sich neue (weniger risikobehaftete) Lieferanten suchen (*cut and run*-Strategie, Lieferantenwechsel).

Begründen lässt sich diese vom Gesetzgeber gewünschte Ausrichtung mit der begrenzten Machtposition der EU-Länder. Ziel des LkSG ist es, tatsächliche Verbesserungen in der Wertschöpfungskette zu erzielen und nicht nur eine Marktsplaltung zu erwirken. Verfolgt ein Unternehmen eine *cut and run*-Strategie, verbessert sich die Gesamtsituation bei Handelspartnern in aller Regel nicht (vgl. dazu Kap. 5.5.2). Es ist daher besser, der Lieferantenentwicklung den Vorrang einzuräumen, auch wenn dies unter Umständen nicht sofort zu einer optimalen Situation führt. In besonderen Situationen kann *cut and run* sogar negative Effekte haben: Vulnerable Lieferanten könnten durch den Abbruch der Geschäftsbeziehung gezwungen werden, die Kosten zu senken, sodass sich die Lage der von negativen Menschenrechtsauswirkungen Betroffenen unter Umständen sogar verschlechtert.

Abbildung 3.3: Sorgfaltspflichten entlang einer Wertschöpfungskette am Beispiel des deutschen LkSG



Quelle: Eigene Darstellung.

Der Ausstieg aus der Produktion eines Produkts oder einer bestimmten Wertschöpfungskette ist eine betriebswirtschaftlich besonders weitgehende Entscheidung, die Abnehmer nur dann treffen werden, wenn sie die Risiken nicht beherrschen können oder die Produktion im Vergleich zu Wettbewerbern, die nicht von Sorgfaltspflichten betroffen sind, unattraktiv wird.

Wenn die Produktion trotz Risiken fortgesetzt werden soll, werden Abnehmer kalkulieren, ob sie bestimmte Problemfelder wie etwa Kinderarbeit hinreichend sicher durch verbesserte ökonomische Anreize, Unterstützungen oder Überwachungen verhindern können und wie hoch die einmaligen und laufenden Mehrkosten beim Wechsel zu einem „sicheren“ Lieferanten sind. Diese betriebswirtschaftliche Kalkulation ist durch hohe Unsicherheiten geprägt, da die Eintrittswahrscheinlichkeit und die Schadenshöhe bei Reputationsrisiken schwer bestimmbar sind. Risikoscheue Unternehmen (z. B. solche mit bekannten Marken) werden im Zweifel eher den Lieferanten austauschen. Außerdem ist nicht immer klar, ob ein Abnehmer zur Durchsetzung von Anforderungen gegenüber einem Lieferanten in der Lage ist, z. B. in Abhängigkeit von der Abnahmemenge eines Produkts. Eine schwache Verhandlungsposition könnte auch für einen Lieferantenwechsel sprechen. Schwierig ist eine Lieferantenentwicklung auch, wenn es sich um strukturelle Governance-Probleme einer Region handelt, die ein betroffenes Unternehmen allein nicht beseitigen kann. Schließlich wird es eher zu einem Lieferanten-

wechsel kommen, wenn die Haftungsdrohung bei Verstößen gegen die Sorgfaltspflichten hoch ist. Hier zeichnet sich ein Zielkonflikt ab, da eine stringente Haftung, wie sie auf EU-Ebene angedacht ist, dem Lieferkettengesetz insgesamt „Zähne“ verleiht, aber eben auch dazu führen kann, dass die Lieferantenentwicklung zu riskant erscheint.

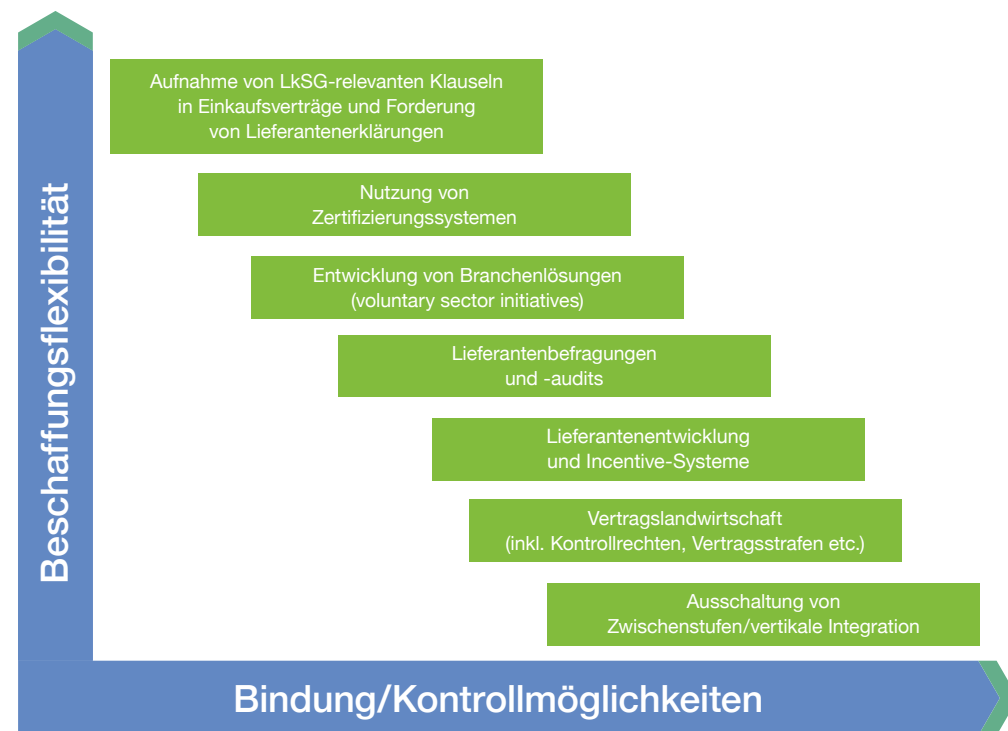
Die Kosten des Lieferantenwechsels sind unterschiedlich hoch: Im einfachsten Fall gelingt der Lieferantenwechsel, wenn der Geschäftsabbruch mit einem risikobehafteten Lieferanten durch eine erhöhte Abnahmemenge bei einem (oder mehreren) anderen bestehenden Lieferanten kompensiert werden kann (Felbermayr et al. 2022: 45), weil dieser in der Lage ist, die benötigte Menge zu liefern. In diesem Fall fallen keine Suchkosten an, jedoch steigt die Abhängigkeit des Unternehmens gegenüber einzelnen Lieferanten. In den meisten Fällen ist der Lieferantenwechsel aber mit der Suche nach neuen Lieferanten verbunden, erzeugt also Such- und Wechselkosten.

Aus der betriebswirtschaftlichen Perspektive eines Abnehmers stehen den Kosten des Lieferantenwechsels auf der einen Seite die Kosten einer Weiterentwicklung des bisherigen Lieferanten und die verbleibenden Haftungs- und Reputationsrisiken (wenn es doch zu Bußgeldern und/oder einem Skandalfall kommt) auf der anderen Seite gegenüber. Bisher liegen u. W. keine Studien vor, die eine Abschätzung des Entscheidungsverhaltens der Unternehmen in Deutschland an dieser zentralen Stelle ermöglichen. Nicht intendiert, aber nicht auszuschließen sind auch Maßnahmen zur Überwälzung von Verantwortung, z. B. durch die Zwischenschaltung von selbstständigen Händlern, und zur Vermeidung von Verantwortung durch Maßnahmen zur Verringerung von Transparenz in der Kette. Die Zwischenschaltung von Händlern bzw. von mehreren Handelsstufen kann die Intransparenz in der Kette erhöhen und ebenfalls eine Handlungsoption für Unternehmen darstellen, um Sorgfaltspflichten zu umgehen. Bekannt sind solche Ausweichstrategien z. B. aus dem Bereich Korruption, wenn selbstständige Händler statt eigener Vertriebsabteilungen den Verkauf in korruptionsgefährdeten Ländern übernehmen.

Aus gesellschaftlicher Perspektive bzw. aus dem Blickwinkel der betroffenen Arbeitnehmer:innen bei den Handelspartnern vor Ort ist die im LkSG zum Ausdruck gebrachte Präferenz für die Lieferantenentwicklung plausibel, denn zumindest kurzfristig würde der Abbruch einer Geschäftsbeziehung den Druck auf die sozialen Bedingungen der Arbeitskräfte dort eher noch erhöhen. Die Lieferanten müssen sich neue Abnehmer, ggf. aus Ländern mit geringeren Anforderungen im Hinblick auf die Einhaltung von Menschenrechten (und wahrscheinlich zu niedrigeren Preisen) suchen. Schwer zu beantworten ist die Frage, ob dann, wenn mehrere Abnehmer in Deutschland/der EU die Lieferbeziehungen abbrechen, nicht möglicherweise mittel- bis langfristig der Druck auf die Lieferanten und die dortige Regierung steigt, Menschenrechtsprobleme zu lösen.

Der im obigen Abschnitt genutzte Begriff der Lieferantenentwicklung, also der Weiterarbeit mit den bisherigen Lieferanten trotz identifizierter Risiken, ist eine Sammelbezeichnung für eine Vielzahl von Instrumenten, mit denen Unternehmen Einfluss auf ihre Lieferanten nehmen können (ähnlich zu Ermgassen et al. 2022). Abbildung 5.5 ordnet die Lieferantenentwicklung in verschiedene betriebswirtschaftliche Instrumente der Absicherung im Bereich der Beschaffung ein, wobei die aufgezeigten Instrumente einzeln genutzt oder auch miteinander koordiniert werden. Von links nach rechts nimmt der Grad der Einflussnahme auf die Lieferanten zu, parallel dazu nimmt die Beschaffungsflexibilität ab, denn die Bindung wird stärker; es werden mehr Aufwendungen in die bestehende Geschäftsbeziehung investiert (Krause et al. 2000).

Abbildung 5.5: Betriebswirtschaftliche Beschaffungsinstrumente



Quelle: Eigene Darstellung.

Ein verbreitetes, mehr oder weniger unumgängliches Managementinstrument für Abnehmer ist die Aufnahme von einschlägigen Vertragsklauseln in die Beschaffungsverträge z. B. zum Ausschluss von Kinder- oder Zwangsarbeit. Diese richten sich zunächst an die unmittelbaren Lieferanten. Zumindest im Hinblick auf Risikoregionen oder Risikoprodukte werden Unternehmen sich zusätzlich Zusicherungen von ihren Lieferanten im Hinblick auf deren Vorlieferanten geben lassen. In solchen Lieferantenerklärungen sichern die unmittelbaren Lieferanten zu, dass sie ihrerseits Maßnahmen zur Einhaltung dieser Vertragsklauseln bei ihren Vorlieferanten umsetzen. Gegebenenfalls kommt es zu einer Kaskade von Lieferantenerklärungen. Inwieweit diese Lieferantenerklärungen im Einzelfall, z. B. in Abhängigkeit von der Risikobewertung des Unternehmens, verfügbaren Marktinformationen oder staatlichen Einschätzungen, den Anforderungen des LkSG genügen, ist derzeit noch nicht präzise abschätzbar. Allerdings haben erste Entwicklungen in die Richtung von eingeforderten Vertragsergänzungen an Lieferanten des Lebensmitteleinzelhandels (siehe z. B. die Berichterstattung der Lebensmittelzeitung vom 2.2.2023 und 14.4.2023) das BAFA veranlasst, eine entsprechende Handreichung zu veröffentlichen, die betont, dass eine „simple“ Weitergabe der Verantwortung an die unmittelbaren Lieferanten nicht im Sinne des LkSG ist und damit nicht automatisch die Sorgfaltspflichten des betroffenen Unternehmens erfüllt seien (BAFA 2023).⁶² Viele mittelständische Lieferanten der Agrar- und Ernährungswirtschaft bis hin in die deutsche Landwirtschaft sind aber aufgrund dieser Lieferantenerklärungen von den Regelungen des LkSG zumindest partiell betroffen.

⁶² Darüber hinaus ist in diesem Bereich auch eine Prüfung nach den UTP-Richtlinien bzgl. des Verbots unlauterer Handelspraktiken denkbar, da dort u. a. einseitige Änderungen der Vertragsbedingungen durch den Käufer als unlauter gelten (vgl. Tab. 3.4 in Kap 3.4).

Gerade im Agrar- und Ernährungssektor kommt Zertifizierungssystemen eine besondere Bedeutung zu (dazu ausführlich Kap. 5.1.2). Hier sichern unabhängige (private) Kontrollinstitutionen auf Basis eines anerkannten Standards durch Kontrollen (*Third-Party-Audits*) die Einhaltung von am Endprodukt nicht mehr nachweisbaren Kriterien ab. Eine Reihe von Zertifizierungssystemen hat inzwischen umfangreiche Maßnahmen unternommen, um die Einhaltung des LkSG in ihre Audits aufzunehmen (vgl. Textbox „Details des Food Security Standard“ in Kap. 5.7.1).

Marktbeobachter:innen erwarten, dass erweiterte Zertifizierungssysteme einen ganz erheblichen Teil der Umsetzung des LkSG ausmachen werden (Möller 2021). Da generelle, d. h. das gesamte Agribusiness übergreifende Zertifizierungssysteme wie GLOBALG.A.P. in bestimmten Sektoren weniger verbreitet sind und ggf. auch nicht spezifisch genug auf die besonders großen Herausforderungen bestimmter Produktgruppen ausgerichtet sind, gibt es für einige Erzeugnisse wie Soja, Palmöl oder Kakao spezifische Nachhaltigkeitsinitiativen (*voluntary sector initiatives*). Diese umfassen zunehmend auch Gesichtspunkte des LkSG. Teilweise sind diese Ansätze auch auf Sektoren bestimmter Herkunftsländer fokussiert (zu Ermgassen et al. 2022). In neueren kooperativen Ansätzen wie z. B. der Initiative für nachhaltige Agrarlieferketten (INA) von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit und führenden Unternehmen des deutschen Lebensmittelhandels wird auf Basis erweiterter kartellrechtlicher Zulässigkeiten versucht, sektorübergreifend verbindliche Regelungen zur Verbesserung der sozialen Bedingungen und zur Zertifizierung festzulegen. Wichtige Akteure in Deutschland vereinbaren in diesem Fall, dass sie verbindlich gemeinsame Beschaffungsstandards einhalten, um ein *level playing field* abzusichern. Eine solche Einkaufsabsprache ist grundsätzlich kartellrelevant. In jüngerer Zeit wächst jedoch die Einsicht, dass solche Nachhaltigkeitsabsprachen ggf. vom Kartellverbot ausgenommen werden sollten.⁶³ Seit Dezember 2021 liegt mit Art. 210a GMO (der VO Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse) eine Ausnahmenvorschrift vom Kartellverbot für übergesetzliche Nachhaltigkeitsstandards in der Lebensmittelversorgungskette vor. Dieser Artikel bietet Spielräume, um Nachhaltigkeitsprojekte zwischen landwirtschaftlichen Erzeugern und entlang der gesamten Wertschöpfungskette („Branchenlösung“) kartellrechtskonform umzusetzen.

Ein zentraler Vorteil von Zertifizierungssystemen und Brancheninitiativen ist, dass Lieferanten, die sich diesen Kontrollen unterziehen, von verschiedenen Abnehmern anerkannt werden. Diese Instrumente ermöglichen damit flexible marktliche Austauschbeziehungen. Die Abnehmer im globalen Norden müssen sich nicht auf bestimmte Lieferanten festlegen, sondern können – z. B. in Abhängigkeit vom Preis – ihre Lieferanten auch kurzfristig wechseln. Diese marktliche Flexibilität spielt in Agrarketten heute noch eine große Rolle. Globale Agrarhändler kaufen bei Commodities erhebliche Anteile indirekt, d. h. bei lokalen Händlern, ein; vielstufige Ketten sind eher die Regel als die Ausnahme (zu Ermgassen et al. 2022).

Bei den weiteren, in Abbildung 5.5 aufgeführten betriebswirtschaftlichen Instrumenten kommt es zu einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen Abnehmer und bestimmten Lieferanten. Ökonomisch gesprochen kommt es zu spezifischen Investitionen in die Geschäftsbeziehung, die die Partner aneinander binden. Ein weit verbreitetes, noch relativ schwaches Instrument in diese Richtung ist die Durchführung von Lieferantenbefragungen zu den sozialen und ökologischen Bedingungen der Produktion mittels spezifischer Fragebögen, wobei die Angaben der Lieferanten typischerweise von den Abnehmern durch Kontrollbesuche vor Ort (sog. Lieferantenaudits) (zumindest stichprobenhaft) verifiziert werden.

⁶³ Österreich hat aus diesem Grund Nachhaltigkeit als Ziel in das Wettbewerbsrecht aufgenommen (Malinauskaite 2022).

Weitergehend ist die Lieferantenentwicklung im engeren Sinn, mit der Abnehmer versuchen, ihre Lieferanten zu stärken und soziale Bedingungen zu verbessern: Es kommt zu Know-how-Transfer, Trainings werden angeboten, vielfach auch ökonomische Anreize wie Prämien und Preise für Verbesserungen ausgelobt. Dies alles ist Teil von längerfristigen Lieferbeziehungen. Lieferantenentwicklungsprojekte können partnerschaftlich bzw. partizipativ sein, d. h. gemeinsam vom Abnehmer mit seinen Lieferanten entwickelt oder auch einseitig vorgegeben werden.

Vielfach ist die Lieferantenentwicklung dann durch mehrjährige Verträge juristisch abgesichert (z. B. Vertragslandwirtschaft). Solche Verträge enthalten häufig Regelungen zur Durchführung der Produktion und Qualitätsvorgaben, Weisungs- und Kontrollrechte sowie Vertragsstrafen. Der Bindungs- und Zentralisationsgrad kann unterschiedlich ausgeprägt sein. Inwieweit Vertragslandwirtschaft generell zu einer Verbesserung der sozialen Bedingungen bei Kleinbauern führt, ist ein in der Literatur viel diskutiertes Thema mit differenzierten Ergebnissen (siehe z. B. die Spezialausgabe 1/2022 zu „*The Political Economy of Contract Farming*“ des *Journals of Agrarian Change*). Ergebnisse zur spezifischen Auswirkung des Lieferkettengesetzes können naturgemäß noch nicht vorliegen.

Die weitestgehende Einflussnahme zur Absicherung der Belieferung ist die vertikale Integration, bei der ein Unternehmen selbst Vorstufen der Wertschöpfungskette übernimmt, z. B. in eigener Verantwortung Landwirtschaft betreibt. Studien zeigen für diesen Fall bessere soziale Bedingungen, was plausibel ist, da die Bedingungen transparenter und die Verantwortung der Unternehmensführung unmittelbar ist (Murcia et al. 2021). Der Aufkauf von landwirtschaftlichen Flächen in LMIC z. B. durch europäische Produzenten, um Landwirtschaft zu betreiben, könnte allerdings selbst menschenrechtliche Risiken aufwerfen und erfordert die Einhaltung von Sorgfaltspflichten etwa entsprechend der *FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests* (vgl. Kap. 4.2.1).

Es ist derzeit noch nicht vollständig absehbar, wie weit das LkSG Einfluss auf die skizzierten Beschaffungskonzepte haben wird. Einiges spricht dafür, dass Zertifizierungssysteme eine große Rolle zur Absicherung spielen werden, da diese die marktliche Flexibilität aufrechterhalten, geringe Investitionen verlangen und zumindest für etwas größere Lieferanten relativ kostengünstig sind. Wenn die Verpflichtung der unmittelbaren Lieferanten und ihrer Vorlieferanten zur Beteiligung an einem Zertifizierungssystem als Teil der Präventions- und/oder Abhilfemaßnahmen gemäß LkSG anerkannt wird, dann wird dieses Feld nochmals erheblich an Bedeutung gewinnen. Der Erfolg des LkSG hinge dann stark vom Erfolg (der Wirkung) der Zertifizierungssysteme inkl. der Zuverlässigkeit und Integrität der Prüfer/Kontrollunternehmen ab (dazu Kap. 5.1.2 und Kap. 6).

5.1.1.5 Besonderheiten der EU-Vorschläge zu Sorgfaltspflichten und zu entwaldungsfreien Lieferketten

Die CSDDD wird voraussichtlich auch für deutlich kleinere Unternehmen gelten als das LkSG. Die Lebensmittel- und Agrarproduktion gilt im Entwurf der CSDDD als Risikosektor, sodass hier bereits Unternehmen mit mindestens 250 Beschäftigten und 40 Mio. EUR globalem Nettoumsatz, von dem 50 % aus dem Risikosektor stammen, betroffen sind. Der Einbezug auch mittelständischer Unternehmen wirft die Frage nach den Steuerungsmöglichkeiten dieser Unternehmen auf, d. h. nach deren Durchsetzungschancen auf internationalen Beschaffungsmärkten. Auch ist der Formalisierungsgrad des Managements in mittelständischen Unternehmen i. d. R. geringer, sodass sich diese Unternehmen mit der Einrichtung von spezialisierten Stellen und spezifischen Prozessen schwerer tun.

Möglicherweise wird der Unterschied zwischen LkSG und CSDDD an diesem Punkt allerdings in der Praxis nicht so groß sein, wie es zunächst den Anschein hat, denn bereits jetzt zeichnet sich ab, dass große Unternehmen in Deutschland die an sie gestellten Anforderungen in der Wertschöpfungskette „durchreichen“ (Vertragskaskaden, vgl. Kap. 5.2.3), sodass viele Mittelständler bereits jetzt mit dem Thema befasst sind (Hamburger Stiftung für Wirtschaftsethik 2023). Zudem könnten kooperative Umsetzungsinstrumente wie Zertifizierungen (vgl. unten) oder gemeinschaftliche Hinweisgebersysteme die Umsetzungskosten für Mittelständler verringern. Im Sinne des avisierten Paradigmenwechsels (vgl. Kap. 2) erscheint es insgesamt durchaus sinnvoll, dass auch mittelständische Unternehmen Verantwortung für ihre Lieferanten übernehmen. In den Umsetzungsanforderungen bzw. der Umsetzungsgeschwindigkeit sollten aber die Unterschiede in der Unternehmensgröße hinreichende Beachtung finden (vgl. Kap. 6.2).

Der CSDDD-Entwurf bezieht im Gegensatz zum LkSG explizit auch die mittelbaren Vorlieferanten (synonym: indirekte Lieferanten) und die Abnehmer ein. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht wird der Fokus auf die gesamte Wertschöpfungskette inkl. der mittelbaren Lieferanten und der nachfolgenden Stufen einen breiteren Ansatz benötigen. Der Einbezug der mittelbaren Lieferanten, die bisher selten Gegenstand des Liefermanagements sind, stellt eine deutliche Erweiterung gegenüber dem LkSG dar. Derzeit richten sich vorhandene Systeme der Unternehmen vornehmlich auf die unmittelbaren Lieferanten, die ihrerseits wiederum eine Vielzahl von Lieferanten aufweisen können. Mit der CSDDD werden Unternehmen dazu veranlasst, zumindest in einem gewissen Umfang auch diese weiter vorgelagerten Lieferanten in den Blick zu nehmen. Die unmittelbaren Lieferanten (z. B. ein global tätiger Agrarhändler oder Händler in LMIC) haben aus ökonomisch nachvollziehbaren Gründen aber nicht immer ein Interesse, ihren Kunden Transparenz über die vorgelagerte Kette zu gewähren, da sie befürchten müssen, durch die Aufnahme direkter Geschäftsbeziehungen zu den Erzeugern aus dem Geschäft gedrängt zu werden (Franke 2021). Diese Ausschaltungsgefahr (die sog. Disintermediation) ist im Handel besonders ausgeprägt. Sie kann u. a. dazu führen, dass Transparenz über die gesamte Lieferkette gegen den Widerstand von Lieferanten herbeigeführt werden muss, was die Kosten erhöht.

Auch muss die Grenze der Reichweite in der Wertschöpfungskette von den Unternehmen durch Abschneidekriterien definiert werden, denn es kann nicht jeder Vorlieferant auch der geringwertigsten Vorprodukte in die Verantwortung einbezogen werden. Wo diese Grenzen der „*upstreaming responsibility*“ (Scherer und Palazzo 2011) liegen, ist schwierig generell festzulegen. Im Verordnungsentwurf wird die Verantwortung deshalb auf etablierte Geschäftsbeziehungen, die beständig und nicht unbedeutend sind, eingegrenzt. Vor dem Hintergrund der genannten Herausforderungen hat die CSDDD weitreichendere Auswirkungen auf die Koordination der globalen Lebensmittelwertschöpfungsketten als das LkSG, die allerdings zurzeit schwer abschätzbar sind, da Details der Verordnung und der Umsetzung noch fehlen. Grundsätzlich erscheint aber die Berücksichtigung auch der mittelbaren Lieferanten in der CSDDD sinnvoll, um Ausweichverhalten (z. B. durch die Zwischenschaltung von Unternehmen im Nicht-EU-Raum) zu verhindern.

Die Frage, was Sorgfaltspflichten in Bezug auf Abnehmer bedeuten, wird bisher relativ wenig diskutiert (GBI 2023). So ist beispielsweise die Umsetzung des Arbeitsrechts in der kleinbetrieblichen Gastronomie in Deutschland durchaus unklar, sodass die beliefernde Lebensmittelindustrie hier vor Herausforderungen stehen könnte. Grundsätzlich wird aber im Nachhaltigkeitsmanagement seit längerer Zeit über die Verantwortung von Unternehmen für die Nutzungsphase ihrer Produkte diskutiert. Im Pflanzenschutzmittelbereich wird z. B. eine Verantwortung der Industrie für den Einsatz ihrer Mittel in landwirtschaftlichen Betrieben unter dem Begriff *Product Stewardship* diskutiert und von der FAO im *Code of Conduct on Pesticide Management* empfohlen (FAO und WHO 2014).

Weiterhin gibt es im Entwurf der CSDDD spezifische Herausforderungen bei unternehmerischen Sorgfaltspflichten mit Blick auf Umweltrisiken. Der für das Management derzeit wohl wichtigste Punkt betrifft dabei Art. 15 der geplanten Richtlinie, nach der größere Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter:innen und mehr als 150 Millionen Euro Jahresnettoumsatz darlegen müssen, wie ihr Geschäftsmodell und ihre Strategien mit dem Pariser Klimaabkommen und dem dort vereinbarten Ziel vereinbar sind, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen und einen Anstieg von weniger als 1,5 °C anzustreben. Wenn ein solches Unternehmen ein wesentliches Risiko der Nichterfüllung identifiziert, muss es Emissionsreduktionsziele in seine Planungen aufnehmen. Zudem muss gemäß CSDDD-Kommissionsvorschlag der Zielerreichungsgrad in der variablen Vergütung der Geschäftsführung gebührend berücksichtigt werden.⁶⁴ Damit wird im Kern ein Vorgehen vorgeschrieben, wie es heute eine Reihe von Unternehmen im Rahmen der *Science Based Target Initiative* freiwillig implementiert haben.⁶⁵ In der *Science Based Target Initiative* erheben Unternehmen ihren Treibhausgasausstoß nicht nur für die von ihnen direkt verursachten Treibhausgasemissionen, sondern entlang der gesamten Wertschöpfungskette (in der Treibhausgasbilanzierung als *Scope 3* bezeichnet). Der Einbezug von Aktivitäten im vor- und nachgelagerten Bereich in die Treibhausgasberichterstattung wird auch in der im Januar 2023 in Kraft getretenen Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (CSRD) gefordert. Auf dieser Basis werden dann Reduktionsziele gesetzt, die konform z. B. zum Pariser Klimaschutzabkommen sein sollen. Allerdings ist die Frage, wie Unternehmen des Agrar- und Lebensmittelsektors, die sich besonders komplexen Klimaschutzherausforderungen gegenübersehen (z. B., weil in der Landwirtschaft nicht nur CO₂, sondern auch Lachgas- und Methanemissionen relevant sind, die sich nur bedingt vermeiden lassen), das Management zur Klimaneutralität gestalten können, bisher nicht geklärt.

Die Aufnahme des Klimaschutzes in die CSDDD wirft damit grundlegende Fragen auf. In Unternehmen ist das Klimaschutzmanagement bisher typischerweise kein Bestandteil des Lieferanten- bzw. Beschaffungsmanagements, sondern eher in einer Umwelt- oder CSR-Abteilung angesiedelt. Allerdings entsteht bei den meisten Lebensmitteln der größte Teil der Treibhausgase nicht in der Phase der Herstellung, sondern in der Landwirtschaft (WBAE 2020), sodass es für Unternehmen durchaus sinnvoll wäre, Klimaschutzmanagement und Beschaffungsmanagement stärker zu verbinden. Menschenrechte wie Klimaschutz sind Prozesseigenschaften, die am Endprodukt nicht mehr nachweisbar sind (Krebs et al. 2020: 62).

Eine größere Herausforderung liegt darin, dass die Vermeidung von Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft herausfordernder ist als in anderen Sektoren, da die Emissionen im Zusammenhang mit natürlichen Prozessen der Landnutzung und Tierhaltung entstehen, verteilt erfolgen und nicht nur den Energiebereich (und damit Kohlendioxid), sondern insbesondere auch Methan und Lachgas betreffen. Hinzu kommen komplexe Fragen der Kohlenstoffspeicherung im Boden, die noch nicht hinreichend erforscht sind. Problematisch ist zudem die Reversibilität der Kohlenstoffspeicherung.

Außerdem könnten Unternehmen geneigt sein, lediglich das Produktportfolio zu ändern, um die Emissionen zu senken. Verlagerungseffekte führen dann dazu, dass zwar das Unternehmen die Emissionen gesenkt hat, aber die Emissionen insgesamt gleich hoch geblieben sind (vgl. Kap. 5.5.2). Es ist deshalb auch wissenschaftlich noch unklar, wie zu bestimmen ist, ob sich Lebensmittelhersteller und Lebensmittelhändler auf dem Pfad des Pariser Klimaschutzziels befinden. Die Berichterstattung in

⁶⁴ Diese Vergütung ist aus verschiedenen Gründen kritisch zu hinterfragen. So kann eine solche Vergütung den Anreiz geben, zum einen die Ziele nicht zu hoch anzusetzen (einfach erreichbar) und zum anderen die Daten zur Ermittlung der Emissionen „passend zu machen“.

⁶⁵ Vgl. <https://sciencebasedtargets.org/>.

der *Science Based Target Initiative* wird schon insgesamt durchaus kontrovers in der Wissenschaft diskutiert (Tilsted et al. 2023) und ist für den Agrar- und Lebensmittelsbereich nochmals komplexer (WBA und WBW 2016).

Der Einbezug des Klimaschutzes in die Lieferkettensorgfaltspflichten ist damit aus mehreren Gründen eine unternehmerische Herausforderung: Er verlangt eine nochmals erweiterte organisatorische Verankerung, ein anderes Know-how und neue Indikatoren und Messverfahren gegenüber Menschenrechtsfragen. Treibhausgasreduktion ist im Gegensatz zu Menschenrechts- und Arbeitsschutzziele keine Frage der Einhaltung eines gegebenen Standards (der also eingehalten oder nicht eingehalten wird), sondern ein bewegliches Ziel, im betriebswirtschaftlichen Sprachgebrauch ein *Key Performance Indicator* (KPI), was kontinuierliche Verbesserungen verlangt. Deshalb ist die Systematik der Messung und Zertifizierung eine andere (Freidberg 2017).

Gleichzeitig ist das Thema gesellschaftlich von höchster Priorität, sodass zu diskutieren ist, ob die sich jetzt abzeichnende Einbeziehung des Klimaschutzes in mehrere EU-Regelungen (CSDR, CSDDD, *Green Claims*) sinnvoll ist, um den entsprechenden Druck bei den Unternehmen aufzubauen, oder ob diese parallele Adressierung zu Inkonsistenzen führen wird und eine spezifische Norm besser geeignet wäre.

Die CSDDD im jetzigen Entwurf adressiert über den Klimaschutz hinaus weiterhin auch Biodiversitätsziele. Hier ist es noch schwieriger, klare, prüfbare Ziele anzugeben (Lindenmayer et al. 2023). Klimaschutz und noch mehr Biodiversität sind nicht wie Menschenrechtsfragen eine Ja-/Nein-Feststellung, sondern Langfristziele mit kontinuierlichem Zielfortschritt. Und Biodiversität ist in sich ein ausgesprochen komplexes Feld von lokalen, regionalen und globalen Zielen in einer Vielzahl von Subfeldern (Artenvielfalt, Naturschutz etc.). Hier fehlt es noch mehr als beim Klimaschutz in vielen Ländern an entsprechenden Zielen, Daten, abgestimmten Indikatoren und Monitoringkonzepten, sodass zu fragen ist, wie Unternehmen (aber auch die prüfenden Behörden, vgl. dazu Kap. 5.3) hier vorgehen können bzw. wollen. Solange es keine Kartierung von schützenswerten Flächen und Flächen mit hohem Biodiversitätspotenzial in allen Ländern gibt, von denen landwirtschaftliche Produkte bezogen werden, kann nicht nachvollzogen werden, ob durch den Anbau der erworbenen Produkte die Biodiversität auf diesen Flächen in problematischem Umfang verringert worden ist. Wenn – wie im *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*⁶⁶ vorgesehen – in 2030 dann 30 % der jeweiligen nationalen Land- und Meeresfläche unter Schutz gestellt sind, dann könnten Unternehmen darauf verpflichtet werden, diese Flächen in ihren Lieferketten nicht zu gefährden.

Andere Biodiversitätsziele sind dagegen bereits jetzt fassbar, z. B. ein verantwortungsvoller Einsatz bzw. die Reduktion des Einsatzes und des Risikos von Pflanzenschutzmitteln (gemäß Target 7 des *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*) oder der Verzicht auf die Nutzung bzw. die Beförderung des Schutzes gefährdeter Arten lt. „*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*“. Ein weiteres Feld könnte der Bodenschutz sein, z. B. Maßnahmen gegen Bodendegradation, Bodenerosion oder zum Einkauf aus bodenfruchtbarkeitsfördernden Agrarsystemen.

⁶⁶ Vgl. <https://www.cbd.int/gbif/targets/>.

Ein Problem, das eine große Herausforderung für den Klima- und Umweltschutz darstellt, sind Lebensmittelverluste entlang der Wertschöpfungskette, sowohl bei den Lieferanten als auch bei den Kunden. Die in der CSDDD angelegte Verantwortung für Lieferanten wie Abnehmer könnte hier ansetzen. Zum Beispiel könnten in der Lieferantenentwicklung Investitionen in Lagerhaltung und Logistik zur Reduktion von Verlusten gefördert werden; beim Abnehmer könnten Reduktionen durch geeignete Verpackungen oder Portionsgrößen erreicht werden.⁶⁷

Insgesamt ist zu fragen, ob der Ansatz der Lieferkettensorgfaltspflichten geeignet ist, einen Beitrag zu den ohne Zweifel zentralen Zielen des Klima- und Biodiversitätsschutzes zu leisten. Aus der Perspektive des betrieblichen Managements gibt es, wie aufgezeigt, Pro- und Contra-Argumente. Dafür spricht die Nachfragemacht der Abnehmer, die eine Produktverantwortung tragen und besser als die Vorlieferanten Impulse in der Wertschöpfungskette geben können. Dagegen spricht, dass es teilweise an den notwendigen klaren Indikatoren, Messverfahren und Monitoringsystemen gerade im Agrarbereich mangelt.⁶⁸ Wenn Klima- und Biodiversitätsschutz Element der Sorgfaltspflichten werden sollen, müsste die EU massiv in diese Bereiche investieren und LMIC unterstützen. Auch sollte man im Bereich Biodiversität genauer spezifizieren, welche Biodiversitätsziele für Unternehmen beeinflussbar und staatlicherseits prüfbar sind und auf globalen Übereinkünften beruhen.

Ein weiterer, für das betriebliche Management wichtiger Punkt ist die Kohärenz der CSDDD mit anderen EU-Regelungen, nicht nur solche, die direkt die Lieferkette betreffen (z. B. EUDR), sondern auch mit anders gelagerten, aber gleiche Themenbereiche adressierenden, wie der CSRD, die Anforderungen an die Nachhaltigkeitsberichterstattung festlegt, und die geplanten Green-Claims-Richtlinie, die Werbung mit Umweltvorteilen definieren und Anforderungen an die Substantiierung von Werbeaussagen festlegen wird.

Als weiterer Unterschied zwischen LkSG und CSDDD-Entwurf der Kommission ist die Frage der zivilrechtlichen Haftung der Unternehmen zu nennen. Dieser Punkt wird besonders strittig diskutiert, sowohl generell mit Blick auf die Frage der Sinnhaftigkeit dieser Sanktionsdrohung als auch spezifisch in Bezug auf eine mögliche *safe harbour*-Regelung, nach der bei Nutzung bestimmter Zertifizierungen eine Haftung der Abnehmer – außer bei grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz – ausgeschlossen

⁶⁷ In Target 16 des *Kunming-Montreal Global Biodiversity Frameworks* wird die Halbierung der Lebensverluste als Ziel adressiert, allerdings bisher eher auf den Konsum hin formuliert.

⁶⁸ Wenn die Messung der Klima- und Umweltschäden deutlich verbessert wäre, könnte es perspektivisch auch möglich werden, diese zu monetarisieren und für das Lieferkettenmanagement betriebswirtschaftlich besser anschlussfähig zu machen. In den letzten Jahren ist in der Wissenschaft eine neue Forschungsrichtung unter dem Begriff *True Cost Accounting* entstanden, die versucht, über die betriebswirtschaftlichen Kosten hinaus auch die externen Auswirkungen des Agrar- und Ernährungssystems, also dessen externe Kosten und Nutzen, breit zu erfassen, zu monetarisieren und (auch) produktspezifisch auszuweisen (Hendriks et al. 2021, True Cost Initiative 2022, Michalke et al. 2022, von Braun und Hendriks 2023). Diese „wahren Kosten“ werden auf einzelne Produkte bezogen, sodass deutlich wird, welche externen Kosten und ggfs. Nutzen zusätzlich zu den bisher erfassten Kosten zu berücksichtigen sind. In öffentlichkeitswirksamen Aktionen haben einzelne Handelsunternehmen in Deutschland und anderen Ländern auch versucht, diese Kosten auch dem Endverbraucherpreis zuzurechnen und den Konsument:innen in Rechnung zu stellen. Ohne eine hinreichend präzise Datenerfassung für alle wesentlichen Nachhaltigkeitsdimensionen entlang des gesamten Produktlebenszyklus und damit entlang der gesamten Wertschöpfungskette ist ein solches *True Cost Accounting* aber nicht sinnvoll. Und ein zweiter Baustein fehlt noch: Die anschließende Monetarisierung der verschiedenen Auswirkungen steckt trotz langjähriger Forschungsarbeiten ebenfalls noch in den Kinderschuhen. So werden unterschiedliche Bewertungsverfahren (z. B. Schadenskosten, Vermeidungskosten, kontingente Bewertung, vgl. Arendt et al. 2020) genutzt. Derzeit ist daher das *True Cost Accounting* ein spannendes Forschungsfeld, für Lieferkettensorgfaltspflichten aber noch nicht anwendbar. Ebenso wenig die Nutzung für staatliche (umweltökonomische) Instrumente wie Steuern, Zertifikatsmärkte oder Subventionen zur Internalisierung der externen Kosten („*true pricing*“, Hendriks et al. 2021).

wäre. Haftungsdrohungen nehmen einen weitreichenden Einfluss auf das Managementhandeln, da sie nicht nur das Unternehmen als Akteur, sondern regelmäßig auch Fragen der Managerhaftung aufwerfen (vgl. Kap. 5.2). Sie können damit entscheidend zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten beitragen, aber auch ein Übermaß an Sanktionsdrohung auslösen, was dann nicht erwünschte „*cut and run*“-Strategien“ verstärkt.

5.1.2 Zertifizierungssysteme als zentrales Umsetzungsinstrument der Unternehmenspraxis

5.1.2.1 Aufbau von Zertifizierungssystemen und Überblick

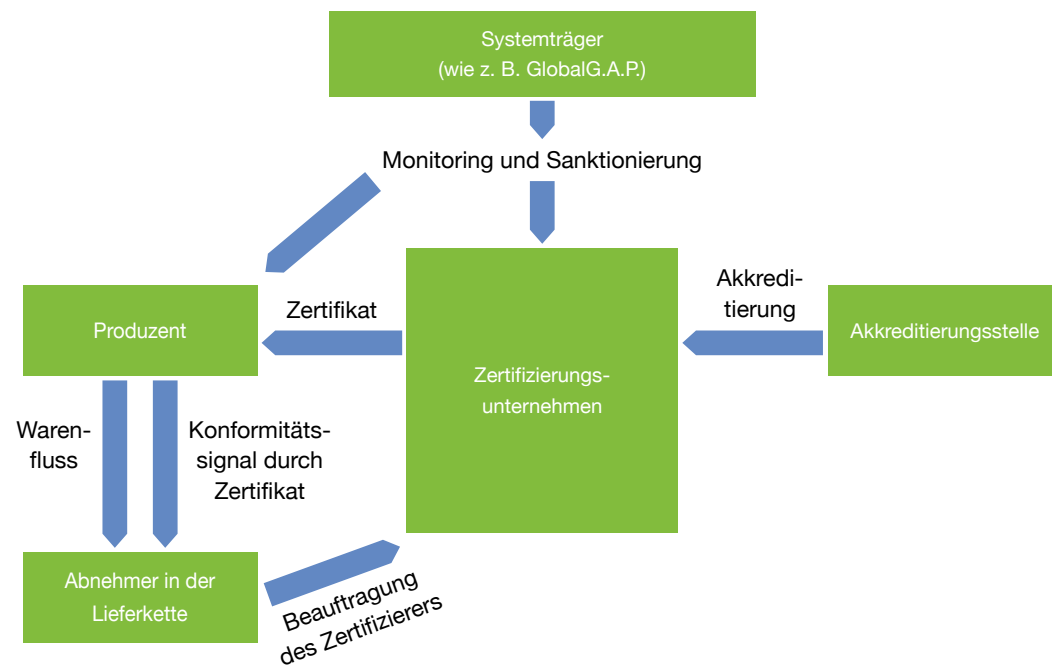
Die Umsetzung des LkSG und der (wenn verabschiedet) CSDDD stellt Abnehmer vor erhebliche Herausforderungen, insbesondere wenn es um Unternehmen mit vielen, auch wechselnden Lieferanten und mehrstufige globale Lieferketten geht. Die Frage, wie man in solchen Lieferstrukturen am besten die Einhaltung von Standards gewährleistet, hat sich für die Unternehmen im Bereich des Managements klassischer Produktqualitäten schon seit vielen Jahren gestellt und zur Herausbildung eines neuen Dienstleistungssektors geführt: der (Qualitäts-)Zertifizierung. Dabei übernehmen spezialisierte Prüfungsunternehmen die Kontrolle der Einhaltung von Standards. Das dabei erworbene Zertifikat dient als Nachweis, der von vielen Abnehmern anerkannt wird. Die Abnehmer müssen also nicht selbst kontrollieren; die Lieferanten werden nur einmal kontrolliert. Entsprechend ist dieses System erheblich transaktionskostengünstiger als eine Prüfung durch jeden einzelnen Abnehmer mittels sog. Lieferantenaudits. Pande (2017) weist rund 500 private Zertifizierungssysteme weltweit im Bereich Nachhaltigkeit aus, was auf den Boom in diesem Feld hinweist (Bemelmans et al. 2023).

Lieferkettensorgfaltspflichten werden aller Voraussicht nach den – ohnehin relativ großen – Stellenwert dieser Zertifizierungssysteme in den globalen Lieferketten des Agribusiness weiter erhöhen. Derzeit arbeiten fast alle großen Zertifizierungssysteme der Agrar- und Ernährungswirtschaft daran, ihre Standards LkSG-konform zu überarbeiten. Die Erreichung der mit den Gesetzen verfolgten Ziele wird deshalb wahrscheinlich wesentlich davon abhängen, ob die Zertifizierungssysteme die mit ihnen verbundenen Erwartungen an die Reduktion von Menschenrechts- und gegebenenfalls Umweltrisiken erfüllen können. Auch im Bereich der klassischen Produktqualität gab es in der Vergangenheit durchaus Diskussionen um die Leistungsfähigkeit des Zertifizierungsansatzes und einschlägige Skandale (Albersmeier et al. 2010, Schulze et al. 2008). Der folgende Abschnitt gibt einen kurzen Überblick über einschlägige Zertifizierungssysteme inkl. der mit ihnen verbundenen freiwilligen Brancheninitiativen.

Zertifizierungssysteme sind Verfahren, mit deren Hilfe die Einhaltung bestimmter Standards im Herstellungsprozess durch eine unabhängige Kontrolle von Dritten nachgewiesen werden kann. Sie dienen somit der Absicherung von Qualitätsstandards, besonders für solche (Vertrauens-)Eigenschaften, die – wie die Einhaltung von Menschenrechten – am Endprodukt nicht mehr verifiziert werden können. Diese Standards können vom Staat (z. B. bei Biolebensmitteln) oder von einem privaten Systemträger (einem Wirtschaftsverband, Stakeholdergruppen etc.) festgelegt werden. Kennzeichnend für solche Systeme ist weiterhin, dass neutrale externe Kontrollen (Zertifizierungen) durch

unabhängige Prüforganisationen (Zertifizierungsunternehmen) durchgeführt werden (Meuwissen et al. 2003). Letztere müssen wiederum von einer weiteren Institution, der Akkreditierungsstelle, zugelassen sein. Insgesamt wird eine Unabhängigkeit des Systemträgers und der Zertifizierungsunternehmen von den zu prüfenden Unternehmen angestrebt, um die Glaubwürdigkeit des Gesamtverfahrens zu gewährleisten. Allerdings wird der Auftrag zur Zertifizierung von dem zu prüfenden Unternehmen erteilt. Abbildung 5.6 skizziert den grundsätzlichen Aufbau eines Zertifizierungssystems im Überblick.

Abbildung 5.6: Beispielhafter Aufbau eines klassischen Zertifizierungssystems



Quelle: Eigene Darstellung.

In der Agrar- und Ernährungswirtschaft sind Zertifizierungsansätze verbreiteter als in anderen Wirtschaftssektoren (UNCTAD 2023, vgl. Abb. 5.8 in Kap. 5.5.1), sodass die hier vorliegenden Erfahrungen auch generell für das LkSG interessant sind. Tabelle 5.1 stellt für das Lieferkettengesetz besonders einschlägige Zertifizierungssysteme im Überblick dar.⁶⁹

Tabelle 5.1: Übersicht über ausgewählte Zertifizierungssysteme im Anwendungsbereich des deutschen LkSG

Zertifizierungssystem	Ziele/inhaltlicher Schwerpunkt	Schwerpunkt in der Kette und Ausrichtung
Fairtrade	Höhere Erzeugerpreise, soziale Nachhaltigkeit	Landwirtschaft, warengruppenübergreifend, Premium-B2C-Standard
Food Security Standard	Recht auf Nahrung, soziale Nachhaltigkeit	Landwirtschaft, als Add-on zu bestehenden Standards geplant mit spezifischem Fokus auf Recht auf Nahrung für Kleinbetriebe und Landarbeiter:innen
GLOBALG.A.P.	Lebensmittelsicherheit, Zusatzmodul für soziale Nachhaltigkeit	Landwirtschaft, Schwerpunkt Obst und Gemüse, Aquakultur, B2B-Standard
International Featured Standard (IFS)	Lebensmittelsicherheit	Verarbeitungsindustrie, warengruppenübergreifend, B2B-Standard
Ökologischer Landbau (EU, USDA, IFOAM u.a.)	Ökologische Anbauweise	Gesamte Lebensmittelkette, B2C-Standard (gesetzlich geregelt)
Rainforest Alliance	Entwaldungsfrei, Naturschutz, soziale Nachhaltigkeit	Landwirtschaft, Schwerpunkte auf Kaffee, Kakao, Tee, Bananen, B2B und B2C-Standard
Roundtable of Sustainable Palm Oil (RSPO)	Entwaldungsfrei, Naturschutz, Menschenrechte	Landwirtschaft, Brancheninitiative, Palmöl, B2B-Standard, Massenmarkt
Round Table on Responsible Soy Association (RTRS)	Entwaldungsfrei, Naturschutz, Menschenrechte	Landwirtschaft, Brancheninitiative, Soja, B2B-Standard, Massenmarkt

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Trägerschaft liegt bei den o. g. Systemen bis auf den Ökolandbau im privaten Sektor. So gehört z. B. bei dem für das LkSG wichtigen System GLOBALG.A.P. die Marke GLOBALG.A.P. der Food-PLUS GmbH mit Sitz in Köln. Im Kern handelt es sich bei GLOBALG.A.P. um eine vom Einzelhandel dominierte Institution, die Fragen der Standardentwicklung durch einen Beirat vornimmt, in dem Unternehmen der gesamten Lieferkette vertreten sind.⁷⁰ Andere private Standards sind interessenpluralistischer und beziehen NGOs in die Standardsetzung ein (z. B. Fairtrade). Wissenschaftliche Einrichtungen sind eher selten vertreten, wobei der neue Food Security Standard von der Welthungerhilfe und dem WWF in Kooperation mit dem Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) und mit Unterstützung des BMEL entstanden ist (vgl. Kap. 5.7.1 Textbox 5.7). Alle genannten Standards sind nicht spezifisch für das LkSG konzipiert worden, aber es gibt bei vielen Systemen derzeit umfangreiche Bemühungen, sie mit Blick auf die Umsetzung der Lieferkettensorgfaltspflichten weiterzuentwickeln.

Neben den von einzelnen Beteiligten aus der Wertschöpfungskette (insb. dem Handel, s. GlobalG.A.P., International Featured Standard (IFS)) oder als Stiftungen (z. B. UTZ) oder eingetragene Vereine (z. B. Fairtrade Labelling Organizations International e.V.) ins Leben gerufenen Systemen, die in der Regel mehrere Produktgruppen adressieren, gibt es eine zweite Gruppe von Standards, die als Branchen-

⁶⁹ Eine Übersicht über mehr als 300 Nachhaltigkeitsstandards bietet <https://www.standardsmap.org/en/identify>.

⁷⁰ <https://www.globalgap.org/de/who-we-are/governance/>

initiativen für spezielle Warengruppen gegründet wurden. Die beiden wichtigsten sind der Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) und der Round Table on Responsible Soy Association (RTRS). Diese sind als „runde Tische“ organisiert, d. h. sie bringen im Falle des RSPO z. B. Palmölproduzenten, Palmöl verarbeitende Industrie und Händler, Hersteller von Konsumgütern, Einzelhändler, Banken und Investoren sowie Nichtregierungsorganisationen aus dem Umwelt- und Entwicklungshilfebereich zusammen. RSPO und RTRS greifen beide die Probleme klassischer Bulk-Commodities und spezifisch das Problem der Abholzung von Primärwäldern auf. Im Kern bauen sie ebenfalls auf Zertifizierung. Diese Brancheninitiativen spielen eine besondere Rolle im Hinblick auf die Sicherstellung entwaldungsfreier Lieferketten.

Bei den Brancheninitiativen gibt es neben dem klassischen Modell der Warenstromtrennung (Segregation) auch Modelle, bei denen zertifizierte und nicht-zertifizierte Waren im weiteren Verlauf der Wertschöpfungskette nicht mehr physisch getrennt werden, um Trennungskosten zu vermeiden (Gassler und Spiller 2018). Bei dieser sog. Massebilanzierung können zertifizierte und nicht-zertifizierte Rohstoffe in der Lieferkette vermischt werden. Es reicht bei der Massenbilanzierung aus, wenn die Abnehmer, die das Zertifikat am Markt verwenden, für die Mengen, die sie verkaufen, genügend Zertifikatsmenge bezahlt haben. Es ist nicht sichergestellt, dass z. B. das mit dem RTRS-Label versehene Sojaprodukt aus zertifiziertem Anbau stammt. Auch bei Fairtrade und Rainforest Alliance ist eine Warenstromtrennung und damit einhergehende physische Rückverfolgbarkeit für bestimmte Rohstoffe (Kakao, Fruchtsäfte, Zucker und Tee) nicht notwendig. Argumentiert wird, dass man sonst viele Kleinbäuerinnen und -bauern komplett aus dem Programm ausschließen müsste, denn die Kosten einer konsequenten Trennung der Waren entlang der gesamten Kette sind bei vielen Lieferanten und bei Schüttgütern hoch. Zumindest die EU-Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten erlaubt jedoch keine Massenbilanzierung, da eine genaue Rückverfolgbarkeit gewährleistet werden muss, denn es geht um Sorgfaltspflichten in den jeweiligen Lieferketten und deren Sicherstellung (vgl. Kap. 3.4). An dieser Stelle werden sich die bestehenden Systeme daher voraussichtlich weiterentwickeln müssen, wenn sie bei der Sicherstellung der Sorgfaltspflichten nach dem LkSG dienlich sein sollen.

Die genannten Systeme beruhen auf der Festlegung eines einzuhaltenden Regelwerks und der Prüfung vor Ort. Letztere, das sog. Audit, wird in aller Regel von privatwirtschaftlichen Kontrollunternehmen (Zertifizierern) durchgeführt. Dieser Markt ist wettbewerblich organisiert, es gibt einige größere Anbieter (wie TÜV und SGS), aber auch viele mittelständische Prüforganisationen, z. T. auf bestimmte Länder oder Zertifizierungssysteme spezialisiert. Die Auswahl der Prüfunternehmen erfolgt i. A. durch die zu prüfenden Lieferanten, die auch die Kosten des gesamten Verfahrens tragen. Zertifizierungsunternehmen müssen ihrerseits zugelassen (akkreditiert) sein, was in den meisten Ländern durch staatliche oder halbstaatliche Akkreditierungsstellen erfolgt, in Deutschland durch die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS), eine GmbH, die als staatlich beliehene Institution tätig ist.⁷¹ Zudem bedarf es einer weiteren Zulassung durch den Systemträger, der auch eine mehr oder weniger weitgehende Überwachung der Prüftätigkeit durchführt.

Diese Struktur der Zertifizierungssysteme und Brancheninitiativen, die sich in den letzten Jahren in der Agrar- und Ernährungswirtschaft stark durchgesetzt hat, könnte nach den Vorstellungen vieler Wirtschaftsbeteiligter für die Umsetzung des LkSG und anderer Sorgfaltspflichtenregelungen genutzt werden.⁷² Dazu müssten die Standards LkSG-konform überarbeitet werden, um den Inhalt der

⁷¹ <https://www.dakks.de/de/home.html>

⁷² So haben die Zertifizierungssysteme GLOBALG.A.P. und IFS zusammen mit den auf den Datenaustausch in Wertschöpfungsketten spezialisierten Dienstleistern GS1 und F-Trace eine Kooperation mit Blick auf das LkSG vereinbart, vgl. <https://web.fttrace.com/kooperation-fttrace-mit-globalgap-und-ifs>.

Sorgfaltspflichten abzudecken. Bisher ist weiterhin unklar, ob und ggf. in welcher Form die „Kontrolle der Kontrolleure“ im Rahmen der Lieferkettensorgfaltspflichtenregelungen zu entwickeln ist und ob der Staat möglicherweise, wenn er diese Systeme in einem gewissen Umfang als geeignete Instrumente des Risikomanagements anerkennt, stärker als bisher in die Anerkennung und Überprüfung von Zertifizierungssystemen einsteigen sollte (vgl. Kap. 5.1.2.4).

Textbox 5.2: Zertifizierungen und Label

Zertifizierungen können (müssen aber nicht) am Ende der Wertschöpfungskette durch ein Label für Verbraucher:innen sichtbar gemacht werden. Entsprechend sind B2B-Systeme (*business-to-business* wie z. B. GlobalG.A.P. und IFS) und B2C-Systeme (*business-to-consumer* wie z. B. Ökologischer Landbau oder Rainforest Alliance mit einem Label) zu unterscheiden. B2B-Systeme beinhalten in aller Regel kein Label, da sie auf gewerbliche Einkäufer ausgerichtet sind (WBAE 2020: 611). B2B-Systeme dienen vornehmlich der Risikoabsicherung in der Wertschöpfungskette, nicht der Information der Endverbraucher:innen und der Generierung höherer Preise. Klassische Beispiele dafür sind Lebensmittelsicherheits-Zertifizierungssysteme wie der International Featured Standard (IFS), da typischerweise Lebensmittelsicherheit als Basisqualität von den Endverbraucher:innen vorausgesetzt wird und sich deshalb nicht für das B2C-Marketing eignet.

Ein interessantes Beispiel ist GlobalG.A.P. Solange Lebensmittelsicherheitskriterien im Vordergrund standen, wurde kein Label genutzt. In jüngster Zeit verschiebt sich der Fokus bei GlobalG.A.P. aber in Richtung Nachhaltigkeitsstandards, sodass ergänzend ein auf die Konsument:innen bezogenes Label, das GGN-Label für verantwortungsvolle Landwirtschaft, eingeführt wurde, das Kriterien wie Umweltschutz, Tierschutz, soziale Verantwortung und Transparenz der Lieferkette kennzeichnen soll.⁷³ In eine ähnliche Richtung hat sich das UTZ-Label entwickelt, das zunächst auf gewerbliche Einkäufer ausgerichtet war, dann aber mit dem stärker endverbraucherorientierten Rainforest-Alliance-Label zusammengeschlossen wurde und in diesem aufgegangen ist.

In seinem Gutachten zur nachhaltigeren Ernährung hat der WBAE ausgeführt, warum sich Label als Instrumente zur Sicherstellung grundlegender sozialer Mindeststandards in der Wertschöpfungskette nicht gut eignen (WBAE 2020: 614f.). Label sind oft mit hohen Kosten der Nischenvermarktung und Premium-Vermarktungsstrategien der Unternehmen verbunden, die im Ergebnis zu hohen Preisaufschlägen in Deutschland führen, die die Zielgruppe begrenzen. Die Möglichkeiten, mit Soziallabels auf breiterer Ebene die sozialen Bedingungen der im Agrar- und Ernährungssektor Tätigen spürbar zu verbessern, schätzt der WBAE als sehr begrenzt ein. Darüber hinaus sollte den Verbraucher:innen beim Einkauf garantiert sein, dass bei der Herstellung der Produkte grundlegende soziale Mindeststandards, wie Menschenrechte, eingehalten wurden. Die Einhaltung von Menschenrechten sollte nicht im Ermessen der Kaufbereitschaft der Verbraucher:innen liegen. Soziallabel sind demnach kein Ersatz für das Einhalten grundlegender sozialer Mindeststandards, wie sie die gesetzlichen Sorgfaltspflichten in diesem Bereich definieren (Schutzperspektive). Daneben steht die Gerechtigkeitsperspektive, deren Ziele über den sozialen Mindeststandard hinausgehen. Über die Mindeststandards hinausgehende Sozialstandards können Unternehmen durchaus mit Hilfe von Soziallabels für Verbraucher:innen kenntlich machen (WBAE 2020: 288). Ein bekanntes Beispiel dafür wäre das bekannte Fairtrade-Label.

⁷³ <https://www.globalgap.org/de/ggn-label/about-the-ggn-label/index.html>

5.1.2.2 Einbindung der Zertifizierung in das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz

Im LkSG werden Zertifizierungssysteme nicht explizit erwähnt. Es gibt derzeit allerdings eine Diskussion zwischen Wirtschaftsverbänden und NGOs darüber, ob die Nutzung von Zertifikaten als hinreichendes Sorgfaltsinstrument zur Kontrolle der mittelbaren Lieferanten vom BAFA regelmäßig anerkannt werden sollte und ob in der noch zu beschließenden CSDDD eine solche Nutzung ein Unternehmen von Haftungsansprüchen freistellen sollte (*safe harbour*-Regelung, Leifker et al. 2022: 15, siehe unten). Es wird (z. B. Grabosch 2021: 50) aber auch, teilweise mit Verweis auf in der Vergangenheit nicht aufgedeckte Problemfälle, Kritik an einem solchen Outsourcing der Sorgfaltspflichten geäußert und die Einordnung der Nutzung solcher Zertifikate als wirksame Maßnahme im Sinne von § 4 Abs. 2 LkSG bestritten (Glinski und Rott 2018). Auch eine Gruppe von Zertifizierungsinstitutionen, vornehmlich aus den Bereichen Bio und Fairtrade, steht einer weitgehenden Delegation der Sorgfaltsbemühungen an Zertifizierungssysteme skeptisch gegenüber (Forum Fairer Handel 2022).

Folgt man den Hinweisen von staatlicher Seite, so werden zumindest im Rahmen des deutschen LkSG Zertifizierungen eher als Unterstützungsinstrument zur Einhaltung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten gesehen. „Soweit die Siegel, Zertifikate oder Audits nachweisbar die gesetzlichen Sorgfaltspflichten erfüllen, können sie als wichtige Anhaltspunkte für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten dienen.“⁷⁴ Der Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte hat zur Unterstützung und Orientierung für Unternehmen eigens einen Standard-Kompass angelegt. Für diesen wurden Brancheninitiativen und Zertifizierungen dahingehend bewertet, inwiefern sie eine passende Ausrichtung haben, um Unternehmen in ihren Sorgfaltspflichten zu unterstützen. Eine Bewertung der Umsetzung der jeweiligen Anforderungen und Kontrollen in der Praxis wird allerdings nicht vorgenommen.⁷⁵ Zudem wird darauf hingewiesen: „Gesetzlich vorgeschriebene Sorgfaltspflichten können nicht durch Standards erfüllt, sondern nur unterstützt werden.“ Daneben steht den Unternehmen auch die Initiative „Siegelklarheit“ der Bundesregierung zur Verfügung, die u.a. die Glaubwürdigkeit von Siegeln auf Grundlage der Prinzipien der ISEAL Alliance prüft.⁷⁶

Diesen eher einschränkenden Einschätzungen zur Verwendbarkeit von Zertifizierungen stehen aber die Erfahrungen aus dem Qualitätsmanagement gegenüber, wo der Nachweis der Zertifizierung für viele Unternehmen letztlich den Kern des Qualitätsmanagements darstellt. Deshalb ist zu fragen, ob es über die o. g. Informations- und Transparenzangebote hinaus nicht eines stärkeren staatlichen Engagements in dem bisher weitgehend unregulierten Zertifizierungsmarkt bedarf. Der Wunsch nach einer verstärkten Regulierung in diesem Bereich lässt sich zumindest ansatzweise auf Unternehmensseite erkennen. Laut der bereits erwähnten Befragung von Unternehmen der Agrar- und Ernährungsbranche wünschen sich 34 % der teilnehmenden Unternehmen Unterstützung in Form von staatlichen Zertifikaten und 70 % Informationsangebote (vgl. Kap. 5.1, AFC und BVE 2022: 19). Eine weitergehende Regulierung könnte bspw. die Entwicklung eines Verfahrens zur staatlichen Zulassung von Zertifizierungssystemen und die Etablierung eines Monitorings über diese Systeme umfassen (vgl. Kap. 5.1.2.4).

⁷⁴ Laut Angaben des BAFA in der „Fragen und Antworten“-Sektion auf der BAFA-Website unter https://www.bafa.de/DE/Lieferketten/Ueberblick/ueberblick_node.html#doc1469782bodyText5.

⁷⁵ <https://kompass.wirtschaft-entwicklung.de/standards-kompass/methodik>

⁷⁶ <https://www.siegelklarheit.de/glossar?term=Glaubw%C3%BCrdigkeit>

Textbox 5.3: Die Zertifizierung des ökologischen Landbaus als Muster eines staatlich regulierten Zertifizierungssystems

Die bisher für den Bereich der Sorgfaltspflichten angesprochenen Zertifizierungssysteme sind privatwirtschaftlicher Natur. Es gibt aber auch staatliche bzw. halbstaatliche Zertifizierungssysteme im Sinne von vom Gesetzgeber definierten Kriterien, und zwar bei der Kontrolle von Biolebensmitteln. Grundlage ist die EU-Verordnung zum ökologischen Landbau, die die „Spielregeln“ von landwirtschaftlicher Produktion, Verarbeitung und Handel definiert.⁷⁷

Die EU hat in diesem seit 30 Jahren existierenden System den Mitgliedstaaten unterschiedliche Ausgestaltungsoptionen im Bereich der Kontrolle der Standards ermöglicht. Während z. B. Dänemark eine komplett staatliche Kontrolle durchführt, wird die Öko-Zertifizierung in Deutschland und in den meisten anderen EU-Ländern als „Public-Private-Partnership“ durchgeführt. Sogenannte Öko-Kontrollstellen agieren als private Zertifizierungsunternehmen und werden von den zuständigen Behörden der Bundesländer beauftragt, die Öko-Kontrolle in der Landwirtschaft und den vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen durchzuführen. Die Kontrollstellen müssen durch die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS) akkreditiert sein. Die endgültige Zulassung erfolgt dann durch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE). Die EU, BLE, DAkkS und die Behörden der Bundesländer überwachen die Tätigkeit der Öko-Kontrollstellen.

Auch wenn es seit Einführung der EU-Biokontrolle 1992 eine Reihe von aufgedeckten Betrugs- und Täuschungsfällen gab, so gilt doch der Ansatz der staatlichen Aufsicht über die privatwirtschaftlichen Zertifizierungsunternehmen i. A. als erfolgreich (Spiller et al. 2023). Durch spezifische Vorgaben hat der Staat die Möglichkeit, Aus- und Weiterbildung der Prüfer, Prüfungsverfahren, Monitoring, Kontrolle der Prüfer und weitere Systemelemente zu definieren und zu überwachen.

5.1.2.3 Einbindung der Zertifizierung in die EU-Rechtsetzung zu Lieferketten

Im Gegensatz zum deutschen LkSG wird Zertifizierung im EU-Richtlinienvorschlag CSDDD explizit angesprochen. Hierbei ist deren Überprüfung durch unabhängige Dritte und die Nutzung von Industrieeinitiativen nach Art. 7 (2) als Maßnahme im Rahmen von Vertragskaskaden⁷⁸ möglich, um sicherzustellen, dass die unmittelbaren Vorlieferanten ihrerseits die Einhaltung der Verhaltensvorgaben sicherstellen. Interessant ist dabei der Verweis in Art. 8 Abs. 5 auf die Übernahme der Zertifizierungskosten durch den Abnehmer gegenüber zuliefernden KMUs: „Werden Maßnahmen zur Überprüfung der Einhaltung in Bezug auf KMU durchgeführt, so trägt das Unternehmen die Kosten für die Überprüfung durch unabhängige Dritte.“ Es ist unklar, wie dies in Bezug auf die Zertifizierungskosten zu verstehen ist, z. B. weil es häufig mehrere Abnehmer auf mehreren nachfolgenden Stufen geben wird, die auch nicht immer bei der Beauftragung eines Zertifizierers bereits feststehen. Es müssten ggf. neue Bezahlmodelle entwickelt werden. Wichtig ist aber festzuhalten, dass die CSDDD der Zertifizierung offensichtlich einen größeren Stellenwert zuweist, als dies im LkSG der Fall ist.

⁷⁷ Ab dem 01.01.2022 gilt die neue Basisverordnung VO (EU) 2018/848, ergänzt durch die Durchführungsverordnung VO (EU) 2020/464 und weitere delegierte Verordnungen und Durchführungsverordnungen.

⁷⁸ Vertragskaskaden entlang der Lieferkette entstehen, wenn Unternehmen vertragliche Zusicherungen der Einhaltung von Sorgfaltspflichten von ihren direkten Vorlieferanten fordern und diese direkten Vorlieferanten auffordern, dies auch bei ihren jeweiligen Vorlieferanten einzufordern usw.

In der Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten wird in Art. 10 (Risikobewertung und -minderung) als zu berücksichtigende Kriterien für die Risikobewertung von Handelspartnern angeführt, dass „ergänzende Informationen zur Einhaltung dieser Verordnung, die Informationen aus Zertifizierungssystemen oder anderen von Dritten verifizierten Systemen, darunter freiwillige Systeme, die von der Kommission gemäß Artikel 30 Absatz 5 der Richtlinie (EU) 2018/200134 anerkannt wurden, umfassen können“. Neu ist hier der Verweis auf die Möglichkeit, dass die Kommission bestimmte Zertifizierungssysteme vorab anerkennen muss, damit sie an die Stelle einer eigenen Bewertung durch den Abnehmer treten können. Auf Basis welcher Kriterien die Kommission Systemanerkennungen vornehmen könnte, ist aber noch offen.

Die Initiative Lieferkettengesetz⁷⁹ fordert deshalb die Entwicklung spezifischer Qualitätskriterien für Zertifizierungssysteme, z. B. im Hinblick auf eine stärkere Einbindung von Produzent:innen, Betroffenen und Stakeholdergruppen.

Als Orientierung auf EU-Ebene könnte das Beispiel der Konfliktmineralienverordnung dienen (vgl. Annex 2). Die Verordnung sieht eine Kommissionsliste akzeptierter Zertifizierungen bzw. zertifizierter Hütten und Raffinerien vor, worauf sich die Unternehmen bei der Berichterstattung über ihre Sorgfaltspflichten entlang ihrer Lieferkette beziehen können. Die Liste soll in enger Zusammenarbeit mit der OECD erarbeitet werden.⁸⁰ Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung lag diese Liste jedoch noch nicht vor, was laut der verantwortlichen Kontrollstelle zu Problemen bei der Berichterstattung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten führte (DEKSOR 2022).

Der Entwurf der CSDDD sieht eine zivilrechtliche Haftung vor, nach der geschädigte Akteur:innen Anspruch auf eine Entschädigung durch das verantwortliche Unternehmen haben. Von Deutschland und von Seiten der Wirtschaft wird in der Diskussion zur CSDDD gefordert, dass die Teilnahme an einer Zertifizierung oder Multi-Stakeholder-Initiative eine solche zivilrechtliche Haftung ausschließen sollte (Smit et al. 2023). Zertifizierungen könnten damit als sicherer Hafen (*safe harbour*) dienen, was ihre Attraktivität für die Abnehmer noch weiter steigern würde. Als Argument für die *safe harbour*-Regelung wird angeführt, dass Unternehmen auf diese Weise unkalkulierbare Risiken mindern könnten, was ihnen auch ermöglichen würde, transparent mit bestehenden Risiken umzugehen (sich also nicht selbst durch den veröffentlichten Risikobericht einer Haftungsgefahr auszusetzen) (Smit et al. 2023). Gegen die *safe harbour*-Regelung spricht allerdings, dass dann der Erfolg der Sorgfaltspflichtenregelungen sehr weitgehend auf die Wirksamkeit der Zertifizierung verschoben wird. Die Abnehmer selber hätten wenig Anreize, (1) ihrerseits vor Ort Risiken zu mindern und (2) Druck auf die Zertifizierungssysteme auszuüben, in ihrer Prüfung vor Ort besser zu werden (Romppanen 2012). Im Gegenteil: Abnehmer hätten dann eher ein ökonomisches Interesse an preisgünstigen Prüfungen. Bei der Umsetzung der REDD-Zertifizierung konnte möglicherweise ein solches *race to the bottom* beobachtet werden, bei dem die beiden mit der Einführung in Deutschland zugelassenen deutschen Pionierstandards, die von der BLE strikter überwacht werden, immer weiter Marktanteile an preisgünstigere, international zugelassene Zertifizierungssysteme verloren haben, bei denen die EU weniger detailliert überwacht (Europäischer Rechnungshof 2016, Glinski 2019, BLE 2021: 21).

In der geplanten CSDDD wird neben dem Schutz der Menschenrechte im Vergleich zum LkSG auch auf zentrale globale Umweltschutznormen in den Bereichen Klima und Biodiversität verwiesen. Die Zertifizierung dieser Anforderungen unterscheidet sich deutlich von menschenrechtlichen Themen. Solche Zertifizierungssysteme nutzen einen anderen Prüfansatz. So geht es bei der Prüfung einer Paris-Kompatibilität des Klimaschutzmanagements (*Scope 3*) eines Unternehmens in der Ernährungswirtschaft um Emissionen von Treibhausgasen entlang der gesamten Wertschöpfungskette, bis in die Landwirtschaft und deren Vorleistungen. Zertifiziert wird hier ein Managementsystem zur Reduktion von Treibhausgasen, also das Setzen von betrieblichen Zielen, das Monitoring der Emissionen, die Organisation und Kontrolle von Umsetzungsschritten usw. Es geht nicht wie bei Menschenrechten um die Einhaltung eines klaren Standards und dessen Prüfung als ja-oder-nein-Entscheidung, sondern um die Prüfung eines Systems, das kontinuierliche Verbesserungen sicherstellen soll. Die genaue Höhe der Verbesserungen obliegt dabei – unter Beachtung bestimmter Rahmenbedingungen – dem Unternehmen.

Ein Beispiel für diesen Typ von Zertifizierung stellt die Prüfung unternehmensbezogener *Carbon Footprints* dar, wie sie heute auf freiwilliger Basis stattfindet. Global haben sich 2021 bereits über 1.000 Unternehmen der *Science Based Target Initiative* (SBTi) mit formulierten Reduktionszielen angeschlossen und lassen sich freiwillig daraufhin zertifizieren, ob ihre Klimaziele mit den Pariser Temperaturzielen übereinstimmen (Tilsted et al. 2023). Allerdings setzt die Zertifizierung des Klimamanagements deutlich andere Kenntnisse und Verfahren in der Prüfung voraus als bei Menschenrechten. Der Ansatz ist bereits ein ganz anderer, denn bei *Carbon Footprints* müssen alle Beteiligten entlang der Wertschöpfungskette gemeinsam einbezogen werden, während die Zertifizierung von Menschenrechten von den einzelnen Lieferanten für sich beauftragt wird. Auch die Dokumentations- und Publikationsanforderungen sind hier gänzlich anders (Gieseck et al. 2021). Wenn die CSDDD eine Verpflichtung zu stufenübergreifendem Klimaschutz enthalten sollte, wird sich daher ein weiteres Zertifizierungsfeld entwickeln, das wenig Überschneidungen mit den Menschenrechtskontrollen aufweist. Bisher erfolgen die Zertifizierungsansätze in der Science Based Target Initiative nach aktuellen Studien nicht flächendeckend und nicht ausreichend transparent (Ruiz Manuel und Blok 2023).

Noch komplexer ist die Zertifizierung im Bereich Biodiversität, da hier nicht wie beim Klimaschutz ein eindeutiges Ziel und eine allgemein akzeptierte Messgröße (CO_{2eq}) vorgegeben sind, sondern regional unterschiedliche Ziele zu beachten sind. Zudem fehlt es bisher an einem Konsens über geeignete Indikatoren und Monitoringsysteme (Lindenmayer et al. 2023). Daher bestehen derzeit auch keine allgemein anerkannten Zertifizierungssysteme.

⁷⁹ Die Initiative Lieferkettengesetz ist ein zivilgesellschaftliches Bündnis aus über 130 Organisationen, das sich für ein europäisches Lieferkettengesetz einsetzt; <https://lieferkettengesetz.de/>.

⁸⁰ Delegierte Verordnung (EU) 2019/429; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R0429&from=de>.

5.1.2.4 Wirksamkeit von privaten Zertifizierungssystemen und Verbesserungspotenziale

Zertifizierung stellt letztlich ein Outsourcing der Kontrolle der Einhaltung von Vorgaben, im vorliegenden Fall der Einhaltung von Menschen- und Umweltrechten, an zumeist privatwirtschaftliche Prüforganisationen dar. Ein zentraler Vorteil ist die Transaktionskostensparnis, da die Lieferanten, die zumeist an verschiedene Abnehmer verkaufen, dann nur einmal und nicht von jedem Kunden überprüft werden. Weiterhin ist von Vorteil, dass mit Zertifizierern überhaupt eine Drittpartei Kontrollen vor Ort vornimmt, was sonst teilweise nicht der Fall ist, z. B. bei schlecht funktionierenden staatlichen Institutionen. Allerdings wird der Zertifizierer in aller Regel von dem zu prüfenden Unternehmen beauftragt und bezahlt, was die Unabhängigkeit des Prüfers beeinträchtigen kann (Jahn et al. 2005, Gailhofer und Glinski 2021). Da die Zertifizierer von den zu kontrollierenden Unternehmen ausgewählt werden, haben diese ein Interesse daran, einen möglichst preisgünstigen Prüfer zu wählen, bei dem gleichzeitig die Gefahr des Nichtbestehens des Audits möglichst gering ist („*certificate shopping*“, Dranove und Jin 2010). Hinzu kommt ein Effekt, der aus der Wirtschaftsprüfung bekannt ist: Prüfungsunternehmen verdienen an einem langjährigen Kunden mehr Geld, da sie diesen kennen und eine hohe Kundenbindung den Akquisitionsaufwand begrenzt (Jahn et al. 2005). Sie vermeiden es daher möglichst, durch eine sehr strenge Prüfung Kunden zu verschrecken.⁸¹ Es gibt somit eine gewisse Abhängigkeit der Kontrolleure von den zu auditierenden Unternehmen. Zertifizierer werden vielfach als Kostenminimierer mit einer oberflächlichen Prüfung agieren, wenn dem nicht transparente Mindeststandards, deren Einhaltung wiederum unabhängig kontrolliert wird, entgegenstehen. Eine als unzureichend wahrgenommene Zertifizierungspraxis kann wiederum den Zweck der Vertrauensbildung gefährden und die Zertifizierung wertlos machen.

Betrachtet man die Wirkung der Zertifizierungssysteme auf Nachhaltigkeitszielgrößen insgesamt, ein Thema, zu dem in jüngerer Zeit verstärkt geforscht wird, dann sind die Ergebnisse nur bedingt überzeugend. Eine umfangreiche Studie zu den Effekten des Zertifizierungssystems für nachhaltiges Palmöl (RSPO) zeigt z. B. keine positiven Wirkungen bei den zertifizierten Betrieben gegenüber einer Kontrollgruppe, weder in ökologischer, sozialer noch ökonomischer Hinsicht (Morgans et al. 2018). Dieses betrifft z. B. auch den Beschwerdemechanismus, der Teil der RSPO-Zertifizierung ist, der allerdings nicht automatisch zu einer effektiven Abhilfe bei Risiken oder Missständen führt, wie empirische Analysen zeigten (Wielga und Harrison 2021). Meemken et al. (2021) bewerten auf Basis einer Literaturschau den Stand der Forschung zu den Wirkungen von Zertifizierungsstandards auf soziale und ökologische Zielgrößen als unbefriedigend. Grundsätzlich ist je nach Region und gemessener Zielgröße eine Variation zwischen den Studienergebnissen erkennbar. Selbst beim renommierten Fairtrade-System sind die finanziellen Vorteile für Kleinbauern und -bäuerinnen gering, für Arbeitnehmer:innen auf Plantagen nicht nachweisbar (Meemken et al. 2019). Eine weitere Studie, die eine große Zahl der relevanten Zertifizierungen abdeckt, kommt zu einer sehr ähnlichen Aussage: Zwar kommen die darin erfassten Untersuchungen zu unterschiedlichen Ergebnissen, doch überwiegen skeptische Schlussfolgerungen zu den Wirkungen der Zertifizierungen (Dietz et al. 2022). Auch aus dem Bereich der NGOs werden Zertifizierungen im Feld der Sozialaudits aufgrund ihrer geringen Wirksamkeit stark kritisiert (Human Rights Watch 2022).

⁸¹ Ein vielfach diskutiertes Beispiel für ökonomischen Druck auf den Zertifizierer ist der Bruch eines Staudamms bei Brumadinho in Brasilien im Januar 2019, der zuvor durch eine Tochtergesellschaft der TÜV SÜD AG als stabil eingestuft worden war. Hinweise deuten u. a. darauf hin, dass der Minenbetreiber, das Bergbauunternehmen VALE, Druck auf die TÜV SÜD AG ausübte, die Stabilitätsklärung auszustellen (ECCHR 2021).

Kaplinsky und Morris (2017) befassen sich mit den Gründen, warum Zertifizierungsstandards tendenziell Kleinbauern und -bäuerinnen ausschließen und geben als Gründe u. a. die Kosten der Zertifizierung und erforderliche Grundkenntnisse an, über die marginalisierte Gruppen teilweise nicht verfügen (z. B. Lesen, Schreiben, Rechnen). Studien, die für die Wirkung der Zertifizierungen Endpunkte, wie bspw. die finanzielle Lage eines kleinbäuerlichen Haushalts, erfassen, statt Zwischenpunkte, wie bspw. den Preis, den der kleinbäuerliche Haushalt erzielt, kommen zudem häufiger zu einer skeptischen Schlussfolgerung (Dietz et al. 2022: 12). Die Autor:innen erklären dies mit möglichen anderen Einflussfaktoren auf die Zielgrößen, die durch die Zertifizierungen nicht kontrolliert werden können, z. B. die Frage, ob ein Beschwerdemechanismus tatsächlich genutzt wird (Endpunkt), wenn er eingerichtet wurde (Zwischenpunkt).

Ein sehr grundsätzliches Problem von Zertifizierungssystemen ist die selektive Teilnahme von Lieferanten. Lieferanten mit geringeren Compliance-Kosten nehmen überdurchschnittlich häufig teil. Die Verbesserungen bleiben gering, wenn die eigentlichen „Problemlieferanten“ an Abnehmer liefern, die kein Zertifikat verlangen. Es kommt dann zu Marktsplutungen (vgl. Kap. 5.5.2, Clapp 2017, Lambin et al. 2018). Dies trifft insbesondere auf Zertifizierungssysteme mit geringem Marktanteil zu, während Branchen wie der Kakao- oder Kaffeesektor, in denen Zertifizierung stark verbreitet ist, wahrscheinlich geringeren Selbstselektionsprozessen unterliegen (Meemken et al. 2021). In diesem Sinne könnten die Sorgfaltspflichtenregelungen in Deutschland und anderen Ländern die Wirkung der Zertifizierung bei Menschenrechtsthemen verbessern, wenn es zu einer größeren Verbreitung der Systeme käme. Solange aber wichtige Importeure oder große Abnehmerländer wie z. B. China keine Zertifizierungen verlangen, bleibt die Gefahr einer Marktsplutung groß.

Unzureichende Effekte von Zertifizierungssystemen können auch auf eine nicht hinreichende Kontrolle bzw. Durchsetzung vor Ort zurückgehen. Dass es hier Problembereiche geben könnte, zeigt eine Studie zu den Grenzen von Audits und Zertifizierungen im Menschenrechtsbereich, die vier Fallbeispiele analysiert (ECCHR 2021). So wurde im Zusammenhang mit dem RSPO-Label für nachhaltiges Palmöl wiederholt über Menschenrechtsverletzungen berichtet. Bemängelt wurden in der Studie vor allem: zu ehrgeizige Standards, eine verbreitete Checklistenorientierung, ein unzureichendes Monitoring und eine unzureichende Qualitätssicherung. Ebenso seien die verwendeten Beschwerdemechanismen für Audits ineffektiv. Es sei auch nach vermehrten Hinweisen keine Abhilfe geschaffen worden. Weitere Studien verweisen auf die Herausforderungen, soziale Bedingungen in Zulieferketten zu überprüfen, wenn die Unternehmen mit Täuschung und List vorgehen (z. B. doppelte Buchhaltungssysteme, einzelne Vorzeigebetriebe, illegale Schattenfabriken; vgl. Roloff 2022, Egels-Zandén 2007, Changing Markets Foundation 2018).

In seinem Sonderbericht zum EU-System zur Zertifizierung nachhaltiger Biokraftstoffe konstatiert der Europäische Rechnungshof (2016: 28) u. a. Folgendes:

- „Gemäß der Erneuerbare-Energien-Richtlinie ist die Kommission nicht verpflichtet, die freiwilligen Systeme zu überwachen. Der Hof stellte fest, dass die Kommission die freiwilligen Systeme, nachdem sie sie anerkannt hatte, nicht überwacht hat (siehe Ziffer 57). Der Kommission zufolge ist ihr einziges Steuerungsinstrument die Aufhebung der Anerkennung eines Systems, falls sie über Nachweise verfügt, dass das System auf schwerwiegende Weise gegen seine Zertifizierungsregelungen und -anforderungen verstoßen hat. Da die Kommission die Funktionsweise der freiwilligen Systeme jedoch nicht überwacht, ist es sehr unwahrscheinlich, dass sie in dieser Hinsicht ausreichende Nachweise erhalten kann.“
- Tatsächlich zeigt die Überprüfung der von den Zertifizierungsstellen ausgeführten Arbeit durch den Hof, dass die von den freiwilligen Systemen als Grundlage ihrer Anerkennung vorgelegten Standards in der Praxis nicht immer angewendet werden, was verdeutlicht, dass Bedarf an einer aktiven Überwachung der Funktionsweise der freiwilligen Systeme durch die Kommission besteht.“

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Europäische Rechnungshof ebd. u. a., dass die Kommission im Rahmen zukünftiger Anerkennungen „eine umfassendere Bewertung der freiwilligen Systeme vornehmen“ sollte. Eine Aktenprüfung ist dafür nach Ansicht des Europäischen Rechnungshofs nicht ausreichend. „Die Kommission sollte die anerkannten freiwilligen Systeme ab sofort überwachen.“ (Europäischer Rechnungshof ebd.)

Als Optionen zur Verbesserung der Prüfung werden in der Literatur u. a. vorgeschlagen (Jahn et al. 2005, Dranove und Jin 2010, Europäischer Rechnungshof 2016, Roloff 2022, Gailhofer und Glinski 2021):

1. Staatliche Mindestvorgaben für den Inhalt der für die Prüfung der Lieferkettensorgfaltspflichten genutzten Zertifizierungen.
2. Eine staatliche Überwachung der Arbeit der Zertifizierungssysteme.
3. Eine Ausweitung der Haftung der Zertifizierer, was die erwarteten Kosten eines Zertifizierers für den Fall unzureichender eigener Kontrollen erhöht.
4. Verstärkte Reputationseffekte auf dem Zertifizierungsmarkt, damit es z. B. für die Abnehmer nicht egal ist, welche Zertifizierungsunternehmen ihre Lieferanten auswählen.
5. Eine Verringerung der ökonomischen Abhängigkeit des Zertifizierers von dem zu prüfenden Unternehmen.
6. Eine Verbesserung der Zertifizierungstechnologie, also der Häufigkeit und der Art und Weise, wie die Prüfungen durchgeführt werden, z. B. auch durch verbesserte Software oder Nutzung von künstlicher Intelligenz.

Ad 1 Staatliche Mindestvorgaben: Es gibt einen negativen Zusammenhang zwischen der Stringenz und den damit verbundenen Kosten eines Zertifizierungssystems einerseits und dessen Verbreitung im Markt andererseits (Okereke und Stacewicz 2018). Deshalb könnten strikte und überprüfte staatliche Anforderungen an die Zertifizierung wichtig sein, um einen Unterbietungswettbewerb auf der Ebene der Zertifizierungssysteme zu verhindern. Dies beginnt bei den Inhalten der Zertifizierung, den Standards. Dies betrifft aber auch Prüfungshäufigkeit und die Art der Prüfung, etwa ob diese aus Gründen der Vereinfachung nur angemeldet erfolgt. Über den Inhalt der zu prüfenden Standards hinaus sind weitere Anforderungen an die Zertifizierung zu stellen: Vergleicht man z. B. das Zertifizierungsgeschäft mit dem Berufsfeld der Wirtschaftsprüfung, dann fällt auf, dass Aus- und Weiterbildungsanforderungen an die Prüfenden im Zertifizierungsbereich bislang wenig spezifiziert sind.⁸² Eine z. B. der Wirtschaftsprüfung vergleichbare Berufsordnung, die über spezifische Investitionen in die Ausbildung und über ein Berufsethos Anreize für eine ordnungsgemäße Kontrolltätigkeit setzt, fehlt. Ohne staatliche Vorgaben ist dies offensichtlich schwer am Markt durchzusetzen.

Ad 2 Staatliche Überwachung: Der Europäische Rechnungshof (2016) hat am Beispiel der Biomasse-nachhaltigkeitszertifizierung aufgezeigt (s.o.), dass die EU und die Mitgliedstaaten die zugelassenen Zertifizierungssysteme nicht hinreichend überwachen. Sinnvoll könnte z. B. eine „Kontrolle der Kontrolleure“ bei der Prüfung vor Ort durch sog. Begleit- oder *Witness*-Audits sein, bei denen die Kompetenz der Prüfenden beobachtet wird. Auch könnte eine staatliche Kontrolle der Zertifizierungssysteme Beschwerden aufgreifen und daran anlassbezogene Überprüfungen koppeln.

⁸² So schreibt GlobalG.A.P. für die Auditor:innen eine mindestens zweijährige Hochschulausbildung plus vierjährige einschlägige Berufspraxis z. B. auf einem landwirtschaftlichen Betrieb vor, daneben einige mehrwöchige Kurse (GLOBALG.A.P. 2017).

Ad 3 Ausweitung der Haftung: Der globale Markt für Nachhaltigkeitszertifizierungen ist in den letzten Jahren stark gewachsen und weitgehend unreguliert sowie intransparent (Pande 2017). Zertifizierer haften i. d. R. bisher nicht für unzureichende Kontrollen. Denkbar wäre, dass Sorgfaltspflichtenregelungen eine zivilrechtliche Haftung des Zertifizierers gegenüber den Endnutzern des Zertifikats vorsehen. Ein Abnehmer in Deutschland erleidet unter Umständen einen Schaden, wenn der Zertifizierer Probleme bei bestimmten Lieferanten übersieht.⁸³ So könnte der Abnehmer in die öffentliche Kritik geraten oder von der öffentlichen Beschaffung ausgeschlossen werden, wenn trotz Zertifizierung z. B. aufgrund von Beschwerden ein Fehlverhalten eines Lieferanten aufgedeckt wird.

Bisher ist es allerdings unklar, ob Zertifizierer für solche Prüfungsdefizite haften (s. a. die Klage gegen die TÜV SÜD AG beim Staudammbruch in Brasilien und die erfolgreiche Klage gegen die TÜV Rheinland AG wegen fehlerhaft zertifizierter Brustimplantate ECCHR 2021). Eine zivilrechtliche Haftung aufgrund unzureichender Erfüllung gegen Zertifizierer wäre ggf. eine relativ weitreichende Maßnahme, deren juristische Umsetzung allerdings kontrovers diskutiert wird, u. a., weil die betroffenen Abnehmer in keinem Vertragsverhältnis zu den Prüfunternehmen stehen (Glinski und Rott 2019, Gailhofer und Glinski 2021).

Ad 4 Verstärkung der Reputationseffekte: Zertifizierungsunternehmen sind heute nicht besonders bekannt, weder in der breiten Öffentlichkeit noch in Wirtschaftskreisen. Reputation spielt in diesem Markt bisher keine große Rolle. Wenn die Nutzer eines Zertifikats aber keine vergleichenden Informationen über die Prüfungsqualität haben, können sie auch nicht ihrerseits Druck auf die Auswahl der Prüfer ausüben.

Dranove und Jin (2010) weisen darauf hin, dass der Markt für Zertifizierung dann besser funktioniert, wenn die „Endkunden“, in diesem Fall die vom LkSG in Deutschland betroffenen Unternehmen, ein hohes Interesse an korrekt durchgeführten Prüfungen haben und daher selbst Kompetenzen für die Beurteilung verschiedener Zertifizierer aufbauen, wenn der Markt also weniger „naiv“ ist und Reputation zählt. Aus diesem Grund sollte in der Umsetzung des LkSG darauf geachtet werden, dass allein eine durchgängige Zertifizierung die Abnehmer nicht komplett aus der Verantwortung befreit. Gerade marktmächtige Abnehmer (z. B. die globalen Agrarhändler) könnten durch eigene Kontrollaudits die Qualität von Zertifizierungsunternehmen überprüfen und Qualitätsanreize setzen.

Eine weitere Möglichkeit, Prüfungsqualität sichtbar zu machen, wäre z. B. die Veröffentlichung von „Durchfallraten“ bei verschiedenen Prüfern durch den Systemträger, damit Abnehmer erkennen können, welche Prüfer genauer hinschauen. Die Literatur weist auf eine beachtliche Heterogenität in den Prüfbewertungen zwischen verschiedenen Zertifizierungsunternehmen hin, was auf unterschiedliche Prüfkompetenzen oder Prüfungsanstrengungen zurückgeführt werden kann (Zheng und Bar 2021). Die Forschung zeigt zudem, dass in wettbewerbsintensiven Prüfungsmärkten mit einer größeren Zahl von Zertifizierungsanbietern die Kontrolleure typischerweise bessere Prüfergebnisse vergeben – ebenfalls ein Hinweis auf problematische Anreizmechanismen (Anders et al. 2007, Zheng und Bar 2021). Allerdings ist die zu prüfende Gruppe der Lieferanten in den verschiedenen Ländermärkten wahrscheinlich relativ heterogen, was Vergleiche erschwert.

⁸³ Ein wichtiger Fall ist der Brand in dem pakistanischen Textilunternehmen Ali Enterprise in 2012 mit 255 Toten. Das Unternehmen war drei Wochen vorher noch erfolgreich auf seine Sicherheit zertifiziert worden. Betroffene verklagten im März 2015 beim Landgericht Dortmund den einzigen bekannten internationalen Abnehmer, den dt. Textilhändler KiK, der seinerseits in Erwägung zog, das italienische Zertifizierungsunternehmen RINA aufgrund des wohl unzureichenden vorherigen SAS-8000-Audits zu belangen. Aufgrund von Verjährungen kam es allerdings zu keinem Urteil gegen KiK. Vgl. Terwindt und Saage-Maaß 2017, Dohmen 2018.

Eine andere Option zur Erzeugung und Nutzung von Reputationseffekten könnte sein, etwas Ähnliches wie Ratingagenturen für den Bereich der Zertifizierung zu schaffen, also eine zweite Ebene der Bewertung einzuziehen. Auf dem Kapitalmarkt sorgen Ratingagenturen für eine Transparenz über die Bonität von Unternehmen (oder Staaten). Hier könnten sie die Vertrauenswürdigkeit von Zertifizierungssystemen, Zertifizierungsunternehmen oder Lieferanten beurteilen.

Ad 5 Verringerung der ökonomischen Abhängigkeit des Zertifizierers: Zertifizierer werden von den zu prüfenden Unternehmen bezahlt. Diese auch aus der Wirtschaftsprüfung bekannte Konstellation, dass der Geprüfte gleichzeitig Auftraggeber ist, schafft ökonomische Fehlanreize, die vielfach diskutiert werden (Jahn 2005). So könnte eine Pflicht zum regelmäßigen Wechsel des Zertifizierungsunternehmens zur Verringerung der Abhängigkeit der Prüfer von dem zu prüfenden Unternehmen beitragen, da dann zumindest in der letzten Prüfungsperiode kein finanzieller Anreiz für eine wohlwollende Prüfung mehr bestehen würde.

Vor dem Hintergrund der zahlreichen Kritikpunkte könnte auch über eine grundlegende Neuausrichtung der Finanzierungssystematik nachgedacht werden in dem Sinne, dass zukünftig die Abnehmer, z. B. durch eine von ihnen gemeinsam beauftragte Institution, und nicht mehr die zu prüfenden Unternehmen den Zertifizierer auswählen. Damit wären wesentliche ökonomische Fehlanreize, die zu „*opinion shopping*“ der Lieferanten und zu einem zu nachgiebigen Prüfverhalten der Auditoren führen, beseitigt. Solch eine Neuausrichtung müsste also so gestaltet werden, dass weiterhin flexible Lieferbeziehungen möglich sind und die Transaktionskosten gering bleiben. Hat ein Lieferant bspw. mehrere Abnehmer, sollte er nicht für jeden eine Zertifizierung durchlaufen müssen. Abnehmer und Stakeholder könnten dafür eine Gesellschaft gründen, die den Zertifizierungsmarkt überwacht und Aufträge vergibt.⁸⁴ Denkbar wäre auch eine Gebührenordnung, um den Preisdruck zu verringern oder, dass die Abnehmer die Prüfungsgebühren über eine zu organisierende Gesellschaft bezahlen. Dies würde gleichzeitig ein weiteres Problemfeld der Zertifizierung von Kleinbäuerlichen Betrieben angehen, da Zertifizierungskosten Kleinbauern und -bäuerinnen aus Wertschöpfungsketten ausschließen können (Kersting und Wollni 2012, Handschuh et al. 2013).

Ad 6 Verbesserung der Zertifizierungstechnologie: Prüfungstechnologien in der Zertifizierung sind bisher wenig entwickelt. So erfolgen bis heute die meisten (in manchen Systemen auch alle) Prüfungen angekündigt, was die Möglichkeiten sehr begrenzt, betrügerisches Verhalten aufzudecken. In einigen Systemen gibt es unangekündigte Audits, bei GLOBALG.A.P. z. B. für mindestens 10 % aller zertifizierten Produzenten (GLOBALG.A.P. 2019: 12). In der Realität bedeutet „unangekündigt“ bei GLOBALG.A.P. allerdings eine Anmeldung vor der Kontrolle, um sicherzustellen, dass Ansprechpersonen vor Ort erreichbar sind und Kontrolleure nicht vergeblich anreisen (ebd.). Zudem kann ein solcher „unangekündigter“ Termin einmal von dem zu prüfenden Unternehmen abgesagt werden. Andere Systeme sehen unangekündigte Audits sogar nur als freiwillige Möglichkeit (z. B. RTRS 2021) oder gar nicht vor. Angekündigte Audits geben den Lieferanten die Möglichkeit, einen Teil der ihnen selbst bekannten Verstöße zu beseitigen, nämlich solche, die kurzfristig behoben oder verschleiert werden können. Im Fall von menschenrechtsbezogenen Sorgfaltspflichten könnten bspw. Kinder an dem Tag der Kontrolle nicht mitgebracht werden, oder Beschäftigte könnten zuvor instruiert werden, welche Antworten sie zu ihrer Arbeitszeit oder Entlohnung geben sollen. In der Literatur werden angekündigte Kontrollen entsprechend kritisch betrachtet (Padilla Bravo et al. 2013).

⁸⁴ In einem kontrollierten Experiment stellten Duflo et al. (2013) fest, dass Audits dann wahrheitsgetreuer erfolgen und solchermaßen grundsätzlich reformierte Anreizsysteme für externe Prüfer:innen deren Berichterstattung verbessern würden.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Kontrollintensität: Studien deuten z. B. darauf hin, dass es vor den Audits zum „*window dressing*“ auf landwirtschaftlichen Betrieben kommen kann, die Verbesserungen aber nach dem Audit wieder zurückgenommen werden („*once an audit is completed, little is done until the next audit, and this confines certification to a one or two-day event per annum*“ (Mengistie et al. 2017: 809)). Die meisten Zertifizierungssysteme sehen eine jährliche Prüfung vor, wobei in vielen Fällen nur alle fünf Jahre ein vollständiges Audit durchgeführt wird. Im Kleinbauernsektor dominiert aus Kostengründen die Gruppenzertifizierung, bei der nur stichprobenhaft einzelne Betriebe innerhalb einer Erzeugergemeinschaft überprüft werden. Ansah et al. (2020) geben an, dass in ihrem Sample bei drei Zertifizierungssystemen nur die Hälfte bis ein Viertel der Kakaoanbauer jemals geprüft wurde, die anderen wurden weder von internen noch von externen Auditoren besucht. Eine so niedrige Kontrollintensität wirft Fragen auf.

Eine mit den vorhergehenden Punkten verknüpfte Frage der Prüfungsform ist die Ausrichtung der Kontrolle auf die Prüfung von Dokumenten und Prozessen mittels Checklisten. Gerade wenn Prüfer nicht gut ausgebildet sind und ein geringes Interesse an der Fehleraufdeckung haben, dominiert eine auf das Vorhandensein von schriftlichen Unterlagen ausgerichtete Kontrolle (Albersmeier et al. 2009). Statt sich auf größere Problemfälle und Risiken zu konzentrieren, werden formalisierte Managementsysteme geprüft. In der Literatur wird dagegen eine stärkere Orientierung der Prüfungen an Risikomerkmale gefordert – bis hin zu investigativen Audits, also der zielgerichteten Suche nach z. B. größeren Menschenrechtsverletzungen, umfangreichen Abholzungen von Regenwald etc.

Ein Ansatz zur Verbesserung der Zertifizierung könnte auch in der stärkeren Nutzung von Ergebnisindikatoren liegen. Die meisten Zertifizierungssysteme fokussieren heute auf Managementsysteme und Dokumentation, nicht auf ökologische Zielgrößen, die systematisch erhoben und zwischen den Betrieben verglichen würden (Tscharntke et al. 2015, Meemken et al. 2021). Allerdings stößt eine Ergebnisorientierung schnell an Grenzen. So gibt es häufig keinen klaren Zusammenhang zwischen einem gemessenen Umweltproblem und dem Handeln eines einzelnen landwirtschaftlichen Betriebs. Je nach standörtlichen Verhältnissen können Umweltprobleme das Ergebnis des Wirtschaftens vieler Landwirt:innen und auch außerlandwirtschaftlicher Akteure sein oder teilweise auf viele Jahre zurückliegende Handlungsweisen zurückgehen, da ökologische Wirkungen oft über lange Zeiträume anhalten oder erst mit Verzögerung sichtbar werden. Daraus können Hindernisse erwachsen, einen unbefriedigenden Umweltzustand zweifelsfrei und gerichtssicher zu vertretbaren Kosten einzelnen Akteuren zuzuschreiben (vgl. z. B. WBAE 2019: Kap. 3.4). Gleiches trifft auf Sozialindikatoren in vielen Menschenrechtsaudits zu, die möglicherweise zu stark auf Systemindikatoren und zu wenig auf materielle Messgrößen (wie z. B. die Höhe der Löhne) bezogen sind (Terwindt und Saage-Maaß 2017). Auswertungen von Sozialaudits zur Sicherstellung der Einhaltung von Menschenrechten deuten darauf hin, dass diese auffällige Defizite bei der Sicherstellung von Arbeitnehmerrechten zum gewerkschaftlichen Zusammenschluss aufweisen, möglicherweise weil diese Maßnahmen im Management besonders wenig geschätzt werden (Anner 2012). Vorgeschlagen wird deshalb vom *European Center for Constitutional and Human Rights* (einer Menschenrechtsorganisation), bei der Prüfung vor Ort Arbeiter:innen zu befragen und Gewerkschaftsmitglieder stärker in die Kontrollverfahren einzubinden (Terwindt und Saage-Maaß 2017). Dieser Ansatz setzt einen hinreichenden Schutz vor Repressionen voraus. Auch könnten verbesserte Prüftechnologien, was auch den verstärkten Einsatz von Whistleblowing und digitaler Techniken (z. B. digitale Arbeitszeiterfassung, KI-gestützte Auswertung von Satellitenbildern zur Kontrolle von Abholzung) einschließt (vgl. Kap. 5.3.2), die Effektivität und die Effizienz der Zertifizierung für bestimmte Problemfelder verbessern. Trotz der oben beschriebenen Begrenzungen sollte weiterhin verfolgt werden, ökologische Ergebnisindikatoren, die die regionalen Verhältnisse berücksichtigen, einzelnen Akteuren zugeschrieben und zu vertretbaren Kosten ermittelt werden können, zu erforschen und zu entwickeln.

5.1.3 Fazit

Kapitel 5.1 analysiert die betriebswirtschaftlichen Herausforderungen der Lieferkettensorgfaltspflichten. Die UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten und ILO-Kernarbeitsnormen weisen den Unternehmen schon seit geraumer Zeit eine Verantwortung für die Einhaltung von Mindeststandards im Bereich des Arbeits- und Umweltschutzes auch über ihren eigenen Geschäftsbereich hinaus zu. Die in Kapitel 3 dargestellten verschiedenen neuen Sorgfaltspflichtenregelungen sorgen jetzt für eine staatliche Überwachung dieser Anforderungen, was das Thema in den Fokus des Managements rückt.

Die aufbau- und ablauforganisatorischen Elemente des Risikomanagements sind insbesondere den Großunternehmen, aber auch einem beachtlichen Teil der größeren mittelständischen Betriebe aus vergleichbaren Prozessen wie dem Qualitätsmanagement vertraut. Die direkten Kosten des Lieferkettenmanagements sind vergleichsweise überschaubar. Deutlich schwieriger abzuschätzen sind die vom LkSG implizierten indirekten Kosten, wenn z. B. bestimmte Handelspartner von den Unternehmen als zu riskant eingestuft werden und deshalb andere Lieferanten gesucht werden. Kosten werden auch bei den Vorlieferanten entstehen. Diese Kosten, sofern sie in der Wertschöpfungskette weitergegeben werden können, erhöhen die Endverbraucherpreise in Deutschland. Können sie nicht weitergegeben werden, verringern sie die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf Märkten, auf denen sie mit Unternehmen konkurrieren, die solchen Sorgfaltspflichten nicht unterliegen. Wie hoch die direkten und indirekten Kosten sind und wie relevant die daraus resultierenden möglichen Wettbewerbsnachteile sind, hängt von vielen Faktoren ab und lässt sich daher kaum generell abschätzen.

Den höheren direkten sowie besonders den indirekten Kosten zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten sind mögliche betriebswirtschaftliche Vorteile gegenüberzustellen, insbesondere durch stabilere Wertschöpfungsketten, wenn es zu einer besseren Lieferantenentwicklung kommt und das Interesse der Abnehmer an langfristigen Lieferbeziehungen wächst, sowie durch die Verringerung von Reputationsrisiken.

Vergleicht man LkSG und den Richtlinienvorschlag der CSDDD, fallen folgende Unterschiede ins Auge:

- Die CSDDD wird voraussichtlich auch für deutlich kleinere Unternehmen gelten als das LkSG. Im Sinne des avisierten Paradigmenwechsels (vgl. Kap. 2) und zur Vermeidung von Umgehungen (z. B. Betriebsspaltungen) erscheint es sinnvoll, dass auch mittelständische Unternehmen Verantwortung für ihre Lieferanten übernehmen. In den Umsetzungsanforderungen bzw. der Umsetzungsgeschwindigkeit sollten aber die Unterschiede in der Unternehmensgröße hinreichend beachtet werden.
- Der CSDDD-Entwurf bezieht im Gegensatz zum LkSG auch die mittelbaren Vorlieferanten und die Abnehmer ein. Zur Vermeidung von Ausweichverhalten, z. B. durch die Zwischenschaltung von Unternehmen im Nicht-EU-Raum, erscheint dies sinnvoll.

- Der CSDDD-Entwurf erweitert die Sorgfaltspflichten auch auf den nachgelagerten Teil der Lieferkette, wozu bisher vergleichsweise wenig geforscht wurde. Wie solche Ansätze eines *Product Stewardship* konkret ausgestaltet werden können, ist derzeit noch etwas unklar.
- Im Entwurf der CSDDD werden Umweltrisiken breiter als im LkSG und spezifisch auch für umfassende, aber weniger betrieblich konkretisierte Ziele wie Klima- und Biodiversitätsschutz einbezogen. So müssen größere Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter:innen und mehr als 150 Millionen Euro Jahresnettoumsatz darlegen, wie ihr Geschäftsmodell und ihre Strategien mit den Zielen des Pariser Klimaabkommens vereinbar sind; der Zielerreichungsgrad muss, laut CSDDD-Vorschlag, in der variablen Vergütung der Geschäftsführung gebührend berücksichtigt werden. Für eine solche Erweiterung spricht die Nachfragemacht von Abnehmern, die eine Produktverantwortung tragen und besser als die Vorlieferanten Impulse in der Wertschöpfungskette geben können. Dagegen spricht, dass es teilweise an den notwendigen klaren Indikatoren, Messverfahren und Monitoringsystemen gerade im Agrarbereich mangelt. Wenn Klima- und Biodiversitätsschutz prüfbare Elemente der Sorgfaltspflichten werden sollen, müssten die Ziele weiter konkretisiert werden.
- Im Gegensatz zum LkSG ist im CSDDD-Entwurf eine zivilrechtliche Haftung der Unternehmen vorgesehen. Haftungsdrohungen nehmen einen weitreichenden Einfluss auf das Managementhandeln, da sie auch zur Managerhaftung führen können. Sie können damit zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten beitragen, aber auch bewirken, dass Lieferanten gewechselt werden, statt eine Lieferantenentwicklung zu versuchen.

Die Herausforderungen der Zertifizierung menschenrechtsbezogener Sorgfaltspflichten sind besonders hoch, da zu deren Kontrolle im Gegensatz zu anderen Sorgfaltspflichten bislang keine analytischen Verfahren (wie z. B. DNA-Sequenzierung zur Identifizierung der Herkunft von Holz) und technologischen Innovationen (z. B. Satellitendaten zur Feststellung von Entwaldung) existieren (vgl. Kapitel 5.3.2). Der grundsätzlichsste Kritikpunkt an Zertifizierungssystemen ist der Marktpaltungseffekt, der eintreten kann, wenn nicht alle Abnehmer eine Zertifizierung fordern. Es kommt dann mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Selektion der Lieferanten in solche mit hohen Standards und solchen mit Defiziten, die weiterhin an Abnehmer ohne Zertifikatsforderung liefern (können).

Unabhängig von dieser Grundsatzfrage stellt sich die Frage, welchen Stellenwert Zertifizierungssysteme in LkSG und CSDDD erhalten sollen. Kernfragen sind, ob sie als zentrale Maßnahme zur Erfüllung von Sorgfaltspflichten anerkannt werden und ob der Einkauf bei einschlägig zertifizierten Lieferanten den Abnehmer vor Sanktionen schützen soll (*safe harbour*-Regelung). Der Gesetzgeber in Deutschland hat dazu keine Stellung bezogen, der Entwurf zur CSDDD bleibt vage. Deutschland hat sich im Rahmen der Verhandlungen zur CSDDD für eine solche *safe harbour*-Regelung eingesetzt.

Derzeit weist der Stand der Forschung darauf hin, dass die Zertifizierungssysteme in ihrer Wirkung begrenzt bleiben und Defizite im Kontrollprozess die Verlässlichkeit der Audits schmälern. Aus Sicht des WBAE könnten (transaktions-)kostengünstige Zertifizierungssysteme eine wesentliche Rolle in der Umsetzung spielen. Allerdings weisen die bisherigen Zertifizierungssysteme größere Schwachstellen auf. Eine Anerkennung als hinreichendes Sorgfaltsinstrument für mittelbare Lieferanten setzt aber eine Verbesserung der Wirksamkeit und der Reliabilität der Systeme voraus. Die potenzielle Funktion der Zertifizierung beim Nachweis der Erfüllung von Sorgfaltspflichten hängt wesentlich von der Qualität der Standards und Verfahren der Zertifizierung ab (Gailhofer und Glinski 2021). Verschiedene Ansätze, wie diese verbessert werden können, stehen zur Diskussion:

- Eine erste Möglichkeit könnte eine stärkere staatliche Regulierung sein, also z. B. eine staatliche Zulassung von Zertifizierungssystemen, eine Überwachung der Arbeit der Systeme und insbesondere eine „Kontrolle der Kontrolleure“. Vorbild wäre hier das Kontrollsystem des ökologischen Landbaus. Die Verlässlichkeit der Zertifizierung (Unabhängigkeit und Qualität des Prüfungsverfahrens, Fähigkeiten der Prüfer etc.) wäre durch staatliche Vorgaben sicherzustellen. Der Aufbau einer solchen staatlichen Ebene zur Steuerung der privatwirtschaftlichen Zertifizierung stellt eine erhebliche Herausforderung dar, da dies deutlich über die heute übliche Akkreditierung hinausgeht.
- Eine zweite Möglichkeit läge darin, die Anreizstrukturen so zu verändern, dass die Abnehmer ein verstärktes Eigeninteresse an wirksamer Zertifizierung entwickeln. Da die Abnehmer heute die meisten Zertifizierungssysteme institutionell tragen oder zumindest wesentlich mitbestimmen, verfügen sie über einen großen Einfluss auf deren Weiterentwicklung. So könnte z. B. der Staat eine *safe harbour*-Regelung vom Nachweis funktionierender Zertifizierungsstrukturen abhängig machen.
- Beide Ansätze könnten auch kombiniert werden. Neben einer staatlichen „Kontrolle der Kontrolleure“ wäre es dann der Druck der Abnehmer, der Anreize zur Verbesserung der Zertifizierungssysteme setzt (Romppanen 2012). So könnte es sinnvoll sein, dass die Abnehmer weiterhin für die Umsetzung der Sorgfaltspflichten verantwortlich bleiben und diese nicht vollständig mittels *safe harbour*-Regelung an die Zertifizierer delegieren können (OECD 2022b), aber dass die Teilnahme wesentliche Beweiserleichterungen (z. B. Ausnahmen von einer eventuellen Beweislastumkehr) ermöglicht.

Wenn der Gesetzgeber Zertifizierungen als Verfahren zur Erfüllung von Sorgfaltspflichten ganz oder teilweise anerkennen will – wofür eine Reihe von Gründen spricht –, dann erfordert dies klare gesetzliche Anforderungen an die Zertifizierungssysteme, die auch laufend überprüft werden müssten (vgl. Kap. 5.3).

5.2 Rechtliche Perspektive: Wie passen Sorgfaltspflichtenregelungen in das deutsche und europäische Rechtssystem?

5.2.1 Achtung der Menschenrechte – eine unternehmerische Aufgabe?

Die vorhergehenden Kapitel deuten die besonderen Herausforderungen bei der Einhaltung der Menschenrechte in den globalen Produktionsketten der Agrar- und Ernährungswirtschaft an. In diesem Abschnitt wird nun ausführlicher und aus einer juristischen Perspektive diskutiert, wer (Staat oder Unternehmen) eigentlich für die Achtung der Menschenrechte jenseits des eigenen Unternehmens zuständig ist und inwiefern Lieferkettengesetzgebungen in das deutsche und europäische Rechtssystem passen.

Menschenrechte verpflichten im rechtlichen Sinne zunächst ausschließlich die Staaten, die die menschenrechtlichen Abkommen unterzeichnet haben. Menschenrechtliche Garantien entfalten unmittelbare Wirkung daher nur zwischen Staaten als Pflichtenträger und Individuen als Träger von Menschenrechten. Eine Person kann sich daher nur dann auf eine menschenrechtliche Gewährleistung berufen, wenn sie Opfer einer staatlichen Handlung oder eines Unterlassens einer *staatlichen* Handlung geworden ist. Zugleich sind sowohl Privatpersonen als auch private Unternehmen nicht unmittelbar dazu verpflichtet, Menschenrechte einzuhalten.

Daraus den Rückschluss zu ziehen, dass die Menschenrechte in den Rechtsbeziehungen zwischen Unternehmen und den vom Handeln der Unternehmen betroffenen Personen keine Rolle spielen, greift jedoch wesentlich zu kurz. Private Unternehmen können zur Achtung der Menschenrechte a) zum einen über die sog. mittelbare Drittwirkung der Menschenrechte, b) zum anderen über die Schutzpflichtenfunktion verpflichtet werden.

Dabei bedeutet die mittelbare Drittwirkung der Menschenrechte, dass die Grundrechte zwar nicht unmittelbar in den privatrechtlichen Rechtsbeziehungen gelten, aber dort von Bedeutung sein können, indem sie über die unbestimmten Rechtsbegriffe und Generalklauseln in das Privatrecht einwirken. Die mittelbare Drittwirkung tritt immer dann ein, wenn die Anwendung der Menschenrechte nicht unmittelbar zwischen den Bürgern stattfindet, jede zu treffende Entscheidung aber im Lichte der Menschenrechte betrachtet werden muss. Diese mittelbare Drittwirkung der Menschenrechte ist logische Konsequenz der Bindung aller Staatsgewalten an die Menschenrechte. Die Urteilsfindung eines Gerichts ist Ausdruck staatlichen Handelns. Wenn also Gerichte privatrechtliche Rechtsbeziehungen zwischen einem Unternehmen und einer Person überprüfen, dürfen sie bei der Urteilsfindung die Menschenrechte nicht unberücksichtigt lassen. Sämtliche staatlichen Institutionen wie Gerichte oder Verwaltungsbehörden müssen somit die Menschenrechte bei ihrer Entscheidung beachten: Sie müssen prüfen, ob das beklagte Unternehmen gegebenenfalls die Menschenrechte missachtet hat.

Soweit menschlich hervorgerufene Umweltbelastungen nicht dem Staat zugerechnet werden können, erfolgt unter bestimmten Voraussetzungen ein Rückgriff auf die vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entwickelte Lehre der grundrechtlichen Schutzpflichten. Den Staat trifft demnach nicht nur das Verbot, in die grundrechtlich geschützten Rechtsgüter einzugreifen, sondern darüber hinaus auch die Pflicht, sich aktiv schützend vor diese Rechtsgüter zu stellen. Grundrechtliche Schutzpflichten hat das BVerfG zunächst in Bezug auf den Schutz des ungeborenen Lebens entwickelt, sie jedoch in der Folgezeit auch auf weitere Rechtsgüter und Gefährdungsbereiche ausgedehnt. Der Staat darf demzufolge auch nicht tatenlos zusehen, wenn seine Bürger durch Umweltverschmutzungen Privater in ihren Rechten auf Leben, Gesundheit oder Eigentum geschädigt werden. Unter der Voraussetzung bekannter Kausalverläufe bemisst sich die maßgebliche Gefährdungsschwelle demzufolge nach den Faktoren von Schadensausmaß und Schadenseintrittswahrscheinlichkeit. Dabei gilt, je gewichtiger das betroffene Rechtsgut ist, desto geringer muss die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts sein (Je-desto-Formel). Keine Lösung bieten diese Voraussetzungen freilich für eine Vielzahl anthropogener Umweltbelastungen, deren Folgen durch Langzeit-, Distanz und Summationseffekte gekennzeichnet sind. Allerdings begründen Schutzpflichten nur abstrakte Handlungspflichten, die in erster Linie an den Gesetzgeber adressiert sind. In der Regel werden sich diese Pflichten nicht zu konkreten Handlungspflichten verdichten lassen. Vielmehr hat der Gesetzgeber Schutzbedürfnisse mit anderen Rechtsgütern (namentlich den Grundrechten der Adressaten möglicher Schutzeingriffe) abzuwägen und kann hierbei sehr verschiedene Lösungen wählen.

Die Achtung der Menschenrechte ist somit auch aus rechtlicher Sicht auch eine unternehmerische Aufgabe.

5.2.2 Haftungsfragen

5.2.2.1 Wer haftet für Schäden im Ausland im Rahmen des LkSG?

Haftungsfragen stellen sich sowohl im Hinblick auf das eigene Handeln des deutschen Unternehmens im Ausland als auch für das Handeln der Unternehmen in der Lieferkette im Ausland. Die Menschenrechte wirken im Rahmen der mittelbaren Drittwirkung nur dort, wo der Gesetzgeber den Gerichten und den Verwaltungsbehörden Gestaltungsspielräume eingeräumt hat, also bei den unbestimmten Rechtsbegriffen und Generalklauseln. Wie wirksam bindet die mittelbare Drittwirkung die Unternehmen? Im Ergebnis besteht bislang keine Bindung. Das ist darauf zurückzuführen, dass der Gesetzgeber den Gerichten einen festen Rahmen vorgegeben hat, der eine Zurechnung von Menschenrechtsverletzungen über unbestimmte Rechtsbegriffe oder Generalklauseln kaum ermöglicht. Denn im Regelfall können deutsche Unternehmen nach der bisherigen eindeutigen Rechtslage nicht für ausländische Schadensfälle anderer Unternehmen – auch von Tochtergesellschaften – haftbar gemacht werden. So findet bereits das deutsche Recht in ausländischen Schadensfällen nur ausnahmsweise Anwendung. Da üblicherweise keine vertragliche Beziehung zwischen dem deutschen Unternehmen und dem Geschädigten bestehen wird, richtet sich das anwendbare Recht nach der Rom II-Verordnung, wenn der Fall innerhalb der EU handelt.

Nach Art. 4 I Rom II-VO ist primär das Recht desjenigen Staates anzuwenden, in dem der Schaden eingetreten ist (Erfolgsort). Diese Regelung dient dem Opferschutz, denn der Geschädigte soll sich auf die Geltung seiner inländischen Rechtsordnung verlassen können und nicht zusätzlich zu den Folgen der Deliktshandlung auch noch mit einem ausländischen Rechtssystem konfrontiert werden. Dabei muss betont werden, dass die meisten Rechtsordnungen der Welt ein Deliktsrecht kennen, das Geschädigten bei einer rechtswidrigen Verletzung ihrer Rechte Schadensersatz zuspricht. Geschädigte sind also nicht schutzlos gestellt, weil sie sich nicht der deutschen Rechtsordnung bedienen können.

Selbst wenn (in der EU und auch außerhalb) in Ausnahmefällen deutsches Recht zur Anwendung käme, wäre eine Inanspruchnahme, für einen durch einen Dritten verursachten Schaden, nach deutschem Haftungsrecht nicht möglich. Denn im deutschen Recht ist nur derjenige, der selbst vorsätzlich oder fahrlässig eine vertragliche Pflicht verletzt (§§ 280 ff. BGB) oder durch eine deliktische Handlung einen Schaden verursacht (§§ 823 ff. BGB), zum Schadensersatz verpflichtet. Ausnahmsweise kann über § 278 und § 831 BGB auch ein anderer als der eigentliche Schädiger als Erfüllungs- oder Verrichtungsgehilfe für einen Schaden in Anspruch genommen werden. Dabei wird innerhalb einer Lieferkette ein Zulieferer aber regelmäßig nicht als Erfüllungs- oder Verrichtungsgehilfe des Herstellers oder Händlers anzusehen sein. Diese Verschuldenshaftung bildet die Basis des deutschen Haftungsrechts und verhindert eine Verantwortlichkeit für einen Schaden, auf den eine Person oder – wie im Kontext des vorliegenden Gutachtens relevant – ein Unternehmen keinen Einfluss hatte.

Auch das Verschulden von Tochtergesellschaften kann gesellschaftsrechtlich nicht ohne Weiteres der Muttergesellschaft zugerechnet werden. Juristische Personen – hier: Mutter- und Tochtergesellschaft – stehen sich hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten im Innen- und Außenverhältnis grundsätzlich wie Dritte gegenüber (Trennungsprinzip). Eine konzernweite Durchgriffshaftung ist daher nur ganz ausnahmsweise möglich.

Diese rechtliche Beurteilung wird auch durch das LkSG nicht geändert. Das LkSG hat eine Besonderheit im Vergleich mit anderen grundrechtsschützenden Regelwerken. Es findet sich darin – selbst für innerstaatliche Fälle – keine eigene zivilrechtliche Haftungsnorm. Darin unterscheidet es sich auch vom Richtlinienentwurf der EU-Kommission zur CSDDD (vgl. Kap. 5.2.2.3). Wenn das Organ

eines Unternehmens, das (wegen der Mitarbeiterzahl) an das Sorgfaltspflichtengesetz gebunden ist, gegen das LkSG verstößt, haftet es nach dem Willen des Gesetzgebers nicht in stärkerem Maße für Schadensersatz, als es das schon zuvor getan hat. Das Gleiche gilt für die (Außen-)Haftung des Unternehmens. Auch das Unternehmen soll nicht weitergehend haften, als es das schon nach bisherigem Recht getan hat. Stattdessen hat das Unternehmen durch das Gesetz eine Prüfungs- und Berichtspflicht auferlegt bekommen. Verstöße dagegen sind Ordnungswidrigkeiten, die mit Bußgeldern und weiteren Sanktionen wie dem Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren geahndet werden können (vgl. Kap. 5.3).

5.2.2.2 Schutzpflichten auch im Ausland?

Zusätzlich können, wie unter 5.2.1 dargestellt, die Unternehmen über die Schutzpflichtenfunktion verpflichtet werden: Unter die zweite Kategorie der Wirkung der Menschenrechte gegenüber Unternehmen fallen die sog. Schutzpflichten. Danach ist der Staat verpflichtet, Angriffe einer Privatperson oder eines Unternehmens gegen andere Personen abzuwehren, um die Menschenrechtsgarantien der Opfer zu schützen. Wie der Staat dies realisiert, liegt in seinem weiten Gestaltungsspielraum, der von Hinweisen und Empfehlungen bis hin zu ordnungs- oder gar strafrechtlichen Sanktionen reicht. Dieser Spielraum ist durch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit begrenzt. Der Staat darf durch seine Maßnahmen (oder auch durch sein Unterlassen) nicht weniger schützen als zwingend erforderlich (Untermaßverbot), aber auch nicht mit seinen Schutzmaßnahmen über das Ziel hinausgehen (Übermaßverbot). Dieses ist daran zu messen, ob die Maßnahme (oder das Unterlassen) des Staates geeignet und erforderlich ist, das Schutzziel zu erreichen. In der Regel tastet sich der (deutsche und europäische) Gesetzgeber an die Grenze zunächst des Untermaßverbotes heran.

Grundrechte sind als Abwehrrechte nach der Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG im Ausland unbeschränkt anwendbar. Soweit deutsche Behörden im Ausland Grundrechte deutscher oder ausländischer Personen beschränken, sind sie an die deutschen Grundrechte gebunden. Differenzierter ist die Frage zu beantworten, ob die Grundrechte daneben auch als Schutzpflichten im Ausland Wirkung entfalten. Das BVerwG nimmt dieses grundsätzlich an. Das BVerfG hat in seinem Klimaschutz-Urteil die Geltung der Schutzpflichten im Ausland zumindest für denkbar erachtet. Ausgehend von Art. 1 Abs. 3 GG soll eine derartige Schutzpflicht bestehen, wenn ein ausreichender Anknüpfungspunkt zum deutschen Staat vorliegt. Im Klimaschutz-Urteil zog das BVerfG eine Schutzpflichtverletzung in Betracht, weil die zum Klimawandel beitragenden Emissionen zum Teil auch vom deutschen Staatsgebiet ausgingen. Bei den Lieferketten ist der Bezug zum deutschen Staat schwieriger zu begründen, da die Menschenrechts- und Umweltrechtsverletzungen vorrangig von ausländischen Zulieferern verursacht werden, die im Ausland sitzen. Eine kausale Zuordnung und damit ein Bezug ist allein durch das Argument denkbar, dass die deutschen Unternehmen Zulieferern Aufträge erteilen, obwohl ihnen die menschenrechtswidrigen Arbeitsbedingungen oder Umweltschädigungen dort bekannt sind oder zumindest bekannt sein sollten. Bezüglich des Inhalts von Schutzpflichten kommen dem Staat erhebliche Spielräume zu. Er kann grundsätzlich selbst entscheiden, wie er seine Pflichten erfüllt, solange die getroffenen Maßnahmen nicht offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind oder erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben. Im Falle der Lieferketten genügt der Staat seiner Schutzpflicht, wenn er dem Unternehmen gesetzlich eine Sorgfalts- und Überwachungspflicht auferlegt. Weitergehende Handlungspflichten, insbesondere gegenüber den ausländischen Unternehmen, können den Schutzpflichten nicht entnommen werden, da diese völkerrechtlich nicht zulässig sind. Gegebenenfalls kann eine Pflicht entnommen werden, die Staaten der Zulieferer bei der Umsetzung von arbeits- und umweltrechtlichen Standards zu unterstützen, soweit diese hierzu bereit sind.

Der (europäische) Gesetzgeber hat zunächst mit Empfehlungen gearbeitet. So hat er bereits 2016 durch die Richtlinie 2014/95/EU (CSR-RL) gefordert, dass sichere und menschenrechtskonforme Arbeitsbedingungen für ausländische Tochter- und Zulieferbetriebe der (europäischen) Wirtschaft zwingend erforderlich sind. Die CSR-RL ist Ausdruck eines gesamteuropäischen Zieles, eine nachhaltige Unternehmenspolitik zu fördern. In Deutschland wurde diese Richtlinie in den §§ 289b, 289c sowie §§ 315b, 315c Handelsgesetzbuch (HGB) umgesetzt. Alle Kapitalgesellschaften (bzw. Konzerne) mit mehr als 500 Mitarbeitern müssen seitdem eine „nichtfinanzielle“ Erklärung abgeben. Darin muss öffentlich über konzernweite Maßnahmen zum Umweltschutz, zum Arbeitnehmerschutz, zum sozialen Engagement, zur Achtung der Menschenrechte und zur Bekämpfung von Korruption und Bestechung Auskunft gegeben werden. Hierdurch wurde ein ausschließlich sozialer und gesellschaftlicher Handlungsdruck geschaffen, nicht jedoch ein rechtlicher. Zum Teil haben Unternehmen trotzdem – überwiegend aus „Imagegründen“ und oftmals ohne rechtliches Erfordernis – bei Schadensfällen millionenschwere Opferentschädigungen gezahlt.

Mit dem LkSG steigert der deutsche Gesetzgeber nun die Regelungsintensität in §§ 23, 24 LkSG, indem er ein Zwangsgeld und Bußgeldvorschriften eingeführt hat.

5.2.2.3 Die Frage der Haftung im europäischen Richtlinienentwurf CSDDD

Der europäische Gesetzgeber greift im Richtlinienentwurf der EU-Kommission über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen (CSDDD) Sanktionsregelungen auf und geht noch einen Schritt weiter als das LkSG, indem der Entwurf erstmals in Art. 22 eine zivilrechtliche Haftung für Unternehmen auf Schadensersatz bei Verstößen gegen Sorgfaltspflichten statuiert. Konkret haften die vom Anwendungsbereich des RL-Vorschlags erfassten Unternehmen (vgl. Art. 2 und 3a RL-Vorschlag), sofern ein Verstoß gegen die in Art. 7 und 8 des RL-Vorschlags statuierten Due-Diligence-Pflichten (Sorgfaltspflichten) vorliegt und infolgedessen ein Schaden eintritt. Um ein Ausufern der Haftung zu begrenzen, ist eine – die Haftung auslösende – Sorgfaltspflichtverletzung nur dann anzunehmen, wenn ein Unternehmen es versäumt, angemessene Maßnahmen zur Erfüllung seiner unternehmerischen Sorgfalt vorzunehmen. Der Abnehmer haftet also nicht für jeden Schaden, den seine Lieferanten z. B. bei ihren Arbeitnehmern verursachen, sondern für die Vernachlässigung seiner Bemühenspflicht. Wenn das Unternehmen aufzeigen kann, dass es z. B. aufgrund von Hinweisen tätig geworden ist, etwa durch gezielte Unterstützung seines Lieferanten, durch Investitionen oder durch eigene Lieferantenaudits etc. (Art. 22 Abs. 2), dann ist es seiner Bemühenspflicht zunächst einmal nachgekommen.

Eine weitere Begrenzung der Haftung ist darin zu sehen, dass Unternehmen nur für vorhersehbare Schäden haften. Für indirekte Lieferanten ist nach Art. 22 Abs. 2 keine Haftung vorgesehen, wenn Unternehmen sich eine vertragliche Zusicherung von ihren direkten Lieferanten einholen, in der die Einhaltung der Sorgfaltspflichten und erforderlichenfalls die Einführung eines Präventionsplans zugesichert wird und weiterhin vereinbart wird, dass der direkte Lieferant das Gleiche wiederum von seinen direkten Lieferanten einfordern wird, sodass eine Vertragskaskade entsteht.⁸⁵ Und zusätzlich muss der Abnehmer geeignete Maßnahmen zur Überprüfung der Einhaltung umsetzen; insbesondere kann er dazu Zertifizierungssysteme oder Brancheninitiativen nutzen (Art. 7, Abs. 4).⁸⁶ Der Haftungsausschluss tritt nicht ein, wenn es in dem Einzelfall unangemessen gewesen war, zu erwarten, dass

die Maßnahmen greifen. Es handelt sich damit im Kommissionsvorschlag um eine eingeschränkte *safe harbour*-Regelung, ohne dass allerdings konkretisiert wird, welche Anforderungen an die Zertifizierungen zu stellen wären.

Verschärft wird indes die Haftung der Unternehmensorgane, da auch die von der Unternehmensleitung zu erfüllenden Pflichten in Bezug auf die ordnungsgemäße Geschäftsführung erweitert werden. So fordert der Entwurf vom Geschäftsführer und dem Vorstand, kurz-, mittel- und langfristig die Folgen zu berücksichtigen, die ihre Entscheidungen auf die Nachhaltigkeit ihrer Geschäftstätigkeiten, einschließlich Menschenrechten, Klimawandel und Umweltfolgen, haben. Die Anspruchsgrundlage für die Haftung findet sich in den allgemeinen nationalen Regelungen zur Organhaftung, in Deutschland insbesondere § 93 AktG und § 43 GmbHG.

Die zivilrechtliche Haftung ist gem. dem RL-Vorschlag zwingend. Sollte der Entwurf verabschiedet werden, muss der deutsche Gesetzgeber diese Haftung in das Zivilrecht aufnehmen und in seinen Regelungen zum internationalen Privatrecht sicherstellen, dass die Anspruchsgrundlage für die Haftung auch Anwendung findet. Einen Gestaltungsspielraum verbleibt dem deutschen Gesetzgeber bei der prozessual entscheidenden Frage, wer die Beweislast dafür trägt, dass eine unternehmerische Maßnahme im Einzelfall nicht angemessen war und daher ein haftungsbegründender Sorgfaltspflichtverstoß vorliegt. Der deutsche Gesetzgeber kann es entweder bei der üblichen Beweislastverteilung im deutschen Zivilprozess belassen, wonach die Beweislast beim Kläger liegt, oder sich für eine Beweislastumkehr entscheiden. Grundsätzlich wird sich aus der Schutzpflicht keine Vorgabe an den Gesetzgeber zur Beweislastumkehr entnehmen lassen. Jedoch könnte hier argumentiert werden, dass bei der üblichen Beweislastverteilung es dem Kläger kaum möglich sein wird, dieser Beweislast gerecht zu werden. Denn der Kläger wird kein positives Wissen um die Vorkehrungen und Prozesse haben, die ein Unternehmen mit seinen Lieferanten hat. Der Kläger hat keinen Einblick in das unternehmensinterne System und die Ausgestaltung der Geschäftsbeziehungen zu den Lieferanten; er weiß nicht, welche Bemühungen das Unternehmen zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten unternommen hat. Dadurch könnte die Umsetzung des Haftungsanspruchs praktisch ausgehoben werden. Dem steht auch nicht entgegen, dass die geschädigte Person den Sorgfaltspflichtverstoß bei der Aufsichtsstelle anzeigen kann, die zwingend der Anzeige nachgehen muss. Denn zum einen kann die Behörde fälschlich zum Schluss kommen, es läge kein Sorgfaltspflichtverstoß vor. Zum anderen folgt aus der Untersuchungspflicht der Behörde nicht zwingend, dass die geschädigte Person ein Akteneinsichtsrecht hat. Insoweit würde der Gesetzgeber seiner Schutzpflicht nicht gerecht, da er einen zu geringen Schutz anbietet. Dieser Schutzpflicht kommt der Gesetzgeber eher nach, wenn er über eine Beweislastumkehr im Fall einer Klage das Unternehmen verpflichtet, nachweisbar zu dokumentieren, welche konkreten Maßnahmen es im Einzelnen getroffen hat. Dieses wäre dem Unternehmen auch zumutbar, da eine derartige Dokumentationspflicht ja ohnehin gegenüber der Aufsichtsbehörde besteht und im Rahmen der Risikomanagementinstrumente eingerichtet werden muss (vgl. Kap. 5.1). Vor diesem Hintergrund erscheint daher eine Beweislastumkehr bei der mitgliedstaatlichen Ausgestaltung der zivilrechtlichen Haftung nach dem europäischen Entwurf als sinnvoll.

Offen bleibt bei der CSDDD die internationale gerichtliche Zuständigkeit, wenn eine Nicht-EU-Gesellschaft, die vom Anwendungsbereich des RL-Entwurfs erfasst ist, schädigt. Hier ist zu prüfen, ob das angerufene Gericht eines Mitgliedstaates für die Schadenersatzklage überhaupt zuständig ist. Wird ein zuständiges Gericht eines Nicht-EU-Staates angerufen, kommen die (in Umsetzung der finalen Richtlinie ergangenen) Haftungsregelungen nur dann zur Anwendung, wenn das Kollisionsrecht des Forumstaates das Recht eines Mitgliedstaates für anwendbar erklärt.

⁸⁵ Die Verhandlungsposition des Rates ist, dass eine Haftung für indirekte Lieferanten grundsätzlich ausgeschlossen sein soll.

⁸⁶ In Art. 7 Abs. 4 sieht der Entwurf der CSDDD vor, dass die Kosten für eine Überprüfung/Zertifizierung bei KMUs von den Abnehmern zu tragen sind.

5.2.3 Umweltbezogene Sorgfaltspflichten: Was ist rechtlich in der CSDDD möglich?

Umweltbezogene Sorgfaltspflichten weisen gegenüber menschenrechtsbezogenen Sorgfaltspflichten zwei Besonderheiten auf, die im Hinblick auf die Fortentwicklung der Sorgfaltspflichtenverantwortung zu beachten sind. Zunächst ist hervorzuheben, dass umweltrechtliche Sorgfaltspflichten an Vorsorgemaßnahmen anknüpfen, die in völkerrechtlichen Abkommen nur selten konkretisiert sind. In der Regel konkretisiert sich die Sorgfaltspflicht des Unternehmens erst durch die staatliche Umsetzung der völkerrechtlichen Zielvereinbarung. Ob und wie er es umsetzt, liegt im Ermessen jeden Staates. Daher sind den Vorstellungen, Lieferkettenansätze zu einem Schlüssel zur Durchsetzung zahlreicher internationaler Umweltabkommen zu entwickeln, bereits methodisch Grenzen gesetzt. So kann der Staat des Zulieferbetriebs seine Vorsorgepflichten anders als der Empfängerstaat umgesetzt haben. In diesem Fall kann die Umsetzung im Empfangsstaat nicht als Maßstab für die Konkretisierung der völkerrechtlichen Verpflichtung genommen werden.

Zudem weist die Durchsetzung umweltbezogener Sorgfaltspflichten die Besonderheit im Haftungsrecht aus, dass angesichts der wohl fortbestehenden Beweislastregelung die geschädigte Person nachweisen muss, dass die konkrete Schädigung in einem kausalen Zusammenhang mit der Handlung des Unternehmens bzw. des Zulieferers steht. Das reduziert erheblich die Schadensfälle, wenn Schäden multikausale Umweltursachen haben oder durch eine Vielzahl von Betrieben verursacht sein können. Das ist in der Landwirtschaft von besonderer Bedeutung. Denn viele der landwirtschaftlich (mit)bedingten Umweltwirkungen (wie bspw. Nitratbelastung des Grundwassers) können (a) aufgrund räumlicher Diffusion nicht auf einen einzelnen Verursacher (Betrieb) zurückgeführt werden und (b) aus Produktionsweisen von vor etlichen Jahren entstanden sein und dann nicht den heutigen Produzenten angelastet werden.

5.2.4 Fazit

Menschenrechte verpflichten rechtlich zunächst ausschließlich die Staaten, die die menschenrechtlichen Abkommen unterzeichnet haben. Private Unternehmen können aber zur Achtung der Menschenrechte über die sog. mittelbare Drittwirkung der Menschenrechte und über die Schutzpflichtenfunktion verpflichtet werden. Allerdings können deutsche Unternehmen nach der bisherigen eindeutigen Rechtslage regelmäßig nicht für ausländische Schadensfälle anderer Unternehmen (ihrer Lieferanten) und auch nicht für das Handeln ihrer Tochtergesellschaften haftbar gemacht werden. Das LkSG ändert diese Situation nicht. Vielmehr implementiert das LkSG eine Bemühens- und Dokumentationspflicht.

Verstöße dagegen sind mit Sanktionsdrohungen (Bußgelder, Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren) belegt. Eine zivilrechtliche Haftung für entstandene Schäden hat der deutsche Gesetzgeber aber abgelehnt. Die Steuerungswirkung des LkSG wird durch das Fehlen einer Haftungsregelung begrenzt. Sowohl wegen der Höhe der Geldbußen als auch wegen der gesellschaftlichen Diskreditierung des Unternehmens durch die staatliche Feststellung einer Missachtung der Menschenrechts- und Umweltstandards ist davon auszugehen, dass die Unternehmen ihre Sorgfaltspflichten gleichwohl ernst nehmen werden.

Der Entwurf der CSDDD sieht hingegen eine zivilrechtliche Haftung mit Anspruch auf Schadensersatz vor (§ 22). Diese tritt dann ein, wenn ein Verstoß gegen Sorgfaltspflichten vorliegt und infolgedessen ein Schaden entsteht. Allerdings ist eine Haftung auslösende Sorgfaltspflichtverletzung nur dann anzunehmen, wenn ein Unternehmen keine angemessenen Maßnahmen zur Erfüllung seiner unternehmerischen Sorgfalt ergriffen hat und wenn der Schaden vorhersehbar war. Für indirekte Lieferanten ist

keine Haftung vorgesehen, wenn Unternehmen sich eine vertragliche Zusicherung von ihren direkten Lieferanten einholen, in der die Einhaltung der Sorgfaltspflichten und erforderlichenfalls ein Präventionsplan zugesichert wird und weiterhin zugesichert wird, dass der direkte Lieferant das Gleiche wiederum von seinen direkten Lieferanten einfordern wird, sodass eine Vertragskaskade entsteht. Eine zusätzliche Bedingung sind weitere Überprüfungsmaßnahmen, insbesondere Zertifizierungssysteme oder Brancheninitiativen.

Außerdem erweitert der Entwurf der CSDDD im Vergleich zum LkSG den Anwendungsbereich der unternehmerischen Sorgfaltspflichten über Arbeits- und Menschenrechtsschutz hinaus auf zentrale Umweltthemen wie den Klima- und Biodiversitätsschutz. Hier sind Verschuldens- und Kausalitätsfragen noch schwieriger zu beantworten.

Nach Einschätzung des WBAE liegt die Schwachstelle sowohl im Ordnungswidrigkeitenrecht als auch bei der zivilrechtlichen Haftung im notwendigen Nachweis des Verschuldens durch den Kläger bzw. die Klägerin. Einzelne Betroffene werden regelmäßig nicht in der Lage sein, europäischen Behörden Beweise vorzulegen. Deshalb wird es bei der Beweiserhebung zentral auf die Behörden der Handelspartner und auf Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen ankommen, wenn nicht noch im weiteren Gesetzgebungsprozess eine Beweislastumkehr vorgesehen wird. Letzteres könnte der deutsche Gesetzgeber bei der Umsetzung der CSDDD-Richtlinie vornehmen.

Weiterhin ist beim CSDDD-Entwurf der (eingeschränkte) Ausschluss einer Haftung der Abnehmer für den Fall vertraglicher Zusicherungen entlang der Wertschöpfungskette, kombiniert mit der Nutzung von Zertifizierungssystemen bzw. Brancheninitiativen, vorgesehen. Hier fehlt es an einer Konkretisierung, welche Systeme geeignet sein könnten (vgl. Kap. 5.1.2).

5.3 Administrative Perspektive: Staatliche Umsetzung der Sorgfaltspflichtenregelung

Zentrale Anforderungen an eine gute Regierungsführung sind (Kühn 2021):

- Regelungen sollten tatsächlich die beabsichtigte (Lenkungs-)Wirkung haben,
- sie sollten unbeabsichtigte (Neben-)Wirkungen weitestgehend vermeiden und
- sie sollten praktikabel sein, d. h., dass sie vom Adressatenkreis verstanden und effizient umgesetzt werden können.

Kapitel 5.3 beschäftigt sich vor dem Hintergrund der Forschung zu guter Regierungsführung mit dem letztgenannten Punkt. Unternehmerische Sorgfaltspflichten, die aus den unterschiedlichen Regelungen hervorgehen, führen zu einer stärkeren Unternehmens-Behörden-Interaktion. Eine effektive und effiziente Umsetzung der auferlegten Sorgfaltspflichten ist zudem von der Ausgestaltung der staatlichen Unterstützungs- und Kontrollmaßnahmen abhängig. Damit spielt eine funktionsfähige institutionelle Ausgestaltung des gesamten Prozesses der Umsetzung und der Kontrolle an der Schnittstelle von Unternehmen und Behörden eine zentrale Rolle. Vor diesem Hintergrund werden in diesem Kapitel folgende Themen näher betrachtet: Umsetzung (Festlegung der zuständigen Behörde, staatliche Unterstützungsmaßnahmen für die Unternehmen), Kontrolle, Möglichkeiten innovativer technologischer Hilfsmittel, Anreizsetzung sowie die Überprüfung und das Monitoring der Gesetze.

5.3.1 Umsetzung

In der Anwendung der Sorgfaltspflichtenregelungen wird neben den Unternehmen, die diese umsetzen müssen, auch dem Staat eine wichtige Rolle zugewiesen, da dieser nicht nur die Regeln der Umsetzung festlegt, sondern auch Unterstützungsleistungen anbietet und letztlich für die Kontrolle zuständig ist. Vor dem Hintergrund einer als steigend wahrgenommenen Bürokratielast vieler Unternehmen, die dazu führt, dass ein erheblicher Teil der Unternehmen sich nicht zur vollständigen Umsetzung aller gesetzlicher Anforderungen in der Lage sieht (Röhl 2020: 18), kommt der Umsetzung von Gesetzen eine wichtige Rolle zu.

5.3.1.1 Zuständige Behörde

Die Einführung der verschiedenen neuen Sorgfaltspflichtenregelungen eröffnet ein Feld für behördliches Handeln, für das es aufgrund der Neuheit der Aufgabenstellungen keine zuständige Behörde gab. In einem solchen Fall kann der Gesetzgeber entweder eine neue Bundesbehörde schaffen oder die Aufgaben der Kontrolle, Durchsetzung und Sanktionierung auf eine oder mehrere bestehende Institutionen verteilen.

Im Falle der Sorgfaltspflichtenregelungen hat sich Deutschland für letztere Variante entschieden und dabei festgelegt, dass je nach Gesetz unterschiedliche Bundesbehörden zuständig sind:

Tabelle 5.2: Verantwortliche deutsche Behörde für unterschiedliche Sorgfaltspflichtenregelungen bzw. Nachhaltigkeitsregelungen in internationalen Lieferketten

Regelung	Behörde
EU-Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED (<i>Renewable Energy Directive</i>))	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)
EU-Holzhandelsverordnung (EUTR)	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)
EU-Verordnung zu illegaler, unregulierter und ungemeldeter Fischerei (IUU)	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)
EU-Konfliktmineralienverordnung	Deutsche Kontrollstelle EU-Sorgfaltspflichten in Rohstofflieferketten (DEKSOR) bei der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR)
Deutsches LkSG (perspektivisch CSDDD)	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrollen (BAFA)
EU-Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten (EUDR)	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) + Zoll
Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission zu Waren aus Zwangsarbeit	Vorgesehen: Zoll in Zusammenarbeit mit verantwortlicher Behörde des Mitgliedstaates

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Zuständigkeit für die Kontrolle, Durchsetzung und Sanktionierung der Sorgfaltspflichten im LkSG liegt beim BAFA, das eine Bundesbehörde im Geschäftsbereich des BMWK ist. Die Aufgaben der BAFA umfassten bisher schwerpunktmäßig die Ausfuhrkontrolle (u. a. Entscheidungen über Exportanträge für Rüstungsgüter oder die Umsetzung von Embargobeschlüssen), die Durchführung von Einfuhrregelungen, verschiedene Aufgaben im Bereich „Energie“, wie z. B. die Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen, die Wirtschafts- und Mittelstandsförderung, aber auch die Abschluss-

prüferaufsicht über Wirtschaftsprüfer (Abschlussprüferaufsichtsstelle). Zur Umsetzung des LkSG gründete die BAFA eine neue Abteilung und hat ca. 100 neue Stellen für die Erfüllung dieser neuen Aufgabe eingeplant.⁸⁷

Für die Prüfung der Einhaltung der sektoralen Sorgfaltspflichten gemäß der EU-Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten ist die BLE zuständig, wie bereits für die Nachhaltigkeitszertifizierung von Biokraftstoffen nach RED, die EU-Holzhandelsverordnung sowie die EU-Verordnung zu illegaler, unregulierter und ungemeldeter Fischerei (vgl. Tab. 5.2). Die BLE ist als rechtlich selbstständige Anstalt dem BMEL zugeordnet und verfolgt vielfältige Aufgaben vor allem im Bereich der Landwirtschaft.⁸⁸ So ist sie bspw. Marktordnungsstelle im Bereich der EU-Agrarmarkt- und Außenhandelsregelungen, Genehmigungsstelle für den grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr, Durchsetzungsbehörde der EU-Richtlinie zum Verbot unlauterer Handelspraktiken und hat Kontroll- und Zertifizierungsaufgaben im Bereich nachwachsender Rohstoffe. Mit Blick auf die weiteren Aufgabenfelder der BLE im Bereich der Sorgfaltspflichten und Zertifizierungen kann für die EUDR auf bestehende Expertise aufgebaut werden.

Für die weitere sektorale Sorgfaltspflicht mit Bezug auf Konfliktmineralien ist mit der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) eine technisch-wissenschaftliche Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMWK zuständig (s. Annex 2 für mehr Informationen zur Konfliktmineralienverordnung). Inhaltlich fallen u. a. Energierohstoffe und mineralische Rohstoffe, Grundwasser und Boden und die Nutzung des tieferen geologischen Untergrunds in ihren Themenbereich. Für die Durchführung der EU-Verordnung wurde die Deutsche Kontrollstelle EU-Sorgfaltspflichten in Rohstofflieferketten (DESKOR) als Teil der BGR gebildet.⁸⁹

Das mögliche Verbot von Waren aus Zwangsarbeit wird aktuell (Stand Oktober 2023) noch in der EU verhandelt. Gemäß Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission ist für die Durchführung neben dem Zoll auch eine zuständige kompetente Behörde der jeweiligen Mitgliedstaaten vorgesehen.⁹⁰ Da diese Verordnung horizontal ansetzt und perspektivisch demnach viele unterschiedliche Sektoren betrifft, wäre u. U. eine Anbindung an das BAFA denkbar.

Die Aufzählung der unterschiedlichen, zuständigen Behörden deutet unmittelbar auf ein mögliches Problem hin. Da Unternehmen der Agrar- und Ernährungsbranche von mehreren Sorgfaltspflichtenansätzen (LkSG, EUDR, VO-Vorschlag zu Zwangsarbeit, RED) betroffen sein können, ist die Gefahr groß, dass sie in der Umsetzung mit unterschiedlichen Anforderungen konfrontiert werden, wenn die Behörden ihr Vorgehen nicht aufeinander abgestimmt haben. Die Umsetzung der verschiedenen Sorgfaltspflichten ist für die Unternehmen einfacher, wenn es einheitliche Informationserfordernisse und Datenaufnahmen (Online-Eingabemaske etc.) gibt und wenn es gemeinsame bzw. abgestimmte Kontrollen und einheitliche Anerkennungen von Zertifizierungen gibt.

Diese Anforderungen könnten durch eine einheitliche (neue) Bundesbehörde einfacher umgesetzt werden, weil eine behördeninterne Abstimmung der Umsetzungsanforderungen einfacher ist als ein Austausch zwischen unterschiedlichen Behörden, die zudem noch unterschiedlichen Ministerien zugeordnet sind.

⁸⁷ https://www.bafa.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Bundesamt/2022_16_borna.html?nn=1469182
⁸⁸ Daneben fallen weiterhin Aufgaben in den Bereichen Ernährung und Lebensmittel, ländliche Entwicklung, Fischerei, Klima und Energie und Dienstleistungen in die Verantwortung der BLE; https://www.ble.de/DE/BLE/Aufgaben/aufgaben_node.html.
⁸⁹ https://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/UeberUns/DEKSOR/DEKSOR_node.html
⁹⁰ https://single-market-economy.ec.europa.eu/system/files/2022-09/COM-2022-453_en.pdf

Deutschland hat sich gleichwohl für eine Zuweisung auf mehrere Bundesbehörden entschieden – möglicherweise aus pragmatischen Gründen, z. B. aufgrund der schnelleren Umsetzung und möglicher Pfadabhängigkeiten, da die BLE bereits für die EUTR und die Zertifizierungen bei RED zuständig ist. Dies erleichtert sicherlich die Einrichtung der zuständigen Stellen, erschwert aber nach allen Erfahrungen aus der Verwaltungsführung die Abstimmung der Tätigkeiten und das abgestimmte Auftreten gegenüber den Unternehmen, die von mehreren der Regelungen betroffen sind. Um so wichtiger sind eine gezielte Abstimmung und der Erfahrungsaustausch zwischen den Behörden.

Eine solche Abstimmung der verschiedenen Bundesbehörden ist nach Kenntnis des Beirates aus Gesprächen bisher allerdings kaum erfolgt, sondern nur für die Zukunft angedacht. Es wäre aber wichtig, dass eine gute Abstimmung zwischen den zuständigen Behörden erfolgt und zumindest innerhalb der einzelnen Behörde mit einheitlichen Anforderungen gearbeitet wird.

Neben der besseren Vernetzung ist zu fragen, welche Kompetenzen die verschiedenen Bundesbehörden auf dem jeweiligen Gebiet aufweisen. So verlangt die Überwachung des LkSG vertiefte Kenntnisse zu den jeweiligen Ländermärkten und ihren sozialen Bedingungen und übergreifend zu Fragen des Menschenrechts- und Arbeitsschutzes – Gebiete, mit denen sich das BAFA in der Vergangenheit, soweit ersichtlich, nicht beschäftigt hat. Sollte die CSDDD mit Klimaschutz und Biodiversität zwei komplexe Gebiete des Umweltrechts aufnehmen, dann wäre das Spektrum der notwendigen Kompetenzen noch erheblich breiter.

Es ist ein bekanntes „Bürokratiegesetz“, dass Ministerien und nachgelagerte Behörden einem Anreiz unterliegen, ihre Kompetenzen auszubauen und ihr Personal aufzustocken. Verwaltungsinstitutionen streben intrinsisch nach einer Erhöhung ihres Budgets und ihres Personals, da beides als Maß von Macht und Einfluss angesehen wird (Niskanen 1971). Entsprechend ist es wenig verwunderlich, dass die verschiedenen zuständigen Ministerien jeweils Behörden in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich mit der Umsetzung beauftragt haben. Deshalb wäre es aber um so wichtiger, dass die Regelungen konsequent abgestimmt werden. Nachhaltigkeitspolitik ist heute in aller Regel querschnittsorientiert und betrifft verschiedene Ministerien der Regierung (WBAE 2020). Eine konsequente Vernetzung über gemeinsame Arbeitsgruppen und Projekte ist daher auch auf der Ebene der nachgelagerten Bundesbehörden sicherzustellen und verlangt neue Formen der Querschnittsorganisation. Zudem ist der Kompetenzaufbau in diesem neuen Feld zu fördern.

5.3.1.2 Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen

Beratung und Information

Der Staat bzw. die zuständigen Behörden können durch die Bereitstellung von Informationen die Unternehmen bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichtenregelungen unterstützen. Dies ist insbesondere relevant für kleinere Unternehmen, die im Vergleich zu großen Unternehmen in der Regel über keine bestehenden Nachhaltigkeitsabteilungen und entsprechender Expertise verfügen.

In diesem Zusammenhang ist der Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte zu nennen. Bereits im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte wurde der Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte eingerichtet, also zunächst unabhängig von den jetzt verabschiedeten oder in Planung befindlichen Sorgfaltspflichtenregelungen. Der Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte ist seit 2017 Teil der Agentur Wirtschaft und Entwicklung, die 2016 im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eingerichtet wurde und hauptsächlich von DEG Impulse, Tochtergesellschaft der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG), getragen wird. Die Agentur Wirtschaft und Entwicklung versteht sich als „zentraler Ansprechpartner

für Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten in der Entwicklungszusammenarbeit“.⁹¹ Neben der Agrar- und Ernährungsbranche nimmt insbesondere die Energiebranche dieses kostenlose Unterstützungsangebot der Bundesregierung wahr.⁹² Der Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte konzentriert sich auf menschenrechtsbezogene Sorgfaltspflichten und hat in diesem Bereich bereits umfangreiche Informationen und (individuelle) Beratungsangebote entwickelt, die sich mittlerweile konkret an Unternehmen richten, die entweder direkt oder als Zulieferer indirekt vom deutschen LkSG betroffen sind. Er richtet sich auch an KMUs, die unabhängig davon menschenrechtliche Sorgfaltspflichten umsetzen.⁹³ Seit Inkrafttreten des deutschen LkSG haben sich dabei die Anfragen von Unternehmensseite an den Helpdesk um rund 30 % im Vergleich zum Vorjahr gesteigert.

Inzwischen ist der Helpdesk zu einem wichtigen Kompetenzzentrum gewachsen, das neben der Erst- und Verweisberatung einzelner Unternehmen vor allem die verfasste Wirtschaft wie Wirtschaftskammern und Verbände als wichtige Multiplikatoren berät und schult. Schulungen finden nicht nur im Inland, sondern bspw. in Zusammenarbeit mit Industrie- und Handelskammern auch bei Handelspartnern statt. Über die Anbindung der DEG Impulse an die verschiedenen globalen Standorte ist der Helpdesk oft auch erster Ansprechpartner für internationale Lieferanten bei Fragen rund um die Anforderungen der Sorgfaltspflichten, wobei sich der Helpdesk bei der Beratung nicht nur auf Lieferanten in Ländern der Entwicklungszusammenarbeit beschränkt, sondern beispielsweise auch Anfragen aus China und dem Iran bearbeitet. Diese internationale Vernetzung des Helpdesk ist auch für die Unterstützung der Handelspartner relevant (vgl. Kap 5.6.3).

Darüber hinaus unterstützen BMZ und GIZ die Initiative für Nachhaltige Agrarlieferketten (INA), die sich als offene Multi-Akteurs-Plattform versteht und insbesondere zu den Themen entwaldungsfreie Lieferketten, existenzsichernde Löhne und Einkommen, Nachhaltigkeitsstandards und Digitalisierung arbeitet. Als Angebot der INA wird u.a. die Unterstützung im Rahmen von legislativen Maßnahmen aufgeführt.⁹⁴ Konkret organisiert die INA offene Informationsveranstaltungen, z. B. zu den Anforderungen des deutschen LkSG, erarbeitet Leitfäden, etwa zur Rückverfolgbarkeit von Lieferketten, organisiert zum einen die Arbeitsgruppe des Einzelhandels zu existenzsichernden Löhnen im Bananensektor (vgl. Kap. 5.7.2) und zum anderen zusammen mit dem BMZ einen Wettbewerbsfonds zur Förderung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten (siehe weiter unten zur positiven Anreizsetzung).⁹⁵

Neben dem Helpdesk und der INA bieten auch die verschiedenen zuständigen Bundesbehörden Unterstützungsleistungen für die Wirtschaft an. So hat das BAFA bereits Handreichungen zu den Anforderungen des LkSG veröffentlicht (vgl. Kap. 3.3). Auch die BLE plant Informationsmaterialien und individuelle Beratungen für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten im Rahmen der EUDR als Unterstützung ein.⁹⁶ Das BMEL organisiert zudem seit 2020 das nationale Stakeholderforum für entwaldungsfreie Lieferketten, dessen Austausch sich momentan auf die nationale Umsetzung der EUDR konzentriert.⁹⁷

⁹¹ https://wirtschaft-entwicklung.de/fileadmin/user_upload/Blog/Blog_2021/ZDF_2020/210216_AWE_Zahlengrafik.pdf

⁹² 2020 kamen knapp 600 Beratungsanfragen aus der Agrar- und Ernährungsbranche, gefolgt von knapp 500 aus der Energiebranche; https://wirtschaft-entwicklung.de/fileadmin/user_upload/Blog/Blog_2021/ZDF_2020/210216_AWE_Zahlengrafik.pdf.

⁹³ https://wirtschaft-entwicklung.de/fileadmin/user_upload/5_Wirtschaft_und_Menschenrechte/Downloads/Two pager_HelpdeskWiMR_DEU.pdf

⁹⁴ https://www.nachhaltige-agrarlieferketten.org/fileadmin/INA/Ueber_die_Initiative/Factsheet_INA_D.pdf

⁹⁵ <https://www.nachhaltige-agrarlieferketten.org/foerderungen/duer-diligence-fund>

⁹⁶ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Wald/presentation-ble.pdf?__blob=publicationFile&v=2

⁹⁷ <https://www.bmel.de/DE/themen/wald/waelder-weltweit/stakeholderforum-entwaldungsfreie-lieferketten.html>

Die staatlichen Unterstützungsangebote der verschiedenen Stellen (Helpdesk, INA, zuständige Behörden, insbesondere BAFA und BLE) sollten gut aufeinander abgestimmt sein, sodass die Unternehmen in der Fülle der unterschiedlichen Angebote und bereitgestellten Informationen, die für die jeweilige Situation beste Auskunft erhalten. Alternativ zu den unterschiedlichen Anlaufstellen hätte es auch die Möglichkeit gegeben, die Beratungsaufgaben nur den jeweils zuständigen Bundesbehörden zuzuweisen. Wenn aber der Staat mit dem nachvollziehbaren Argument, dass die Unternehmen, die von mehreren Regelungen betroffen sind, Beratung aus einer Hand erhalten sollen, eine Querschnitts-Beratungsinstitution wie den Helpdesk schafft, dann sollte dieser auch für alle mit Lieferkettenregelungen zusammenhängenden Fragen zuständig sein, so z. B. auch für die EUDR (*one face to the customer*-Prinzip, vgl. Textbox 5.4).

Zusätzlich können staatliche Unterstützungsangebote anderer Sektoren, die schon etwas länger die Umsetzung der Sorgfaltspflichten begleiten, als Vorbild dienen. Im Bereich der Konfliktmineralien gibt es bspw. eine kontinuierlich aktualisierte Plattform, die detailliert Konflikt- und Hochrisikogebiete definiert.⁹⁸ Diese Informationen können den Unternehmen als Anhaltspunkt für die Risikoanalyse dienen.

Textbox 5.4: *One face to the customer*-Prinzip und *complaint ownership*

Unter dem *one face to the customer*-Prinzip versteht man eine Organisationsform von Unternehmen besonders im Vertriebsbereich, bei der jeder Kunde (nur) einen Ansprechpartner hat, der sich um alle seine Probleme kümmert. Eine solche Konzentration der Kommunikation auf eine Person, auch wenn diese nicht per se Spezialist für ein Thema ist, führt zu einer höheren Kundenzufriedenheit durch bessere Betreuung und hilft, Informationsverluste zu vermeiden.

Ein ähnliches Prinzip gibt es im Beschwerdemanagement unter dem Begriff *complaint ownership*. Demnach ist die erste Person im Kundenkontakt, die von einer Beschwerde erfährt, verantwortlich dafür, dass diese Beschwerde erkannt, erfasst und bearbeitet wird. Diese Person hat also das „Eigentum“ an einer Beschwerde und ist verantwortlich für eine zufriedenstellende Lösung. Sollte der „Beschwerdeeeigentümer“ (*complaint owner*) nicht über die fachliche Kompetenz zur Lösung des Problems verfügen, ist es seine Aufgabe (und nicht die des Kunden), geeignete Abteilungen bzw. Personen im Unternehmen einzubinden. Dabei bleibt er dennoch über den gesamten Prozess der Überwachung der Beschwerde sowie für die Rückmeldung an den Kunden zuständig.

In Analogie zu diesen Prinzipien einer kundenzentrierten Unternehmensführung könnte die Bundesregierung die Betreuung von Anfragen und Unterstützungsgesuchen über die verschiedenen Lieferkettensorgfaltspflichtenregelungen bündeln. Wenn der Helpdesk nun diese Aufgabe für das LkSG und weitere Sorgfaltspflichten erfüllen soll, müsste er mit mehr Kompetenzen bei der Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden ausgestattet sein.

Im internationalen Handelsbereich wird das „*single window*“ für alle Fragen rund um die Zollformalitäten auch schon lange propagiert und ist mit dem Art. 10.4 im *Trade Facilitation Agreement* der WTO auch verpflichtend geworden (Europäische Kommission o. J.). Die EU hat diese Verpflichtung seit 2022 nun auch in ihr Regelwerk übernommen und bereitet die Umsetzung vor. Eine Nutzung im Rahmen der EUDR zum Austausch zwischen Zoll und BLE ist vorgesehen (vgl. Kap. 5.3.2).

⁹⁸ <https://www.cahraslist.net/>

Insgesamt wird deutlich, dass sich die Bundesregierung bei der Einführung der Sorgfaltspflichtenregelungen von Beginn an um eine Unterstützung der Unternehmen bemüht hat. Die neuartigen Anforderungen zur Risikoanalyse der gesamten Wertschöpfungskette inklusive der mittelbaren Lieferanten, die durch die CSDDD voraussichtlich nochmals verstärkt werden wird, verlangt allerdings eine erhebliche Weiterentwicklung der unternehmerischen Systeme, sodass weitere vertiefte Informationen und Umsetzungshilfen aus Sicht des Beirats notwendig sind.

Risikoklassifizierungen („Benchmarking“)

Die Verordnung für entwaldungsfreie Lieferketten sieht die Einteilung von Handelspartner bzw. auch von Landesteilen in unterschiedliche Risikostufen vor, die unterschiedliche Sorgfaltspflichten für die Unternehmen nach sich ziehen (z. B. vereinfachte Berichtspflichten und weniger Kontrollen, vgl. Tab. 3.2). Ähnliche Vorschläge existieren in der Debatte auch für horizontale Sorgfaltspflichten (WB BMWK 2022), wurden beim Inkrafttreten des deutschen LkSG bisher aber nicht von der zuständigen Behörde aufgegriffen. Das Beispiel der Konfliktmineralien zeigt allerdings, dass eine differenzierte Einteilung auf regionalen Ebenen viel eher einer realistischeren Risikobewertung entspricht als eine Einteilung auf Landesebene.⁹⁹ Eine Risikoeinteilung von Ländern in Positiv- und Negativlisten, wie an anderer Stelle vorgeschlagen, könnte allerdings einen Anreiz für *cut and run* schaffen, mit nicht-intendierten entwicklungspolitischen Konsequenzen, auch wenn das deutsche LkSG sowie der europäische Richtlinien-vorschlag ausdrücklich eine „Befähigung vor Rückzug“ vorsehen (vgl. Kap. 5.1.1). Beziehen sich solche Listen auf Lieferanten, die mit potenziellen Menschenrechts-, Arbeitsrechts- oder Umwelt-risiken assoziiert sind, so können sich die betroffenen Lieferanten zudem schnell unter neuen Namen formieren (Jäger et al. 2023: 9). Ebenso wird befürchtet, dass das Führen von Negativlisten zu diplomatischen Spannungen führen kann (ebd.). Der WBAE steht daher solchen pauschalen Länderlisten skeptisch gegenüber.

5.3.2 Kontrolle

Ohne eine hinreichende Kontrolle und damit eine entsprechende Aufdeckungswahrscheinlichkeit bei Missachtung von Sorgfaltspflichten fehlen ökonomische Anreize für die beteiligten Wirtschaftsakteure, sich gesetzeskonform zu verhalten: Abnehmer wollen möglichst günstig einkaufen, Lieferanten befürchten Wettbewerbsnachteile gegenüber Konkurrenten wegen höherer Standards, und Zertifizierer wollen zu niedrigen Kosten prüfen. Prüfungen zur Einhaltung von Menschenrechten sind schwierig, wie die Erfahrungen mit freiwilligen Audits sozialer Standards (*social audits*) in der Vergangenheit gezeigt haben (Roloff 2022). Insbesondere die Frage, wie der Staat die Einhaltung der Sorgfaltspflichten in anderen Nationen, in denen er keine Vollzugsrechte hat, prüfen will, ist daher herausfordernd (Schilling-Vacaflor und Gustafsson 2023). Durchsetzbarkeit und Kontrollierbarkeit sind zentrale Anforderungen an eine gute Regulierung (Kühn 2021). Staatliche Kontrollmaßnahmen sind demnach ein wichtiger Aspekt für eine erfolgreiche Umsetzung der verpflichtenden Sorgfaltspflichten (Schilling-Vacaflor und Lenschow 2021, Harrison 2023). Die Kontrolle beinhaltet neben der Prüfung der Berichte auch die Prüfung von Beschwerden, die direkt bei der staatlichen Behörde eingehen.¹⁰⁰

Die Zuständigkeit für Kontrollen in den verschiedenen Lieferkettensorgfaltspflichtenregelungen liegt bei den o. g. Bundesbehörden (Tab. 5.2). Dabei umfassen Routinekontrollen gemäß deutschem LkSG die Prüfung, ob ein Bericht eingereicht wurde und ob dieser den Anforderungen entspricht, Lücken

⁹⁹ Siehe <https://www.cahraslist.net/> für das Beispiel der Konfliktmineralien.

¹⁰⁰ Die Prüfung der Beschwerdemechanismen betrifft nur das BAFA, das für die Umsetzung der horizontalen Lieferkettengesetzgebungen zuständig ist. Die EU-Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten sieht keinen Beschwerdemechanismus vor (vgl. Kap. 3.4).

aufweist oder unplausible Antworten enthält. Letzteres wäre z. B. der Fall, wenn in einem bekannten Risikogebiet laut Unternehmen bei den eigenen Lieferanten keinerlei Risiken vorlägen (siehe § 13 LkSG). Dabei soll das BAFA laut Gesetz einem risikobasierten Ansatz folgen (§ 19 Abs. 3 LkSG). Das Tätigwerden liegt im Ermessen der BAFA; womit das BAFA über einen weiten Entscheidungsspielraum verfügt (Engel und Schönfelder 2021: 175). Fallen Antworten der Unternehmen unzureichend aus oder sind Lücken in den Berichten vorhanden, kann das BAFA vom Unternehmen Nachbesserungen verlangen. Für die Unternehmen sieht das LkSG in diesen Fällen eine Duldungs- und Mitwirkungspflicht vor (§ 18 LkSG). Das bedeutet z. B., dass sie Unterlagen zur Verfügung stellen und dem BAFA Zugang zu Betriebsgrundstücken gewähren müssen oder auch, dass Mitarbeiter:innen geladen und befragt werden können.

Neben den Routinekontrollen ist das BAFA gemäß Gesetz verpflichtet, eingegangene Beschwerden zu prüfen (§ 14 LkSG). Sollten Verstöße gegen die Sorgfaltspflichten im Rahmen der weiteren Kontrolle festgestellt werden, kann das BAFA zunächst vom Unternehmen verlangen, Abhilfemaßnahmen zu entwerfen und umzusetzen, bevor Sanktionen verhängt werden (siehe unten zu negativer Anreizsetzung). Die vorgesehene Kontrolltätigkeit der BAFA ähnelt den Vorgaben im Rahmen der EU-Konfliktmineralienverordnung, für deren Umsetzung die Deutsche Kontrollstelle EU-Sorgfaltspflichten in Rohstofflieferketten (DEKSOR) verantwortlich ist (vgl. Tab. 5.2; Engel und Schönfelder 2021: 181).

Der Entwurf der CSDDD ist als Richtlinie bzgl. der Kontrolltätigkeit und Befugnisse der durchführenden Behörde des jeweiligen Mitgliedstaates offen formuliert und gibt lediglich Grundvoraussetzungen vor, die die Mitgliedstaaten bei der Einrichtung berücksichtigen müssen. So muss die Behörde über angemessene Befugnisse und Ressourcen verfügen, bspw. um Informationen von den Unternehmen anfordern zu können oder Untersuchungen einzuleiten (Art. 18, Abs. 1, 2). Neben den Routinekontrollen sieht der Entwurf der CSDDD auch vor, dass die Behörde bei Eingang von Beschwerden tätig wird und diese prüft (Art. 20).

Im Rahmen der EUDR müssen Unternehmen bei der Einfuhr der betroffenen Rohstoffe bzw. Erzeugnisse eine Sorgfaltserklärung (siehe Anhang 2 der EUDR) einreichen. Sie müssen die erforderlichen Informationen (bspw. zur Geolokalisierung der betroffenen Produkte oder zu getroffenen Risikominimierungsverfahren) für fünf Jahre aufbewahren und die Informationen auf Wunsch der Bundesbehörde (der BLE) zur Prüfung zur Verfügung stellen (Art. 9 EUDR). Die entsprechenden Kontrollen sind von der Behörde risikobasiert durchzuführen, wobei diese von der Risikoeinstufung der Erzeugerregionen (siehe *Benchmarking* in Kap. 3.4) abhängt und mit steigendem Risiko steigt (Tab. 3.2). Zudem ist vorgesehen, dass die Kontrollen unangekündigt erfolgen (Art. 19, Abs. 13). Jeder Mitgliedstaat muss jährlich der Öffentlichkeit und der Europäischen Kommission in einem Bericht über die durchgeführten Kontrollen Auskunft geben (Art. 22 EUDR). Für einen wirksamen Austausch zwischen den unterschiedlichen Behörden (EU, Zoll und BLE) ist die Einrichtung eines Informationssystems gemäß Artikel 33 vorgesehen. Dieses soll auch von den Unternehmen genutzt werden, um die erforderlichen Dokumente direkt einzureichen. Für die EUDR wird voraussichtlich auch das für Ende 2023 geplante *EU Forest Observatory*, eine Datenbank der EU-Kommission, in der Wälder weltweit kartiert werden und die den Unternehmen zur Verfügung stehen soll, eine wichtige Rolle spielen.¹⁰¹

Um Verwaltungskosten gering zu halten, ist zu erwarten, dass die Behörden zukünftig auch KI-gestützte Methoden bei der Prüfung der Berichte und Dokumente im Rahmen der unterschiedlichen Sorgfaltspflichtenregelungen anwenden werden. In der Wirtschaftsprüfung kommen beispielsweise KI-gestützte Methoden zum Einsatz, um ungewöhnliche Muster in Transaktionen aufzudecken. Im

¹⁰¹ Das *EU Forest Observatory* wird auf schon bestehenden Datenbanken aufbauen, vgl. https://environment.ec.europa.eu/system/files/2023-06/FAQ%20-%20Deforestation%20Regulation_1.pdf.

Rahmen des LkSG könnte auf diese Weise versucht werden, kopierte Berichtselemente oder unplausible Einschätzungen zu identifizieren. Daneben bedarf es aber auch entsprechender personeller Expertise mit Kontroll-Know-how (Harrison 2023: 28). Die Kontrolle könnte zudem durch eine gute Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Behörden, auch innerhalb der EU, erleichtert werden, bspw. durch den gezielten Austausch von Informationen zu „problematischen Fällen“.

Eine zentrale Schwachstelle der Sorgfaltspflichtenregelungen liegt allerdings in der einleitend schon angesprochenen Frage der Kontrolle vor Ort bei Handelspartnern.¹⁰² Das LkSG enthält eine Bemühenspflicht. Eine Kontrolle des Bemühens durch die Überprüfung der Berichtspflichten allein läuft Gefahr, Unternehmen mit einer hohen Kompetenz in formalisierten Prozeduren zu honorieren. Diese Problematik ist im Bereich der Managementsysteme nicht neu. Die ersten externen Kontrollverfahren im Bereich der Qualitätsauditierung, die Überprüfung der sog. Good Manufacturing Practices (GMP), wurden in der Unternehmenspraxis als „*Give me Papers*“ verballhornt – obwohl hier Audits vor Ort vorgenommen wurden. Ein Prüfverfahren, das allein auf formalistische Prüfungen setzt, wäre noch deutlich stärker dieser Problematik ausgesetzt. Eine sorgfaltspflichteninduzierte Änderung in den Managementsystemen (vgl. Kapitel 5.1) könnte zwar durchaus Einmaleffekte bringen, weil das Management diesem Bereich dadurch zunächst größere Aufmerksamkeit widmet. Mittel- bis langfristig würden die Unternehmen aber bemerken, dass es keine relevante Aufdeckungswahrscheinlichkeit bei Nichtbeachtung gibt.

Wie könnten BAFA oder BLE darauf reagieren, wenn Unternehmen ihnen umfangreiche Unterlagen vorlegen, dass sie sich intensiv um Risikoabschätzungen in einer Region bemüht haben und zu dem Ergebnis gekommen sind, dass die Sorgfaltsvorgaben eingehalten werden? Was könnten die Behörden tun, wenn sich Berichte von externen Beobachtern und Unternehmenseinschätzung widersprechen? Wie sollen im Bereich des Social Auditings in den letzten Jahren immer wieder aufgedeckte kriminelle Vorgehensweisen bis hin zu getrennter Buchführung und Schattenfirmen entdeckt werden können? Überspitzt ausgedrückt: Entwickeln sich die Sorgfaltspflichtenregelungen zu „Bürokratiemonstern“, deren Nutzen im Wesentlichen in einer stärkeren Formalisierung von Managementsystemen liegt?

Die Möglichkeiten Deutschlands und der EU zur Kontrolle vor Ort (außerhalb Europas) sind sehr begrenzt, insbesondere in Fällen, wenn Handelspartner nicht mit europäischen Behörden kooperieren werden (vgl. dazu Kap. 5.6). Zunächst einmal verfügen EU- oder Bundesbehörden nicht über das Recht, bei Handelspartnern hoheitlich tätig zu werden. Kontrollrechte vor Ort könnten ihnen nur mittels bilateraler Übereinkunft mit den entsprechenden Handelspartnern eingeräumt werden.

Die Frage der Vor-Ort-Kontrollen ist in den verschiedenen Lieferkettensorgfaltspflichtenregelungen unterschiedlich angesprochen: Die EUDR schließt Kontrollen vor Ort nicht aus. Bei Bedarf könnten diese in enger Abstimmung mit den Behörden in EU-Drittstaaten erfolgen (Art. 21, Abs. 1 EUDR). Auch der Verordnungsvorschlag zum Verbot von Waren aus Zwangsarbeit erwähnt eine mögliche Kontrolle vor Ort in Abstimmung mit den Behörden des Drittstaates (Art. 5, Abs. 6). Das deutsche LkSG und der Entwurf der CSDDD sehen solche Vor-Ort-Kontrollen bisher allerdings nicht vor.

Es gibt Beispiele aus anderen Rechtsgebieten, dass Vor-Ort-Kontrollen durch ausländische Behörden möglich sind. So ist die Kontrolle der phytosanitären, hygienischen und tiergesundheitlichen Bedingungen der Lebensmittelproduktion für den Erhalt von Exportzulassungen durch Importländer

¹⁰² Darüber, wie Kontrollen in Deutschland und in den anderen EU-Mitgliedstaaten, die von LkSG bzw. CSDDD grundsätzlich in gleicher Form erfasst sind, ablaufen sollen, ist bisher wenig bekannt. Im eigenen Hoheitsgebiet stehen dem BAFA grundsätzlich erheblich weitergehende Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung. Ob und wie diese genutzt werden sollen, wie überhaupt insgesamt die Behörden mit der Inlandswirkung von LkSG und CSDDD umgehen, ist unklar.

möglich, wie sie gerade für den Fleischmarkt von zentraler Bedeutung sind. Hier hat die EU mit wichtigen Importländern¹⁰³ Abkommen abgeschlossen, die einerseits Hygienestandards festlegen und andererseits den Ländern (z. B. Russland, China, Japan) und der EU wechselseitig Möglichkeiten zur Kontrolle vor Ort einräumen. Bei Abschluss eines Handelsabkommens werden diese Übereinkommen häufig übernommen (s. z. B. das Handelsabkommen der EU mit Kanada). Einzelnen Schlachtunternehmen, aber auch Ländern, kann die Exporterlaubnis entzogen werden, wenn die Audits durch die Veterinärbehörden der Importländer nicht zu deren Zufriedenheit ausfallen. Der Entzug von Exportgenehmigungen ist in der Vergangenheit immer wieder vorgekommen. Auch Deutschland hat solchen Kontrollen zugestimmt, um z. B. Fleisch nach China oder nach Russland exportieren zu können. Letztlich ist es der Druck des Marktes, der die Länder dazu zwingt, solche Kontrollen ausländischer Behörden in Deutschland (und vice versa) zuzulassen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob Deutschland oder die EU einen solchen Druck auch bei den Lieferkettensorgfaltspflichten ausüben wollen. Da LkSG und CSDDD alle Wirtschaftsbranchen und Länder betreffen, wäre eine solche Vorgehensweise sehr ambitioniert und möglicherweise geostrategisch angesichts ohnehin starker Kritik einiger Handelspartner an der EU riskant. Auch hinsichtlich der Kontrollkapazitäten der EU oder des BAFA erschiene ein solches Vorgehen eher unrealistisch.

Wie ein Kontrollsystem, das bis „vor-Ort“ wirkt, auch aussehen kann, zeigt das Vorgehen beim Import von Biolebensmitteln. Hier hat die EU in den letzten drei Jahrzehnten ein Kontrollsystem aufgebaut, bei dem sie sich schwerpunktmäßig auf die Kontrollen der Zertifizierungsunternehmen (im Biomarkt Kontrollstellen genannt) konzentriert (vgl. zum Biokontrollsystem insg. Textbox 5.3 in Kapitel 5.1). Die folgende Textbox skizziert das Vorgehen bei der Kontrolle von Bio-Importen.

Textbox 5.5: Die Kontrolle von Importen von Biolebensmitteln als Fallbeispiel zur Ermöglichung einer Vor-Ort-Kontrolle

Ein beachtlicher Teil der in der EU konsumierten Biolebensmittel wird aus insgesamt 114 Ländern in die EU importiert (EU-Rechnungshof 2019). Die EU hat deshalb ein System aufgebaut, was sicherstellen soll, dass diese Importe den in der EU-Bio-Verordnung festgelegten Standards entsprechen. Mit der Novellierung der EU-Bioverordnung befindet sich dieses System derzeit im Umbruch.

In der Vergangenheit wurde der Import von Biolebensmitteln aus Drittstaaten über zwei unterschiedliche Verfahren geregelt: erstens Importe von Produkten aus als gleichwertig anerkannten Systemen in Drittländern, hierunter fallen Länder wie Argentinien, Australien, Kanada, Costa Rica, Indien, Israel, Japan, Tunesien, Korea, Neuseeland und die USA, die für ca. 13 % der Importe stehen; zweitens Importe von Produkten aus Ländern ohne ein als gleichwertig anerkanntes System. Hier erfolgt die Prüfung über anerkannte private Kontrollstellen. Diese werden durch die Prüforane der EU-Kommission zugelassen und überwacht.

Laut § 46 der neuen EU-Öko-Verordnung¹⁰⁴ sieht eine Anerkennung von Drittland-Kontrollbehörden zukünftig vor, dass diese nach EU-Öko-Verordnung-konformen Standards und Voraussetzungen arbeiten (und nicht mehr nach Bio-Regelungen der jeweiligen Länder). Die Prüfung und Anerkennung der Kontrollstellen läuft weiterhin über die Prüforane der EU-Kommission.

¹⁰³ Für das Beispiel Russland siehe https://food.ec.europa.eu/system/files/2016-10/ia_eu-ru_sps-req_mou_animal_20080323.pdf.

¹⁰⁴ Dazu im Überblick: <https://www.boelw.de/themen/eu-oeko-verordnung/importe/>.

Der Europäische Rechnungshof schätzt, dass es durch die neue EU-Öko-Verordnung und den Wechsel zur Anforderung der konformen Standards zu einer Erleichterung der Prüfung der Kontrollstellen kommen wird, da die Prüfung der Gleichwertigkeit entfällt, die bisher nötig war, wenn auf Basis länderspezifischer Regelungen gearbeitet wurde (Europäischer Rechnungshof 2019).

Die (gegenseitige) Anerkennung von Biokontrollsystemen anderer Länder wird zukünftig durch Regelungen in Handelsabkommen festgelegt. Dies gilt bisher schon für den Import von Waren aus Chile, der Schweiz und dem Vereinigten Königreich (https://agriculture.ec.europa.eu/farming/organic-farming/trade/agreements-trade-organic-products_en). In diesem Fall muss die EU-Kommission nur sicherstellen, dass das Bio-System des jeweiligen Partnerlandes funktionsfähig ist, aber nicht die einzelnen Kontrollen überprüfen.

Der Europäische Rechnungshof (2012) hat in einem Bericht zu den Kontrollsystemen für importierte ökologische Erzeugnisse die EU-Kommission kritisiert, weil sie die Zertifizierungsunternehmen, auf deren Prüfung in den bei weiten meisten Ländern der Import von Biolebensmitteln beruht, de facto kaum kontrolliert. Daraufhin hat die Kommission in den meisten anerkannten Drittstaaten sowie in einem Teil der anerkannten Kontrollstellen inkl. deren Tätigkeiten vor Ort Prüfbesuche durchgeführt. Letztere deckten zur Zeit der Berichterstattung ca. ein Drittel der importierten Erzeugnisse ab (Europäischer Rechnungshof 2019: 29). Ende 2018 gab es ca. 57 anerkannte Kontrollstellen, die zumeist ihren Sitz in Europa haben, aber oft in bis zu 50 Ländern Prüfungen durchführen, woraus viele unterschiedliche Kombinationen aus Kontrollstelle und Land resultieren, was die Prüfung durch die Kommission erschwert (ebd.).

Die Kontrollintensität bei der Überwachung dieser ca. 57 Zertifizierungsunternehmen ist gering. Der EU-Rechnungshof (2019, Textziffer 58) moniert z. B. ausdrücklich: „Im Jahr 2018 prüfte die Kommission eine anerkannte Kontrollstelle, die seit 2013 in der Dominikanischen Republik tätig ist. Im Zuge der Prüfung wurden erhebliche Schwachstellen bei den Zertifizierungstätigkeiten der Kontrollstelle aufgedeckt. Die Dominikanische Republik ist der drittgrößte Exporteur von ökologischen/biologischen Erzeugnissen nach Europa (...) und rund ein Drittel der aus der Dominikanischen Republik in die EU eingeführten ökologischen/biologischen Erzeugnisse wird von der Kontrollstelle zertifiziert. Es handelte sich um die erste Prüfung dieser Kontrollstelle und den ersten Besuch, den die Kommission der Dominikanischen Republik im Rahmen einer derartigen Prüfung abstattete.“

Während der durchgeführten Prüfungen wurden Schwachstellen in den Standards und Vorgehen der einzelnen anerkannten Kontrollstellen festgestellt, die bspw. Importe aus der Dominikanischen Republik und aus China betrafen, aber auch Importe aus anerkannten Drittstaaten (Europäische Kommission 2020b: 30, 31). Im Fall einer anerkannten Kontrollstelle für Importe aus China sprach die Kommission Empfehlungen, z. B. zur Durchführung unangekündigter Inspektionen, aus und entzog einer weiteren Kontrollstelle auch die Anerkennung (ebd.). Der Entzug der Anerkennung erfolgte insgesamt in sieben Fällen (ebd.: 34). Die Änderungen in der neuen EU-Öko-Verordnung sehen auch vor, dass zukünftig Anerkennungen schneller entzogen werden können.

Das Beispiel des EU-Biokontrollsystems zeigt, dass nicht nur Unternehmen durch Zertifizierungsunternehmen geprüft werden sollten, sondern dass die Arbeit der Zertifizierungsunternehmen selber ebenfalls überwacht werden muss. Es bedarf einer Stufe der „Kontrolle der Kontrolleure“ – und zwar inklusive einer Überwachung vor Ort in den verschiedenen Ländern, die jeweils eigene Herausforderungen aufweisen.

Die beiden Beispiele Veterinärabkommen und Biolebensmittel zeigen, dass Vor-Ort-Kontrollen der Einhaltung der Lieferkettensorgfaltspflichten für die große Zahl von Unternehmen aller Branchen in allen Ländern eher unrealistisch sind. BAFA und EU-Kommission wären wohl hoffnungslos überfordert, eine hinreichende Kontrollintensität sicherzustellen, selbst dann, wenn eine risikoorientierte Auswahl vorgenommen würde.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich bei der Umsetzung der Lieferkettensorgfaltspflichtenregelungen eine wichtige Grundsatzentscheidung:

- Entweder wird die Entscheidung getroffen, sich im Kern auf eine Papierkontrolle der Bemühenspflichten zu beschränken und bei widersprüchlichen Daten oder Hinweisen von Betroffenen oder Dritten den Austausch mit den Unternehmen zu suchen. Das Eintreten von Sanktionen (s. u.) wird dann sehr vom Tätigwerden und den Ermessensentscheidungen der BAFA abhängen – und im Fall von dort eingegangenen Beschwerden von den jeweilig vorliegenden Beweisen zu Verstößen. Es wird dann nur für den Fall, dass Betroffene oder Dritte rechtssichere Beweise für Verstöße vorlegen können, zu größeren Sanktionen kommen können.
- Oder das LkSG und/oder die CSDDD beziehen die Zertifizierung explizit und in geregelter Form in die Kontrollen mit ein. Private Zertifizierungsunternehmen, die auf vertraglicher Basis tätig werden, können in den Unternehmen vor Ort kontrollieren. Wenn das Unternehmen einer Kontrolle nicht zustimmt oder diese behindert, kann es aus dem Zertifizierungssystem ausgeschlossen werden.

In letzterem Fall könnten sich die Behörden auf die Kontrolle der Arbeit der Zertifizierungsunternehmen beschränken. Mit Blick auf die aufgezeigten Schwächen von Zertifizierungen (vgl. Kap. 5.1.2) bräuchte es in diesem Fall jedoch zusätzliche Anforderungen an das Vorgehen bei Kontrollen, die Qualifikationen und die Prüfmethode der Zertifizierer.

Und schließlich setzt eine EU-Kontrolle der Zertifizierer voraus, dass die EU entsprechende (Handels-) Verträge mit den Importländern abschließt. Das Beispiel der Biolebensmittel zeigt, dass eine solche Überwachung der Zertifizierer vor Ort notwendig (aber auch machbar) ist. Aus Sicht des WBAE ist diese Variante sinnvoll, um eine flächendeckende Vor-Ort-Kontrolle der Regelungen zu ermöglichen.

5.3.3 Potenziale von technologischen Innovationen in der Umsetzung der Sorgfaltspflichten

Bereits vor den nun verpflichtenden Sorgfaltspflichtenregelungen sind Initiativen entstanden, die eine stärkere Transparenz entlang der Lieferketten zum Ziel hatten. Die Art und die Nutzung der gesammelten Informationen sowie die Abdeckung der einzelnen Abschnitte einer Lieferkette unterscheiden sich dabei je nach Initiative (Gardner et al. 2019). Beispielsweise können Rückverfolgbarkeitsdaten über Operationen in der Lieferkette mit raumbezogenen Geodaten verbunden werden, um so eine Verknüpfung zwischen den nachgelagerten Akteuren der Lieferkette mit den Bedingungen am Produktionsstandort herzustellen (ebd.: 169). Im Fokus der bisherigen Initiativen liegen einzelne Regionen und Rohstoffe zumeist im Zusammenhang mit dem Entwaldungsrisiko.

In manchen Sektoren können analytische Verfahren zur Kontrolle eingesetzt werden, so z. B. DNA-basierte Methoden und Messungen des Verhältnisses von stabilen Isotopen für den Nachweis der geografischen Herkunft. Bei beiden Analysemethoden sind umfangreiche Referenzdaten notwendig. Weitere Methoden befinden sich in der Entwicklung. Mithilfe genetischer Methoden wird beispielsweise überprüft, dass Holzprodukte richtig deklariert sind, nicht von geschützten Arten und nicht

aus illegaler Abholzung stammen. Mittlerweile hat das Thünen-Institut eine Vergleichsdatenbank mit Material von über 50.000 Bäumen weltweit geschaffen und so die Überprüfungen der Bestimmungen in der Holzproduktion erleichtert.¹⁰⁵

Des Weiteren kommen beim Thema Entwaldungsfreiheit Satellitenbilder zur Kontrolle zum Einsatz. Der Abgleich von zur Verfügung gestellten Geodaten mit Satellitendaten ermöglicht eine relativ effiziente Überprüfung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten bzgl. entwaldungsfreier Lieferketten durch staatliche Kontrollinstanzen, selbst bis zur kleinräumigen Pflicht der Geolokalisierung. Voraussetzung ist allerdings, dass die angegebenen Geodaten wahr sind. Die genannten Methoden ließen sich auch bei der Prüfung, ob gehandelte Lebensmittel auf kartierten, ggf. geschützten biodiversitätsreichen Flächen angebaut worden sind, einsetzen.

Die staatlichen Kontrollstellen könnten auch vorhandene Transparenzinitiativen als Informationsgrundlage für die Prüfung von Berichten nutzen, bspw. um Hochrisikogebiete nicht nur auf Länderebene, sondern auf Ebene von Regionen zu identifizieren. Die GIZ und das BMZ haben beispielsweise die Trase-Initiative im Rahmen der entwaldungsfreien Lieferketten beauftragt, um die Risikoposition für Deutschland auszuwerten.¹⁰⁶

Im Gegensatz dazu sind andere, vor allem landwirtschaftlich (mit)bedingte Umweltprobleme und die menschenrechtskonforme Produktion nicht am Endprodukt nachweisbar. Analytische Methoden wie beispielsweise die DNA-Analyse von Produkteigenschaften, wie sie für GVO denkbar ist, scheiden folglich als Kontrollinstrumente aus. Akteur:innen müssen auf Audits und die damit verbundene Zertifizierung vertrauen. Schwächen von Zertifizierungen und den daran angehängten Menschenrechtsaudits wurden ausführlich in Kapitel 5.1.2 diskutiert.

Das Lieferkettengesetz setzt allerdings auch Anreize für Innovationen. Da Rückverfolgbarkeit in der Lieferkette von Vorteil sein kann, um die Sorgfaltspflichten zu erfüllen, ist davon auszugehen, dass *Blockchain*-Verfahren¹⁰⁷ zur Rückverfolgbarkeit eine größere Anwendung finden und verstärkt Investitionen in Innovationen in diesem Bereich getätigt werden (Grünwald et al. 2022). Dies kann zu positiven Nebeneffekten führen, da Innovationen im Bereich *Blockchain* weitere Vorteile mit sich bringen (Marvin et al. 2022). So lassen sich Zahlungen und Warenströme über elektronische Wallets überprüfen und zurückverfolgen. Allerdings werden bei diesem Verfahren Fehleingaben oder falsche Angaben zu Beginn der Kette entsprechend über alle Stufen durchgereicht. Blockchain-Verfahren finden bereits in agrar- und ernährungswirtschaftlichen Wertschöpfungsketten Anwendung, jedoch hauptsächlich, um die Sicherheit von Lebensmitteln zu gewährleisten. Anwendungen zur Einbindung von Kleinbäuerinnen und -bauern in LMIC werden getestet. Dabei steht einerseits die Transparenz

¹⁰⁵ <https://www.thuenen.de/de/fachinstitute/forstgenetik/arbeitsbereiche/holzherkunftsidentifizierung>

¹⁰⁶ <https://insights.trase.earth/insights/germany-prepares-for-eu-law-on-deforestation-free-imports>; Damit können Exportvolumen u. a. mit subnationalen Produktionsregionen verbunden werden, um so heterogene Umweltwirkungen bei den Handelspartnern berücksichtigen zu können, die theoretisch in Risikoanalysen einfließen können. Gute Beispiele existieren für Soja- und Rindfleischimporte aus Brasilien, wo sich Umweltwirkungen (Entwaldung und CO₂-Fußabdruck) je nach Region stark unterscheiden.

¹⁰⁷ Die *Blockchain*-Technologie stellt „eine Aneinanderreihung von digitalen Datensätzen dar, die durch eine digitale Kette miteinander verbunden sind. Die Blockchain-Lösung speichert alle Datenpunkte und Transaktionen dezentral, sodass diese manipulationssicher sind. Dies erfolgt durch die kryptographische Verkettung der einzelnen Datensätze, die mithilfe von einem privaten und einem öffentlichen Schlüssel an den vorherigen Block angedockt werden. Der neue Block integriert die Transaktionshistorie des vorherigen Kettenelements und codiert einen neuen digitalen Fingerabdruck. Die Blockchain kann unendlich weitergeführt werden; an den letzten Datensatz kann beliebig oft ein neuer Block angehängt werden. So verifiziert die Blockchain jede Transaktion und ermöglicht eine transparente Darstellung von beispielsweise Lieferketten“.

des Verkaufs von Produkten an Zwischenhändler im Vordergrund (siehe z. B. Kraft und Kellner 2022), andererseits fehlt oft eine klare Aussage, wie die Abwesenheit von menschenrechtlichen Risiken im ersten Schritt der Kette, d. h. bei Eingabe der Ur-Information, gewährleistet werden kann, ohne dass zumindest die erste Eingabe auch über Audits geschehen müsste (z. B. Senou et al. 2019).

Die Nachfrage nach (innovativen) Lösungen für Transparenz und Rückverfolgbarkeit insbesondere im Bereich der menschenrechtsbezogenen Sorgfaltspflichten befördert auch das Angebot von privatwirtschaftlichen Dienstleistern in diesem Bereich, um die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen.¹⁰⁸ Mit Blick auf die Bedürfnisse der Akteure am Anfang der Kette hat auch die GIZ und BMZ-geförderte Initiative für Nachhaltige Agrarlieferketten (INA) ein Open-Access-Rückverfolgbarkeitssystem aufgebaut. INATrace basiert auf Blockchain-Technologie und möchte eine lückenlose Rückverfolgbarkeit einer fairen Bezahlung der Kleinbäuerinnen und -bauern gewährleisten.¹⁰⁹ INATrace ist zunächst als entwicklungspolitisches Instrument gedacht, könnte aber für das Lieferkettenmanagement Verwendung finden, wenn Themen wie existenzsichernde Löhne in den Sorgfaltspflichten verankert werden (vgl. Kap. 5.7.2). Daneben unterstützt INA die Digital Integration of Agricultural Supply Chains Alliance (DIASCA) zur Schaffung einer Interoperabilität der verschiedenen digitalen Rückverfolgbarkeitssysteme. In diesem Rahmen sollen gemeinsame offene Standards entwickelt werden, die die Interoperabilität von Rückverfolgbarkeitssystemen ermöglicht, sodass Daten nicht mehrfach eingegeben, gespeichert und konvertiert werden müssen.¹¹⁰

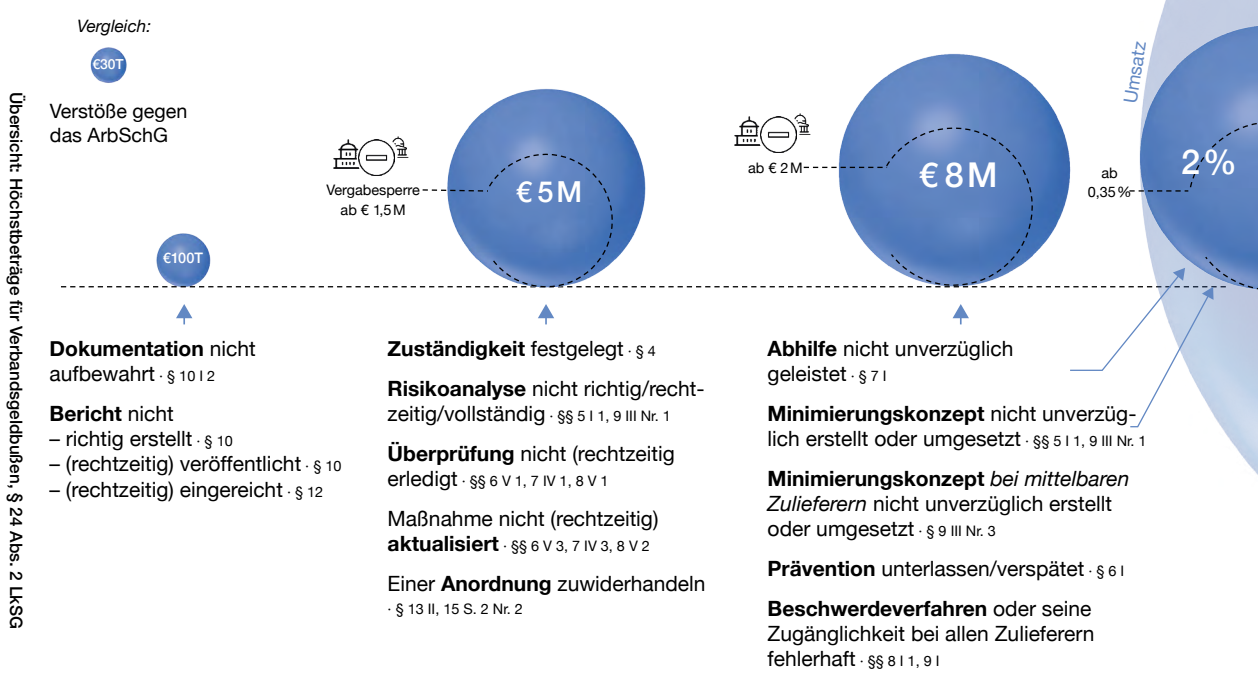
5.3.4 Sanktionen und positive Anreize

Neben der aktiven Kontrolle der unternehmerischen Sorgfaltspflichten kann der Staat auch über das Setzen von positiven und negativen Anreizen zu einer ambitionierten Umsetzung durch die Unternehmen beitragen.

Hohe Kosten bei Nichteinhaltung der Sorgfaltspflichten können Unternehmen motivieren, ihre Pflichten zu erfüllen. Als Sanktionierung von Unternehmen bei Nichteinhaltung der Sorgfaltspflicht (im Unterschied zu einer handelspolitischen Sanktionierung von Staaten bei Nichteinhaltung von Regelungen im Abkommen, Kap. 5.4.3) sieht das deutsche LkSG Bußgelder und den Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen vor. Die Höhe der Bußgelder hängt von der Schwere des Verstoßes ab (vgl. Abb. 5.7), wobei ein mögliches Bußgeld in Höhe von bis zu zwei Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes eine relativ starke Sanktionierung ermöglicht (Engel und Schönfelder 2021: 171). Für Unternehmen, die viele öffentliche Kunden haben, stellt auch die Vergabesperrung, also der Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren, eine wesentliche Drohung dar. Für Unternehmen im Agrar- und Ernährungsbereich dürfte diese Sanktion jedoch weniger relevant sein als bspw. für Unternehmen im Bausektor, jedoch ist die öffentliche Hand im Bereich der Außer-Haus Verpflegung auch ein wichtiger Nachfrager.

¹⁰⁸ Siehe z. B. www.comarch.de/produkte/datenaustausch-und-dokumentenmanagement/lieferkettengesetz-umsetzen/, www.eqs.com/de/compliance-loesungen/software-lieferkettengesetz/, <https://www.pwc.de/de/nachhaltigkeit/sustainable-supply-chain/lieferkettensorgfaltspflichtengesetz.html>, www.sap.com/germany/products/spend-management/lksg.html (Auswahl).
¹⁰⁹ <https://www.nachhaltige-agrarlieferketten.org/in-der-praxis/inatrace-rueckverfolgbarkeit-in-lieferketten>
¹¹⁰ <https://www.nachhaltige-agrarlieferketten.org/en/in-practice/diasca-interoperability-between-traceability-solutions>

Abbildung 5.7: Potenzielle Sanktionen (Höchstbeträge) bei Verstößen gegen Sorgfaltspflichten gemäß LkSG



Quelle: Engel und Schönfelder 2021: 191; farblich angepasst.

Der Entwurf der CSDDD sieht ebenfalls Sanktionen vor (Art. 18, Abs. 5b, vgl. Tab. 3.1). Finanzielle Sanktionen müssen sich am Umsatz des Unternehmens orientieren (Art. 20, Abs. 3). Werden Sanktionen beschlossen, so müssen diese öffentlich gemacht werden (Art. 20, Abs. 4). Daneben gibt es mit der geplanten zivilrechtlichen Haftung eine noch weiterreichende Sanktionsandrohung, die zurzeit kontrovers diskutiert wird (vgl. Kap. 3.4).

Die EUDR setzt u.a. auch auf das sogenannte *naming and shaming*, also die öffentliche Bekanntgabe der Unternehmen, die gegen die Verordnung verstoßen, was Reputationskosten nach sich zieht. Darüber hinaus werden die nicht-konformen Waren einschließlich der dazugehörigen Einnahmen eingezogen und Bußgelder verhängt, die u.a. im Verhältnis zum Schaden, zum Wert der Waren und zum Gesamtumsatz des Unternehmens stehen müssen (Art. 25, Abs. 2 EUDR). Weiterhin ist ein zeitlich begrenzter Ausschluss von öffentlichen Aufträgen in der Verordnung angelegt (Art. 25, Abs. 3). Im Verordnungsvorschlag zum Verbot von Waren aus Zwangsarbeit ist vorgesehen, dass die nicht-konformen Waren beseitigt werden (Art. 20; EU-Kommissionsvorschlag).

Relevante Sanktionsdrohungen sind wichtig, um rational kalkulierende Unternehmen zu Compliance zu bewegen. Allerdings zeigen kriminologische Studien, dass Unternehmen durch hohe Strafen allein kaum von Vergehen abgeschreckt werden. Eher erweist sich eine hohe Aufdeckungswahrscheinlichkeit als abschreckend, was wiederum viele bzw. wirksame Kontrollen erfordert. Insgesamt sprechen die empirischen Ergebnisse für einen ausgewogenen Mix aus verschiedenen Maßnahmen, z. B. verstärkten Aufdeckungsbemühungen, Sanktionen, aber auch anderen begleitenden Maßnahmen wie Information, Kooperation und Motivation etc. (Simpson et al. 2014, Schell-Busey et al. 2016).

Bei einer zu einseitigen Ausrichtung auf hohe Sanktionen drohen unerwünschte nicht-intendierte Effekte: Sind die möglichen Konsequenzen zu gravierend, ist es für Unternehmen ggfs. doch attraktiver, sich aus Regionen/Ländern zurückzuziehen (*cut and run*), die mit höheren Menschenrechts- und Umweltrisiken verbunden sind. Dies könnte das zentrale Ziel der Sorgfaltspflichtenregelungen, nämlich die Bevorzugung von *stay and behave* gegenüber dem Abbruch der Geschäftsbeziehung, gefährden. Wichtiger als die Höhe der Sanktionsandrohung ist dabei die Kalkulierbarkeit des Risikos einer Sanktionierung, besonders bezüglich der Gefahr von nicht-beabsichtigten Verstößen. Wenn Unternehmen befürchten, für unbeabsichtigte Fehler in Verantwortung genommen zu werden, reagieren sie nach den Ergebnissen der verhaltensökonomischen Forschung risikoavers bzw. vorsichtig, also eher mit Abbruch der Geschäftsbeziehung (Tversky und Kahneman 1991). Eine weitere Folgewirkung strikter Sanktionen wie z. B. einer zivilrechtlichen Haftung könnten negative Effekte auf Innovationen sein. Wenn die zu erwartenden Haftungskosten steigen, nehmen auch die Kosten für die Innovationen zu, die von den Haftungsregeln betroffen sind (Kardung et al. 2022). Wichtig ist deshalb die Ausrichtung von Sanktionen auf zielgerichtete und materiell relevante Gesetzesverstöße.

Entsprechend sollte der Staat auch positive Anreize setzen. Ein kleines Beispiel ist der Wettbewerbsfonds zur Förderung von Sorgfaltspflichten des BMZ und der Initiative für nachhaltige Agrarlieferketten (INA), worauf sich Unternehmen zusammen mit gemeinnützigen Partnern bewerben können.¹¹¹ Ausgewählte Unternehmen erhalten eine Summe von bis zu 123.000 Euro für eine einjährige Projektförderung. Denkbare Ansatzpunkte für weitere Anreizsetzungen könnten in einer positiven Berücksichtigung einer engagierten Umsetzung der Sorgfaltspflichten in öffentlichen Vergabeverfahren oder durch herausgehobene Auszeichnungen liegen.

5.3.5 Gesetzesüberprüfung und -monitoring

Aus Sicht des WBAE stellen die Lieferkettensorgfaltspflichten einen Paradigmenwechsel für das Beschaffungsmanagement von Unternehmen dar. International liegen kaum Erfahrungen in diesem Bereich vor. Insofern ist zu erwarten, dass sich nicht alle bislang festgelegten Regelungselemente bewähren. Im Sinne einer wissenschaftlich gestützten Politik sollten daher ein systematisches Monitoring, eine umfassende Überprüfung und rechtzeitige Korrekturen vorgesehen werden.¹¹²

Laut Regierungsbegründung¹¹³ des LkSG ist eine Überprüfung der Wirkung mit Bezug auf den Schutz der Menschenrechte nach drei Jahren (2026) vorgesehen. Darüber hinaus soll im Fall einer Verabschiedung der CSDDD eine Evaluierung stattfinden, um u. a. die Auswirkungen des LkSG auf die internationale Arbeitsteilung und mögliche Verlagerungseffekte zu prüfen. Die Regierungsbegründung sieht zudem bis Mitte 2023 eine Überprüfung des Anwendungsbereichs vor, um ggfs. Anpassungen vornehmen zu können (vgl. Kap. 3.3). Die eingereichten Berichte sollen die Grundlage für die Evaluation bilden. Diese Überprüfungen sind jedoch nicht im Gesetzestext selbst angelegt, weshalb sie keine Bindungswirkung haben; sie werden aber bei der Auslegung eines Gesetzestextes herangezogen.¹¹⁴

¹¹¹ <https://www.nachhaltige-agrarlieferketten.org/foerderungen/due-diligence-fund>

¹¹² Für die Identifizierung eines geeigneten Ansatzes für das Monitoring und der Überprüfung können auch Beispiele aus anderen Politikbereichen dienen, wie etwa der Ansatz *Monitoring, Evaluation, Accountability, Learning (MEAL)*, vgl. https://www.kit.nl/wp-content/uploads/2019/10/WPS_3-2016-web.pdf.

¹¹³ Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten, BT-Drs. 19/26849: 32; siehe <https://dserver.bundestag.de/btd/19/286/1928649.pdf>.

¹¹⁴ <https://www.bundestag.de/resource/blob/425296/697f2cacf303d1d9e5854525e2496bea/WD-3-114-16-pdf-data.pdf>

Der Entwurf der CSDDD sieht in Art. 29 zur Überprüfung vor, dass sieben Jahre nach Inkrafttreten ein Bericht zur Wirksamkeit mit Bezug auf die Zielerreichung vorgelegt wird. Neben der Wirksamkeitsprüfung soll dieser Bericht die Schwellenwerte für den Anwendungsbereich, den Einbezug von Risikosektoren und die Abdeckung der internationalen Übereinkommen und von negativen Klimaauswirkungen bewerten.

Nach Art. 17 der EU-Konfliktmineralienverordnung wird diese alle drei Jahre in Bezug auf das Funktionieren und die Wirksamkeit überprüft, inkl. der Erfassung der Auswirkungen vor Ort, der Kosten der Beschaffung von betroffenen Mineralien aus Hochrisikogebieten und der Auswirkungen auf die Unternehmen in der EU.

Die EUDR definiert in Art. 24 die Rahmenbedingungen für die Überprüfung der Verordnung (vgl. Kap. 3.4). In unterschiedlicher zeitlicher Abfolge umfasst diese eine Folgenabschätzung und eine Prüfung, ob der Anwendungsbereich bezüglich sonstiger bewaldeter Flächen (bis Mitte 2024) und bezüglich anderer natürlicher Ökosysteme, weiterer Rohstoffe und Erzeugnisse sowie Finanzinstitute (bis Mitte 2025) auszuweiten ist. Zusätzlich ist für alle fünf Jahre eine allgemeine Überprüfung der Verordnung vorgesehen (siehe Art. 14 Abs. 6 EUDR für Einzelheiten).

Vor dem Hintergrund der kaum vorhandenen Erfahrungen mit gesetzlichen Sorgfaltspflichtenregelungen sind ein systematisches Monitoring und eine ergebnisoffene Überprüfung zur Zielerreichung unabdingbar. Wichtig ist, dass auch bereits der Ausgangspunkt vor Inkrafttreten („baseline“) erfasst wird. Weiterhin sollten nicht nur Indikatoren auf der Umsetzungsebene (z. B. wie viele Berichte werden vollständig eingereicht) gemessen werden, sondern auch Ergebnisindikatoren, die sich z. B. auf die Situation der Arbeitsrechte beziehen.

Für eine gute Überprüfbarkeit der Einhaltung von Sorgfaltspflichten bedarf es der Erhebung von Indikatoren auch von Unternehmensseite, die durch die Berichtspflicht an das BAFA übertragen und dort ausgewertet werden könnten. Dies steht in einem gewissen Zielkonflikt mit einer bürokratiearmen Umsetzung für Unternehmen.

Die Gesetzesüberprüfung kann zudem Rückschlüsse über die erforderliche Höhe bzw. Art der Sanktionen geben: Erscheint die Umsetzung der Sorgfaltspflichten von Seiten der Unternehmen als unzureichend oder lückenhaft, können im weiteren Verlauf die Sanktionen gemäß Gesetz verschärft (ggfs. durch Einführung einer Beweislastumkehr) oder die Kontrollen intensiviert werden. Umgekehrt ist es schwieriger, ein Gesetz im Zeitverlauf wieder abzuschwächen (Beharrungstendenz), auch wenn sich bspw. durch zu hoch gesetzte Sanktionen nicht-intendierte Effekte ergeben, wie der Rückzug aus Regionen oder Ländern, die mit höheren Menschenrechts- und Umweltrisiken verbunden sind.

5.3.6 Fazit

Die Wirksamkeit und Effizienz der Sorgfaltspflichtenregelungen hängen wesentlich von der konkreten Ausgestaltung der Umsetzung und Kontrolle ab. Hierbei kommt der Schnittstelle von Unternehmen und Behörden eine besondere Bedeutung zu. Die Zuständigkeiten für die verschiedenen sektoralen Sorgfaltspflichtenregelungen und das LkSG sind auf unterschiedliche Behörden (BAFA, Zoll, BLE, BGR) verteilt. Gerade für Unternehmen der Agrar- und Ernährungsbranche, die von mehreren Sorgfaltspflichtenansätzen (LkSG, CSDDD-Entwurf, EUDR, Verordnungsentwurf zur Zwangsarbeit, RED) betroffen sein können, ist die Gefahr groß, dass sie in der Umsetzung mit unterschiedlichen

Anforderungen und/oder Doppeleingaben konfrontiert werden, wenn die Behörden ihr Vorgehen nicht aufeinander abgestimmt haben. Wichtig sind deshalb möglichst einheitliche Informationserfordernisse, einfache Datenaufnahmen (Online-Eingabemaske etc.), gemeinsame bzw. abgestimmte Kontrollen und einheitliche Anerkennungen von Zertifizierungen.

Aufgrund des Innovationsgrades und des erheblichen zeitlichen Umsetzungsdrucks für die neuen Sorgfaltspflichten sind staatliche Maßnahmen zur Unterstützung der Unternehmen sinnvoll. Dies betrifft Beratung und Informationen, aber auch Unterstützung bei der Risikoklassifizierung als einem Kernelement des Risikomanagements. Die Bundesregierung hat sich bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichtenregelungen von Beginn an um eine Unterstützung der Unternehmen bemüht und mit dem Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte, der sich auf menschenrechtsbezogene Sorgfaltspflichten konzentriert, und der Initiative für Nachhaltige Agrarlieferketten (INA) bereits umfangreiche Informationen und (individuelle) Beratungsangebote entwickelt. Daneben bieten auch die verschiedenen zuständigen Bundesbehörden Unterstützungsleistungen für die Wirtschaft an. Das Zusammenspiel der staatlichen Unterstützungsangebote sollte im Sinne des *one face to the customer*-Prinzips gut aufeinander abgestimmt sein. Pauschalen Länderrisikolisten als Unterstützungsangebot für Unternehmen steht der WBAE dagegen skeptisch gegenüber.

Ohne eine hinreichende Kontrolle besteht kein Anreiz für die angesprochenen Akteure der Lieferkette, sich an die Sorgfaltspflichten zu halten. Die Regelungen würden dann schnell an Wirkung verlieren. Vor-Ort-Kontrollen durch die zuständigen Behörden der Handelspartner sind zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, aber aus Sicht des WBAE gerade bei horizontalen Regelungen, die alle Sektoren betreffen, praktisch nicht möglich. Es droht daher eine reine „Papierkontrolle der Bemühenspflichten“. Nur für den seltenen Fall, dass Betroffene oder Dritte rechtssichere Beweise für Verstöße vorlegen könnten, würde es zu Sanktionen kommen, die über Dokumentationsverstöße hinausgehen. Deshalb sollten die Sorgfaltspflichtenregelungen die privatwirtschaftliche Zertifizierung explizit mit einbeziehen. Da die Zertifizierungssysteme derzeit lückenhaft sind und problematischen Anreizen unterliegen, sollten sie staatlicherseits reguliert werden, was Anforderungen an Kontrollen, Qualifikationen und Prüfmethode der Zertifizierer angeht. Weiterhin würde eine staatliche Kontrolle der Zertifizierer voraussetzen, dass die EU entsprechende (Handels-)Verträge mit den Handelspartnern abschließt.

Die Potenziale technischer Innovationen bei der Unterstützung der Kontrolle sind je nach Regelungsgebiet unterschiedlich. Während einige Umweltprobleme wie z. B. die Kontrolle auf Entwaldung schon heute mittels Satellitenbildern und DNA-basierter Methoden vergleichsweise gut überwacht werden können, sind die Potenziale technischer Innovationen für eine wirksame Überwachung bei anderen Umweltproblemen, bei Menschenrechten und Arbeitsschutz begrenzt. Auch deshalb sind wirksame Zertifizierungen vor Ort wichtig.

Der Staat kann die Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch Sanktionen sowie Anreize unterstützen. Sanktionen sind in den verschiedenen Regelungen unterschiedlich angesetzt: So sieht das LkSG relativ hohe Bußgelder und den Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen vor. Die EUDR setzt u. a. auch auf das *naming and shaming*. Besonders kontrovers diskutiert wird die geplante zivilrechtliche Haftung im Rahmen der CSDDD. Insgesamt sollten wirksame Sanktionen – aber mit Augenmaß – angedroht werden, denn es gibt Zielkonflikte. Sind die möglichen Sanktionen zu hoch, ist es für Unternehmen attraktiver, sich aus Regionen oder Ländern zurückzuziehen, die mit höheren Menschenrechts- und Umweltrisiken verbunden sind. Dies könnte das zentrale Ziel der Sorgfaltspflichtenregelungen, nämlich die Bevorzugung von *stay and behave* gegenüber dem Abbruch der Geschäftsbeziehung, gefährden. Wichtiger als die Höhe der Sanktionsdrohung ist die Kalkulierbarkeit des Risikos einer Sanktionierung, besonders bezüglich der Gefahr von nicht-beabsichtigten Verstößen. Wenn Unternehmen befürchten, für unbeabsichtigte Fehler in Verantwortung genommen zu werden,

reagieren sie nach den Ergebnissen der verhaltensökonomischen Forschung vorsichtig, also eher mit Abbruch der Geschäftsbeziehung. Wichtig ist deshalb die Ausrichtung von Sanktionen auf zielgerichtete und substantielle Gesetzesverstöße. Zudem sollte der Staat auch positive Anreize setzen, z. B. Projektförderungen, Preise etc., und wenn möglich auch Vorteile in öffentlichen Vergabeverfahren anvisieren.

Schließlich sind Gesetzesüberprüfung und -monitoring wichtig. Da mit dem Instrument Sorgfaltspflichtenregelung kaum Erfahrungen vorliegen, ist eine ergebnisoffene Überprüfung der Zielerreichung unabdingbar, was die Erfassung geeigneter (Wirkungs-)Indikatoren, auch von Unternehmensseite, voraussetzt. Letzteres steht in einem gewissen Zielkonflikt mit einer bürokratiearmen Umsetzung für Unternehmen. Die Gesetzesüberprüfung kann zudem Rückschlüsse auf die erforderliche Höhe bzw. Art der Sanktionen geben.

5.4 Politikwissenschaftliche Perspektive: Mehrebenen-Politikmix an der Schnittstelle mehrerer Politikfelder

Die Sorgfaltspflichten im EU-Regelungsentwurf sowie im deutschen Lieferkettensorgfaltspflichten-gesetz adressieren Ziele, die verschiedenen Politikfeldern zugeordnet sind, insbesondere der Menschenrechts- und Entwicklungspolitik sowie der Umwelt- und Klimapolitik. Querbezüge bestehen auch zu Zielen der Sozialpolitik. Ein Politikfeld bezeichnet eine über Zeit relative stabile Konfiguration von Institutionen und Akteuren, die sich um spezifische Ziele gruppieren (Blum und Schubert 2018). In verschiedenen Politikfeldern entwickeln sich dabei unterschiedliche Policy-Paradigmen, also dominante ideelle Rahmungen, die bestimmen, welche Probleme Gegenstand staatlicher Intervention sein sollen, welche Ziele verfolgt werden und welche Instrumente als angemessen gelten (Hall 1993). In der EU bilden die verschiedenen Politikfelder dabei jeweils eigene Mehrebenensysteme, die in das übergeordnete Mehrebenensystem von europäischen und mitgliedstaatlichen Institutionen eingebettet sind (Heinelt und Knodt 2008). In politischen Mehrebenensystemen sind Kompetenzen für politische Entscheidungen und deren Implementation über verschiedene politische Ebenen verteilt. Bei den von den Sorgfaltspflichten berührten Politikfeldern liegen dabei unterschiedliche Kompetenzverteilungen und verschiedene Grade der Vergemeinschaftung der Politik vor. Während in der Umwelt- und Klimapolitik die Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geteilt sind, liegen die Kompetenzen in der Sozialpolitik ausschließlich bei den Mitgliedstaaten und in der Außenhandelspolitik ausschließlich bei der EU. Im Ergebnis sind die Sorgfaltspflichten also Teil eines sehr komplexen Policy-Mix aus verschiedenen Zielen, Instrumenten und politischen Ebenen.

Bei komplexen Policy-Mixen treten regelmäßig Fragen nach der *Kohärenz* der Ziele, der *Konsistenz* der Instrumente sowie der *Kongruenz* zwischen Instrumenten und Zielen auf (Howlett 2018). Die Sorgfaltspflichten stellen aus dieser Perspektive zunächst ein Instrument dar, das die Zielerreichung in verschiedenen Politikbereichen unterstützen soll. Damit stellen sich Fragen nach möglichen Zielkonflikten zwischen den einbezogenen bzw. betroffenen Politikbereichen (und innerhalb der verschiedenen Politikbereiche), nach der Konsistenz des Instruments mit bestehenden Instrumenten in den betroffenen Politikfeldern sowie nach der Kongruenz des Instruments Sorgfaltspflicht mit den Zielen in den verschiedenen betroffenen Politikfeldern.

In der EU ist das Prinzip einer kohärenten Politik für alle Bereiche und damit auch für die Binnenmarktpolitik und die Außenbeziehungen in Art. 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vorgegeben (Pelkmans 2020). Unabhängig von den verschiedenen Semantiken muss dies Kohärenz der Ziele, Konsistenz der Instrumente sowie Kongruenz zwischen Instrumenten und Zielen umfassen.

Allerdings ist eine Operationalisierung schwierig. Die Kohärenz einer Mehrzahl politischer *Ziele* lässt sich oft nicht abstrakt, sondern nur im spezifischen Kontext bewerten (Howlett, 2018). Ob Zielkonflikte bestehen, hängt oft auch von der Instrumentierung oder sogar der Kalibrierung von Instrumenten ab. Kalibrierung bezeichnet dabei die Intensität, Spezifität und Flexibilität, mit der ein Instrument eingesetzt wird (Howlett et al. 2022, Grohmann und Feindt 2023). So führen zum Beispiel Auflagen im Arbeitsschutz, die lediglich den Status quo widerspiegeln oder leicht zu umgehen sind (schwache Kalibrierung), zu weniger Konflikten mit betrieblichen Einkommenszielen, vermindern aber den Beitrag zu den Zielen eines verbesserten Arbeitsschutzes. Umgekehrt können sehr strikte und streng kontrollierte Auflagen (starke Kalibrierung), die zu Betriebsverlagerungen oder -aufgaben führen, zu Zielkonflikten zwischen Arbeitsschutz und Beschäftigungszielen führen. Der Zielkonflikt ist hier also nicht generell gegeben, sondern durch das Instrument und dessen Kalibrierung vermittelt.

Ähnliches gilt für die Kongruenz von Instrumenten und Zielen. Die Kongruenz eines Policy-Mix hängt von der Zusammenstellung der Instrumente und ihrer Wirkung auf die verschiedenen Ziele ab. Die Zielauswirkung ist aber wiederum eine Funktion der Kalibrierung. Hohe Steuern wirken anders als niedrige, zielgruppenorientierte Kommunikation wirkt anders als abstrakte Kommunikation. Kongruenzprobleme treten insbesondere bei nicht abgestimmten Instrumentensets oder unbalancierten Kalibrierungen verschiedener Instrumente auf. Wenn beispielsweise striktere Auflagen im Arbeits- oder Umweltschutz mit Anreizprogrammen für entsprechende betriebliche Investitionen verknüpft werden, ist es wichtig, dass die geförderten Investitionstatbestände auch zu den Auflagen passen und die Fördersätze ungefähr den tatsächlichen Kosten entsprechen.

Mangelnde Kohärenz oder Kongruenz von Politik ist auch deshalb oft schwer zu identifizieren und zu adressieren, weil die unerwünschten Wirkungen oft außerhalb des Politikfelds auftreten, in dem sie verursacht werden, und weil Informationsflüsse zwischen verschiedenen Politikfeldern fehlen, die zu einer Korrektur von Politiken führen könnten. Eine strukturelle Ursache dafür ist, dass Policy-Feedback-Mechanismen vorwiegend innerhalb von Politikfeldern stattfinden und Wirkungen auf Betroffene außerhalb der Klientel des Politikfelds vernachlässigen (Pierson 1993, Daugbjerg und Kay 2020). Dies ist bei den Problemlagen, die durch Sorgfaltspflichten adressiert werden sollen, von erheblicher Bedeutung.

In komplexen Policy-Mixes in Mehrebenensystemen ist eine vollständig kohärente, kongruente und konsistente Politik realistischweise nicht zu erwarten. Dies ergibt sich schon aus dem Umstand, dass Policy-Mixes das Ergebnis politischer Kompromisse und Aushandlungsprozesse in der Vergangenheit sind. Aus dem Kohärenzprinzip des Art. 7 AEUV lässt sich jedoch die Aufgabe ableiten, mögliche Inkohärenzen zu antizipieren und zu vermeiden und bestehende Inkohärenzen zu vermindern. In der Praxis bedeutet dies häufig, dass Policy-Mixes neu kalibriert werden müssten, um die Politikkohärenz zu verbessern. Dies ist in der Regel mit einer De-facto-Verschiebung der Gewichtung verschiedener Politikziele und der Interessen verschiedener Gruppen verbunden. Politikkohärenz ist daher nicht nur eine technische, sondern immer auch eine politische Aufgabe. Daher ist auch die Frage, welches Ausmaß mangelnder Kohärenz toleriert wird, nicht nur eine Frage der Operationalisierung von Indikatoren, sondern eine politische Frage. Um mögliche Verbesserungen der Politikkohärenz zu erreichen, müssen die Gründe für Inkohärenz identifiziert, Alternativen entwickelt und deren Folgen abgeschätzt werden. Aus einer Kosten-Nutzen-Perspektive kann ein Abbau an Inkohärenz durchaus mit mehr Aufwand als Nutzen verbunden sein, was zumindest qualitativ abzuwägen ist (Sandholz et al. 2020: 13). Daneben sind aber auch Fragen der Legitimität und Gerechtigkeit von Bedeutung, wenn die negativen Folgen einer inkohärenten Politik bestimmte Gruppen in besonderer Weise betreffen.

Im Bereich der Entwicklungspolitik sind Ansätze entwickelt worden, um die Kohärenz von Politik zu operationalisieren. Sie zielen darauf ab, konkrete Unterziele in bestehenden Politikfeldern zu definieren, deren Erreichungsgrad dann für einzelne Maßnahmen verglichen wird (Koff et al. 2020). Die OECD (2019) hat Empfehlungen für Politikkohärenz spezifisch für Nachhaltigkeit entwickelt. In deren Zentrum steht eine institutionelle Koordinierung über mehrere Politikfelder hinweg. Diese sollte bereits zu Beginn der Entscheidungsverfahren, aber spätestens in den vorgesehenen Überprüfungen und Wirkungsanalysen erfolgen. Eine systematische Prüfung besonders der Entwicklungswirkung anderer Ansätze fordert jüngst nochmals das Europäische Parlament von der Kommission ein (EP 2023).

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf eine Diskussion der Konsistenz der unterschiedlichen Sorgfaltspflichten untereinander und mit anderen bestehenden Instrumenten. Auf EU-Ebene gibt es zusätzlich zu den Vorhaben zu Sorgfaltspflichten eine Vielzahl an weiteren Regelungssystemen, die unterschiedliche Instrumente für mehr Nachhaltigkeit nutzen (vgl. Tab. 3.2 in Kap. 3.4). Diese adressieren Menschenrechte und Umwelt in unterschiedlicher Weise (vgl. Annex 1). Das Zusammenspiel dieser Instrumente hat dabei Einfluss auf die Zielerreichung einzelner und auf mögliche Zielkonflikte zwischen den unterschiedlichen Initiativen. Anhand einzelner Aspekte lassen sich beispielhaft potenzielle Inkohärenzen zwischen den unterschiedlichen Ansätzen (Tab. 3.2 in Kap. 3.4) und daraus entstehende mögliche Folgen aufzeigen. Zu diesem Zweck diskutieren wir Unterschiede und Kohärenzwirkungen (1) zwischen den sich aktuell entwickelnden Sorgfaltspflichtenregelungen, (2) zwischen diesen und weiteren, ebenfalls an Lieferketten ansetzenden Regelungen (3) sowie bezogen auf weitere, sich aktuell ebenfalls stark neu entwickelnde staatliche Regulierungen der Außenwirtschaft, also handelspolitische und investitionsbezogene Regelungen. Weiterhin wird noch (4) Kohärenz mit umweltpolitischen Regelungen und mit der (5) Agrarpolitik betrachtet.

5.4.1 Unterschiede zwischen den sich entwickelnden Sorgfaltspflichtenregelungen

Im politischen Mehrebenensystem der EU ist das Zusammenspiel nationaler und europäischer Regelungen von großer Bedeutung. Hier besteht ein Unterschied zwischen EU-Verordnungen, die unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gelten, und EU-Richtlinien, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen und dann nur vermittelt über das Recht in den jeweiligen Mitgliedstaaten gelten. Auf der einen Seite gilt die Entwaldungsverordnung in allen Mitgliedstaaten unmittelbar und rechtlich verbindlich. Auf der anderen Seite sind wegen der erforderlichen Umsetzung der CSDDD in nationales Recht Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu erwarten. Voraussichtlich wird das deutsche LkSG nach Inkrafttreten der entsprechenden EU-Richtlinie angepasst werden müssen.

Zwischen den beiden EU-Rechtsakten und im Bezug zum deutschen LkSG zeigen sich bei den folgenden Aspekten Unterschiede, die sich im Lauf der Verhandlungen für die CSDDD noch ändern können (vgl. Tab. 3.1): Zunächst unterscheiden sich die jeweils im Mittelpunkt stehenden Ziele, einerseits Menschenrechte, andererseits Umwelt- und Klimaschutz. Auch die Größe der unmittelbar verantwortlichen Unternehmen und die Pflichten für Kleinunternehmen sind unterschiedlich. Auch bei der Unterstützung von Kleinunternehmen werden unterschiedliche Akzente gesetzt: Die CSDDD betont eine nötige Unterstützung für Kleinunternehmer:innen auch in Drittstaaten als Aufgabe der Mitgliedstaaten, nennt aber eine mögliche Ergänzung einer solchen Unterstützung durch die Kommission. Zudem wird explizit anerkannt, dass es indirekte Auswirkungen jenseits der Belastung für unmittelbar verpflichtete Unternehmen geben kann. Hierzu ließe sich prinzipiell auch das Risiko eines Herausdrängens bestimmter Zulieferer aus den betroffenen Lieferketten zählen. Mögliche Belastungen für Zulieferer werden deutlicher in der EUDR adressiert. Hier soll im Zuge des vorgesehenen Review-Prozesses der konkrete Unterstützungsbedarf für Kleinbauern und -bäuerinnen und Indigene identifiziert werden.

Ein von den Unternehmen einzurichtender Beschwerdemechanismus fehlt als Verpflichtung in der EUDR. Die EUDR enthält zudem einen differenzierteren Review-Ansatz als die CSDDD (vgl. Kap 3.3): In bestimmten Zeitphasen soll bewertet werden, ob einerseits Ökosysteme, andererseits weitere Produkte in die EUDR aufgenommen werden. Ein solcher Review-Mechanismus ist im deutschen LkSG nur in der Regierungsbegründung, aber nicht im Gesetzestext enthalten. Im EUDR sollen zudem auch explizit die Wirkungen und nötigen Hilfen für in der Landwirtschaft wichtige Kleinerzeuger und Indigene geprüft werden. Der Entwurf der CSDDD sieht vor, dass eine Ausdehnung der Referenzabkommen und Anpassung der Unternehmensschwellen geprüft werden soll. Die Evaluierung des EUDR ist bislang auf eine mögliche Erweiterung etwa um Produkte und Ökosysteme ausgerichtet, eine Rücknahme von Produkten, bei denen ggf. negative Wirkungen des Gesetzes festgestellt werden, ist bislang nicht angesprochen.

In den drei Gesetzen bzw. Gesetzesvorhaben werden marginalisierte und vulnerable Gruppen in unterschiedlicher Weise angesprochen. So werden Indigene und Kleinerzeuger:innen in der EUDR als besonders relevant für die Wirkungsprüfungen genannt, Gendergerechtigkeit dagegen nicht. Diese wird aber mit Bezug auf die UN-Frauenrechtskonvention im Entwurf der CSDDD angesprochen. Das Recht auf Nahrung wird im Entwurf der CSDDD anhand von Artikel 11 des UN-Sozialpakts explizit einbezogen, während die EUDR keinen Verweis darauf beinhaltet. Das deutsche LkSG stellt einen Bezug zum UN-Sozialpakt her, erwähnt Artikel 11 jedoch nicht explizit (vgl. Annex 1).

Im Bereich der umweltbezogenen Sorgfaltspflichten nimmt das LkSG hauptsächlich schadstoffbezogene Risiken auf, die die Gesundheit der Arbeitnehmer:innen oder die Umweltqualität vor Ort betreffen (vgl. Kapitel 3.3). Die vorgeschlagenen bzw. bereits verabschiedeten Rechtsakte auf EU-Ebene adressieren hingegen andere Umweltrisiken. So bezieht sich die EUDR auf das Entwaldungsrisiko im Rahmen der Produktion von Agrarrohstoffen und deren Verarbeitungsprodukten. Im Entwurf der CSDDD werden mit Biodiversität und Klimaschutz auch Umweltgüter adressiert, die teilweise (Biodiversität) bzw. gänzlich (Klimaschutz) globalen Charakter haben. Beispielsweise sieht der Entwurf der CSDDD vor, dass Unternehmen prüfen müssen, ob ihre Lieferketten zur Einhaltung der Klimaschutzziele der EU beitragen. Die berücksichtigten Umweltrisiken unterscheiden sich demnach zwischen dem deutschen LkSG und den europäischen Vorschlägen gemäß ihrer räumlichen Wirkung und den Umwelteffekten, die sie in den Blick nehmen. Der Ansatzpunkt des deutschen LkSG liegt vollständig auf Sorgfaltspflichten, die eine räumlich beschränkte (regionale) Wirkung haben. Die europäischen Rechtsakte zielen darauf ab, dass Unternehmen auch globale Umweltgüter bzw. Umweltgüter mit globaler Komponente (vgl. Kap. 2.4) in ihren Sorgfaltspflichten abdecken.

Die Einbeziehung möglicher Verletzungen des Rechts auf Nahrung in die Sorgfaltspflichten ist bislang unterschiedlich konkretisiert. Die EUDR weist konkret auf die Berücksichtigung von Eigentumsrechten im Erzeugerland hin und das deutsche LkSG enthält ein Verbot von Landvertreibung und Entzug von Produktionsfaktoren (vgl. Tab. 3.1). In den Verhandlungen zur CSDDD ist noch offen, inwieweit auf UN-Übereinkommen in diesem Bereich, etwa zum Schutz indigener (UNDRIP) oder ländlicher Familien (UNDROP), verwiesen wird (vgl. Annex 1).

Weitere Unterschiede betreffen das Konzept der Partnerschaften, mit denen Zulieferregionen und -akteure in neu zu entwickelnde umsetzungsunterstützende Partnerschaftsabkommen eingebunden werden sollen. Die EUDR sieht solche Partnerschaften explizit vor und die Kommission soll dazu einen strategischen Rahmen vorlegen. Partnerschaftsansätze können dabei unterschiedliche Formen annehmen, beispielsweise strukturell angelegte Dialoge, sie können aber auch der Rahmen für finanzielle Unterstützung sein. Das EUDR nennt zudem eine mögliche Verknüpfung mit bestehenden Partnerregelungen, z. B. *Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)-Voluntary Partnership Agreements*. Deren Existenz könnte als Kriterium genutzt werden, um den Risikostatus eines

Landes zu verbessern. Die Risikoeinstufung eines Landes kann wiederum Einfluss auf den Umfang der anzuwendenden Sorgfaltspflichten haben, wenn bei geringerem Risiko vereinfachte Sorgfaltspflichten gelten. Zudem visiert die EUDR auch einen Austausch mit anderen Importländern an und betont die Bedeutung von Anstrengungen, „Anforderungen mit dem Ziel zu fördern, den Beitrag dieser Länder zur Entwaldung und Waldschädigung so gering wie möglich zu halten und weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen zu fördern“ (Art. 30). Die CSDDD sowie das LkSG sehen keine vergleichbaren partnerschaftlichen Ansätze für Zulieferstaaten vor.

Insgesamt weisen die Sorgfaltspflichtenregelungen der EUDR, der CSDDD und des LkSG damit beachtliche Unterschiede auf. Diese lassen sich nicht zuletzt auf die unterschiedliche institutionelle Zuständigkeit bei der Formulierung der Regelungen zurückführen. Beim CSDDD war die Generaldirektion Justiz und Verbraucher federführend, beim EUDR die Generaldirektion Umwelt und beim LkSG das BMAS. Auf Ebene der einzelnen Gesetzeswerke ergeben sich daraus unterschiedliche Gewichtungen in den Zielstellungen, in ihrem Zusammenspiel entstehen jedoch mögliche Probleme der Zielkohärenz, der Konsistenz der unterschiedlichen Instrumente und der Kongruenz zwischen den verschiedenen Instrumenten und der Vielzahl der verfolgten Ziele.

5.4.2 Unterschiede zu weiteren, an Lieferketten ansetzenden Regelungen

Die Regelungen und Berichtspflichten des LkSG, der EUDR und der CSDDD unterscheiden sich nicht nur untereinander, sondern auch von Anforderungen in anderen gesetzlichen Regelungen, die ähnliche Zieldimensionen adressieren.

Dabei ist zunächst an weitere Ansätze zur Stärkung der Nachhaltigkeit zu denken, die in letzter Zeit zunehmend an Lieferketten, insbesondere auch transnationalen Lieferketten, ansetzen oder auf diese Einfluss nehmen (Tab. 3.2). Hierzu zählen etwa Berichtspflichten zur Nachhaltigkeit eines Unternehmens (RL (EU) 2022/2464), die durch die EU-Taxonomieverordnung von 2020 (VO (EU) 2020/852) finanzwirtschaftlichen Pflichten gleichgestellt werden, sodass Anlage- und Investitionsentscheidungen sich auch an Nachhaltigkeit orientieren sollen. Sie gelten vor allem für große und am Kapitalmarkt tätige Konzerne.

Weitere Unterschiede gibt es auch zwischen den RED II-Kriterien für eine Zertifizierung nachhaltiger Agrarkraftstoffe und den Regeln der EUDR. Die RED II-Zertifizierung berechtigt zur nationalen Anrechnung von in den europäischen emissionsrelevanten Vorgaben zu verwendenden Anteilen von Agrarkraftstoffen etwa im Verkehrsbereich und zur Gewährung von Unterstützung durch die jeweiligen Mitgliedstaaten. Auf diese Weise soll der Absatz von zertifizierten Agrarkraftstoffen im EU-Markt attraktiver gemacht werden. Zu den Voraussetzungen einer Zertifizierung gehört insbesondere, dass es keine indirekten Landnutzungseffekte durch Verdrängung von Produktion auf andere Flächen gibt (Henn 2021). Bislang ist als Risikoprodukt nur Palmöl genannt, für das daher die Zertifizierung zur Anerkennung für die EU-Vorgaben 2030 ausläuft. Soja dagegen ist bislang kein Risikoprodukt. In der EUDR sind hingegen zwar Palmöl und Soja einbezogen, jedoch nicht die höher verarbeiteten Stufen Bioethanol und -diesel. Daher könnten Verarbeitungsprodukte, die in der EU abgesetzt werden, nach wie vor auf Soja von jüngst entwaldeten Flächen zurückgehen. Gerade Unternehmen des Agrarsektors sind von beiden Ansätzen mit unterschiedlichen Anforderungen an Produkte oder Ökosysteme betroffen.

5.4.3 Unterschiede zu handels- und auslandsinvestitionspolitischen Ansätzen

Auch in der Handels- und Außeninvestitionspolitik finden sich Ansätze, um die Nachhaltigkeit in internationalen Lieferketten zu verbessern. Hier wird jedoch stärker auf den Staat als umsetzender Akteur gesetzt (Rudloff 2022) (vgl. Tab. 3.2 in Kap. 3.4). Von Interesse sind dabei insbesondere aktuelle handelspolitische Initiativen zur besseren Verankerung von Nachhaltigkeitsanforderungen in regionalen und bilateralen Vereinbarungen sowie neuerdings unilaterale Ansätze, zu denen auch die EUDR und die CSDDD zählen.

Konditionalisierte Zollpräferenzregime für bestimmte Gruppen von Entwicklungsländern sind seit Langem ein etabliertes Instrument der EU-Handelspolitik. Hierzu zählen insbesondere die Zollfreiheit für die Einfuhr von nichtmilitärischen Importen aus den am schwächsten entwickelten Ländern („*everything but arms*“-Initiative (EBA)), das Allgemeine Präferenzsystem (APS) und das erweiterte APS+. Die EU kann hier bei Verletzungen von Menschenrechten und Umweltvorgaben (Annex 1) die Zollvergünstigungen aussetzen. Bei der Feststellung von Menschenrechtsverletzungen im Rahmen des EBA-Regimes besteht aber zunächst die Möglichkeit des *enhanced engagement*. Dabei führt die EU Dialoge auf politischer Ebene mit dem betreffenden Land und legt eine Liste mit Verbesserungspunkten vor, die adressiert werden müssen. Erst wenn bei einer folgenden Überprüfung keine Besserung der Menschenrechtssituation eingetreten ist, wird die Zollpräferenz entzogen.¹¹⁵ Von dieser Möglichkeit wurde in der Vergangenheit zwar nur selten Gebrauch gemacht (Rudloff 2022), das Monitoring-System, welche Länder welche Regelungen einhalten, ist jedoch entwickelt.¹¹⁶

Zu erwähnen sind auch die seit Langem in allen EU-Handelsabkommen enthaltenen Nachhaltigkeitskapitel, die eine zunehmend größere Bandbreite von Themen einbeziehen (vgl. Annex 1). Ein Großteil verlangt die Ratifizierung der Kernarbeitsnormen der ILO, meist aber keine explizite Ratifizierung der am häufigsten abgedeckten 15 von der WTO anerkannten multilateralen Umweltabkommen, -konventionen und -protokolle.¹¹⁷ Daneben wurden zunehmend erweiterte Inhalte etwa zu Kooperation bei Tierwohl oder Gendergerechtigkeit integriert (Hagemeyer et al. 2021: Tabelle 21). Diese Nachhaltigkeitskapitel sind aber vom grundlegenden Streitverfahren in EU-Freihandelsabkommen ausgenommen, nach denen Zollpräferenzen des Abkommens bei anderen Abkommensverletzungen als Sanktion ausgesetzt werden können (van t' Wout 2022). Im jüngsten EU-Freihandelsabkommen mit Neuseeland von 2022 wurde dieses nun erstmals vereinbart, allerdings nicht für alle Nachhaltigkeitsvorgaben. Sie gilt speziell für das Pariser Klimaschutzabkommen und vier Kernarbeitsnormen (vgl. Annex 1). Ansonsten fokussierte die EU in der Vergangenheit eher auf Hilfe bei der Umsetzung und Partnerschaft als auf Sanktionierung.

¹¹⁵ <https://www.gspplatform.eu/everything-but-arms>

¹¹⁶ <https://gsphub.eu/monitoring-database>

¹¹⁷ Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES); Übereinkommen der Vereinten Nationen über Fischbestände (UNFSA); Übereinkommen über Hafenstaatmaßnahmen (PSMA); Internationales Tropenholz-Übereinkommen (ITTA); Internationales Pflanzenschutzübereinkommen (IPPC); Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD); Nagoya-Protokoll über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt; Cartagena-Protokoll über biologische Sicherheit zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt; Nagoya-Kuala Lumpur-Zusatzprotokoll über Haftung und Wiedergutmachung zum Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit; Montrealer Protokoll und Wiener Übereinkommen über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen; Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC), Kyoto-Protokoll und Pariser Übereinkommen; Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung; Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Chemikalien und Pestizide im internationalen Handel; Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe; Minamata-Übereinkommen über Quecksilber.

Die Anforderungen der Sorgfaltspflichtenregelungen und die Kriterien für die Gewährung entwicklungsstimulierender Zollpräferenzen ähneln sich nur teilweise. Letztere umfassen etwa zusätzliche Konventionen zur Governance-Qualität (vgl. Annex 1). Dafür aber sind bislang einige Themen, wie sie derzeit für die CSDDD verhandelt werden, nicht abgedeckt (vgl. Annex 1). Die Reform des APS-Systems für 2024 sah zunächst eine Erweiterung der Anforderungen für die Gewährung der Zollpräferenzen vor. Allerdings konnte keine Einigung bei den EU-Verhandlungen erzielt werden, weshalb die bestehenden APS-Regelungen bei gleichbleibenden Vorgaben bis Ende 2027 verlängert wurden.¹¹⁸ Ein Zusammenspiel zwischen dem APS-System und den neuen unilateralen Sorgfaltspflichtenregelungen, die eine extraterritoriale Wirkung auf LMIC haben (vgl. Kap. 5.6.2), wurde bislang noch nicht diskutiert.

Neben regionalen und bilateralen Ansätzen in Form von Handelsabkommen verfolgt die EU vermehrt unilaterale Ansätze, d. h. alleinig entschiedene Vorgaben und Anforderungen für den grenzüberschreitenden Handel. Dazu gehören z. B. Im- und auch Exportverbote für bestimmte Güter (Tab. 3.2 in Kap. 3.4). Zu nennen ist hier insbesondere der Vorschlag der Kommission für ein Importverbot für Produkte, die unter Zwangsarbeit erzeugt wurden (vgl. Kap. 3.4). Auch die EUDR und die CSDDD können zu den unilateralen Ansätzen der Handelspolitik gezählt werden, weil sie durch einseitige Vorgaben auf die Produktionsbedingungen von importierten Waren und Dienstleistungen Einfluss zu nehmen suchen, ohne dass die dabei verfolgten Regeln mit den Handelspartnern ausgehandelt würden.

Ein abgestimmtes Zusammenspiel von handelspolitischen Ansätzen und Sorgfaltspflichten kann zu einer besseren Zielerreichung beitragen. Umgekehrt kann mangelnde Konsistenz der verschiedenen Ansätze nicht nur den Umsetzungserfolg beeinträchtigen, sondern auch den Umsetzungsaufwand erhöhen. Ein kritischer Punkt ist hier die Vielzahl unterschiedlicher Behörden, die für die Umsetzung gleicher oder ähnlicher Regelungen einzubinden sind. So ist etwa in Deutschland die BAFA für die Sorgfaltspflichten zuständig, während der Zoll die Importverbote regelt (vgl. Kap. 5.3).

Weniger offensichtlich ist, dass bei der Bewertung der Politikkohärenz im Zusammenhang mit der Einführung von Sorgfaltspflichten auch multi- und bilaterale Vereinbarungen zum Schutz von Auslandsdirektinvestitionen (ADI) zu beachten sind. ADI können mit landwirtschaftlich relevanten Nachhaltigkeitsrisiken inklusive möglicher Verletzungen von Menschenrechten verbunden sein. So können großflächige Landkäufe und -pachten mit der Vertreibung ansässiger lokaler Bevölkerung verbunden sein, auch etwa durch unklare oder nicht nachzuweisende Landrechte. Durch diesen möglichen Entzug des Zugangs zu Land kann auch das Recht auf Nahrung verletzt werden. Zur Vermeidung gibt es internationale Leitlinien zur Beachtung verantwortlicher Landnutzung, etwa zum Schutz der Eigentumsrechte indigener Bevölkerungen (s. Kap. 4.2.1 und Kap. 5.7.1). ADI-Regelungen können auch unmittelbar mit Regeln für Lieferketten und mit Handelsregelungen verbunden sein oder sich in der Wirkung mit diesen wechselseitig beeinflussen.

¹¹⁸ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230918IPR05424/meps-want-to-extend-rules-on-relaxed-tariffs-for-developing-countries>

ADIs können zwischenstaatlich in bilateralen Investitionsschutzabkommen (BITs) geregelt sein, die vor allem einen Schutz der Investition in einem ausländischen Zielland bieten. Solche Abkommen haben viele Entwicklungsländer mit der EU bzw. deren Mitgliedstaaten abgeschlossen. BITs kennen nur wenige Ausnahmen vom Prinzip der notwendigen Entschädigung bei Enteignung eines Investors. Unter den Begriff der Enteignung können dabei auch indirekte Minderungen des Werts einer Investition, etwa infolge der Verabschiedung strengerer, nutzungsbegrenzender Umweltschutzregelungen fallen. Wenn nun neue Sorgfaltspflichtenregelungen in der EU zu strengeren Nachhaltigkeitsanforderungen an ADI im Zielland einer Auslandsinvestition führen, könnten ausländische Investoren versuchen, daraus den Tatbestand einer indirekten Enteignung abzuleiten und im Zielland einen Entschädigungsanspruch einzuklagen (Andrina 2017). Ob derartige Ansprüche anerkannt werden, ist Teil einer internationalen Schiedsauseinandersetzung. Dennoch sollten prinzipielle Zielkonflikte beachtet werden: Denn einerseits soll durch die EU-Regelungen zu Sorgfaltspflichten mehr Nachhaltigkeit bei Handelspartnern angestoßen werden. Andererseits könnten Entschädigungsforderungen gegen Gesetzesänderungen hin zu mehr Nachhaltigkeit durch investierende Unternehmen – bei bestehenden Investitionsschutzabkommen dieser Länder – aus Angst vor hohen Entschädigungssummen Gesetze zu mehr Nachhaltigkeit gerade verhindern. Neue Ansätze für Investitionsschutzabkommen der EU folgen dem US-Modell und integrieren zumindest vage definierte Ausnahmen vom Tatbestand der indirekten Enteignung, wenn nutzungseinschränkende Regeln dem Verbraucher- und Umweltschutz dienen (Yotova 2019).

Eine tiefergehende Analyse der Sorgfaltspflichtenregelungen mit Kohärenz mit WTO-Recht findet hier nicht statt, da zumindest Felbermeyer et al. (2022) und Erixon et al. (2022) zum Schluss gekommen sind, dass diese mit WTO-Recht kompatibel sind. Zwar werden prozessbezogene Regelungen wie in den Sorgfaltspflichten oftmals als im Konflikt mit WTO-Regelungen bewertet (Charnovitz 2005). Diskutiert wird aber die Möglichkeit, die allgemeine Ausnahmeklausel des GATT Art. XX im spezifischen Punkt a. zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit als Legitimierung zu nutzen (EPRS 2021).

5.4.4 Unterschiede zu umweltpolitischen Regelungen

Zusätzlich zu den in Kapitel 5.4.2 genannten, an Lieferketten ansetzenden Regelungen ist auch ein Blick auf weitere umweltpolitische Regelungen nötig. In Kapitel 3.2 und Annex 1 sind diejenigen Umweltabkommen gelistet, auf die im LkSG und den EU-Sorgfaltspflichtenregelungen Bezug genommen wird bzw. die im Zuge der Verhandlungen über die CSDDD diskutiert werden. Darauf aufbauend hat die EU-Kommission im European Green Deal, aber auch, um ihre internationalen Verpflichtungen zu erfüllen, diverse weitere Umweltregulierungen in Vorbereitung bzw. schon verabschiedet.

Grundsätzlich scheinen sich die Sorgfaltspflichtenregelungen, wenn sie auch umweltbezogene Sorgfaltspflichten abdecken, und die weiteren EU-Rechtsakte bzw. Entwürfe im Umweltbereich gegenseitig zu verstärken. Bezüglich der Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems (CBAM)¹¹⁹ ergänzt der CSDDD-Entwurf das vorgesehene CBAM-Regime, das mit Ausnahme der Herstellung von Düngemitteln den Agrarsektor nicht abdeckt. Der Einbezug des Klimaschutzes im Entwurf der CSDDD würde dies indirekt zumindest im Ansatz ändern. Allgemein könnten die umweltbezogenen Sorgfaltspflichten eines Unternehmens als Kriterium im Rahmen der EU-Taxonomie-Verordnung für eine Einstufung als ökologisch nachhaltig genutzt werden. Als Kriterium für Umweltaussagen im Rahmen

¹¹⁹ EU-Verordnung zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems (CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism)); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2023:130:FULL>

des EU-Richtlinienvorschlags über die Begründung ausdrücklicher Umweltaussagen (*Green-Claim-Richtlinie*)¹²⁰ würden sich diese jedoch auf den ersten Blick nicht eignen, da das Werben mit Selbstverständlichkeiten nicht erlaubt ist. Der EU-Verordnungsvorschlag über die Wiederherstellung der Natur¹²¹, der Teil der Umsetzung der EU-Biodiversitätsstrategie¹²² ist, will unter anderem verbindliche Ziele und Verpflichtungen festlegen, um den Zustand der Natur zu verbessern. Dies würde an die möglichen Biodiversitätsziele, wie sie von der Europäischen Kommission in der CSDDD genannt sind, anknüpfen und könnte diese für die Lieferketten im europäischen Raum je nach Umsetzung positiv verstärken. Allerdings können über die mögliche Verordnung zur Wiederherstellung der Natur nur Ziele der CSDDD erreicht werden, wenn einzelne Unternehmen, wie z. B. landwirtschaftliche Betriebe, auch einen konkreten, klar abgegrenzten und messbaren Beitrag leisten können, z. B. durch biodiversitätsfördernde Flächennutzungen oder beim Schutz von Habitaten, sodass eine Verknüpfung zum Unternehmen für die Sorgfaltspflicht erkennbar ist. In der EUDR wird dies versucht, indem durch Geolokalisierung eine Rückverfolgbarkeit erzielt und damit der Beitrag eines einzelnen Unternehmens zum Schutz vor Entwaldung demonstriert wird. Allerdings ist dies zurzeit nur für sieben Pilotrohstoffe möglich und auch nur für ein konkretes Umweltziel („Schutz vor Entwaldung“), das gut messbar ist (durch Flächenvermessung mit Hilfe von Satellitenbeobachtung). Würde man versuchen, diesen Ansatz z. B. auf den Schutz von Bestäuberinsekten zu übertragen, wären die Messung und das Monitoring deutlich aufwändiger und auch der konkrete Beitrag eines Unternehmens deutlich schwerer bis unmöglich zuzuordnen. Negative Interaktionen lassen sich ex ante zwischen den oben genannten Regelungsansätzen und den Sorgfaltspflichten nicht erkennen, weshalb ein Monitoring zu Wechselwirkungen nicht prioritär erforderlich erscheint. Wichtig wäre es allerdings, Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren über die verschiedenen Regulierungen hinweg abzustimmen.

5.4.5 Unterschiede zu agrarpolitischen Regelungen

Zwischen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU und den Sorgfaltspflichtenregelungen lassen sich zumindest im Ansatz Bezüge herstellen. In der Konditionalität, einer Zusammenfassung von Grundanforderungen, die jeder landwirtschaftliche Betrieb erfüllen muss, um Agrarförderung zu erhalten, sind zwei Elemente enthalten, die für die Sorgfaltspflichten relevant sind: zum einen die Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB)¹²³, die besagen, dass Landwirte grundlegende Rechtsanforderungen (z. B. Regelungen zum Wasserschutz, zur biologischen Vielfalt oder zum Lebensmittelrecht) einhalten müssen, um Prämien zu erhalten. Hier kann ein Bezug zu umweltbezogenen Sorgfaltspflichten (z. B. im LkSG) hergestellt werden, wobei gerade hier, wenn man von den schadstoffbezogenen Sorgfaltspflichten absieht (die in der GAP nicht adressiert werden), eher ein loser Zusammenhang zu konstatieren ist, da die Sorgfaltspflichtenbezüge (z. B. in der CSDDD) sehr allgemeiner Natur sind und deren Einbezug auch noch nicht zu Ende verhandelt ist. Die GAP geht mit ihren viel konkreteren Vorgaben zu Anforderungen in den Bereichen Klima und Umwelt deutlich weiter (wenn auch trotzdem noch unzureichend, wie oft von der Wissenschaft konstatiert wird, siehe z. B. Pe'er et al. 2019, 2022, Röder et al. 2022).

¹²⁰ EU-Richtlinienvorschlag über die Begründung ausdrücklicher Umweltaussagen und die diesbezügliche Kommunikation 2023/0085(COD), „Green Claims“-Richtlinie; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0166>.

¹²¹ EU-Verordnungsvorschlag über die Wiederherstellung der Natur 2022/0195 (COD) (*nature restoration law*); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0304>.

¹²² Siehe https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en.

¹²³ Details hierzu sind in der GAP-Strategieplan-Verordnung (VO (EU) 2021/2115) im Anhang III „Vorschriften für die Konditionalität gemäß Artikel 12“ zu finden.

Seit Beginn der Förderperiode 2023–2027 gibt es die „soziale Konditionalität“, die fordert, dass spätestens ab 2025 auch Regelungen zum Arbeitsrecht, zur Arbeitssicherheit und zum Gesundheitsschutz in der landwirtschaftlichen Betriebsführung berücksichtigt werden müssen.¹²⁴ Gerade in Bezug auf die Arbeitssicherheit und den Gesundheitsschutz gibt es eindeutige Bezüge zu den Sorgfaltspflichtenregelungen im LkSG und dem CSDDD-Entwurf, wo „Pflichten des Arbeitsschutzes“ oder „schädliche Umweltveränderungen, die zur Beeinträchtigung von Menschen führen können“ explizit genannt werden (vgl. Kap. 3.3). Bezüglich der verpflichteten Unternehmen ist festzustellen, dass die Konditionalität von allen landwirtschaftlichen Betrieben eingehalten werden muss, sofern sie Agrarförderung¹²⁵ (in Form der verschiedenen Direktzahlungsarten) erhalten. Damit sind der Geltungsbereich und die Anzahl der verpflichteten Unternehmen in der GAP deutlich umfassender als im LkSG oder in der CSDDD vorgeschlagen. Die Beschäftigtenzahlen, ab der Betriebe unter das LkSG bzw. die CSDDD (Entwurf) fallen, sind im Vergleich zur Größe landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland so hoch, dass nahezu kein einziger landwirtschaftlicher Betrieb von diesen Regelungen direkt betroffen sein dürfte. Eine indirekte Betroffenheit kann sich dann ergeben, wenn nachgelagerte betroffene Unternehmen (z. B. Landhandel, Molkereien oder der Lebensmitteleinzelhandel) sich die Einhaltung der Sorgfaltspflichten von landwirtschaftlichen Betrieben zusichern lassen. Was sich hieraus dann für Konsequenzen für die landwirtschaftlichen Betriebe ergeben, hängt von der Ausgestaltung der Zusammenarbeit in der Lieferkette ab (vgl. Kap. 5.1.1.4).

Mit Blick auf die möglichen umwelt- und klimabezogenen Sorgfaltspflichten kann es neben dem „engen“ Blick auf die Beziehung zwischen Vorgaben der GAP und Sorgfaltspflichtenregelungen auch sinnvoll sein, einen etwas „weiteren“ Blick auf die Entwicklungen im Agrarsektor einzunehmen. Wie in Kap. 4.3 dargestellt, gibt es auch im Agrar- und Ernährungssystem der EU noch erheblichen Handlungsbedarf, was Klima-, Umwelt- und Biodiversitätsschutz angeht. Gleichwohl ist es der EU gelungen, bis zu einem gewissen Grad die Umweltwirkungen von der Produktion zu entkoppeln, was eine positive Entwicklung ist (vgl. OECD 2022: Abb. 1.6). Jedoch können komplexe ökosystemare Umweltwirkungen mit Sorgfaltspflichtenregelungen nur sehr begrenzt adressiert werden, hierfür sind andere Politikinstrumente besser geeignet.

Schlussfolgern lässt sich: 1.) Die soziale Konditionalität trägt dazu bei, dass für diesen Bereich die GAP gut zu den Sorgfaltspflichtenregelungen passt. 2.) Die Klima- und Umweltschutzambitionen in CSDDD und GAP sind kohärent zueinander, aber gerade die eher unzureichende Zielerreichung in den Bereichen Klima- und Umweltschutz im Rahmen der GAP führt dazu, dass in der GAP ein deutlich höherer Beitrag zum Klima- und Umweltschutz möglich wäre, wenn das Ambitionsniveau in der GAP bzw. den nationalen GAP-Strategieplänen höher wäre. Aufgrund der räumlichen Heterogenität der Produktionsbedingungen und der damit einhergehenden Komplexität der Politikinstrumente plädiert der WBAE nicht dafür, verbesserten Klima- und Umweltschutz in der Landwirtschaft vornehmlich über die Sorgfaltspflichten zu forcieren, sondern hierfür andere Politikinstrumente – u. a. im Rahmen der nächsten GAP-Reform – zu nutzen.

¹²⁴ Details hierzu sind in der Verordnung (EU) 2021/2115 im Anhang IV „Vorschriften für die Konditionalität gemäß Artikel 13“ zu finden.

¹²⁵ Im Wortlaut: „Begünstigte, die Direktzahlungen gemäß Kapitel II oder die jährlichen Zahlungen gemäß den Artikeln 70, 71 und 72 erhalten“ (Artikel 12, EU 2021/2115).

5.4.6 Fazit

Auf europäischer Ebene gibt es zusätzlich zu den Vorhaben zu Sorgfaltspflichten eine Vielzahl an weiteren Regelungssystemen mit Nachhaltigkeitszielen aus den Bereichen Handels- und Investitionsschutzpolitik, Umweltpolitik und Agrarpolitik, die unterschiedliche Instrumente für mehr Nachhaltigkeit nutzen. In diesem Kapitel werden Unterschiede und Gemeinsamkeiten beleuchtet, Zielkonflikte aufgezeigt und möglicher Handlungsbedarf zu einer besseren Herstellung von Kohärenz identifiziert. Insgesamt sollte daher die Kohärenz zwischen den verschiedenen Regelungssystemen verbessert werden.

Es bestehen dabei nicht nur zwischen den Sorgfaltspflichten Unterschiede, sondern auch zu anderen Regelungsansätzen, was teils Risiken für die Zielerreichung, die Umsetzungsbelastung und Akzeptanz birgt.

Die unternehmensbezogenen Sorgfaltspflichten ergänzen – und ersetzen nicht – die zwischen Staaten vereinbarten Handels- und Investitionsschutzabkommen. Die Handelspolitik der EU hat über die Zeit verstärkt Nachhaltigkeitsziele aufgenommen, indem nunmehr alle ihre Handelsabkommen Nachhaltigkeitskapitel enthalten, die auf ähnliche Referenzabkommen verweisen wie die Sorgfaltspflichtenregelungen. Allerdings sind Sanktionierbarkeit bzw. Anreizsetzung bis auf sehr wenige Ausnahmen begrenzt. Gerade für die Erreichung umweltpolitischer Ziele sind andere Politikinstrumente wichtiger als Sorgfaltspflichtenregelungen. Weiterhin können Zielkonflikte mit anderen außenwirtschaftlichen Regelungen auch jenseits von Handelsabkommen entstehen: entsprechende Konflikte etwa mit Investitionsschutzabkommen sollten berücksichtigt werden, damit Unternehmensklagen gegen Handelspartnerländer aufgrund verschärfter Nachhaltigkeitsregelungen vermieden werden.

5.5 Außenwirtschaftliche Perspektive: Wirkungen auf Handelsflüsse und Märkte

Der Außenhandel, also der Handel von Rohstoffen und Gütern der Agrar- und Ernährungswirtschaft mit EU-Mitgliedstaaten und nicht-EU Mitgliedern, ist direkt von den Sorgfaltspflichtenregelungen betroffen, da Außenhandel ein wichtiges Element vieler Lieferketten darstellt. Die durch die Einhaltung der Sorgfaltspflichten bedingte Erhöhung der Transaktionskosten entlang der Lieferkette kann Auswirkungen auf die Anzahl der Handelspartner eines Unternehmens sowie auf das gehandelte Volumen haben. Blickt man allerdings auf die zahlreichen und sehr gut wissenschaftlich aufgearbeiteten Erfahrungen der Agrar- und Ernährungswirtschaft mit anderen nicht-tarifären Handelsmaßnahmen z. B. zum Schutz gegen Tierseuchen oder zur Lebensmittelqualitätssicherung, ist nicht notwendigerweise zu erwarten, dass es wirklich zu starken Verlagerungs- oder Lieferkettenverkürzungseffekten kommen wird. Dies wird im nachfolgenden Kapitel diskutiert werden. Zusätzlich wird der Frage nachgegangen, wie sich die Resilienz von Lieferketten durch Sorgfaltspflichten verändern kann und ob es eine Entwicklung hin zu gespaltenen Märkten geben kann.

5.5.1 Auswirkungen auf Handelsströme

Die Haupthandelspartner für Produkte der Agrar- und Ernährungswirtschaft der EU sind auf der Importseite Brasilien, UK, Ukraine, USA und China und auf der Exportseite UK, USA, China, Schweiz und Japan (Europäische Kommission 2023). Wichtige Importprodukte sind Ölsaaten, Früchte und Nüsse, Kaffee, Tee, Kakao, Gewürze und Getreide, während auf der Exportseite verarbeitete Produkte mit Getreide (Zubereitungen aus Getreide und Mehl), Milchprodukte, Wein, Getreide und gemischte Lebensmittelzwischenprodukte (*mixed food preparations and ingredients*) zu Buche schlagen. Wie

schon in Kapitel 4.1. herausgearbeitet, zeigt das Import- und Exportportfolio der EU, dass hier sehr unterschiedliche Arten von Lieferketten durch die schon existierenden Sorgfaltspflichtenregelungen im Rahmen des LkSG und der gerade in der Implementierung befindlichen CSDDD betroffen sind.

Schon der Wissenschaftliche Beirat des BMWK legt in seiner theoretischen Analyse der potentiellen Wirkungen des LkSG dar, dass Sorgfaltspflichtengesetze die Kosten der Geschäftsbeziehung um einen fixen Betrag erhöhen (WB BMWK 2022: 12). Sie können daher tendenziell dazu führen, dass Unternehmen internationale Handelsbeziehungen einstellen oder zumindest die Anzahl ihrer Handelspartner reduzieren. Bezogen auf den Agrar- und Ernährungssektor ist dies ein Szenario, das relevant sein könnte, wenn es um Produkte geht, die theoretisch auch in Europa hergestellt werden könnten, aber zum Beispiel aus Kostengründen oder wegen sonstiger komparativer Vorteile bisher aus einem Drittland bezogen wurden. Unter Umständen ist es dann sicherer oder günstiger, diese Produkte zukünftig aus einem EU-Land zu beziehen. Diese Verschiebung von Handelsmustern muss aber nicht zwingend der Fall sein, denn es gibt auch einen erheblichen Anteil von Rohstoffen und Waren, die aufgrund klimatischer Bedingungen oder aufgrund kultureller Entwicklungen in der Nachfrage (vgl. Mensah et al. 2023) nicht in der EU hergestellt werden (können) und wo daher, wenn man den Status quo halten will, auch weiterhin Importe notwendig sind (Jäger et al. 2023: 25). In der Folge würden die Sorgfaltspflichten für diese Produkte zu einer Erhöhung der Kosten führen, die dann an irgendeiner Stelle der Wertschöpfungskette ausgeglichen werden müssten (vgl. auch Kap. 2.2 und 4.1). Alternative Reaktionen des Importeurs sind, wie sie in Abbildung 5.4 in Kapitel 5.1 dargestellt wurden, sind ebenfalls denkbar. Zusätzlich wurden in Kapitel 5.1 bereits ausführlich die betriebswirtschaftlichen Konsequenzen der Sorgfaltspflichtenregelungen diskutiert. Ebenso ist es aber auch denkbar, dass durch die Erhöhung der Handelskosten die Exportmenge der betroffenen Unternehmen zurückgeht, wie z. B. in Felbermeyer et al. 2022 (S. 45) argumentiert wurde. Mit konkretem Fokus auf den Agrar- und Ernährungssektor sind uns bisher keine Handelsanalysen bekannt (Stand September 2023). Die geostrategischen Implikationen, wenn z. B. Handelspartner sich alternative Absatzmärkte jenseits der EU (oder anderer Länder mit ähnlichen Sorgfaltspflichtenregelungen) suchen, sind in Kapitel 5.6.2 dargelegt.

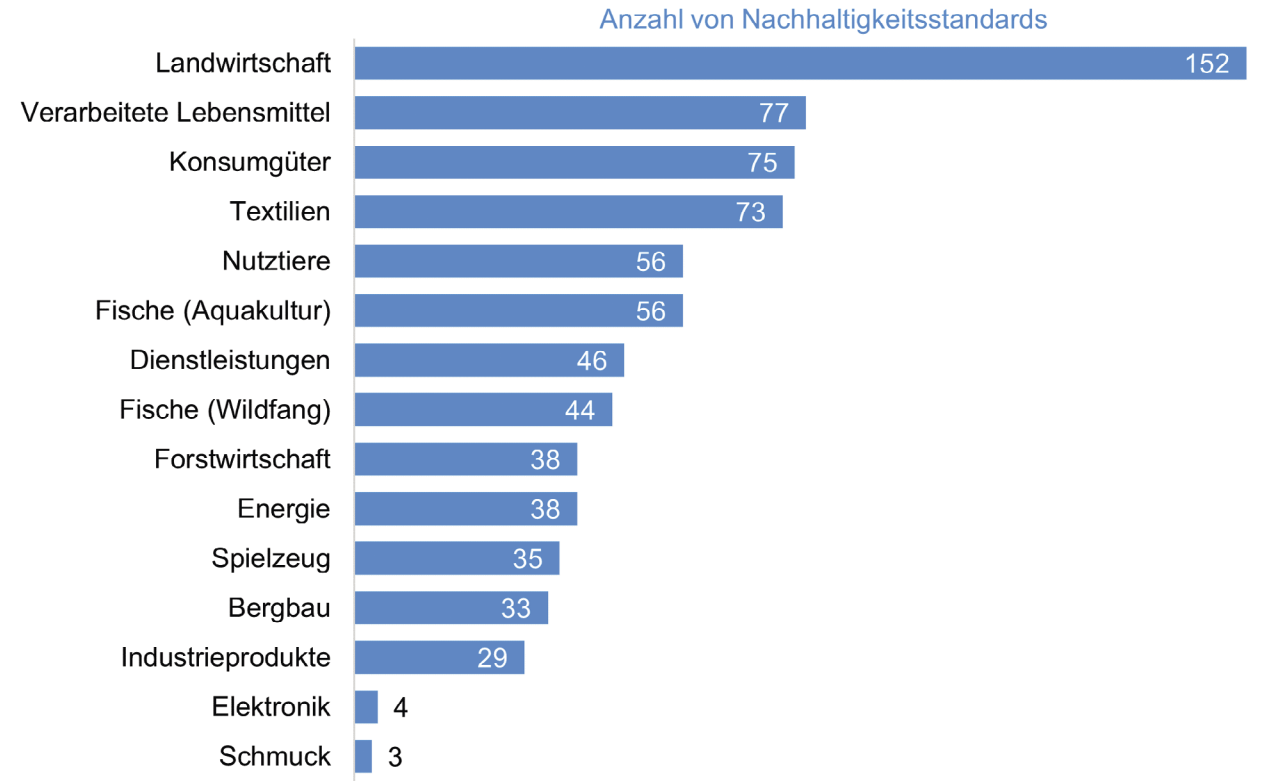
Die Literaturbeispiele zeigen, dass es bisher noch eine erhebliche Unsicherheit in Bezug auf die Wirkung der Sorgfaltspflichtenregelungen auf den internationalen Handel gibt. Die Erfahrung aus der Einführung von sanitären und phytosanitären (SPS-) sowie Qualitätsstandards im Agrar- und Ernährungssektor zeigen, dass Unternehmen in der Regel diese nach einer Anpassungs- und Lernphase anpassen und diese in ihre Kostenstruktur einpreisen (z. B. Peterson et al. 2013) bzw. dass es auf die regulatorische Heterogenität ankommt (z. B. Winchester et al. 2012, De Faria und Wieck 2015). Es zeigt sich aber auch, dass es gerade für LMIC deutlich schwieriger ist, diese Standards zu erfüllen als für Länder mit besseren Voraussetzungen (z. B. Xiong und Beghin 2014, Meemken et al. 2021, Kareem 2022) und dass die heimischen Bedingungen, z. B. bezüglich Infrastruktur (Straßen) oder Exportabfertigung ebenfalls eine erhebliche Rolle spielen (z. B. Xiong und Beghin 2011, Kareem et al. 2016, Bouët et al. 2022). In einer sehr umfassenden Literaturstudie von Meemken et al. 2021 zu privaten Standards und Zertifizierungssystemen für die Bereiche Umwelt und Soziales wird ebenfalls nochmal herausgearbeitet, dass deren Wirkungen sehr unterschiedlich sein können und dass deshalb generelle Schlussfolgerungen schwierig sind.

Da eine Gleichheit von Standards im Exportland mit denen der EU auch niedrigere Anpassungskosten bedingt, muss in der Wirkungsanalyse auch unterschieden werden, wo die Produkte herkommen, und ob im Ursprungsland eventuell schon ähnliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen verpflichtend sind. Dies wäre zum Beispiel bei Importen aus den US oder UK der Fall – beides wichtige Handelspartner der EU. In diesem Falle könnten die zusätzlichen Transaktionskosten niedriger ausfallen und auch die „Lernphase“ bei der Einführung von Sorgfaltspflichten relativ kurz sein. Ebenso wäre es wichtig, schon frühzeitig in der Politikgestaltung auf Kohärenz und Äquivalenz der Sorgfaltspflich-

tenregime zu drängen, um wechselseitige Anpassungskosten möglichst gering zu halten. Die deutsche Ratspräsidentschaft der G7 hat hier mit einer Beauftragung der OECD zur Erstellung einer Studie zum „Mapping von Sorgfaltspflichtenregelungen“ einen wichtigen Anstoß gegeben.

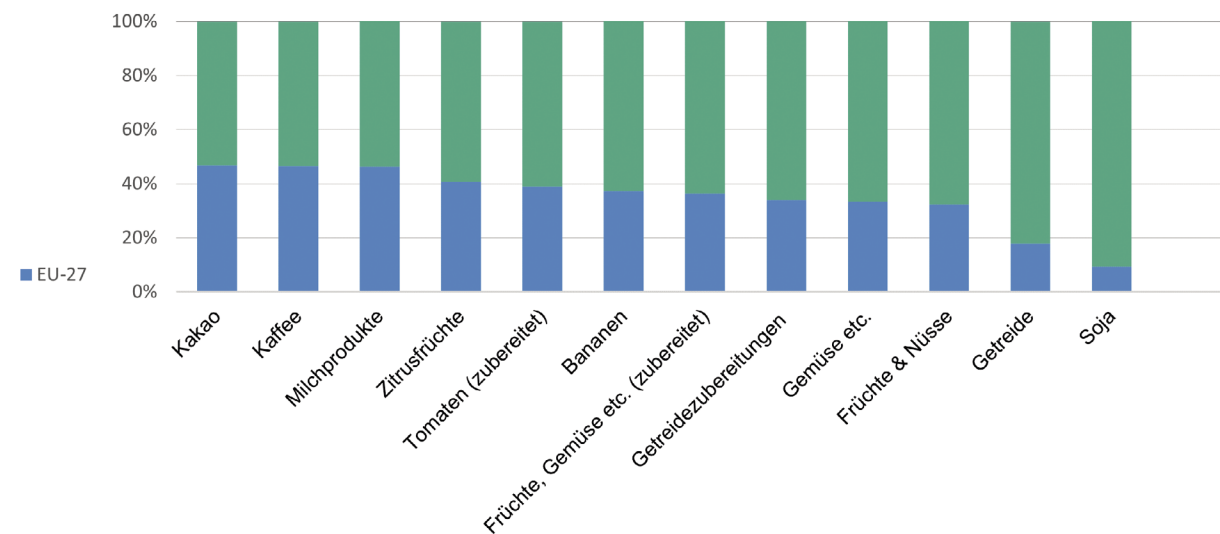
Ebenso muss man die Abdeckung von Importen mit freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards („voluntary sustainability standards“ (VSS)), aber auch SPS- und TBT-Standards (s.o.) berücksichtigen. Denn je stärker diese schon in bestimmten Sektoren (z. B. Obst und Gemüse) angewendet werden, desto besser ist die Ausgangsposition der Unternehmen, um noch weitere Parameter zu berücksichtigen (siehe auch das Kapitel zu den Zertifizierungssystemen, Kap. 5.1.2). Dies ist auch in Abbildung 5.8 gut zu erkennen, wo nochmal deutlich wird, dass private Nachhaltigkeitsstandards gerade im Bereich der Landwirtschaft, verarbeiteter Lebensmittel, aber auch der Tierhaltung und bei Fisch schon sehr weit verbreitet sind.

Abbildung 5.8: Verteilung von freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards über Sektoren



Quelle: UNCTAD 2023; übersetzt und farblich angepasst.

Neben der Frage der möglichen Kostenwirkung von Sorgfaltspflichtenregelungen ist es auch wichtig, besser zu verstehen, welcher Anteil der globalen Handelsflüsse von diesen betroffen sein könnte. Während das LkSG nur große deutsche Unternehmen betrifft, könnte die CSDDD sehr weitreichend ausgestaltet werden, sodass in näherer Zukunft praktisch alle EU-Unternehmen und damit zwangsläufig auch alle Importe in die EU betroffen wären. Wie in Abbildung 5.9 dargestellt, hält die EU für einige Produkte hohe Anteile am Welthandel. So stellen zum Beispiel die Kakaoimporte in die EU knapp unter 50 % des Welthandels mit Kakao dar. Ähnliches gilt für Kaffee, Zitrusfrüchte oder zum Beispiel Tomatenzubereitungen (knapp 40 %). Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Regelungen, die die EU beschließt bzw. noch beschließen wird, einen erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung des globalen Handels mit diesen Produkten haben werden (vgl. auch Kapitel 5.5.2).

Abbildung 5.9: Anteil der EU-Importe am Welthandel mit ausgewählten Agrarprodukten (2022)

Anmerkung: Die Prozentanteile wurden aus dem EU-Importanteil an den gesamten globalen Importen, in US-Dollar gemessen.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf ITC Trade Map.

Auch hier wird wieder deutlich, dass die EU ein wichtiger Akteur auf den globalen Märkten ist. Erixon et al. (2022: 88) schreibt in diesem Zusammenhang: „*The EU needs to be careful of the burden it puts on its trade partners and the effects it may have on their diplomatic relations*“. Die EUDR ist durch ihre Fokussierung auf spezielle Risikoprodukte hier deutlich trennschärfer. Dennoch macht diese Einlassung deutlich, dass die Sorgfaltspflichtenregelungen für einen Großteil der importierten Produkte (ebenso wie für die auf dem EU-Binnenmarkt) neue Regeln mit sich bringen werden. Daher ist es wichtig, nicht nur den physischen und monetären Umfang des Handels zu betrachten, sondern auch politische Implikationen und Auswirkungen auf die Handelspartner in den Blick zu nehmen. Diese Themen werden im nächsten Kapitel vertieft (vgl. Kap. 5.6.2 und 5.6.3).

Zusätzlich soll an dieser Stelle noch einmal auf weitere **entwicklungsbezogene Dimensionen des EU-Außenhandels** geblickt werden und darauf, inwieweit diese von den verschiedenen Elementen der Sorgfaltspflichten tangiert werden. Indirekte Wirkungen des EU-Außenhandels auf die Armutsentwicklung und Einkommen bei den Handelspartnern sind möglich und bereits vielfach in verschiedenen Zusammenhängen diskutiert worden (z. B. Knöbelsdorfer und Qaim 2023, Chibanda et al. 2023, Matthews 2022, Chibanda et al. 2022, Rudloff 2019, Rudloff und Schmieg 2018, Rudloff und Brüntrop 2018, Boysen et al. 2016), denn Exporte in LMIC können dort zu niedrigeren Preisen und damit Lebenshaltungskosten beitragen, ebenso wie Exporte aus LMIC in z. B. den EU-Markt zusätzliches Einkommen bei den Handelspartnern generieren kann. Wie an vielen Stellen schon dargestellt, sind die Ursachen für Hunger und Armut auf der Welt multifaktoriell und komplex (z. B. Wieck 2022), sodass die Auswirkungen durch die Sorgfaltspflichtenregelungen vermutlich gering sein werden. Sorgfaltspflichten sind sicher nicht das beste Instrument, um diese Probleme zu adressieren. Allerdings zeigt das Beispiel, dass die entwicklungsbezogene Dimension der EU-Politik, gemäß dem Konzept von „*Policy coherence for development*“¹²⁶, dem sich ja auch die EU verpflichtet hat, immer mitgedacht werden muss und dass Kohärenz mit Entwicklungszielen wichtig ist. Dies wird in diesem Gutachten ausführlich in den Kapiteln 5.6.3. und in 5.7. diskutiert. Aus dem Gesagten wird auch deutlich, dass hinsichtlich der Wirkung von Sorgfaltspflichten auf Produzenten in LMIC und Handelsflüsse noch erheblicher Forschungsbedarf besteht.

Ein weiteres Feld, für das bisher wenig Evidenz vorhanden ist, ist die Frage, wie **Sorgfaltspflichtenregelungen die Resilienz von Wertschöpfungsketten** beeinflussen werden. Spätestens seit der Covid-19-Pandemie und den damit verbundenen Erfahrungen der Schließung von Produktionsstätten, Handelskorridoren und Ländergrenzen und den Marktverwerfungen, die der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hinterlassen hat, ist das Thema Resilienz wieder hoch auf der politischen und wirtschaftlichen Agenda (Rudloff 2022b). Resilienz bedeutet die „Fähigkeit zur Bewältigung von Herausforderungen“ (Meuwissen et al. 2019). Bezogen auf Unternehmen ist unternehmerische Resilienz definiert als „die Eigenschaft eines Unternehmens, externe Schocks oder Verwerfungen der sozialen, wirtschaftlichen oder politischen Rahmenbedingungen auszuhalten und sich an die neuen Bedingungen anzupassen“ (Gablers Wirtschaftslexikon n.d.). Als Charakteristika von resilienten Systemen werden genannt (Biggs 2015 nach Zurek et al. 2022):

1. Vielfalt und Redundanz erhalten,
2. Konnektivität zwischen Akteuren fördern,
3. Rückkopplung und träge Anpassungen beobachten,
4. Denken in komplexen adaptiven Systemen fördern,
5. zum Lernen ermutigen,
6. die Beteiligung ausweiten und
7. polyzentrisches Regieren fördern.

Anders als beim Ansatz der Nachhaltigkeit aber ist Resilienz weniger operationalisiert in dem Sinne, dass es keine im internationalen Konsens abgeleiteten Ziele oder Indikatoren gibt (Rudloff 2022b).

Es lassen sich hier einige Schnittstellen zwischen Resilienz und Sorgfaltspflichtenregelungen feststellen: Da auch die Umsetzung der Sorgfaltspflichten mit den Anforderungen an Risikoabschätzungen, Informationsaustausch, Schulung von Zulieferern, Beratung etc. zu engerer Verbindung von Unternehmen in der Lieferkette führt, kann dies den Aufbau resilienterer Wertschöpfungsketten unterstützen. Dies wäre passend zu den Resilienz-Charakteristika 2, 4, 5, und 6. Es lassen sich jedoch auch gegenläufige Wirkungen zwischen den Anforderungen der Sorgfaltspflichten und resilienten Wertschöpfungsketten vermuten, da in den konzeptionellen Analysen zum Lieferkettensorgfaltspflichten-gesetz unter anderem theoretisch hergeleitet wird (z. B. WB BMWK 2022), dass dieses die Zahl der Handelspartner eines Unternehmens verringern könnte, was einen Widerspruch zu Charakteristikum 1 (Vielfalt und Redundanz erhalten) darstellt. Ebenso würde dies passieren, wenn Unternehmen, statt in ihre Lieferantenentwicklung im Rahmen der Einführung der Sorgfaltspflichten zu investieren, sich nur noch auf wenige Lieferanten in weniger problematischen Ländern fokussieren würden. Dies würde zu weniger resilienten Lieferketten führen und könnte auch Kleinbauern oder anderen betroffenen Unternehmen Entwicklungschancen nehmen. Daher ist es in der politischen Umsetzung der Sorgfaltspflichten wichtig, Lieferantenentwicklung, d. h. das Bemühen um Verbesserungen und „*stay and behave*“ zu unterstützen. Welcher der Effekte am Ende überwiegt, ist eine Frage, die nur empirisch geklärt werden kann. Eine solche Analyse kann aber erst erfolgen, wenn Sorgfaltspflichten genügend lang implementiert wurden.

¹²⁶ Siehe auch: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/european-development-policy/policy-coherence-development_de. Zusätzlich ist dies auch im SDG Ziel 17 (Partnerschaften zur Erreichung der Ziele), im Target 17.14 festgeschrieben.

5.5.2 Entstehung von gespaltenen Märkten?

Eine sehr grundsätzliche Kritik an Sorgfaltspflichtenregelungen ist die Gefahr von Marktsplattungen, die eintreten können, wenn global gesehen nur wenige Unternehmen bzw. Länder entsprechende Sorgfaltspflichten für ihre Abnehmer formulieren. Marktsplattung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass es zu einer Selektion der Lieferanten in solche mit strengeren Standards, die sich in die Märkte mit Lieferkettensorgfaltspflichten einordnen, und solchen mit Defiziten bei Menschenrechten oder anderen relevanten Nachhaltigkeitsstandards kommt. Letztere würden in der Folge an Abnehmer oder Länder ohne solche Nachhaltigkeitsanforderungen liefern und global würde keine Verbesserung der durch Sorgfaltspflichten adressierten Nachhaltigkeitsbereiche erzielt. So zeigt beispielsweise die Modellierung eines EU-Importverbots für Palmöl aus Entwaldungsrisikogebieten in Indonesien, dass dies nur zu einem geringen Entwaldungsrückgang führen würde, da sich die ursprünglichen EU-Importe auf andere Länder verlagerten (Busch et al. 2022).

Da die in den Lieferkettengesetzen formulierten Standards zu höheren Kosten und damit auch zu höheren Preisen führen, haben Lieferanten, die diese Standards bereits erfüllen, ein Interesse solche Abnehmer zu beliefern. Problematische Lieferanten werden dagegen die EU-Abnehmer meiden. Es käme also zur Selbstselektion und damit zu gespaltenen Märkten. Und wenn der Marktanteil der Länder mit Sorgfaltspflichten geringer ist als der Anteil der Lieferanten, die diese Standards bereits jetzt erfüllen, käme es zu keinen oder nur geringen materiellen Verbesserungen.

Der Marktsplattungseffekt ist umso problematischer, je größer der Anteil der nicht an Lieferkettengesetze gebundenen Länder ist, also wenn global wichtige Abnehmerländer keine entsprechenden Regeln einführen (vgl. Kap. 5.6.3). Insofern ist die geplante CSDDD zu begrüßen, da sie den Adressatenkreis gegenüber den vorhandenen nationalen Lösungen bereits beachtlich erweitert. Bei bestimmten Themen wie Konfliktmineralien oder Zwangsarbeit gibt es auch in den USA Sorgfaltspflichtenansätze (z. B. der *Dodd-Frank-Act*, vgl. Annex 2).

Am Beispiel Konfliktmineralien lässt sich die Gefahr von gespaltenen Märkten gut beobachten (vgl. Annex 2). Die höheren Anforderungen an Transparenz und Sorgfaltspflichten in mineralischen Lieferketten aufgrund des amerikanischen Dodd-Frank Acts führten zum zeitweisen Einspringen anderer Abnehmer aus anderen Märkten, die so zu geringeren Kosten die Produkte abkaufen konnten (hier China). Der chinesische Anteil am globalen Kobalt-Handel beträgt z. B. rund 50 %. Wenn ein so bedeutender Abnehmer keine spezifischen Sorgfaltspflichten aufweist, dann droht eine Umlenkung der Waren problematischer Lieferanten/Lieferregionen in diesen Absatzkanal. Ähnliche Probleme gab es im Goldbergbau, u. a. weil die meisten Exporte in den Nahen Osten und nach Asien gingen und demnach die Auflagen nicht eingehalten werden mussten (Parker et al. 2016).

Betrachtet man den Anteil der EU am internationalen Handel mit Agrarprodukten, dann wird deutlich, dass die Sorgfaltspflichtenregelungen aufgrund unterschiedlicher Marktmacht unterschiedlich greifen werden, abhängig vom Produkt: So ist der Anteil der EU-Importe an den Kakaoexporten mit knapp unter 50 % sehr hoch, sodass zu erwarten ist, dass die großen Exporteure auf die EU-Bedingungen eingehen müssen. Ähnliches gilt etwa für Bananen und Zitrusfrüchte. In anderen Märkten, wie Soja, spielen andere Importländer, wie China, aber auch der Eigenverbrauch der Handelspartner eine sehr viel größere Rolle (vgl. Abb. 5.9 in Kap. 5.5.1). Entsprechend besteht im Fall von Soja z. B. bei der EUDR die Möglichkeit, dass die Käufer, die die EU beliefern, nur aus den Gebieten Brasiliens mit geringem Risiko beziehen, wodurch der Anteil des Sojas aus Gebieten mit hohem Entwaldungsrisiko auf den anderen Exportmärkten steigen würde (Fern 2023: 6).

Preisliche Anreize zur Einhaltung der Anforderungen gemäß der Sorgfaltspflichtenregelungen entstehen erst, wenn entsprechende Ware im Markt knapp wird. Falls die USA, die EU und ggf. auch weitere wichtige Abnehmerländer Ware aus besseren Bedingungen einfordern und dem nur ein begrenztes Angebot gegenübersteht, es also in diesem Teil des Marktes zu einem Nachfrageüberhang kommt, dann sollte der Preis hier steigen. Das Preispremium im „Sorgfaltspflichten-Marktsegment“ würde dann Anreize für Lieferanten in den Problemregionen setzen, ihrerseits die Bedingungen zu verbessern, um dieses Marktsegment ebenfalls bedienen zu können. Umgekehrt gibt es in Fällen, in denen nur wenige Abnehmer auf dem Weltmarkt Sorgfaltspflichten fordern und viele Produzenten diese Bedingungen erfüllen können, wenig ökonomische Anreize zur Verbesserung. Dann wäre die Wahrscheinlichkeit groß, dass sich Handelsströme nur verlagern.

Aufgrund dieser Gefahr von Marktsplattungen ist es wichtig, dass die Sorgfaltspflichtenregelungen vorrangig auf die Verbesserung der Lage vor Ort abzielen. Die Verbesserung der Produktionsbedingungen sollte im Vordergrund stehen, nicht die Verhinderung von Importen und die „Bewahrung der moralischen Unschuld“ der Abnehmerländer. Daher rücken das deutsche LkSG wie der EU-Richtlinienentwurf die Lieferantenentwicklung in den Fokus, nicht den Abbruch der Lieferbeziehung. Zu fragen ist aber, ob die Regelungen auch tatsächlich hinreichende Anreize setzen, in die Lieferantenentwicklung zu investieren (vgl. Kap. 5.3). Wenn durch Lieferkettengesetzgebungen keine zusätzlichen Anreize gesetzt werden, dann hängt die Entscheidung von Unternehmen für „*cut and run*“ versus „*stay and behave*“ von den in Kapitel 5.1.1 skizzierten Faktoren ab: Kosten des Lieferantenwechsels, Haftungs- und Reputationsrisiken und Kosten der Lieferantenentwicklung.

Positive Anreize für Lieferantenentwicklung könnten z. B. durch entwicklungspolitische Begleitprojekte gesetzt werden. Auch könnte ein Engagement für Lieferantenentwicklung positiv für Nachhaltigkeitsbewertungen von Unternehmen gewertet werden, z. B. im Rahmen der EU-Nachhaltigkeits-Taxonomie.

5.5.3 Fazit

Auch wenn mit einer Erhöhung der Transaktionskosten aufgrund der Sorgfaltspflichtenregelungen entlang der Lieferkette zu rechnen ist, so sind die daraus resultierenden Wirkungen nicht eindeutig. Aufgrund des hohen Internationalisierungsgrades der Agrar- und Ernährungswirtschaft, der schon jetzt weiten Verbreitung von SPS- und Qualitätsstandards und den Erfahrungen mit vielen Arten von nicht-tarifären Handelsmaßnahmen kann es sein, dass die negativen Auswirkungen auf Handelsvolumen und -partner begrenzter sind als befürchtet. Zusätzlich haben auch andere wichtige und international mit der EU konkurrierende Handelsländer (wie z. B. USA oder UK) Sorgfaltspflichten eingeführt, was zumindest zwischen diesen Ländern – aufgrund der potenziellen Äquivalenz von Standards – die negativen Handelswirkungen reduzieren könnte. Verlagerungseffekte können trotzdem auftreten, wenn z. B. um die gleichen Absatzmärkte mit Ländern konkurriert wird, die bisher ihre Produkte ohne diese Regelungen anbieten können (wie z. B. China oder Brasilien). Allerdings bestehen produktspezifische Unterschiede. Die Verlagerungseffekte werden bei Kakao und tropischen Früchten wegen des hohen internationalen EU-Marktanteils geringer sein als bei Soja. Es fehlt jedoch bisher an empirischer Evidenz, um dies eindeutig beantworten zu können.

Die Resilienz von Agrarlieferketten gegenüber marktbeeinflussenden Schocks wird durch die Sorgfaltspflichten auf der einen Seite unterstützt, z. B. indem die Verbindung der Partner gefördert und zum Lernen ermutigt wird, auf der anderen Seite könnte sich jedoch auch die Anzahl der Handelspartner reduzieren, was einen gegenläufigen Effekt hätte. Auch hier fehlt zurzeit die empirische Evidenz, um

belastbare Aussagen machen zu können. Der Fokus auf die Lieferantenentwicklung in den Sorgfaltspflichtenregelungen kann helfen, Handelsbeziehungen zu erhalten, und sollte deshalb das vorrangige Ziel sein. Daher ist es in der politischen Umsetzung der Sorgfaltspflichten wichtig, die Lieferantenentwicklung und „*stay and behave*“ zu unterstützen.

5.6 Perspektive internationale Beziehungen: Welche Auswirkungen haben die Sorgfaltspflichtenregelungen auf die internationale Verflechtung von Ländern?

5.6.1 Bedeutung der Einbindung von völkerrechtlichen Übereinkommen in die Sorgfaltspflichtenregelungen

In den unterschiedlichen Sorgfaltspflichtenansätzen wird auf multilaterale Übereinkommen im Bereich Arbeitsrechte, Menschenrechte und Umweltrechte Bezug genommen (Annex 1). Diese Übereinkommen wurden auf Staatenebene international ausgehandelt und von einem Großteil der Staaten ratifiziert, wenn auch nicht alle Konventionen gleichermaßen. Die Sorgfaltspflichten für Unternehmen beziehen sich nun auf diese Übereinkommen, um zu definieren, welche Arbeits-, Menschen- und Umweltrechte in den Lieferketten eingehalten werden müssen.¹²⁷ Somit stellt die Referenz auf multilaterale Übereinkommen in den unilateralen Sorgfaltspflichtenansätzen eine ausdrückliche Verbindung zum Völkerrecht dar.

Durch den Bezug auf völkerrechtliche Übereinkommen sowie deren Ratifizierung durch die Handelspartner liegt der Schluss nahe, dass Handelspartner, auch wenn sie nicht in die Erarbeitung der Sorgfaltspflichtenansätze von EU und Deutschland einbezogen wurden, diese automatisch mittragen sollten. Dennoch ist anzumerken, dass faktisch das Unterzeichnen von völkerrechtlichen Übereinkommen i. d. R. kaum zu strikten Durchsetzungsmaßnahmen und in Folge Verbesserungen vor Ort führt (Neumayer 2005, Davies 2014 für Menschenrechtsübereinkommen). Berichterstattungen über den Stand der Umsetzung stehen im Vordergrund, wobei es auch hier zur Nichterfüllung von Berichtspflichten kommt.¹²⁸ Werden keine Fortschritte auf Grundlage der Berichterstattungen bzw. Probleme bei der Berichterstattung erkannt, so können positive Anreize bspw. von der UN eingesetzt werden. Diese beinhalten den Aufbau von Kapazitäten oder finanzielle Hilfestellungen zur Umsetzung für Staaten, die nicht ausreichend Kapazitäten und Ressourcen hierfür haben.¹²⁹ Die Unterstützung im Aufbau von Kapazitäten ist relevant, da zumindest für die Umsetzung des UN-Zivildpakts gezeigt werden konnte, dass die Nichteinhaltung oft unbeabsichtigt ist und von der Effizienz der Verwaltung des jeweiligen Landes abhängt (Cole 2015). Bei den ILO-Kernarbeitsnormen ergibt sich ebenfalls eine Lücke zwischen Ratifizierung und der tatsächlichen rechtlichen Situation von Arbeitnehmer:innen vor Ort (vgl. Kap. 3.2). Neben der Beaufsichtigung der Umsetzung bietet die ILO auch technische Unterstützungsleistungen und Trainingsmaßnahmen an.¹³⁰ Sanktionen sind bei Nicht-Einhaltung der jeweiligen Übereinkommen trotz Ratifizierung nicht möglich.

¹²⁷ Die Unterscheidung zwischen den Bereichen Arbeitsrecht, Menschenrecht und Umweltrecht ist dabei unscharf; so berücksichtigt die ILO z. B. auch die Rechte Indigener und schafft so eine Verbindung zwischen Arbeits- und Menschenrechten. Der UN-Sozialpakt wiederum berücksichtigt auch Arbeitsrechte. Einzelne Übereinkommen im Umweltbereich stellen auch einen direkten Zusammenhang zwischen schadstoffbezogenen Umweltrisiken und gesundheitlichen Risiken für Menschen dar (vgl. Kap. 3.2).

¹²⁸ Siehe z. B. die Datenbank der UN mit fehlenden Berichten von Staaten, die aufgrund der Ratifizierung verpflichtet zur Einreichung wären: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/LateReporting.aspx

¹²⁹ Siehe z. B. das *Treaty Body Capacity Building Programme* der UN; <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/treaty-body-capacity-building-programme>.

¹³⁰ <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/technical-assistance-and-training/lang--en/index.htm>

Der Einbezug der Übereinkommen in die Sorgfaltspflichten führt nun zu einer Stärkung der Durchsetzbarkeit der Übereinkommen, die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung nicht unmittelbar absehbar war. Die Sorgfaltspflichtengesetzgebungen fördern also den Vollzug der Übereinkommen. Tendenziell kann dies als Abkehr von Prinzipien, die internationale Beziehungen in der Vergangenheit gekennzeichnet haben, gesehen werden, wie dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung, das die unterschiedlichen Voraussetzungen und Möglichkeiten von Ländern berücksichtigt, zur Erreichung von gemeinsamen globalen Zielen beizutragen.¹³¹ Originär aus dem Umweltrecht kommend, findet man auch in anderen Bereichen Bezüge zu diesem Prinzip, so auch bei Menschenrechtsübereinkommen (Martens 2014: Kap. 1). Trotz der Anerkennung der Universalität der Menschenrechte wird im gewissen Umfang auch hier die (ökonomische) Kapazität der Länder bei der Umsetzung berücksichtigt (Obendland 2014). Zwar sind Staaten verpflichtet, die Menschenrechte „unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten“ umzusetzen, sind die Möglichkeiten allerdings unzureichend, muss international unterstützt werden (ebd.: 11).

Als Konsequenz der gestärkten Durchsetzbarkeit von völkerrechtlichen Übereinkommen durch unilaterale Sorgfaltspflichtenregelungen könnten Verhandlungsprozesse für zukünftige völkerrechtliche Übereinkommen bei Staaten, die daraus Nachteile bspw. für ihren Exportsektor befürchten, auf mehr Zurückhaltung stoßen, wie es sich bereits in den EU-Mercosur-Verhandlungen zeigt (Rudloff und Stoll 2023).

5.6.2 Handelspolitische und geostrategische Implikationen

Gerade in jüngster Vergangenheit zeigen sich deutliche Änderungen der europäischen Handelspolitik, zunächst angestoßen durch Reaktion auf andere Handelsakteure wie die USA und China und deren Handelskonflikte untereinander (Eliasson et al. 2023). Aber auch die jüngsten Schocks für internationale Lieferketten durch die Corona-Pandemie und vor allem der russische Angriffskrieg auf die Ukraine schärfen den Blick der EU in Richtung der eigenen Versorgungssicherung (Orbie und De Ville 2020, Bongardt und Torres 2023).

Insgesamt ist eine stärkere Binnenausrichtung etwa durch Unterstützung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit, aber auch vermehrter direkter staatlicher Intervention zur Absicherung von Beständen an Rohstoffen (etwa auch durch Reservehaltung mit kritischen Rohstoffen) in der EU erkennbar. Gleichzeitig aber sucht sie auch zunehmend neue Partner für Abkommen, um ihre Zulieferung zu diversifizieren oder auch um in der Rohstofferschließung zu kooperieren (Raza 2022, Blockmans 2021, Schmucker und Kober 2023). De-risking und Diversifizierung im Sinne einer neuen Partnerausrichtung basieren neben (neu wahrgenommenen) politischen Kriterien der Partnerverlässlichkeit auch auf der faktischen Verfügbarkeit relevanter benötigter Zulieferprodukte. Diese Kriterien können teils in Konflikt stehen. Für manche dieser Produkte gibt es aus Unternehmer- und Ländersicht wenig Ausweichoptionen, was etwa in der EU-Definition der „Kritikalität“ von Rohstoffen bereits seit längerem Berücksichtigung in Listen von als kritisch definierten Rohstoffen findet (Europäische Kommission 2020). Agrarrohstoffe sind darin allerdings – mit Ausnahme einzelner Düngerkomponenten – nicht enthalten (ebd.).

¹³¹ Explizit wird das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung (*Common But Differentiated Responsibilities*, CBDR) im Rahmen der Rio-Erklärung von 1992 beschrieben. „Die Regierungen hatten damals ihren unterschiedlichen Beitrag zur Umweltzerstörung anerkannt – und damit auch ihre unterschiedliche Verantwortung, für die Wiederherstellung des Ökosystems und die Anpassung an Umweltschäden zu bezahlen.“ (Martens 2014: 5).

Nicht zuletzt visiert diese verstärkte handelspolitische Partnersuche auch eine Stärkung genereller außenpolitischer Positionierung an, um politische Koalitionen durch das Mittel der Handelspolitik zu stärken – aktuell etwa gegenüber Russland (Felbermeyer 2023). Die EU-Handelsstrategie von 2021 weist in ihrem neu definierten Leitbild der „offenen strategischen Autonomie“ bereits auf das Spannungsfeld hin, das diesen neuen Entwicklungen von mehr Binnenorientierung und Partnersuche zugrunde liegt (Europäische Kommission 2021). Trotz und neben diesen offensiveren auf die eigene Versorgung ausgerichteten Ansätzen verschärft die EU weiterhin ihre Nachhaltigkeitsziele (Pelkmans 2020), die sie mittels des Green Deals horizontal in alle Politikfelder inklusive der Handelspolitik zu verankern sucht. Dazu nutzt sie zunehmend auch unilaterale Handelsmaßnahmen (vgl. Tab. 3.2). Bezogen auf bilaterale Abkommen zeigt sich eine engagierte (Wieder)aufnahme von Verhandlungen mit den USA, Indien und Indonesien und eine Neuauflage von bereits – zumindest politisch – abgeschlossenen Abkommen (etwa mit Mercosur und Neuseeland). Im Zeitablauf lässt sich dabei in den Abkommen der EU eine Zunahme von Nachhaltigkeitsdimensionen beobachten (Felbermeyer 2023: Abb. 3). Allen gemein ist jedoch deren bislang fehlende Sanktionierbarkeit durch handelspolitisch wirksame Maßnahmen auf staatlicher Ebene (im Unterschied zur Sanktionierbarkeit von Unternehmen bei Verstößen gegen Sorgfaltspflichten) – mit Ausnahme des jüngsten Abkommens mit Neuseeland für Teilbereiche (Klimaschutz, einige Kernarbeitsnormen der ILO) (vgl. Annex 1). Deshalb kann auf Verletzungen von Nachhaltigkeitsvorgaben nicht mit dem Aussetzen von vereinbarten Zugeständnissen reagiert werden, wie es für andere Abkommensinhalte üblich ist. Die EU fokussierte auch wegen dieser Durchsetzungsschwäche stärker auf die Umsetzung der letztlich nicht sanktionierbaren Nachhaltigkeitsforderungen, auch mittels Unterstützung des Partners. Gerade in ihrem neuen Positionspapier von 2022 zu den Nachhaltigkeitskapiteln („*Review of the trade and sustainability chapter (TSD)*“, Europäische Kommission 2022c) betonte die Kommission länderspezifische Vereinbarungen (*roadmaps*) für eine bessere Umsetzung. Sie relativiert im Review auch die Position, dass die oft geforderte zu stärkende handelspolitische Sanktionierbarkeit explizit nur als ein letztes Mittel für eine bessere Umsetzung zu betrachten sei.

Den Nachhaltigkeitskapiteln in Freihandelsabkommen kommt auch eine wachsende strategische Rolle hinsichtlich neuer Partner für neue Abkommen zu: Die schwache Durchsetzungsfähigkeit der Nachhaltigkeitskapitel rief immer großen Widerstand innerhalb der EU hervor, nicht nur auf der Ebene europäischer Zivilgesellschaften, sondern angesichts mancher Abkommen auch auf der Ebene einzelner Regierungen. Dieser Widerstand kann je nach Abkommenstyp die mitgliedstaatliche Ratifizierung und damit das gesamte Abkommen gefährden, wie es sich während der *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP)-Verhandlungen und der *Comprehensive Economic Trade Agreement* (CETA)-Verhandlungen mit den USA bzw. Kanada zeigte.

Die neuen Initiativen für unilateral entschiedene Sorgfaltspflichten können diese interne Kritik auffangen, da nunmehr die entsprechenden Regelungen zur Nachhaltigkeit auch ohne und trotz schwach durchsetzbarer Abkommen in jedem Fall Anwendung finden. Umgekehrt aber können sie auf Partnerseite entweder das Interesse an Abkommen senken oder aber ihre Forderungen an die EU erhöhen, da Partner ansonsten ohne jede Gegenleistung die EU-Vorgaben erfüllen müssen. Hier können die von der EU vorgeschlagenen neuen Partnerschaften für die Nachhaltigkeitskapitel in ihrem Review („TSD-Review“) einen Anreiz bieten, wenn sie durch entsprechende Unterstützung begleitet werden. Zudem kann sich der generelle Charakter zukünftiger Handelsabkommen der EU angesichts der geopolitischen Veränderungen bei gleichzeitig verschärfter Nachhaltigkeitsverfolgung ändern: Partner können die Kompromissbereitschaft der EU stärker herausfordern, indem sie aus gestärkter Position als relevante Partner mehr eigene Interessen auch hinsichtlich größerem Marktzugang zur EU verfolgen. Dies drückt sich aktuell in den Forderungen der Mercosurstaaten an die EU aus (Stoll und Rudloff 2023b).

5.6.3 Zwischenstaatliche Beziehungen im Spannungsfeld von Kooperation und Abhängigkeit

Nicht erst seit dem Beginn der Debatte über die gesetzliche Regelung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten der EU werden immer wieder Vorwürfe des „grünen Kolonialismus, Protektionismus, Imperialismus“ und Ähnliches diskutiert, wenn es um die Interaktion zwischen Staaten (z. B. auf UN-Ebene bei der Diskussion von globalen Umweltschutzabkommen), der Aushandlung von bi- oder multilateralen Freihandelsabkommen oder genereller Telekopplung¹³² und Globalisierung von Gesellschaften geht.

5.6.3.1 Kritik und Argumente in der internationalen Debatte

Kern der Vorwürfe ist die bestehende wirtschaftliche und politische Ungleichheit in der Staatengemeinschaft, geprägt durch die koloniale Geschichte, die weiterhin das Machtverhältnis und die Interaktionen zwischen den Staaten bestimme und durch weitere multilaterale Übereinkommen sowie unilaterales staatliches Vorgehen, u. a. im Umweltbereich, zementiert werde. Diese Debatte ist wichtig, da jedes bilaterale oder globale Übereinkommen zwischen Staaten die nationale Gesetzgebung an bilaterale oder globale Entwicklungen koppelt, sodass die nationale Gesetzgebung auf diese reagieren muss. Damit geht ein Stück der nationalen Souveränität verloren, auch wenn es, wie in 5.6.1 diskutiert, zu Umsetzungsdefiziten kommen kann. Andererseits wird durch die Teilnahme an bi- und multilateralen Abkommen auch etwas gewonnen, entweder zum Beispiel in Form von globaler Handlungsfähigkeit zur Adressierung von national nicht beherrschbaren, grenzüberschreitenden Umweltproblemen oder zum Beispiel bilateral in Form einer Reduktion von Transaktionskosten im internationalen Handel. Allerdings stellt sich immer die Frage, in welchem Maß die zugrundeliegenden Verhandlungen gleichberechtigt geführt werden können – trotz bestehender (wirtschaftlicher) Machtasymmetrien und (wirtschaftlicher) Abhängigkeiten. Insbesondere bei Umweltschutzfragen stellt sich auch die Frage, ob eine Verlagerung des Problems bzw. der Problemlösung in LMIC Teil der Motivation ist. Dies wird etwa in der Debatte um *carbon colonialism* deutlich (Parsons 2023).

Die oben skizzierten Vorwürfe, die sich aus der Konstellation von Machtungleichwichten zwischen Staaten und den insbesondere von den wohlhabenden Ländern eingeforderten höheren Standards im Umwelt-, Menschen- und Arbeitsrechtsbereich ergeben, werden unter einer Vielzahl von Begrifflichkeiten mit jeweils leicht unterschiedlicher Schwerpunktsetzung diskutiert. Der Aspekt der Fähigkeit eines Staates bzw. einer Staatengemeinschaft, einem anderen Staat bzw. einer anderen Staatengemeinschaft seine Gesetze aufzuzwingen und somit seinen Einflussbereich zu vergrößern, wird gemeinhin als Imperialismus bezeichnet. Für die eingeforderten Umweltstandards wird die Präzisierung des „Grünen Imperialismus“ verwendet (Ariffin 2010). Der Begriff des „Grünen Kolonialismus“ ist daran angelehnt, wobei es weitere Ausdifferenzierungen je nach Aktivität/Handlung gibt. Darunter fällt das sogenannte „*green grabbing*“, die Aneignung von Land und Ressourcen für Umweltzwecke (Fairhead et al. 2012). Eine besondere Ausprägung hiervon ist „*carbon colonialism*“: Internationale Investitionen in Waldschutzprojekte in LMIC zum Zweck des Kohlenstoffausgleichs (Kompensationsprogramme). Industrialisierte Länder können so weiterhin das Niveau ihrer Emissionen aufrechterhalten, während es zu negativen Effekten auf die Lebensgrundlagen in den an die Projekte angrenzenden Gemeinschaften kommen kann (für das Beispiel Uganda siehe Lyon und Westoby 2014).

¹³² In der sozial-ökologischen und Agrarsystemforschung hat sich der Begriff der Telekopplung etabliert, um die Verflechtungen zwischen Agrarsystemen und anthropogenen Prozessen in verschiedenen Regionen der Welt zu beschreiben (Friis et al. 2016).

Unabhängig von der jeweiligen Begrifflichkeit wird in diesem Kontext grundsätzlich kritisiert, dass die o. g. umweltbezogenen Vorhaben nicht nur oft von westlichen Industrienationen initiiert und finanziert werden, sondern dass auch die Mechanismen der Planung, Entscheidungsfindung und Durchführung oft nur geringe Beteiligungs- und Einspruchsmöglichkeiten der betroffenen Kommunen und Gruppen in LMIC zulassen. Weiterhin wird kritisiert, dass der wirtschaftliche Nutzen und resultierende Einkommensmöglichkeiten für die betroffenen Kommunen oft nicht gegeben sind und entsprechende Projekte dazu führen, dass die weiteren wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten, teilweise aber auch die aktuellen Lebensgrundlagen der betroffenen Kommunen und Gruppen eingeschränkt bzw. genommen werden. Dieser Vorwurf trifft oft gerade auf umweltbezogene Vorhaben zu, die z. T. hohe Schutzstandards auf den betroffenen Landflächen erfordern, was allerdings auf die dortige land- und forstwirtschaftliche Nutzung und ländliche wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten starke Auswirkungen haben kann (Fairhead et al. 2012).

Ebenso existieren Vorwürfe, dass die wohlhabenderen und industrialisierten Länder diese Projekte und im weiteren Sinne ihre Nachhaltigkeitstransformation auf Kosten von LMIC vollziehen, womit die Frage der globalen Gerechtigkeit und Kompensation adressiert wird. Dieser Vorwurf wird am deutlichsten im Rahmen des globalen Klimaschutzes und wurde in Kap 5.6.1 im Rahmen des Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung andiskutiert. Wohlhabendere Länder haben historisch am meisten zur Erderwärmung beigetragen und stehen daher in der Verantwortung, am meisten zum Klimaschutz beizutragen (z. B. Page 2008), während LMIC eine wirtschaftliche Entwicklung ermöglicht werden soll (z. B. Rosales 2008) bzw. Kompensationszahlungen bspw. für den Klimaschutz in LMIC gezahlt werden sollen (z. B. Grainger 1997, vgl. Textbox 5.6).

Textbox 5.6: Aushandlung zwischen globalem Natur- und Klimaschutz und wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten am Beispiel der Demokratischen Republik Kongo

Die Aushandlung zwischen Natur- und Klimaschutz und wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten lässt sich momentan in der Demokratischen Republik Kongo nachverfolgen. Dort werden im weltweit größten tropischen Torfgebiet, das sehr große Mengen an CO₂ speichert, Ölvorkommen vermutet. Dabei liegt das Torfgebiet inmitten des zentralafrikanischen Regenwaldes. Die kongolesische Regierung fordert entweder, dass der Globale Norden den Schutz dieses Gebiets finanziere oder es würden Lizenzen an Firmen für Probebohrungen vergeben (Raupp 2023). In diesem Zusammenhang hat der Kongo zusammen mit Brasilien und Indonesien nach jahrelangen Verhandlungen im November 2022 offiziell eine Regenwald-Allianz vereinbart, die u. a. mit den Ländern des Globalen Nordens Klimabudgets zum Erhalt des Regenwaldes verhandeln möchte.¹³³ Im gleichen Zeitraum forderte UN-Generalsekretär António Guterres auf dem Weltklimakongress (COP 27) einen historischen Klimapakt, der u. a. eine finanzielle Unterstützung des Globalen Nordens für Länder des Südens betont.¹³⁴ Umweltschützer:innen im Kongo zweifeln jedoch, dass dies ohne vorhandene Transparenz und gute Regierungsführung einen Nutzen für die kongolesische Gesellschaft bringt (Raupp 2023). Somit zeigt dieses Beispiel eindrücklich, wie komplex die Umsetzung des Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung zur Erreichung von globalen Umweltzielen in der Praxis ist.

¹³³ Z. B. <https://edition.cnn.com/2022/11/14/world/rainforest-alliance-brazil-indonesia-congo-intl-hnk/index.html>.

¹³⁴ Eröffnungsrede des UN-Generalsekretärs António Guterres auf der COP27.

Neben der Kritik des Aufzwingens von Standards im Umwelt- und Menschenrechtsbereich und im Rahmen der Suche nach Lösungen in LMIC für Probleme, für die wohlhabende Länder hauptverantwortlich sind (siehe *carbon colonialism*), werden seit Langem die historisch geprägten Handelsmuster zwischen LMIC und den wohlhabenderen Ländern kritisiert. Dabei gibt es zwei Vorwürfe: (1) den Vorwurf, dass hohe Agrarsubventionen in Form von Direktzahlungen und Außenschutz zu einem verzerrten Produktions-, Nachfrage- und Handelsmuster der EU führen würden und damit eigentlich wettbewerbsfähige Lieferketten in/aus Drittländern stören, deren Absatz auf dem EU-Markt noch zusätzlich durch Einfuhrregelungen belastet würde (Kornher und von Braun 2020, Boysen et al. 2016); (2) den Vorwurf der asymmetrischen Macht- und Wettbewerbsverhältnisse, die sich durch die Rohstofflieferung aus LMIC hin zur höherwertigen Verarbeitung in Ländern mit höherem Pro-Kopf-Einkommen ergeben (Hickel et al. 2022, Dorninger et al. 2021).

Die Gewinnung von natürlichen Ressourcen im Bergbau oder im Agrarbereich für den Export (*extractivism*) ist zumeist ein kolonial gewachsenes Handelsmuster, das mit negativen Auswirkungen auf das jeweilige Produzentenland assoziiert ist (z. B. Alonso-Fernández und Regueiro-Ferreira 2022, Greco 2020). Unabhängig von den Sorgfaltspflichtengesetzgebungen wirft dieses unausgewogene Handelsmuster schon lange einen Schatten auf die Partnerbeziehungen zwischen LMIC und wohlhabenderen Ländern. Dieser zeigt sich u. a. während Verhandlungen im Handelsbereich (Drahoš 2003, Odell 2006), im Rahmen von Entwicklungszusammenarbeit (Wilhelm Otieno 2023) und – für den Kontext des Gutachtens besonders relevant – im Rahmen des internationalen Rechts (sog. *Third World Approaches to International Law* (TWAIL); Mutua 2000, Okafor 2008).

5.6.3.2 Einordnung der Kritik mit Bezug zu menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten

Vor diesem Hintergrund gilt es nun, die Sorgfaltspflichtenregelungen einzuordnen. Inhaltlich handelt es sich bei den Vorgaben des LkSG und dem Entwurf der CSDDD schwerpunktmäßig um arbeits- und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten (u. a. zu Kinder- und Zwangsarbeit), die auf internationalen Übereinkommen, wie den ILO-Kernarbeitsnormen basieren. Diese sind von vielen Ländern, inkl. LMIC, weltweit unterstützt und ratifiziert worden (vgl. Kap. 3.2). Zudem gelten Menschenrechte als universell.

Auch die schadstoffbezogenen und weiteren Sorgfaltspflichten im Umweltbereich (Klimaschutz und Biodiversität), die v. a. im Entwurf der CSDDD enthalten sind, basieren auf internationalen Übereinkommen, die von einem überwiegenden Teil der Länder weltweit ratifiziert sind (vgl. Annex 1). Allerdings ist anzumerken, dass die Unterzeichnung der internationalen Übereinkommen selbst an schwache Umsetzungsmaßnahmen gebunden ist. Durch die Einbindung der Übereinkommen in die Sorgfaltspflichtengesetzgebungen wird die Umsetzung dieser Übereinkommen durch Deutschland bzw. die EU forciert, was in diesem Maße von den unterzeichnenden Staaten nicht unbedingt abgesehen war (vgl. Kap. 5.6.1). Es ist demnach denkbar, dass einzelne Länder Übereinkommen ratifiziert haben, ohne die jeweils festgelegten Pflichten vollständig umsetzen zu können. Durch die Forcierung durch die deutschen bzw. europäischen Sorgfaltspflichtenregelungen (ohne Abstimmung im Vorfeld) könnte dies nun von Seiten der Handelspartner als Ausnutzung der (wirtschaftlichen und politischen) Macht der EU bzw. Deutschlands verstanden werden, die ggfs. in einem Wettbewerbsnachteil für den eigenen Exportsektor resultieren könnte.

Grundsätzlich lässt sich darauf entgegnen, dass verpflichtende Sorgfaltspflichtenregelungen aber genau denjenigen Handelspartnern helfen, die sich selbst um die Umsetzung der Mindeststandards im Bereich der Menschen-, Arbeits- und Umweltrechte bemühen bzw. nicht aktiv gegen Mindeststandards agieren. Denn diese stehen ihrerseits im (Preis-)Wettbewerb mit Ländern, die diese Standards unterlaufen, um so (noch) billigere Agrarrohstoffe anbieten zu können (Jäger et al. 2023: 25). Für Abnehmer aus wohlhabenderen Ländern wird es attraktiver, aus Ländern zu beziehen, die die entsprechenden Standards einhalten und die insb. im Fall der EUDR nicht als Hochrisikogebiet gelten, auch wenn die Produktionskosten deshalb ggfs. höher als bei anderen Handelspartnern liegen.

Kritische Stimmen zweifeln aber nicht den Inhalt dieser völkerrechtlichen Übereinkommen und damit den Inhalt der Sorgfaltspflichtenregelungen an, sondern die etablierten Machtverhältnisse im völkerrechtlichen Diskurs sowie die „politisch-ökonomische Agenda“ der westlichen Staaten bei der Berufung auf Menschenrechts- oder Umweltabkommen (Kaleck und Saage-Maaß 2016: 49, mit Verweis auf Mutua (2001) und Anghie (2009)). Dieser Vorwurf entspricht der oben geführten Diskussion über die ungleichen Machtverhältnisse und deren Einfluss auf die verschiedenen Verhandlungen im internationalen Kontext, woran sich die zentrale Kritik an den Sorgfaltspflichtenregelungen direkt anschließen lässt: Statt auf eine multilaterale Lösung zu setzen (und dieser z. T. gar entgegenzuwirken, s. unten zu Alternativen), haben sich einzelne Länder und nun die EU entschieden, unilateral Sorgfaltspflichtenregelungen zu entwerfen, die eine extraterritoriale Wirkung auf LMIC haben, ohne LMIC als Betroffene während der Phase des Entwurfs dieser Sorgfaltspflichtenregelungen in eine Konsultation einzubeziehen (Bose 2023).¹³⁵

Die potenzielle extraterritoriale Wirkung wird insbesondere im Fall der EUDR deutlich: So kann die EUDR einen Einfluss auf die nationalen Eigentumsrechte in den Abnehmerländern haben, da die von der Verordnung abgedeckten Rohstoffe von Anbauflächen kommen müssen, für die Eigentumsrechte geklärt und nachweisbar sind. Wenn dies aber aufgrund von lokalen, traditionellen oder ähnlichen Gründen nicht gegeben ist, muss es hier ggfs. zu Anpassungen in den nationalen Gesetzen kommen. Anlass für die Änderung eines nationalen Gesetzes in einem Erzeugerland wäre in dem Falle eine unilaterale Gesetzgebung der EU, die sich extraterritorial auswirkt – ohne dass die betroffenen Länder im Vorfeld einbezogen wurden (vgl. Fußnote 135).

Grundsätzlich können sich die Sorgfaltspflichtenregelungen insbesondere auf Klein(st)erzeuger:innen und allgemein auf den informellen Sektor in LMIC auswirken. Das Risiko von deren Herausdrängung aus Lieferketten – durch geringere Dokumentations- oder Zertifizierungsmöglichkeiten – kann zu einem größeren Anstieg des informellen Sektors führen. Damit würde das Ziel der Lieferkettenansätze zu geschützter Beschäftigung unterlaufen. Die exakten Wirkmechanismen, d. h. ob es zu einem Herausdrängen oder vielleicht auch zu einer besseren Einbindung von Klein(st)erzeuger:innen in bestehende Lieferketten kommt, wird unterschiedlich diskutiert (siehe z. B. Jäger et al. 2023: 20). Daher sollten mögliche Effekte auf den informellen Sektor und Klein(st)erzeuger:innen in LMIC bei der Überprüfung der Gesetze gezielt ausgewertet werden (vgl. Empfehlung 6.4.1).

¹³⁵ Siehe zum Beispiel das gemeinsame Schreiben vom 27.7.2022 von Indonesien und Brasilien und unterschrieben von weiteren Handelspartnern an die WTO bzgl. der EUDR, worin es u. a. heißt „*We encourage the EU to entertain further consultation with third countries, particularly developing producing countries before the final approval of the proposed legislation. Some of the concerns expressed by developing countries in formal public consultations about the proposed legislation have, regrettably, been given scarce consideration.*“; <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/AG/GEN213.pdf&Open=True>.

Der Nachteil, dass Handelspartner – anders als etwa Partnerländer in Handelsabkommen – bei der Ausgestaltung der Regelungen nicht konsultiert wurden, kann im weiteren Verlauf ausgebessert werden, indem die Handelspartner aktiv bei der Umsetzung und der Überprüfung der Gesetze eingebunden werden. Die Einbindung der Handelspartner bei der Umsetzung der Gesetze kann dabei auf unterschiedlichen Ebenen stattfinden, etwa zwischenstaatlich über entwicklungspolitische Zusammenarbeit oder durch Partizipations- und Austauschmöglichkeiten (bspw. partizipative Lieferantenentwicklung, vgl. Kap. 5.1.4).

5.6.3.3 Unterstützungsangebote und Dialogformate im Rahmen der Sorgfaltspflichtenregelungen

Bisher sind insbesondere in der EUDR konkrete Unterstützungsangebote für Handelspartner verankert (Art. 30 EUDR).¹³⁶ Die Europäische Kommission visiert darin auch an, strategische Rahmenpläne für diese Partnerschaften zu entwickeln. Hierdurch sollen länderspezifische Unterstützungen definiert werden. Diese können bereits bestehende Initiativen einbinden, wie etwa die *Alliance for Sustainable Cocoa*, die anhand eines Rahmenplans Aktionen zwischen der EU, Ghana und der Côte d'Ivoire verbindet, oder auch die Forest Partnerships der EU mit unterschiedlichen Ländern (Fern 2023: 10). In Arbeit ist bereits die globale *Team Europe Initiative*, u. a. gefördert von Deutschland, um Handelspartner bei der Umsetzung der EUDR zu unterstützen, mit dem Ziel des „Walderhalts und der Einbindung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern“.¹³⁷ Zudem haben die Europäische Kommission, Indonesien und Malaysia bereits die Einrichtung einer gemeinsamen *Task Force* zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Umsetzung der EUDR beschlossen.¹³⁸

Gleichermaßen verfolgt die Europäische Kommission nicht nur für die EUDR, sondern auch in ihren neuen Handelsabkommen eine bessere Partnerschaft durch die Entwicklung konkreter Fahrpläne (*roadmaps*) (vgl. Kap. 5.4.3): In ihrem Review der Nachhaltigkeitskapitel nennt sie etwa eine bessere Verlinkung mit unilateralen Maßnahmen, aber auch länderspezifische Fahrpläne mit Prioritäten und Zeitrahmen zu deren Erreichen. Ein weiteres handelspolitisches Beispiel ist das sogenannte „*Handbook of Implementation*“ zum Freihandelsabkommen mit Ecuador, das konkrete Ideen für die Einbindung lokaler Akteure für eine bessere Umsetzung handelspolitischer Nachhaltigkeitsregelungen entwickelt. Es wurde als Pilotprojekt durch Schweden begleitet (National Board of Trade Sweden 2019).

¹³⁶ „Partnerschaften und Kooperationsmechanismen können strukturierte Dialoge, Verwaltungsvereinbarungen und bestehende Vereinbarungen bzw. deren Bestimmungen sowie gemeinsame Fahrpläne umfassen, die den Übergang zu einer landwirtschaftlichen Erzeugung ermöglichen, die die Einhaltung dieser Verordnung unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse von indigenen Völkern, lokalen Gemeinschaften und Kleinbauern sowie unter Gewährleistung der Teilhabe aller Interessenträger erleichtert.“ Art. 30 (1) EUDR.

¹³⁷ Siehe https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Wald/bmz-entwaldungsfreie-lieferketten.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

¹³⁸ Siehe <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/Joint%20Statement%20IDN%20MAL%20EU-Consolidated%20final.pdf>.

Im deutschen LkSG sind solche Unterstützungsangebote und Dialogformate für Handelspartner nicht explizit verankert. Dennoch gibt es Unterstützungsangebote für Unternehmen bei den Handelspartnern bzw. befinden sich diese derzeit im Aufbau. In den deutschen Botschaften soll es z. B. *focal points* geben, die über die Vorgaben laut LkSG informieren und örtliche Unterstützungsnetzwerke anbieten.¹³⁹ Bei einzelnen Handelspartnern wird bspw. auch ein GIZ-Projekt zur Verbesserung der partnerschaftlichen Umsetzung menschenrechtlicher und ökologischer Sorgfaltspflichten durchgeführt.¹⁴⁰ In diesem Bereich unterstützt auch der in Kap. 5.3.1.2 vorgestellte Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte, indem er unter anderem beim Aufbau von ähnlichen Beratungsangeboten (z. B. Helpdesk Vietnam) bei den jeweiligen Handelspartnern berät. Ebenso werden Schulungen für Multiplikatoren und in Zusammenarbeit mit Verbänden und *business support organisations* durchgeführt. Generell wären auch bestehende Partneransätze in Erzeugerregionen zu nutzen, wie sie etwa in Brasilien zwischen öffentlichen, kommunalen und privaten Einrichtungen bestehen (Hagemeier et al. 2021: 95). Ebenso werden Schulungen für Multiplikatoren und in Zusammenarbeit mit Verbänden und *business support organisations* durchgeführt. Im hinleitenden Text des Entwurfs der CSDDD wird darauf hingewiesen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten weiterhin partnerschaftlich mit Drittländern zusammenarbeiten sollen, um negative Auswirkungen wirtschaftlicher Aktivitäten auf Menschenrechte und Umwelt zu verhindern (Europäische Kommission 2022: 41). Im Gesetzesvorschlag selbst wird allerdings keine Unterstützung zur Umsetzung der Sorgfaltspflichtenregelungen in den Drittländern verankert. Allerdings befindet sich momentan auch der Aufbau eines dem Helpdesk vergleichbaren Beratungsangebots auf EU-Ebene in Planung. Der Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte ist auch hier als Vorreiter in die Beratung eingebunden. Für eine kohärente Beratung auf europäischer Ebene ist der Aufbau solch einer Struktur begrüßenswert. Grundsätzlich sollten sich die Unterstützungsangebote für Handelspartner an den Bedarfen der jeweiligen Akteure vor Ort orientieren und sollten im Dialog erarbeitet werden, insbesondere vor dem Hintergrund, dass bei der Ausgestaltung der Gesetze kaum Konsultation stattgefunden hatte. Dies kann beim Aufbau der europäischen Beratungsangebote berücksichtigt werden. Die gesetzliche Verankerung der Unterstützungsangebote für Handelspartner in der EUDR kann als Vorbild für die weiteren Verhandlungen der CSDDD gelten, da so eine Langfristigkeit der Unterstützung für Handelspartner etabliert wird.

5.6.3.4 Multilaterale Alternativen für unilaterale Sorgfaltspflichtenregelungen

Um dem Problem der ungleichgewichtigen Machtverhältnisse und den mit unilateralen Ansätzen verbundenen Herausforderungen entgegenzuwirken, kommt multilateralen Alternativen eine große Bedeutung zu. Mit der WTO besteht eine Organisation, die sich hauptsächlich internationalen Handelsfragen widmet. Hierbei hat sie folgende Funktionen: Verwaltung der WTO-Handelsabkommen, Forum für Handelsverhandlungen, Behandlung von Handelsstreitigkeiten, Überwachung der Handelspolitik, technische Hilfe und Ausbildung für Entwicklungsländer und Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen. Daher stellt die WTO auch ein wichtiges Diskussionsforum für bereits bestehende Handelsabkommen und auch generelle Fragen des internationalen Handels dar, wie es sich zum Beispiel bei den periodischen Überprüfungen von Handelspolitik oder in der kontinuierlichen Arbeit im SPS-Komitee zeigt. Zudem wurden in der Vergangenheit bereits plurilaterale Abkommen im Rahmen der WTO verhandelt (z. B. zu öffentlichem Beschaffungswesen). Dies sind Abkommen, die nur für eine Untergruppe von WTO-Mitgliedern von Relevanz sind. Das Thema Sorgfaltspflichten wurde bisher nicht tiefergehend in der WTO behandelt, aber viele daran anknüpfende Themen, wie z. B. allgemeine Entwicklungsfragen und Fragen zu Wechselwirkungen von internationalem Handel und

¹³⁹ <https://www.bmz.de/resource/blob/154772/lieferkettengesetz-faktenpapier-partnerlaender-deu-bf.pdf>

¹⁴⁰ <https://www.giz.de/de/weltweit/122202.html>

Umwelt, Gender, Menschenrechten oder Ernährungssicherheit. Vor diesem Hintergrund ist der Dialog innerhalb der WTO und auch in weiteren internationalen Foren, wie z. B. UNCTAD, Welternährungsausschuss (*Committee on World Food Security (CFS)*) und ähnlichen Organisationen, wichtig.

Eine Alternative zu unilateralen Ansätzen für verbindliche unternehmerische Sorgfaltspflichten bietet auch die zwischenstaatliche Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrats der UN, die ein verbindliches Abkommen zum Thema Unternehmen und Menschenrechte ausarbeiten will.¹⁴¹ Diese Arbeitsgruppe wurde auf Initiative Ecuadors 2014 eingerichtet mit dem Argument, dass die auf Freiwilligkeit basierenden Leitlinien der UN nicht ausreichen und es deshalb eines internationalen Rechtsinstruments bedarf (Luthango und Schulze 2023). Seither wird die Arbeitsgruppe vor allem von LMIC getragen. Die Gruppe der BRICS-Staaten, außer Brasilien, arbeitet seit Beginn aktiv am Vertragstext des sogenannten „*Binding Treaty*“ mit, wobei die Unterstützung jeweils unterschiedlich motiviert ist (vgl. ebd.: 4f.). Zu Beginn sprachen sich u. a. die EU-Mitgliedstaaten und die USA gegen die Arbeitsgruppe aus. Sie argumentierten, dass nationale Gesetzgebungen für dieses Thema besser geeignet seien. Internationale Mechanismen könnten diese nicht ersetzen, stattdessen würde die Polarisierung der Staaten durch die Arbeitsgruppe die Implementierung der UN-Leitlinien Menschenrechte und Wirtschaft behindern (Bose 2023: 24, 26). Kritikpunkte der EU bezogen sich zu Beginn auf den diskutierten Geltungsbereich des *Binding Treaty*, der in den ersten Entwürfen auf transnationale Konzerne beschränkt war (mittlerweile aber alle Unternehmen einbezieht) und auf die nicht ausreichend enge Ausrichtung an den UN-Leitprinzipien (EPRS 2022). Seit 2021 sind zwar mehr Länder des Globalen Nordens den Verhandlungen beigetreten; sie kritisieren den vorliegenden Entwurf zum Teil jedoch offen (ebd., Luthango und Schulze 2023). Von Seiten der EU als Beobachterin wird weiterhin kritisiert, dass mehr Arbeit am Entwurfstext nötig sei, insbesondere mit Blick auf den Detaillierungsgrad und den vorschreibenden Charakter des Textes, der es erschweren würde, genügend Unterstützung von Seiten der UN-Mitgliedstaaten zu erhalten (EPRS 2022). Die EU hat bisher jedoch kein Verhandlungsmandat und es gibt auch keine abgestimmte Position Deutschlands zum *Binding Treaty* (Luthango und Schulze 2023: 6). Das Europäische Parlament ist derweil ein Unterstützer der Initiative, und ein Teil der Parlamentarier:innen forderte die EU bereits 2020 auf, ein Verhandlungsmandat abzustimmen und sich aktiv in die Arbeitsgruppe einzubringen (EPRS 2022). Dies könnte ein Signal setzen, dass die EU trotz der unilateralen Sorgfaltspflichtenregelungen auch an Dialog und Zusammenarbeit interessiert ist.

Von Seiten Frankreichs wurde bzgl. des *Binding Treaty* bereits vorgeschlagen, dass man sich hierfür an den entsprechenden Gesetzen in der EU orientieren könne, da diese mit Bezug auf Wirtschaft und Menschenrechte einen hohen Standard haben (Bose 2023: 26). Dieses Vorgehen würde aus Sicht von Ansätzen wie den erwähnten *Third World Approaches to International Law* aber wieder die Stimmen aus den LMIC in den Hintergrund rücken, indem man als Ausgangspunkt das Recht der wohlhabenderen Länder nutzt (ebd.). Das Einbringen von Seiten der EU in den Verhandlungsprozess sollte daher idealerweise ergebnisoffen erfolgen, um ein echtes Zeichen für Dialog zu setzen.

5.6.4 Ausweitung der Sorgfaltspflichten auf internationaler Ebene

Eine Ausweitung von Sorgfaltspflichten auf internationaler Ebene kann auf zwei Arten erfolgen: (1) dadurch, dass andere Staaten ähnliche Regelungen einführen (Normendiffusion); (2) dadurch, dass Marktmechanismen dazu führen, dass Sorgfaltspflichten nicht nur in Lieferketten in die EU, sondern auch innerhalb der Märkte der Handelspartner und in deren Handelsbeziehungen mit Nicht-EU-Staaten Anwendung finden („Brüssel-Effekt“).

¹⁴¹ <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/wg-trans-corp/igwg-on-tnc>

5.6.4.1 Normendiffusion

Die Einführung von Sorgfaltspflichtenregelungen in einigen Staaten kann auch Entwicklungen andernorts anregen. So beschreiben manche Analyst:innen, dass der in Annex 2 diskutierte *Dodd-Frank-Act* neuen Schwung in die Reformen im Bergbau auf internationaler Ebene gebracht hat, wie an der darauffolgenden EU-Konfliktmineralien-Verordnung und den 2015 veröffentlichten chinesischen Sorgfaltspflichtrichtlinien für verantwortungsvolle Mineralienlieferketten (Saegert und Grossmann 2018) zu erkennen sei. Die USA hatten in diesem Fall die Rolle des Normführers (*norm leader*) eingenommen (Partzsch und Vlaskamp 2016). Eine ähnliche Entwicklung konnte auch im Holzhandel beobachtet werden. So wurde zunächst 2008 in den USA der Handel mit Holz aus illegalen Quellen verboten (Lacey Act Amendment (2008)). Die EU erließ 2010 ihre Holzverordnung, die vorschreibt, dass in der EU kein illegales Holz oder illegale Holzerzeugnisse verkauft werden dürfen. Ähnliche Vorschriften wurden auch in Australien konzipiert und umgesetzt (Illegal Logging Prohibition Act, 2012) sowie in Japan (Clean Wood Act, 2016), Südkorea (Revised Act on the Sustainable Use of Timbers, 2018), China (Measures on Strengthening the Legality of Imported Timber, 2019), Vietnam (Timber Legality Assurance System Decree, 2020) und Malaysia (Peninsular Malaysia Timber Legality Assurance System, 2013) (Wuttke 2022: 22). Diese Entwicklungen folgen der Idee, dass Vorreiter, also Länder die schon früh Regulierungen einführen, die Erwartungen und Bedenken in anderen Ländern verändern und sie zu vergleichbaren Reformen motivieren, woraus sich eine positive Rückkopplungsschleife bilden kann (Evans 2020: 678). Diese Vorreiterrolle bringt zudem *first mover*-Vorteile für die nationale Industrie mit sich, da sich privatwirtschaftliche Akteure bereits früher auf die neuen Regelungen einstellen können (Jänicke 2005).

Bisher gibt es jedoch wenig Anzeichen dafür, dass z. B. China oder Indien, als wichtige Abnehmer auf den globalen Agrarmärkten, umfassende Sorgfaltspflichtenregelungen formulieren werden, die über freiwillige Regelungen hinausgehen. Ob die deutschen und europäischen Sorgfaltspflichtenregelungen zu einem globalen Erfolg werden, hängt damit auch von der Leitbildkraft ab, die diese Regeln für andere Regionen entfalten können, und davon, ob sie auf diesem Weg zur Normendiffusion in anderen Regionen beitragen. Wenn die CSDDD viele Nachahmer findet, dann wird die potenzielle Lücke und damit die Gefahr gespaltenen Märkte kleiner – et vice versa (vgl. Kap. 5.5.2). Es ist allerdings zurzeit unklar, ob sich die CSDDD in der globalen Handelsdiskussion als Leuchtturmprojekt erweisen oder auf Widerstand in Ländern stoßen wird, z. B. in Ländern, die Menschenrechte aus dem Handelsdiskurs heraushalten wollen.

5.6.4.2 „Brüssel-Effekt“

Es gibt eine Reihe von Themenfeldern, in denen in der Vergangenheit europäische Normen durchaus prägend für den globalen Diskurs waren. So wird anhand des Begriffs „Brüssel-Effekt“¹⁴² beschrieben, wie Marktmechanismen ausreichen, um EU-Standards in globale Standards zu verwandeln, ohne dass Aushandlungen, wie z. B. internationale Verträge oder Vereinbarungen zwischen Regulierungsbehörden, notwendig wurden (Bradford 2015 und 2020). Der Brüssel-Effekt wird befördert, wenn u. a. die folgenden Bedingungen vorliegen:

1. Marktgröße: „Je größer der Markt des Importlandes im Verhältnis zum Markt des Exportlandes, desto wahrscheinlicher ist das Eintreten des Brüssel-Effekts“ (übersetzt Bradford 2015: 161), wobei die relative Marktmacht vom jeweiligen Sektor abhängt.
2. Regulatorische Kapazität der EU: Diese umfasst regulatorisches Fachwissen und Ressourcen zur Durchsetzung der Standards, z. B. die Möglichkeit, Sanktionen zu verhängen, um bspw. nicht konforme Unternehmen auszuschließen oder eine Anpassung zu erzwingen.
3. Interne Präferenz für strenge Regeln, wenn also bei den Handelspartnern auch Kräfte in diese Richtung wirken.
4. Unteilbarkeit der Standards: EU-Standards können nur zu globalen Standards werden, wenn es sich für Unternehmen nicht lohnt, unterschiedliche Märkte mit Produkten zu versorgen, die nach unterschiedlichen Standards hergestellt wurden. Auf Basis eines einheitlichen Standards zu produzieren, kann zu Skaleneffekten in der Produktion führen. Daneben kann es aber auch technisch sehr schwierig sein, als Unternehmen nach unterschiedlichen Standards zu agieren. Ein Beispiel für die technische Unteilbarkeit ist die Datenschutzregulierung. So verlangt die EU beispielsweise von Unternehmen wie Google, ihre Datenspeicherung und andere Geschäftspraktiken an die europäischen Datenschutzstandards anzupassen. Da es technisch kompliziert ist, seine Datenerfassung für die EU zu isolieren, ist Google gezwungen, seine globalen Aktivitäten an die EU-Standards anzupassen (Bradford 2015: 164). Ist die Teilbarkeit allerdings unproblematisch, d. h. die Kosten des Unternehmens für die Anpassung der Produktion oder Geschäftspraktiken je nach Standard sind gering, so ist das Eintreten des „Brüssel-Effekts“ unwahrscheinlicher.

5.6.4.3 Bedeutung der Ausweitung der Sorgfaltspflichten auf den heimischen Markt der Handelspartner

Die Ausweitung der Sorgfaltspflichten auf den heimischen Markt der Handelspartner ist deswegen relevant, weil ein großer Teil der Risiken und Verletzungen der Menschen-, Arbeitsrechts- und Umweltstandards die Produktion für den heimischen Markt betrifft. Die Sorgfaltspflichten decken aber per Definition nur die Produktion für Exporte in die EU ab. Mit Bezug auf Entwaldung zeigen Pendrill et al. (2022) beispielsweise, dass im Durchschnitt lediglich ¼ der landwirtschaftsbedingten Entwaldung in Verbindung mit Exporten gebracht werden kann, ¾ gehen auf die heimische Nachfrage zurück. In Afrika sind noch höhere Entwaldungsanteile der heimischen Nachfrage zuzuordnen. Zudem werden nur ca. 45 % bis 65 % der entwaldeten Flächen im Nachgang aktiv für die landwirtschaftliche Produktion genutzt. Der Rest entsteht u.a. durch spekulative Abholzung, Landbesitzfragen, kurzlebige und aufgegebene Landwirtschaft sowie landwirtschaftliche Brände, die auf die angrenzenden Wälder übergreifen. Entsprechend argumentieren die Autor:innen, dass Richtlinien für entwaldungsfreie Lieferketten wichtig, aber aus den genannten Gründen nur begrenzt geeignet sind, Entwaldung zu reduzieren.

Ähnliches gilt auch für die Menschenrechtsproblematik. Je nach Region sind zwischen 9 % und 24 % der Kinderarbeit aller Sektoren mit Exportwaren verbunden (ILO et al. 2019: 9). Für die Bekämpfung von Kinderarbeit hat entsprechend auch die Produktion für den nationalen Konsum einen hohen Stellenwert (vgl. Kap. 4.2.1). Die Umsetzung bzw. Einhaltung der Rechte kann bei Handelspartnern aus Gründen einer geringen Priorisierung oder unzureichender Umsetzungskapazitäten eingeschränkt sein (z. B. Johnson 2019). Lieferkettenregelungen können vor diesem Hintergrund größere Effekte zeigen, wenn sie auf Handelspartner ausstrahlen – und vice versa.

Für diesen Effekt müssen zunächst Verbesserungen der Menschenrechts- und Umweltstandards in den Teilen der Wirtschaft erkennbar sein, die von den Sorgfaltspflichtenregelungen betroffen sind, bspw. ausgelöst durch institutionelle Verbesserungen, wie ein steigender gewerkschaftlicher Organisationsgrad. Zum anderen kann über Dialog, technische und finanzielle Unterstützung und den

¹⁴² Der Begriff ist in Anlehnung an den „California Effect“ entstanden. Unternehmen, die nach Kalifornien exportieren wollen, müssen die dortigen Standards erfüllen, die normalerweise strenger sind als in anderen US-Bundesstaaten. Bei der Umstellung auf einheitliche Produktionsstandards kommen Größenvorteile zum Tragen, weshalb die Unternehmen einen Anreiz haben, ihre komplette Produktion an die (strenger) Standards anzugleichen (Bradford 2015: 159).

Einbezug von lokalen Unternehmen „ownership“, also lokale Unterstützung, für die neuen Anforderungen erzeugt werden, wie es bspw. das Forschungsprojekt „*Realizing European Soft Power in External Cooperation and Trade*“ (Hoekman 2021) im Rahmen von Handelsabkommen gezeigt hat. Idealerweise lassen sich die Sorgfaltspflichtenregelungen zudem an lokal getragene Reformprozesse anknüpfen (ebd.: 15). Beide Prozesse – sichtbare Verbesserungen und „ownership“ der Regelungen durch die Handelspartner (vgl. auch Kap. 5.6.2) – können sich dabei selbst verstärken.

Eine Gesamteinschätzung der mittel- bis längerfristigen Effekte von Sorgfaltspflichtenregelungen im Spannungsfeld von Marktsplaltung und Normendiffusion ist zum jetzigen Zeitpunkt schwierig. Die beste Lösung wären sicherlich global einheitlich festgelegte Mindeststandards, wie sie z. B. im Vorstoß eines *Binding Treaty* auf UN-Ebene vorliegen, falls diese auch national verlässlich durchgesetzt würden. Dies würde Marktsplaltung verhindern. An beiden Punkten mangelt es aber entscheidend, nicht zuletzt aufgrund des starken internationalen Wettbewerbsdrucks in agrar- und ernährungswirtschaftlichen Lieferketten.

5.6.5 Fazit

Sorgfaltspflichten gründen auf international im Konsens verabredeten völkerrechtlichen Übereinkommen, die von einer Vielzahl von Handelspartnern ratifiziert wurden. Trotz generellem normativen Konsens können Konflikte dadurch entstehen, dass diese Übereinkommen durch die Sorgfaltspflichten nunmehr verstärkt durchsetzbar wurden. In der Folge könnte die Unterstützung für zukünftige neue völkerrechtliche Übereinkommen schwinden. Dies kann insbesondere für Staaten gelten, die daraus Nachteile bspw. für ihren Exportsektor befürchten, wie es sich bereits in den EU-Mercosur-Verhandlungen zeigt.

Die Wirkungen der Sorgfaltspflichtenregelungen können daher handelspolitische Beziehungen verändern: So entsteht Druck für die EU hinsichtlich neuer Handelsabkommen. Handelspartnerländer, die Sorgfaltspflichten oft als übergriffig kritisieren, könnten versuchen, einen Ausgleich für Nachteile aus Sorgfaltspflichten in Handelsabkommen auszuhandeln. Gleichzeitig müssen genannte Zielkonflikte durch konfligierende Regelungen etwa in Investitionsschutzabkommen berücksichtigt oder aufgefangen werden, die ansonsten dazu führen können, dass strengere Nachhaltigkeitsregelungen bei den Handelspartnern zu umfangreichen Enteignungsklagen führen können.

Die Frage, inwiefern unilateral auferlegte Sorgfaltspflichten das historisch bedingte Machtungleichgewicht zwischen wohlhabenderen Ländern und LMIC weiter zementieren, lässt sich im Rahmen des Gutachtens aufgrund der Vielschichtigkeit nicht vollständig beantworten. Die Wahl des unilateralen Vorgehens trotz multilateraler Möglichkeiten und die extraterritoriale Wirkung der Sorgfaltspflichten, ohne dass die Handelspartner während der Erarbeitung der Gesetze konsultiert wurden, ist jedoch kritisch zu betrachten. Für die Zielsetzung der Sorgfaltspflichtenregelungen, wie den Schutz von Arbeits- und Menschenrechten entlang von internationalen Lieferketten, ist aber die Zusammenarbeit mit den Regierungen der Handelspartnerländer erforderlich. Eine direkte Einbindung der entsprechenden staatlichen Behörden in den LMIC bei der Überprüfung der Sorgfaltspflichtenregelungen, insbesondere, wenn es um die Wirkungen vor Ort geht, und bei der Entwicklung von begleitenden Unterstützungsangeboten für die Umsetzung sind demnach zentral (s. Beispiel *roadmaps*). Mit Blick auf die Überprüfung kann die gemeinsame Festlegung von Prioritäten, Zielen und Indikatoren mit den Regierungen der Handelspartner und anderen wichtigen lokalen Akteuren dazu beitragen, dass die unilateralen Sorgfaltspflichten angenommen werden, und dadurch eine wirksame Umsetzung und Überprüfung erleichtern (Hoekman 2021: 15). Dies ist insbesondere wichtig, da Menschenrechtsverletzungen und negative Umweltwirkungen nicht nur im Exportsektor der Handelspartner statt-

finden, sondern auch in der Produktion für den heimischen Markt. Ist es das Ziel, nicht nur die Importe in die EU „reinzuwaschen“, bedarf es einer Förderung von eigenen Ansätzen der Handelspartner für eine Verbesserung der Situation vor Ort.

Parallel sind mehr Anstrengungen für multilaterale kooperative Ansätze notwendig, um auch das Problem des historisch bedingten Machtungleichgewichts zwischen wohlhabenderen Ländern und LMIC besser zu adressieren.

5.7 Herausforderungen und Grenzen der Sorgfaltspflichtenregelungen

Das deutsche LkSG, die EUDR und der Entwurf der CSDDD decken teilweise unterschiedliche Menschen- und Arbeitsrechte sowie Umweltrisiken in den verpflichtenden Sorgfaltspflichten ab (vgl. Kap. 3.4). Je nach Verhandlungsverlauf zwischen den EU-Institutionen kann die CSDDD die Sorgfaltspflichten für Unternehmen auf weitere Bereiche ausweiten (vgl. Annex 1). Demnach stellt sich die Frage, wo die Grenzen der unternehmerischen Sorgfaltspflichten liegen bzw. welche weiteren Bereiche erstrebenswert wären, die bis dato aber noch nicht explizit oder in dem Umfang im LkSG abgedeckt sind. In Anlehnung an den Kommissionsentwurf der CSDDD wird diese Frage im Folgenden für die Ziele Ernährungssicherheit, existenzsichernde Löhne und Einkommen, Gendergerechtigkeit, Klima- und Biodiversitätsschutz diskutiert.

5.7.1 ... zur Erzielung von Ernährungssicherheit

Das Recht auf Nahrung ist ein sehr grundlegendes Menschenrecht, das sichern soll, dass jeder Mensch über Zugang zu angemessener, ausreichender und gesunder Nahrung verfügt. Es findet sich bereits in der 1948 verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, die in Art. 25 (1) festlegt: „Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung,...“ (UN 1948). Im UN-Sozialpakt von 1966, haben sich inzwischen über 170 Staaten völkerrechtlich verpflichtet, dieses Menschenrecht umzusetzen. In Artikel 11 (Abs. 1) des UN-Sozialpakts erkennen die Vertragsstaaten das Recht auf Nahrung in der o. g. Formulierung explizit an und verpflichten sich, „geeignete Schritte“ zu unternehmen, „um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten.“ In Art. 11 (Abs. 2) erkennen die Vertragsstaaten auch ein „grundlegendes Recht eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein“ an.

Das Menschenrecht auf Nahrung wird angesichts der Hungerzahlen vielfach als das „am häufigsten verletzte Menschenrecht“ zitiert (CSM 2018). Es ist gerade für den Landwirtschaftssektor ein entscheidendes Menschenrecht, da ein großer Teil der Hungernden global Kleinbauern und -bäuerinnen sind. Für Deutschland und die EU selber ergeben sich weniger Versorgungsrisiken im Sinne verfügbarer Nahrung, können aber im Sinne des Preisniveaus durch steigende Lebensmittelpreise gegeben sein.

Eine hohe Bedeutung des Rechts auf Nahrung innerhalb der Menschenrechte drückt sich auch darin aus, dass die UN seit 2000 einen Sonderberichterstatteur speziell für das Recht auf Nahrung als eines von unterschiedlichen thematischen Mandaten des UN-Menschenrechtsrats ernannt hat.

Während zur Zeit der Entwicklung dieser Rechtsnormen die Verfügbarkeit von und der Zugang zu Nahrungsmitteln im Vordergrund stand, wird seither zunehmend der Unterschied zwischen dem Recht auf Nahrung („right to food“) und dem Recht auf Ernährung („right to nutrition“) diskutiert (siehe Fanzo et al. 2019). Die Ernährung hängt nicht nur von der Menge und Qualität der aufgenommenen

Nahrung, sondern auch von weiteren Faktoren ab, etwa den hygienischen Verhältnissen und dem Gesundheitszustand (Fanzo et al. 2019, CFS 2012). In der internationalen Diskussion, die sich auf Menschenrechte bezieht, wird weiterhin überwiegend der Begriff „*right to food*“ (Recht auf Nahrung) oder der Begriff „*right to adequate food*“ (Recht auf angemessene Nahrung) verwendet. Wie weiter unten ausgeführt, zielen die Empfehlungen zur Umsetzung dieses Menschenrechts, etwa in Form freiwilliger Richtlinien, zunehmend darauf ab, die vielfältigen Faktoren zu berücksichtigen, die über die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln hinaus für eine gesundheitsförderliche Ernährung relevant sind.

Eine solche erweiterte Perspektive auf das Recht auf Nahrung wird auch in der FAO-Definition von „*food security*“ deutlich, die in den letzten Jahrzehnten weiterentwickelt wurde und nun vier Dimensionen umfasst: Verfügbarkeit, Zugang, Verwendung und Stabilität. Dementsprechend ist Ernährungssicherheit gegeben, „wenn alle Menschen zu jeder Zeit physischen und wirtschaftlichen Zugang zu angemessener, gesundheitlich unbedenklicher und nährstoffreicher Nahrung haben, um ihre Ernährungsbedürfnisse und Nahrungsmittelpräferenzen zugunsten eines aktiven und gesunden Lebens befriedigen zu können.“ (CFS 2012). Auch wird international diskutiert, den Begriff „*food security*“ auf „*food and nutrition security*“ zu erweitern (CFS 2012). Im Deutschen wird üblicherweise der Begriff „Ernährungssicherheit“ verwendet, der beide Aspekte umfasst.

Aus dem UN-Sozialpakt ergeben sich für Ernährungssicherheit menschenrechtlich begründete Staatsaufgaben. Diese umfassen die Realisierungsmöglichkeit der Ernährung für ein Individuum, insbesondere in Form von ausreichend vorhandener und qualitativ angemessener Nahrung. Diese Staatsaufgaben gelten dabei auch gegenüber dem Verhalten durch dritte, nicht-staatliche Akteure wie etwa Unternehmen.

In dem Entwurf der CSDDD wird explizit auf Artikel 11 des UN-Sozialpakts verwiesen, wie auch auf Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (vgl. Annex 1). Im LkSG und der EUDR finden sich allerdings keine expliziten Bezüge zu diesem speziellen Menschenrecht und dieses ist bislang auch nicht explizit für die Überprüfung der EUDR vorgesehen.

Dabei fällt die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung – ähnlich wie die inkludierten Sorgfaltspflichten – in den Verantwortungsbereich mehrerer Politikbereiche, weshalb etwa für Deutschland eine engere Zusammenarbeit zwischen dem BMEL, dem BMZ und dem BMWK bei der Platzierung dieses Menschenrechts in den unterschiedlichen Politikinstrumenten z. B. von der Welthungerhilfe gefordert wird (Welthungerhilfe 2023).

Einige internationale Prinzipien und Leitlinien zielen daher seit geraumer Zeit auf die Umsetzung dieses Rechts ab: SDG 2 verfolgt das konkrete Ziel, bis 2030 Hunger und Mangelernährung zu beenden und landwirtschaftliche Produktivität und Einkommen, insbesondere von Frauen und marginalisierten Gruppen, zu erhöhen (Martens und Ellmers 2020; vgl. Kap. 5.7.2). Nach Verhandlungen in einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe, in der auch der o.g. UN-Sonderberichterstatter teilnahm, verabschiedete die FAO 2004 „Freiwillige Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit“ (FAO 2005). Diese beinhalten 19 individuelle Leitsätze für Staaten zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit (FAO 2015: 2). Die Leitlinien beziehen sich u. a. auf Demokratie und gute Regierungsführung, wirtschaftliche Entwicklung, Lebensmittelsicherheit und den Zugang zu Ressourcen. Dabei adressieren sie die staatliche Ebene, nehmen aber auch Bezug auf weitere Akteure. So bezieht sich Leitlinie 4 „Marktsysteme“ auf die staatliche Förderung von CSR-Maßnahmen und den Einsatz aller Marktteilnehmer und der Zivilgesellschaft für die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung (ebd.: 13). Die Leitlinie 10 adressiert „Ernährung“ und beinhaltet ein weites Spektrum an Maßnahmen, etwa im Bereich Bildung und Gesundheit, die für eine gesundheitsförderliche Ernährung relevant sind.

Seither wurden im Welternährungsausschuss der UN (*Committee on Global Food Security* (CFS)) weitere freiwillige Richtlinien verabschiedet, die die Umsetzung des Rechts auf Nahrung unterstützen sollen. Hierzu gehört ein globaler strategischer Rahmen für Ernährungssicherheit (*Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition*), der 2021 überarbeitet wurde (CFS 2021) sowie Freiwillige Richtlinien zu Ernährungssystemen (*CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition*, CFS 2021).

In Anbetracht der Probleme für die Ernährungssicherung, die durch die großflächige Aneignung von Land durch Investoren entstehen und oft die Gefahr der Vertreibung von Menschen („Landraub“ – *Land Grabbing*) beinhalten, hat der Welternährungsausschuss 2012 Freiwillige Richtlinien zum Schutz bäuerlicher Rechte an Land und anderen natürlichen Ressourcen erlassen (*Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, FAO 2012, überarbeitet 2022). Außerdem hat der Welternährungsausschuss 2014 Prinzipien zur verantwortungsvollen Investition in Landwirtschaft und Ernährungssysteme (*Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems*, CFS 2014) verabschiedet.

Bezogen auf internationale Lieferketten basieren auf dem Recht auf Nahrung häufig besondere Regelungen, oftmals als Ausnahmegrund für ansonsten zu vermeidende Handelseinschränkungen (UNCTAD 2021, Fakhri 2021). Es kann nach WTO etwa Exportrestriktionen in Knappheitssituationen zur Absicherung der eigenen Bevölkerung rechtfertigen, die allerdings bei großen Agrarexportländern kontraproduktiv wirken können. In bilateralen Abkommen ist Ernährungssicherheit dagegen kaum explizit verankert – eine Ausnahme ist etwa das EU-Ghana-Interimsabkommen (EP INTA 2021). Auch in den verpflichtenden Wirkungsabschätzungen für EU-Handelsabkommen werden Effekte für die Versorgungssicherheit kaum erfasst (Rudloff 2019).

Gleichzeitig spielt dieses Menschenrecht außen- und sicherheitspolitisch auch im Kontext humanitärer Ziele eine Rolle, etwa für Nahrungsmittelhilfen, deren Lieferungen oftmals gezielt handelspolitisch unterstützt werden bzw. explizit von Handelsrestriktionen ausgenommen werden sollen. Auch bezogen auf Sanktionen soll genau dieses Recht sowohl für den sanktionierten Staat als auch für indirekt betroffene Staaten erhalten bleiben (Kluge 2022).

Bezüglich der Einbindung des Rechts auf Nahrung in unternehmerische Sorgfaltspflichten ist zu berücksichtigen, dass es Unterschiede zwischen Ländern gibt, wie das Recht auf Nahrung auf nationaler Ebene gehandhabt wird. So hat etwa Südafrika das Recht auf Nahrung explizit in seiner Verfassung verankert (Boyle und Flegg 2022: 12). Indien hat im Jahr 2013 einen „*National Food Security Act*“ verabschiedet, der als Paradigmenwechsel von einem wohlfahrtsstaatlichen zu einem rechtsbasierten Ansatz angesehen wird. Etwa zwei Drittel der Bevölkerung hat aufgrund dieses Gesetzes ein Anrecht auf subventionierte Nahrungsmittel.¹⁴³ Allerdings bereiten auf Nahrungssicherheit bezogene Subventionen oft Konflikte auf WTO-Ebene (Siddiqui 2014, Rudloff 2015). Insgesamt existieren daher in den unterschiedlichen Handelspartnerländern sehr unterschiedliche teils verfassungsbezogene Verankerungen, denen sich Unternehmen entlang der Lieferketten gegenübersehen.

In Deutschland wird aktuell Nahrungssicherheit in unterschiedlicher Ausprägung behandelt, etwa in der nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesregierung, die die Stärkung der globalen Ernährungssicherheit als Teil ihres erweiterten Sicherheitsverständnisses benennt. Sie definiert dabei die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung als Leitbild für ihr Handeln (Auswärtiges Amt 2023b: 68). Zudem gibt es eine durch den Deutschen Bauernverband angestoßene Debatte um das „Recht

¹⁴³ Siehe <https://nfsa.gov.in/portal/nfsa-act>.

auf Ernährung“, das wie oben erläutert im Englischen dem „*right to nutrition*“ gleichzusetzen ist (Martinez 2022). Dieses Recht ist in Deutschland aus juristischer Perspektive zwar staatsbezogen, aber es dominieren individuelle Pflichten. Der Bürger/die Bürger:in ist danach verpflichtet, sich eigenständig eine Grundversorgung zu sichern. Wenn diese nicht ausreicht oder er/sie nicht in der Lage ist, sich diese Grundversorgung zu sichern, greift das Recht auf Ernährung als Leistungsrecht gegenüber dem Staat.

Das Recht auf Ernährung umfasst im deutschen Rechtssystem zudem nicht den Anspruch, vom Gewinn seiner Arbeit leben zu können. Wenn ein Landwirt seinen Betrieb aufgeben muss und er als Folge sein Einkommen verliert, liegt hierin bislang kein Verstoß gegen das Recht auf Ernährung vor. Insofern gibt es im deutschen Rechtssystem kein Recht auf ein am Markt erzielbares existenzsicherndes Einkommen. Diese rechtliche Begrenzung behindert die Einbindung in unternehmerische Sorgfaltspflichten. Diese ist relevant, weil international im Zusammenhang mit unternehmerischen Sorgfaltspflichten ein Recht auf ein existenzsicherndes Einkommen diskutiert wird (siehe hierzu Kap. 5.7.2).

Allerdings gibt es für freiwillige Zertifizierungsansätze bereits operationalisierte Beispiele zur Erfassung von Ernährungssicherheit entlang von internationalen Lieferketten, wie den in Textbox 5.7 näher erläuterten Food Security Standard (FSS). Dieser bietet eine Zertifizierung entlang der vier FAO-Dimensionen von Nahrungssicherheit (Gamba et al. 2020, vgl. Textbox 5.7).

Die oben erwähnten FAO-Dimensionen decken vier komplexe Aspekte von Nahrungssicherheit ab: Verfügbarkeit, Zugang, Nutzbarkeit und Stabilität. Damit sind sehr unterschiedliche Einflussparameter angesprochen, die auch durch unterschiedliche Akteure beeinflusst werden: von Importen über Nahrungshilfe und einkommensrelevante Sozialpolitik bis zu Landnutzungsrechten.

Ein Beispiel für eine eher indirekte aber weitreichende Wirkung ist das oben erwähnte Problem des *Land Grabbing*, das zu Hunger führen kann. Wenn Sorgfaltspflichten zur Verhinderung von Land Grabbing führen, könnten diese damit einen Beitrag zum Recht auf Nahrung leisten. Im LkSG ist der widerrechtliche Entzug von Land und anderen Produktionsfaktoren bereits explizit als menschenrechtliches Risiko aufgeführt (§ 2, Abs. 2 Nr. 10, vgl. Kap. 3.4).

Aufgrund der aufgezeigten Komplexität des Rechts auf Nahrung und der unterschiedlichen Konkretisierung der Aspekte von Nahrungssicherheit in Unternehmenspflichten scheint es sinnvoll, zu differenzieren, welche Aspekte unmittelbar in die Sorgfaltspflichtenregelungen aufgenommen werden sollten und welche Aspekte schrittweise konkretisiert werden können und nach Wirkungsprüfung hinzukommen könnten. Der FSS kann dabei als wertvolle Grundlage dienen. Wie in Textbox 5.7 aufgeführt, enthält der FSS teilweise Kriterien, die die Sorgfaltspflichten gemäß LkSG abdecken, etwa die Regelungen der ILO-Kernarbeitsnormen und die Regelungen, die sich auf den Schutz von Landrechten beziehen. Damit bietet der FSS eine LkSG-kompatible Zertifizierung, ergänzt um zusätzlich Aspekte, die speziell auf Nahrungssicherheit abzielen. Seine Kohärenz mit den deutschen Sorgfaltspflichten wurde juristisch geprüft (GvW 2023) und eine Ausdehnung auf die Anforderungen des CSDDD ist geplant. Kriterien im FSS, die einen sehr direkten Zusammenhang zu unternehmerischem Handeln haben, sollten ebenfalls explizit als unternehmerische Sorgfaltspflichten eingestuft werden. Ein Beispiel dafür ist die Gewährleistung der Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln am Arbeitsplatz bei abhängig Beschäftigten. Darüber hinaus könnten weitere Regelungen, wie etwa Bildungsprogramme für gesundheitsförderliche Ernährung in Unternehmen als freiwillige Maßnahmen betrachtet und im Sinne eines lernenden Systems Erfahrungen damit gesammelt werden. Insgesamt kann der FSS eine wichtige Rolle dabei spielen, die Wahrnehmung von Verletzungen bezüglich des Rechts auf Nahrung zu stärken.

Textbox 5.7: Details des Food Security Standard (FSS)

Der Food Security Standard wurde von der Welthungerhilfe und dem WWF in Kooperation mit dem Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) und mit Unterstützung des BMEL entwickelt.¹⁴⁴ Er bietet eine Zertifizierung entlang der vier Dimensionen von Ernährungssicherheit, die in der o. g. Definition der FAO enthalten sind (Verfügbarkeit, Zugang, Verwertung und Stabilität). Im Detail enthält der FSS sowohl Regelungen, die sich auf abhängig Beschäftigte in der Landwirtschaft (Landarbeiter:innen) beziehen, als auch Regelungen, die auf selbstständige Landwirt:innen anwendbar sind. Bezüglich der abhängig Beschäftigten umfasst der FSS alle Regelungen, die in den ILO-Arbeitsnormen vorgesehen sind. Zusätzlich sind ernährungsbezogene Regelungen enthalten, etwa die Regel, dass Landarbeiter:innen vielfältige und nahrhafte Lebensmittel zu fairen Preisen verfügbar gemacht werden, wenn sie keine Nahrungsmittel mitbringen oder in der Umgebung erwerben können (Indikator 13.1.2, Gamba et al. 2020: 22). Auf selbstständige Landwirt:innen bezogen sind Regeln, die sich auf faire und auch existenzsichernde Preise beziehen (Kriterium 5.2), Regelungen zum Schutz von Landrechten (Kriterium 9.1) und von Wasserrechten (Kriteriengruppe 10) sowie Regelungen über gute landwirtschaftliche Praxis (Kriteriengruppe 11).

Die Regelungen des FSS lassen sich somit wie folgt unterteilen: (1) Regelungen, die auch durch andere menschenrechtliche Regelungen abgedeckt sind; (2) Regelungen, die nicht oder nicht so konkret wie im FSS in anderen menschenrechtlichen Regelungen enthalten sind. Letztere Regelungen unterscheiden sich dahingehend, wie direkt der Zusammenhang zwischen der Regelung und der individuellen Ernährungssicherung einer Person ist. Das Spektrum reicht von Regelungen mit sehr direktem Zusammenhang (Beispiel Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln am Arbeitsplatz bei abhängig Beschäftigten im Indikator 13.1.2) bis zu Regelungen mit eher indirektem Zusammenhang (Beispiel: Regel, dass eine Fruchtfolge praktiziert werden soll, Indikator 11.1.4). Auch gibt es Regelungen, die sich auf einen direkten Zusammenhang beziehen, der aber nicht näher erläutert ist. Ein Beispiel ist das Kriterium 17.1.2: „*the food and nutrition security situation of communities in the area of influence of the operation does not deteriorate due to the operation.*“

Auch finden sich im FSS Regelungen, die sicherlich im Hinblick auf Ernährungssicherung hilfreich sind, die jedoch auch innerhalb von Unternehmen in Deutschland nicht vorgeschrieben oder durchgehend umgesetzt werden, wie etwa die folgende Regelung: „*A training program that focuses on improving food and nutrition security shall be provided to all people working for the operation. At a minimum, this training must cover proper nutrition and healthy diets. Other aspects of the training should be determined in collaboration with the target group.*“ (Indikator 16.1.1).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Recht auf Ernährung ein elementares Menschenrecht ist, weshalb es sinnvoll erscheint, dieses in die Lieferkettensorgfaltspflichten der Unternehmen aufzunehmen. Ansatzweise ist dies im CSDDD-Entwurf der Fall. Für eine weitergehende Verankerung dieses Menschenrechts in unternehmerischen Sorgfaltspflichtenregelungen ist es aber wichtig, eine konkretere und unternehmensbezogene Spezifizierung dahingehend vorzunehmen, wie Unternehmen dem Schutz dieses Menschenrechts nachkommen können, auch in Ländern mit unterschiedlicher

¹⁴⁴ <https://foodsecuritystandard.org/about/?lang=de#what-is-fss>

Verankerung des Rechts auf Nahrung. Zudem ist Kohärenz mit den bestehenden anderen Pflichten zu gewährleisten. Ebenso ist zu beachten, dass für die Sicherung des Rechts auf Nahrung existenzsichernde Löhne und Einkommen von zentraler Bedeutung sind. Diese werden im nächsten Abschnitt behandelt.

5.7.2 ... zur Erzielung existenzsichernder Löhne und Einkommen

Mit Blick auf Menschenrechtsrisiken fokussieren sich die unterschiedlichen Sorgfaltspflichten auf die Schutzperspektive, d.h. die Einhaltung grundlegender sozialer Mindeststandards, wie die ILO-Kernarbeitsnormen. Die Gerechtigkeitsperspektive steht auf den ersten Blick nicht im Vordergrund der sich entwickelnden Gesetzgebungen auf deutscher und EU-Ebene. Bei der Gerechtigkeitsperspektive gehen die Ziele über den sozialen Mindeststandard hinaus. Unternehmen, die soziale Standards basierend auf der Gerechtigkeitsperspektive entlang ihrer Lieferkette etablieren, kennzeichnen dies heute in aller Regel über freiwillige Soziallabels wie Fairtrade (WBAE 2020: 288). Ob auch im Rahmen von Lieferkettensorgfaltspflichten eine solche Gerechtigkeitsperspektive umgesetzt werden kann, ist dagegen deutlich herausfordernder.

Existenzsichernde Löhne und Einkommen liegen deutlich oberhalb der Beträge, die als absolute Armutsgrenze definiert sind. Sie umfassen neben Ernährungssicherheit auch Unterkunft, weitere essenzielle Bedürfnisse, wie Bildung und Gesundheit, sowie Risikorücklagen (vgl. Abb. 5.9). Dabei ist die Berechnung von existenzsichernden Löhnen und Einkommen nicht trivial, da die Bezugsgrößen häufig schwer zu definieren sind: Bezieht sich der existenzsichernde Lohn je Stunde auf den Monatslohn bei Vollbeschäftigung oder Teilzeit? Wie ist der Preis für Agrarprodukte zu ermitteln, der ein existenzsicherndes Einkommen ermöglicht?

Die Problematik nicht-existenzsichernder Löhne und Einkommen für landwirtschaftliche Produzenten von überwiegend tropischen *Commodities*, wie Kakao und Kaffee, wird seit mehreren Jahrzehnten diskutiert.¹⁴⁵ In jüngerer Vergangenheit nicht zuletzt aufgrund der Grenzen des Fairtrade-Label-Konzepts, das steigende, aber begrenzte Marktanteile aufweist und dessen Effizienz kritisch diskutiert wird, da i. d. R. weniger als 20 % des Verbraucher:innen-Mehrpreises bei den Produzent:innen ankommen (Naegele 2019: 23). Inwiefern können Sorgfaltspflichtenregelungen dazu dienen, auch solche Ziele der Gerechtigkeitsperspektive abzudecken?

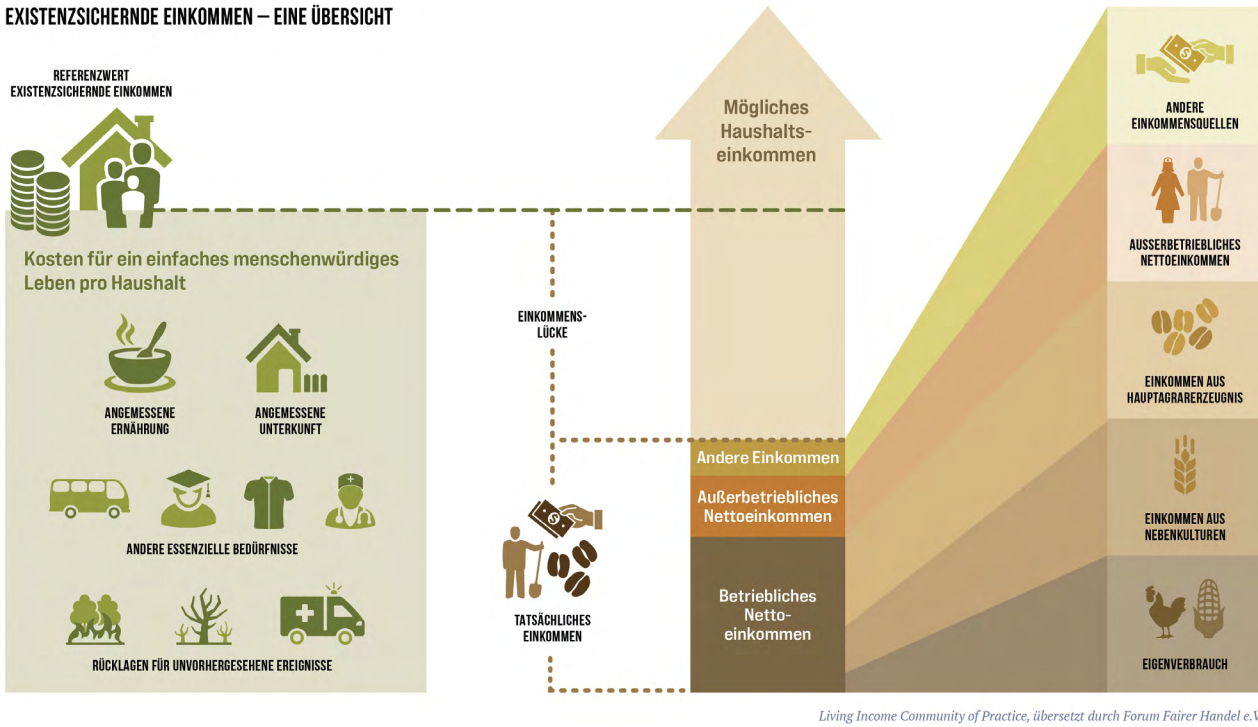
Im deutschen LkSG findet sich ein Bezug zur Zahlung eines „angemessenen Lohns“, der sich an dem Mindestlohn des betreffenden Landes orientiert (LkSG §2 Abs. 8). Der EU-Richtlinienvorschlag CSDDD geht potenziell darüber hinaus, da zumindest im Anhang auch der Verstoß gegen das Verbot der Vorenthaltung eines angemessenen existenzsichernden Lohns gemäß Artikel 7 des UN-Sozialpakts angeführt wird: „Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert, gegebenenfalls ergänzt durch andere soziale Schutzmaßnahmen.“

¹⁴⁵ Verschiedene Regelungen der Vergangenheit zielten auf Erlössstabilisierung für Exportländer auf staatlicher Ebene vor dem Hintergrund ab, dass gerade Preise von einigen Rohstoffen inklusive Agrarrohstoffe stark schwanken: Hierzu zählten unterschiedliche Phasen von Abkommen zu Metallen und Agrarprodukten wie etwa Kaffee, Kakao, Zucker, Weizen und Olivenöl (ODI 1982). Im Zentrum standen gemeinsame Verpflichtungen von Import- und Exportländern, Preise durch Verkaufs- und Aufkaufvorgaben zu stabilisieren. Hierzu waren mengenmäßige Exportinterventionen, Ausgleichsreserven und ein gemeinsamer Fonds vorgesehen (Seitz 1978). Die EU hatte im Rahmen ihrer Lomé-Abkommen ebenfalls einen solchen Mechanismus. Die Wirkung dieser Abkommen wird als begrenzt bewertet, da die Interessenlage als zu heterogen gilt.

An der Definition, Messung und Implementierung von existenzsichernden Löhnen und Einkommen wird seit vielen Jahren an unterschiedlichen Stellen gearbeitet. Diese Diskussion hat sich durch die Entwicklungen um Lieferkettengesetze weiter intensiviert. Als breit aufgestellte Plattformen sind die *Global Living Wage Coalition*¹⁴⁶ für Löhne und die *Living Income Community of Practice*¹⁴⁷ für Einkommen zu nennen, wobei Letztere u. a. vom BMZ und der GIZ unterstützt wird.

Zur Berechnung von regional angepassten existenzsichernden Löhnen als auch von Einkommen hat sich die sogenannte Anker-Methode etabliert (Anker und Anker 2017). In beiden Fällen werden im ersten Schritt die Kosten eines angemessenen Lebensstils für die Haushalte der Arbeitnehmer:innen bzw. Kleinunternehmer:innen geschätzt. Diese werden in vier Ausgabengruppen unterteilt: Lebensmittel, Unterkunft, weitere essenzielle Bedürfnisse, wie Bildung und Gesundheit, sowie Risikorücklagen (vgl. Abb. 5.10). Demgegenüber stehen entweder die tatsächlichen Löhne der Arbeitnehmer:innen oder die Einkommen der Kleinunternehmer:innen. Das Haushaltseinkommen setzt sich wiederum auch aus unterschiedlichen Komponenten zusammen: betriebliches Nettoeinkommen, außerbetriebliches Nettoeinkommen, wie Lohneinkommen eines Familienmitglieds, und sonstige Einkommen, wie z. B. Rücküberweisungen von Migrant:innen (vgl. Abb. 5.10). Insbesondere im ländlichen Raum können außerbetriebliche Einkommen bis zu 50 % und mehr des Haushaltseinkommens ausmachen (z. B. Schmitt 1988, Wesseler 1997, Reardon et al. 2007), wobei es Variationen zwischen Ländern gibt (Davis et al. 2017).

Abbildung 5.10: Komponenten, die zur Berechnung des existenzsichernden Einkommens und des tatsächlichen Haushaltseinkommens berücksichtigt werden.



Living Income Community of Practice, übersetzt durch Forum Fairer Handel e.V.

Quelle: *Living Income Community of Practice*, übersetzt durch Forum Fairer Handel e.V.

¹⁴⁶ <https://www.globallivingwage.org/about/>

¹⁴⁷ <https://www.living-income.com/>

Ökonomisch ist die Frage von *living wages* und *living incomes* unterschiedlich zu beurteilen: Existenzsichernde Löhne ähneln dem Mindestlohnansatz, wie er auch aus Deutschland bekannt ist. Wenn in einem Land ein gesetzlicher Mindestlohn vorhanden ist, der eine existenzsichernde Höhe aufweist, dann geht es ggf. um die Durchsetzung dieses gesetzlichen Mindestlohns entlang der Lieferkette, auch dann, wenn die Staaten dies selbst nicht sicherstellen können. Jedoch haben Berechnungen der Global Living Wage Coalition aufgezeigt, dass die gesetzlichen Mindestlöhne oftmals (weit) unter dem berechneten Referenzwert für einen existenzsichernden Lohn liegen.¹⁴⁸ Zusätzlich werden bei den Berechnungen der *Global Living Wage Coalition* regionale Unterschiede berücksichtigt und bedacht, dass die Referenzwerte insbesondere bei hoher Inflation konstant angepasst werden müssen.¹⁴⁹ In der Praxis macht es damit einen beachtlichen Unterschied, ob auf Mindestlöhne oder existenzsichernde Löhne Bezug genommen wird.

Beim Fehlen eines gesetzlichen Mindestlohns oder dessen starker Abweichung zum Referenzwert des existenzsichernden Lohns müssten für den Einbezug in Sorgfaltspflichtenregelungen wie skizziert für die verschiedenen Handelspartner auf Basis der jeweiligen Lebenshaltungskosten entsprechende Pendants definiert und periodisch angepasst werden. Dieser Fall ist schwierig, da daraus unter Umständen wettbewerbsrelevante Einkaufspreisdifferenzen entstehen können. Daher müssten solche existenzsichernden Löhne in einem kooperativen Ansatz für den gesamten landwirtschaftlichen Sektor der jeweiligen Länder, ggfs. angepasst für die jeweiligen Landesteile, für den Einbezug in Sorgfaltspflichtenregelungen definiert werden. Welche Akteure für die Koordination und Durchführung dieser Aufgabe in der Verantwortung stehen, müsste geklärt werden.

Noch komplexer ist die Frage von existenzsichernden (unternehmerischen) Einkommen, und dies aus den folgenden Gründen:

1. Der landwirtschaftliche Sektor ist in vielen Entwicklungsländern ein soziales „Auffangbecken“, d. h. eine traditionelle Einkommensoption zum Überleben, auch wenn die Betriebsgröße vielfach nicht ausreichend bzw. wettbewerbsfähig ist. Wie hoch sollen Erzeugerpreise für solche landwirtschaftlichen Kleinstbetriebe gesetzt werden, damit das Gesamteinkommen existenzsichernd ist? Wie soll dabei mit den weiteren (unterschiedlichen) Erwerbsquellen der Haushalte umgegangen werden? Wie kann sichergestellt werden, dass bei sehr unterschiedlichen Produktionskosten nicht Grenzbetriebe als Erstes aus der Wertschöpfungskette ausgeschlossen werden, da diese die höchsten Zuschüsse benötigen, insbesondere in Ländern mit kaum vorhandenen sozialen Sicherungssystemen?
2. Landwirtschaftliche *Commodity*-Märkte unterliegen aus verschiedenen Gründen zum Teil stark ausgeprägten Preisschwankungen. Auch aus EU-Märkten ist bekannt, dass Erzeugerpreise in Preistiefphasen unterhalb der Erzeugungskosten liegen können. Diese Preisschwankungen sind Reaktionen auf veränderte Angebots-Nachfrage-Verhältnisse und dienen dazu, dass sich die Angebotsmenge anpasst. Trotz vielfältiger Analysen gibt es keine einfachen Instrumente, solche Tiefpreisphasen zu verhindern. Wie sollen europäische Abnehmer bei *living-income*-Konzepten auf solche Tiefpreisphasen reagieren? Die langjährigen Diskussionen um Milchpreise in Deutschland haben zumindest bisher keine Lösungsvorschläge zur Preisstabilisierung ergeben, die nicht letztlich bei staatlichen Marktinterventionen und Quotensystemen enden (s. u.).
3. Produktreise haben in marktwirtschaftlichen Systemen eine wichtige Steuerungsfunktion. Ansätze, soziale Ziele über Preise zu erreichen, sind problematisch, weil sie nicht zielgenau sind (so können größere Produzent:innen davon mehr profitieren) und setzen ohne Mengenbegrenzung Anreize zur Erhöhung der Produktion (Wright 2009).

¹⁴⁸ <https://www.globallivingwage.org/resource-library/>

¹⁴⁹ Siehe für das Beispiel Sri Lanka: https://www.globallivingwage.org/wp-content/uploads/2019/07/Updaterreport_Sri_Lanka_June2022_210722-FINAL.pdf.

Für agrarwirtschaftliche Lieferketten sind sowohl existenzsichernde Löhne z. B. für Arbeitnehmer:innen auf Plantagen als auch Einkommen z. B. für Kleinbauern und -bäuerinnen von erheblicher Bedeutung. Für beide Bereiche gibt es in jüngerer Zeit erste Umsetzungsbemühungen auf Seiten einiger Handelspartner sowie politische Unterstützung von Seiten einiger Importländer und erste Ansätze von Unternehmensseite.

5.7.2.1 Beispielhafte Ansätze der Politik

Mit dem Ziel, ein besseres Einkommen für Kleinbauern und -bäuerinnen im Kakaosektor zu erzielen, haben die Regierungen der Côte d'Ivoire und Ghanas ein sogenanntes living income differential (LID) für die Saison 2020/21 konzipiert. Auf den Exportpreis pro Tonne Kakao wurde eine Prämie von 400 USD aufgeschlagen, die von den internationalen Käufern zu zahlen ist. Internationale Händler scheinen diesen Ansatz zunächst mitgetragen zu haben.¹⁵⁰ 70 % des finalen Preises (FOB plus Prämie; Durchschnittspreis der Saison) geht an die Kakaobauern, wobei ein Mindestpreis nicht unterschritten werden soll. Sollten die Weltmarktpreise für Kakao sehr niedrig sein, sodass der Mindestpreis trotz des LID-Zuschlags nicht erreicht würde, könnte der Preisabstand durch einen gleichzeitig eingeführten Stabilisierungsfonds kompensiert werden. Um den Anreiz zur Produktionssteigerung aufgrund des höheren Preises besser steuern zu können, ist zusätzlich eine Produktionsquote für beide Länder eingeplant.

Die bisherigen und auch potenziellen Effekte des LID wurden bereits beobachtet bzw. abgeschätzt und diskutiert (siehe insbesondere Forstner et al. 2021 (unveröffentlicht) für eine Zusammenfassung, Beurteilung und Einordnung der bisherigen Analysen), wobei die Corona-Pandemie mit dem einhergehenden Nachfragerückgang besondere Rahmenbedingungen für die Einführung des LID schaffte. Kurzfristig sind in der Hauptsaison 2020 zunächst die Erzeugerpreise im Vergleich zur Vorperiode in beiden Ländern gestiegen, wobei die rückläufige Nachfrage zu Erlöseinbußen im Export geführt hat. Zugleich kam es zu einer unerwartet großen Ernte. In Ghana wurde das LID verzögert ausgezahlt, was zunächst zu Unmut bei den Erzeuger:innen führte (Forstner et al. 2021). Die Effekte müssen jedoch noch weiter beobachtet werden.

Grundsätzlich zeichnen Forstner et al. 2021 zwei unterschiedliche Szenarien (2021: 58; hier verkürzt): 1) Aufgrund des LID erhalten die Kakaobauern in beiden Ländern höhere Preise und ein höheres Einkommen. Dies führt zu Investitionen, z. B. das Pflanzen neuer ertragreicherer Bäume, was zu Produktivitätssteigerungen führt und Fläche freisetzt. Diese kann wiederum für den Anbau anderer Erzeugnisse genutzt werden und die Diversifizierung befördern (wenn zugleich eine Quote für Kakao gegeben ist). 2) Durch das LID kommt es zur Steigerung der Produktion, aber ohne Produktivitätssteigerungen. Dies kann zu einem höheren Bedarf an Arbeitskräften wie Landarbeiter:innen oder auch zu vermehrter Kinderarbeit, führen. Insbesondere Kleinbauern steht nur eine begrenzte Fläche zur Verfügung, weshalb insbesondere Landwirte mit mehr Anbaufläche profitieren würden. Entsprechend wird von den Autor:innen eine Vielzahl an begleitenden Maßnahmen im Bereich Produktivitätssteigerung, Angebotssteuerung, Good Governance und Strukturreformen empfohlen, um tatsächlich existenzsichernde Einkommen im kleinbäuerlichen Sektor in beiden Ländern zu schaffen. Im Kern aber schafft angesichts der großen Produktivitätsdifferenzen ein Mindestpreis Produktionsmehr-Anreize für die Lieferanten mit günstigen Kosten, sodass die Länder interne Produktionsquoten einführen und gemeinsam auf dem Weltmarkt die Menge über ein Mengen- und Preiskartell begrenzen

¹⁵⁰ <https://www.reuters.com/world/africa/cocoa-buyers-subsidise-ivory-coast-ghanas-cocoa-premium-2022-07-09/>

müssen. Die Chancen für funktionierende Angebotskartelle, die immer durch Außenseiter bedroht sind, hängen von verschiedenen Kriterien ab (Homogenität der Ziele der beteiligten Länder, Lagermöglichkeiten etc.), grundsätzlich sind OPEC-ähnliche Kartelle auf den landwirtschaftlichen Rohstoffmärkten aber in der Vergangenheit wenig erfolgreich gewesen. Ohne eine Mengenbegrenzung steigt aber die Gefahr von Mengenüberschüssen (siehe die EU-Erfahrungen mit „Milchseen“ und „Butterbergen“) und sinkt der Marktpreis bzw. steigen die Kosten der Intervention. Kartelle funktionieren – siehe OPEC – nur dann, wenn alle wesentlichen Produktionsländer bereit sind, ggf. Kapazitäten kurzfristig zu reduzieren und damit auf Exporterlöse zu verzichten. Kurzfristige Anpassungen sind bei Agrarkartellen allerdings ein Kernproblem, insbesondere wenn keine Lagerkapazitäten gegeben sind (Wright 2009) und zudem auf volkswirtschaftlicher Ebene eine sehr teure Lösung (Wesseler 2020).

Ähnliche Szenarien simulieren auch Boysen et al. (2023) in Bezug auf mögliche Effekte des LID auf Kakaobauern in Ghana und Côte d'Ivoire und den Rest der Welt. Für das Einkommen der Landwirte sei es entscheidend, dass der oben beschriebene Mechanismus zur Festsetzung der Preise transparent ist und auf klaren Regeln basiert, sodass die LID-Prämie nicht zweckentfremdet wird (Boysen et al. 2023). Ausgehend von ihren Ergebnissen schlussfolgern sie zudem, dass beide LID-Länder ihre kollektive Marktmacht nutzen und die künftige Kakaoproduktion unter der -nachfrage halten sollten, z. B. mit Produktionsquoten oder restriktiven Pflanzrechten. Damit würde man sich auch weniger von möglichen Ausweichverhalten der Schokoladenhersteller auf andere Handelspartner abhängig machen. Wenn sich zudem positive Effekte auf Institutionen und Infrastruktur aufgrund des LID in beiden Ländern zeigten, würden sich die Kosten der Erfüllung von Sorgfaltspflichten und Nachhaltigkeitsanforderungen für die Schokoladenhersteller reduzieren. Dies stelle wiederum einen Anreiz für die Schokoladenhersteller dar, um Kakao weiterhin von den LID-Ländern zu beziehen (ebd.).

Eine Analyse von Einschätzungen von Stakeholdern im Kakaosektor in Ghana unterstützt die oben genannten Forderungen nach staatlichen Begleitmaßnahmen und grundsätzlicher *Good Governance*, sodass das LID positive Wirkung auf die Einkommen der Landwirt:innen entfalten kann und keine nicht-intendierten Effekte, bspw. Rodung von Wald, entstehen (Adams und Carodenuto 2023). Daneben mahnt ein Teil der Stakeholder an, dass die Heterogenität der Landwirt:innen mit Blick auf Landrechte und *Sharecropping*-Arrangements im LID-Konzept nicht berücksichtigt ist. Dies birgt die Gefahr, dass besonders vulnerable Gruppen, wie Frauen und Migrant:innen, potenziell weniger profitieren (ebd.).

Ein Beispiel auf Seiten der Importländer ist die 2021 unterzeichnete gemeinsame Erklärung zwischen Deutschland (BMZ) und den Niederlanden (Ministerium für Außenhandel und Entwicklungszusammenarbeit) zu existenzsichernden Löhnen und existenzsichernden Einkommen. Dort heißt es u. a., dass man sich für den Einbezug von existenzsichernden Löhnen und Einkommen in der EU-Politik zu nachhaltigen Wertschöpfungsketten einsetzt.¹⁵¹ Für diesen Zweck soll auch die Erarbeitung von Richtwerten für die Lebenshaltungskosten in Beschaffungsländern als „normative Grundlage“ für existenzsichernde Löhne und Einkommen durch die ILO unterstützt werden.

Darüber hinaus gibt es mit der *Sustainable Cocoa Initiative* eine Plattform, die von der EU ins Leben gerufen wurde, um die Nachhaltigkeit in der Wertschöpfungskette Kakao zu erhöhen, u. a. mit dem Ziel, ein existenzsicherndes Einkommen für Kakaobäuerinnen und -bauern zu erreichen (EU Sustainable Cocoa Initiative 2022).

¹⁵¹ https://www.nachhaltige-agrarlieferketten.org/fileadmin/INA/News/210121_Gemeinsame_Erklaerung_LI_NLD_DEU.pdf

5.7.2.2 Beispielhafte Ansätze von Unternehmen

Auch im privaten Sektor gibt es Diskussionen um einzelbetriebliche und kooperative Maßnahmen zur Sicherstellung existenzsichernder Löhne und Einkommen sowie Hilfestellungen für Unternehmen von internationalen Initiativen. Die bereits erwähnte UN-Initiative *Global Compact* (vgl. Kap. 2.2) hat beispielsweise 2023 das *Living Wage Analysis Tool* entwickelt, um Unternehmen bei der Identifizierung von Möglichkeiten zu unterstützen, um allen Arbeitnehmer:innen einen existenzsichernden Lohn zu zahlen. Es soll Unternehmen auch ermöglichen, ihren Fortschritt in diesem Bereich zu messen.¹⁵²

Als unternehmerisches Pilotprojekt startete 2020 das sogenannte *income accelerator program* von Nestlé und Partnerorganisationen mit rund 1.000 im Kakaoanbau tätigen Familien in der Côte d'Ivoire. Nach zwei Jahren wurde es auf ca. 10.000 Familien ausgeweitet mit dem Ziel, 2030 bis zu 160.000 Familien zu erreichen.¹⁵³ Kern des Programms ist es, ein existenzsicherndes Einkommen für diese Haushalte über jährliche Einmalzahlungen für besondere Leistungen zu erreichen. So werden etwa CHF 100 für die Leistung „Schulbesuch“ direkt an die Familie per Handy überwiesen, wobei der Betrag je zur Hälfte an den weiblichen und den männlichen Part des Haushaltvorstands geht. Weitere Zahlungen können die Haushalte in den Bereichen „Gute landwirtschaftliche Praxis“, „Agroforst“ und „diversifiziertes Einkommen“ erhalten. Bei Erfüllung aller vier Leistungen erhält der Haushalt einen weiteren Bonus in Höhe von CHF 100 (maximal 500 CHF pro Jahr und Familie).

Auch weitere Unternehmen haben sich des Themas angenommen. Mars gründete das Farmer Income Lab mit dem Ziel, innovative Lösungen zur Verbesserung der Einkommen von Kleinbauern und -bäuerinnen zu finden.¹⁵⁴ Coop, HALBA und Max Havelaar führen mit Fairtrade ein Pilotprojekt in Ghana durch, das die teilnehmenden Kleinbauern und -bäuerinnen zusätzlich vergütet und so „unter bestimmten landwirtschaftlichen Bedingungen“ zu einem existenzsichernden Einkommen führt.¹⁵⁵ In der Dominikanischen Republik gibt es derweil ein Projekt von Coop und Fairtrade für existenzsichernde Löhne im Bananenbau.¹⁵⁶

Ebenso werden in jüngerer Zeit verstärkt kooperative Lösungen gesucht, da selbst größere Unternehmen Schwierigkeiten haben, kostenerhöhende Standards in der Breite einzuziehen. Dies vor dem Hintergrund, dass die Mehrkosten einer Sicherstellung existenzsichernder Löhne und Einkommen zwar auf den Endverbraucherpreis umgerechnet nicht hoch sind, da z. B. der bisherige Anteil der Erzeuger an dem Endverbraucherpreis für Kakaoprodukte nur ca. 6 % beträgt. Aber sie sind für eine Branche, in der Rohstoffe auf internationalen Märkten unter Kostengesichtspunkten gehandelt werden, wettbewerbsrelevant (vgl. Tab. 4.1 in Kap. 4.1). Der in Textbox 5.8 skizzierte Lidl-Fairtrade-Bananenfall zeigte die Schwierigkeiten selbst großer Unternehmen exemplarisch (Gefahr von *First-Mover-Disadvantages*, Monopolkommission 2022).

¹⁵² <https://livingwagetool.unglobalcompact.org/about/>

¹⁵³ <https://www.nestle.com/sites/default/files/2022-01/nestle-income-accelerator-program-infographic.pdf>

¹⁵⁴ <https://www.farmerincomelab.com/>

¹⁵⁵ <https://www.fairtrademaxhavelaar.ch/ueber-uns/fairtrade-global/arbeitschwerpunkte/besseres-einkommen/existenzsichernde-loehne-in-der-dominikanischen-republik-1>

¹⁵⁶ <https://www.fairtrademaxhavelaar.ch/ueber-uns/fairtrade-global/arbeitschwerpunkte/besseres-einkommen/existenzsichernde-loehne-in-der-dominikanischen-republik>

Als Pionierfall gilt die im Jahre 2020 als Reaktion auf den Lidl-Fairtrade-Bananenfall eingerichtete Arbeitsgruppe zu existenzsichernden Einkommen und Löhnen von sieben Großunternehmen des deutschen Lebensmittelhandels (Aldi Süd, Aldi Nord, Lidl, Kaufland, Rewe Group, dm, tegut) zusammen mit der GlZ, politisch durch das BMZ unterstützt.¹⁵⁷ Ausgangspunkt des Pilotprojekts war eine Lohnlückenanalyse (s. Abb. 5.9), die erhebliche Unterschreitungen z. B. für den Bananensektor zeigte (vgl. auch Kap. 4.2.1).

Da die Lebensmittelhändler in Deutschland aber in keiner direkten Lieferbeziehung zu den Kleinbauern bzw. Lohnarbeiterinnen auf den Plantagen stehen, ist die direkte Festschreibung der Löhne und Einkommen nicht möglich. Vielmehr muss sichergestellt werden, dass die Mehrpreise, die von den Abnehmern in Deutschland bezahlt werden, auch an die Arbeiter:innen und Kleinbauern und -bäuerinnen durchgereicht werden. Dies ist schwierig, denn die Händler haben normalerweise keinen Einblick in die Kostenstrukturen ihrer Lieferanten (z. B. Großhändler). Auch ist die Lieferkette in vielen Fällen mehrstufig.

In der Bananeninitiative setzen die beteiligten Unternehmen deshalb zumindest teilweise auf den aus der Automobilwirtschaft bekannten „Open Book Costing-Ansatz“. Aldi Süd hat dieses Vorgehen im Herbst 2022 in einer Pressemitteilung kommuniziert (LZ vom 09.09.2022). Demnach müssen die beteiligten Lieferanten ihre Kostenstrukturen offenlegen, sodass die Abnehmer in Deutschland die verschiedenen Kostenarten inkl. der Arbeitskosten bzw. die gezahlten Erzeugerpreise beurteilen können. Zudem sollen die Arbeitnehmerrechte gestärkt werden, wohl auch, um Umgehungsstrategien zu reduzieren. Derzeit wird dieser Ansatz mit ausgewählten größeren Importeuren erprobt. Dabei gilt es zu sehen, inwiefern „Open Book Costing“-Ansätze praktisch umsetzbar sind und wie man die sehr heterogenen Kostenstrukturen von Lieferanten berücksichtigen kann. Zuletzt zeigte z. B. eine Auswertung des Thünen-Instituts, dass ein Einkaufsverbot von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unter Produktionskosten, wie in Frankreich und Spanien, u. a. aufgrund der sehr unterschiedlichen Produktionskosten, die von zahlreichen Einflussfaktoren abhängig sind, nicht sinnvoll ist (Forstner 2023).

Perspektivisch könnten die Brancheninitiativen aber auf eine erhebliche Änderung der Wertschöpfungskette hinauslaufen:

- Eine für das die Kette steuernde Unternehmen transparente Kalkulation aller Vorlieferanten wird von diesen nur dann mitgetragen werden, wenn im Gegenzug längerfristige Abnahmeverpflichtungen eingegangen werden.
- Die Lieferanten werden damit in stabilere Wertschöpfungsketten unter der klaren Steuerung eines Herstellers oder Händlers eingebunden. Es entstehen „quasi-integrierte“ Wertschöpfungsketten, gesteuert durch ein dominierendes (fokales) Unternehmen. Die Lieferanten werden – vergleichbar etwa zur Lohnmast in der Geflügelwirtschaft – zu eingebundenen Zulieferern, die ökonomisch von den Entscheidungen des steuernden Unternehmens abhängen. Das steuernde Unternehmen weist den Vorlieferanten letztlich Margen zu. An die Stelle von Märkten treten asymmetrische, aber stabilere Wertschöpfungsketten.
- Dem fokalen Unternehmen kommt auch die Rolle der Mengensteuerung in der Kette zu, um zu verhindern, dass die Lieferanten nicht absetzbare Überkapazitäten aufbauen.
- Diese Vorgehensweise wird eher zur Verkürzung der Wertschöpfungsketten beitragen, da sie auf vielstufige Lieferketten kaum anwendbar ist.

¹⁵⁷ <https://www.nachhaltige-agrarlieferketten.org/in-der-praxis/arbeitsgruppe-des-einzelhandels/>

5.7.2.3 Wirkungen und Grenzen der bestehenden Ansätze

In dem jetzigen Pilotstadium ist nicht einschätzbar, wie die oben skizzierten Konzepte der Handelspartner (wie die LID-Initiative von Côte d'Ivoire und Ghana) mit Brancheninitiativen und einzelbetrieblichen Ansätzen zusammenwirken können bzw. ob es auf diesem Weg gelingen kann, die klassischen Probleme der staatlichen Mindestpreis- und Mengensteuerung zu lösen. Der Ansatz setzt auf jeden Fall intensive horizontale Abstimmungen zwischen den Hauptabnehmern in Deutschland voraus. Auch hier bestehen Außenseitergefahren. So beteiligt sich z. B. der größte deutsche Lebensmittelhändler Edeka nicht an der Arbeitsgruppe zu existenzsichernden Einkommen und Löhnen, was die Stabilität der Vereinbarung, die zu höheren Einkaufspreisen führen wird, bedroht. Bananen als Monoprodukt sind dabei noch ein relativ einfaches Beispiel. In Märkten mit einer diverseren Abnehmerstruktur wie z. B. dem Kakaomarkt, wo neben den Händlern auch die großen Schokoladenproduzenten relevant sind, werden freiwillige Vereinbarungen aller wesentlichen Akteure ungleich schwerer zu erreichen sein. Dies auch deshalb, weil die Hersteller nicht nur im nationalen Wettbewerb stehen, sondern in Exportmärkten sich ggf. Konkurrenten gegenübersehen, die solche erhöhten Einkaufspreise nicht bezahlen.

Daneben sind solche Branchenvereinbarungen kartellrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Auch wenn sich die beteiligten Unternehmen in Deutschland nicht über die Endverbraucherpreise abstimmen, so legen sie doch einen wesentlichen Kostenbestandteil gemeinsam fest und tauschen sich intensiv über den Markt aus. Dies erhöht die Gefahr von Wettbewerbsabsprachen und preisfriedlichem Verhalten und wird deshalb vom Bundeskartellamt intensiv beobachtet. Im wettbewerbsjuristischen Schrifttum gibt es eine zunehmende Debatte um die Möglichkeiten und Grenzen solcher Nachhaltigkeitsabstimmungen. Im Fall der Nachhaltigkeitsinitiative zur Förderung existenzsichernder Löhne im Bananensektor hat das Bundeskartellamt bisher aber keine wettbewerblichen Bedenken geäußert, da „keine Preisbindung im klassischen Sinne“ vorliege.¹⁵⁸

Textbox 5.8: Die Auslistung nicht Fairtrade-zertifizierter Bananen bei Lidl und Rücknahme der Maßnahme im Jahr 2018/2019

Im Herbst 2018 hatte sich Lidl medienwirksam verpflichtet (Lidl 2018), nur noch fair gehandelte Bananen zu vermarkten. Das Unternehmen startete mit einer sukzessiven Umstellung der nicht Fairtrade-zertifizierten Bananen, die bisher das Rainforest Alliance-Label trugen, auf ausschließlich Fairtrade-zertifizierte Bananen. Da die Bio-Bananen bei Lidl zu diesem Zeitpunkt bereits Fairtrade-zertifiziert waren, sollten dann mit Abschluss der Umstellung ausschließlich Bananen aus „fairem Handel“ gelistet werden. Der Beschluss zur Auslistung der nicht Fairtrade-zertifizierten, sprich: (Rainforest Alliance-)Bananen wurde im Mai 2019 wieder zurückgenommen, da Marktanteile gegenüber anderen Handelsunternehmen verloren gingen. Lidl hat seitdem (d. h. seit Sommer 2019) in allen Filialen drei Bananen-Varianten im Angebot: Bio-Fairtrade-Bananen, konventionelle Fairtrade-Bananen und konventionelle Bananen, die nicht Fairtrade, aber Rainforst- Alliance-zertifiziert sind.

¹⁵⁸ <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Fallberichte/Kartellverbot/2022/B2-90-21.pdf?blob=publicationFile&v=2>

Die Rücknahme der Auslistung wurde von Lidl in den Medien als Problem fehlender Zahlungsbereitschaften der Kund:innen diskutiert. Die Preise für Fairtrade-Bananen im Frühjahr 2019, als Lidl in ca. 40 % der 3.200 Filialen ausschließlich Fairtrade-Bananen gelistet hatte, lagen bei 1,19 Euro. Der Vergleichspreis für konventionelle Bananen beim Hauptwettbewerber Aldi lag damals bei 0,99 Euro. Trotz einzelner Preisaktionen, in denen Lidl die Fairtrade-Bananen zeitweise für 0,99 Euro und in Einzelfällen sogar für 0,89 Euro angeboten hatte, verlor Lidl Marktanteile. Aldi senkte in den Aktionszeiträumen den Preis für Bio-Fairtrade-Bananen von 1,69 auf 1,39 Euro (o. V. 2019) und konnte über den zumeist 20 Cent/kg geringeren Dauerniedrigpreis das Preiseinstiegssegment besetzen. Auch andere Konkurrenten führten Sonderangebote zur Gewinnung von Marktanteilen durch. Lidl monierte in Statements zur Begründung der Rückumstellung, dass andere Lebensmittelhändler bei der Auslistung nicht Fairtrade-zertifizierter Bananen leider nicht mitgegangen seien.

Im Jahr 2018 waren mit rund 92.400 Tonnen rund 10 % der deutschen Bananen Fairtrade-zertifiziert. Die Menge hatte sich von 2013 auf 2018 knapp verdreifacht (Hielscher 2019, o. V. 2019a). Das Beispiel Fairtrade-Bananen verdeutlicht die Schlüsselrolle, die Verbraucher:innen einnehmen. Auch bei relativ preisgünstigen Erzeugnissen wie Bananen (mit einem kg-Preis von rund einem Euro), einem relativ bekannten Label und begrenzten Preisaufschlägen von ca. 20 % weist ein Teil der Verbraucher:innen keine Mehrpreisbereitschaft für Fairtrade auf. Dabei ist zu beachten, dass der Anteil besonders preissensibler Haushalte bei den Kund:innen von Disconthändlern wie Lidl größer ist als bei Kund:innen von Supermarktbetreibern wie Edeka und Rewe.

Wie der Fall weiterhin zeigt, eignet sich ein Label in einem wettbewerbsintensiven (oligopolistischen) Markt nur dann zur branchenweiten Anhebung der sozialen Standards, wenn alle wesentlichen Wettbewerber mitziehen (wie dies beim Tierschutzthema „Käfigeier“ gelungen war). Da Wettbewerbsabsprachen zwischen den Handelsunternehmen kartellrechtlich problematisch sind, handelt es sich um eine riskante Entscheidung der Pioniere, die zwischen dem erwarteten Reputationsgewinn und möglichen Marktanteilsverlusten abwägen müssen und mit der Gefahr von First-Mover-Nachteilen (Monopolkommission 2022) einhergehen.

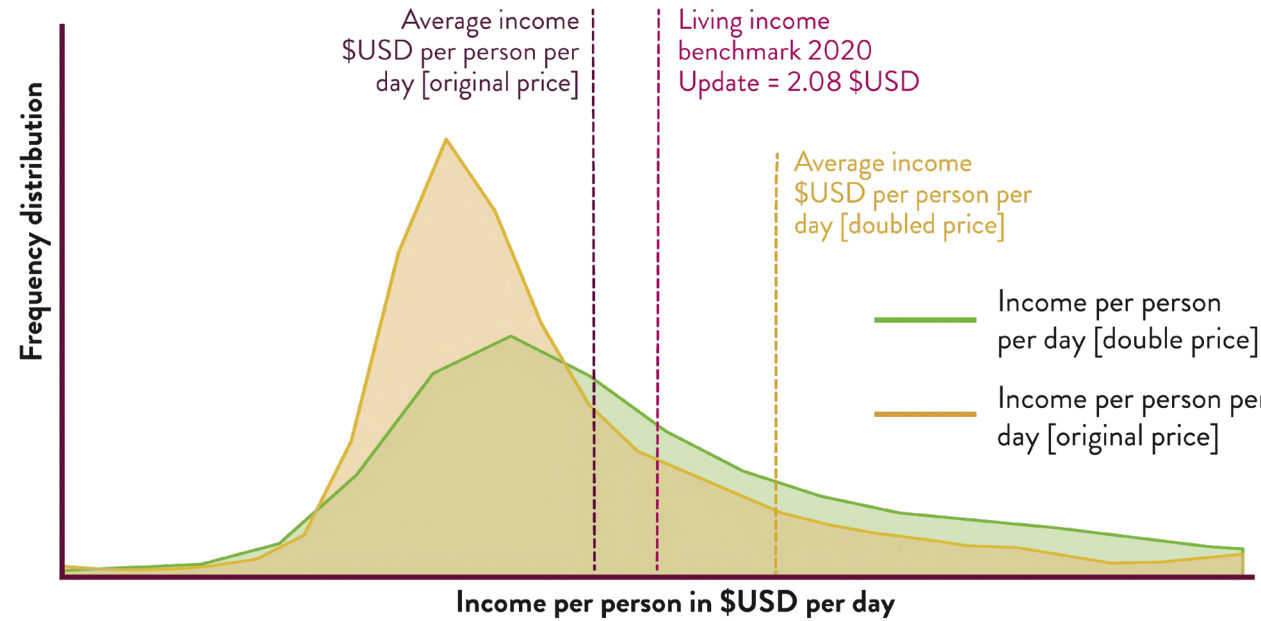
Insgesamt spielt der Lebensmittelhandel beim Fairtrade-Labeling wie auch beim Nachhaltigkeitsmarketing eine wichtige Rolle. Der Erfolg von Initiativen des Handels hängt letztlich wesentlich von der Zahlungsbereitschaft der Verbraucher:innen und der Reaktion der Wettbewerber ab. Nach Kaffee sind Bananen das zweitstärkste Fairtrade-Produkt, daher schien eine Komplettauslistung immerhin möglich. Bei vielen anderen Importlebensmitteln wäre hingegen eine Komplettauslistung derzeit nicht realisierbar.

Der Bananenfall hat im Nachgang zu Diskussionen im deutschen Handel geführt, und mit Unterstützung der GIZ wurde eine Initiative zur Verbesserung der Einkommen der Bananenanbauer angestoßen, zu der sich fast alle großen Lebensmittelhändler verpflichten (ausführlich dazu Kap. 5.7.2). Diese Initiative wurde durch das LkSG wesentlich mit angestoßen, erfolgte als Pilotinitiative aber bereits im Vorfeld des Inkrafttretens.

Quelle: WBAE 2020: 154; leicht verändert und ergänzt.

Folgt man Modellierungsansätzen und Praxisbeispielen (siehe z. B. Tony’s Chocolonely (2021)), scheint ein Ansatz, der sich allein auf höhere Erzeugerpreise fokussiert, unzureichend, um ein existenzsicherndes Einkommen für die Mehrheit der Haushalte im Kakaosektor zu generieren. So zeigen Waarts und Kiewisch (2021) in einer Simulationsrechnung auf, dass bei Kakaoproduzent:innen in Ghana selbst eine Verdopplung des Erzeugerpreises die Hälfte der Bauernfamilien nicht auf ein existenzsicherndes Einkommen und damit über die Schwelle des living income heben würde. Abbildung 5.11 zeigt die Einkommensverteilung der Bauernhaushalte, die mit *Cocoa Life* in Ghana zusammenarbeiten, bei einem Kakaopreis von 1500 USD pro Tonne. Wie zu sehen ist, liegt auch in diesem Fall die Mehrheit der Anbauer noch unter dem Einkommensrichtwert (grüne Linie). Gleichzeitig würden die produktiveren Betriebe im besonderen Maße von diesen höheren Preisen profitieren, wie das veränderte Durchschnittseinkommen anzeigt (Waarts und Kiewisch 2021: 35). Die einkommensschwächsten Haushalte mit vergleichsweise geringer Produktionsmenge würden über Preise oder auch produktionsbezogene Prämien nur ineffektiv unterstützt werden, weshalb produktionsunabhängige Maßnahmen (Ausbildung und Beratung, Schulbildung, Unterstützung von Diversifizierung etc.) wichtig seien (ebd.), was auf die Notwendigkeit umfassenderer Kooperationen mit staatlichen Stellen, Entwicklungshilfe, NGOs etc. hinweist.

Abbildung 5.11: Verteilung des Einkommens auf die bei *Cocoa Life* registrierten Bauernhaushalte in Ghana im Status quo und bei einer Verdopplung des Erzeugerpreises.



Anmerkung: Die offiziellen Richtwerte für ein existenzsicherndes Einkommen auf der Grundlage der *Living Income Community of Practice* werden in US-Dollar pro Monat und Haushalt für eine Referenzhaushaltsgröße bestehend aus Erwachsenen und Kindern berechnet. Für die Umrechnung in Pro-Person-pro-Tag-Sätze haben die Autor:innen als Annäherung eine pauschale Umrechnung für alle Haushaltsmitglieder vorgenommen.

Quelle: Waarts und Kiewisch 2021: 36.

Auch wenn in der internationalen Debatte die Diskussion um *living income* und *living wage* erheblich an Fahrt aufgenommen hat, ist derzeit nicht absehbar, dass Lieferkettengesetze in näherer Zukunft die Abnehmer in der EU konsequent auf dieses Ziel verpflichten werden – zu groß sind die offenen Umsetzungsfragen. Gleichwohl ist es sinnvoll, ein solches Szenario zu durchdenken. Welche Folgen wären mit einer Verpflichtung von EU-Abnehmern auf existenzsichernde Löhne im Kleinbauernsektor verbunden?

- In einem negativen Szenario würden sich Marktsplattungen dadurch ergeben, dass die EU-Abnehmer ihre Rohwaren vornehmlich bei größeren, produktiveren Lieferanten beziehen, die bereits jetzt ein ausreichendes Einkommen erzielen. Kleinbauern mit unzureichenden Einkommen würden ihre Waren in Länder liefern, die keine solchen Bedingungen stellen. Die Gefahr, dass dies die soziale Spaltung bei den Handelspartnern vor Ort eher vergrößern würde, wäre groß.
- In einem positiven Szenario würden die Abnehmer nicht nur in Lieferantenentwicklung, sondern umfassender in die sozialen Bedingungen von Erzeugerkooperativen investieren, diese durch langfristige Verträge an sich binden und damit Beispiele schaffen, die Druck auf andere Abnehmer und die Regierungen der Herkunftsländer ausüben.

Insgesamt sind damit bezogen auf das LkSG und die CSDDD vier Fälle zu unterscheiden:

1. Bezüglich der Löhne fordert das LkSG einen angemessenen Lohn. Dies bedeutet, dass bei Vorhandensein eines gesetzlichen Mindestlohns dieser mindestens bezahlt werden muss. Wenn es einen solchen gesetzlichen Mindestlohn nicht gibt, muss der angemessene Lohn anhand anderer (sinnvoller) Kriterien ermittelt werden. Diese Kriterien sind aber bisher nicht definiert, daher ist die Situation unklar und es herrscht viel Ermessensspielraum der Unternehmen.
2. Die CSDDD bezieht sich auf den (vermutlich) deutlich höheren existenzsichernden Lohn, allerdings relativ wenig konkret durch den Verweis auf den UN-Sozialpakt. Diese Sorgfaltspflicht würde bedeuten, dass sich die Unternehmen de facto um eine bedeutende Lohnsteigerung für ihre Arbeitnehmer:innen in den LMIC und zum Teil auch in wohlhabenderen Ländern bemühen müssten.
3. Im LkSG werden existenzsichernde Einkommen der (kleinbetrieblichen) Lieferanten nicht angesprochen.
4. Im Kommissionsvorschlag zur CSDDD sind existenzsichernde Einkommen nicht angesprochen, in der Verhandlungsposition des Europäischen Parlaments zur CSDDD wird (wie bei Löhnen) jedoch darauf Bezug genommen (Stand: Oktober 2023).

Wie oben ausgeführt, ist die Berechnung und Umsetzung solcher (unternehmerischen) Einkommen in einem marktwirtschaftlichen System problematisch. Hier sind noch bedeutende Forschungsarbeiten notwendig. Dennoch sind es insbesondere die selbstständigen (kleinbetrieblichen) Lieferanten, die sich oft in besonders prekären Einkommenssituationen befinden (vgl. insbesondere Kap. 4.2.1).

5.7.3 ... zur Erzielung von Gendergerechtigkeit

Völkerrechtlich ist die Gendergerechtigkeit mit Bezug auf Arbeit und Lohn im Artikel 23 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (implizit) angelegt. „Jeder Mensch, ohne Unterschied, hat das Recht auf gleichen Lohn und Arbeit.“ Grundsätzlicher Natur ist auch die sogenannte Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen. Unterzeichnende Staaten verpflichten sich, Maßnahmen zu ergreifen, die Staaten selbst sowie alle Personen, Organisationen oder Unternehmen davon abhalten, Frauen zu diskriminieren. Staaten müssen in regelmäßigen Abständen über die durchgeführten Schritte berichten. Der EU-Richtlinienentwurf CSDDD verweist auf die UN-Frauenrechtskonvention.

In Beschäftigung und Beruf entlang von internationalen Lieferketten sind Genderaspekte in den ILO-Kernarbeitsnormen 100 (Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleiche und gleichwertige Arbeit) und 111 (Verbot von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf) erfasst – beide sind sowohl Teil des deutschen LkSG (vgl. Kap. 3.2) als auch des EU-Richtlinienentwurfs CSDDD. Darüber hinaus sind die Mutterschutzkonvention der ILO für Arbeitnehmerinnen in globalen Lieferketten höchst relevant, die u. a. einen zweiwöchigen Mutterschutz mit Anspruch auf Entlohnung vorsieht, sowie das Übereinkommen über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt aus dem Jahr 2019. Beide sind weder Teil des deutschen LkSG noch der CSDDD, obwohl sie in den Einflussbereich der Unternehmen fallen.

Seit einiger Zeit existieren internationale Leitlinien mit Bezug auf Gendergerechtigkeit, wie die UN Women Empowerment Principles, die Unternehmen dabei unterstützen sollen, die Gleichstellung am Arbeitsplatz, Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft zu fördern (UN Women 2021). Die FAO hat 2016 bereits einen Ansatz des *Gender-Sensitive Value Chain* eingeführt (FAO 2016) und darauf aufbauend Handreichungen für die Praxis entwickelt (FAO 2018). Direkt an Unternehmen gerichtet hat die OECD in Zusammenarbeit mit der FAO einen Leitfaden entwickelt, wie man die Sorgfaltspflichten im Agrarsektor um eine Gender-Perspektive ergänzen kann (OECD und FAO 2021).

Diese Entwicklung spiegelt sich auch vermehrt in privaten Lieferkettenregelungen wider. So werden Genderaspekte bspw. zunehmend in Lieferanten-Leitlinien des deutschen Lebensmitteleinzelhandels adressiert (Aldi Nord 2021, Rewe Group 2021, Lidl 2022).

Deutschland verfolgt seit 2023 eine feministische Außenpolitik, deren Leitlinien auch außenwirtschaftliche Genderfragen umfassen. Speziell der Agrarsektor und internationale Lieferketten werden darin als besonders problembehaftet erwähnt (Auswärtiges Amt 2023). Auch das BMZ verfolgt eine feministische Entwicklungspolitik: Teil der Arbeit des BMZ ist u.a. die Unterstützung für einen besseren Zugang zu Land und Landbesitz für Frauen sowie der Einsatz für faire Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten (BMZ 2023: 26). Beide Ansätze sind aufeinander abgestimmt, wobei der Ansatz des Auswärtigen Amtes in seiner Leitlinie 5 einen stärkeren gebündelten Fokus auf wirtschaftliche Bezüge der Gendergerechtigkeit legt (Rudloff und Stoll 2023 (in Vorbereitung)).¹⁵⁹

Verschiedene Analysen weisen besondere Ungleichbehandlungen von Frauen gerade in internationalen Wirtschaftsaktivitäten aus:

- Laut OECD kann eine Lohnprämie gerade bei Beschäftigung im Exportsektor beobachtet werden – d. h., dass Exporteure höhere Löhne zahlen als Nichtexporteure (Korinek et al. 2021). Frauen aber sind weniger in Exportbereichen beschäftigt: Der Anteil der Frauen in exportabhängigen Arbeitsplätzen an allen von Frauen besetzten Arbeitsplätzen weist große Spannen aus und ist auch in entwickelten Staaten teils gering: so reicht er von 57,3 % in Luxemburg bis zu 7,2 % in den Vereinigten Staaten. Gleichzeitig wird gerade im Exportsektor ein besonders großer *Pay Gap* geschätzt, da wegen der internationalen Ausrichtung besonders starke Flexibilität von den Beschäftigten eingefordert wird. Ähnliche Ergebnisse zeigen sich auch in Abschätzungen für die Situation in LMIC (Juhn et al. 2014).

¹⁵⁹ Die politische Debatte zu Gendergerechtigkeit erstreckt sich dabei teils weitergefasst als nur bezogen auf die binäre Geschlechterfrage. Zudem werden auch verbundene Gerechtigkeitsaspekte zu unterschiedlichen gleichzeitig vorhandenen Diskriminierungseigenschaften von Akteuren („Intersektionalität“), etwa zu Frauen in der Landwirtschaft, diskutiert (Zilla 2023 (in Vorbereitung)).

- In der *Handelspolitik* hat die Berücksichtigung von differenzierten Handelseffekten im Sinne unterschiedlicher betroffener Akteure durchaus eine längere Tradition: so etwa werden schon länger explizit Kleinstunternehmer:innen oder die indigene Bevölkerung in vorgeschriebenen Folgenabschätzungen der EU oder auch in den Nachhaltigkeitskapiteln ihrer Handelsabkommen genannt. Ein expliziter Fokus auf Gendergerechtigkeit erfolgte erst in den letzten 15 Jahren. Schweden verfolgte unter der vorherigen Regierung bis 2020 explizit eine feministische Handelspolitik und nannte dabei konkrete Zollungerechtigkeiten bei geschlechterbezogenen Konsumgütern von Männern und Frauen.¹⁶⁰ Die Leitlinien der deutschen feministischen Außenpolitik erfassen Handelspolitik nicht einzeln, sondern nur generell als Maßnahme feministisch außenwirtschaftlicher Stärkung (Auswärtiges Amt 2023).
- Auf WTO-Ebene wurden Genderfragen erstmals 2011 als Thema von *Aid for Trade* erfasst und 2017 wurde in der Ministerkonferenz in Buenos Aires ein *Joint Declaration on Trade and Women Economic Empowerment* beschlossen. Dieses zielte u. a. darauf, den Austausch über *best-practice*-Beispiele für Umsetzung in Wirtschafts- und Handelspolitik und auch zu Kausalitäten von Genderfragen in Wirtschaftsbeziehungen zu stärken. Damit sollen Hemmnisse für *engagement* abgebaut und die Teilhabe von Frauen in Handels- und Wirtschaftsaktivitäten unterstützt werden. 2020 wurde eine informelle Arbeitsgruppe zu Handel und Gender gegründet, gefolgt von einer „*Group of friends*“ von 19 WTO-Staaten unter Koordinierung von Botswana, El Salvador, Island (Pavese 2021). Es folgte 2021 die Gründung einer *Research Hub* durch die WTO. Die Covid-Pandemie stärkte noch einmal die Frage nach besserer Analyse der ökonomischen Folgen speziell für Frauen.
- Auch in bilateralen Abkommen zeigen sich verstärkt Bezüge zu Genderaspekten: So wird in 36 von 46 EU-Freihandelsabkommen Gender als Thema zumindest ausdrücklich erwähnt. 2019 ist von der EU und Kanada die *CETA-Trade and Gender Recommendation* beschlossen worden (Pavese 2021). Eine besondere Rolle spielt Chile, das in seinen Freihandelsabkommen mit Uruguay (2016), Argentinien (2017) und Brasilien (2018) erstmals eigenständige Kapitel über Handel und Gender vorgesehen hat. 2019 folgten weitere wie das chilenische Abkommen mit Kanada (Hughes 2019).

Bestimmte betriebsbezogene Aspekte der Gendergerechtigkeit sind bereits jetzt Bestandteil von LkSG und CSDDD; andere ließen sich relativ gut in die Systematik der Lieferkettensorgfaltspflichten integrieren. Beispielsweise könnte man Genderaspekte in der Risikoanalyse gut verankern und beim Aufbau von Beschwerdeverfahren berücksichtigen. Gleichzeitig gilt es einmal mehr, sensibel angesichts von nicht-intendierten Effekten gegenüber Staaten mit bislang schlechter Umsetzung zu sein, damit es nicht zu einem kontraproduktiven Herausdrängen auch von beteiligten Frauen aus der Lieferketten kommt.

Zu den einschlägig geeigneten Normen gehört zum Beispiel die Mutterschutzkonvention der ILO, die bisher allerdings nur von 43 Ländern ratifiziert wurde.¹⁶¹ Das Übereinkommen über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt wurde von 32 Staaten unterzeichnet.¹⁶² Diese begrenzte Ratifizierungsquote kann ein Hindernis für die Aufnahme in Lieferkettensorgfaltspflichten sein, da viele Handelspartner sich auf diese Ziele bisher eben nicht verpflichtet haben und damit der Punkt des dominierenden Charakters westlicher Normen an Brisanz gewinnt (vgl. Kap. 5.6.2). Entsprechend sollte man sich auf politischer Ebene für die Ratifizierung durch mehr Länder einsetzen. Denn grundsätzlich zeigen die dargestellten multi- und bilateralen Initiativen, dass auch in diesem Rahmen in Richtung einer stärkeren Verpflichtung zu Gendergerechtigkeit gearbeitet wird.

¹⁶⁰ So würde etwa der Zoll für eine Seidenbluse erheblich höher sein als für ein Seidenhemd (<https://www.sueddeutsche.de/politik/schweden-neuer-exportschlager-1.4553507>).

¹⁶¹ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312328:NO (Stand: Oktober 2023).

¹⁶² https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:3999810:NO (Stand: Oktober 2023).

5.7.4 ... zur Erzielung von positiven Umweltwirkungen im Klima- und Biodiversitätsschutz

Mit der Etablierung der ersten Sorgfaltspflichtenregelungen ist in jüngerer Zeit der Vorschlag verstärkt vorangetrieben worden, den gleichen Mechanismus der Verpflichtung der größeren Unternehmen in den wohlhabenden Ländern auch für die Durchsetzung der globalen Klimaschutz- und Biodiversitätsziele zu nutzen. In der CSDDD ist nach derzeitigem Stand die Verpflichtung für Klima- und Biodiversitätsschutz enthalten, auch wenn die Umsetzungsregelungen derzeit nicht sehr konkret sind. Im Folgenden diskutieren wir zusammenfassend den möglichen Beitrag der Lieferkettensorgfaltspflichtenregelungen für den Klima- und Biodiversitätsschutz, aufbauend auf den obigen Einschätzungen (s. Kap. 5.1.1.2)

Während in dem Bereich Arbeits- und Menschenrechte existierende Übereinkommen weitgehend anerkannt sind, ist das „Umweltvölkerrechtsrecht durch seinen eher fragmentarischen Charakter“ gekennzeichnet (UBA 2020: 64). Entsprechend sei es schwieriger, einen Bezug zwischen umweltbezogenen Sorgfaltspflichten und multilateralen Übereinkommen im Umweltbereich zu finden (ebd.). Dennoch dehnt der EU-Richtlinienvorschlag CSDDD die Sorgfaltspflichten der Unternehmen in diesen Bereich aus. Er bezieht sich hierbei auf solche konkreten multilateralen Umweltabkommen, aus denen sich klare Unternehmerpflichten ableiten lassen, wie z. B. das Minamata-Abkommen zum Schutz vor Emissionen und Freisetzungen von Quecksilber oder das Washingtoner Artenschutzabkommen. Andere, in der CSDDD angesprochene multilaterale Umweltabkommen verlangen länderspezifische Zielsetzungen (Pariser Klimaabkommen: nationale Klimabeiträge (NDCs)), was grundsätzlich eine Anbindung unternehmerischer Sorgfaltspflichten erlauben würde. Es fehlt aber noch an einer zeitlichen und zum Teil auch sektoralen Konkretisierung, die konkrete Ziele für die Unternehmen ermöglicht. Im Vergleich zu diesen ist beispielsweise das Abkommen über die biologische Vielfalt (CBD) sehr weit gefasst und erlaubt daher noch weniger eine Ableitung konkreter Sorgfaltspflichten für Unternehmen.

Für eine Verpflichtung der Unternehmen auf die Pariser Klimaschutzziele spricht der globale Charakter des Klimaschutzes. Der Einbezug des Klimaschutzes in die Lieferkettensorgfaltspflichten stellt Unternehmen aber aus mehreren Gründen vor Schwierigkeiten. So ist die Vermeidung von Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft herausfordernder als in anderen Sektoren, da die Produktionsprozesse in der Landwirtschaft sehr vielfältig mit teils sehr unterschiedlich hohen Emissionen sind und diese zudem sehr standortabhängig ausfallen können, da die Emissionen im Zusammenhang mit natürlichen Prozessen der Landnutzung und Tierhaltung entstehen und nicht nur den Energiebereich (und damit Kohlendioxid), sondern insbesondere auch Methan und Lachgas betreffen. Eine weitere damit verbundene Herausforderung ist, dass die Höhe der Treibhausgasemissionen für viele landwirtschaftliche und gartenbauliche Produktionsprozesse in den verschiedenen Regionen der Welt (noch) nicht bekannt ist, genauso wenig, wie und um wie viel sie verringert werden können. Das wären aber wichtige Voraussetzungen, damit Unternehmen konkret und nachweisbar zur Minderung der Emissionen beitragen können. Hierfür besteht erheblicher Handlungsbedarf, denn auch in Europa decken die vorliegenden Daten nicht alle relevanten Produktionsprozesse und Produktionsverhältnisse in repräsentativer und valider Form ab.

Da die Treibhausgasreduktion im Gegensatz zu Menschenrechts- und Arbeitsschutzzielen keine Frage der Einhaltung eines gegebenen Standards ist (der also eingehalten oder nicht eingehalten wird), sondern ein „bewegliches Ziel“, das kontinuierliche Verbesserungen verlangt, wäre zu überlegen, in den Sorgfaltspflichten keine absoluten Treibhausgasminderungen zu verankern, sondern die Erstellung eines Klimaschutzplans, wie in der CSDDD vorgeschlagen, vorzuschreiben, der über die getroffenen Maßnahmen berichtet. Die Vorgabe absoluter Treibhausgasminderungen je Unternehmen würde zudem deren Grenzvermeidungskosten nicht berücksichtigen, die zwischen den Unternehmen

sehr unterschiedlich sein können. Um THG-Emissionen zu möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten zu reduzieren, stellt für CO₂-Emissionen der (idealerweise globale) Emissionsrechtehandel ein prioritäres, aber vielfach unvollständiges Instrument dar (Leining et al. 2019). Der WBAE begrüßt es, dass in der EU der Verbrauch fossiler Energien in Bereich Gebäude, Straßenverkehr sowie in weiteren Sektoren ab 2027 einem Emissionshandelssystem unterworfen wird.¹⁶³ Allerdings ist der Agrarsektor vom Emissionshandelssystem weitgehend ausgenommen, u. a., weil es verstärkt um Nicht-CO₂-Emissionen in naturräumlichen Prozessen geht (WBA und WBW 2016).

Gegen Vorgaben über die Höhe der Emissionsminderung auf Unternehmensebene spricht auch, dass die Unternehmen geneigt sein könnten, lediglich das Produktportfolio zu ändern oder die Produktion von Produkten mit sehr hohem Energieeinsatz in andere, kleinere, ggf. neu gegründete Firmen zu verlagern, um die Emissionen zu senken. Verlagerungseffekte führten dann dazu, dass zwar das Unternehmen die Emissionen gesenkt hätte, aber die Emissionen insgesamt gleich hoch bleiben oder sogar steigen könnten. Bei absoluten Minderungsvorgaben je Unternehmen wäre zudem zu klären, was die Bezugsbasis sein sollte, da die Vorgaben nicht dazu führen dürften, dass ein Unternehmen keine Wachstumsmöglichkeiten mehr hat.

Die Verankerung von Biodiversität in den Sorgfaltspflichten stößt ebenfalls an erhebliche Grenzen. So wäre zunächst zu klären, ob es vor allem um die Vermeidung einer Verringerung oder sogar um die Vermehrung von Biodiversität gehen soll. Hinzu kommt, dass Biodiversität in sich ein ausgesprochen komplexes Feld von lokalen, regionalen und globalen Zielen in einer Vielzahl von Subfeldern (Artenvielfalt, Naturschutz etc.) ist. Auch hier fehlt es an abgestimmten und regional angepassten Mess- und Monitoringkonzepten, vor allem wegen der starken natürlichen Fluktuationen vieler Komponenten der Biodiversität. Zunächst ist eine Kartierung von schützenswerten Flächen und Flächen mit hohem Biodiversitätspotenzial notwendig, denn ohne diese kann nicht nachvollzogen werden, ob durch den Anbau der erworbenen landwirtschaftlichen Produkte die Biodiversität negativ beeinflusst wird. Ohne eine solche Dokumentation des Ist-Zustands, wie sie für Entwaldungsfreiheit heute vorgenommen wird, ist es schwierig für Unternehmen, möglichen Biodiversitäts-Sorgfaltspflichten nachzukommen. Eine weitere Möglichkeit wäre – wie bei der Zertifizierung von z. B. nachhaltigem Soja (RSPO, vgl. Kap. 5.1.2) – zu verlangen, dass ein Biodiversitätsplan erstellt und überwacht wird, um sicherzustellen, dass ökologisch wertvolle Lebensräume erhalten bleiben. Wie zielführend bzw. erfolgreich dieses Vorgehen letztendlich ist, könnte im Rahmen einer Evaluation der Nachhaltigkeitszertifizierungen bei Soja oder Palmöl ermittelt werden. Nach einer Evaluation wäre zu prüfen, ob die in den Nachhaltigkeitszertifizierungen von Soja und Palmöl beschriebenen Regeln in den Sorgfaltspflichten aufgenommen werden könnten. Sinnvoll erscheint es allerdings, erst 2030, wenn – wie im *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework* vorgesehen – dann 30 % der jeweiligen nationalen Land- und Meeresfläche unter Schutz gestellt sind, die Unternehmen darauf zu verpflichten, diese Flächen in ihren Lieferketten nicht zu gefährden. Grundsätzlich ist zu klären, welche Biodiversitätsziele für Unternehmen überhaupt managebar und für den Staat prüfbar sind.

Ebenso könnte überlegt werden, den Bodenschutz in den Sorgfaltspflichten zu berücksichtigen. Dabei steht zunächst die Dokumentation von Maßnahmen gegen Bodendegradation und Bodenerosion im Vordergrund. Zudem sollten die Lebensmittelverluste entlang der Wertschöpfungskette in den Blick genommen werden. Auch hierfür könnte die Dokumentation von Maßnahmen zur Verringerung von Lebensmittelverlusten in die Sorgfaltspflichten aufgenommen werden. Zum Beispiel könnten in der Lieferantentwicklung Investitionen in Lagerhaltung und Logistik zur Reduktion von Verlusten gefördert werden.

¹⁶³ „Reform des EU-Emissionshandels: Gebäude und Verkehr beim Klimaschutz stärker in der Pflicht“; <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/eu-emissionshandel-1684508>.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Verankerung von Umwelt- und Klimazielen in den Lieferkettensorgfaltspflichten derzeit noch an Grenzen stößt und deshalb nur schrittweise umgesetzt werden sollte. Es sollte mit einigen wenigen, eher einfach nachweisbaren Vorgaben begonnen und damit Erfahrungen gesammelt werden. Denn es mangelt, gerade in der agrarischen Produktion, teilweise an den notwendigen klaren Messkriterien, Messverfahren und Monitoringsystemen. Die notwendigen Daten in all den verschiedenen Ländern und Standorten zu erheben, ist zudem aufwändig und teuer. Wenn Umwelt- und Klimaschutz Element der Sorgfaltspflichten werden sollen, müsste die EU massiv in diese Bereiche investieren und LMIC unterstützen.

5.7.5 Überlegungen zum Spannungsfeld von Sorgfaltspflichten, Sanktionen und Zertifizierungen

Wie bereits oben dargelegt (vgl. Textbox 5.1 zu Sorgfaltspflichten) sind „Sorgfaltspflichten“ zu verstehen als eine aufgrund Gesetz oder Rechtsgeschäft bestehende Verpflichtung bestimmter Personen, Handlungen auf eine bestimmte Art und Weise auszuführen oder zu unterlassen, sodass keine Schäden für andere Personen sowie Rechtsgüter oder Gegenstände drohen. Sorgfaltspflichten knüpfen daher an konkrete Handlungs- oder Unterlassungspflichten an, die präzise vorab rechtlich vorgegeben sind. Betrachtet man den Kanon völkerrechtlicher Abkommen, die dem Menschen- und Umweltrechtsschutz dienen und die über Lieferkettenregelungen wirksam umgesetzt werden sollen, ist festzustellen, dass nicht alle Abkommen derart konkrete Handlungs- oder Unterlassungspflichten begründen. Grundsätzlich ist zwischen zwei Kategorien von völkerrechtlichen Abkommen zu differenzieren: auf der einen Seite Abkommen, die Ziele zum Gegenstand haben, wobei das „Wie“ der Zielerreichung der Programmierung durch die Vertragsstaaten überlassen wird; auf der anderen Seite Abkommen, die „self-executing“ sind, also spezifische Handlungs- und Unterlassungspflichten (Ge- und Verbote) im Hinblick auf spezifische Adressaten begründen. Ein Beispiel für ein Zielabkommen ist das Pariser Klimaschutzabkommen. Es enthält ein Reduktionsziel, überlässt es aber den Vertragsstaaten, innerstaatlich festzulegen, wer wie und in welchem Umfang zu diesem Ziel beitragen soll. Derartige Zielabkommen sind im Bereich des Umweltschutzes sehr häufig. Weniger häufig sind sie im Menschenrechtsschutz. Insbesondere wenn es sich um Menschenrechte handelt, die finanzwirksam sind, sind die Staaten zurückhaltend bei der Vereinbarung konkreter Pflichten/Rechte und belassen es bei der Festsetzung der Ziele. Ein Beispiel ist das Recht auf Nahrung. Vielmehr bedarf dieses Recht der normativen Ausgestaltung durch den innerstaatlichen Gesetzgeber. Ohne eine derartige Konkretisierung durch den Mitgliedstaat kann einem derartig programmatischen Ziel keine Sorgfaltspflicht entnommen werden.

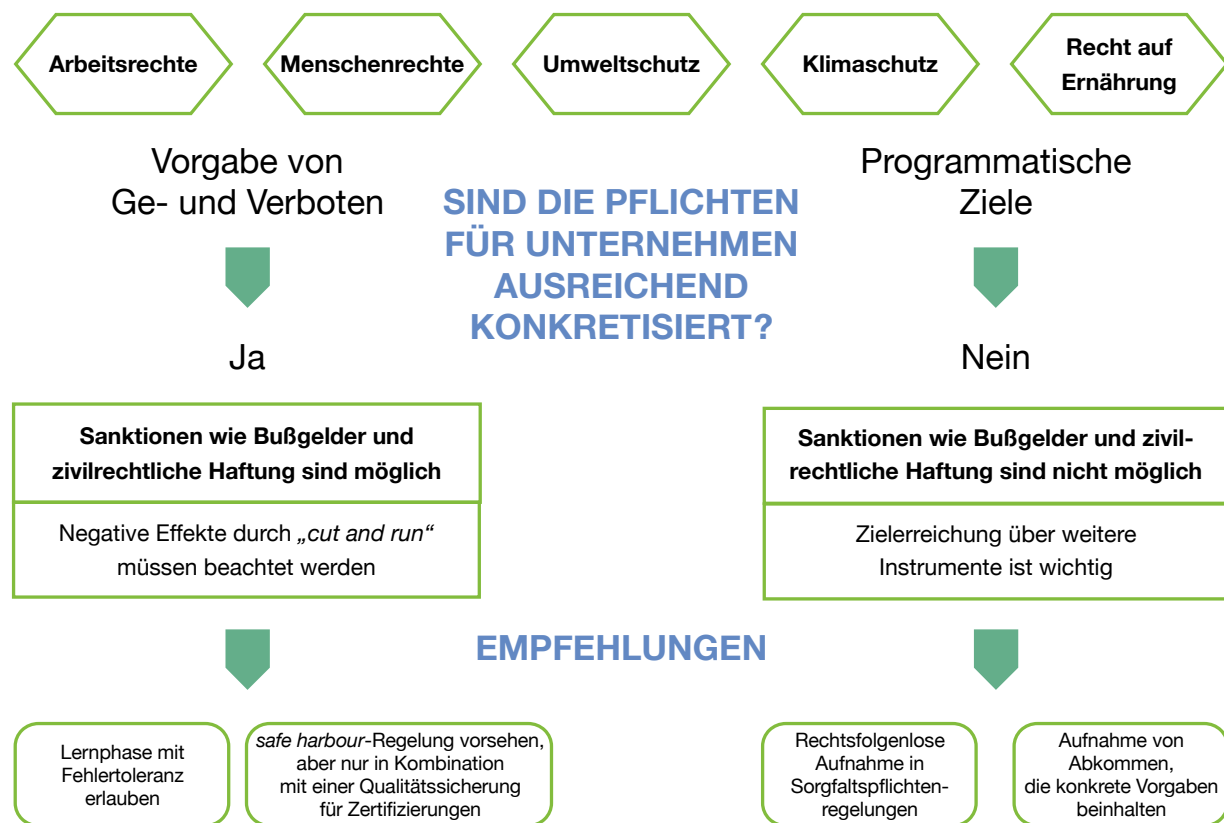
Fehlt eine derartige Konkretisierung und besteht mithin keine Sorgfaltspflicht, kann die völkerrechtliche Verpflichtung keine Haftung begründen, da diese zwingend die Verletzung der Sorgfaltspflicht impliziert. Soweit derartige programmatische Zielabkommen in die Sorgfaltspflichtenregelung aufgenommen werden, haben sie eine bloß symbolische Bedeutung, da sie keine Rechtsfolge auslösen. Sinnvoller erscheint es daher, den Katalog der über die Lieferkettenregelung durchzusetzenden Abkommen um solche Abkommen zu erweitern, die „self-executing“ sind. Hier kommen zahlreiche umweltrechtliche Abkommen in Betracht, insbesondere aus den Bereichen Gefahrstoffschutz, Natur- und Artenschutz, Gewässerschutz und Immissionsschutz.

Bestehen indes konkrete Ge- und Verbote und damit auch Sorgfaltspflichten, ist eine Durchsetzung über Haftungsregelungen oder über Bußgelder möglich. Hier sollte jedoch beachtet werden, dass rechtliches Neuland betreten wird und daher die Unternehmen und die Durchsetzungsbehörden sich über den Umfang ihrer Sorgfaltspflichten noch uneins sind. Daher sollte die Umsetzung von Durchsetzungsmechanismen wie Haftung und Bußgelder schrittweise unter Berücksichtigung einer

Lernphase auf beiden Seiten erfolgen, die eine Fehlertoleranz ermöglicht. Zur Rechtssicherheit können *safe harbour*-Regelungen beitragen, die durch Zertifizierungsstellen umgesetzt werden. Sie müssen jedoch derart ausgestaltet sein, dass sie die Durchsetzung der Sorgfaltspflichten nicht hemmen. Notwendig erscheint vor diesem Hintergrund, dass die Zertifizierungsstellen einem (staatlichen) Qualitätssicherungsmanagement unterworfen werden.

Abbildung 5.12: Sorgfaltspflichtenregelungen im Spannungsfeld von Ge- und Verboten und programmatischen Zielen

LASSEN SICH EINDEUTIGE SORGFALTPFLICHTEN DEFINIEREN?



Quelle: Eigene Darstellung.

5.7.6 Fazit

Im Rahmen der CSDDD wird aktuell über die Einbindung weiterer Menschen- und Arbeitsrechte sowie Umweltziele diskutiert. Es geht um Ernährungssicherheit, existenzsichernde Löhne und Einkommen, Gendergerechtigkeit und Klima- und Biodiversitätsschutz. Auch diese Ziele beziehen sich auf anerkannte völkerrechtliche Übereinkommen.

Jedoch bleibt unklar, wie diese zusätzlichen Ziele operationalisierbar und über unternehmerische Sorgfaltspflichten entlang von internationalen Lieferketten umsetzbar sind. Die vorhergehenden Kapitel haben gezeigt, dass die Operationalisierbarkeit der Ziele an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist, und für alle Ziele spielt das Vorhandensein von geeigneten Indikatoren, Messkriterien, Messverfahren und Monitoringsystemen eine wichtige Rolle spielt: (a) bei Ernährungssicherheit, um eine konkrete und unternehmensbezogene Spezifizierung des Ziels zu erreichen und eine Verbindung

mit der unternehmerischen Sorgfaltspflicht herstellen zu können, (b) beim Ziel existenzsichernder Löhne und Einkommen, um die Frage der nötigen Höhe von Löhnen und Einkommen für die Existenzsicherung klären zu können; (c) bei Gendergerechtigkeit, um zunächst Transparenz über mögliche bestehende Ungleichheiten entlang der Lieferkette zu schaffen, (d) bei Klima- und Umweltzielen, um die Auswirkungen von unternehmerischem Handeln messen und – unter Einbezug regional unterschiedlicher Gegebenheiten – vergleichen zu können. Diese Voraussetzungen sind zudem für die spätere Kontrolle der unternehmerischen Sorgfaltspflichten durch die zuständigen Bundesbehörden relevant (vgl. Kap. 5.3).

Im Hinblick darauf, welche perspektivischen Möglichkeiten Sorgfaltspflichtenregelungen bieten, lässt sich zusammenfassend festhalten:

- Als wichtiger Teil der Schutzperspektive sollte Ernährungssicherheit in den Sorgfaltspflichten abgedeckt sein, doch bedarf es einer Konkretisierung der einzelnen Aspekte in Form von überprüfbaren Sorgfaltspflichten. Die Dimension „Zugang zu Nahrung“ nach FAO-Definition steht in einem engen Zusammenhang mit dem Erhalten eines Mindestlohns.
- Die Zahlung von angemessenen Löhnen, angelehnt an den nationalen Mindestlohn, ist bereits Bestandteil des LkSG. Der Entwurf der CSDDD geht darüber hinaus und fordert (höhere) existenzsichernde Löhne, das Europäische Parlament will sogar existenzsichernde (unternehmerische) Einkommen einbeziehen. Zu beiden Vorgaben gibt es erste Umsetzungsbemühungen bei einigen Handelspartnern sowie politische Unterstützung von Seiten einiger Importländer und erste Ansätze von Unternehmensseite, zugleich bestehen aber auch noch erhebliche Forschungs- und Herausforderungen.
- Betriebsbezogene Aspekte der Gendergerechtigkeit sind bereits jetzt Bestandteil des deutschen LkSG und des Entwurfs der CSDDD. Weitere relevante ILO-Konventionen ließen sich relativ gut in die Systematik der Sorgfaltspflichtenregelungen integrieren, wobei diese Konventionen aber bisher von relativ wenigen Staaten ratifiziert wurden. Genderaspekte ließen sich auch in der Risikoanalyse gut verankern und beim Aufbau von Beschwerdeverfahren berücksichtigen.
- Die Verankerung von programmatischen und damit für die Unternehmen nicht hinreichend konkretisierten Umwelt- und Klimazielen, etwa des Pariser Klimaschutzabkommens, in den Sorgfaltspflichtenregelungen stößt derzeit noch an erhebliche Grenzen und sollte deshalb nur schrittweise umgesetzt werden, sobald die dafür notwendigen Mess- und Monitoringsysteme vorliegen.

Vor dem Hintergrund der Herausforderungen kommt es auf die Details der Ausgestaltung der Sorgfaltspflichtenregelungen an. Es besteht die Gefahr, die Regelung zu überfrachten und dadurch weniger Unterstützung bzw. mehr Widerstand aus der Wirtschaft zu riskieren. Dagegen kann eine zunächst enger gefasste, aber erfolgreich umgesetzte Sorgfaltspflichtenregelung positives Policy-Feedback erzeugen und später auf andere Bereiche erweitert werden, während breit angelegte Pflichten, die mit großen Umsetzungsproblemen verbunden sind, negatives Policy-Feedback erzeugen, das sie anfällig für Bestrebungen macht, sie wieder abzuschaffen (Sewerin et al. 2023, vgl. Empfehlung 6.2.1). Vor einer möglichen Erweiterung im Zeitverlauf sollten jedoch die Handelspartner konsultiert und eine Wirkungsabschätzung durchgeführt werden (vgl. Empfehlung 6.4.1).

Grundsätzlich können die o. g. zusätzlichen Ziele nicht nur über das Instrument der verpflichtenden Sorgfaltspflichtenregelungen für Unternehmen erreicht werden. Es ist vielmehr ein Policy-Mix mit kohärenter Instrumentenabstimmung erforderlich (vgl. Kap. 5.4).

6. Empfehlungen

6.1 Gesamteinschätzung und mögliche Entwicklungsszenarien

6.1.1 Gesamteinschätzung

In Abwägung der Chancen, Herausforderungen und Grenzen von Sorgfaltspflichtenregelungen begrüßt der WBAE grundsätzlich die Gesetzgebung zu Sorgfaltspflichten von Unternehmen, auf deutscher wie auch auf EU-Ebene. Der WBAE sieht es als Chance, durch diesen weiteren „Baustein“ Nachhaltigkeit im Sinne menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten im Agrar- und Ernährungssektor zu stärken. Eine europäische Harmonisierung dieser Sorgfaltspflichten ist zu begrüßen, da dadurch mögliche Wettbewerbsnachteile deutscher Unternehmen und Marktsplattungen verringert werden können.

Sorgfaltspflichten für internationale Lieferketten können einen wichtigen Beitrag zur Durchsetzung menschenrechts- und umweltpolitischer Zielsetzungen leisten. Sie sind ein zentraler Hebel zur Sicherstellung von globalen Mindeststandards im Bereich der Menschen- und Arbeitsrechte und des Umweltschutzes. Die adressierten Normen sind weitgehend international akzeptierte Regelwerke, deren Durchsetzung bisher gleichwohl vielfach nicht gelungen ist. Somit reagiert die Politik auf die staatlichen Umsetzungsdefizite in verschiedenen Sektoren, auf die Grenzen freiwilliger unternehmerischer Maßnahmen, aber auch auf die Grenzen klassischer handelspolitischer Maßnahmen.

Auf Basis der interdisziplinären Analyse der Sorgfaltspflichtenregelungen in Kapitel 5 (vgl. Abb. 2.1) lassen sich folgende zusammenfassenden Einschätzungen festhalten:

- Der Aufbau von Risikomanagementsystemen zur Einhaltung grundlegender Arbeitsschutz- und Menschenrechte in den Unternehmen ist sinnvoll. Die direkten Kosten sind vergleichsweise überschaubar, da Unternehmen der Agrar- und Ernährungswirtschaft schon viel Erfahrung mit Qualitätssicherungssystemen in komplexen Wertschöpfungsketten haben. Es können aber auch Kosten bei den Vorlieferanten und durch nicht-intendierter Effekte entstehen: Einige Unternehmen könnten deshalb eher einen Rückzug aus Gebieten oder Wirtschaftssektoren mit schwierigen menschenrechtlichen Situationen bzw. andere Umgehungsstrategien wählen, statt in die Entwicklung ihrer Lieferanten zu investieren. Zertifizierungssysteme könnten eine wesentliche Rolle in der effizienten und effektiven Umsetzung spielen, weisen aber derzeit noch größere Schwachstellen auf (vgl. Kap. 5.1).
- In juristischer Hinsicht wird die Steuerungswirkung des LkSG durch das Fehlen einer Haftungsregelung begrenzt; ein zweites Problem liegt bei dem notwendigen Nachweis des Verschuldens. Einzelne Geschädigte werden häufig nicht in der Lage sein, entsprechende Beweise vorzulegen. Deshalb wird es zentral auf die Behörden der Handelspartnerländer und auf Gewerkschaften sowie zivilgesellschaftliche Organisationen ankommen, wenn nicht noch im weiteren Gesetzgebungsprozess eine Beweislastumkehr vorgesehen wird. Letzteres könnte der deutsche Gesetzgeber bei der Umsetzung der Richtlinie vornehmen. Der Entwurf der CSDDD sieht eine zivilrechtliche Haftung mit Anspruch auf Schadensersatz vor. Unternehmen können sich vor der Haftung weitgehend durch vertragliche Zusicherungen und Zertifizierung schützen. Hier fehlt es bislang an einer Konkretisierung, welche Systeme dafür geeignet sein könnten (vgl. Kap. 5.2).

- Wirksamkeit und Effizienz der Sorgfaltspflichtenregelungen hängen wesentlich von der konkreten Ausgestaltung der Umsetzung und Kontrolle ab. Hierbei kommt abgestimmten Schnittstellen von Unternehmen und Behörden eine besondere Bedeutung zu. Da die Sorgfaltspflichtenregelungen ein neues Instrument darstellen, sind zudem Unterstützungsangebote für Unternehmen sowie ein Monitoring und eine Wirkungsüberprüfung der Gesetze notwendig, um Probleme frühzeitig zu erkennen und ggfs. Anpassungen vornehmen zu können (vgl. Kap. 5.3).
- Auf europäischer Ebene gibt es zusätzlich zu den Vorhaben zu Sorgfaltspflichten eine Vielzahl weiterer Regelungssysteme aus den Bereichen Handels- und Investitions- sowie Umwelt- und Agrarpolitik, die unterschiedliche Instrumente zur Verbesserung der Nachhaltigkeit nutzen. Diese decken Menschenrechte und Umwelt unterschiedlich ab. Es bestehen dabei Unterschiede nicht nur zwischen den unterschiedlichen Ansätzen für Sorgfaltspflichten, sondern auch zwischen Sorgfaltspflichten und anderen Regelungsansätzen, was Risiken für die Zielerreichung und die Akzeptanz sowie hohe Umsetzungskosten mit sich bringt. Dies erschwert die Umsetzung und wirft Fragen bezüglich der Auswahl des richtigen Politik-Instrumentenmixes auf. Die unternehmensbezogenen Sorgfaltspflichten ergänzen – aber ersetzen nicht – die zwischen Staaten vereinbarten Handels- und Investitionsschutzabkommen (vgl. Kap. 5.4).
- Aufgrund des hohen Internationalisierungsgrades der Agrar- und Ernährungswirtschaft, der schon jetzt weiten Verbreitung von SPS- und Qualitätsstandards und der Erfahrungen mit vielen Arten von nicht-tarifären Handelsmaßnahmen kann es sein, dass die negativen Auswirkungen auf Handelsvolumen und -partner geringer sein werden, als häufig vermutet wird. Mit fortschreitender globaler Normendiffusion würden sich Verdrängungs- und Verlagerungseffekte verringern. Die Resilienz von Agrarlieferketten wird durch die Sorgfaltspflichten auf der einen Seite unterstützt, z. B. indem die Konnektivität der Partner gefördert und zum Lernen ermutigt wird, auf der anderen Seite könnte sich jedoch auch die Anzahl der Handelspartner reduzieren, was einen gegenläufigen Effekt hätte. Die Gefahr von Marktsplattungen ist real, jedoch hängt dies stark von der Angebots- und Nachfragesituation ab, die für die einzelnen Produkte sehr unterschiedlich sein kann (vgl. Kap. 5.5).
- Sorgfaltspflichten stellen ein unilaterales Vorgehen Deutschlands bzw. der EU dar. Die Wahl des unilateralen Vorgehens trotz multilateraler Möglichkeiten und die extraterritoriale Wirkung der Sorgfaltspflichten, ohne dass die Handelspartner während der Erarbeitung der Gesetze konsultiert wurden, ist kritisch zu betrachten. Für die Erreichung der Ziele der Sorgfaltspflichtenregelungen, wie den Schutz von Arbeits- und Menschenrechten entlang von internationalen Lieferketten, ist die Zusammenarbeit mit den Regierungen der Handelspartnerländer erforderlich. Gerade vor dem Hintergrund der kolonialen Vergangenheit Europas ist eine Partnerschaftsorientierung und die Einbeziehung von Erfahrungswissen der lokalen Stakeholder auf Seiten der Handelspartner für die Ausgestaltung wichtig. Entsprechend bedarf es u. a. einer Förderung von eigenen Ansätzen der Handelspartner für eine Verbesserung der Situation vor Ort, einer Zusammenarbeit mit Handelspartnern beim Monitoring und bei der Überprüfung der Wirkung der Gesetze sowie ernsthafter Anstrengungen für multilaterale Ansätze (vgl. Kap. 5.6).
- Löhne und unternehmerische Einkommen, die kein existenzsicherndes Niveau erreichen, stellen ein grundlegendes Problem dar und bedingen viele der aufgezeigten Menschen- und Arbeitsrechtsrisiken in agrarischen Wertschöpfungsketten. Daher sollte die Einhaltung von Mindestlöhnen ein zentraler Bestandteil der Sorgfaltspflichtenregelungen sein, was auch positive Wirkung für die Ernährungssicherung bedeuten wird. Angemessene Mindestlöhne tragen maßgeblich zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung bei. Grundsätzlich können zusätzliche Ziele, wie existenzsichernde Einkommen, Gendergerechtigkeit sowie Klima- und Biodiversitätsschutz, nicht allein über das Instrument der verpflichtenden Sorgfaltspflichtenregelungen für Unternehmen erreicht werden. Es ist vielmehr ein Policy-Mix nötig mit kohärenter Instrumentenabstimmung. Für eine Einbindung dieser zusätzlichen Ziele ist es notwendig, durch Konkretisierung aus programmatischen Zielen messbare unternehmerische Sorgfaltspflichten zu entwickeln (vgl. Kap. 5.7).

Die Sorgfaltspflichtenregelungen bauen auf der Annahme auf, dass, wenn der Druck (wirkend durch Kontrollen, Beschwerdemöglichkeiten für Betroffene und Sanktionen) auf die Unternehmen ausreichend hoch ist, in Zukunft weniger Verstöße auftreten werden. Zusätzlich könnte als weitere Wirkung der Sorgfaltspflichtenregelungen eine Diffusion dieser Normen auf weitere Länder erfolgen. Dies würde bedeuten, dass immer mehr Unternehmen global einem Katalog von Sorgfaltspflichten folgen und dass damit die positive Wirkung vervielfacht werden könnte. Möglicherweise strahlen diese Regelungen auch positiv auf die heimischen Märkte der Handelspartner aus. Für solche weiterführenden Wirkungen der Sorgfaltspflichtenregelungen sind politische Begleitmaßnahmen, z. B. in der Entwicklungszusammenarbeit, sowie intensive Dialoge mit den Handelspartnern nötig. Aber auch in Bezug auf den EU-Markt gibt es noch beachtliche Herausforderungen bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichten. Daher sind auch hier Unterstützungselemente wie Beratung, Zertifizierung und Branchendialoge wichtig.

Insgesamt unterstützt der WBAE die Einführung von gesetzlichen Sorgfaltspflichten in Lieferketten und empfiehlt deren schrittweisen Ausbau als lernendes System. Er fordert alle beteiligten Akteure aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft auf, sich dafür einzusetzen, dass eine echte Verbesserung der Situation der Menschen im Agrar- und Ernährungssektor stattfindet und dass somit die Sorgfaltspflichtenregelungen ein Erfolg für Menschen- und Arbeitsrechte, Umwelt- und Klimaziele werden.

6.1.2 Entwicklungsszenarien

Lieferkettensorgfaltspflichten sind ein weitgehend neues Instrument, um mehr Nachhaltigkeit zu erreichen. Sie zeichnen sich durch einen unilateralen Ansatz im Umgang mit Handelspartnern aus und stellen insofern gegenüber den bis dato verfolgten bi- und multilateralen, also auf Verhandlungen basierenden Ansätzen der Handelspolitik eine Besonderheit dar. Im Folgenden werden daher **anhand von drei Dimensionen jeweils Entwicklungsszenarien** skizziert, die sich aus den Bewertungsperspektiven (vgl. Kap. 2.6) und deren Analyse in Kapitel 5 ergeben und sich vom größeren politischen Rahmen hin zur Umsetzung erstrecken.

- Dimension P als **prozessbezogene Betrachtung**, die überwiegend auf der Bewertungsperspektive „Internationale Beziehungen“, wie in Kapitel 5.6 dargelegt, beruht;
- Dimension M als **marktbezogene Betrachtung**, die auf den Bewertungsperspektiven „Internationale Beziehungen“ (Kap. 5.6), „Außenwirtschaft“ (Kap. 5.5.) sowie der politikwissenschaftlichen Perspektive (Kap. 5.4) beruht;
- Dimension U als Betrachtung der **betrieblichen und staatlichen Umsetzung**, die auf der betriebswirtschaftlichen Perspektive (Kap. 5.1), der administrativen Perspektive (Kap. 5.3) sowie der politikwissenschaftlichen Perspektive (Kap. 5.4) beruht.

Ziel dieser Entwicklungsszenarien ist es, die zentralen Aspekte herauszuarbeiten, die zum Erfolg oder Misserfolg der Regelungen beitragen werden. Mit diesen Szenarien wird zugleich deutlich, an welchen Wirkmechanismen die Politik ansetzen könnte. In den Kapiteln 6.2 bis 6.4 werden dann detaillierte Empfehlungen dargestellt.

6.1.2.1 Prozessbezogene Dimension (Dimension P): Kooperation statt Alleingang

Abhängig vom Prozess der Einführung der Sorgfaltspflichtenregelungen können diese zu Spannungen auf zwischenstaatlicher Ebene führen, die sich wiederum perspektivisch auf Beziehungen im außen- oder handelspolitischen Bereich auswirken können. Insbesondere die extraterritoriale Wirkung der

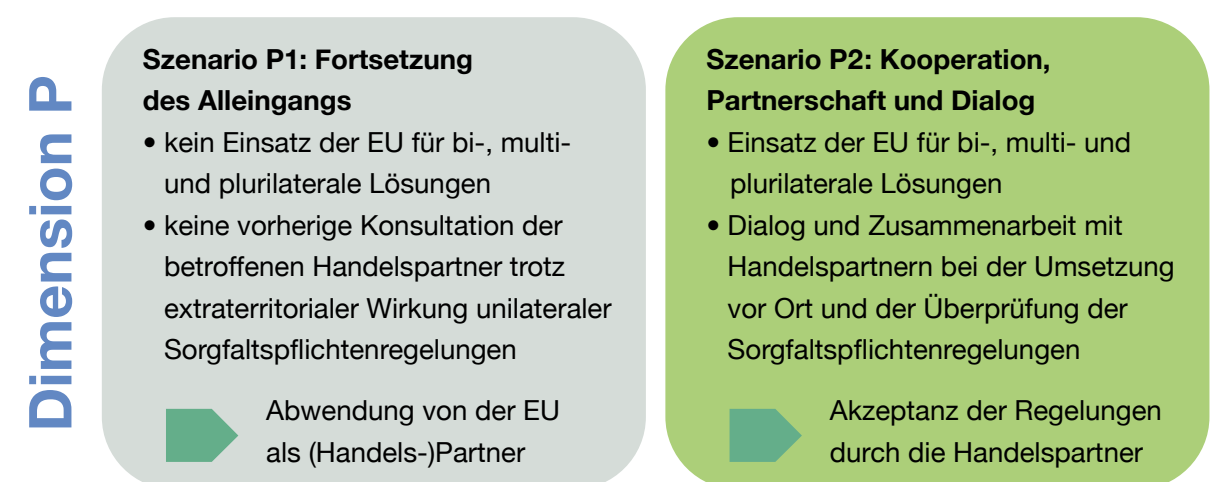
unilateralen Sorgfaltspflichten auf Handelspartner, inkl. der fehlenden Konsultation der betroffenen Länder während der Ausgestaltung der Regelungen, wird von diesen teilweise kritisch beobachtet und kommentiert (vgl. 5.6.3). Zugleich setzt sich die EU bisher nicht ausreichend für verbindliche multilaterale Lösungsansätze, wie den sogenannten *binding treaty* der UN, ein. Vor dem Hintergrund der historisch bedingten Machtungleichheiten zwischen Ländern der EU und den betroffenen Handelspartnern (überwiegend LMIC) entsteht so das Bild einer einseitigen Normsetzung durch die ökonomisch dominierende Seite, die EU. Dieser Vorwurf bezieht sich weniger auf die Inhalte der menschenrechts- und arbeitsrechtlichen Sorgfaltspflichtenregelungen, die sich zumeist auf unstrittige völkerrechtliche Übereinkommen berufen (vgl. 5.6.2), sondern vielmehr auf den hierarchischen und asymmetrischen Steuerungsmechanismus, der auf einseitiger Regelsetzung beruht. Für den Erfolg der Sorgfaltspflichtenregelungen im internationalen Kontext, gemessen an den Fortschritten für Menschenrechte und Umwelt, ist daher die Kooperation mit den Handelspartnern wichtig, da die dort ansässigen Lieferanten die Anforderungen eher bzw. leichter umsetzen können, wenn auch die lokalen politischen Rahmenbedingungen hierfür förderlich sind.

Je nach weiterem Vorgehen sind in Dimension P zwei Szenarien denkbar (vgl. Abb. 6.1):

Szenario P1: Fortsetzung des Alleingangs. Die EU setzt sich nicht für multilaterale Lösungsansätze bspw. im Rahmen der WTO und UN ein. Auf die extraterritoriale Wirkung der Sorgfaltspflichtengesetzgebungen wird nicht mit Zusammenarbeit und Dialog mit Handelspartnern reagiert. Die geplanten Unterstützungsangebote für Handelspartner sowie die Überprüfung und das Monitoring plant die EU eher eigenmächtig ohne größere Mitsprachemöglichkeiten der Handelspartner. Die unilateralen Sorgfaltspflichten werden als Ausdruck der ökonomischen und politischen Dominanz der EU wahrgenommen.

Szenario P2: Kooperation, Partnerschaft und Dialog. Die EU beteiligt sich aktiv in WTO- und UN-Formaten, z. B. in der Arbeitsgruppe zum *Binding Treaty on Business and Human Rights*, und zeigt damit, unternehmerische Sorgfaltspflichten in multilateralen Ansätzen verankern zu wollen. Im weiteren Verlauf werden die Handelspartner aktiv bei der Umsetzung und Überprüfung der Sorgfaltspflichtenregelungen einbezogen. Dies beinhaltet bspw. im Rahmen der EUDR die Erarbeitung der Risikoklassifizierung der Handelspartner oder grundsätzlich die Wirkungsmessung vor Ort. Auch eine Verknüpfung von Handelsabkommen mit Sorgfaltspflichten wird unterstützt. Schließlich unterstützen die EU und Deutschland die Umsetzung vor Ort, z. B. durch begleitende Entwicklungszusammenarbeit, Innovationsprojekte oder Kompensationszahlungen für Klima- und Biodiversitätsschutz.

Abbildung 6.1: Entwicklungsszenarien entlang der prozessbezogenen Dimension (Dimension P)



Quelle: Eigene Darstellung.

6.1.2.2 Marktbezogene Dimension (Dimension M): Normendiffusion statt Marktspaltung

Eine zentrale Gefahr bei den schon bestehenden bzw. voraussichtlich demnächst auf EU-Ebene einzuführenden Sorgfaltspflichtenregelungen ist, dass es lediglich zu Marktspaltungen kommt. Unternehmen, die die angesprochenen Menschen- und Umweltschutzstandards bereits einhalten, liefern dann in die EU bzw. nach Deutschland, während nicht-konforme Anbieter die übrigen Märkte bedienen. Es ist daher für eine hohe Wirksamkeit der Regelungen wichtig, dass ein möglichst großer Teil der Abnehmer diesen Sorgfaltspflichten unterliegt. Deshalb ist die europäische Harmonisierung zu begrüßen, ebenso wie die Tatsache, dass die Europäische Kommission einen ambitionierten Entwurf für die CSDDD vorgelegt hat. Damit es zu möglichst wenig Verlagerungseffekten innerhalb der EU und im globalen Kontext kommt und die Sorgfaltspflichten breit greifen und letztlich das anvisierte Schutzziel erreicht werden kann, wäre es wichtig, dass das Vorgehen der EU global möglichst viele Nachahmer findet. Eine solche Normendiffusion ist entscheidend für den langfristigen Erfolg der Sorgfaltspflichtenregelungen.

Ob andere wichtige Weltregionen die EU-Regelungen übernehmen oder im Gegenteil diese Regelungen z. B. zur Erlangung von Preisvorteilen unterlaufen werden, ist eine der großen offenen und aktuell präsenten geostrategischen Fragen, die das vorliegende Gutachten nicht abschließend beantworten kann. Es zeigen sich aber einige hoffnungsvolle Prozesse, z. B. beim Thema Konfliktmineralien, wo nach den USA und der EU auch China eine zumindest freiwillige sektorale Sorgfaltspflichtenregelung umgesetzt hat. Eine ähnliche Entwicklung konnte auch im Holzhandel beobachtet werden (vgl. Kap. 5.6.3). Gleichzeitig aber zeigt sich auch große Kritik an Schärfe und Prozess der Entwaldungsvorschriften etwa aus den Mercosur-Staaten.

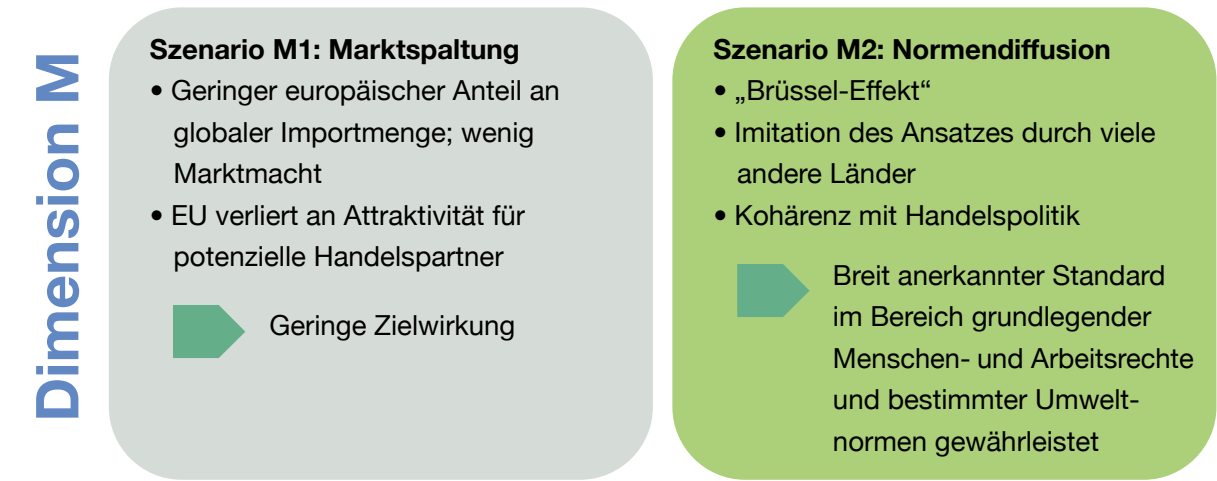
Wichtig für den Gesamterfolg der Lieferkettensorgfaltspflichten ist also die Verhinderung von Marktspaltung, denn in diesem Fall würde global gesehen keine Verbesserung im Hinblick auf die Ziele erreicht. Damit Lieferkettensorgfaltspflichten tatsächlich zu solchen Verbesserungen führen, müssen möglichst viele Länder sich dem Vorgehen der EU anschließen, damit es zu wirklichen Verbesserungen kommt (vgl. Kap. 5.6.3, in dem die Ausweitung von EU-Regeln als „Brüssel-Effekt“ beschrieben wurde, sowie Kap. 5.5.2).

Je nach weiterem Vorgehen sind in Dimension M zwei Szenarien denkbar (vgl. Abb. 6.2):

Szenario M1: Marktspaltung. Dies charakterisiert eine Situation, in der die EU mit ihrem Vorgehen weitgehend alleine bleibt und der Effekt damit zu größeren Teilen „verpuffen“ wird, und zwar besonders dann, wenn der Anteil der EU am globalen Handel des betreffenden Produkts gering ist (vgl. Abb. 5.8) und die EU aufgrund ihrer hohen Anforderungen zudem an Attraktivität für potenzielle Handelspartner verliert. Es kommt zu einer Kostenbelastung für europäische Abnehmer und Konsument:innen; die Wirkungen auf Arbeits- und Menschenrechte sowie Umweltschutz bei den Handelspartnern bleiben aber gering.

Szenario M2: Normendiffusion. In diesem Fall schließen sich weitere große Länder bzw. Märkte dem EU-Vorgehen an. Die Vorgabe von Lieferkettensorgfaltspflichten überzeugt als Konzept. Eine mit den Sorgfaltspflichtenregelungen kohärente Handelspolitik und eine unterstützende Entwicklungspolitik könnten diesen Prozess zusätzlich befördern. Es entwickelt sich ein breit anerkannter Standard im Bereich grundlegender Menschen- und Arbeitsrechte und bestimmter Umweltnormen. Dadurch wird wirksam verhindert, dass Unternehmen und Länder Wettbewerbsvorteile durch Umwelt-, Arbeits- und Menschenrechtsdumping erreichen.

Abbildung 6.2: Entwicklungsszenarien entlang der marktbezogenen Dimension (Dimension M)



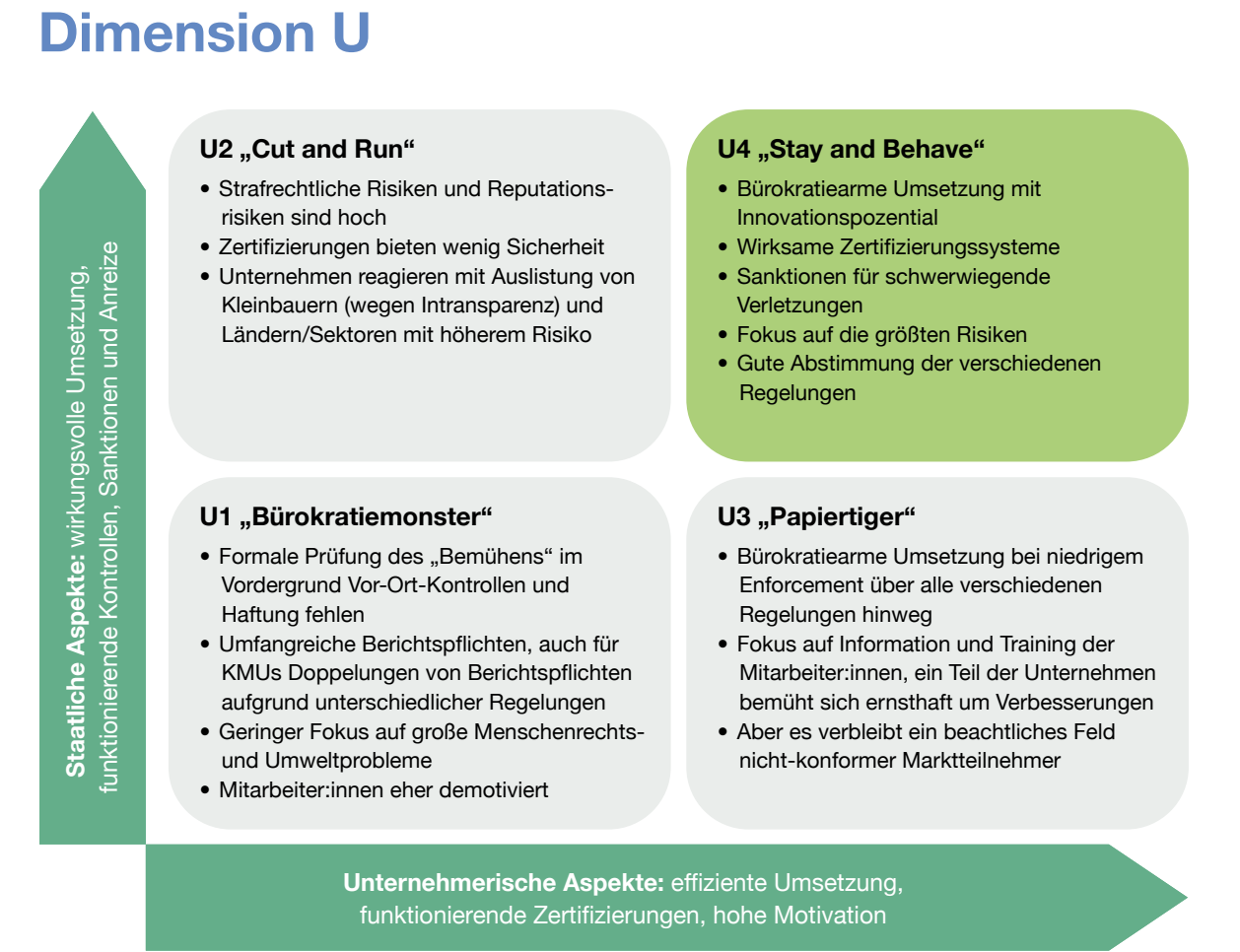
Quelle: Eigene Darstellung.

6.1.2.3 Dimension der Umsetzung (Dimension U): Motivationsfördernde Regelungen statt „Bürokratiemonster“

Der WBAE befürwortet grundsätzlich den Ansatz verbindlicher unternehmerischer Sorgfaltspflichtenregelungen für Lieferketten. Entscheidend ist allerdings die effektive und effiziente Umsetzung. Dies beinhaltet, dass die Umsetzung ein angemessenes Maß an Verwaltungsaufwand nicht überschreitet und gleichwohl kontrolliert wird. Unter der Annahme, dass Menschenrechtsziele wie der Verzicht auf Kinderarbeit oder der Klimaschutz Themen sind, die auch den meisten Mitarbeitenden in den Unternehmen wichtig sind, kann von einer Grundmotivation zum Handeln ausgegangen werden. Es wäre wichtig, dass die CSDDD-Sorgfaltspflichtenregelungen so ausformuliert werden (und die LkSG-Regelungen so angepasst werden), dass diese Motivation gefördert wird – und dass gleichzeitig schon aus Fairnessgesichtspunkten sichergestellt wird, dass eine Kontrolle der tatsächlichen Umsetzung stattfindet, und nicht nur Formalitäten geprüft werden. Dafür ist auch die Weiterentwicklung von Zertifizierungssystemen wichtig.

In Dimension U sind vier Szenarien denkbar, die je nach Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen und in Abhängigkeit von der unternehmerischen Umsetzung eintreten könnten (vgl. Abb. 6.3).

Abbildung 6.3: Entwicklungsszenarien entlang der Dimension der Umsetzung (Dimension U)



Quelle: Eigene Darstellung.

Szenario U1: „Bürokratiemonster“. Die Lieferkettensorgfaltspflichten könnten sich zu einem „Bürokratiemonster“ entwickeln, wenn hauptsächlich Dokumente verfasst und umfangreiche Internetformulare ausgefüllt werden müssen, sich aber an den Verhältnissen vor Ort wenig ändert. Diese Entwicklung würde verstärkt, wenn sich die Berichtspflichten der unterschiedlichen Sorgfaltspflichtenregelungen aufaddierten, ohne dass zumindest Teilbereiche der Berichtspflichten aufeinander abgestimmt sind. Die Politik würde dazu beitragen, wenn sie die behördliche Überprüfung auf das Vorhandensein dieser Nachweise konzentriert und gleichzeitig wenig auf die tatsächlichen Fortschritte bei Menschen- und Arbeitsrechten sowie bei Umweltzielen schaut. Tatsächlich gibt es einige Indizien, dass diese Gefahr droht. So sind derzeit im LkSG keine Kontrollen vor Ort bei den Handelspartnern vorgesehen (vgl. Kap. 5.3.3). Bei aller gebotenen Vorsicht angesichts der fehlenden Umsetzungserfahrungen lassen die Erfahrungen aus anderen, vergleichbaren Managementfeldern in einem solchen Fall Rückschlüsse auf eine begrenzte Wirkung der Sorgfaltspflichtenregelungen zu: Es ist ein klassischer Befund der Betriebswirtschaftslehre, dass der Zwang zum systematischen Controlling eines bisher stiefmütterlich behandelten Feldes zunächst eine Reihe positiver (Einmal-)Effekte mit sich bringt. Das Management lenkt Aufmerksamkeit auf neue Themen, nimmt neuartige Risiken wahr, erhält detailliertere Zahlen und wird typischerweise einige schnelle Verbesserungen erzielen. Ob es zu größeren bzw. lang andauernden Verbesserungsprozessen kommt, ist dagegen weniger eindeutig. Ähnlich gelagerte Beispiele des Qualitätsmanagements zeigen, dass in nicht wenigen Unternehmen solche Managementsysteme als Legitimationsfassaden genutzt (missbraucht) werden (vgl. Kap. 5.1). Hier hängt es dann von der staatlichen Durchsetzung ab, z. B. durch die staatliche Regulierung von Zertifizierungssystemen, den Ausbau von Beschwerdeoptionen oder die Zusammenarbeit mit Handelspartnern, ob auch bei opportunistisch handelnden Akteuren Verbesserungen erzielt werden. Wenn dies ausbleibt und die motivierten Unternehmen erkennen, dass ihr Engagement nicht geteilt wird, dann würden Lieferkettensorgfaltspflichtenregelungen scheitern.

Szenario U2: „Cut and run“. Problematisch wäre auch eine Situation des „Rückzugs aus schwierigen Regionen und/oder Sektoren“. Dazu könnte es kommen, wenn der Staat unternehmerisches Fehlverhalten hart sanktioniert, die Unternehmen aber wenig Möglichkeiten sehen, ihre Lieferkettenrisiken zu begrenzen. Letzteres könnte dann der Fall sein, wenn es den Unternehmen nicht gelingt, Transparenz über ihre Lieferkette aufzubauen, und wenn Zertifizierungssysteme (weiterhin) Schwachstellen aufweisen. Wenn Risiken also unklar und gleichzeitig der Sanktionsdruck auf die Unternehmen ausgeprägt wären, würden Unternehmen vielfach mit cut and run-Strategien reagieren und sich aus schwierigen Regionen und/oder Sektoren zurückziehen. Dies würde die Position von betroffenen Lieferanten weiter verschlechtern, statt ihnen Hilfestellung zu geben. Vermutlich würden gerade kleinbäuerliche Strukturen leiden, da der Aufwand zur Absicherung hier verhältnismäßig groß wäre. Es könnte zur Aussortierung gerade derjenigen Betriebe kommen, die mit den Lieferkettensorgfaltspflichtenregelungen besonders unterstützt werden sollen.

Szenario U3: „Papiertiger“. Hier erfolgt die Umsetzung zwar bürokratiearm, aber eine zu geringe Durchsetzung der Sorgfaltspflichtenregelungen führt dazu, dass nur wenige Unternehmen die Probleme ernsthaft angehen. Ohne spürbare Sanktionen und ohne eine wirksame Kontrolle, die auch vor Ort stattfindet und Hinweisgeber schützt sowie technologische Innovationen sinnvoll einbezieht, werden Sorgfaltspflichtenregelungen auf die Dauer nicht ernst genommen. Wenn Unternehmen den Eindruck bekommen, dass die behördlichen Kontrollen, aber auch privatwirtschaftliche Zertifizierungen nicht greifen und eklatante Vergehen in ihrem Umfeld nicht aufgedeckt werden, steigt der wahrgenommene Wettbewerbsdruck zur Umgehung. Kontrollen sollten deshalb insbesondere die „großen Fische“, d. h. größere Menschenrechtsverletzungen und systematische Verletzungen von einschlägigen Umweltgesetzen aufdecken können. Zudem sollte der Staat Zertifizierungssysteme so regulieren, dass die Aufdeckungswahrscheinlichkeit bei Verstößen steigt. Beschwerdesysteme sollten leicht zugänglich sein, und die Zusammenarbeit bei Kontrollen mit den Handelspartnern sollten intensiviert werden.

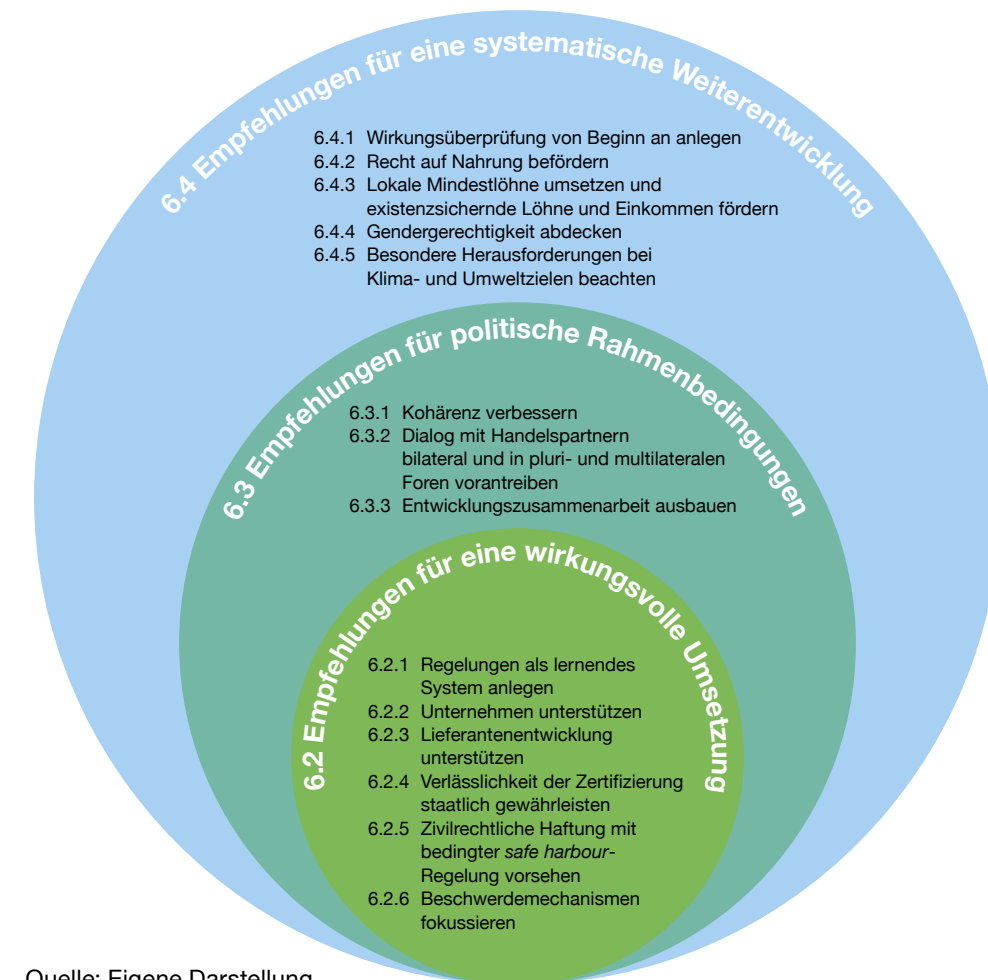
Szenario U4: „*Stay and behave*“. Dieses Szenario charakterisiert eine gelungene Umsetzung, die eine effiziente und effektive staatliche Ausgestaltung mit einer hohen intrinsischen Motivation der Unternehmen zur Verbesserung verbindet. Wenn sinnvolle Risikomanagementsysteme eingeführt und kontrolliert werden, kann sich ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess ergeben. Wirksame und global verbreitete Zertifizierungssysteme greifen in der Fläche und tief in den globalen Lieferketten, sodass auch Unternehmen, die über Spotmärkte einkaufen, abgesichert sind. Andere Unternehmen verfolgen eine Strategie der intensiven Lieferantenentwicklung und werden dabei von Deutschland und der EU unterstützt. So verstärkt sich die vorhandene intrinsische Motivation eines Teils der Unternehmen, auch schwierige Themen wie die Bekämpfung von Hunger bei Lieferanten anzugehen. Wenn sich die EU zudem in multilateralen Ansätzen auf globaler Ebene für mehr unternehmerische Sorgfaltspflichten einbringt und so zu einer globalen Verbreitung der Regeln beiträgt, würde sich die grundlegende Wettbewerbsproblematik entschärfen (vgl. Abb. 6.1).

6.1.3 Ausrichtung der Empfehlungen

Vor dem Hintergrund einer grundsätzlich positiven Einschätzung zu Sorgfaltspflichtenregelungen, aber auch angesichts der in den Szenarien skizzierten Risiken möglicher unerwünschter Nebeneffekte sieht der WBAE **Handlungsbedarf in drei Feldern**, um aus den verbindlichen Sorgfaltspflichtenregelungen ein Erfolgsmodell zu machen:

1. Umsetzungsempfehlungen, die eine **wirkungsvolle Ausgestaltung** und möglichst effektive, gleichwohl bürokratiearme Umsetzung ermöglichen. Dieser Empfehlungsbereich setzt direkt an der umsetzungsbezogenen Dimension der Entwicklungsszenarien an und zielt auf eine Entwicklung hin zu Szenario U4 „*Stay and behave*“ ab, indem die Umsetzung als lernendes System angelegt wird (Empfehlung 6.2.1), Unternehmen zielgerichtet und staatlicherseits möglichst aus einer Hand beraten (Empfehlung 6.2.2), bei der Lieferantenentwicklung unterstützt (Empfehlung 6.2.3), Zertifizierungssysteme weiterentwickelt (Empfehlung 6.2.4) und Beschwerdemechanismen in den Fokus genommen werden (Empfehlung 6.2.6).
2. **Politische Rahmenbedingungen**, die die Unternehmen und die betroffenen Handelspartner wirkungsvoll bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichtenregelungen unterstützen. Dieser Empfehlungsbereich bezieht sich insbesondere auf die prozessbezogene und marktbezogene Dimension der Entwicklungsszenarien und zielt entsprechend auf die Entwicklung hin zu den Szenarien M2 „Normendiffusion“ und P2 „Kooperation, Partnerschaft und Dialog“ ab, indem Kohärenz zwischen den unterschiedlichen Sorgfaltspflichtenregelungen und mit weiteren Politikfeldern sichergestellt wird (Empfehlung 6.3.1), Dialog mit Handelspartnern bilateral und in pluri- und multilateralen Foren vorangetrieben (Empfehlung 6.3.2) und die Entwicklungszusammenarbeit mit besonders betroffenen Handelspartnern ausgebaut und verbessert wird (Empfehlung 6.3.3). Zusätzlich sind positive Effekte auf der umsetzungsbezogenen Dimension zu erwarten.
3. **Systematische Weiterentwicklung** der Sorgfaltspflichten in Feldern, die zentrale Menschenrechte und Umweltziele darstellen (wie z. B. das Recht auf Nahrung, den Schutz der Umwelt), in denen derzeit aber die Einbindung der bestehenden internationalen Pflichten in die Sorgfaltspflichtenansätze (noch) fehlt. Dieser Empfehlungsbereich bezieht sich übergreifend auf alle drei dargestellten Dimensionen: Indem z. B. durch eine Wirkungsüberprüfung der Sorgfaltspflichten (Empfehlung 6.4.1) Schwachstellen identifiziert und in der weiteren Umsetzung behoben werden, wird eine wirkungsvolle Umsetzung unterstützt. Indem mögliche Weiterentwicklungen in den Bereichen Gendergerechtigkeit, Ernährungs-sicherung sowie Klima- und Umweltschutz so gestaltet werden, dass sie in enger Abstimmung mit den Handelspartnern ausgearbeitet werden, wird mit Blick auf die prozessbezogene Dimension Kooperation, Partnerschaft und Dialog befördert. Grundsätzlich können durch eine systematische Weiterentwicklung auch weitere Fortschritte im Bereich der Menschen- und Arbeitsrechte sowie Umweltziele erreicht werden.

Abbildung 6.4: Zentrale Empfehlungen



Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Blick auf die **Adressaten** der unten stehenden Empfehlungen verdeutlicht, dass die Regelungen zu Sorgfaltspflichten **unterschiedliche Politikebenen (EU, Bund) und Ressorts (verschiedene Generaldirektionen der EU, unterschiedliche Ministerien in Deutschland wie BMAS, BMWK, BMZ BMEL)** betreffen (vgl. Kap. 5.3). Die Umsetzung wiederum liegt zumindest in Deutschland bei Bundesbehörden, die beim BMWK (BAFA), beim BMEL (BLE) und beim BMF (Zoll) angegliedert sind. Die Unterstützungsangebote, wie der Helpdesk, liegen im Bereich des BMZ.

1. Entsprechend zieht sich **quer** durch viele Empfehlungen der Hinweis zur besseren **Abstimmung und Vernetzung** der unterschiedlichen Ressorts und Akteure.

Weitere horizontale Empfehlungen betonen das „**Wie**“ der Umsetzung sowie mögliche Weiterentwicklungen der Sorgfaltspflichtenregelungen:

2. **Unterstützung der Unternehmen** in der Umsetzung,
3. **Wirkungsüberprüfungen** für eine evidenzbasierte Weiterentwicklung und
4. **Dialog** mit den Akteuren der Handelspartner, d. h. Regierungen, Unternehmen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft inkl. benachteiligter Gruppen, zu Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Sorgfaltspflichten.

Die Empfehlungen sind abgeleitet aus einer Analyse des Agrar- und Ernährungssektors, der ein zentrales Anwendungsfeld darstellt. Viele der Empfehlungen dürften sich auch auf andere Sektoren übertragen lassen.

6.2 Empfehlungen zur wirkungsvollen Ausgestaltung und Umsetzung der Sorgfaltspflichtenregelungen

6.2.1 Empfehlung: Sorgfaltspflichtenregelungen als lernendes System anlegen

Aufgrund seiner Neuartigkeit stellt die Einführung von Lieferkettensorgfaltspflichten einen Paradigmenwechsel für die Unternehmen und die staatlichen Stellen dar (vgl. Kap. 2.1). Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, schrittweise vorzugehen und erste Erfahrungen zu sammeln, um problematische Pfadabhängigkeiten in der Umsetzungsgestaltung sowie Widerstand der betroffenen Unternehmen vorzubeugen. Ein Beispiel für ein schrittweises Vorgehen ist die EU-Verordnung für entwaldungsfreie Lieferketten (EUDR), die im ersten und im zweiten Jahr nach Inkrafttreten über eine Folgenabschätzung prüft, inwiefern weitere Ökosysteme und Produkte einzubeziehen sind (vgl. Kap. 3.4). Allerdings ist die Überprüfung in der EUDR einseitig auf die mögliche Ausdehnung etwa auf andere Produkte ausgerichtet, nicht aber auf die Identifizierung von Problemen und die Ableitung von „Lessons learned“. Auch kann eine zunächst enger gefasste, aber erfolgreich umgesetzte Sorgfaltspflichtenregelung positives Policy-Feedback erzeugen und später auf weitere Bereiche erweitert werden, während breit angelegte Pflichten, wenn sie mit großen Umsetzungsproblemen verbunden sind, negatives Policy-Feedback erzeugen, das sie anfällig für Bestrebungen macht, sie wieder abzuschaffen.

Auch in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) ab 2023 gelten die ersten beiden Jahre wegen des neu eingeführten Instruments „Ökoregelung“ als „Lernphase“. Während dieser Phase sind Anpassungen bei den Förderungen leicht möglich und das Agrarbudget kann flexibler als in den Folgejahren eingesetzt werden. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der WBAE als übergeordnete Leitlinie für die Umsetzung der Sorgfaltspflichten:

- **Umsetzungserfahrungen in den ersten zwei Jahren sammeln, Wirksamkeit des LkSG bzw. der CSDDD nach drei bis vier Jahren und später regelmäßig prüfen und von vornherein die Möglichkeit vorsehen, die rechtlichen Regelungen nach einer „Lernphase“ entsprechend anpassen zu können** (Adressat: Bund, EU). In der CSDDD sollten die Bewertungen in einem ähnlichen Rhythmus wie in der EUDR (unterschiedliche Zeitpunkte von ein, zwei und fünf Jahren) vorgesehen und eingespeist werden können, da aufgrund der Neuartigkeit (z. B. im Vergleich zur GAP) noch wenig Umsetzungserfahrungen vorliegen. Zusätzlich empfiehlt der WBAE Folgendes:
- **Umsetzungserfahrungen zunächst mit den größeren Unternehmen sammeln** (Adressat: EU, Bund). Die Durchsetzung der Sorgfaltspflichten setzt die Fähigkeit zur Steuerung von Wertschöpfungsketten und Erfahrungen mit Managementsystemen voraus (vgl. Kap. 5.1). Deshalb sind diese Systeme von Großunternehmen i. d. R. deutlich leichter umsetzbar. Der WBAE schlägt vor, in der CSDDD ein stufenweises Vorgehen wie beim LkSG anzuwenden und so zunächst die Erfahrungen der größeren Unternehmen (> 3.000 Mitarbeitende) in der Umsetzung zu sammeln und dann stufenweise nach Auswertung der Erfahrungen den Kreis der verpflichteten Unternehmen zu verbreitern (> 1.000 Mitarbeitende) (vgl. Kap. 3.3). Neben den Umsetzungserfahrungen der direkt betroffenen Unternehmen sollten auch die Erfahrungen der indirekt betroffenen Unternehmen (Lieferanten) ausgewertet werden. Hierfür wäre z. B. auch eine neue zusammenbindende Plattform für Sorgfaltspflichten in der Agrar- und Ernährungswirtschaft denkbar – etwa nach dem Vorbild bestehender Institutionen wie der *EU Platform on Food Loss and Waste* und der *EU Platform on Animal Welfare*, die unterschiedliche Akteure zusammenbringen.
- **In den ersten Jahren der Umsetzung, d. h. in einer vorher definierten Lernphase, sollte die Behörde von ihrem Ermessensspielraum Gebrauch machen und kleinere oder unbeabsichtigte Fehler tolerieren (höhere Fehlertoleranz der Umsetzungsbehörden)** (Adressat: BAFA). Dementsprechend sollten in der Lernphase Strafzahlungen erst bei grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz verhängt werden.

- **Umsetzungserfahrungen auch schon in den ersten Jahren systematisch evaluieren. Hierfür sind geeignete Evaluationsfragen und zu erhebende Indikatoren zu definieren und die Evaluation rechtzeitig zu beauftragen** (Adressat: EU, Bund). Es ist wichtig, frühzeitig – d. h. bei der CSDDD vor Beginn der Umsetzung, beim deutschen LkSG umgehend – Evaluationsfragen und Indikatoren für die Bewertung der Umsetzungserfahrungen und unternehmerischen Anpassungen an die Sorgfaltspflichtengesetze festzulegen. Hierzu zählen u. a. Fragen zu Umsetzungsproblemen oder zum Umfang der verschiedenen betrieblichen Anpassungsmaßnahmen oder auch Informationen zu den Beschwerdemechanismen. Unternehmen sind dazu zu verpflichten, für eine Evaluation notwendige Informationen von Beginn an zu dokumentieren und für die Evaluation zur Verfügung zu stellen sowie an Erhebungen zur Umsetzung teilzunehmen.
- **Digitale Datenbank für Beschwerden und Verbesserungsvorschläge der Unternehmen hinsichtlich der Umsetzung der Lieferkettensorgfaltspflichten einrichten und systematisch auswerten** (Adressat: EU und Bund). Unternehmen sollten die Möglichkeit haben, negative Umsetzungserfahrungen und Verbesserungsvorschläge in den Evaluationsprozess niederschwellig einspeisen zu können, gegebenenfalls durch eine Ombudsstelle.

6.2.2 Empfehlung: Unternehmen bei der Umsetzung unterstützen und eine Koordination der Umsetzungsbehörden sicherstellen

Die Übernahme von Verantwortung für die Einhaltung von Menschenrechten entlang der Lieferkette ist für die Unternehmen eine neue Herausforderung. Für eine effektive und kohärente Umsetzung des LkSG empfiehlt der WBAE, die Unternehmen bei der Umsetzung zu unterstützen. Dies umfasst zum einen die Bereitstellung von Informationen und andere Hilfestellungen zur Umsetzung, zum anderen eine deutlich bessere Abstimmung der eingebundenen Bundesbehörden und Dienstleister, damit Unternehmen, die von mehreren Sorgfaltspflichtenregelungen betroffen sind, ein einfach zu verstehendes, einheitliches System vorfinden (Kap. 5.3).

In diesem Zusammenhang begrüßt der WBAE, dass der Bund (BMZ) rechtzeitig den Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte eingerichtet hat, der die Unternehmen mit einer Vielzahl an Formaten bei der Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltsprozesse unterstützt. Als Umsetzungsbehörden stellen zudem das BAFA Informationen zur Umsetzung des LkSG und die BLE Informationen zur Umsetzung der EUDR bereit.

- **Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte der Agentur für Wirtschaft & Entwicklung als die zentrale Schnittstelle zu den Unternehmen ausbauen, um den Informations- und Beratungsbedarf der Unternehmen zu decken** (Adressat: Bund, EU). Notwendig sind dazu eine langfristige institutionelle und budgetäre Absicherung des Helpdesks und die Sicherstellung einer engen Zusammenarbeit und eines regelmäßigen Austausches mit den relevanten Bundesbehörden, um die Beratungsleistungen kontinuierlich zu verbessern. Die derzeitige personelle Ausstattung des Helpdesk erscheint dem WBAE mit Blick auf die anstehenden Aufgaben nicht ausreichend. Die Zusammenarbeit und Abstimmung sollte über menschen- und arbeitsrechtsbezogene Sorgfaltspflichten hinausgehen und auch die Anforderungen im Rahmen der EUDR abdecken. Auf EU-Ebene gilt es, den sich dort im Aufbau befindenden Helpdesk für die CSDDD zu unterstützen, sodass die Informations- und Beratungsangebote für Unternehmen EU-weit aufeinander abgestimmt sind.

- **Zentrale Bündelung, Bereitstellung und Aktualisierung von Informationen zur Umsetzung des LkSG durch den Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte** (Adressat: Bund). Dabei ist auf eine nutzerfreundliche Aufbereitung zu achten. Eine Befragung von Unternehmen bzgl. Verständlichkeit und Vollständigkeit der Informationen könnte hierfür hilfreich sein. In diesem Zusammenhang sollte der CSR-Risikochek des Helpdesk u. a. mit nicht nur nationalen, sondern auch regionalspezifischen Informationen weiterentwickelt werden. Zur Motivation der Unternehmen sollten die Informationsmaterialien erfolgreiche praktische Umsetzungsbeispiele enthalten. Neben schriftlichen Unterlagen sollten auch zielgerichtete Beratungen und Schulungen in ausreichendem Maß angeboten werden, z. B. differenziert nach möglichen Themen, die den EU-Binnenmarkt betreffen, und solchen mit EU-Drittländern.
- **Zusammenarbeit der Umsetzungsbehörden auf EU- und Bundesebene stärken** (Adressat: EU, Bund, Umsetzungsbehörden). Gemeinsame Arbeitskreise oder Projektgruppen zur Abstimmung des Vorgehens einzelner Bundes- bzw. mitgliedstaatlicher und europäischer Behörden könnten helfen, Kohärenz im Vorgehen zu gewährleisten und Doppelungen für die Unternehmen zu vermeiden. Unter Einbezug sowohl der betroffenen Unternehmen als auch der Zivilgesellschaft können auch Vernetzungsgruppen zwischen den unterschiedlichen Behörden und Unternehmen zu Querschnittsthemen eingerichtet werden (siehe z. B. *EU Platform on Animal Welfare*).
- **Dokumentationsanforderungen über die verschiedenen Regulierungen hinweg harmonisieren** (Adressat: EU, Bund, Umsetzungsbehörden). Neben der Definition von einheitlichen Kategorien/Kennzahlen sollte eine direkte Datenübertragung für andere Lieferkettenregelungen oder zumindest die Wiederverwendung der Daten über Schnittstellen für die Unternehmen ermöglicht werden.
- **Beratung und Kommunikation in Richtung Handelspartner ausbauen** (Adressat: EU, Bund). Von staatlicher Seite bedarf es frühzeitiger Beratungs- und Kommunikationsarbeit zu den neuen Sorgfaltspflichtenregelungen, damit die Lieferanten, Hersteller und Händler wissen, welche Anforderungen auf sie zukommen. Die Kommunikation sollte dabei auch an Unternehmen der Handelspartner gerichtet sein, um deren Verständnis für den Hintergrund und die Ausgestaltung der neuen Anforderungen zu verbessern. Darüber hinaus sollten auch die Zivilgesellschaft und die Gewerkschaften der Handelspartner ausreichend informiert werden, bspw. über die Option, beim BAFA Beschwerden und Hinweise zu potenziellen Verletzungen der Sorgfaltspflichten von lokalen Zulieferern der vom LkSG erfassten Unternehmen einreichen zu können (vgl. Empfehlung 6.2.5). Von Seiten der EU und Deutschlands sollte der Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte als wichtiges Kompetenzzentrum intensiv bei der Erarbeitung von Angeboten bei den Handelspartnern eingebunden werden (vgl. Kap 5.6.3). Von Seiten der Handelspartner sollten wichtige Multiplikatoren, wie die verfasste Wirtschaft (Wirtschaftskammern und Verbände), in den Aufbau eingebunden sein.

6.2.3 Empfehlung: Unternehmerische Lieferantenentwicklung unterstützen

Um den gesetzlichen Sorgfaltspflichten nachzukommen, können die Unternehmen im Fall von hohen Menschen- oder Arbeitsrechtsrisiken bei einem Lieferanten zu einem neuen, weniger risikobehafteten Lieferanten wechseln (*cut and run*-Strategie) oder den bisherigen Lieferanten zur Abstellung problematischer Praktiken bewegen (*stay and behave*-Strategie). Die *cut and run*-Strategie ist aus mehreren Gründen problematisch mit Blick auf die Umsetzung tatsächlicher Verbesserungen und sollte daher nur als letztes Mittel dienen. Sowohl das LkSG als auch der Entwurf der CSDDD sehen sinnvollerweise einen Vorrang der Lieferantenentwicklung gegenüber der Beendigung von Lieferbeziehungen vor. Unternehmen sollen sich zunächst um Abhilfe, also Lieferantenentwicklung bemühen, bevor sie die Geschäftsbeziehung beenden und sich neue (weniger risikobehaftete) Lieferanten suchen (vgl. dazu Kap. 5.5.2).

Lieferantenentwicklung ist auch zentral, weil die zuvor angesprochene Zertifizierung von den betroffenen Lieferanten oft als Überwachung wahrgenommen und entsprechend wenig geschätzt bzw. als notwendiges Übel angesehen wird. Die Lieferantenentwicklung unterstützt dagegen die Lieferanten in der Umsetzung der adressierten Standards und fördert ihre Leistungsfähigkeit. Gemeinsam mit den Lieferanten werden Umsetzungsschritte entwickelt und die Umsetzung begleitet. Lieferantenentwicklung wird typischerweise von den Lieferanten positiv bewertet und ist gerade für kleinere und mittlere Lieferanten wichtig. Auch hier ist es von Bedeutung, die Gender-Dimension zu berücksichtigen (vgl. auch Kap. 6.4.3). Während in diesem Kapitel das Thema Lieferantenentwicklung eher allgemeiner behandelt wird, sind in Kap. 6.3.3 weitere Instrumente aufgeführt, die stärker auf die Lieferantenentwicklung mit LMIC abzielen und damit der Entwicklungszusammenarbeit zugerechnet werden. Trotzdem ist es uns wichtig, auch hier zu betonen, dass Lieferantenentwicklung auch innerhalb der EU stattfinden sollte.

- **Unterstützungsangebote für die Lieferantenentwicklung bereitstellen** (Adressat: EU, Bund): Diese Unterstützungsangebote können in Form von Beratung erfolgen (siehe auch Empfehlungen in Kap. 6.2.1) oder in Form von (direkter) finanzieller Unterstützung im Rahmen öffentlicher Programme. Der WBAE empfiehlt, dass der Bund und die EU die Unternehmen – und dabei besonders diejenigen in Regionen oder Sektoren mit hohen Menschenrechts- oder Umweltrisiken – mittels begleitender Wirtschafts- und Entwicklungspolitik unterstützt, z. B. durch Pilot- und Begleitprogramme des BMZ, BMEL und BMWK oder auf EU-Ebene, da dies auch im Sinne des „*stay and behave*“ wäre.
- **Keine pauschalen länderbezogenen Positiv- oder Negativlisten erstellen** (Adressat: EU, Bund, BAFA). Anstelle von möglichen länderweiten Listen sollte vielmehr die individuelle Lieferantenentwicklung und Priorisierung von Risiken im Rahmen des unternehmensinternen Risikomanagements zum Tragen kommen, wie vom LkSG vorgesehen (vgl. Kap. 3.4). Dies ist vor dem Hintergrund, dass Negativlisten Anreize für Unternehmen setzen können, sich aus Ländern mit besonders hohem Risiko zurückzuziehen („*cut and run*“) – mit möglichen Nachhaltigkeitsrisiken als Folge (vgl. Kap 5.3). In Ländern auf Positivlisten kann es wiederum auch zu Umsetzungslücken des vorhandenen Ordnungsrechts kommen (vgl. Kap. 4.2.2 und Kap. 4.2.3).

6.2.4 Empfehlung: Zertifizierungssysteme in die Umsetzung einbinden und deren Verlässlichkeit gewährleisten

Der WBAE empfiehlt eine hinreichende Kontrolldichte in den Lieferketten, um zu prüfen, ob die in den Sorgfaltspflichten adressierten Rechte tatsächlich gewährleistet werden. Dies wird nur auf Basis privatwirtschaftlicher Zertifizierungssysteme möglich sein, da es weder personell noch rechtlich möglich erscheint, dass deutsche Behörden oder die EU-Kommission eine flächendeckende und hinreichend intensive Umsetzungskontrolle in Nicht-EU-Ländern vornehmen. Der sich stark entwickelnde Markt für Zertifizierungsdienstleistungen, der auf vertraglicher Basis arbeitet, kann diese Aufgabe leisten. Diese Branche ist aber derzeit weitgehend unreguliert, zudem gibt es zu wenig ökonomische Anreize für eine anspruchsvolle Zertifizierung. Die vorliegenden Studien (vgl. Kap. 5.1.2.4) zeigen vor diesem Hintergrund ein gemischtes Bild, sodass nach Auffassung des WBAE deutliche Verbesserungen der Systeme notwendig sind. Zertifizierungen können eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichten spielen, aber es sind strukturelle Verbesserungen notwendig, die dem Muster der staatlich-privatwirtschaftlichen Zertifizierung im ökologischen Landbau folgen sollten (Kap. 5.1 und 5.3). Der Staat sollte Mindestkriterien für anerkannte Zertifizierungssysteme festlegen und eine Aufsicht darüber implementieren. Nur die Teilnahme an Systemen, die in dieser Form qualitätsgesichert sind, sollte den Unternehmen Zugang zu bestimmten Haftungsausnahmen (über eine sogenannte *safe harbour*-Regelung) ermöglichen.

- **Mindestanforderungen an privatwirtschaftliche Zertifizierungssysteme und an Zertifizierungsunternehmen (Kontrollstellen) festlegen** (Adressat: EU, Bund). Es sollten nur solche Zertifizierungssysteme als angemessene Risikomanagementinstrumente anerkannt werden, die bezüglich ihrer Standards, der internen Steuerung, der vorgesehenen Kontrollprozeduren und ihres Monitorings festgelegten Mindestkriterien unterliegen. Besonders relevante Punkte sind: 1. In der Regel mindestens jährliche Kontrollen, ggf. stärker nach Risiken differenziert; 2. eine hinreichende Anzahl unangekündigter Audits; 3. Erhebung und transparente Kommunikation von Audit-Ergebnissen (z. B. Non-Compliance-Raten, Non-Compliance-Ursachen etc., aufgeschlüsselt nach Regionen, Zertifizierungsunternehmen etc.); 4. verpflichtende Standards für Aus- und Weiterbildung. Es sollten ein Berufsbild und ein Berufsethos des Zertifizierers (Auditors) entstehen, das dem Feld der Wirtschaftsprüfung vergleichbar ist.
- **Anerkannte Zertifizierungssysteme und Zertifizierungsunternehmen (Kontrollstellen) behördlich überwachen** (Adressat: EU, BAFA/BLE). Nach dem Vorbild des ökologischen Landbaus sollten auf Basis von Systemprüfungen, Begleitaudits, Nachkontrollen und anlassbezogenen Zusatzprüfungen beide Systemebenen – Unternehmen und Zertifizierer – eines anerkannten Zertifizierungssystems von den zuständigen Behörden mit hinreichender Kontrollintensität überwacht werden. Nach Auffassung des WBAE ist es nicht ausreichend, nur auf Basis einer „Papierprüfung“ eines Standards eine Liste empfohlener Systeme zu entwickeln. Vielmehr bedarf es einer tatsächlichen Prüfung der Systeme und Zertifizierer bei den Handelspartnern vor Ort. Dazu ist es notwendig, dass die EU mit Drittländern entsprechende Verträge über die Möglichkeit der Systemüberwachung abschließt.
- **Unternehmen Zugang zu bestimmten Haftungsausnahmen über eine *safe harbour*-Regelung ermöglichen, wenn sie ein staatlich anerkanntes Zertifizierungssystem nutzen** (Adressat: EU, Bund): Qualitätsgesicherte Zertifizierungssysteme können einen wichtigen Beitrag zur Durchsetzung der Sorgfaltspflichtenregelungen leisten und Transaktionskosten deutlich senken. Der WBAE steht aber einer grundsätzlichen *safe harbour*-Regelung, die eine Verpflichtung der Lieferanten zu einer Zertifizierung automatisch als Nachweis der Bemühenspflicht des Abnehmers anerkennt und den Abnehmer von einer Haftung befreit, skeptisch gegenüber. Vielmehr sollten für eine solche Befreiung nur qualitätsgesicherte, staatlich anerkannte und überwachte Zertifizierungssysteme als ausreichend anerkannt werden.

- **Zertifizierungs-Rating oder -Benchmarking nur als zweitbeste Lösung ansehen – aber dann ohne *safe harbour*-Regelung** (Adressat: EU, Bund): Sollte kein staatliches System zur Qualitätssicherung der Zertifizierung umgesetzt werden, empfiehlt der WBAE die Implementierung eines Rating- oder Benchmarkingkonzepts, um den Unternehmen eine stärkere Transparenz über die Leistungen verschiedener Systeme zu ermöglichen. Von einer *safe harbour*-Regelung rät der WBAE dann allerdings ab bzw. diese könnte nur dann für die in einem solchen Rating besonders positiv bewerteten Systeme in Erwägung gezogen werden, wenn das Ratingsystem seine Funktionsfähigkeit unter Beweis gestellt hat.
- **Wirkungsabschätzungen (Impact Assessments) zu Zertifizierungssystemen durchführen** (Adressat: EU, BAFA): Impact Assessments der einschlägigen Zertifizierungssysteme sollten deren Beitrag zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten untersuchen und in die Weiterentwicklung der Sorgfaltspflichtenregelungen einbezogen werden (vgl. Kap. 6.4.1).
- **Unabhängigkeit und Vertrauenswürdigkeit der Systemträger verstärken durch Institutionalisierung als Multi-Stakeholder-Non-Profit-Organisation** (Adressat: Wirtschaft, Gesellschaft). Ein Teil der Zertifizierungssysteme wird heute von der Wirtschaft getragen, andere sind als Multi-Stakeholder-Initiativen inkl. NGOs und Wissenschaft institutionalisiert. Die Vertrauenswürdigkeit und die Unabhängigkeit der Systemträger könnten durch die Hinzunahme weiterer Stakeholder gesteigert werden.
- **Neue Ansätze zur Unabhängigkeit der Zertifizierungen inkl. neuer Finanzierungsmechanismen entwickeln und erproben** (Adressat: EU, BAFA/BLE). In Kapitel 5.1 wird die grundlegende Anreizproblematik von Audits beschrieben, die auftritt, weil die Unternehmen ihr Prüfungsunternehmen direkt bezahlen. Im Hinblick auf die Zertifizierung von Kleinbauern- und -bäuerinnen könnte z. B. überlegt werden, ob die Prüfer den Betrieben zufällig zugeordnet und ihr Honorar nicht von den Betrieben, sondern aus einem zentralen Fonds (finanziert per Umlageverfahren von den Abnehmern in der EU) bezahlt wird. In kontrollierten Experimenten könnte wissenschaftlich untersucht werden, ob eine solche Regelung besser akzeptiert und wirksamer wäre. In eine ähnliche Richtung könnten Verpflichtungen zur Rotation von Zertifizierungsunternehmen wirken (eine Pflicht zum Wechseln des Prüfers z. B. nach fünf Jahren).
- **Reputationsmechanismus durch mehr Transparenz über die Arbeit der Zertifizierungsunternehmen verstärken** (Adressat: EU, BAFA/BLE). Bisher ist es für die Abnehmer wenig transparent, welche Zertifizierungsunternehmen besonders verlässlich prüfen. Deshalb sollten die Behörden Verstöße gegen Lieferkettensorgfaltspflichten, bei denen zertifizierte Unternehmen beteiligt waren, zentral auswerten und die Ergebnisse veröffentlichen. Eine Verstärkung von Reputationseffekten könnte durch mehr Transparenz erfolgen, z. B. wenn die Behörden Ergebnisse von Begleitaudits und ähnlichen Überprüfungen der Kontrolleure veröffentlichen würden. Dazu könnte auch die Veröffentlichung von Zertifizierungsberichten beitragen, aus denen die Nichteinhaltung von Sorgfaltspflichten für alle relevanten Akteure ersichtlich wird.
- **Zertifizierungssysteme stärker wissenschaftlich fundieren und die Ausbildung des Personals verbessern** (Adressat: Bundesländer). Die Steuer- und Wirtschaftsprüfung ist eine anerkannte akademische Disziplin mit eigenständigen Schwerpunkten in Studiengängen. Die Bundesländer sollten die Lehre und Forschung im Bereich der sich immer breiter entwickelnden Nachhaltigkeitszertifizierung stärken, damit perspektivisch genügend gut ausgebildetes Personal zur Verfügung steht.
- **Unternehmens- und brancheninternes Wissen durch Whistleblowersysteme nutzen** (Adressat: EU, BAFA). In der Überwachung der Zertifizierungssysteme könnten die zuständigen Behörden Whistleblowersysteme systematisch nutzen, um Anhaltspunkte für Verstöße zu finden. Vielfach gibt es im Markt schon längere Zeit Vermutungen zu Problemfällen, sodass es von Vorteil wäre, wenn diese durch leicht zugängliche Whistleblowersysteme auch angezeigt werden könnten.

- **Stärkere Freiräume für Zertifizierungsunternehmen zur adäquaten Durchführung der materiellen Kontrolle gewähren bei gleichzeitig ausgebauter Haftung der Zertifizierer für grob fahrlässige oder vorsätzlich unzureichende Prüfungen** (Adressat: EU-Kommission, BAFA). Zertifizierungen werden teilweise als sehr bürokratisch wahrgenommen, weil Prüfer Checklisten abhaken und wenig Möglichkeiten haben, angemessen und flexibel auf Gegebenheiten vor Ort einzugehen, wo gerade in der Landwirtschaft aufgrund der Naturgebundenheit der Produktionsprozesse Schwankungen vorliegen. Da dies kein „Freibrief“ für oberflächliche Prüfungen sein darf und um den Fokus auf die Aufdeckung schwerwiegender Vergehen zu legen, sollte parallel eine Haftung der Zertifizierer für Folgeschäden vorgesehen werden, wenn sie grob fahrlässig oder vorsätzlich unzureichende Prüfungen ausführen. Freiräume für Zertifizierer könnten u. a. beinhalten: Systematische Entlastung von konform arbeitenden Unternehmen, Verringerung der Kontrollfrequenz bei Unternehmen, die nie auffällig geworden sind; Fokus auf Vor-Ort-Kontrolle setzen, Ausbildung einer Haltung der „Professionellen Skepsis“ und der Risikoorientierung; Fach- und Sozialkompetenz der Prüfer:innen stärken.

6.2.5 Empfehlung: Zivilrechtliche Haftung mit einer bedingten *safe harbour*-Option für konkrete und messbare menschenrechts-, arbeitsrechts- und schadstoff-bezogene Umweltrisiken vorsehen

Eine zivilrechtliche Haftung von Unternehmen für verletzte Sorgfaltspflichten gegenüber den Betroffenen wird derzeit im Rahmen der CSDDD intensiv diskutiert (vgl. Kap. 5.2.2.3). Voraussetzung einer zivilrechtlichen Haftung ist die hinreichende Konkretisierung (inkl. eindeutiger Messbarkeit) der jeweiligen Menschen- und Arbeitsrechte sowie der Umweltrisiken, während programmatische Ziele (Kap. 5.7.5) keine haftungsrechtlichen Sanktionen ermöglichen. Der WBAE sieht in der Möglichkeit, dass von Sorgfaltspflichtverletzungen Betroffene auf Schadensersatz klagen, ein Element zur Durchsetzung der Regeln. Es besteht jedoch ein Zielkonflikt mit der Gefahr eines „*cut and run*“ (vgl. Abb. 6.2). Deshalb ist es wichtig, den Unternehmen gleichzeitig mit einem qualitätsgesicherten Zertifizierungssystem eine Möglichkeit zur sicheren Umsetzung (*safe harbour*) anzubieten. Für den Aufbau der in Kap. 6.2.4 empfohlenen staatlich überwachten Zertifizierungssysteme wird jedoch Zeit benötigt, sodass es empfehlenswert ist, eine mehrjährige Aufbauphase bis zum „Scharfstellen“ der Haftungsregelung vorzusehen.

Die Beweislage in zivilrechtlichen Haftungsfällen vor deutschen Gerichten wird in vielen Fällen bei der üblichen Beweislastverteilung schwierig, denn der Kläger verfügt über kein positives Wissen über die Vorkehrungen und Prozesse beim Abnehmer und dessen Lieferanten. Deshalb könnte es sinnvoll sein, die Einführung einer zivilrechtlichen Haftung in der CSDDD mit einer Beweislastumkehr zu verbinden (vgl. Kap. 5.2 und 5.7.5).

- **Zivilrechtliche Haftung in der CSDDD für konkretisierte, messbare Sorgfaltspflichten nach einer „Aufbauphase“ vorsehen, in der staatlich anerkannte und überwachte Zertifizierungssysteme aufgebaut werden, die teilnehmende Unternehmen im Regelfall vor Haftung schützen (*safe harbour*-Regelung)** (Adressat: EU, Bund). Die *safe harbour*-Regelung ist der zentrale ökonomische Anreiz, um Unternehmen zur Teilnahme an den in Kap. 6.2.4 beschriebenen qualitätsgesicherten, staatlich überwachten Zertifizierungssystemen zu bewegen, und trägt gleichzeitig zur Verringerung von „*cut and run*“ bei.

- **Beweislastumkehr im Rahmen der zivilrechtlichen Haftung der CSDDD prüfen** (Adressat: EU, Bund). Der WBAE empfiehlt, nach der Einführung einer zivilrechtlichen Haftung zu beobachten, ob es in einer relevanten Anzahl von Fällen Betroffenen gelingt, solche Ansprüche auch durchzusetzen oder ob es einer Beweislastumkehr bedarf, weil sonst der Nachweis von Regelverstößen regelmäßig scheitern könnte. Grundsätzlich ist aus Sicht des WBAE eine solche Beweislastumkehr für Unternehmen zumutbar, da sie ohnehin im Rahmen ihres Risikomanagements entsprechende Dokumentationen im Sinne ihrer Bemühenspflicht vornehmen müssen.

6.2.6 Empfehlung: Beschwerdemechanismen in den Fokus nehmen

Beschwerdemechanismen kommt eine besondere Bedeutung zur Aufdeckung von möglichen Verletzungen von Menschen- und Arbeitsrechten zu. Dies gilt insbesondere auch für Beschwerden über mittelbare Lieferanten, die ansonsten nur bei substantiiertem Kenntnis (vgl. Kap. 3.3) in die Sorgfaltspflichten der vom LkSG betroffenen Unternehmen fallen.

Dabei sind die Anforderungen und die sich daraus ergebenden Potenziale von Beschwerdeverfahren zur Reduzierung von Menschenrechts- und Umweltrisiken im deutschen LkSG und der CSDDD grundsätzlich vergleichbar. In der EUDR dagegen fehlt ein vom Unternehmen zu etablierender Mechanismus als Verpflichtung. In den anderen beiden Fällen können sowohl unternehmenseigene Verfahren als auch externe Dienstleister genutzt werden. Hinweise können von direkt betroffenen Personen, von indirekt betroffenen Personen und auch in Vertretung für direkt betroffene Personen eingereicht werden (vgl. Kap. 3.3). Das LkSG und der Entwurf der CSDDD sind mit der EU-Whistleblowing-Richtlinie in Bezug auf Vertraulichkeit der Hinweisgeber und Schutz vor Benachteiligung und Bestrafung vereinbar (vgl. Kap. 3.4). Die weiteren Verhandlungen um die CSDDD werden weitere Details klären, beispielsweise inwiefern auch ein optionales Streitbeilegungsverfahren vorgesehen wird.

Für das Funktionieren von Beschwerdeverfahren nehmen zivilgesellschaftliche Akteure und Gewerkschaften sowie Branchenlösungen eine zentrale Rolle ein, weshalb sie im Vordergrund der folgenden Empfehlungen stehen.

- **Zivilgesellschaftliche Akteure und Gewerkschaften auf Seiten der Handelspartner stärken** (Adressat: EU, Bund). Gewerkschaften und weitere zivilgesellschaftliche Organisationen können über die vorgesehenen Beschwerdemechanismen aktiv Hinweise auf (drohende) Verletzungen von Menschen- oder Arbeitsrechten einreichen und dies auch in Vertretung für direkt betroffene Personen tun. Darüber hinaus können sie in Streitbeilegungsverfahren hinzugezogen werden, um die hinweisgebende Person zu unterstützen und damit strukturelle Machtungleichgewichte im Verfahren auszugleichen (BAFA 2022b: 10). Voraussetzungen, dass sich solche Akteure zur Unterstützung von Beschäftigten aktiv einbringen können, sind aktive Zivilgesellschaften vor Ort und eine aktive Bekanntmachung von Beschwerdekäufen, auch in die lokalen Gemeinschaften hinein. Die Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen kann auf unterschiedlichen Wegen erfolgen, beispielweise durch die Themensetzung in Dialogveranstaltungen mit Handelspartnern, die Unterstützung von existierenden Programmen bei den Handelspartnern oder durch konkrete entwicklungspolitische Maßnahmen vor Ort, z. B. durch politische Stiftungen (vgl. Empfehlung 6.3.3). Die Möglichkeiten hängen jedoch auch von den politischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Handelspartner ab, bspw. mit Blick auf die grundsätzlichen Handlungsmöglichkeiten von unabhängigen Gewerkschaften.

- **Qualität von Branchenlösungen für externe Beschwerdemechanismen sichern** (Adressat: EU, Bund). Externe branchenweite Beschwerdemechanismen können im Vergleich zu unternehmenseigenen Beschwerdeverfahren Vorteile aufweisen. Beispielsweise sind die damit verbundenen Kosten für ein Unternehmen geringer als beim Aufbau eines eigenen Verfahrens, weshalb diese Option für kleinere Unternehmen besonders geeignet ist. Branchenweite Lösungen sind vor allem auch in den Fällen hilfreich, wo ein und derselbe Lieferant mehrere Unternehmen beliefert. Aus Perspektive der einzelnen Lieferanten helfen branchenweite Standards, Redundanzen zu vermeiden, da so nicht parallele Strukturen für jeden Abnehmer aufgebaut werden müssen. Dies kann die Akzeptanz von Lieferanten für die neuen Anforderungen erhöhen.
Eine Qualitätssicherung von branchenweiten oder unternehmenseigenen Verfahren anhand von Kriterien, die sich, wie die UN-Leitlinien, nur auf den Prozess des Beschwerdeverfahrens konzentrieren, führt nicht automatisch zu einer effektiven Abhilfe bei Risiken oder Missständen, wie empirische Analysen bestehender Beschwerdeverfahren zeigten (vgl. Kap. 5.1.2.4). Für den Aufbau wirkungsvoller branchenweiter Beschwerdemechanismen kann man sich daher an den Empfehlungen für den Einsatz von Zertifizierungen für die anderen Bereiche der Sorgfaltspflichten orientieren, wie bspw. Mindestanforderungen an die branchenweiten Beschwerdemechanismen festlegen (vgl. Empfehlung 6.2.3). Da sich im Vergleich zu Zertifizierungssystemen der Markt für branchenweite Beschwerdemechanismen noch in den Anfängen befindet, eröffnet sich so die Möglichkeit, gleich zu Beginn der Marktentwicklung Anforderungen klar zu definieren. Dies kann Unternehmen bei der Auswahl eines branchenweiten Mechanismus als Orientierung dienen und der BAFA bei der Einschätzung von Beschwerdemechanismen helfen, die Unternehmen als Teil ihrer Sorgfaltspflichten nutzen.
- **Das Einbinden von lokalen Akteuren beim Aufbau von Beschwerdemechanismen unterstützen** (Adressat: Bund). Beispiele aus der Praxis zeigen, dass Kooperationen mit lokalen Partnern (z. B. zivilgesellschaftliche Organisationen oder Gewerkschaften) vorteilhaft sein können, um die Zielgruppe, d. h. die Beschäftigten der Lieferanten oder Personen, die durch das Handeln des Lieferanten negativ betroffen sein könnten, zu erreichen und um Vertrauen in den Prozess zu schaffen. Um diesen Prozess insbesondere für kleinere Unternehmen zu erleichtern, wäre eine Unterstützung bei der Suche nach einem passenden lokalen Partner durch geeignete Stellen wie den Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte (vgl. Kap. 5.3) denkbar. Darüber hinaus sollte es den Unternehmen ermöglicht werden, mit den lokalen Strukturen der Außenhandelskammern, der GIZ oder der deutschen Vertretungen vor Ort Kontakt herzustellen, um mit lokalen Partnern in den Austausch bzgl. der kontextspezifischen Anforderungen an einen Beschwerdemechanismus gehen zu können. Diese setzt eine Vernetzung aller möglichen Unterstützungsangebote voraus (vgl. Empfehlung 6.2.2).
- **Vulnerable Gruppen besonders bei der Gestaltung und Auswertung der Beschwerdemechanismen berücksichtigen** (Adressat: Bund, Unternehmen, Brancheninitiativen). Der Zugriff auf Beschwerdemechanismen muss insbesondere für vulnerable Gruppen, wie Indigene, Kleinbäuerinnen und -bauern, oder Gruppen mit niedrigem Bildungsstand gewährleistet werden, die grundsätzlich ein höheres Risiko haben, von Verletzungen ihrer Arbeits- und Menschenrechte betroffen zu sein, oder die im Falle von Beschwerden Repressionen befürchten müssen. Grundsätzlich schärft der Entwurf der CSDDD insbesondere den Blick auf Gendergerechtigkeit entlang der Lieferkette. Demnach wäre es sinnvoll, bereits von Beginn an dieses Thema in die internen sowie externen Beschwerdemechanismen zu integrieren (vgl. Empfehlung 6.4.4). So könnten bspw. die Zugangshürden zu den Beschwerdeverfahren für Frauen besonders beachtet werden, Beschwerdestellen können mit speziell geschultem Personal ausgestattet werden und Unternehmen könnten die eingehenden Beschwerden (sowie andere Daten) aufgeschlüsselt nach Geschlecht auswerten. Staatliche Unterstützungsangebote wie der Helpdesk sollten Unternehmen dahingehend beraten, auch wenn die Thematik über die spezifischen Anforderungen des LkSG zunächst hinausgeht. Unternehmen sollten sich grundsätzlich frühzeitig auf möglicherweise höhere Anforderungen durch die CSDDD einstellen, um die implementierten Mechanismen nicht nachträglich grundlegend verändern zu müssen.

- **Die Option des Einreichens von Beschwerden beim BAFA stärker in Richtung der Handelspartner kommunizieren** (Adressat: EU und Bund). Zusätzlich zu den unternehmenseigenen bzw. branchenweiten Beschwerdemechanismen besteht auch die Möglichkeit, direkt beim BAFA Beschwerden und Hinweise zu Unternehmen einzureichen, die (potenziell) ihre Sorgfaltspflichten verletzen. Die Information über diese Option sollte insbesondere in den Partnerländern intensiv kommuniziert werden (in Anlehnung an Empfehlung 6.2.2), da (potenzielle) Verstöße der abgedeckten Rechte am ehesten von Akteuren am Ort des Geschehens beobachtet werden können.
- **Beschwerdemechanismen gezielt überprüfen** (Adressat: EU, Bund). Beschwerdemechanismen sind besonders relevant, um mögliche Verletzungen von Menschen- und Arbeitsrechten bei mittelbaren Lieferanten aufzudecken. Gleichzeitig liegen wenig Erfahrungen damit vor, sodass eine Überprüfung der Funktionsfähigkeit wichtig ist. Dabei sollte die Überprüfung der eingerichteten Beschwerdemechanismen nicht nur auf Basis der von den Unternehmen eingereichten Dokumente geschehen. Beispielsweise sollte das BAFA auch stichprobenartige Prüfungen der angegebenen Hotlines zum Einreichen von Beschwerden durchführen.
Neben der Überprüfung der Beschwerdemechanismen im Rahmen der Kontrollen der BAFA sollten Kennzahlen zu den Beschwerdemechanismen auch in das in Empfehlung 6.2.1 angesprochene Monitoring der Sorgfaltspflichtenregelungen einfließen. Idealerweise deckt ein Monitoring der Beschwerdemechanismen nicht nur die unternehmenseigenen und branchenbasierten Mechanismen ab, sondern umfasst auch den Mechanismus, den das BAFA für direkt bei ihm eingereichte Beschwerden eingerichtet hat.

6.3 Empfehlungen für die Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen

Gerade in den letzten Jahren wurde eine Vielzahl an neuen nachhaltigkeitsbezogenen Ansätzen aus unterschiedlichen Politikbereichen auf den Weg gebracht, die sich teils noch in der Entscheidungsphase befinden, aber in den kommenden Jahren gemeinsam in Kraft sein werden (vgl. Kap. 3.3 und 3.4, Tab. 3.1). Deren Zusammenspiel kann im besten Fall Synergien erzeugen, indem unterschiedliche Akteure eingebunden werden und unterschiedliche Schwächen einzelner Ansätze ausgeglichen werden (vgl. Kap. 5.6.2). Aber es bestehen auch Unterschiede etwa in der Umsetzung aus Sicht einzelner Akteure wie Unternehmen, die zu Ineffizienzen, Bürokratieaufwand und Verlagerung durch Neuausrichtung von Drittländelieferungen und Abwanderungseffekten seitens europäischer Unternehmen führen können. Zudem können Zielkonflikte auftreten zwischen den unterschiedlichen Ansätzen und adressierten Zielen. Daher ist eine übergreifende Abstimmung über Ansätze mit ähnlichen Zielen sinnvoll. Eine umfassende Kohärenzbewertung ist dabei nicht möglich – es fehlen hierzu auch methodische Konzepte. Dennoch lassen sich einige generelle Empfehlungen hinsichtlich besserer koordinierter Abläufe und abgestimmter Ziele oder zur Vermeidung von Zielkonflikten ableiten. Aufgrund der teils sehr unterschiedlichen eingebundenen Politikfelder (etwa Handelspolitik, Umweltpolitik) ist damit auch die Kompetenzverteilung politischer Entscheidungsakteure etwa in der EU unterschiedlich, was Einfluss hat auf Entscheidungsverfahren und Zeitabläufe, wie die mehrjährigen agrarpolitischen Entscheidungsrahmen zu festgelegten Zeitpunkten im Vergleich zur Handelspolitik mit kontinuierlich möglicher Verhandlungsaufnahme. Dies erschwert eine Abstimmung. Grundsätzlich empfiehlt als Kohärenzansatz beispielsweise die OECD mit Blick auf freiwillige sowie verbindliche Sorgfaltspflichtenregelungen, dass Regierungen unternehmerische Sorgfaltspflichten übergreifend in allen relevanten Politikbereichen fördern sollten, wie in der Handels- und Investitionspolitik, in bilateralen und multilateralen Handelsabkommen und in der Entwicklungszusammenarbeit.

6.3.1 Empfehlung: Kohärenz der verschiedenen EU-Sorgfaltspflichtenregelungen untereinander und zu anderen Politikfeldern sicherstellen

Die verschiedenen Sorgfaltspflichtenregelungen sollten zueinander konsistent und widerspruchsfrei formuliert sein, sich mit Regelungen anderer Politikfelder ergänzen und sich behindernde Wirkungen vermeiden. Bei der Herstellung von Kohärenz muss der Trade-off mit möglichen Wirkungen beachtet werden. Denn kohärente Sorgfaltspflichten, die nur ein niedriges Anspruchsniveau umsetzen, führen zu wenig bis keinen Wirkungen, verursachen aber dennoch Transaktionskosten. Verzichtet man auf Kohärenz bzw. eine europaweite Harmonisierung der Regeln, so treten zum einen Wettbewerbsverzerrungen auf dem EU-Binnenmarkt auf und zum anderen kann eine Marktsplaltung erfolgen. Dies hat dann auch wieder erhöhte Transaktionskosten für die Unternehmen zur Folge. Daher wäre eigentlich die wünschenswerteste Lösung, EU-weite Kohärenz zwischen den Sorgfaltspflichtenregelungen herzustellen und trotzdem, neben einem ausreichend hohen Anspruchsniveau, auch eine wirkungsvolle Umsetzung zu wählen, sodass trotz hohem Anspruchsniveau die Transaktionskosten so niedrig wie möglich sind. Die Kohärenz sollte dabei auch die Vergleichbarkeit von Bewertungsansätzen, zum Beispiel in Bezug auf Risikoeinschätzungen von teils unterschiedlich abgedeckten Produkten, über die verschiedenen Sorgfaltspflichtenregelungen hinweg berücksichtigen. Der WBAE erkennt allerdings an, dass es hierfür Grenzen gibt. Die folgenden Empfehlungen können zu mehr Kohärenz beitragen:

- **Als Ausgangspunkt für Kohärenz einheitliche Begrifflichkeit stärken** (Adressat EU, Bund). Bereits eine koordinierte oder harmonisierte Begrifflichkeit über alle Regelungsansätze hinweg (etwa der Begrifflichkeiten von Liefer- und Wertschöpfungs- oder Aktivitätenketten in den verschiedenen Ansätzen) könnte die Vergleichbarkeit und Regulierungssicherheit stärken.
- **Regelungskohärenz zwischen EUDR und CSDDD beachten** (Adressat EU, Bund). Trotz explizitem Entwaldungsfokus der EUDR sollten bei gleichen Unterzielen gleiche Regelungsreferenzen genutzt werden (vgl. Annex 1).
- **Zusammenarbeit der Umsetzungsbehörden auf EU- und Bundesebene stärken** (Adressat: EU, Bund und spezifische Umsetzungsbehörden wie BAFA, BLE, Zoll). Diese Empfehlung ist eng verknüpft mit der Empfehlung in 6.2.2, wo es auch um die Abstimmung der Umsetzungsbehörden geht. Dies muss innerhalb Deutschlands aber auch mit den relevanten EU-Institutionen erfolgen.
- **Kohärenz mit anderen, die Lieferkette adressierenden Ansätzen mit Bezug zu Sorgfaltspflichten sichern** (Adressat: EU, Bund). Weitere Regelungen mit Ansatz an Lieferketten (RED, Taxonomie-VO, CBAM-VO) nutzen untereinander und im Vergleich zu den neuen Sorgfaltspflichten sehr unterschiedliche Produkt- oder Regionalbezüge (z. B. Definition von Risikoprodukten oder -ländern) und Schwerpunkte der Nachhaltigkeitsziele (Emissionsreduktion, Entwaldungsfreiheit). Ein Beispiel ist etwa die RED-Richtlinie, die teils ähnliche Produkte wie die EUDR erfasst, aber andere Kriterien für Nachhaltigkeit nutzt. Hier ist eine bessere Abstimmung zwischen den Regelungen notwendig.

- **Kohärenz mit Handelspolitik herstellen und Unterstützung anbieten** (Adressat: EU). Der eigene Prüfbericht der Kommission zu Nachhaltigkeitskapiteln in Handelsabkommen („TSD-Review“) von 2022 bietet einen Anknüpfungspunkt für Kohärenz. Die konkrete Ausgestaltung ist dabei noch offen und wird im Zuge von Handelsverhandlungen eine Rolle spielen: Die Kommission strebt ausdrücklich eine Verzahnung unilateraler Maßnahmen wie der Sorgfaltspflichten mit bilateralen Freihandelsabkommen an (vgl. Kap. 5.6.2). Hierzu eignen sich insbesondere folgende Ansätze, die sich je nach Abkommensstatus des Handelspartners gegenüber der EU unterscheiden:
 - **Unterstützung bei der Umsetzung von Sorgfaltspflichten durch Handelspartner unabhängig vom Abkommensstatus.** Dies sollte mit den bereits in Handelsabkommen auch vorgesehenen Unterstützungen abgestimmt werden. Insbesondere für neu verhandelte Handelsabkommen kann die im TSD-Review genannte Kommissionsidee von mit dem Abkommenspartner zu vereinbarenden *roadmaps* und *milestones* genutzt werden, die individuelle Zeitpläne für zu vereinbarende Ziele umfassen (etwa bis wann es zur Ratifizierung oder Umsetzung abgedeckter Konventionen kommt). Auch ohne bestehendes Abkommen oder ohne aktuelle Verhandlungen sollte eine Umsetzungsunterstützung für Sorgfaltspflichtenregelungen erwogen werden, die dann bei Verhandlungsaufnahme mit Kooperationsformen des Abkommens zu verbinden ist.
 - **Angebote für die Berücksichtigung von Sorgfaltspflichten in laufenden bilateralen Verhandlungen und in bestehenden Abkommen.** Ganz neue Angebote wären etwa in Form erleichterten Marktzugangs zu prüfen, wenn Sorgfaltspflichten erfüllt werden oder wenn eine verbesserte Länder-Risikoklassifizierung im Rahmen der EUDR erreicht wird (vgl. Kap. 5.3.1.2). Für bereits beschlossene Abkommen müsste der individuelle Spielraum allerdings erst identifiziert werden, wie trotz bereits verabredeter und teils großer Zollreduktion noch Angebote geschaffen werden können (etwa durch erhöhte Zollquoten). Dabei sind mögliche negative Auswirkungen auf LMIC zu berücksichtigen, für die schon bisher als einzige Handelspartner verbesserter Marktzugang bei Erfüllung von Nachhaltigkeitskriterien möglich ist. Ebenfalls könnten neue Formen der Handelsunterstützung überlegt werden (vgl. Kap. 5.4.2 und Empfehlung 6.3.3). Auch bieten die neuen Sorgfaltspflichten, die Nachhaltigkeit für den Import durchsetzen können, Spielraum für ein besonderes Angebot an Verhandlungspartner: So könnte die EU in neuen Verhandlungen entscheiden, auf das bislang oft konfliktträchtige Prinzip der Sanktionierbarkeit von Nachhaltigkeitskapiteln zu verzichten.
 - **Zielkonflikte zwischen Sorgfaltspflichten und Investitionsschutzabkommen vermeiden** (Adressat: EU). Für den Fall, dass die in der EU verabschiedeten Sorgfaltspflichten bei den Handelspartnern Änderungen in der Gesetzgebung anstoßen, könnten dort investierende ausländische Unternehmen auf Entschädigung im Rahmen von Investitionsschutzabkommen klagen und versuchen, die verschärften Regelungen als „indirekte Enteignung“ einstufen zu lassen. Daraus könnte sich eine Entschädigungspflicht der Staaten am Investitionsstandort ergeben, deren Antizipation möglicherweise durch „*regulatory chill*“ zur Vermeidung solcher Gesetzesänderungen führen könnte (vgl. Kap. 5.6.2). Inwiefern solche indirekten Wirkungen unter den Geltungsbereich von Investitionsschutzabkommen fallen, wird in internationalen Schiedsverfahren Fall für Fall geklärt. Daher ist unklar, ob sich Unternehmen bei solchen Klagen als Referenz auf Geschäftsmodelle berufen können, die auf der Verletzung von grundlegenden und international anerkannten Menschen- und Arbeitsrechten und Umweltprinzipien beruhen. Die EU-Kommission sollte daher prüfen, inwiefern die Umsetzung von Sorgfaltspflichten zu Konflikten durch Investitionsschutzabkommen führen könnte und ob ggfs. das neue EU-Modell für bilaterale Investitionsschutzabkommen verstärkt genutzt werden sollte. Dieses bietet mehr Spielraum für nationale Gesetzgebungsänderungen aufgrund bestimmter Ziele wie Gesundheits- und Umweltschutz. Auch Beratung zur Vermeidung solcher Risiken für die Handelspartner könnte sinnvoll sein.

6.3.2 Empfehlung: Dialog mit Handelspartnern bilateral und in größeren pluri- und multilateralen Foren vorantreiben

Neben den genannten bilateralen Ansätzen zu Partnerschaften etwa angesichts von Handelsabkommen sollten auch erweiterte pluri- und multilaterale Foren genutzt werden. Zwischenstaatliche Dialogformate in Form von Regierungskonsultationen und informell am Rande von z. B. G7/G20-Ministertreffen oder im pluri- oder multilateralen Rahmen (z. B. UN oder WTO) haben eine lange Tradition. Dabei sollte ein „echter Dialog“ von gegenseitigem Vertrauen geprägt sein und Lernprozesse bei den Dialogpartnern anstoßen. Dies bedeutet, auf Dialoge zwischen Regierungen bezogen, dass Lernprozesse auch zu politischen Kompromissen und Lösungen führen müssen, bei denen beide/alle Dialogseiten das Gefühl bekommen, hiermit eine Verbesserung z. B. in internationalen Handelsflüssen, in den Arbeits- und Lebensverhältnissen oder Ähnlichem erreicht zu haben. Auch die Task Force Rural Africa, eingesetzt durch die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (DG Agri) der Europäischen Kommission im Jahr 2019, um neue Impulse und Empfehlungen für die Ausgestaltung der EU-Afrika-Beziehungen zu erhalten, hat nicht nur konkrete Aktivitätsfelder benannt, sondern das „Wie“ der Beziehungen zwischen Afrika und der EU thematisiert und unter anderem empfohlen: *„the Africa EU partnership should operate at three levels: people to people, business to business, and government to government. It would institute a multi-stakeholder dialogue at all levels, starting locally, and enable a closer connection between African and European societies, business communities and governments“* (Task Force Rural Africa 2019: 9). Gerade vor dem Hintergrund der Debatten um die koloniale Vergangenheit zwischen Europäischen Staaten und LMIC ist es wichtig, diese Elemente für einen „echten Dialog“ zu berücksichtigen. Der WBAE empfiehlt daher:

- **Foren zum Dialog mit Handelspartnern schaffen bzw. bestehende nutzen, um die Umsetzung und Wirkung der Sorgfaltspflichtenregelungen gemeinsam zu begleiten** (Adressat: EU, Bund). Diese Foren sollten genutzt werden, um möglichst frühzeitig über die Sorgfaltspflichtenregelungen zu informieren (vgl. Kap. 6.2.2), um Akteure, Angebote und Bedarfe festzustellen und zu vernetzen. Die Einbindung von Akteuren der Zivilgesellschaft und Wirtschaftsverbänden kann dabei helfen, um einen Austausch auf verschiedenen Ebenen zu ermöglichen. Hierbei sollten u. a. auch lokale Umsetzungserfahrung aus Partneransätzen aus bestehenden Handelsabkommen aufbereitet und genutzt werden, wie z. B. das *„Handbook of Implementation“* zum Freihandelsabkommen mit Ecuador. Diese Foren sind wichtig, um konkrete Umsetzungsprobleme zu erkennen und die ambitionierte Umsetzung der Regelungen anzustreben. Diese Art von *soft law*-Zusammenarbeit kann nicht nur dazu beitragen, dass die Umsetzung verbessert wird, sondern mittelfristig auch dazu, dass eine Harmonisierung von Regulierungsstandards erreicht werden kann (vgl. Kap. 5.6.4).
- **Bestehende Strukturen zur Informationsbeschaffung für länderspezifische Risikoeinschätzung und zum Erfahrungsaustausch stärken, dabei auch Strukturen der Handelspartner nutzen und stärken** (Adressat: EU, Bund). Von Lieferkettenregelungen betroffene Unternehmen, aber auch der Helpdesk sind auf länderspezifische Informationen bezüglich der adressierten Risiken angewiesen. Zur Informationsbeschaffung können etwa Außenhandelskammern beitragen oder auch die (bereits bestehenden) Dialoggruppen (z. B. auch Dialoge mit Zivilgesellschaft) aus Handelsabkommen und ständige Vertretungen. Es ist auch sinnvoll, Erfahrungen dieser Akteure zu nutzen (z. B. bei der Nutzung bestehender nationaler Zertifizierungssysteme und deren Kompatibilität mit internationalen Systemen), um differenzierte technische und finanzielle Hilfe anbieten zu können, die den Bedingungen und Prioritäten der Handelspartner entspricht.
- **Risikoklassifizierung von Gebieten durch partnerschaftliches Engagement stärken** (Adressat: EU). Für die in der EUDR vorgesehene Risikoklassifizierung von Gebieten sind partnerschaftliches Engagement und Konsultation Kernelemente, um Vertrauen in das System der Klassifizierung entstehen zu lassen. Für Hochrisikogebiete sind in der EUDR zudem besondere Partnerschaften vorgesehen. Die Risikoklassifizierung kann auch genutzt werden, um Ressourcen, Partnerschaftsanstrengungen und Anreize gezielt auf Hochrisikogebiete auszurichten (siehe Empfehlung 6.3.3).

- **Die Erarbeitung des Abkommens zum Thema Unternehmen und Menschenrechte auf internationaler Ebene proaktiv unterstützen** (Adressat: EU, Bund). Seit 2014 gibt es eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrats der UN, die ein verbindliches Abkommen zum Thema Unternehmen und Menschenrechte (Binding Treaty) ausarbeiten will. Bisher wird diese Arbeitsgruppe vornehmlich von Regierungen der LMIC getragen (vgl. Kap. 5.6.2). In Anbetracht der Kritik an dem unilateralen Vorgehen im Bereich der Sorgfaltspflichten ohne Konsultation der schlussendlich betroffenen Partnerländer könnte die EU ein Signal für Dialog und Zusammenarbeit setzen und sich aktiv in der Arbeitsgruppe einbringen. Zugleich empfiehlt der WBAE, dass sich die deutsche Regierung mit einer unterstützenden abgestimmten Position einbringt.
- **Pluri- und multilaterale Abkommen ergänzend vorantreiben** (Adressat: EU). Es sollten insbesondere viele Staaten umfassende, pluri- und multilaterale Abkommen und Dialogformate genutzt werden, um auch auf dieser Ebene die politischen Rahmenbedingungen für Sorgfaltspflichtenregelungen zu verbessern, Kohärenz herzustellen und die Umsetzung zu fördern. Dies wäre auch ein wichtiger Beitrag zur Verhinderung gespaltener Märkte (vgl. Kap. 5.5.2). Beispiele für diese Formate könnten die neuen Dialoge innerhalb der WTO, z. B. zu Handel und Umwelt oder Handel und Gender, sowie weitere internationale Foren wie UNCTAD oder der Welternährungsausschuss sein (vgl. Kap. 5.6.3.3).

6.3.3 Empfehlung: Entwicklungszusammenarbeit für die Umsetzung von Sorgfaltspflichten ausbauen und verbessern

Im Rahmen der EUDR ist eine Unterstützung der Handelspartner bei der Umsetzung der Anforderungen im Gesetz vorgesehen und auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat bereits begonnen, Projekte in Zusammenarbeit mit Handelspartnern mit Bezug auf unternehmerische Sorgfaltspflichten umzusetzen (vgl. Kap. 5.6.3). Diese Anfänge sind zu begrüßen und sollten im Verlauf weiter ausgebaut und bei thematisch ähnlichen Projekten mitbedacht werden, um eine Kohärenz zwischen Entwicklungszusammenarbeit und den gestiegenen unternehmerischen Anforderungen zu gewährleisten. Projekte sollten idealerweise zielgerichtet bei besonders großen Hürden bzw. Problemlagen ansetzen. Zur Identifizierung von Hürden oder Problembereichen können die Ergebnisse der geplanten Überprüfungen der Gesetze herangezogen werden (Empfehlung 6.4.1). Zur Identifizierung von Gebieten mit besonders hohen (Entwaldungs-)Risiken, können Ergebnisse der im Rahmen der EUDR vorgesehenen Risikoklassifizierung genutzt werden (Empfehlung 6.3.2). Die folgende Empfehlung ist grundsätzlich in enger Anlehnung an die Empfehlung „unternehmerische Lieferantenentwicklung unterstützen“ (6.2.3) und „Kohärenz mit Handelspolitik herstellen und Unterstützung anbieten“ als Teil von Empfehlung 6.3.1 zu verstehen.

- **Von Lieferkettensorgfaltspflichten betroffene Handelspartner und vulnerable Akteure unterstützen** (Adressat: EU, Bund). Die EU und die Bundesregierung sollten EU-Unternehmen, die Rohstoffe und Produkte aus LMIC beziehen, die Probleme bei der Umsetzung von Menschen-, Arbeits- und Umweltrechten aufweisen, bei der systematischen Verbesserung der Umsetzung der Sorgfaltspflichten unterstützen. Dies sollte in Kooperation mit den europäischen bzw. deutschen Unternehmen erfolgen. Die Dialoge, wie sie in der EUDR vorgesehen sind, sind ein guter Startpunkt. Diese Unterstützungsmaßnahmen sollten in Verbindung mit der Förderung der Lieferantenentwicklung gesehen werden, sodass auch vulnerable Gruppen außerhalb von LMIC Beachtung finden (vgl. Kap. 6.2.2). Ebenso sollte dies mit der Risikoklassifizierung aus der EUDR verbunden werden (vgl. Kap. 6.3.2), die ohnehin eine besondere Unterstützung für Hochrisikogebiete vorsieht.

6.4 Empfehlungen für eine systematische Weiterentwicklung der Sorgfaltspflichten

6.4.1 Empfehlung: Wirkungsüberprüfung der Sorgfaltspflichtenregelungen von Beginn an in der Politikgestaltung berücksichtigen

Als relativ neues Politikinstrument ist über die Wirkung von Sorgfaltspflichtenregelungen bislang wenig bekannt, weshalb es im Sinne einer evidenzbasierten Politik besonders wichtig ist, von Beginn an eine Überprüfung der Wirkung anzulegen, auch um nicht-intendierte Effekte erkennen und adressieren zu können (wie bei der Durchführung von Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit). Solch eine Überprüfung steht in einem engen Zusammenhang mit dem Monitoring der Umsetzung, wie in Empfehlung 6.2.1 beschrieben. Für ein Monitoring müssen Kennzahlen und Indikatoren von einer zu bestimmenden Behörde festgelegt und gesammelt werden, um die Umsetzung der Regelungen beobachten und beschreiben zu können. Im Überprüfungsprozess sollten auf Basis dieser gesammelten Daten und ggfs. über zusätzliche Erhebungen weiterführende Analysen durchgeführt werden, um valide Schlussfolgerungen über die Wirkung der Regelungen zu ermöglichen. Genderaspekte sollen regelmäßig miterfasst und ausgewertet werden (vgl. Empfehlung 6.4.4).

In den verschiedenen Sorgfaltspflichtenregelungen sind solche Überprüfungen bisher in unterschiedlicher Weise eingeplant. Die EUDR sieht zum einen gezielte Überprüfungen bzgl. einer möglichen Ausweitung des Anwendungsbereichs und zum anderen eine allgemeine Prüfung der Verordnung vor. Der Entwurf der CSDDD sieht nach sieben Jahren einen Bericht durch die Europäische Kommission zur Wirksamkeit mit Bezug auf die Zielerreichung der Richtlinie vor.¹⁶⁴ Dementsprechend empfiehlt der Beirat gezielt für das LkSG:

- **Eine laufende Überprüfung der Wirkungen des LkSG sollte rechtlich abgesichert werden** (Adressat: Bund). Für das LkSG sind zwar ebenfalls unterschiedliche Überprüfungen vorgesehen, doch sind diese lediglich in der Gesetzesbegründung und nicht im Gesetzestext selbst enthalten (vgl. Kap. 5.3.4), wodurch sich keine Bindungswirkung ergibt (vgl. Kap. 5.3.5).

Die nachstehenden Empfehlungen betreffen die konkrete Planung und Durchführung einer Wirkungsüberprüfung des LkSG, die sich je nach weiterer Ausgestaltung der CSDDD auch auf dieses übertragen lassen. Demnach ist der Bund sowie teilweise ebenfalls die EU adressiert.

- **Bestehende Prüfungsansätze aus anderen Politikbereichen nutzen und eine Verzahnung mit den Überprüfungen anderer Ansätze aufbauen** (Adressat: EU, Bund). In Anlehnung an Empfehlung 6.3.1 und um eine hinreichende Vergleichbarkeit zwischen den Wirkungsanalysen der Ansätze aus anderen Bereichen zu gewährleisten, sollten in die Planung der Wirkungsüberprüfung bereits bestehende Ansätze für die Messung menschenrechtlicher Auswirkungen einfließen (wie z. B. die „Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments for trade-related policy initiatives“ der EU-Generaldirektion Handel). Dies würde es erlauben, an die bestehenden zahlreichen Monitoring- und Überprüfungsansätze anderer Politikbereiche anzuknüpfen. Deren Verzahnung würde die Aufmerksamkeit auf politikübergreifende Wirkungen erhöhen. Hierzu könnten die Wirkungsabschätzungen aus dem Katalog für bessere Rechtssetzung der EU genutzt werden – etwa durch Verknüpfung relevanter politikspezifischer Prüf-Tools (etwa *tool #27: external trade and investment* und *tool #29: fundamental rights, including the promotion of equality*). Zusätzlich zu den jeweils für einzelne Legislativinitiativen getrennt vorgesehenen Abschätzungen

könnte eine gemeinsame Abschätzung über unterschiedliche Politikbereiche erfolgen. Zumindest aber sollten Wechselwirkungen zwischen Ansätzen etwa zwischen Sorgfaltspflichten und handelspolitischen Maßnahmen explizit als regulatorische „Kohärenzwirkung“ in der Prüfung berücksichtigt werden. Auch einzeln anvisierte Überprüfungen in der EUDR und CSDDD sollten koordiniert werden. Neben zu entwickelnden vergleichbaren Prüfkategorien könnte auch gezielt Inkohärenz als Prüfkriterium abgedeckt werden.

- **Definition der erforderlichen Daten und deren kontinuierliche Erhebung bereits für das begleitende Monitoring bestimmen und dabei die Besonderheiten des Agrar- und Ernährungssektors berücksichtigen** (Adressat: Bund, BAFA, BLE). Vor dem Hintergrund der Vielzahl der eingebundenen Ressorts ist es zunächst notwendig, Zuständigkeiten eindeutig zu klären. Wer ist für die Definition der Indikatoren und Kennzahlen verantwortlich und wer sammelt die Daten? Laut Gesetzesbegründung des LkSG kann das BAFA bspw. Daten aus den elektronischen Berichten der Unternehmen generieren, die auch für ein Monitoring genutzt werden können. Bei dieser Datensammlung sollte geklärt werden, welche Daten als Kennzahlen, welche als Indikatoren und welche als (Zwischen-)Ziele gelten. In diesem Zusammenhang gilt es zu überlegen, ob man von Seiten der Unternehmen noch weitere Daten für diesen Zweck anfordern sollte, wobei dies im Zielkonflikt mit einer bürokratiearmen Umsetzung steht (vgl. „Bürokratiemonster“ in Kap. 6.1.2). Die Daten aus den Berichten sind zunächst nur auf die Umsetzung begrenzt, für die Messung der Zielerreichung müssen zusätzlich entsprechende Indikatoren festgelegt werden, wie etwa die Entwicklung des Umfangs der Kinderarbeit. Die Erhebung dieser Daten bzw. Nutzung von passenden Sekundärdaten geht über den Rahmen des Monitorings hinaus und muss gezielt für die Überprüfung geschehen (s. weiter unten).
- **Die Zielgrößen/Indikatoren bzw. Inhalte einer Wirkungsüberprüfung bestimmen** (Adressat: EU, Bund). Der Inhalt der ersten Überprüfungen ist in der EUDR eindeutig vorgegeben (Bewertung, ob auf weitere Ökosysteme, Rohstoffe etc. ausgeweitet werden soll). Der Entwurf der CSDDD sieht eine Wirkungsanalyse auf die gesetzten Ziele vor und auch das LkSG möchte laut Regierungsbegründung u. a. die Wirkung auf den Schutz der Menschenrechte prüfen (vgl. Kap. 5.3.4). Die Operationalisierung dieser Ziele, an denen die Wirkung gemessen werden soll, sollte zeitnah geschehen, da – insbesondere, wenn Primärdaten erforderlich sind – *baseline*-Daten erhoben werden müssen, um Veränderungen ab Einführung der Sorgfaltspflichtenregelungen aufzeigen zu können. Zudem ist eine breite Auswahl an Zielindikatoren nötig, sodass auch nicht-intendierte Auswirkungen im Rahmen der Überprüfung erfasst werden könnten. So ist bspw. für die allgemeine Überprüfung der EUDR vorgesehen, u. a. die Versorgungswirkungen auf lokale Märkte zu betrachten (Fern 2022: 18) und Wirkungen auf vulnerable bzw. marginalisierte Gruppen besonders zu berücksichtigen. Grundsätzlich sollten speziell für LMIC die Wirkungen der Sorgfaltspflichten auf ihre Zollpräferenzen im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems geprüft werden, da diese teils auf anderen Referenzabkommen beruhen als die Sorgfaltspflichten (in Anlehnung an Empfehlung 6.3.1, vgl. Annex 1).
- **Wirkungsüberprüfung als Fremdevaluation unter Einbezug der Handelspartner anlegen** (Adressat: Bund). Die kausalen Zusammenhänge zwischen den Sorgfaltspflichtenregelungen und den diversen Zielindikatoren (vgl. vorherige Empfehlung) zu erfassen, ist eine komplexe methodische Aufgabe, die viele Kapazitäten bindet. Entsprechend bietet es sich an, die Überprüfung auszuschreiben und von Dritten durchführen zu lassen. Im Rahmen der Fremdevaluation kann insbesondere ein kontinuierlicher Austausch mit wissenschaftlichen Akteuren hilfreich sein, die längerfristig und unabhängig von politischen Prozessen bestimmte Wirkungen beobachten können. In Anlehnung an Empfehlungen 6.3.1 und 6.3.2 sollte die Überprüfung unter Einbezug der Handelspartner angelegt sein, da die Wirkungen auf die Menschen- und Arbeitsrechte überwiegend dort am Anfang der Lieferkette stattfinden. Für eine erfolgreiche Überprüfung liegt es daher nahe, die Wissenschaftsexpertise vor Ort einzubinden. Daneben gilt es, für die Interpretation der Ergebnisse einer Überprüfung zu beachten, dass Umweltwirkungen, aber auch Effekte auf menschenrechtliche Risiken, wie Kinderarbeit, zumeist mit zeitlicher Verzögerung eintreten.

¹⁶⁴ <https://www.bundestag.de/resource/blob/425296/697f2cacf303d1d9e5854525e2496bea/WD-3-114-16-pdf-data.pdf>

6.4.2 Empfehlung: Recht auf Nahrung über unterschiedliche Ansatzpunkte befördern

Der WBAE begrüßt ausdrücklich, dass das essenzielle Menschenrecht auf Nahrung Berücksichtigung findet. Es ist in der CSDDD explizit und im LkSG implizit abgedeckt, jedoch sind weitere Konkretisierungen nötig. Zur weiteren und unternehmensrelevanten Konkretisierung empfiehlt der WBAE, wo möglich, konkrete Pflichten zu definieren. Ungeachtet der in Kapitel 6.4.3 gemachten Empfehlungen zum Mindestlohn als eine wichtige Grundlage für die Realisierung des Rechts auf Nahrung und zur Weiterentwicklung von existenzsichernden Löhnen und Einkommen schlägt der WBAE folgende weitere Ansatzpunkte vor:

- **Sichere Nahrungsversorgung am Arbeitsplatz als Sorgfaltspflicht definieren** (Adressat: EU, Bund). Hierzu spielen neben kostengünstiger Nahrungsversorgung am Arbeitsplatz auch hinreichende Arbeitspausen zur Verpflegung eine Rolle (Kap. 5.7.1.).
- **Landvertreibung und Entzug von Produktionsfaktoren als Teil der Sorgfaltspflichten wie im LkSG in die CSDDD aufnehmen** (Adressat: EU, Bund). Landvertreibung und widerrechtlicher Entzug von Land und anderen Produktionsfaktoren, deren Nutzung die Lebensgrundlage einer Person sichert, beeinträchtigen direkt das Recht auf Nahrung und wurden in dieser Ausrichtung auch im LkSG aufgenommen (vgl. Kap. 3.3). Der WBAE empfiehlt daher, mindestens eine vergleichbare Regelung in die CSDDD aufzunehmen. Als Konkretisierung für Unternehmen könnte deren Pflicht definiert werden, dass sie im Rahmen ihrer Bemühenspflicht für ihre Lieferkette geprüft haben, dass keine Vertreibung stattfindet bzw. stattgefunden hat. Auch wäre ähnlich der EUDR bezogen auf Entwaldung ein Ansatz denkbar, ein geeignetes Referenzjahr zu wählen, nach dem nachweislich keine Vertreibung stattgefunden hat (vgl. Kap. 4.2.1, Kap. 5.7.1.).
- **Weiterführende Pflichten mit Bezug zum Recht auf Nahrung im lernenden System prüfen** (Adressat EU, Bund). Wegen der Komplexität der Einflussfaktoren auf das Recht auf Nahrung (Kap. 5.7.1) sollte eine Konkretisierung weiterführender eher programmatischer Teilaspekte stufenweise geprüft werden. Hierzu könnten im Sinne eines lernenden Systems bestehende Ansätze etwa zur Zertifizierung wie der Food Security Standard (vgl. Textbox 5.7) begleitet und ihre Wirkungen und Umsetzbarkeit überprüft werden.
- **Problemwahrnehmung und systematische Wirkungsprüfung für das Recht auf Nahrung stärken** (Adressat: EU, Bund). Der Entwurf der CSDDD bezieht sich im Vergleich zum LkSG explizit auf das Recht auf Nahrung. Entsprechend kann erwartet werden, dass bei einer Verabschiedung der CSDDD dieser Bereich in den Sorgfaltspflichten gestärkt werden wird. Daher sollten Unternehmen frühzeitig als Teil der Risikoanalyse prüfen, ob in ihren Lieferketten ein entsprechendes Risiko vorliegt. Eine Nennung von weiteren relevanten Konventionen – wie derzeit noch im CSDDD verhandelt – könnte prinzipiell die Wahrnehmung des Themenkomplexes zum Recht auf Nahrung seitens der Unternehmen zwar erhöhen, jedoch erscheint deren weit umfasster Regelungsbereich als nicht spezifisch genug für das Recht auf Nahrung. Zielführender wäre es, im Rahmen der generellen Überprüfung aller Sorgfaltspflichtenregelungen deren Wirkung auf Ernährungssicherheit zu erfassen.

- **Unternehmen bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichten mit Bezug auf das Recht auf Nahrung gezielt unterstützen** (Adressat: Bund, BAFA, Helpdesk). Um die Umsetzung dieser Sorgfaltspflichten zu erreichen, sind Unterstützungsangebote für Unternehmen empfehlenswert, z. B. durch Handreichungen oder *best practice*-Beispiele für verschiedene Ansatzpunkte, einschließlich der Problematik der Landvertreibung.
- **Dialogforen und Pilotprojekte mit Unternehmen und lokalen Akteuren etablieren und unterstützen** (Adressat: EU, Bund). Unternehmen sollen bei der Umsetzung solcher Formate unterstützt werden, bspw. durch Vernetzungsangebote (siehe auch Empfehlung 6.2.2). Haben mehrere Unternehmen Lieferantenbeziehungen in einer Region, die durch eine hohe Prävalenz von Unterernährung oder mittlerer bis schwerer Ernährungsunsicherheit geprägt ist, könnte ein erster Schritt die Vernetzung der Unternehmen untereinander und mit lokalen Akteuren sein. Lösungsansätze können gemeinsam entwickelt werden, ohne die einzelnen Unternehmen zu überfordern. Hierbei sollte die Entwicklungszusammenarbeit Foren zur Unterstützung organisieren. Umsetzungserfahrungen zum Recht auf Nahrung sollten gestärkt werden, z. B. durch Pilotprojekte in Lieferregionen. Entsprechende Projekte gibt es bereits für bestehende Zertifizierungsansätze etwa zu den Themen Verpflegungsangebote/Kantinen für Beschäftigte, Ernährungsbildung, Schulspeisung für die Kinder der Mitarbeiter:innen etc.

6.4.3 Empfehlung: Lokale Mindestlöhne umsetzen und existenzsichernde Löhne und Einkommen über unterschiedliche Ansatzpunkte fördern

Wie in Kapitel 5.7.2 erläutert, sind Löhne und unternehmerische Einkommen, die kein existenzsicherndes Niveau erreichen, ein grundlegendes Problem und bedingen viele der in Kap. 4.4 aufgezeigten Menschen- und Arbeitsrechtsrisiken in agrarischen Wertschöpfungsketten, wie Kinderarbeit und Zwangsarbeit. Existenzsichernde Löhne und Einkommen spielen eine Schlüsselrolle in der Erreichung des Rechts auf Nahrung. Jedoch gibt es Grenzen (wie in Kap. 5.7.2 dargestellt), welche Verbesserungen über die Sorgfaltspflichtenregelungen hier erreicht werden können. Für die Situation von abhängig Beschäftigten sieht der WBAE andere Ansatzpunkte über die Sorgfaltspflichtenregelungen als für das Erreichen existenzsichernder unternehmerischer Einkommen. Die Ausführungen in Kap. 5.7.2 machen nämlich deutlich, dass in einem marktwirtschaftlichen System die kontinuierliche Sicherstellung existenzsichernder Einkommen alles andere als trivial ist. Gerade in *Commodity*-Märkten mit ihren periodischen Preisschwankungen und bei starkem internationalen Wettbewerb gibt es bisher keine einfachen Instrumente zur Gewährleistung existenzsichernder Einkommen. Ebenso sind mit der Berechnung von existenzsichernden unternehmerischen Einkommen viele Unsicherheiten verbunden. Deshalb ist eine generelle Anstrengung aller gesellschaftlichen Akteure (Wissenschaft, Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft) nötig, um Konzepte zu entwickeln, die in verschiedenen Wertschöpfungskettenkontexten anwendbar sind. Dabei müssen die regionalen und politischen Rahmenbedingungen etwa für umfassende Sozial- oder Strukturpolitiken oder Beschäftigungsoptionen berücksichtigt werden.

Hieraus folgen unterschiedliche Empfehlungen:

- **Sicherstellen, dass der lokale Mindestlohn gezahlt wird** (Adressat: EU). Dies ist im LkSG so vorgesehen. Der WBAE hält es aber für wichtig, dass dies auch deutlich im CSDDD verankert wird. Denn die Einhaltung des Mindestlohns ist ein zentraler Teil der unternehmerischen Sorgfaltspflichten.
- **Lokale Systeme zur Etablierung von Mindestlöhnen stärken** (Adressat: EU, Bund). In Anlehnung an die Kritik der unilateralen Sorgfaltspflichtenregelungen, die eine extraterritoriale Wirkung auf LMIC haben (vgl. Kap. 5.6.2), und an die Empfehlung „Dialog mit Handelspartnern suchen“ (Kap. 6.3.2), ist es insbesondere für den Bereich der Lohn- und Einkommensniveaus elementar, von Beginn an mit den Handelsländern zusammenzuarbeiten und idealerweise auf bestehende Systeme vor Ort aufzubauen und diesen zur Durchsetzung zu verhelfen.
- **Initiativen zur Berechnung von existenzsichernden Löhnen und Einkommen weiter unterstützen und ausbauen** (Adressat: EU, Bund). Die Berechnung und routinemäßige Anpassung von Referenzwerten als notwendige Grundlage für die privatwirtschaftliche Umsetzung sollte weiter unterstützt werden, wobei dies im Austausch mit den oben genannten Ansätzen der Handelspartner geschehen sollte. Ein Ausbau der vorhandenen Initiativen zu einer Plattform ähnlich der *Science Based Target-Initiative* im Bereich der Klimaziele sollte geprüft werden, um eine direkte Verknüpfung der berechneten Referenzwerte mit den Bemühungen der Unternehmen herzustellen (vgl. Kap. 5.7.2). Über die Definition von klaren (Zwischen)-Zielen und die Erhöhung der Transparenz der unternehmerischen Bemühungen können so Anreize für die Unternehmen zur Adressierung des Problems gesetzt werden.
- **Kartellrecht weiterentwickeln, um Branchenvereinbarungen zu ermöglichen** (Adressat: Bund, Bundeskartellamt, EU). Die Bundesregierung sollte in Abstimmung mit dem Bundeskartellamt die kartellrechtliche Freistellung für Branchenabkommen zur Sicherstellung von existenzsichernden Löhnen und Einkommen ermöglichen – Letzteres in erster Linie für Länder, in denen Landwirt:innen keine ausreichenden außerlandwirtschaftlichen Arbeitsalternativen haben (vgl. Praxisbeispiel in Kap. 5.7.2). BMZ, BMWK und BMEL sollten Branchenabkommen zur Sicherstellung existenzsichernder Löhne und Einkommen in der Entstehungsphase intensiv begleiten, da dies die Chancen auf eine breitere Beteiligung von Unternehmen erhöht. Die Bundesregierung sollte sich für die EU-weite Ausdehnung von Branchenabkommen zur Sicherstellung existenzsichernder Löhne und Einkommen einsetzen und prüfen, in welcher Form dies kartellrechtlich ermöglicht werden kann.

6.4.4 Empfehlung: Gendergerechtigkeit entlang der Lieferkette in den Sorgfaltspflichten abdecken

Unternehmerische Sorgfaltspflichten im Bereich Gendergerechtigkeit sind über zwei ILO-Kernarbeitsnormen im deutschen LkSG und auch im Entwurf der CSDDD bereits angelegt, wobei die CSDDD mit dem Verweis auf die UN-Frauenrechtskonvention den Aspekt noch erweitert. Aufgrund der in Kapitel 4.3 und 5.7.3 beschriebenen Nachteile von Frauen in der Landwirtschaft und entlang von Lieferketten, die sich durch das Zusammenwirken mit weiteren sozialen Kategorien noch verstärken können, ist eine potenzielle Ausweitung in diesem Bereich durch die CSDDD eine richtige Tendenz. Gemäß der Diskussion in Kapitel 5.7.5 muss dabei und bei den untenstehenden Empfehlungen jedoch bedacht werden, inwiefern sich mögliche Erweiterungen der Sorgfaltspflichten an dieser Stelle konkretisieren lassen. Die weiteren ILO-Kernarbeitsnormen, die insbesondere betriebsbezogene Gendergerechtigkeit adressieren (vgl. Kap. 5.7.3), sind für die Konkretisierung ein guter Anknüpfungspunkt.

- **Die bestehenden Bezüge in den Sorgfaltspflichtenregelungen zu Gendergerechtigkeit nach vorheriger Wirkungsabschätzung und Dialog mit Handelspartnern schrittweise ausbauen** (Adressat: EU, Bund). Bestimmte betriebsbezogene Aspekte der Gendergerechtigkeit sind bereits Bestandteil des LkSG. Der Entwurf der CSDDD weitet den Bezug nochmals aus, indem er sich auch auf die UN-Frauenrechtskonvention bezieht. Aufgrund der bestehenden Benachteiligung von Frauen entlang von Lieferketten (vgl. Kap. 4.2) und der weiteren stattfindenden multi- und bilateralen Bemühungen in diesem Bereich (vgl. Kap. 5.7.3) wäre es konsequent, Gendergerechtigkeit in Lieferketten als Ziel in den Sorgfaltspflichtenregelungen zu konkretisieren. Dies könnte zunächst die Verankerung der UN-Frauenrechtskonvention bedeuten sowie die Inklusion von weiteren relevanten ILO-Kernarbeitsnormen (vgl. Kap. 5.7.3). Dafür würden sich bei zunehmender Ratifizierung das ILO-Übereinkommen über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt aus dem Jahr 2019 oder auch die ILO-Mutterschutzkonvention anbieten. Dieser möglichen Ausweitung und Konkretisierung müssen jedoch eine Wirkungsabschätzung und ein Dialog mit Handelspartnern (vgl. Empfehlung 6.3.2) vorgeschaltet werden, um mögliche negative nicht-intendierte Effekte zu erkennen, wie etwa die Gefahr des Herausdrängens von Frauen aus bestimmten Sektoren, wenn bspw. die Beschäftigung von Frauen mit höheren Kosten assoziiert wird.
- **Genderaspekte in allen Schritten der Sorgfaltspflichten frühzeitig erfassen** (Adressat: EU, Bund und Umsetzungsbehörden, Unternehmen). Mit Blick auf den Entwurf der CSDDD, der eine Stärkung der Sorgfaltspflichten im Bereich Gendergerechtigkeit vorsieht, sollten sich Unternehmen frühzeitig beim Aufbau ihres Risikomanagements auf diesen Aspekt einstellen. Neben der Berücksichtigung im Rahmen des Beschwerdemechanismus (vgl. Empfehlung 6.2.5) oder der Risikoanalyse könnte dies über die Integration in die vom LkSG vorgesehene Grundsatzerklärung (die Teil der Sorgfaltspflicht ist) geschehen. Zusätzlich ließen sich relevante genderbezogene Daten erfassen, um zunächst einen Eindruck über die Situation der Gendergerechtigkeit in den eigenen Lieferketten zu gewinnen. Im Rahmen des Monitorings (vgl. Empfehlung 6.2.1) und der Wirkungsüberprüfung (vgl. Empfehlung 6.4.1) sollten Genderaspekte auch gezielt erfasst und ausgewertet werden.

6.4.5 Empfehlung: Besondere Herausforderungen bei Klima- und Umweltzielen im Rahmen von Sorgfaltspflichten beachten

Die Verankerung von Umwelt- und Klimazielen in den Lieferkettensorgfaltspflichten (CSDDD) stößt derzeit noch an erhebliche Grenzen und sollte deshalb nur schrittweise umgesetzt werden. Es sollte mit einigen wenigen, eher einfach nachweisbaren Vorgaben (Klimaplan etc.) begonnen und damit Erfahrungen gesammelt werden, denn es mangelt, gerade in der agrarischen Produktion, teilweise an den notwendigen klaren Messkriterien, Messverfahren und Monitoringsystemen. Die notwendigen Daten in all den verschiedenen Ländern und Standorten zu erheben, ist zudem aufwändig und teuer.

- **Klimaschutz in die CSDDD verpflichtend nur insoweit einbeziehen, wie die erforderlichen Parameter für die Unternehmen mess- und steuerbar sind. Die Verpflichtung zur Erstellung eines Klimaplans könnte ein akzeptabler Einstieg sein** (Adressat: EU, Bund). Die Vermeidung von Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft ist herausfordernder als in anderen Sektoren, da die Produktionsprozesse in der Landwirtschaft sehr vielfältig sind mit teils regional sehr unterschiedlich hohen Emissionen. Diese entstehen im Zusammenhang mit natürlichen Prozessen der Landnutzung und Tierhaltung und betreffen nicht nur den Energiebereich (und damit Kohlendioxid), sondern insbesondere auch Methan und Lachgas. Eine weitere damit verbundene Herausforderung ist, dass die Höhe der Treibhausgasemissionen für viele landwirtschaftliche und gartenbauliche Produktionsprozesse in den verschiedenen Regionen der Welt (noch) nicht bekannt ist, genauso wenig, wie und um wie viel sie verringert werden können. Die Treibhausgasreduktion ist zudem im Gegensatz zu Menschenrechts- und Arbeitsschutzzielen keine Frage der Einhaltung eines gegebenen Standards (der also eingehalten oder nicht eingehalten wird), sondern ein „bewegliches Ziel“, was kontinuierliche Verbesserungen verlangt. Zudem ist zu beachten, dass Unternehmen allein durch ein geändertes Produktportfolio die unternehmensbezogenen Emissionen senken können. Damit wäre unter Umständen aber nicht viel gewonnen, denn Verlagerungseffekte können dazu führen, dass die Emissionen insgesamt gleich hoch bleiben. Vor diesem Hintergrund spricht einiges dafür, in den Sorgfaltspflichten derzeit noch keine absoluten Treibhausgasminderungen zu verankern, sondern lediglich die Erstellung eines Klimaschutzplans vorzuschreiben, der die getroffenen Maßnahmen berichtet.
- **Weitere Umweltziele in die CSDDD als Verpflichtungen schrittweise integrieren, sobald die dafür notwendigen Mess- und Monitoringsysteme vorliegen** (Adressat: EU, Bund). Umweltziele können erst dann sinnvoll in die CSDDD integriert werden, wenn abgestimmte Mess- und Monitoringsysteme geschaffen sind, denn nur das, was man messen kann, kann auch geregelt bzw. angepasst werden. Bsp.: Biodiversität ist in sich ein ausgesprochen komplexes Feld von lokalen, regionalen und globalen Zielen in einer Vielzahl von Subfeldern (Artenvielfalt, Naturschutz etc.). Auch hierfür fehlt es an abgestimmten und regional angepassten Mess- und Monitoringkonzepten. Solange es keine Kartierung von schützenswerten Flächen und Flächen mit hohem Biodiversitätspotenzial in allen Ländern gibt, von denen landwirtschaftliche Produkte bezogen werden, kann nicht nachvollzogen werden, ob der Anbau der erworbenen Produkte negative Auswirkungen auf die Biodiversität gehabt hat. Grundsätzlich ist zu klären, welche Biodiversitätsziele für Unternehmen überhaupt managebar und für den Staat prüfbar sind. Ein Verbot des Einsatzes von in Europa verbotenen Pestiziden und ein verantwortungsvoller Einsatz von Pflanzenschutzmitteln sowie der Verzicht auf die Nutzung von gefährdeten Arten könnten ggf. recht schnell in

den Sorgfaltspflichten verankert werden. Im Hinblick auf die Welternährung sollte überlegt werden, den Bodenschutz in den Sorgfaltspflichten zu berücksichtigen. Dabei stünde zunächst die Dokumentation von Maßnahmen gegen Bodendegradation und Bodenerosion im Vordergrund. Zudem sollten die Lebensmittelverluste entlang der Wertschöpfungskette in den Blick genommen werden. Auch hierfür könnte die Dokumentation von Maßnahmen zur Verringerung der Lebensmittelverluste in den Sorgfaltspflichten aufgenommen werden. Es sollte geprüft werden, welche umweltbezogenen völkerrechtlichen Abkommen bzw. welche Anforderungen daraus geeignet sind, in die Sorgfaltspflichten integriert zu werden (vgl. Kap. 5.7.5).

- **Weltweite Entwicklung von abgestimmten und transparenten Mess- und Monitoringkonzepten sowie Umweltmaßnahmenportfolios vorantreiben und fördern** (EU, Bund). Wenn weitere Umwelt- und Klimaschutzziele Elemente der Sorgfaltspflichten werden sollen, müsste die EU massiv in die Entwicklung von abgestimmten Mess- und Monitoringkonzepten in den Bereichen Klima und Umwelt und von Maßnahmenportfolios, die zur Verringerung der THG-Emissionen oder zu Umweltverbesserungen im Agrarbereich führen, investieren und LMIC unterstützen. Alle notwendigen Informationen sollten transparent ermittelt und dargestellt werden und über das Internet allen Akteuren zur Verfügung stehen. Eine kontinuierliche Erweiterung und regelmäßige Aktualisierung der Datenbanken sind vorzusehen.
- **Finanzielle Unterstützung von LMIC bei Umsetzung von Klimaschutz- und Umweltzielen über internationale Fonds vorsehen** (Adressat: EU, Bund). Wenn Klima- und Umweltschutzziele in Lieferkettensorgfaltspflichten implementiert werden, sollten betriebliche Umsetzungsmaßnahmen zur Befähigung von Unternehmen in LMIC finanziell unterstützt werden. Im Bereich des Klimaschutzes könnte beispielsweise eine Finanzierung über den *Green Climate Fund* erfolgen, worüber u. a. emissionsarme und klimaresistente landwirtschaftliche Verfahren gefördert werden können (vgl. Empfehlung 6.2.3).

In Abwägung der Chancen, Herausforderungen und Grenzen von Sorgfaltspflichtenregelungen begrüßt der WBAE grundsätzlich die Gesetzgebung zu Sorgfaltspflichten von Unternehmen, auf deutscher wie auch auf EU-Ebene. Der WBAE sieht es als Chance, durch diesen weiteren „Baustein“ Nachhaltigkeit im Sinne menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten im Agrar- und Ernährungssektor zu stärken. Eine europäische Harmonisierung dieser Sorgfaltspflichten ist zu begrüßen, da dadurch mögliche Wettbewerbsnachteile deutscher Unternehmen und Marktsplattungen verringert werden können. Da Sorgfaltspflichtenregelungen ein weitgehend neues Instrument darstellen, unterstützt der WBAE zum einen den schrittweisen Ausbau von Sorgfaltspflichten als lernendes System, mahnt eine effektive und effiziente Ausgestaltung und Umsetzung der Regelungen für alle Beteiligten an und fordert zum anderen alle beteiligten Akteure aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft auf, sich dafür einzusetzen, dass somit eine echte Verbesserung der Situation der Menschen im Agrar- und Ernährungssektor stattfindet und dass die Sorgfaltspflichtenregelungen ein Erfolg für Menschen- und Arbeitsrechte, Umwelt- und Klimaziele werden.

7. Anhang

Annex 1: Menschen-, Arbeitsrechts- und Umweltbezüge in unterschiedlichen handelspolitischen Abkommen und unilateralen Ansätzen

	EU-Handelspolitik				Sorgfaltspflichtenregelungen			
	Bilateral		Unilateral					
	FHA EU-NZ	APS/EBA	APS+	Import- verbot Zwangs- arbeit	CSDDD	EUDR	LkSG	
ILO-Kernarbeitsnormen	Menschen- und Arbeitsrechte							
	Übereinkommen 29: Zwangsarbeit							
	Übereinkommen 105: Abschaffung der Zwangsarbeit							
	Übereinkommen 87: Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechts	Nicht ratifiziert: NZ						
	Übereinkommen 98: Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen							
	Übereinkommen 100: Gleichheit des Entgelts							
	Übereinkommen 111: Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf							
	Übereinkommen 138: Mindestalter nicht ratifiziert:	Nicht ratifiziert: NZ						
	Übereinkommen 182: Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit							
	Übereinkommen 155: Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt	Nicht ratifiziert: 11 EU-MS			*			
	Übereinkommen 187: Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz	Nicht ratifiziert: NZ + 10 EU-MS			*			

	EU-Handelspolitik				Sorgfaltspflichtenregelungen			
	Bilateral		Unilateral					
	FHA EU-NZ	APS/EBA	APS+	Import- verbot Zwangs- arbeit	CSDDD	EUDR	LkSG	
Menschenrechte	Internationaler Pakt vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt)							
	– Artikel 11 mit Bezug auf das Recht auf angemessene Lebensverhältnisse und auf angemessene Ernährung							
	Internationaler Pakt vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt)							
	– Artikel 1: Recht auf Selbstbestimmung aller Völker; ein Volk darf seiner eigenen Existenzmittel nicht beraubt werden							
	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte							
	– Artikel 3: Recht auf Leben und Freiheit							
	– Artikel 5: Verbot der Folter							
	– Artikel 9: The right to liberty and security							
	– Artikel 17: Recht auf Eigentum							
	– Artikel (23(3)): Das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz ermöglicht [just and favourable conditions of work, right to a living wage for employees and living income for self-employed workers and smallholders] (vgl. Artikel 7 im UN-Sozialpakt)				**			
	– Artikel 25: Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung etc. (vgl. Artikel 11 im UN-Sozialpakt)				*			
	UN-Völkermordkonvention							
	UN-Antifolterkonvention							
	UN-Rassendiskriminierungskonvention							
	UN-Kinderrechtskonvention							

		EU-Handelspolitik				Sorgfaltspflichtenregelungen		
		Bilateral	Unilateral					
		FHA EU-NZ	APS/EBA	APS+	Import- verbot Zwangs- arbeit	CSDDD	EUDR	LkSG
Menschenrechte								
	– Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten							
	UN-Behindertenrechtskonvention							
	UN-Wanderarbeiterkonvention							
	UN-Konvention gegen Verschwindenlassen							
Gender	UN-Frauenrechtskonvention							
	ILO-Übereinkommen 183: Mutterschutz							
	ILO-Übereinkommen 190: Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt							
	Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)					*		
	Pekinger Erklärung und Aktionsplattform (Beschluss der vierten UN-Weltfrauenkonferenz 1995)							
Indigene Gruppen	Deklaration der Rechte indigener Völker (UNDRIP) von 2007					****	Bei Zusammen- arbeit	
	– FPIC: Recht indigener Völker auf Konsultation und freie, vorherige und informierte Zustimmung					*		
	– Deklaration zum Schutz der Rechte von Bauernfamilien und anderen Menschen, die auf dem Land arbeiten (UNDROP)					*		
	ILO-Übereinkommen 169: Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern					*		
	UN-Deklaration über die Rechte von Angehörigen nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten							

		EU-Handelspolitik				Sorgfaltspflichtenregelungen			
		Bilateral	Unilateral						
		FHA EU-NZ	APS/EBA	APS+	Import- verbot Zwangs- arbeit	CSDDD	EUDR	LkSG	
Governance									
	Palermo-Konvention (Palermo-Protokoll der UN-Konvention gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität)								
	UN-Korruptionskonvention					*			
	OECD-Anti-Bribery Convention					*			
	UN-Konvention über Suchtstoffe, UNSCND (1961)								
	UN-Konvention über psychotrope Stoffe, UNCPS (1971)								
	UN-Übereinkommen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen (1988)								
	ILO: Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNE Declaration)								
	ILO-Übereinkommen 81: Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel								
	ILO-Übereinkommen 144: Dreigliedrige Beratungen zur Förderung der Durchführung internationaler Arbeitsnormen								
	ILO-Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung								
	Die Instrumente des humanitären Völkerrechts, wie sie in den Genfer Konventionen und den Zusatzprotokollen niedergelegt sind					*			
Umweltschutz									
Schadstoffe	Minamata/Quecksilber								
	Stockholm/POPs-Abkommen								
	Basel/Gefährliche Abfälle								
	Ozon/Vienna-Konvention und Montreal-Protokoll								
	Chemikalien/Pestizide Rotterdam					***			

	EU-Handelspolitik				Sorgfaltspflichtenregelungen			
	Bilateral	Unilateral						
	FHA EU-NZ	APS/EBA	APS+	Import- verbot Zwangs- arbeit	CSDDD	EUDR	LkSG	
Biodiversität								
	Pflanzenschutz (IPPC)							
	Biologische Vielfalt (CBD)				***			
	Genetische Ressourcen bei CBD (Nagoya-Protokoll)				***			
	Biologische Sicherheit bei CBD (Cartagena-Protokoll)				***			
Fischerei	Haftung und Rechtsmittel bei CBD (Kuala Lumpur-Protokoll)							
	Tropenholz (ITTA)							
	Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES)							
	UNECE-Wasserkonvention				*			
	Fischbestand (UNFSA)							
Klima	UN-Seerechtsübereinkommen (UNCLOS)				*			
	Vermeiden, erkennen und verhindern illegaler Fischerei (PSMA)							
	Pariser Klimaabkommen/UNFCCC (under UNFCCC, European Climate Law and the Global Methane Pledge)					+		
	Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC, 1992)							
	Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (1998)							
Partizipation	Aarhus-Konvention (Zugang zu Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren, Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten)				*			

		EU-Handelspolitik				Sorgfaltspflichtenregelungen			
		Bilateral		Unilateral					
		FHA EU-NZ	APS/EBA	APS+	Import- verbot Zwangs- arbeit	CSDDD	EUDR	LkSG	
Sonstige Nachhaltigkeitsabdeckung									
		Forst							
		Gender							
		Maori communities (Treaty of Watangi)							
		Nachhaltige Lieferketten (Verweis zu OECD-Leitlinien, FAO guidelines land tenure)							
		Nachhaltiges und resilientes Nahrungssystem							
		Tierwohl							
		Antibiotika							
		Ernährungssicherheit							
		Subventionen fossiler Energieträger							
		Handel und Investition für Nachhaltigkeit							
		Sonstige Nachhaltigkeitsabdeckung							
Äquivalenzabkommen Öko-Landwirtschaft									
sanktionierbar	abgedeckt	noch im Entscheidungsprozess							

Anmerkungen:

- * ja, aber nur in Verhandlungsposition des EU-Parlaments;
- ** ja, aber im Entwurf nur auf existenzsichernde Löhne bezogen (aber in der Verhandlungsposition des Parlaments auf existenzsichernde Einkommen ausgeweitet);
- *** ja, aber bei Verhandlungsposition des EU-Parlaments nicht enthalten;
- **** ja, aber nicht in der Verhandlungsposition des EU-Rats; bei EU-Parlament dagegen weiterhin erhalten; + Eigene Entwaltungsvorgabe: zero, cut off-Datum (31.12.2020); bei Risikoeinstufung der Erzeugerländer können UNFCCC-Reduktionsziele und Artikel 5 des Pariser Klimaabkommens berücksichtigt werden (laut Art. 29, Abs. 4 (a), (c)); APS/EBA: von der Sanktionierbarkeit wurde bisher nur bei Kambodscha, Sri Lanka, Belarus und Myanmar Gebrauch gemacht (Rudloff 2022: 5).

Quellen:

Basierend auf Rudloff 2022.

CSDDD: Annex des Richtlinienentwurfs der Europäischen Kommission sowie https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0209_EN.html

EUDR: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0109_EN.pdf ; <https://www.forestpeoples.org/en/blog/eu-impact-forest-peoples-rights>

Handelsabkommen: IEEP 2008, EU Kom 2017, Hagemeyer et al. (2021):

ASP/ASP+: Conventions (gsphub.eu); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0978>;

Für die Auswahl der relevanten Abkommen im Bereich Menschenrechte: u. a. DG Trade (2022b).

Annex 2: Erste Auswertungen zur Konfliktmineralienverordnung

Empirisch liegen bisher wenig Erfahrungen zu den Auswirkungen von Sorgfaltspflichtenregelungen vor. Die längsten Erfahrungen und einige erste empirische Arbeiten gibt es zum Abschnitt 1502 des Dodd-Frank Acts in den USA. Dieses 2010 erlassene Bundesgesetz legt an US-Börsen-notierten Unternehmen Sorgfaltspflichten mit Bezug auf die Herkunft von Konfliktmineralien, wie Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erze und Gold auf, um die Verbindung zwischen amerikanischen Konsument:innen (über den Kauf von Handys, Computern, Schmuck etc.) und der Finanzierung von Rebellen Gruppen in der DR Kongo zu brechen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass unmittelbar nach Einführung des Gesetzes der handwerkliche Kleinbergbau im Osten der DR Kongo erhebliche Einkommens- und Jobverluste erlitt (z. B. Cuvelier et al. 2014). Per se beinhaltet das Gesetz zwar keinen Boykott, doch löste es im ersten Schritt einen De-facto-Boykott für Mineralien aus den Konfliktregionen der DR Kongo aus (Pöyhönen et al. 2010): Zunächst erlaubte die kongolesische Regierung keinen Bergbau in drei Konfliktregionen, dann kündigte eine Koalition großer Elektronik- und Hochtechnologieunternehmen (Electronic Industry Citizenship Coalition – EICC) an, nicht mehr von Schmelzen zu kaufen, die nicht zertifizieren konnten, dass die verwendeten Mineralien nicht aus Konfliktregionen kommen. Eine Formalisierung und damit einhergehende Zertifizierung des handwerklichen Kleinbergbaus, der im Osten der DR Kongo je nach Schätzungen über 800.000 Arbeiter beschäftigt, sei aber grundsätzlich kompliziert und durch einen langsamen Start gekennzeichnet gewesen (Radley und Vogel 2015). Dennoch sind im Rahmen des Dodd-Frank Acts sowie in den bereits zuvor veröffentlichten Berichten über die Finanzierung von Rebellen Gruppen durch illegalen Abbau, Handel und Besteuerung von Mineralien in der DR Kongo und die einhergehenden schweren Menschenrechtverletzungen unterschiedliche Zertifizierungsprogramme entstanden (Hilson et al. 2016, Young 2018). Einige hiervon setzen an sogenannten Chokepoints, wie etwa Schmelzen, an, da es von diesen im Vergleich zu einzelnen Minen und Abbaustellen eine weitaus geringere Anzahl gibt. Das *Conflict-Free Smelter Program* zertifiziert bis dato die meisten Hütten und Raffinerien (Young 2018).¹⁶⁵ Eine Kritik an diesem Programm ist, dass es vielfach zu einem Rückzug aus Konfliktregionen geführt hat, statt eines Fokus auf die Verbesserung und Unterstützung vor Ort zu legen (Rüttinger und Greistop 2015). Diese Kritik ist vergleichbar mit der Befürchtung eines „*cut and run*“ anstelle eines „*stay and behave*“ im Rahmen der Sorgfaltspflichtenregelungen. Dennoch ist es fraglich, ob eine Verbesserung der Menschenrechtslage vor Ort in allen Fällen möglich ist, insbesondere, wenn es sich um Konfliktregionen handelt.

Analysen der kurz- und mittelfristigen Auswirkungen des *Dodd-Frank Acts* fallen sehr unterschiedlich aus. Eine Studie findet einen Anstieg der Säuglingssterblichkeitsraten in der Nähe der betroffenen Minen (in der Konfliktzone) und weist als Gründe u.a. geringere Gesundheitsausgaben, wie etwa für krankheitsvorbeugende Moskitonetze aus (Parker et al. 2016). Eine weitere Studie zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit von Konflikten aufgrund des Gesetzes gestiegen ist (Stoop et al. 2018, Bloem 2022). Ein Mechanismus liege in den geringeren Einkommen der betroffenen Haushalte in den Konfliktregionen, die die Opportunitätskosten, einer Rebellen Gruppe beizutreten, reduzieren würde (ebd.). Auch hat sich die Aktivität von Rebellen Gruppen rund um Abbaustätten von Zinn und Tantal, die nun besser reguliert waren, hin zum handwerklichen Goldbergbau orientiert – und stellt insofern lediglich eine Verschiebung des Problems dar (Studie zitiert in Schütte 2018).

¹⁶⁵ Es gibt aber auch Zertifizierungen, die in der vorgelagerten Wertschöpfungsstufe ansetzen. Beispielsweise ist die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) seit 2009 mit einem Zertifizierungssystem in der DR Kongo aktiv, das auf den handwerklichen und Kleinbergbau im Osten des Landes fokussiert. (https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Zusammenarbeit/TechnZusammenarbeit/Projekte/Abgeschlossen/Afrika/2049_2017-2135-6_Kongo_Kontrolle_Rohstoffsektor.html?nn=1547826)

Wenn ein mittelfristiger Zeitrahmen und andere Indikatoren in Analysen einbezogen werden, so lässt sich auch ein anderes Bild zeichnen. Eine Studie, die aggregierte Importdaten von Zinn und Tantal zwischen 2007 und 2017 nutzt, belegt einen Importeinbruch in den zwei Jahren nach Einführung des *Dodd-Frank Acts*, doch zeigt sich in den Folgejahren eine Erholung der Importe und mittelfristig kein Handelsnachteil für die Region (Schütte 2018). Auch habe sich die Konsistenz und Genauigkeit von Handelsdaten zu Zinn und Tantal verbessert, was bei der zukünftigen Identifikation von Unregelmäßigkeiten hilfreich sein könne, um beispielsweise Schmuggel mit Mineralien aufzudecken (ebd.). Dennoch gibt auch diese Studie zu bedenken, dass mittel- und langfristige Auswirkungen auf Mikroebene mit bedacht und gemessen werden müssten, da sich aus der Produktionsmenge nicht erschließen lässt, welche Akteure/Minen profitieren und welche Gruppen benachteiligt werden.

Unabhängig von den messbaren Auswirkungen setzt eine andere Kritik an den Absichten der Sorgfaltspflichtenansätze des *Dodd-Frank Acts* und auch der OECD-Leitlinie für Konfliktmineralien an (Diemel und Hilhorst 2018). Demnach sind die Ansätze so gestaltet, dass sie vor allem den Käufer:innen ein gutes Gewissen verschaffen, statt einen Beitrag für eine bessere Situation vor Ort zu leisten. Als Gründe werden folgende genannt:

1. Reformen werden zumeist in Gebieten durchgeführt, wo kein Konflikt herrscht (sogenannte *low hanging fruits*)
2. Eine zu starke Konzentration auf die Transparenz der Lieferkette, statt die Governance des Rohstoffsektors im Allgemeinen zu betrachten
3. Eine unkritische Zusammenarbeit mit dem kongolesischen Staat trotz problematischer Regierungsführung
4. Keine systematische Aufmerksamkeit für den handwerklichen Kleinbergbau, obwohl dessen Verhandlungsbasis durch die Formalisierung geschwächt worden sei (ebd.).

Dennoch sehen andere Analysen den amerikanischen Vorstoß als *window of opportunity*, der den Reformen im kongolesischen Bergbau Schwung gegeben habe, wie beispielsweise am Zuwachs der Zertifizierungsinitiativen (Rüttinger und Scholl 2016) sowie an weiteren internationalen Entwicklungen zu erkennen sei, wie etwa der EU-Konfliktmineralien-Verordnung oder der 2015 veröffentlichten Chinesischen Sorgfaltspflichtenrichtlinien für verantwortungsvolle Mineralienlieferketten (Saegert und Grossmann 2018). Nach der Einschätzung von Rüttinger und Scholl (2016) lassen sich grundsätzlich nicht alle beschriebenen Effekte auf den *Dodd-Frank Act* zurückführen, sondern spielen sowohl die Reaktion der kongolesischen Regierung auf dessen Einführung als auch die zu der Zeit sinkenden Weltmarktpreise für 3T-Mineralien eine Rolle.

8. Literatur

- Aceves, W. J. (2018). Cost-benefit analysis and human rights. *St. John's Law Review*, 92(3), 431–452.
- Akerlof, G. A. (1970). The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488. <https://doi.org/10.2307/1879431>
- Albersmeier, F., Schulze, H., & Spiller, A. (2010). System Dynamics in Food Quality Certifications: Development of an Audit Integrity System. *International Journal on Food System Dynamics*, Vol. 1, 69–81 Pages. <https://doi.org/10.18461/IJFSD.V1I1.118>
- ALDI NORD (2021). *Internationale Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter entlang der ALDI Lieferketten*. https://www.aldi-nord.de/content/dam/aldi/germany/verantwortung/umbau_cr_bereich/menschenrecht/Gender_Policy_final_DE.pdf/res/1635858498322/Gender_Policy_final_DE.pdf
- Alonso-Fernández, P., & Regueiro-Ferreira, R. M. (2022). Extractivism, ecologically unequal exchange and environmental impact in South America: A study using Material Flow Analysis (1990–2017). *Ecological Economics*, 194, 107351. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2022.107351>
- Amengual, M., & Kuruvilla, S. (2020). Editorial Essay: Introduction to a Special Issue on Improving Private Regulation of Labor in Global Supply Chains: *Theory and Evidence*. *ILR Review*, 73(4), 809–816. <https://doi.org/10.1177/0019793920927693>
- Amnesty International. (2016). *The great palm oil scandal – Labour abuses behind big brand names*. <https://www.amnesty.org/en/documents/asa21/5184/2016/en/>
- Anders, S. M., Souza Monteiro, D. M., Rouviere, E. (2007). *Objectiveness in the Market for Third-Party Certification: Does market structure matter?* <https://doi.org/10.22004/AG.ECON.7894>
- Andrina, S. D. (2017). Towards a Future Investment Treaty: Lessons from Indirect Expropriation Cases due to Measures to Protect the Environmental and Public Health. *European Business Law Review*, 28 (Issue 2), 245–269. <https://doi.org/10.54648/EULR2017016>
- Anghie, A. (2009). Rethinking Sovereignty in International Law. *Annual Review of Law and Social Science*, 5(1), 291–310. <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.4.110707.172355>
- Annen, D. N., Wieck, C., & Kempen, M. (2013). *Animal Welfare in Public and Private Standards and On-Farm Compliance*. <https://doi.org/10.22004/AG.ECON.232338>
- Anner, M. (2012). Corporate Social Responsibility and Freedom of Association Rights: The Precarious Quest for Legitimacy and Control in Global Supply Chains. *Politics & Society*, 40(4), 609–644. <https://doi.org/10.1177/0032329212460983>
- Ansah, E. O., Kaplowitz, M. D., Lupi, F., & Kerr, J. (2020). Smallholder participation and procedural compliance with sustainable cocoa certification programs. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 44(1), 54–87. <https://doi.org/10.1080/21683565.2019.1579776>

- Arendt, R., Bachmann, T. M., Motoshita, M., Bach, V., & Finkbeiner, M. (2020). Comparison of Different Monetization Methods in LCA: A Review. *Sustainability*, 12(24), 10493. <https://doi.org/10.3390/su122410493>
- Ariffin, Y. (2010). On the Scope and Limits of Green Imperialism. *Peace Review*, 22(4), 373–381. <https://doi.org/10.1080/10402659.2010.524558>
- Asian Development Bank. (2013). *Gender equality and food security – Women's empowerment as a tool against hunger*. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30315/gender-equality-and-food-security.pdf>
- Ausschuss der Ständigen Vertreter (2022). *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937*, Interinstitutionelles Dossier, 2022/0051(COD).
- Auswärtiges Amt (2023). *Feministische Außenpolitik gestalten – Leitlinien des Auswärtigen Amts*. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2585008/d444590d5a7741acc6e37a142959170e/ll-ffp-data.pdf>
- Auswärtiges Amt (2023b). *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*. <https://www.auswaertiges-amt.de/blueprint/servlet/blob/2604006/857b2e75fade2a89cc5232a59fca997b/nationale-sicherheitsstrategie-data.pdf>
- BAFA (2022). *Angemessenheit. Handreichung zum Prinzip der Angemessenheit nach den Vorgaben des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes*. Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle.
- BAFA (2022b). *Beschwerdeverfahren organisieren, umsetzen und evaluieren. Handreichung „Beschwerdeverfahren nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz“*. Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle.
- BAFA (2023). *Zusammenarbeit in der Lieferkette zwischen verpflichteten Unternehmen und ihren Zulieferern. Die wichtigsten Fragen und Antworten für KMU*. Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle.
- BAFA (2023b). *Zusammenarbeit in der Lieferkette zwischen verpflichteten Unternehmen und ihren Zulieferern. Executive Summary zur Handreichung*. Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle.
- Baik, B., Even-Tov, O., Han, R., & Park, D. (2021). The Real Effects of Conflict Minerals Disclosures. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3908233>
- Barrett, C. B., Reardon, T., Swinnen, J., & Zilberman, D. (2022). Agri-food Value Chain Revolutions in Low- and Middle-Income Countries. *Journal of Economic Literature*, 60(4), 1316–1377. <https://doi.org/10.1257/jel.20201539>
- Bartley, T. (2014). Transnational governance and the re-centered state: Sustainability or legality?: Re-centered state. *Regulation & Governance*, 8(1), 93–109. <https://doi.org/10.1111/rego.12051>
- Bartocha, A., & Wiese, J. (2023). *Ausbeutung im Gemüsegarten Europas*. Tagesschau vom 23.2.2023. <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/lieferketten-tomaten-spanien-arbeitsbedingungen-101.html>

- Bellfield, H., Pereira, O., Gardner, T., & Siqueira Lino, J. (2023). *Risk benchmarking for the EU deforestation regulation: Key principles and recommendations*. Policy Briefing. trase, proforest. <https://resources.trase.earth/documents/Briefings/EU-deforestation-regulation-Key-principles-and-recommendations.pdf>
- Bemelmans, J., Curzi, D., Olper, A., & Maertens, M. (2023). Trade effects of voluntary sustainability standards in tropical commodity sectors. *Food Policy*, 118, 102440. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2023.102440>
- Berliner, D., & Prakash, A. (2015). “Bluewashing” the Firm? Voluntary Regulations, Program Design, and Member Compliance with the United Nations Global Compact: “Bluewashing” the Firm? *Policy Studies Journal*, 43(1), 115–138. <https://doi.org/10.1111/psj.12085>
- Berning, L., & Sotirov, M. (2023). Hardening corporate accountability in commodity supply chains under the EUROPEAN UNION Deforestation Regulation. *Regulation & Governance*, rego.12540. <https://doi.org/10.1111/rego.12540>
- Biggs, R., Schlüter, M., & Schoon, M. L. (Hrsg.). (2015). *Principles for Building Resilience: Sustaining Ecosystem Services in Social-Ecological Systems* (1. Aufl.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316014240>
- BLE (2021). *Evaluations und Erfahrungsbericht für das Jahr 2020. Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung, Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung*. https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Evaluationsbericht_2020.pdf?blob=publicationFile&v=3
- Blockmans, S. (2021). *The EU's New Trade Policy. An Autonomous Assertion of Strategic Objectives?* Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/singapur/18296.pdf>
- Blum, S., & Schubert, K. (2018). *Politikfeldanalyse*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-17758-4>
- BMAS (2020). *Achtung von Menschenrechten entlang globaler Wertschöpfungsketten – Risiken und Chance für Branchen der deutschen Wirtschaft*.
- BMZ (2023). *Feministische Entwicklungspolitik. Für gerechte und starke Gesellschaften weltweit*. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Referat für Geschlechtergerechtigkeit. <https://www.bmz.de/resource/blob/146200/strategie-feministische-entwicklungspolitik.pdf>
- Bock, A., Bontoux, L., & Rudkin, J. (2022). *Concepts for a sustainable EU food system: Reflections from a participatory process*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/381319>
- Bongardt, A., & Torres, F. (2023). *Globalization and EU trade policy at the time of crises: Governance and sustainability challenges*. Almedina.
- Bouët, A., Laborde Debucquet, D., & Traoré, F. (2022). The AfCFTA: The need for ambitious implementation. In Africa Agriculture Trade Monitor 2022, eds. Antoine Bouët, Sunday P. Odjo, Chahir Zaki. Chapter 5, Pp. 140–171. Kigali, Rwanda; and Washington, DC: AKADEMIYA2063; and International Food Policy Research Institute (IFPRI). https://doi.org/10.54067/9781737916437_05

- Bose, D. (2023). Decentring Narratives around Business and Human Rights Instruments: An Example of the French *Devoir de Vigilance* Law. *Business and Human Rights Journal*, 8(1), 18–42. <https://doi.org/10.1017/bhj.2023.6>
- Boyle, K., & Flegg, A. (2022). *The Right to Food in the UK – An Explainer*. Nuffield Foundation. Access to Justice for Social Rights: Addressing the Accountability Gap. London. https://dspace.stir.ac.uk/retrieve/67b40252-e5a0-420f-849e-2662d682f3da/05-Briefing4-food_18MAY22.pdf
- Boysen, O., Jensen, H. G., & Matthews, A. (2016). Impact of EU agricultural policy on developing countries: A Uganda case study. *The Journal of International Trade & Economic Development*, 25(3), 377–402. <https://doi.org/10.1080/09638199.2015.1069884>
- Boysen, O., Ferrari, E., Nechifor, V., & Tillie, P. (2023). Earn a living? What the Côte d'Ivoire–Ghana cocoa living income differential might deliver on its promise. *Food Policy*, 114, 102389. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2022.102389>
- Bradford, A. (2015). Exporting standards: The externalization of the EU's regulatory power via markets. *International Review of Law and Economics*, 42, 158–173. <https://doi.org/10.1016/j.irle.2014.09.004>
- Bradford, A. (2020). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World* (1. Aufl.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190088583.001.0001>
- Braßel, F. (2023). Ecuadors Bananenindustrie: Gewerkschaften unerwünscht. *welt-sichten*. <https://www.welt-sichten.org/artikel/41372/gewerkschaften-unerwuensch>
- Bymolt, R., Laven, A., & Tyszler, M. (2018). *Demystifying the Cocoa Sector in Ghana and Côte d'Ivoire*. KIT Royal Tropical Institute. <https://www.kit.nl/wp-content/uploads/2020/05/Demystifying-complete-file.pdf>
- Bundesverband der Deutschen Süßwarenindustrie e. V. (2021). *Position des BDSI zur menschenrechtlichen Verantwortung in globalen Lieferketten*. https://www.bdsi.de/fileadmin/redaktion/Positionen-Themen/20210303-4er_Position_zur_menschenrechtlichen_Verantwortung_in_globalen_Lieferketten.pdf
- Bundesverband der Deutschen Süßwarenindustrie, Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V., Deutscher Kaffeeverband, Deutscher Verband Tiernahrung e.V., Grain Club, & Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (2023). *Gemeinsame Verbände-Position zur EU-Verordnung über entwaldungsfreie Produkte*. https://www.ovid-verband.de/fileadmin/user_upload/Positionspapiere/2023/230419_Gemeinsame_Verba%CC%88nde-Position-Entwaldungsverordnung.pdf
- Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V. (2020). Position. *Ernährungsindustrie zu Eckpunkten für die Prüfung regulatorischer Maßnahmen zur Umsetzung der VN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte*. <https://www.bve-online.de/presse/positionspapiere>
- Busch, J., & Ferretti-Gallon, K. (2017). What Drives Deforestation and What Stops It? A Meta-Analysis. *Review of Environmental Economics and Policy*, 11(1), 3–23. <https://doi.org/10.1093/reep/rew013>

- Busch, J., Amarjargal, O., Taheripour, F., Austin, K. G., Siregar, R. N., Koenig, K., & Hertel, T. W. (2022). Effects of demand-side restrictions on high-deforestation palm oil in Europe on deforestation and emissions in Indonesia. *Environmental Research Letters*, 17(1), 014035. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac435e>
- Busch, G., & Spiller, A. (2020). Warum wir eine Tierschutzsteuer brauchen: *Die Bürger-Konsumenten-Lücke* (No. 2001). Diskussionsbeitrag. <https://www.econstor.eu/handle/10419/214180>
- Brown, D., Boyd, D. S., Brickell, K., Ives, C. D., Natarajan, N., & Parsons, L. (2021). Modern slavery, environmental degradation and climate change: Fisheries, field, forests and factories. *Environment and Planning E: Nature and Space*, 4(2), 191–207. <https://doi.org/10.1177/2514848619887156>
- BVE, & AFC (2022). *Herausforderungen komplexer Lieferketten – Wie sind die deutschen Lebensmittelhersteller aufgestellt? Studie zum Risiko- und Krisenmanagement in der Ernährungsindustrie 2022*. <https://www.bve-online.de/presse/infothek/publikationen-jahresbericht/risiko-und-krisenmanagement-in-der-ernaehrungsindustrie-2022>
- Care (2020). *Gender Equality and Women's Empowerment in the context of Food Security and Nutrition – A Scoping Paper*. https://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1920/Gender/GEWE_Scoping_Paper-FINAL040ct.pdf
- Carroccio, A., Crescimanno, M., Galati, A., & Tulone, A. (2016). The land grabbing in the international scenario: The role of the EU in land grabbing. *Agricultural and Food Economics*, 4(1), 12. <https://doi.org/10.1186/s40100-016-0056-7>
- Castellari, E., Soregaroli, C., Venus, T. J., & Wesseler, J. (2018). Food processor and retailer non-GMO standards in the US and EU and the driving role of regulations. *Food Policy*, 78, 26–37. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2018.02.010>
- CFS (2012). *Thirty-ninth Session. Final Report*. Committee on World Food Security. <https://www.fao.org/3/mf115e/mf115e.pdf>
- CFS (2014). *Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems (RAI)*. Committee on World Food Security. <http://www.fao.org/3/a-au866e.pdf>
- CFS (2021). *CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition*. Committee on World Food Security. <https://www.who.int/teams/nutrition-and-food-safety/cfs-voluntary-guidelines-on-food-systems-and-nutrition>
- CFS (2021). *Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition*. Committee on World Food Security. <https://www.fao.org/3/nj988en/nj988en.pdf>
- Changing Markets Foundation (2018). *The false promise of certification*. https://changingmarkets.org/wp-content/uploads/2018/05/False-promise_full-report-ENG.pdf
- Charnovitz, S. (2005). *International Standards and the WTO*. GW Law Faculty Publications & Other Works. https://scholarship.law.gwu.edu/faculty_publications/394

- Chibanda, C., Almadani, M. I., Thobe, P., & Wieck, C. (2022). Broiler production systems in Ghana: Economics and the impact of frozen chicken imports. *International Food and Agribusiness Management Review*, 25(4), 619–634. <https://doi.org/10.22434/IFAMR2021.0142>
- Chibanda, C., Wieck, C., & Sall, M. (2023). An analysis of the broiler value chain and economics of broiler production in Senegal: Status quo after two decades of import restrictions. *Journal of Agribusiness in Developing and Emerging Economies*. <https://doi.org/10.1108/JADEE-08-2022-0189>
- Clapp, J. (2017). Responsibility to the rescue? Governing private financial investment in global agriculture. *Agriculture and Human Values*, 34(1), 223–235. <https://doi.org/10.1007/s10460-015-9678-8>
- Cole, W. M. (2015). Mind the Gap: State Capacity and the Implementation of Human Rights Treaties. *International Organization*, 69(2), 405–441. <https://doi.org/10.1017/S002081831400040X>
- Colen, L., Maertens, M., & Swinnen, J. (2012). Private standards, trade and poverty: GlobalGAP and horticultural employment in Senegal. *The World Economy*, 35(8), 1073–1088. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-9701.2012.01463.x>
- Corrado, A. (2017). *Migrant crop pickers in Italy and Spain*. Heinrich-Böll-Stiftung. https://www.boell.de/sites/default/files/e-paper_migrant-crop-pickers-in-italy-and-spain.pdf
- Cotula, L. (2014). Addressing *The Human Rights Impacts Of 'Land Grabbing'*. Requested study by the European Parliament's Subcommittee on Human Rights. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534984/EXPO_STU\(2014\)534984_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534984/EXPO_STU(2014)534984_EN.pdf)
- CSM – Civil Society and Indigenous Peoples Mechanism for relations with the UN Committee on World Food Security (2018). *New Global Society Report launched on the eve of the World Food Day 2018*. <https://www.csm4cfs.org/violated-human-right-worldwide-right-food/>
- Curtis, P. G., Slay, C. M., Harris, N. L., Tyukavina, A., & Hansen, M. C. (2018). Classifying drivers of global forest loss. *Science*, 361(6407), 1108–1111. <https://doi.org/10.1126/science.aau3445>
- Daniel, S. (2011). *The Role of the International Finance Corporation in Promoting Agricultural Investment and Large-scale Land Acquisitions*. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing. <https://www.oicrf.org/-/the-role-of-the-international-finance-corporation-in-promoting-agricultural-investment-and-large-scale-land-acquisitions>
- Davier, Z. von, Padel, S., Edebohls, I., Devries, U., & Nieberg, H. (2023). *Frauen auf landwirtschaftlichen Betrieben in Deutschland – Leben und Arbeit, Herausforderungen und Wünsche: Befragungsergebnisse von über 7.000 Frauen*. Johann Heinrich von Thünen-Institut. <https://doi.org/10.3220/WP1675324892000>
- Davies, M. (2014). States of Compliance?: Global Human Rights Treaties and ASEAN Member States. *Journal of Human Rights*, 13(4), 414–433. <https://doi.org/10.1080/14754835.2014.886949>
- Davis, K., & Blomstrom, R. L. (1971). *Business, society, and environment: Social power and social response*. 2nd Edition New York: McGraw-Hill.
- Davis, K. F., D'Odorico, P., & Rulli, M. C. (2014). Land grabbing: A preliminary quantification of economic impacts on rural livelihoods. *Population and Environment*, 36(2), 180–192. <https://doi.org/10.1007/s11111-014-0215-2>

- Davis, B., Di Giuseppe, S., & Zezza, A. (2017). Are African households (not) leaving agriculture? Patterns of households' income sources in rural Sub-Saharan Africa. *Food Policy*, 67, 153–174. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2016.09.018>
- Daugbjerg, C., & Kay, A. (2020). Policy feedback and pathways: When change leads to endurance and continuity to change. *Policy Sciences*, 53(2), 253–268. <https://doi.org/10.1007/s11077-019-09366-y>
- DEKSOR (2022). Jahresbericht über den Vollzug der Verordnung (EU) 2017/821 nach § 3 Abs. 5 MinRohSorgG. Deutsche Kontrollstelle EU-Sorgfaltspflichten in Rohstofflieferketten. www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/UeberUns/DEKSOR/Downloads/DEKSOR_Jahresbericht_2022.html?nn=10279966&__blob=publicationFile
- DG Trade (2022b). Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments for trade-related policy initiatives. Generaldirektion Handel, Europäische Kommission. <https://circabc.europa.eu/ui/group/7fc51410-46a1-4871-8979-20cce8df0896/library/991d8e1d-dbaa-49d6-8582-bb3aab2cab48/details>
- DG Trade (2022). Key elements of the EU-New Zealand trade agreement. Generaldirektion Handel, Europäische Kommission. https://policy.trade.ec.europa.eu/news/key-elements-eu-new-zealand-trade-agreement-2022-06-30_en
- DG Trade (2022b). Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments for trade-related policy initiatives. Generaldirektion Handel, Europäische Kommission. <https://circabc.europa.eu/ui/group/7fc51410-46a1-4871-8979-20cce8df0896/library/991d8e1d-dbaa-49d6-8582-bb3aab2cab48/details>
- Dietz, T., Biber-Freudenberger, L., Deal, L., & Börner, J. (2022). Is private sustainability governance a myth? Evaluating major sustainability certifications in primary production: A mixed methods meta-study. *Ecological Economics*, 201, 107546. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2022.107546>
- DIHK (2022). Deutsches Lieferkettengesetz beschäftigt bereits die Hälfte international tätiger Unternehmen. Betriebe sehen mehr Bürokratie, höhere Kosten und rechtliche Unsicherheit. Deutsche Industrie- und Handelskammer. <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/internationales/deutsches-lieferkettengesetz-beschaeftigt-bereits-die-haelfte-international-taetiger-unternehmen-66846>
- De Faria, R. N., & Wieck, C. (2015). Empirical evidence on the trade impact of asynchronous regulatory approval of new GMO events. *Food Policy*, 53, 22–32. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2015.03.005>
- De Sy, V., Herold, M., Achard, F., Avitabile, V., Baccini, A., Carter, S., Clevers, J. G. P. W., Lindquist, E., Pereira, M., & Verchot, L. (2019). Tropical deforestation drivers and associated carbon emission factors derived from remote sensing data. *Environmental Research Letters*, 14(9), 094022. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab3dc6>
- Denter, L., & Friess, S. (2023). Unternehmensverantwortung im Maschinen- und Anlagenbau. Warum die nachgelagerte Lieferkette nicht ausgelagert werden darf. Germanwatch e.V., Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V., GegenStrömung, Transparency International Deutschland e.V. <https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2023/Studie-GW-Maschinen-Anlagenbau-RZ.pdf>

- Dorninger, C., Hornborg, A., Abson, D. J., von Wehrden, H., Schaffartzik, A., Giljum, S., Engler, J.-O., Feller, R. L., Hubacek, K., & Wieland, H. (2021). Global patterns of ecologically unequal exchange: Implications for sustainability in the 21st century. *Ecological Economics*, 179, 106824. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2020.106824>
- Drahos, P. (2003). When the weak bargain with the strong: negotiations in the World Trade Organization. *International Negotiation*, 8(1), 79–109.
- Dranove, D., & Jin, G. Z. (2010). Quality Disclosure and Certification: Theory and Practice. *Journal of Economic Literature*, 48(4), 935–963. <https://doi.org/10.1257/jel.48.4.935>
- Duflo, E., Greenstone, M., Pande, R., & Ryan, N. (2013). Truth-telling by Third-party Auditors and the Response of Polluting Firms: Experimental Evidence from India. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(4), 1499–1545. <https://doi.org/10.1093/qje/qjt024>
- ECCHR (2021). Menschenrechtsfitness von Audits und Zertifizierern? Eine sektorübergreifende Analyse der aktuellen Herausforderungen und möglicher Antworten. European Center for Constitutional and Human Rights e. V., Brot für die Welt, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V., Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V. <https://www.ecchr.eu/publikation/menschenrechtsfitness-von-audits-und-zertifizierern-1/>
- EEA (2020). The European environment: State and outlook 2020: knowledge for transition to a sustainable Europe. European Environmental Agency, Publications Office of the European Union.
- Egels-Zandén, N. (2007). Suppliers' Compliance with MNCs' Codes of Conduct: Behind the Scenes at Chinese Toy Suppliers. *Journal of Business Ethics*, 75(1), 45–62. <https://doi.org/10.1007/s10551-006-9237-8>
- Eliasson, L. J., Costa, O., & Garcia-Duran, P. (2023). Is the EU's Trade Policy Aligning with America's Trade Policy? *Journal of World Trade*, 57(2), 231–252.
- Ellena, S. (2023). EU lawmakers adopt due diligence rules position ahead of key plenary vote. EURACTIV, 25. April 2023. <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-lawmakers-adopt-due-diligence-rules-position-ahead-of-key-plenary-vote/>
- Engel, C., & Schönfelder, D. (2021). Öffentlich-rechtliche Durchsetzung. In R. Grabosch (Hrsg.), *Das neue Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz* (1. Auflage). Nomos.
- EPRS (2021). WTO rules: Compatibility with human and labour rights. European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689359/EPRS_BRI\(2021\)689359_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689359/EPRS_BRI(2021)689359_EN.pdf)
- EPRS (2022). Towards a binding treaty on business and human rights. Despite progress, still no final outcome in view. European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)729435](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)729435)
- EPRS (2023). Climate impact of the EU agrifood system. European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739327/EPRS_ATA\(2023\)739327_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739327/EPRS_ATA(2023)739327_EN.pdf)

- Erixon, F., Guinea, O., Lamprecht, P., Sharma, V., & Zilli Montero, R. (2022). The New Wave of Defensive Trade Policy Measures in the European Union: Design, Structure, and Trade Effects. *ECIPE Occasional Paper*, 4, 142. <https://ecipe.org/publications/new-wave-of-defensive-trade-policy-measures-in-eu/>
- Europäische Kommission (o. J.). The EU Single Window Environment for Customs. https://taxation-customs.ec.europa.eu/eu-single-window-environment-customs_en
- Europäische Kommission (2020). *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Widerstandsfähigkeit der EU bei kritischen Rohstoffen: Einen Pfad hin zu größerer Sicherheit und Nachhaltigkeit abstecken*. COM/2020/474 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0474>
- Europäische Kommission (2020b). *The EU food fraud network and the administrative assistance and cooperation system: 2019 annual report*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2875/326318>
- Europäische Kommission (2021). *Commission sets course for an open, sustainable and assertive EU trade policy*. Pressemitteilung vom 18.3.2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_644
- Europäische Kommission (2022). Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52022PC0071>
- Europäische Kommission (2022b). *Anwendung der Gesundheits- und Umweltnormen der EU auf eingeführte landwirtschaftliche Erzeugnisse und Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse*. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13371-Imports-of-agricultural-and-food-products-applying-EU-health-and-environmental-standards-report_en
- Europäische Kommission (2022c). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The power of trade partnerships: Together for green and just economic growth*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0409&qid=1656421271029>
- Europäische Kommission (2023). *Monitoring EU Agri-Food Trade. Developments in June 2023*. Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Unit G.1. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-09/monitoring-agri-food-trade_june2023_en_0.pdf
- European Migration Network (2020). *Attracting and protecting the rights of seasonal workers in the EU and United Kingdom – Synthesis Report*. https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/en?file=2020-12/00_eu_seasonal_workers_study_synthesis_report_en_1.pdf
- Europäisches Parlament (2022). Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 13. September 2022 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt sowie ihre Ausfuhr aus der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 (COM(2021)0706 – C9-0430/2021 – 2021/0366(COD))1. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0311_DE.pdf

- Europäisches Parlament (2022b). Draft Opinion of the Committee on Industry, Research and Energy for the Committee on Legal Affairs on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 (COM(2022)0071 – C9-0050/2022 – 2022/0051(COD)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ITRE-PA-736458_EN.pdf
- Europäisches Parlament (2023). Corporate Sustainability Due Diligence Amendments adopted by the European Parliament on 1 June 2023 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 (COM(2022)0071 – C9-0050/2022 – 2022/0051(COD))
- Europäisches Parlament (2023b). *The EU must systematically screen policies for impact on developing countries*. Pressemitteilung. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230310IPR77243/the-eu-must-systematically-screen-policies-for-impact-on-developing-countries>
- Europäischer Rat (2022). Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt sowie ihre Ausfuhr aus der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 – Allgemeine Ausrichtung: Vol. 2021/0366 (COD). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10284-2022-INIT/de/pdf>
- Europäischer Rat (2022b). *Rat und Parlament erzielen vorläufige Einigung zur Eindämmung der weltweiten Entwaldung*. Pressemitteilung vom 6.12.22. <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/12/06/council-and-parliament-strike-provisional-deal-to-cut-down-deforestation-worldwide/>
- Europäischer Rat (2022c). *Proposal for a Directive of the European Parliament And Of The Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 – General Approach*. Permanent Representatives Committee (Part 1). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15024-2022-REV-1/en/pdf>
- Europäischer Rechnungshof (2012). *Prüfung des Kontrollsystems, das die Produktion, die Verarbeitung, den Vertrieb und die Einfuhr von ökologischen/biologischen Erzeugnissen regelt. Sonderbericht, Nr. 9, 2012*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2865/47734>
- Europäischer Rechnungshof (2016). *Das EU-System zur Zertifizierung nachhaltiger Biokraftstoffe. Sonderbericht, Nr. 18, 2016*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2865/02564>
- Europäischer Rechnungshof (2019). *Das Kontrollsystem für ökologische/biologische Erzeugnisse hat sich zwar verbessert, einige Herausforderungen bleiben jedoch bestehen. Sonderbericht, Nr. 04, 2019*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2865/4129>
- European Union Agency for Fundamental Rights (2019). *Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives*. <http://fra.europa.eu/en/publication/2019/protecting-migrant-workers-exploitation-eu-workers-perspectives>
- Eurostat (2022). *Key figures on the European food chain: 2022 edition*. Statistical Office of the European Union, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2785/500223>
- EU Sustainable Cocoa Initiative (2022). *Factsheet*. <https://circabc.europa.eu/ui/group/8a31feb6-d901-421f-a607-ebbdd7d59ca0/library/56a76dca-0b52-4fd1-90fa-d7d5f42a8e04/details>

- EU Sustainable Cocoa Initiative (2022b). *Alliance for Sustainable Cocoa: For the economic, social and environmental sustainability of cocoa production and trade*. <https://circabc.europa.eu/ui/group/8a31feb6-d901-421f-a607-ebbdd7d59ca0/library/6aca5c6a-ee26-426a-b9f5-8aacd19e4679/details>
- Evans, A. (2020). Overcoming the global despondency trap: Strengthening corporate accountability in supply chains. *Review of International Political Economy*, 27(3), 658–685. <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1679220>
- Fairhead, J., Leach, M., & Scoones, I. (2012). Green Grabbing: A new appropriation of nature? *Journal of Peasant Studies*, 39(2), 237–261. <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.671770>
- Fakhri, M. (2021). A Trade Agenda for the Right to Food. *Development*, 64(3–4), 212–219. <https://doi.org/10.1057/s41301-021-00305-0>
- Fanzo, J. (2019). Healthy and Sustainable Diets and Food Systems: The Key to Achieving Sustainable Development Goal 2? *Food Ethics*, 4(2), 159–174. <https://doi.org/10.1007/s41055-019-00052-6>
- FAO (o. J.). *Gender and Land Rights Database*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. https://www.fao.org/gender-landrights-database/data-map/statistics/en/?sta_id=1162
- FAO (2012). *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. <https://www.fao.org/3/i2801e/i2801e.pdf>
- FAO, & WHO (2014). *The international code of conduct on pesticide management*. Inter-Organization Programme for the Sound Management of Chemicals, World Health Organization, Food and Agriculture Organization of the United Nations. https://www.fao.org/fileadmin/templates/agphome/documents/Pests_Pesticides/Code/CODE_2014Sep_ENG.pdf
- FAO (2015). *Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. <https://www.fao.org/3/y7937e/y7937e.pdf>
- FAO (2018). *Developing gender-sensitive value chains. Guidelines for practitioners*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. <https://www.fao.org/3/i6462e/i6462e.pdf>
- FAO (2020). *FAO framework on ending child labour in agriculture*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. <https://doi.org/10.4060/ca9502en>
- FAO (2021). International trade and the resilience of national agrifood systems. *FAO Agricultural Development Economics Policy Brief*, 41. <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb7662en/>
- FAO (2023). *The status of women in agrifood systems*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. <https://doi.org/10.4060/cc5343en>
- FAZ-Institut, & Hypo-Vereinsbank (2021). *Lieferkettengesetz und soziale Nachhaltigkeit*. <https://www.faz-institut.de/marketing-und-kommunikationsprodukte/studien/webshop/lieferkettengesetz-und-soziale-nachhaltigkeit/>

- Felbermayr, G., Herrmann, C., Langhammer, R. J., Sandkamp, A.-N., & Trapp, P. (2022). *Ökonomische Bewertung eines Lieferkettengesetzes*. Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen.
- Felbermayr, G. (2023). Krieg mit anderen Mitteln. *WIFO*, 2023(2). https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=70667&mimetype=application/pdf
- Ferenschild, S. (2018). „Flinke Finger“ – Kinderarbeit auf indischen Baumwollsaatgutfeldern. Südwind Institut für Ökonomie und Ökumene. <https://www.suedwind-institut.de/files/Suedwind/Publikationen/2018/2018-18%20Flinke%20Finger.%20Kinderarbeit%20auf%20indischen%20Baumwollsaatgutfeldern.pdf>
- Fern (2022). *A gendered perspective of the proposed EU regulation on deforestation-free products*. https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/2022/EN_A_Gendered_Perspective_on_Deforestation_Regulation.pdf
- Feyaerts, H., Van den Broeck, G., & Maertens, M. (2020). Global and local food value chains in Africa: A review. *Agricultural Economics*, 51(1), 143–157. <https://doi.org/10.1111/agec.12546>
- Fitz, J., Adenle, Ademola. A., & Ifejika Speranza, C. (2022). Increasing signs of forest fragmentation in the Cross River National Park in Nigeria: Underlying drivers and need for sustainable responses. *Ecological Indicators*, 139, 108943. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2022.108943>
- Forstner, B., Asante-Addo, C., Hansen, H., & Weible, D. (2021). *Stellungnahme zum Konzept des existenzsichernden Einkommens für kleinbäuerliche Haushalte in Kakaoanbauregionen*. Unveröffentlichte Stellungnahme, Thünen-Institut.
- Forstner, B. (2023). *Staatliches Verbot des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb der Produktionskosten Erfahrungen in Spanien, Frankreich und Italien sowie Einschätzungen zu einer möglichen Umsetzung in Deutschland*. https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_220.pdf
- Forum Fairer Handel (2021). *Living Incomes und Living Wages im Fairen Handel*. https://www.forum-fairer-handel.de/fileadmin/user_upload/FFH_Living_Income_Wage_2021_RZ_web_ds.pdf
- Forum Fairer Handel (2022). *Der Beitrag von standardsetzenden und zertifizierenden Organisationen zur Erfüllung von Sorgfaltspflichten*. https://www.forum-fairer-handel.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Publikationen_FFH/2022_FFH_Statement_Zertifizierungen.pdf
- Fountain, A., & Huetz-Adams, F. (2020). *Cocoa Barometer 2020*. VOICE Network. <https://voicenetwork.cc/wp-content/uploads/2020/12/2020-Cocoa-Barometer.pdf>
- Fountain, A., & Huetz-Adams, F. (2022). *Cocoa Barometer 2022*. VOICE Network. <https://cocoabarometer.org/wp-content/uploads/2022/12/Cocoa-Barometer-2022.pdf>
- Franke, P. D. (2021). Lieferkettengesetz – eine Herausforderung für die Wirtschaft. ZBW – Leibniz Information Centre for Economics. <https://www.econstor.eu/handle/10419/231357>

- Freidberg, S. (2017). Big Food and Little Data: The Slow Harvest of Corporate Food Supply Chain Sustainability Initiatives. *Annals of the American Association of Geographers*, 107(6), 1389–1406. <https://doi.org/10.1080/24694452.2017.1309967>
- Friis, C., Nielsen, J. Ø., Otero, I., Haberl, H., Niewöhner, J., & Hostert, P. (2016). From teleconnection to telecoupling: Taking stock of an emerging framework in land system science. *Journal of Land Use Science*, 11(2), 131–153. <https://doi.org/10.1080/1747423X.2015.1096423>
- Gailhofer, P., & Glinski, C. (2021). *Haftungsrechtlicher Rahmen von nachhaltiger Zertifizierung in textilen Lieferketten*. Öko-Institut e.V., Gutachten im Auftrag des VZBV. https://www.vzbv.de/sites/default/files/2021-12/10122021_VZBV_Gutachten_Zertifizierer_final.pdf
- Gamba, L., Beuchelt, T., & Schneider, R. (2020). *Food Security Standard – Principles, Criteria and Indicators*. WWF Germany, Deutsche Welthungerhilfe .V., Center for Development Research, ZEF – University of Bonn. https://foodsecuritystandard.org/wp-content/uploads/2021/05/2020_Food_Security_Standard_CriterialIndicators_EN.pdf
- Gardner, T. A., Benzie, M., Börner, J., Dawkins, E., Fick, S., Garrett, R., Godar, J., Grimard, A., Lake, S., Larsen, R. K., Mardas, N., McDermott, C. L., Meyfroidt, P., Osbeck, M., Persson, M., Sembres, T., Suavet, C., Strassburg, B., Trevisan, A., ... Wolvekamp, P. (2019). Transparency and sustainability in global commodity supply chains. *World Development*, 121, 163–177. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.05.025>
- Gassler, B., & Spiller, A. (2018). Is it all in the MIX? Consumer preferences for segregated and mass balance certified sustainable palm oil. *Journal of Cleaner Production*, 195, 21–31. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.05.039>
- GBI (2023). *Effective downstream human rights due diligence: Key questions for companies*. Global Business Initiative on Human Rights. https://gbih.org/images/docs/GBI_Effective-Downstream-HRDD_Key-Questions-for-Companies_-_Feb_2023.pdf
- German, L., Schoneveld, G., & Mwangi, E. (2013). Contemporary Processes of Large-Scale Land Acquisition in Sub-Saharan Africa: Legal Deficiency or Elite Capture of the Rule of Law? *World Development*, 48, 1–18. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.03.006>
- Gertel, J., & Sippel, S. R. (2017). *Seasonal workers in Mediterranean agriculture: The social costs of eating fresh*. <http://www.vlebooks.com/vleweb/product/openreader?id=none&isbn=9781134655502>
- Ghvanidze, S., Velikova, N., Dodd, T. H., & Oldewage-Theron, W. (2016). Consumers' environmental and ethical consciousness and the use of the related food products information: The role of perceived consumer effectiveness. *Appetite*, 107, 311–322. <https://doi.org/10.1016/j.appet.2016.08.097>
- Giesekam, J., Norman, J., Garvey, A., & Betts-Davies, S. (2021). Science-Based Targets: On Target? *Sustainability*, 13(4), 1657. <https://doi.org/10.3390/su13041657>
- GIZ (2020). Human rights in the palm oil sector. The responsibility of purchasing companies: Limits and potentials of certification. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. <https://www.forumpalmoel.org/imglib/Studien/Human%20Rights%20Study.pdf>
- GIZ (2022). *Portfolioanalyse zur Förderung der Umsetzung des Rechts auf Nahrung – Eine Analyse anhand ausgewählter GIZ-Vorhaben der Ländlichen Entwicklung und Ernährungssicherung*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

- Glinski, C., & Rott, P. (2018). The Role and Liability of Certification Organisations in Transnational Value Chains. *Deakin Law Review*, 23, 83–118. <https://doi.org/10.21153/dlr2018vol23no0art807>
- Glinski, C. (2019). Certification of the Sustainability of Biofuels in Global Supply Chains. In P. Rott (Hrsg.), *Certification – Trust, Accountability, Liability* (Bd. 16, S. 163–185). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-02499-4_8
- GLOBALG.A.P. (2017). GLOBALG.A.P. *General Regulations Part III – Certification Body and Accreditation Rules*. https://www.globalgap.org/content/galleries/documents/170630_GG_GR_Part-III_V5_1_en.pdf
- GLOBALG.A.P. (2019). GLOBALG.A.P. *Allgemeines Regelwerk. Teil 1 – Allgemeine Anforderungen*. https://www.globalgap.org/content/galleries/documents/190816_GG_GR_Part-I_V5_2_de.pdf
- Gockowski, J., & Sonwa, D. (2011). Cocoa Intensification Scenarios and Their Predicted Impact on CO₂ Emissions, Biodiversity Conservation, and Rural Livelihoods in the Guinea Rain Forest of West Africa. *Environmental Management*, 48(2), 307–321. <https://doi.org/10.1007/s00267-010-9602-3>
- Goerzen, A., Iskander, S. P., & Hofstetter, J. (2021). The effect of institutional pressures on business-led interventions to improve social compliance among emerging market suppliers in global value chains. *Journal of International Business Policy*, 4(3), 347–367. <https://doi.org/10.1057/s42214-020-00064-8>
- Grabosch, R. (Hrsg.). (2021). *Das neue Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz* (1. Auflage). Nomos.
- Grabs, J., Cammelli, F., Levy, S. A., & Garrett, R. D. (2021). Designing effective and equitable zero-deforestation supply chain policies. *Global Environmental Change*, 70, 102357. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102357>
- Grabs, J., & Carodenuto, S. L. (2021). Traders as sustainability governance actors in global food supply chains: A research agenda. *Business Strategy and the Environment*, 30(2), 1314–1332. <https://doi.org/10.1002/bse.2686>
- Graeub, B. E., Chappell, M. J., Wittman, H., Ledermann, S., Kerr, R. B., & Gemmill-Herren, B. (2016). The State of Family Farms in the World. *World Development*, 87, 1–15. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.05.012>
- Graham, A., Aubry, S., Künnemann, R., & Monsalve Suárez, S. (2010). *CSO Monitoring 2009–2010 “Advancing African Agriculture” (AAA): The Impact of Europe's Policies and Practices on African Agriculture and Food Security: Land Grab study*. FIAN. <https://library.unccd.int/Details/fullCatalogue/607>
- Grainger, A. (1997). Compensating for opportunity costs in forest-based global climate change mitigation. *Critical Reviews in Environmental Science and Technology*, 27(sup001), 163–176. <https://doi.org/10.1080/10643389709388517>
- Greco, E. (2020). Africa, extractivism and the crisis this time. *Review of African Political Economy*, 47(166), 511–521. <https://doi.org/10.1080/03056244.2020.1859839>
- Grohmann, P., & Feindt, P. H. (2023). The importance of calibration in policy mixes: Environmental policy integration in the implementation of the European Union's Common Agricultural Policy in Germany (2014–2022). *Environmental Policy and Governance*, eet.2052. <https://doi.org/10.1002/eet.2052>

- Grohs, H., & Grumiller, J. (2021). *Alles auf der Schokoladenseite? Nachhaltigkeit in der globalen und österreichischen Kakao- und Schokoladenwertschöpfungskette*. Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), No. 13/2021. <https://www.econstor.eu/handle/10419/268178>
- Grünewald, A., Jornitz, T., Vieweg, O., & Brachetti, T. (2022). *Das Lieferkettengesetz – Neue Technologien für mehr Transparenz in der Supply Chain*. <https://doi.org/10.24406/IML-N-648007>
- GvW (2023). *Der FSS im Kontext des LkSG*. Graf von Westfalen Rechtsanwälte Steuerberater Partnerschaft mbB für Deutsche Welthungerhilfe e.V. – Food Security Standard. https://foodsecuritystandard.org/wp-content/uploads/2023/02/GvW_Handout_FSS-im-Kontext-des-LkSG_DE_02_2023_final.pdf
- Hagemeier, J., Maurer, A., Rudloff, B., Stoll, T., Woolcock, S., Costa Vieira, A., Mensah, K., & Sidlo, K. (2021). *Trade aspects of the EU-Mercosur Association Agreement*. Directorate-General for External Policies, European Parliament; PE 653.650. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653650/EXPO_STU\(2021\)653650_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653650/EXPO_STU(2021)653650_EN.pdf)
- Haggblade, S., Diarra, A., & Traoré, A. (2022). Regulating agricultural intensification: Lessons from West Africa's rapidly growing pesticide markets. *Development Policy Review*, 40(1). <https://doi.org/10.1111/dpr.12545>
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Hamburger Stiftung für Wirtschaftsethik (2023). *KMU-Studie zum Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz*. https://www.stiftung-wirtschaftsethik.de/fileadmin/user_upload/images/projects/HSW_KMU_Studie_2023.pdf
- Handelsblatt Research Institute. (2021). *Sorgfaltspflichten entlang Globaler Lieferketten – Eine ökonomische Analyse*. https://research.handelsblatt.com/assets/uploads/Studie_BMZ_Lieferkettengesetz.pdf
- Handschuch, C., Wollni, M., & Villalobos, P. (2013). Adoption of food safety and quality standards among Chilean raspberry producers – Do smallholders benefit? *Food Policy*, 40, 64–73. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2013.02.002>
- Harrison, J. (2023). Human Rights Due Diligence: Challenges of Method, Power and Competition. *Centre for Human Rights in Practice (CHRIp) Working Paper*, 2. <https://warwick.ac.uk/fac/soc/law/research/centres/chrip/publications/workingpaper/harrisonhrdd2023.pdf>
- Haupt, F., Bakhtary, H., Schulte, I., Galt, H., Streck, C., 2018. Progress on Corporate Commitments and their Implementation. Climate Focus, Amsterdam.
- Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2021). *Positionspapier der Bauindustrie zum Sorgfaltspflichtengesetz*. https://www.bauindustrie.de/fileadmin/bauindustrie.de/Media/Veroeffentlichungen/Positionspapier_Lieferkettengesetz210322.pdf
- Hayward, T. (2012). Climate change and ethics. *Nature Climate Change*, 2(12), 843–848.
- Hedberg, C. (2013). 'Grapes of Wrath'? Power Spatialities and Aspects of Labour in the Wild Berry Global Commodity Chain. *Competition & Change*, 17(1), 57–74. <https://doi.org/10.1179/1024529412Z.000000000025>

- Hedberg, C. (2021). Entwined ruralities: Seasonality, simultaneity and precarity among transnational migrant workers in the wild berry industry. *Journal of Rural Studies*, 88, 510–517. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.04.008>
- Heinelt, H., & Knodt, M. (Hrsg.). (2008). *Politikfelder im EU-Mehrebenensystem: Instrumente und Strategien europäischen Regierens* (1. Aufl.). Nomos.
- Hendriks, S. et al. (2021). *The True Cost and True Price of Food*. Paper from the Scientific Group of the UN Food Systems Summit, Draft, 1 June 2021. https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/06/UNFSS_true_cost_of_food.pdf
- Henn, E. V. (2021). Rechtliche Pfade zum Schutz der Wälder jenseits der EU-Grenzen. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 32(7–8), 413–422.
- Hernandéz, M. A., Espinoza, A., Berrospi, M. L., Deconinck, K., Swinnen, J., & Vos, R. (2023). *The Role of Market Concentration in the Agrifood Industry*. IFPRI Discussion Paper. <https://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/136567/filename/136780.pdf>
- Hickel, J., Dorninger, C., Wieland, H., & Suwandi, I. (2022). Imperialist appropriation in the world economy: Drain from the global South through unequal exchange, 1990–2015. *Global Environmental Change*, 73, 102467. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2022.102467>
- Hielscher, H. (2019). Doch nicht nur „faire“ Bananen: Wie Fairtrade trotz Lidl's Bananen-Flop weiter wachsen soll. *WirtschaftsWoche*, 22.05.2019. <https://www.wiwo.de/unternehmen/handel/doch-nicht-nur-faire-bananen-wie-fairtrade-trotz-lidls-bananen-flop-weiter-wachsen-soll/24368982.html>
- Hoejmoose, S. U., Roehrich, J. K., & Grosvold, J. (2014). Is doing more doing better? The relationship between responsible supply chain management and corporate reputation. *Industrial Marketing Management*, 43(1), 77–90. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2013.10.002>
- Hoekman, B. (2021). *Realizing European Soft Power in External Cooperation and Trade*. RESPECT consortium. https://respect.eui.eu/wp-content/uploads/sites/6/2021/10/RESPECT_final-report.pdf
- Howlett, M. (2018). The criteria for effective policy design: Character and context in policy instrument choice. *Journal of Asian Public Policy*, 11(3), 245–266. <https://doi.org/10.1080/17516234.2017.1412284>
- Howlett, M., Ramesh, M., & Capano, G. (2022). The role of tool calibrations and policy specifications in policy change: Evidence from healthcare reform efforts in Korea 1990–2020. *Journal of Asian Public Policy*, 1–20. <https://doi.org/10.1080/17516234.2022.2030276>
- Hughes, V. (2019). *Gender Chapters in Trade Agreements: Nice Rhetoric or Sound Policy?* Centre for International Governance Innovation. https://www.cigionline.org/articles/gender-chapters-trade-agreements-nice-rhetoric-or-sound-policy/?utm_source=twitter
- Human Rights Watch (2022). *“Obsessed with audit tools, missing the goal” Why Social Audits Can’t Fix Labor Rights Abuses in Global Supply Chains*. https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2022/11/Social_audits_brochure_1122_WEBSPREADS_0.pdf

- IHK Lippe zu Detmold (2021). *IHK-Positionspapier zum geplanten Lieferkettengesetz*. <https://www.ihk.de/blueprint/servlet/resource/blob/5075410/32488c5ea293bbfc0f3229b15c6206c2/2021-lieferkettengesetz-positionspapier-data.pdf>
- ILO (1998). *Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemassnahmen*. International Labour Organisation. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-berlin/documents/normativeinstrument/wcms_193727.pdf
- ILO (2017a). *Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage*. International Labour Organisation. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_575479/lang--en/index.htm
- ILO (2017b). *Purchasing practices and working conditions in global supply chains: Global Survey results*. INWORK Issue Brief No. 10. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed-protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_556336.pdf
- ILO (2020). *Guidelines for stakeholders on the right to freedom of association in agriculture*. International Labour Organisation. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/---ilo-lusaka/documents/publication/wcms_715900.pdf
- ILO, OECD, IOM, & UNICEF (2019). *Ending child and forced labour in global supply chains*. International Labour Organisation. ISBN: 978-92-2-133700-3
- ILO, & UNICEF (2020). *Child Labour: Global estimates 2020, trends and the road forward*. International Labour Organisation. https://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_797515/lang--en/index.htm
- ILO, Walk Free, & IOM (2022). *Global Estimates of Modern Slavery. Forced Labour and Forced Marriage*. International Labour Organisation. https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_854733/lang--en/index.htm
- inclusive development international (2017). *Unjust Enrichment: How the IFC Profits from Land Grabbing in Africa. Outsourcing Development: Lifting the Veil on the World Bank Group's Lending Through Financial Intermediaries*. <https://www.inclusivedevelopment.net/wp-content/uploads/2020/01/outsourcing-development-africa.pdf>
- IUTC (2023). *2023 ITUC Global Rights Index*. International Trade Union Confederation. <https://www.ituc-csi.org/2023-global-rights-index-de>
- Jäger, J., Durán, G. I., & Schmidt, L. (2023). *Expected Economic Effects of the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)*. Verlag Arbeiterkammer Wien. <https://emedien.arbeiterkammer.at/resolver?urn=urn:nbn:at:at-akw:g-6529902>
- Jahn, G., Schramm, M., & Spiller, A. (2005). The Reliability of Certification: Quality Labels as a Consumer Policy Tool. *Journal of Consumer Policy*, 28(1), 53–73. <https://doi.org/10.1007/s10603-004-7298-6>
- Jänicke, M. (2005). Trend-setters in environmental policy: The character and role of pioneer countries: Trend-Setters in Environmental Policy. *European Environment*, 15(2), 129–142. <https://doi.org/10.1002/eet.375>

- Johnson, M. F. (2019). Strong (green) institutions in weak states: Environmental governance and human (in)security in the Global South. *World Development*, 122, 433–445. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.06.010>
- Juhn, C., Ujhelyi, G., & Villegas-Sanchez, C. (2014). Men, women, and machines: How trade impacts gender inequality. *Journal of Development Economics*, 106, 179–193. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2013.09.009>
- Kaleck, W., & Saage-Maass, M. (2016). *Unternehmen vor Gericht: Globale Kämpfe für Menschenrechte*. Bundeszentrale für politische Bildung.
- Kaplinsky, R., & Morris, M. (2017). *How Regulation and Standards Can Support Social and Environmental Dynamics in Global Value Chains*. International Centre for Trade and Sustainable Development. <https://www.greenpolicyplatform.org/research/how-regulation-and-standards-can-support-social-and-environmental-dynamics-global-value>
- Kardung, M. (2022). Monitoring and Measuring Bioeconomy. In D. Lanzerath, U. Schurr, C. Pinsdorf, & M. Stake (Hrsg.), *Bioeconomy and Sustainability*, 199–208, Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-87402-5_12
- Kareem, O. I. (2016). Food safety regulations and fish trade: Evidence from European Union-Africa trade relations. *Journal of Commodity Markets*, 2(1), 18–25. <https://doi.org/10.1016/j.jcomm.2016.07.002>
- Kareem, O. I. (2022). Fruit safety regulations in the transatlantic region: How are Africa's exports faring with the regulations? *Journal of Policy Modeling*, 44(5), 886–902. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2022.09.001>
- Kaul, I., Grunberg, I., & Stern, M. (1999). *Global public goods*. New York-Oxford.
- Kersting, S., & Wollni, M. (2012). New institutional arrangements and standard adoption: Evidence from small-scale fruit and vegetable farmers in Thailand. *Food Policy*, 37(4), 452–462. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2012.04.005>
- Kluge, J. (Koord.) (2022). *Wirtschaftssanktionen gegen Russland – internationale Perspektiven und globale Auswirkungen*. Stiftung Wissenschaft und Politik. <https://www.swp-berlin.org/publikation/wirtschaftssanktionen-gegen-russland-internationale-perspektiven-und-globale-auswirkungen>
- Knöblsdorfer, I., & Qaim, M. (2023). Cheap chicken in Africa: Would import restrictions be pro-poor? *Food Security*, 15(3), 791–804. <https://doi.org/10.1007/s12571-022-01341-5>
- Koenig, P., & Poncet, S. (2022). The effects of the Rana Plaza collapse on the sourcing choices of French importers. *Journal of International Economics*, 137, 103576. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2022.103576>
- Koff, H., Challenger, A., & Portillo, I. (2020). Guidelines for Operationalizing Policy Coherence for Development (PCD) as a Methodology for the Design and Implementation of Sustainable Development Strategies. *Sustainability*, 12(10), 4055. <https://doi.org/10.3390/su12104055>

- Kolev-Schaefer, G., & Neligan, A. (2022). Effects of a supply chain regulation. Survey-based results on the expected effects of the German Supply Chains Act. *IW-Report*, 8. <https://www.iwkoeln.de/studien/galina-kolev-adriana-neligan-survey-based-results-on-the-expected-effects-of-the-german-supply-chains-act.html>
- Kolf, F. (2018). Textilkonzerne sollen Verantwortung für ihre Lieferketten übernehmen. *Handelsblatt*. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/prozess-um-kik-fabrikbrand-textilkonzerne-sollen-verantwortung-fuer-ihre-lieferketten-uebernehmen/23691272.html>
- Korinek, J., Moïsé, E., & Tange, J. (2021). *Trade and gender: A Framework of analysis* (OECD Trade Policy Papers Nr. 246; OECD Trade Policy Papers, Bd. 246). <https://doi.org/10.1787/6db59d80-en>
- Kornher, L., & von Braun, J. (2020). EU Common Agricultural Policy – Impacts on Trade with Africa and African Agricultural Development. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3613628>
- Kraft, S. K., & Kellner, F. (2022). Can Blockchain Be a Basis to Ensure Transparency in an Agricultural Supply Chain? *Sustainability*, 14(13), 8044. <https://doi.org/10.3390/su14138044>
- Krause, D. R., Scannell, T. V., & Calantone, R. J. (2000). A Structural Analysis of the Effectiveness of Buying Firms' Strategies to Improve Supplier Performance. *Decision Sciences*, 31(1), 33–55. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5915.2000.tb00923.x>
- Krebs, D., Klinger, R., Gailhofer, P., & Scherf, C.-S. (2020). *Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht Aspekte zur Integration von Umweltbelangen in ein Gesetz für globale Wertschöpfungsketten*. Umweltbundesamt. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-03-10_texte_49-2020_sorgfaltspflicht.pdf
- Kühn, H. (2021). Recht als Gestaltungsinstrument einfacher, digitaler Verwaltungsleistungen – Bessere Rechtsetzung als Voraussetzung vollzugs- und digitaltauglicher Gesetze. In M. Seckelmann & M. Brunzel (Hrsg.), *Handbuch Onlinezugangsgesetz* (S. 17–51). Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-62395-4_2
- Lambin, E. F., Gibbs, H. K., Heilmayr, R., Carlson, K. M., Fleck, L. C., Garrett, R. D., le Polain de Waroux, Y., McDermott, C. L., McLaughlin, D., Newton, P., Nolte, C., Pacheco, P., Rausch, L. L., Streck, C., Thorlakson, T., & Walker, N. F. (2018). The role of supply-chain initiatives in reducing deforestation. *Nature Climate Change*, 8(2), 109–116. <https://doi.org/10.1038/s41558-017-0061-1>
- LeBaron, G. (2018). *The Global Business of Forced Labour – Report of Findings*. Sheffield Political Economy Research Institute (SPERI) at the University of Sheffield. <http://globalbusinessofforcedlabour.ac.uk/wp-content/uploads/2018/05/Report-of-Findings-Global-Business-of-Forced-Labour.pdf>
- LeBaron, G., & Lister, J. (2022). The hidden costs of global supply chain solutions. Review of *International Political Economy*, 29(3), 669–695. <https://doi.org/10.1080/09692290.2021.1956993>
- Leifker, M., Kusch, J., Heydenreich, C., Drillsch, H., Schufft, F. R., & Humbert, F. (2022). *Behördliche Durchsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes*. CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung, Forum Menschenrechte, Initiative Lieferkettengesetz, Venro. https://www.germanwatch.org/sites/default/files/anforderungspapier_behoerdliche_durchsetzung_des_lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes.pdf

- Leining, C., Kerr, S., & Bruce-Brand, B. (2020). The New Zealand Emissions Trading Scheme: Critical review and future outlook for three design innovations. *Climate Policy*, 20(2), 246–264. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1699773>
- Lidl (2022). *Geschlechtergerechtigkeit in der Lieferkette*. <https://unternehmen.lidl.de/pdf/show/48786>
- Lindenmayer, D., Scheele, B. C., Young, M., & Vardon, M. (2023). The business of biodiversity – What is needed for biodiversity markets to work. *Ecological Management & Restoration*, 24(1), 3–6. <https://doi.org/10.1111/emr.12573>
- Linton, A. (2008). A Niche for Sustainability? Fair Labor and Environmentally Sound Practices in the Specialty Coffee Industry. *Globalizations*, 5(2), 231–245. <https://doi.org/10.1080/14747730802057621>
- Lusk, J. L. (2018). Separating Myth from Reality: An Analysis of Socially Acceptable Credence Attributes. *Annual Review of Resource Economics*, 10(1), 65–82. <https://doi.org/10.1146/annurev-resource-100517-023153>
- Luthango, S., & Schulze, M. (2023). *Verhandlungen über ein verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten: Die strategische Autonomie der EU durch multilaterale Zusammenarbeit stärken*. <https://doi.org/10.18449/2023A25>
- Lyons, K., & Westoby, P. (2014). Carbon colonialism and the new land grab: Plantation forestry in Uganda and its livelihood impacts. *Journal of Rural Studies*, 36, 13–21. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2014.06.002>
- Mancini, F., Van Bruggen, A. H. C., Jiggins, J. L. S., Ambatipudi, A. C., & Murphy, H. (2005). Acute Pesticide Poisoning among Female and Male Cotton Growers in India. *International Journal of Occupational and Environmental Health*, 11(3), 221–232. <https://doi.org/10.1179/oeh.2005.11.3.221>
- Malinauskaite, J. (2022). Competition Law and Sustainability: EU and National Perspectives. *Journal of European Competition Law & Practice*, 13(5), 336–348. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpac003>
- Martens, J., & Hoffmann, E. (2014). *Gemeinsame Ziele – unterschiedliche Verantwortung: Das Gerechtigkeitsprinzip in den Klima- und Post-2015-Verhandlungen*. Global Policy Forum Europe.
- Martens, J., & Ellmers, B. (2020). *Agenda 2030: Wo steht die Welt? 5 Jahre SDGs – eine Zwischenbilanz*. Global Policy Forum. https://www.2030agenda.de/sites/default/files/2030/zwischenbilanz/Agenda_2030_Zwischenbilanz_online-2.pdf
- Martinez, J. (2022). *Eine zeitgemäße Berücksichtigung der Landwirtschaft und des Klimaschutzes im Grundgesetz*. Rechtsgutachten für den Deutschen Bauernverband e.V., Berlin. https://www.bauernverband.de/fileadmin/user_upload/dbv/pressemitteilungen/2023/KW_01_bis_KW_20/KW_04/11123_Gutachten_Verfassung_Martinez2023_fin.pdf
- Marvin, H. J. P., Bouzemrak, Y., van der Fels-Klerx, H. J., Kempenaar, C., Veerkamp, R., Chauhan, A., Stroosnijder, S., Top, J., Simsek-Senel, G., Vrolijk, H., Knibbe, W. J., Zhang, L., Boom, R., & Tekinerdogan, B. (2022). Digitalisation and Artificial Intelligence for sustainable food systems. *Trends in Food Science & Technology*, 120, 344–348. <https://doi.org/10.1016/j.tifs.2022.01.020>

- Mason, M. (2020). Transparency, accountability and empowerment in sustainability governance: A conceptual review. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(1), 98–111. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2019.1661231>
- Matthews, A. (2022). *Implications of the European Green Deal for agri-food trade with developing countries*. Paper prepared for presentation at the 96th Annual Conference of the Agricultural Economics Society, KU Leuven, Belgium 4th–6th April 2022. https://ageconsearch.umn.edu/record/321162/files/Alan_Matthews_Matthews%20AES%20paper%20Impact%20of%20Green%20Deal%20trade%20policies%20on%20developing%20countries%20Mar%202022.pdf
- Meemken, E.M., J. Sellare, C. Kouame, M. Qaim (2019). Effects of Fairtrade on the Livelihoods of Poor Rural Workers. *Nature Sustainability*, 2, 635–642. <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0311-5>
- Meemken, E.-M., Barrett, C. B., Michelson, H. C., Qaim, M., Reardon, T., & Sellare, J. (2021). Sustainability standards in global agrifood supply chains. *Nature Food*, 2(10), 758–765. <https://doi.org/10.1038/s43016-021-00360-3>
- Mengistie, B. T., Mol, A. P. J., & Oosterveer, P. (2017). Governance of agro-pesticide through private environmental and social standards in the global cut flower chain from Ethiopia. *Ambio*, 46(7), 797–811. <https://doi.org/10.1007/s13280-017-0914-x>
- Mensah, K., Wieck, C., & Rudloff, B. (2023). Sustainable food consumption and Sustainable Development Goal 12: Conceptual challenges for monitoring and implementation. *Sustainable Development*, sd. 2718. <https://doi.org/10.1002/sd.2718>
- Meuwissen, M. P. M., Velthuis, A. G. J., Hogeveen, H., Huirne, R. B. M. (2003). *Traceability And Certification in Meat Supply Chains*. <https://doi.org/10.22004/AG.ECON.14666>
- Meuwissen, M. P. M., Feindt, P. H., Spiegel, A., Termeer, C. J. A. M., Mathijs, E., Mey, Y. de, Finger, R., Balman, A., Wauters, E., Urquhart, J., Vigan, M., Zawalińska, K., Herrera, H., Nicholas-Davies, P., Hansson, H., Paas, W., Slijper, T., Coopmans, I., Vroege, W., ... Reidsma, P. (2019). A framework to assess the resilience of farming systems. *Agricultural Systems*, 176, 102656. <https://doi.org/10.1016/j.agsy.2019.102656>
- Michalke, A., Stein, L., Fichtner, R., Gaugler, T., & Stoll-Kleemann, S. (2022). True cost accounting in agri-food networks: A German case study on informational campaigning and responsible implementation. *Sustainability Science*, 17(6), 2269–2285. <https://doi.org/10.1007/s11625-022-01105-2>
- Miyittah, M. K., Kwadzo, M., Gyamfua, A. P., & Dodor, D. E. (2020). Health risk factors associated with pesticide use by watermelon farmers in Central region, Ghana. *Environmental Systems Research*, 9(1), 10. <https://doi.org/10.1186/s40068-020-00170-9>
- Möller, K. (2021). Expertengespräch im Rahmen einer AG-Sitzung am 26.6.2021 des WBAE zur Erarbeitung des vorliegenden Gutachtens.
- Monopolkommission (2012). Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen. 19. Hauptgutachten der Monopolkommission, Bonn.

- Mullea, F. F., Merlet, P., & Bastiaensen, J. (2014). Questioning the “Regulatory Approach” to Large-Scale Agricultural Land Transfers in Ethiopia: A Legal Pluralistic Perspective. *Law and Development Review*, 7(2). <https://doi.org/10.1515/ldr-2014-0016>
- Mutua, M. (2000). What is TWAIL? *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, 94, 31–38. <https://doi.org/10.1017/S0272503700054896>
- Mutua, M. (2001). Savages, victims, and saviors: the metaphor of human rights. *Harvard International Law Journal*, 42(1), 201–246.
- Murcia, M. J., Panwar, R., & Tarzijan, J. (2021). Socially Responsible Firms Outsource Less. *Business & Society*, 60(6), 1507–1545. <https://doi.org/10.1177/0007650319898490>
- Naegel, H. (2019). Where Does the Fairtrade Money Go? How Much Consumers Pay Extra for Fairtrade Coffee and How This Value Is Split along the Value Chain. *DIW Berlin Discussion Paper No. 1783*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3324131>
- Nakamura, K., Bishop, L., Ward, T., Pramod, G., Thomson, D. C., Tungpuchayakul, P., & Srakaew, S. (2018). Seeing slavery in seafood supply chains. *Science Advances*, 4(7), e1701833. <https://doi.org/10.1126/sciadv.1701833>
- National Board of Trade Sweden (2019). *TSD HANDBOOK Implementation of the chapter on trade and sustainable development in the Trade Agreement between EU and Ecuador*. <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/guider/2019/handbook-tsden.pdf>
- Nayak, R., & Manning, L. (2021). Forgotten children: A socio-technical systems analysis of the 2004 and 2015 forced child labour reports from Indian cottonseed farms. *Trends in Organized Crime*. <https://doi.org/10.1007/s12117-021-09426-x>
- Neudert, R., & Voget-Kleschin, L. (2021). *What are the effects of large-scale land acquisitions in Africa on selected economic and social indicators?* Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V. https://www.misereor.org/fileadmin/user_upload_misereororg/publication/en/foodsecurity/study-LSLA.pdf
- Neumayer, E. (2005). Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights? *Journal of Conflict Resolution*, 49(6), 925–953. <https://doi.org/10.1177/0022002705281667>
- Niskanen, W. A. (2017). *Bureaucracy & Representative Government* (1. Aufl.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315081878>
- NORC (2020). *Assessing Progress in Reducing Child Labor in Cocoa Production in Cocoa Growing Areas of Côte d'Ivoire and Ghana*. University of Chicago. https://www.norc.org/PDFs/Cocoa%20Report/NORC%202020%20Cocoa%20Report_English.pdf
- Norris, K., Asase, A., Collen, B., Gockowski, J., Mason, J., Phalan, B., & Wade, A. (2010). Biodiversity in a forest-agriculture mosaic – The changing face of West African rainforests. *Biological Conservation*, 143(10), 2341–2350. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2009.12.032>
- Oakland Institute (2011). *Understanding land investment deals in Africa. The role of the World Bank Group*. Land Deal Brief. https://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/OI_brief_World_Bank_Group_0.pdf

- Obendland, W. (2014). Gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortung im Menschenrechtsbereich. In J. Martens (Hrsg.), *Gemeinsame Ziele – Unterschiedliche Verantwortung: Das Gerechtigkeitsprinzip in den Klima- und Post-2015-Verhandlungen*. Global Policy Forum Europe.
- Odell, J. S. (Ed.). (2006). *Negotiating trade: Developing countries in the WTO and NAFTA*. Cambridge University Press.
- ODI (1982). *The Integrated Programme for Commodities*. Briefing Paper, Overseas Development Institute. <http://cdn-odi-production.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/media/documents/6666.pdf>
- OECD (2019). *Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development*. OECD/LEGAL/0381. Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://www.oecd.org/governance/pcsd/oecdrecommendationonpolicycoherenceforsustainabledevelopment.htm>
- OECD (2022). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2022: Reforming Agricultural Policies for Climate Change Mitigation*. Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://doi.org/10.1787/7f4542bf-en>
- OECD (2022b). *The role of sustainability initiatives in mandatory due diligence: Note for policy makers*. Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://mneguidelines.oecd.org/the-role-of-sustainability-initiatives-in-mandatory-due-diligence-note-for-policy-makers.pdf>
- OECD & FAO (2021). *Integrating a gender perspective into supply chain due diligence*. Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://mneguidelines.oecd.org/Integrating-a-gender-perspective-into-supply-chain-due-diligence.pdf>
- Okafor, O. C. (2008). Critical Third World approaches to international law (TWAIL): theory, methodology, or both? *International Community Law Review*, 10(4), 371–378.
- Okereke, C., & Stacewicz, I. (2018). Stakeholder Perceptions of the Environmental Effectiveness of Multi-stakeholder Initiatives: Evidence from the Palm Oil, Soy, Cotton, and Timber Programs. *Society & Natural Resources*, 31(11), 1302–1318. <https://doi.org/10.1080/08941920.2018.1482037>
- Open Society Foundations (2020). *Are agri-food workers only exploited in Southern Europe?* <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/d953836c-8b9a-4cb5-bd48-0060f17cfeb5/are-agrifood-workers-only-exploited-in-southern-europe-20200715-report.pdf>
- Open Society Foundations (2021). *How Clean Are Europe's Food Supply Chains? The Myths Fueling the Massive Growth of Spain's Pork Industry*. <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/how-clean-are-europe-s-food-supply-chains>
- Orbie, J., & De Ville, F. (2020). *Impact of the corona crisis on EU trade policy: Our five cents to the debate*. Ghent University. Centre for EU Studies. <https://biblio.ugent.be/publication/8659276>
- OXFAM Deutschland, & Initiative Faire Landarbeit (2023). „Das hier ist nicht Europa“ *Ausbeutung im Spargel-, Erdbeer- und Gemüseanbau in Deutschland*. https://www.oxfam.de/system/files/documents/230522_oxfam_erdbeerspargel_final.pdf
- Padilla Bravo, C., Villanueva Ramírez, I., Neuendorff, J., & Spiller, A. (2013). Assessing the impact of unannounced audits on the effectiveness and reliability of organic certification. *Organic Agriculture*, 3(2), 95–109. <https://doi.org/10.1007/s13165-013-0048-9>

- Page, E. A. (2008). Distributing the burdens of climate change. *Environmental Politics*, 17(4), 556–575. <https://doi.org/10.1080/09644010802193419>
- Pande, M. (2017). *The India Story: Impact of Private Sustainability Standards on Market Access and Sustainable Development*. https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2017d9_en.pdf
- Parker, D. P., Foltz, J. D., & Elsea, D. (2016). Unintended Consequences of Sanctions for Human Rights: Conflict Minerals and Infant Mortality. *The Journal of Law and Economics*, 59(4), 731–774. <https://doi.org/10.1086/691793>
- Parra-Paitan, C., zu Ermgassen, E. K. H. J., Meyfroidt, P., & Verburg, P. H. (2023). Large gaps in voluntary sustainability commitments covering the global cocoa trade. *Global Environmental Change*, 81, 102696. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2023.102696>
- Parsons, L. (2023). *Carbon Colonialism: How rich countries export climate breakdown*. Manchester University Press. <https://doi.org/10.7765/9781526169198>
- Partzsch, L., & Vlaskamp, M. C. (2016). Mandatory due diligence for ‘conflict minerals’ and illegally logged timber: Emergence and cascade of a new norm on foreign accountability. *The Extractive Industries and Society*, 3(4), 978–986. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2016.07.003>
- Pavese, C. (2021). Gender Impact of Interregional Trade. *Latin American Journal of Trade Policy*, 4(11), 25. <https://doi.org/10.5354/0719-9368.2021.65122>
- Peace, C., Mabin, V., & Cordery, C. (2017). Due diligence: A panacea for health and safety risk governance? *Policy and Practice in Health and Safety*, 15(1), 19–37. <https://doi.org/10.1080/14773996.2016.1275497>
- Pe'er, G., Zinngrebe, Y., Moreira, F., Sirami, C., Schindler, S., Müller, R., Bontzorlos, V., Clough, D., Bezák, P., Bonn, A., Hansjürgens, B., Lomba, A., Möckel, S., Passoni, G., Schleyer, C., Schmidt, J., & Lakner, S. (2019). A greener path for the EU Common Agricultural Policy. *Science*, 365(6452), 449–451. <https://doi.org/10.1126/science.aax3146>
- Pe'er, G., Finn, J. A., Díaz, M., Birkenstock, M., Lakner, S., Röder, N., Kazakova, Y., Šumrada, T., Bezák, P., Concepción, E. D., Dänhardt, J., Morales, M. B., Rac, I., Špulerová, J., Schindler, S., Stavrínides, M., Targetti, S., Viaggi, D., Vogiatzakis, I. N., & Guyomard, H. (2022). How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts. *Conservation Letters*, 15(6), e12901. <https://doi.org/10.1111/conl.12901>
- Pendrill, F., Gardner, T. A., Meyfroidt, P., Persson, U. M., Adams, J., Azevedo, T., Bastos Lima, M. G., Baumann, M., Curtis, P. G., De Sy, V., Garrett, R., Godar, J., Goldman, E. D., Hansen, M. C., Heilmayr, R., Herold, M., Kuemmerle, T., Lathuillière, M. J., Ribeiro, V., ... West, C. (2022). Disentangling the numbers behind agriculture-driven tropical deforestation. *Science*, 377(6611), eabm9267. <https://doi.org/10.1126/science.abm9267>
- Pelkmans, J. (2020). Linking “values” to EU trade policy – A good idea? *European Law Journal*, 26(5–6), 391–400. <https://doi.org/10.1111/eulj.12409>
- Peterson, E., Grant, J., Roberts, D., & Karov, V. (2013). Evaluating the Trade Restrictiveness of Phyto-sanitary Measures on U.S. Fresh Fruit and Vegetable Imports. *American Journal of Agricultural Economics*, 95(4), 842–858. <https://doi.org/10.1093/ajae/aat015>

- Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4), 595–628. <https://doi.org/10.2307/2950710>
- Porter, G. (1999). Trade Competition and Pollution Standards: “Race to the Bottom” or “Stuck at the Bottom”. *The Journal of Environment & Development*, 8(2), 133–151. <https://doi.org/10.1177/107049659900800203>
- PwC (2022). *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – Chancen für mehr Resilienz und Vertrauen*. PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. <https://www.pwc.de/de/nachhaltigkeit/sustainable-supply-chain/einhaltung-der-sorgfaltspflichten.html>
- Rampa, F., Schutter, O. D., Woolfrey, S., Jacobs, N., Seters, J. V., Frison, E., & Sanoussi B. (2020). EU trade policy for sustainable food systems. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.28643.58406>
- Raupp, J. (2023). Was sind euch diese Bäume wert? Der Kongo stellt die Industrieländer vor die Wahl: Entweder ihr bezahlt für den Klimaschutz – Oder wir bohren im Regenwald nach Öl. *DIE ZEIT*. <https://www.zeit.de/2023/10/klimaschutz-kongo-erdoel-industrienationen>
- Raza, W. (2022). From neoliberal to values-based foreign and trade policy – opportunity or threat for international politics? *Österreichische Entwicklungspolitik*. https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Oepol/Artikel2022/Teil1_Artikel1-WRA.pdf
- Rees, E. (2022). *Mirror, Mirror on the Wall, Who Has the Fairest Clauses of Us All? Stress-testing the Application of Mirror Clauses to Pesticides*. European Centre for International Political Economy. <https://ecipe.org/publications/applications-of-mirror-clauses-to-pesticides/>
- REWE GROUP (2021). *Guideline Women in the Supply Chain*. <https://www.rewe-group.com/content/uploads/2021/03/guideline-on-women-in-the-supply-chain.pdf?t=2023071611>
- Röder, N., Ackermann, A., Baum, S., Böhner, H. G. S., Laggner, B., Lakner, S., Ledermüller, S., Wegmann, J., Zinnbauer, M., Strassemeyer, J., & Pöllinger, F. (2022). *Evaluierung der GAPReform von 2013 aus Sicht des Umweltschutzes anhand einer Datenbankanalyse von InVeKoS-Daten der Bundesländer. Abschlussbericht*. Umweltbundesamt. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_75-2022_evaluierung_der_gap-reform_von_2013.pdf
- Röhl, K.-H. (2020). *Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung – Wer macht was in EU, Bund und Ländern?* IW-Policy Paper, 1. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2020/IW-Policy-Paper_2020_B%C3%BCrokratieabbau.pdf
- Roehrich, J. K., Grosvold, J., & Hoejmose, S. U. (2014). Reputational risks and sustainable supply chain management: Decision making under bounded rationality. *International Journal of Operations & Production Management*, 34(5), 695–719. <https://doi.org/10.1108/IJOPM-10-2012-0449>
- Roloff, J. (2022). Social Audits. In M. S. Abländer (Hrsg.), *Handbuch Wirtschaftsethik* (S. 513–520). J.B. Metzler. https://doi.org/10.1007/978-3-476-05806-5_49
- Romppanen, S. (2012). The eu’s biofuels: certified as sustainable. *Renewable Energy Law and Policy Review*, 3(3), 173–186. <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/relp2012&i=179>

- Rosales, J. (2008). Economic Growth, Climate Change, Biodiversity Loss: Distributive Justice for the Global North and South. *Conservation Biology*, 22(6), 1409–1417. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2008.01091.x>
- RTRS (2014). *RTRS Accreditation and Certification Procedure for responsible soy production Version 4.3_ENG*. <https://responsiblesoy.org/wp-content/uploads/2021/12/RTRS-Accreditation-and-Certification-Procedure-for-responsible-soy-production-V4.3.pdf>
- Rudloff, B. (2012). *Kein schöner Land – Gesucht: Ein Schutzschirm gegen Risiken aus europäischen und deutschen Landinvestitionen in Entwicklungsländern*. SWP-Studie. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/auslaendische-landinvestitionen-in-entwicklungslaendern>
- Rudloff, B. (2015). *Trade rules and food security. Scope for domestic support and food stocks*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. https://snrd-asia.org/download/sector_project_agricultural_trade_and_value_chains/Trade-Rules-and-Food-Security.pdf
- Rudloff, B., & Schmieg, E. (2017). European Chicken Drumsticks for West Africa – A Threat to Local Markets. *Rural*, 21(1), 2017.
- Rudloff, B., & Brüntrop, M. (2018). *Allen Behauptungen zum Trotz: Die Gemeinsame Agrarpolitik hat kaum Entwicklungswirkungen*. SWP-Aktuell. https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2018A27_rff_Bruentrop.pdf
- Rudloff, B. (2019). Stabiles Land durch stabile Landwirtschaft in Tunesien?: Effekte des neuen EU-Handelsabkommens (DCFTA) im Agrarsektor. *SWP-Studie*. <https://doi.org/10.18449/2019S24>
- Rudloff, B., & Wieck, C. (2020). *Sustainable supply chains in the agricultural sector: Adding value instead of just exporting raw materials: corporate due diligence within a coherent, overarching and partnership-based EU strategy*. <https://doi.org/10.18449/2020C43>
- Rudloff, B. (2022). *Sustainable international value chains: The EU’s new due diligence approach as part of a policy mix*. <https://doi.org/10.18449/2022WP05>
- Rudloff, B. (2022b). Wirtschaftliche Resilienz: Kompass oder Catchword?: welche Fallstricke und Folgeeffekte die EU im Krisenmanagement beachten muss. *SWP-Studie*. <https://doi.org/10.18449/2022S01>
- Rudloff, B., & Stoll, T. (2023). *EU-Mercosur-Abkommen: Mehr Partnerschaft für Nachhaltigkeit statt Unilateralität*. SWP Point of View. <https://www.swp-berlin.org/publikation/eu-mercotur-abkommen-mehr-partnerschaft-fuer-nachhaltigkeit-statt-unilateralitaet>
- Rudloff, B., & Stoll, T. (2023b). *EU-Mercosur-Abkommen: Die EU muss raus aus ihrer handelspolitischen Sackgasse*. SWP – kurz gesagt. <https://www.swp-berlin.org/publikation/eu-mercotur-abkommen-die-eu-muss-raus-aus-ihrer-handelspolitischen-sackgasse>
- Rudloff, B., & Stoll, T. (2023(in Vorbereitung)). Handelspolitik: Was es an Gendergerechtigkeit gibt und noch geben könnte, in: Zilla, Claudia (Hrsg.). *Feministische Außen- und Entwicklungspolitik konkret*. Stiftung Wissenschaft und Politik.

- Ruggie, J. G. (2008). *Protect, respect and remedy: A framework for business and human rights: Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, A/HRC/8/13*. United Nations. <https://digitallibrary.un.org/record/625292?ln=en>
- Ruggie, J. G. (2009). *Business and Human Rights: Towards Operationalizing the "Protect, Respect and Remedy" Framework, A/HRC/11/13*. United Nations. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.13.pdf>
- Ruggie, J. G. (2011). *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*. United Nations. www.businesshumanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf
- Ruiz Manuel, I., & Blok, K. (2023). Quantitative evaluation of large corporate climate action initiatives shows mixed progress in their first half-decade. *Nature Communications*, 14(1), 3487. <https://doi.org/10.1038/s41467-023-38989-2>
- Rye, J. F., & Scott, S. (2018). International Labour Migration and Food Production in Rural Europe: A Review of the Evidence: International labour migration. *Sociologia Ruralis*, 58(4), 928–952. <https://doi.org/10.1111/soru.12208>
- Sabzalieva, E., & Quinteiro, J. A. (2022). *Public goods, common goods and global common goods: A brief explanation*. UNESCO IESALC. <https://www.iesalc.unesco.org/en/2022/04/10/public-goods-common-goods-and-global-common-goods-a-brief-explanation/>
- Saegert, J., & Grossmann, G. (2018). *Human Rights Due Diligence in Mineral Supply Chains: International Developments and Chinese Efforts*. Stiftung Asienhaus. https://fid4sa-repository.ub.uni-heidelberg.de/4158/1/Blickwechsel_Human_Rights_Due_Diligence_in_Mineral_Supply_Chains_International_Developments_and_Chinese_Efforts_01.pdf
- Sandholz, S., Wannewitz, M., Moure, M., & Garschagen, M. (2020). *Costs and benefits of (in)coherence: Disaster Risk Reduction in the Post-2015-Agendas. Synthesis Report*. Bonn: United Nations University Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS). https://www.gidrm.net/user/pages/get-started/resources/files/UNU_Costs_Benefits_Coherence.pdf
- Sankoh, A. I., Whittle, R., Semple, K. T., Jones, K. C., & Sweetman, A. J. (2016). An assessment of the impacts of pesticide use on the environment and health of rice farmers in Sierra Leone. *Environment International*, 94, 458–466. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2016.05.034>
- Scheele, M., Isermeyer, F., & Schmitt, G. (1993). *Umweltpolitische Strategien zur Lösung der Stickstoffproblematik in der Landwirtschaft*. <https://doi.org/10.22004/AG.ECON.301414>
- Schell-Busey, N., Simpson, S. S., Rorie, M., & Alper, M. (2016). What Works?: A Systematic Review of Corporate Crime Deterrence. *Criminology & Public Policy*, 15(2), 387–416. <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12195>
- Scherer, A. G., & Palazzo, G. (2011). The New Political Role of Business in a Globalized World: A Review of a New Perspective on CSR and its Implications for the Firm, Governance, and Democracy: Political Role of Business in a Globalized World. *Journal of Management Studies*, 48(4), 899–931. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2010.00950.x>

- Schilling-Vacaflor, A., & Lenschow, A. (2021). Hardening foreign corporate accountability through mandatory due diligence in the European Union? New trends and persisting challenges. *Regulation & Governance*, rego.12402. <https://doi.org/10.1111/rego.12402>
- Schilling-Vacaflor, A., & Gustafsson, M.-T. (2023). Towards more sustainable global supply chains? Company compliance with new human rights and environmental due diligence laws. *Environmental Politics*, 1–22. <https://doi.org/10.1080/09644016.2023.2221983>
- Schindler, D. (2019). Investitionskontrolle: EU-Screening Verordnung (EU) 2019/452. *Exportrecht*. <https://www.exportrecht.com/exco/investitionskontrolle-eu-screening-verordnung/>
- Schmitt, G. (1988). What do agricultural income and productivity measurements really mean? *Agricultural Economics*, 2(2), 139–157. [https://doi.org/10.1016/0169-5150\(88\)90013-8](https://doi.org/10.1016/0169-5150(88)90013-8)
- Schmucker, C., & Kober, K. (2023). *A Turning Point for EU Trade Policy After the Russian Aggression? Ukraine: The War That Changed the World, One Year On*. German Council of Foreign Relations. <https://dgap.org/en/research/publications/turning-point-eu-trade-policy-after-russian-aggression>
- Schulten, T., & Specht, J. (2021). Ein Jahr Arbeitsschutzkontrollgesetz. Grundlegender Wandel in der Fleischindustrie. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 71(51–52), 36–41.
- Schulze, H., Albersmeier, F., Gawron, J. C., Spiller, A., & Theuvsen, L. (2008). Heterogeneity in the evaluation of quality assurance systems: the International Food Standard (IFS) in European agribusiness. *International Food and Agribusiness Management Review*, 11, 99–138.
- Schwedische Regierung (2022). Begründete Stellungnahme des schwedischen Reichstags. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/JURI/NP/2022/06-30/1256976DE.pdf
- Seitz, K. (1978). Die Verhandlungen übereingemeinsamen Rohstoff-Fonds: UNCTAD. Wirtschaftsdienst, 58(2), 93–97. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/135162/1/wd_v58_i02_pp093-097.pdf
- Senou, R. B., Dégila, J., Adjobo, E. C., & Djossou, A. P. M. (2019). Blockchain for Child Labour Decrease in Cocoa Production in West and Central Africa. *IFAC-PapersOnLine*, 52(13), 2710–2715. <https://doi.org/10.1016/j.ifacol.2019.11.617>
- Sewerin, S., Fesenfeld, L. P., & Schmidt, T. S. (2023). The role of policy design in policy continuation and ratcheting-up of policy ambition. *Policy and Society*, puad027. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puad027>
- Siddiqui, I. A. (2014). *The Politics of Food Security and the World Trade Organization*. CSIS Center for Strategic & International Studies. <https://www.csis.org/analysis/politics-food-security-and-world-trade-organization>
- Simpson, S. S., Rorie, M., Alper, M., Schell-Busey, N., Laufer, W. S., & Smith, N. C. (2014). Corporate Crime Deterrence: A Systematic Review. *Campbell Systematic Reviews*, 10(1), 1–105. <https://doi.org/10.4073/csr.2014.4>

- Sinkovics, N., Sinkovics, R. R., & Archie-Acheampong, J. (2021). Small- and medium-sized enterprises and sustainable development: In the shadows of large lead firms in global value chains. *Journal of International Business Policy*, 4(1), 80–101. <https://doi.org/10.1057/s42214-020-00089-z>
- Smit, L., Bright, C., & Neely, S. (2023). Muddying the Waters: The Concept of a ‘Safe Harbour’ in Understanding Human Rights Due Diligence. *Business and Human Rights Journal*, 8(1), 1–17. <https://doi.org/10.1017/bhj.2022.40>
- Soroos, M. S. (2005). Garrett Hardin and tragedies of global commons. *Handbook of Global Environmental Politics*, 35–50.
- Spiegel, A., Fournier Gabela, J. G., Heidecke, C., Söder, M., Freund, F., Gocht, A., Banse, M., Spiegel, A., Fournier Gabela, J. G., Heidecke, C., Söder, M., Freund, F., Gocht, A., & Banse, M. (2021). *Border carbon adjustment in agriculture: Theoretical thoughts*. <https://doi.org/10.22004/AG.ECON.317084>
- Spiller, A., Busch, G., & Tangermann, S. (2021). Gestaltungsoptionen für faire Wettbewerbsbedingungen für nachhaltige Produkte im Markt. In J. Lange (Hrsg.), *Ein Gesellschaftsvertrag für die Landwirtschaft? Locomer Landwirtschaftstagung 2021*. Evangelische Akademie Loccum.
- Spiller, A., Rinklake, T., Erchinger, H., Neuendorff, J., & Beck, A. (2023). Wie weiter mit der Bio-Kontrolle? Zur Rollenverteilung zwischen Staat, privaten ÖkoKontrollstellen und Bio-Unternehmen für eine verbesserte Betrugsprävention. *Schriftenreihe der Rentenbank*, 39, 103–132. <https://www.rentenbank.de/export/sites/rentenbank/dokumente/Band-39-Implikationen-einer-veraenderten-Rollenverteilung-zwischen-Staat-und-Markt-fuer-die-zukuenftige-Landwirtschaft.pdf>
- SRU (1985). *Umweltprobleme der Landwirtschaft: Sondergutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen März 1985*. Kohlhammer. Bundestags-Drucksache: 10/3613.
- Sun, L., & Yu, T. R. (2015). The impact of corporate social responsibility on employee performance and cost. *Review of Accounting and Finance*, 14(3), 262–284. <https://doi.org/10.1108/RAF-03-2014-0025>
- Tagesspiegel Background (2022). EU-Länder einig bei Sorgfaltspflichtengesetz. <https://background.tagesspiegel.de/sustainable-finance/eu-laender-einig-bei-sorgfaltspflichtengesetz-1>
- Tang, H., Rasool, Z., Khan, A. I., Khan, A. A., Khan, M. A., & Azaz, G. A. (2021). The Impact of Private Standards on Corporate Social Responsibility Compliance and Rural Workers’ Motivation in Developing Countries: A Study of Mango Farms in Pakistan. *International Journal of Food Science*, 2021, 1–23. <https://doi.org/10.1155/2021/9985784>
- Task Force Rural Africa (2019). *An Africa-Europe Agenda For Rural Transformation*. Europäische Union. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2019-06/report-tfra_mar2019_en_0.pdf
- Terwindt, C., & Saage-Maass, M. (2017). *Zur Haftung von Sozialauditor_innen in der Textilindustrie*. Friedrich-Ebert-Stiftung. https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/Studie_Zur_Haftung_von_Sozialauditor_innen_FES_ECCHR.PDF
- Tijani, A. A. (2006). Pesticide Use Practices and Safety Issues: The Case of Cocoa Farmers in Ondo State, Nigeria. *Journal of Human Ecology*, 19(3), 183–190. <https://doi.org/10.1080/09709274.2006.11905876>

- Tilsted, J. P., Palm, E., Bjørn, A., & Lund, J. F. (2023). Corporate climate futures in the making: Why we need research on the politics of Science-Based Targets. *Energy Research & Social Science*, 103, 103229. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103229>
- Tony’s Chocolonely (2021). Unwrapping the true cost of poverty. <https://tonyschocolonely.com/nl/en/our-mission/news/unwrapping-the-true-cost-of-poverty>
- True Cost Initiative (2022). True-Cost-Accounting-Agrifood-Handbook. Practical True Cost Accounting guidelines for the food and farming sector on impact measurement. https://tca2f.org/wp-content/uploads/2022/03/TCA_Agrifood_Handbook.pdf
- Tscharntke, T., Milder, J. C., Schroth, G., Clough, Y., DeClerck, F., Waldron, A., Rice, R., & Ghazoul, J. (2015). Conserving Biodiversity Through Certification of Tropical Agroforestry Crops at Local and Landscape Scales. *Conservation Letters*, 8(1), 14–23. <https://doi.org/10.1111/conl.12110>
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1991). Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 1039–1061. <https://doi.org/10.2307/2937956>
- Ullah, S., Adams, K., Adams, D., & Attah-Boakye, R. (2021). Multinational corporations and human rights violations in emerging economies: Does commitment to social and environmental responsibility matter? *Journal of Environmental Management*, 280, 111689. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2020.111689>
- UN (1948). *Resolution der Generalversammlung. 217 A (III)*. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Vereinte Nationen. <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>
- UN (2011). *Guiding Principles for Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*. Vereinte Nationen. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf
- UN (2020). *Executive Summary: United Nations Common Guidance on Helping Build Resilient Societies*. Vereinte Nationen. <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/UN-Resilience-Guidance-Exec-Summ-Sept.pdf>
- UNICEF (2016). *Palm oil and children in Indonesia*. United Nations Children’s Fund. <https://www.unicef.org/indonesia/media/1876/file/Palm%20oil%20and%20children%20in%20Indonesia.pdf>
- UNICEF (2017). *Child labor in cotton supply chains*. United Nations Children’s Fund. https://www.unicef.nl/files/child_labor_in_cotton_supply_chains_june_2017.pdf
- UNCTAD (2021). *Towards a new trade agenda for the right to food*. Policy Brief, 83, United Nations Conference on Trade and Development. https://unctad.org/system/files/official-document/presspb2021d1_en.pdf
- UNCTAD (2023). *Voluntary Sustainability Standards in International Trade*. United Nations Conference on Trade and Development. https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2022d8_en.pdf
- US Department of Labor (2019). *2019 Findings on the worst forms of child labor – Burkina Faso*. https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2019/Burkina-Faso.pdf

- US Department of Labor (2020). *2020 List of goods produced by child or forced labor*. <https://www.dol.gov/agencies/ilab/resources/reports/child-labor/findings>
- Utlu, D., & Niebank, J.-C. (2017). Das kalkulierte Risiko: Ökonomische versus menschenrechtliche Anforderungen an eine unternehmerische Risikoanalyse. *Deutsches Institut für Menschenrechte*. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55636-7>
- van de Ven, G. W. J., de Valença, A., Marinus, W., de Jager, I., Descheemaeker, K. K. E., Hekman, W., Mellisse, B. T., Baijukya, F., Omari, M., & Giller, K. E. (2021). Living income benchmarking of rural households in low-income countries. *Food Security*, 13(3), 729–749. <https://doi.org/10.1007/s12571-020-01099-8>
- van Huellen, S., & Abubakar, F. M. (2021). Potential for Upgrading in Financialised Agri-food Chains: The Case of Ghanaian Cocoa. *The European Journal of Development Research*, 33(2), 227–252. <https://doi.org/10.1057/s41287-020-00351-3>
- van 't Wout, D. (2022). The enforceability of the trade and sustainable development chapters of the European Union's free trade agreements. *Asia Europe Journal*, 20(2), 81–98. <https://doi.org/10.1007/s10308-021-00627-1>
- Velut, J. B., Baeza-Breinbauer, D., De Bruijne, M., Garnizova, E., Jones, M., Kolben, K., ... & Zamparutti, T. (2022). Comparative analysis of trade and sustainable development provisions in free trade agreements. *London School of Economics*.
- Visser, O. (2008). Household plots and their symbiosis with large farm enterprises in Russia. In M. Spoor (Hrsg.), *The Political Economy of Rural Livelihoods in Transition Economies*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203890608>
- Voivozeanu, A. (2019). Precarious Posted Migration: The Case of Romanian Construction and Meat Industry Workers in Germany. *Central and Eastern European Migration Review*, 8(2), 85–99. <https://doi.org/10.17467/ceemr.2019.07>
- von Braun, J., & Hendriks, S. L. (2023). Full-cost accounting and redefining the cost of food: Implications for agricultural economics research. *Agricultural Economics*, 54(4), 451–454. <https://doi.org/10.1111/agec.12774>
- von Henn, E., & Jahn, J. (2020). *Rechtsgutachten Zulässigkeit und Gegenstand umweltbezogener Sorgfaltspflichten in einem deutschen LieferkettenG – unter besonderer Berücksichtigung von Chemikalien und Biodiversität*. https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/07/lieferkettengesetz_rechtsgutachten_umwelt.pdf
- Waarts, Y., & Kiewisch, M. (2021). *Balancing the living income challenge. Towards a multi-actor approach to achieving a living income for cocoa farmers*. Wageningen University & Research. <https://edepot.wur.nl/557364>
- Wagner, B., & Hassel, A. (2016). Posting, subcontracting and low-wage employment in the German meat industry. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 22(2), 163–178. <https://doi.org/10.1177/1024258916636012>

- Walgenbach, P., & Beck, N. (2003). Effizienz und Anpassung. Das Erklärungspotenzial der neo-institutionalistischen Organisationstheorie am Beispiel ISO 9000. *Betriebswirtschaft-Stuttgart*, 63(5), 497–515.
- WBA (2015). *Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung*. BMEL. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.html>
- WBA, WBD, & BMELV (2013). *Novellierung der Düngeverordnung: Nährstoffüberschüsse wirksam begrenzen*. BMEL. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/StellungnahmeDuengeVO.pdf?blob=publicationFile&v=2>
- WBA, & WBW (2016). *Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung*. BMEL. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/Klimaschutzgutachten_2016.pdf?blob=publicationFile&v=3
- WBAE (2019). *Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020*. BMEL. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/Stellungnahme-GAP-Effektivierung-AUK.html>
- WBAE (2020). *Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten*. BMEL. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.html>
- WBAE (2023). *Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen*. BMEL. <https://www.bmel.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/ernaehrungsarmut-pandemie.pdf?blob=publicationFile&v=3>
- WB BMWK (2022). *Menschenrechte und unternehmerische Sorgfaltspflichten*. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-menschenrechte-und-unternehmerische-sorgfaltspflichten.html>
- Wielga, M., & Harrison, J. (2021). Assessing the Effectiveness of Non-State-Based Grievance Mechanisms in Providing Access to Remedy for Rightsholders: A Case Study of the Roundtable on Sustainable Palm Oil. *Business and Human Rights Journal*, 6(1), 67–92. <https://doi.org/10.1017/bhj.2020.33>
- Welthungerhilfe (2023). *Sozial verantwortliche Agrarlieferketten gegen Hunger – Privatwirtschaft über Agrarlieferketten einbeziehen*. Policy Brief. <https://www.welthungerhilfe.de/aktuelles/publikation/detail/sozial-verantwortliche-agrarlieferketten-gegen-hunger>
- Wesseler, J. (1997). *Die Ökonomik der Einführung von Obstkulturen in der Cordillera Central von Nordluzon, Philippinen*. Shaker.
- Wesseler, J. (2014). Biotechnologies and agrifood strategies: Opportunities, threats and economic implications. <https://doi.org/10.22004/AG.ECON.196653>
- Wesseler, J. (2020). Storage Policies: Stockpiling Versus Immediate Release. *Journal of Agricultural & Food Industrial Organization*, 18(1), 20190055. <https://doi.org/10.1515/jafio-2019-0055>

- Wettstein, F. (2015). Normativity, Ethics, and the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Critical Assessment. *Journal of Human Rights*, 14(2), 162–182. <https://doi.org/10.1080/14754835.2015.1005733>
- Weyler, S., & Esch, F.-R. (2019). Mit Markenkrisen umgehen. In F.-R. Esch, T. Tomczak, J. Kernstock, T. Langner, & J. Redler (Hrsg.), *Corporate Brand Management* (S. 463–480). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-24900-7_24
- Wieck, C. (2022). *Keine Gräser auf der anderen Wiese: Ursachen der Welternährungskrise – Kriege, Konflikte, Klimawandel, Einkommen und Verfügbarkeiten*. Der Hauptstadtbrief. <https://www.derhauptstadtbrief.de/keine-graeser-auf-der-anderen-wiese/>
- Wilhelm Otieno, K. (2023). *Colonial legacies still mark development affairs*. D+C. <https://www.dandc.eu/en/article/after-decades-debate-impacts-colonial-era-are-still-evident-development-cooperation>
- Williamson, O. E. (1993). Opportunism and its critics. *Managerial and Decision Economics*, 14(2), 97–107. <https://doi.org/10.1002/mde.4090140203>
- Williamson, O. E. (2002). The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. *Journal of Economic Perspectives*, 16(3), 171–195. <https://doi.org/10.1257/089533002760278776>
- Winchester, N., Rau, M., Goetz, C., Larue, B., Otsuki, T., Shutes, K., Wieck, C., Burnquist, H. L., Pinto de Souza, M. J., & Nunes de Faria, R. (2012). The Impact of Regulatory Heterogeneity on Agrifood Trade. *The World Economy*, 35(8), 973–993. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2012.01457.x>
- Wirtschaftsvereinigung Stahl (o. J.). *Sorgfaltspflichten entlang der Lieferketten*. <https://www.stahl-online.de/dossiers/sorgfaltspflichten-entlang-der-lieferketten/>
- Wright, B. (2009). *International Grain Reserves and Other Instruments to Address Volatility in Grain Markets*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5028>
- Wright, S. J. (2010). The future of tropical forests: Future tropical forests. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1195(1), 1–27. <https://doi.org/10.1111/j.1749-6632.2010.05455.x>
- Wright, C. F. (2016). Leveraging Reputational Risk: Sustainable Sourcing Campaigns for Improving Labour Standards in Production Networks. *Journal of Business Ethics*, 137(1), 195–210. <https://doi.org/10.1007/s10551-015-2552-1>
- Wuttke, T., Smit, L., Parshotam, A., Ancheita, A., & Meridian, A. (o. J.). *Human Rights and Environmental Due Diligence in Global Value Chains: Perspectives from the Global South*. SWP Working Papers. https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/WP02_HREDDinGlobalValueChains.pdf
- Xiong, B., & Beghin, J. C. (2011). Disentangling the Demand-Enhancing Effect and Trade-Cost Effect of Technical Measures in Agricultural Trade Among OECD Countries. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1945235>
- Xiong, B., & Beghin, J. (2014). Disentangling Demand-enhancing And Trade-cost Effects Of Maximum Residue Regulations. *Economic Inquiry*, 52(3), 1190–1203. <https://doi.org/10.1111/ecin.12082>

- Yotova, R. (2019). Balancing economic objectives and environmental considerations in new EU investment agreements: A brave new world? In K. Miles, *Research Handbook on Environment and Investment Law*, S. 379–407. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784714635.00023>
- Zadek, S. (2007). The Path to Corporate Responsibility. In W. C. Zimmerli, M. Holzinger, & K. Richter (Hrsg.), *Corporate Ethics and Corporate Governance*, 159–172, Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-540-70818-6_13
- Zenz, A. (2020). *Coercive Labor in Xinjiang: Labor Transfer and the Mobilization of Ethnic Minorities to Pick Cotton*. Center for Global Policy.
- Zheng, Y., & Bar, T. (2021). Certifier competition and audit grades: An empirical examination using food safety certification. *Applied Economic Perspectives and Policy*, aepp.13211. <https://doi.org/10.1002/aepp.13211>
- Zilla, C. (Hrsg.) (2023) (in Vorbereitung)). *Feministische Außen- und Entwicklungspolitik konkret*. SWP-Studie.
- zu Ermgassen, E. K. H. J., Godar, J., Lathuillière, M. J., Löfgren, P., Gardner, T., Vasconcelos, A., & Meyfroidt, P. (2020a). The origin, supply chain, and deforestation risk of Brazil's beef exports. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(50), 31770–31779. <https://doi.org/10.1073/pnas.2003270117>
- zu Ermgassen, E. K. H. J., Ayre, B., Godar, J., Bastos Lima, M. G., Bauch, S., Garrett, R., Green, J., Lathuillière, M. J., Löfgren, P., MacFarquhar, C., Meyfroidt, P., Suavet, C., West, C., & Gardner, T. (2020b). Using supply chain data to monitor zero deforestation commitments: An assessment of progress in the Brazilian soy sector. *Environmental Research Letters*, 15(3), 035003. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab6497>
- zu Ermgassen, E. K. H. J., Bastos Lima, M. G., Bellfield, H., Dontenville, A., Gardner, T., Godar, J., Heilmayr, R., Indenbaum, R., dos Reis, T. N. P., Ribeiro, V., Abu, I., Szantoi, Z., & Meyfroidt, P. (2022). Addressing indirect sourcing in zero deforestation commodity supply chains. *Science Advances*, 8(17), eabn3132. <https://doi.org/10.1126/sciadv.abn3132>
- Zurek, M., Ingram, J., Sanderson Bellamy, A., Goold, C., Lyon, C., Alexander, P., Barnes, A., Bebbler, D. P., Breeze, T. D., Bruce, A., Collins, L. M., Davies, J., Doherty, B., Ensor, J., Franco, S. C., Gatto, A., Hess, T., Lamprinopoulou, C., Liu, L., ... Withers, P. J. A. (2022). Food System Resilience: Concepts, Issues, and Challenges. *Annual Review of Environment and Resources*, 47(1), 511–534. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-112320-050744>

Veröffentlichungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (seit 2012)

- **Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen**, Stellungnahme, März 2023.
- **Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten**, Gutachten, Juni 2020.
- **Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020**, Stellungnahme, Mai 2019.
- **Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU**, Stellungnahme, April 2019.
- **Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen**, Stellungnahme, April 2018.
- **Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung**, gemeinsames Gutachten der Wissenschaftlichen Beiräte für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) und Waldpolitik (WBW), November 2016.
- **Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung**, Gutachten, März 2015.
- **Novellierung der Düngeverordnung: Nährstoffüberschüsse wirksam begrenzen**, gemeinsame Kurzstellungnahme der Wissenschaftlichen Beiräte für Agrarpolitik (WBA) und Düngungsfragen (WBD) und des Sachverständigenrates für Umweltfragen der Bundesregierung (SRU), August 2013.
- **Ernährungssicherung und nachhaltige Produktivitätssteigerung**, Stellungnahme, Januar 2012.

Informationen zum WBAE

Der WBAE ist ein interdisziplinär besetztes Gremium, das das BMEL bei der Entwicklung seiner Politik berät. Der Beirat umfasst derzeit 18 Wissenschaftler:innen, arbeitet unabhängig auf ehrenamtlicher Basis und erstellt Gutachten und Stellungnahmen zu selbst gewählten Themen. Zu den Aufgaben des Beirats gehört es insbesondere, die Ziele und Grundsätze der Agrar- und Ernährungspolitik zu überprüfen, gesellschaftliche Anforderungen an das Agrar- und Ernährungssystem sowie dessen Entwicklungen zu analysieren und zu bewerten und Vorschläge für die Weiterentwicklung der Agrar- und Ernährungspolitik zu machen.

Ansprechpartner

Die Geschäftsführung des Beirats liegt beim BMEL, Stabsstelle Partizipative Prozesse.

Geschäftsstelle

Telefon: 030/18 529-3050

E-Mail: WBAE@bmel.bund.de

Web: <https://www.bmel.de/DE/Ministerium/Organisation/Beiraete/Texte/AgrOrganisation.html>

Fotos auf der Titelseite (CC0-Lizenz):

o.l. © Hans/pixabay; o.r. ©KevinLeung78/pixabay

m.l. ©dendoktoor/pixabay; m.r. ©planet_fox/pixabay

u.l. ©Jai79/pixabay; u.r. ©jaymethunt/pixabay