ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Scheper, Christian; Engelhardt, Anne

Research Report

Neue Sorgfaltspflichtengesetze in Europa: Effektive Regulierung von Nachhaltigkeit und Menschenrechten in globalen Lieferketten?

Global Governance Spotlight, No. 1/2024

Provided in Cooperation with:
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

Suggested Citation: Scheper, Christian; Engelhardt, Anne (2024) : Neue Sorgfaltspflichtengesetze in Europa: Effektive Regulierung von Nachhaltigkeit und Menschenrechten in globalen Lieferketten?, Global Governance Spotlight, No. 1/2024, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/300082

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Global Governance Spotlight

1 | 2024

Neue Sorgfaltspflichtengesetze in Europa

Effektive Regulierung von Nachhaltigkeit und Menschenrechten in globalen Lieferketten?

Christian Scheper
Anne Engelhardt

Nach jahrelangen Diskussionen hat die Europäische Union (EU) eine Richtlinie zur Regulierung von Menschenrechten und Nachhaltigkeit in globalen Lieferketten beschlossen, die sogenannte Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD). Erstmals verankert sie europaweit verbindliche menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten für Unternehmen entlang ihrer Lieferketten. Die Richtlinie harmonisiert und erweitert eine Reihe von neuen Sorgfaltspflichtengesetzen in EU-Mitgliedsstaaten, darunter in Frankreich und Deutschland (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, LkSG). Mit diesem Spotlight wollen wir die neuen Sorgfaltspflichten politisch einordnen: Welche Probleme lösen sie? Und bringen sie auch neue Probleme mit sich? Anhand des größten Arbeitsunfalls in Brasilien, dem Staudammbruch in Brumadinho, verdeutlichen wir einige wesentliche Aspekte der Problematik. Im Fazit betonen wir Herausforderungen und geben Empfehlungen für die Umsetzung.

Wie werden Menschenrechte und Nachhaltigkeit entlang von Lieferketten bisher reguliert?

In den letzten fünfzig Jahren ist die Produktion von Gütern und Dienstleistungen durch die Verlagerung von Unternehmensteilen und Produktionsschritten globalisiert worden. Beschäftigte und Gewerkschaften wurden mit der globalen Arbeitsteilung hinsichtlich der Durchsetzung ihrer Interessen strukturell deutlich gegenüber transnational agierenden Unternehmen geschwächt. Die Liste der daraus resultierenden Probleme ist lang: Hungerlöhne, Diskriminierung, Gewalt, fehlende Gewerkschaftsfreiheiten, Formen der Zwangs- und Sklavenarbeit, Kinderarbeit, fehlender Arbeitsschutz und mehr. Während Eigentumsrechte, Handelsbedingungen und Investitionsschutz umfangreich reguliert werden, sind verbindliche Regeln für Arbeitsbedingungen, Menschenrechte und Umweltschutz bisher auf nationalstaatlicher Ebene verblieben. Dies ist aber ineffektiv, da es einen weltweiten Standortwettbewerb um investitionsfreundliche Regulierung gibt. Guter Umwelt- und Arbeitsrechtsschutz hat daher häufig keine ausreichende Priorität und steht teilweise in Konflikt mit Investitionsinteressen.

Dies hat zur Folge, dass die tatsächlichen Arbeits- und Umweltbedingungen vor allem das Ergebnis des Lieferkettenmanagements großer Unternehmen sind. Sie werden in sehr unterschiedlicher Qualität in Lieferverträgen geregelt. Die Einhaltung dieser Regeln wird dann weitgehend durch profitorientierte Dienstleister kontrolliert. Die Wirksamkeit dieser privaten Regulierung hängt daher vor allem von wirtschaftlichen Interessen (z.B. Image- und Preisstrategien) und dem Einfluss der Unternehmen entlang der Lieferkette ab. Ergänzend dazu gibt es viele zivilgesellschaftliche Initiativen und Multi-Akteurs-Organisationen, die Standards mitverhandeln oder an ihrer Überwachung und Kontrolle beteiligt sind. Auch globale Rahmenabkommen internationaler Gewerkschaftsverbände mit großen Konzernen sind wichtige Ergänzungen. Doch all diese Ansätze können die massiven Menschenrechts- und Umweltprobleme bisher nur punktuell lindern.

Für Menschenrechte und Umweltschutz haben die privaten Lieferkettenlösungen sogar teilweise negative

Auswirkungen. So dreht sich die politische Debatte um oberflächliche Unternehmensmaßnahmen zur Imageverbesserung (sog. Green Washing) oder zur Bedienung von Marktnischen, etwa durch Konsumlabel (z.B. Fair Trade), Verhaltenskodizes oder Industriestandards. Das Grundproblem schädlicher Geschäftsmodelle (z.B. Fast Fashion) bleibt bestehen und Beschäftigte, Gewerkschaften oder betroffene Gemeinden haben keine effektiven Möglichkeiten, ihre Rechte geltend zu machen.

Der Staudammbruch in Brumadinho: eine zertifizierte Katastrophe

Ein Beispiel für die Unzulänglichkeiten des Lieferkettenmanagements und privatisierter Risikovorsorge ist der Bruch des Rückhaltebeckens in Brumadinho, Brasilien, im Januar 2019. Das Becken staute die giftigen Bergbauabfälle der stillgelegten Mine „Córrego do Feijão“ mithilfe eines Up-Stream-Staudamms. Die Mine gehörte zu dem weltweit größten Bergbauunternehmen Vale, das auch Eisenerze für die deutsche Stahlindustrie fördert. Der Staudamm wurde zuletzt von einer brasilianischen Tochterfirma des deutschen Zertifizierungsunternehmens TÜV SÜD geprüft und als sicher eingestuft. Kurz danach kam es allerdings zum katastrophalen Zusammenbruch des Damms, bei dem sich eine Schlammlawine aus Bergbaurückständen durch ein Tal wälzte, was 272 Menschen das Leben kostete. Für tausende Fischer*innen und Bäuer*innen wurden die Lebens- und Einkommensgrundlagen zerstört. Infolge dieser Katastrophe wurde Vale unter anderem auf Schadensersatz verklagt. Zudem versuchen Überlebende in Deutschland TÜV SÜD aufgrund fahrlässiger Tötung und Bestechlichkeit zur Verantwortung zu ziehen. Doch die Hürden für solche Klagen sind selbst bei einer Katastrophe dieses Ausmaßes transnational äußerst hoch.

Wenn auch der Fall ‚Brumadinho‘ in seiner Drastik eine Ausnahme darstellt, so zeigt er doch das fatale Zusammenspiel politischer Merkmale globaler Lieferketten: Ein schwacher Menschenrechts-, Arbeitsrechts- und Umweltschutz angesichts des internationalen Standortwettbewerbs trifft auf private Profitinteressen, ineffektive Überwachungssysteme und transnationale ökonomische Abhängigkeiten.

Hier setzt die Idee der neuen Lieferkettenregulierung an: Die offensichtlichen wirtschaftlichen Einflussfaktoren und Abhängigkeiten sollen auch rechtlich bindend sein. Unternehmen müssen entsprechend der vorhandenen Risiken und ihrer eigenen Einflussmöglichkeiten mit der gebotenen Sorgfalt handeln.

Die neue gesetzliche Lieferkettenregulierung

Die EU-Richtlinie führt eine Pflicht zur Sorgfalt ein. Rechtlich ist dies eine Bemühenspflicht, d.h. Unternehmen müssen sich um eine effektive Risikominimierung, Schadensvermeidung und Abhilfe im Schadensfall bemühen – der letztendliche Erfolg ist nicht entscheidend. Der Begriff des Risikos bezieht sich hierbei nicht auf betriebswirtschaftliche Folgen, sondern auf die Wahrscheinlichkeit, dass Menschenrechte und Umwelt Schaden nehmen und auf die mögliche Schwere dieses Schadens. Um ihrer Sorgfaltspflicht nachzukommen, müssen große Unternehmen in Zukunft

(1) regelmäßig die potenziellen und tatsächlichen menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeiten und deren indirekte Auswirkungen bewerten und potenziell betroffene Gruppen einbeziehen;

(2) potenziell negative Auswirkungen verhindern oder abmildern und tatsächliche negative Auswirkungen beheben;

(3) die Wirksamkeit der Maßnahmen überprüfen und überwachen, wiederum unter Einbeziehung betroffener Menschen; und

(4) die Bemühungen zur Bewältigung von Auswirkungen und Risiken dokumentieren und öffentlich kommunizieren.

Zusätzlich müssen Unternehmen eine Grundsatzerklärung zu internationalen Menschenrechts- und Umweltnormen abgeben und wirksame Beschwerdemechanismen für Beschäftigte und andere Anspruchsgruppen einrichten.

Die Idee der menschenrechtlichen Sorgfalt ist keine Erfindung der EU, sondern geht zurück auf die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen aus dem Jahre 2011. Neben den international anerkannten Menschenrechten, einschließlich der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), werden von der EU-Richtlinie auch wichtige ökologische Aspekte als Schutzgüter benannt. Bei Nichteinhaltung der Sorgfaltspflicht drohen den Unternehmen Bußgelder. Die genaue Höhe wird erst durch die nationale Gesetzgebung festgelegt, aber die Richtlinie schreibt gewisse Mindestwerte vor, so dass eine Geldbuße für die Unternehmen durchaus schmerzhaft ausfallen und damit eine gewisse Lenkungsfunktion erfüllen dürfte. Die EU-Staaten haben jetzt zwei Jahre Zeit für die Umsetzung der Richtlinie.

Umstrittene Sorgfalt: Kernpunkte und Konflikte

Wie beim deutschen LkSG wurde auch auf EU-Ebene lange über die Ausgestaltung der CSDDD gestritten. Um Unterstützung zu erhalten, wurden die Reichweite und Wirksamkeit der ursprünglichen Richtlinienentwürfe auf den letzten Metern deutlich eingeschränkt. Wir wollen hier auf drei der Streitpunkte eingehen.

Ein erster wichtiger Aspekt betrifft den Geltungsbereich. So erfasst die CSDDD Schätzungen zufolge nur etwa 5.400 europäische Unternehmen, deutlich weniger als im ursprünglichen Entwurf intendiert. Zudem gibt es zusätzliche Ausnahmen: Vor allem Kreditvergabe und Investitionstätigkeiten von Finanzmarktakteur*innen werden zunächst nicht von der Richt-

linie erfasst, entsprechende Lobbygruppen und die französische Regierung hatten ihre Zustimmung davon abhängig gemacht. Die CSDDD beinhaltet allerdings eine Überprüfungsklausel – nach entsprechender Folgenabschätzung könnte der Finanzsektor einige Jahre später einbezogen werden. Damit werden wesentliche Einfluss- und Lenkungsfaktoren auf die Lieferkettenbedingungen vorerst ausgeklammert, denn erstens tragen Finanzmarktakteur*innen durch die Finanzierung z.B. von Staudämmen wesentlich zur Ermöglichung globaler Geschäfte bei, und zweitens haben Investitionen ganz erhebliche Auswirkungen auf Menschenrechte und Nachhaltigkeit, indem sie bestimmte Formen des Wirtschaftens fördern und andere vermeiden und damit steuernd wirken. Die Verpflichtung von Finanzinstitutionen zur Sorgfalt würde daher wesentlich zur Wirksamkeit der Richtlinie beitragen.

Ein zweiter Aspekt betrifft den Umfang der Schutzgüter. So werden zwar Menschenrechte umfassend berücksichtigt, Umweltaspekte hingegen nur selektiv. Sie sind zwar weitgehender abgedeckt als im deutschen LkSG, aber klimaschädliche Emissionen sind zum Beispiel nicht Teil der Sorgfaltspflicht. Stattdessen müssen Unternehmen Pläne zur Reduzierung klimaschädlicher Emissionen erstellen.

Besonders umstritten ist drittens die Regelung zivilrechtlicher Haftung. Menschenrechts- und Umweltgruppen hatten diese von Anfang an gefordert, da nur durch effektive Klagemöglichkeiten auch grundlegende Rechte erstritten werden können. Die Richtlinie folgt diesen Forderungen nur teilweise: Einerseits gibt sie Voraussetzungen vor, unter denen Menschen Schadensersatz einfordern können müssen und vereinfacht in einigen Punkten die prozessualen Verfahren. Dazu gehört die Regelung, dass Gewerkschaften, zivilgesellschaftliche Organisationen und das jeweilige nationale Menschenrechtsinstitut in eigenem Namen klagen können. Rechtlich neu ist die Möglichkeit für Zivilgerichte, dass jeweils eigene nationale Recht anwenden zu können. Bisher mussten sie sich auf das Recht des Landes berufen, in dem der Schaden eingetreten ist, was sich nicht selten zum Nachteil der Betroffenen auswirkte. Nicht durchsetzen konnte sich andererseits aber die weitergehende zivilgesellschaftliche Forderung nach Beweislastumkehr. Daher dürfte es für Betroffene häufig schwer werden, eine Vernachlässigung der Sorgfaltspflicht in der Praxis nachzuweisen, weil ihnen dafür Informationen und Ressourcen fehlen.

Unterm Strich bringt die CSDDD mit Blick auf die zivilrechtliche Haftung trotzdem eindeutig eine Verbesserung: Sie birgt ein Potenzial für zivilgesellschaftliche Akteure, um Rechte transnational besser durchsetzen zu können als bisher. Sie hält aber einige Hürden aufrecht, vor allem entsprechende Klagen und Anwälte zu finanzieren und die Schwierigkeit, die Vernachlässigung von Sorgfaltspflichten auch zu beweisen. Nicht nur hier spielt die anhaltende finanzielle Asymmetrie zwischen Betroffenen entlang der Lieferketten und den Unternehmen eine Rolle. Auch bei der Prozessführung selbst muss davon ausgegangen werden, dass angeklagte Unternehmen mehr Ressourcen zur Finanzierung aufbringen können als die Beschwerdeführer*innen. Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen dürfte hier eine Schlüsselrolle zufallen, da sie unter bestimmten Voraussetzungen im Namen Betroffener klagen können. Wie gut das Potenzial der Richtlinie für Klagen also tatsächlich genutzt werden kann, um in den Lieferketten Verbesserungen herbeizuführen, muss die Rechtspraxis zeigen. Nationale Umsetzungen der Richtlinie, die Qualität der behördlichen Kontrollen und konkrete Entscheidungen über bisher unklare Rechtsbegriffe durch Gerichte stehen noch aus.

Herausforderungen in der Umsetzung

Auch nach Beschluss der Richtlinie verbleiben also viele offene Fragen, die in den nächsten Jahren der Rechtspraxis geklärt werden müssen. Eine dieser Fragen betrifft die Reichweite der Pflichten von privaten Zertifizierungs- und Überwachungsunternehmen. Der Fall von Brumadinho zeigt beispielhaft die hohe Bedeutung solcher Unternehmen, da hier der TÜV SÜD dem Staudamm fälschlicherweise eine ausreichende Sicherheit bescheinigte. Inwieweit auch eine Haftbarkeit für diese privaten Regulierungsinstanzen aus der EU-Richtlinie ableitbar sein wird, ist bisher unklar. Ähnliche Fragen ergeben sich für zertifizierende oder überprüfende Multi-Akteurs-Initiativen.

Offen sind auch die angemessene Art und der Umfang der Maßnahmen zur Sorgfalt im Einzelfall. Hierzu gehört etwa die Qualität der Beteiligung von Beschäftigten oder betroffenen Gemeinden im Prozess der Risikoermittlung. Sie wurde in der CSDDD unter dem Stichwort der *meaningful consultation* bereits viel ausführlicher geregelt als im deutschen LkSG, aber inwieweit Beteiligungen und Informationen gerichtlich als angemessen beurteilt werden, bleibt abzuwarten. Auch die von Maßnahmen zu erfassenden Wertschöpfungsschritte bleiben umstritten. Hier geht die CSDDD ebenfalls weiter als das LkSG, da sie eindeutiger auch indirekte Zulieferer sowie Up- und Downstream-Prozesse erfasst.

Ein Meilenstein, aber kein Ende der politischen Auseinandersetzungen

Die EU-Richtlinie und die nationalen Sorgfaltspflichtengesetze stellen eine entscheidende Neuerung in der Lieferkettenregulierung dar. Sie bieten eine normative Orientierung und tragen so zur verstärkten Auseinandersetzung und zum Dialog von Unternehmen mit Behörden, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft über die benannten Schutzgüter bei. Die Sorgfaltspflicht ist aber gerade kein eindeutiger rechtlicher Standard des Menschenrechts- und Umweltschutzes, sondern in erster Linie stellt sie neue Anforderungen an die Ausgestaltung von Managementprozessen und schafft neue Möglichkeiten für Klagen und Beschwerden. Politisch bleiben damit wichtige Konflikte über Lieferkettenregulierung bestehen. Ihre Austragung erfolgt aber nun stärker mit rechtlichen Mitteln. Diese Verschiebung von politischen auf rechtliche Kämpfe kann Vorteile

bringen, da das Recht angesichts seines universellen Anspruchs immer wieder auch für ökonomisch benachteiligte Gruppen Ansätze bieten kann, ihre Ansprüche gegenüber mächtigen Konzernen geltend zu machen. Rechtsnormen spiegeln aber gleichzeitig in hohem Maße bestehende Machtverhältnisse wider, wie die vielen Kompromisse und Ausnahmen der EU-Richtlinie zeigen. Inwieweit behördliche Kontrollen in globalen Lieferketten funktionieren werden und wie gut es Gewerkschaften, Umwelt- und Menschenrechtsanwält*innen gelingen wird, eigene Beweise für Verletzungen der Sorgfalt und effektive Beschwerden und Klagen vorzubringen, bleibt daher abzuwarten.

Für die Umsetzung wird es zentral sein,

1.) Effektive Beteiligungsmöglichkeiten und aktive Wege zur Rechtsdurchsetzung für Betroffene und ihre Anwält*innen zu eröffnen. Die Richtlinie sieht an unterschiedlichen Stellen der Sorgfaltspflicht eine Stakeholder-Beteiligung vor. Eine *meaningful consultation*, wie es in der Richtlinie heißt, aber auch effektive Beschwerden oder Klagen im Konfliktfall, sind vor allem für Beschäftigte aber oft schwierig, insbesondere wenn Gewerkschaftsrechte gesetzlich eingeschränkt sind oder Betriebe gewerkschaftliche Arbeit aktiv verhindern. Die Rolle von Gewerkschaften und Akteur*innen betrieblicher Mitbestimmung in Prozessen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht wird für eine effektive Umsetzung ganz zentral sein. Gewerkschaftsrechte sind eben einerseits Teil des Menschenrechtskatalogs, andererseits aber auch ein Mittel, um die Realisierung anderer Rechte zu ermöglichen, z.B. die Aushandlung fairer Löhne und angemessener Arbeitszeiten. Für Verfahren der Risikoermittlung und für Beschwerdemechanismen als Aspekte der Sorgfaltspflicht sollten daher effektive Beteiligungsmöglichkeiten für Beschäftigte und andere Stakeholder in der behördlichen Umsetzung eine umfassende Berücksichtigung finden.

2.) Angemessene Transparenz, Kapazitäten und Kontrollmöglichkeiten der Behörden zu schaffen bzw. auszubauen. Gerade gegenüber großen Unternehmen ist der behördliche Zugriff zwar rechtlich möglich, tatsächlich aber an hohe Voraussetzungen geknüpft. Informationsdefizite und Kapazitätsengpässe der Behörden sind zwei Faktoren, die zu unzureichenden Kontrollen führen könnten. Der durch einige Unternehmensverbände ständig geäußerte Vorwurf des ‚Bürokratiemonsters' zeigt bereits den starken politischen Gegenwind im Aufbau effektiver Kontrollen.

3.) Entsprechend der enthaltenen Überprüfungsklausel mittelfristig den Geltungsbereich zu erhöhen, indem auch Kredit- und Investitionstätigkeiten von Finanzinstitutionen von den Sorgfaltspflichten erfasst werden.

Autor*innen

Dr. Christian Scheper | Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen. Seine Forschungsschwerpunkte sind Menschenrechte und die transnationale Regulierung von Unternehmen.

Anne Engelhardt | Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen. Sie forscht zu den Themen Logistik, soziale Reproduktion, Arbeitsschutz, Arbeits- und Menschenrechte und Rechtskämpfe entlang transnationaler Lieferketten.

Literatur

Buckel, Sonja/Maximilian Pichl/Carolina A. Vestena: Legal Struggles: A Social Theory Perspective on Strategic Litigation and Legal Mobilisation, in: Social & Legal Studies, Vol.33 (1), 2024, S. 21–41.

Grabosch, Robert: Die EU-Lieferkettenrichtlinie. Weltweiter Schutz für Mensch und Umwelt. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2024.

LeBaron, Genevieve/Jane Lister: The hidden costs of global supply chain solutions, in: Review of International Political Economy, Vol.29 (3), 2022, S.669–695.

Mentrup, Theresa: Die Katastrophe von Brumadinho und die deutsche Verantwortung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Vol.69 (1), 2024, S. 29-32.

DGCN: Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe". Geschäftsstelle Deutsches Global Compact Netzwerk, Berlin, 2014.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Marcus Kaplan

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Davina Albrecht

Papier
Umweltzeichen Blauer Engel

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2566-6258

© sef: 2024