

Bonn, 20.06.2020

Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung „NRWs Beitrag zu einem Lieferkettengesetz: Faire Produktionsbedingungen für die Vielen schaffen“ - Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 17/8102,

eingereicht von Eva-Maria Reinwald, Fachpromotorin für Globale Wirtschaft und Menschenrechte, SÜDWIND-Institut für Ökonomie und Ökumene

Allein auf Basis der Freiwilligkeit, das zeigen langjährige Erfahrungen wie aktuelle Studien, adressieren Unternehmen menschenrechtliche und ökologische Herausforderungen in ihren globalen Lieferketten nicht ausreichend wirksam. Die Dringlichkeit verbindlicher Verantwortungsübernahme für Lieferketten wird in der aktuellen Corona-Krise umso deutlicher. Zivilgesellschaft, Kirchen, Gewerkschaften und eine wachsende Zahl von Unternehmen – auch aus NRW – setzen sich daher für ein Lieferkettengesetz ein. Die NRW-Landesregierung sollte sich unterstützend für ein solches Gesetz aussprechen und die Bundesregierung auffordern, noch in dieser Legislaturperiode ein Lieferkettengesetz zu verabschieden, das menschenrechtliche wie ökologische Sorgfaltspflichten im deutschen Recht verankert und öffentlich-rechtliche Sanktionen sowie zivilrechtliche Klagemöglichkeiten umfasst.

Herausforderung Menschenrechte im globalen Wirtschaften

Nicht existenzsichernde Einkommen und damit verbundene Kinderarbeit auf Kakaopflanzungen Westafrikas, verheerende Arbeits- und Lebensbedingungen im Rohstoffabbau, ungeschützter Umgang mit Chemikalien in Gerbereien, Landnahme und Vertreibung für Agrarprojekte, Export gesundheitsgefährdender Pestizide in Ländern des Globalen Südens: Menschenrechtsverstöße sind keine Ausnahmen in weltweiten Wertschöpfungsketten – auch in Lieferketten und Auslandsgeschäften deutscher Unternehmen.¹

¹ Zu Branchen mit hohen menschenrechtlichen Risiken vgl.: Weiß, Daniel u.a. (2020): Die Achtung von Menschenrechten entlang globaler Wertschöpfungsketten, Risiken und Chancen für Branchen der deutschen Wirtschaft, adelphi consult mit Ernest & Young im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 543, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb-543-achtung-von-menschenrechten-entlang-globaler-wertschoepfungsketten.pdf;jsessionid=995701EB12B8565D15B79634EC69B575?blob=publicationFile&v=5&fclid=IwAR1gxXyYCiBauU8sqHAY2zmEUcwmCjZDNlaZagNqe1X7A-98FHpFmzBmc>.

Auf freiwilliger Basis kommen Unternehmen ihrer Pflicht zur menschenrechtlichen Sorgfalt, wie sie in den UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten beschrieben ist, nicht ausreichend nach. Auch wenn viele Unternehmen menschenrechtlichen Vorwürfen mit der Einführung von Verhaltenskodizes und Audits zu begegnen versuchen: Nicht-nachhaltige Geschäftsmodelle und Einkaufspraxen setzen weiterhin strukturelle Anreize zur Missachtung menschenrechtlicher und ökologischer Standards in den Lieferketten. Unternehmen, die sich ernsthaft und mit als wirksam erwiesenen Maßnahmen um Veränderung bemühen, haben Wettbewerbsnachteile gegenüber der weniger verantwortungsvoll agierenden Konkurrenz zu befürchten. Seit Jahren und Jahrzehnten bekannte Herausforderungen bestehen fort oder verschärfen sich, z.B. durch wachsenden Rohstoffbedarf oder zunehmenden Preisdruck.

Das Business and Human Rights Resource Center (BHRRC), ein Informationsportal zu Menschenrechtsverstößen im Wirtschaften weltweit, registrierte seit 2005 280 öffentlich gewordene Menschenrechtsvorwürfe gegen deutsche Unternehmen.² Eine Kurzbewertung der 20 größten deutschen Unternehmen durch das BHRRC ergab, dass 90% dieser Unternehmen nicht ausreichend belegen, wie sie mit ihren Menschenrechtsrisiken umgehen.³ Die erste Unternehmensbefragung im Auftrag der Bundesregierung im Rahmen des Monitorings zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte, die in der zweiten Jahreshälfte 2019 durchgeführt wurde, hatte zum Ergebnis, dass weniger als ein Fünftel der antwortenden Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht ausreichend nachkommen.⁴

Ein Lieferkettengesetz, das Unternehmen zur Achtung von Menschenrechten und Umweltstandards verpflichtet, ist mehr als überfällig. Die Corona-Pandemie zeigt aktuell umso deutlicher, wie wichtig die Kenntnis der Lieferketten und verantwortungsvoll gestaltete Geschäftsbeziehungen sind. Durch Auftragsstornierungen etwa versuchten Modeunternehmen, ihre eigenen Verluste auf Partner in der Lieferkette abzuwälzen und brachten damit Beschäftigte in größte Not.⁵ Eine zukunftsfähig gestaltete Wirtschaft darf nicht die Augen vor bestehenden Missständen verschließen, sondern muss Auslandsbeziehungen langfristig und gerecht gestalten. Ein Lieferkettengesetz ist hier ein wichtiger Baustein.

Mit der über den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte als auch mit einer Vereinbarung im Koalitionsvertrag für dieses Jahr gesetzten Debatte um eine solche verbindliche Regulierung, liegt eine große Chance vor, einen

² Wilks, Saskia/Blankenbach, Johannes (2019): Will Germany become a leader in the drive for corporate due diligence on human rights?, <https://www.business-humanrights.org/en/will-germany-become-a-leader-in-the-drive-for-corporate-due-diligence-on-human-rights>.

³ BHRRC/ZHAW (2019): Achtung der Menschenrechte, Eine Kurzbewertung der größten deutschen Unternehmen, <https://www.business-humanrights.org/de/kurzbewertung-deutscher-unternehmen>.

⁴ Adelphi u.a. (2020): Monitoring des Umsetzungsstandes der im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte 2016–2020 beschriebenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen, Zwischenbericht Erhebungsphase 2019, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2314274/3a52de7f2c6103831ba0c24697b7739c/20200304-nap-2-zwischenbericht-data.pdf>.

⁵ Vgl.: Paasch, Armin/ Saage-Maaß, Miriam/Leifker, Maren (2020): Globale Lieferketten in der Corona-Krise: Menschenrechte auf dem Abstellgleis, Briefing der Initiative Lieferkettengesetz: https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/06/Briefing-Juni-2020_Lieferketten-und-Corona_final.pdf.

bedeutsamen Schritt in Richtung einer verantwortungsvoll gestalteten Globalisierung zu gehen.

Wachsende Unterstützung für ein Lieferkettengesetz aus Zivilgesellschaft, Gewerkschaften, Kirche und Unternehmen - auch in NRW

Seit September 2019 setzt sich die Initiative Lieferkettengesetz als bundesweites Bündnis von inzwischen über 100 Organisationen aus den Bereichen Gewerkschaften, Umwelt, Entwicklung und Fairer Handel mit gemeinsamen Forderungen und vielfältigen Aktivitäten für ein Lieferkettengesetz ein (Informationen: www.lieferkettengesetz.de). Viele **Akteure aus NRW** sind darunter. So zählen das Eine Welt Netz NRW, SÜDWIND, MISEREOR, Germanwatch, Adveniat, die Christliche Initiative Romero, cum razione, Kopling, das Amt für MÖWe und kirchliche Weltverantwortung der Evangelischen Kirche von Westfalen, das Kindermissionswerk Sternsinger, das Erzbistum Paderborn, die Fachstelle Weltkirche des Bistums Münster, oikocredit, der Dachverband der kritischen Aktionäre, FIAN, FuGE, Global Policy Forum, infoe, oro verde, sneep und Welthaus Bielefeld als in NRW ansässige Organisationen zum offiziellen Bündnis.

Viele dieser und weiterer Akteure machen seit Langem durch Bildungs- und Informationsarbeit auf Herausforderungen in Lieferketten aufmerksam, sensibilisieren für einen nachhaltigen Konsum, engagieren sich für den Fairen Handel und nachhaltige Beschaffung in den eigenen Strukturen wie in Kommunen und suchen den kritischen und konstruktiven Dialog mit hier ansässigen Unternehmen. Im Lieferkettengesetz sehen wir als Zivilgesellschaft nun eine große Chance, die politischen Rahmenbedingungen des Wirtschaftens zu verändern und so die Basis für umfassende Verbesserungen in den Produktionsländern zu schaffen.

Hervorgehoben sei hier auch das Engagement der **Kirchen**, die sich unter dem Leitvers „Schafft Recht und Gerechtigkeit“ (Jeremia 22,3) für eine lebensdienliche Wirtschaft stark machen: Die Evangelische Kirche von Westfalen etwa sprach sich mit einem eigenen Synodenbeschluss⁶ für ein Lieferkettengesetz aus und forderte Gemeinden und Einrichtungen zum Aufgreifen der Thematik auf. Das Erzbistum Paderborn bezieht als Unterstützer der Initiative Position und integriert das Thema Wirtschaft und Menschenrechte in Bildungs- und Informationsangebote.⁷ Des Weiteren informiert der Gemeindedienst Mission und Ökumene der Rheinischen Landeskirche beispielsweise mit einer Podcast-Reihe über verschiedene Facetten der Problematik.⁸ Bundesweit fordert das Zentral-

⁶ Evangelische Kirche von Westfalen (2019): Synodenbeschluss „Schafft Recht und Gerechtigkeit – Für eine Wirtschaft, die dem Leben dient!“, Beschluss zur 4. Tagung der 18. Synode der Evangelischen Kirche von Westfalen in Bielefeld, 17. bis 20. November 2019, https://www.evangelisch-in-westfalen.de/fileadmin/user_upload/Kirche/Unsere_Struktur/Landeskirche/Landessynode/Synode_2019/Dokumente/Beschluesse/1.1.1.pdf

⁷ Erzbistum Paderborn (2020): Einsatz für eine faire Fracht, Artikel auf: <https://www.erzbistum-paderborn.de/aktuelles/einsatz-fuer-eine-faire-fracht/>

⁸ Die letzten Folgen der Reihe finden sich unter folgendem Link: <https://fokusglobus.de/>.

komitee der deutschen Katholiken mit einem Beschluss seiner Vollversammlung ein Lieferkettengesetz in dieser Legislaturperiode.⁹

Auch die Unterstützung durch **Unternehmen** für ein Lieferkettengesetz wächst. Bereits über 60 Unternehmen positionierten sich in einem Statement des Business and Human Rights Resource Center für verbindliche Regeln zur Achtung der Menschenrechte. Eine gesetzliche Regelung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten würde – so das Statement „zu Rechtssicherheit und gleichen Wettbewerbsbedingungen [...] beitragen.“¹⁰ Unter den Unterzeichnern finden sich auch mehrere Unternehmen aus NRW, darunter bekannte Namen wie Rewe und KiK, ebenso sowie in Fragen der Nachhaltigkeit engagierte Unternehmen wie der Kosmetikhersteller Dr. Bronners, die Modelabel Alma&Lovis und Armed Angels, das Fairhandelshaus Gepa oder WestfalenWind.

Zu den Forderungen des Antrags

NRW ist wirtschaftsstarker Standort zahlreicher global agierender Unternehmen. Bekannte Global Player sind hier ebenso beheimatet wie zahlreiche Hidden Champions, die weltmarktführend in ihrem Segment und in ihren Produktionsstandorten wie Exportzielen global sehr vernetzt sind. Eine **klare Positionierung der Landesregierung von NRW für ein Lieferkettengesetz** wäre ein wichtiges Signal an die Bundesregierung, dass NRW bereit ist, den Weg in eine menschenrechtsbasierte und an ökologischen Standards orientierte Globalisierung mitzugehen.

Mit einer solchen Positionierung würde die Landesregierung auch ihrer Verlautbarung in den Entwicklungspolitischen Schwerpunkten des Landes von Dezember 2019¹¹, dass Nordrhein-Westfalen sich „auf allen Ebenen für einen freien und fairen weltweiten Handel“ einsetzt und „ihren Kampf gegen die Kinderarbeit“ (S. 8/9) verschärft, nachkommen.

NRW wäre nicht die erste Landesregierung, die ihre Unterstützung für verbindliche Sorgfaltspflichten signalisiert. So sprechen sich auch die Thüringer und die Hamburger Landesregierung in ihren Koalitionsverträgen für ein Lieferkettengesetz aus und sagen ihren Einsatz auf der Bundesebene für ein solches zu.

Eine solche unterstützende Haltung sollte mit der Formulierung von **Anforderungen** an ein solches Gesetz verbunden werden, die seine tatsächliche Wirksamkeit sichern. Dazu gehört zum einen die Anerkennung des Zusammenhangs zwischen Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung:

⁹ Zentralkomitee der deutschen Katholiken (2019): ZdK fordert Lieferkettengesetz noch in dieser Legislaturperiode, Pressemitteilung vom 23.11.2020 auf:

<https://www.zdk.de/veroeffentlichungen/pressemitteilungen/detail/ZdK-fordert-Lieferkettengesetz-noch-in-dieser-Legislaturperiode-1290r/>.

¹⁰ Statement: Für eine gesetzliche Regelung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten, <https://www.business-humanrights.org/en/statement-f%C3%BCr-eine-gesetzliche-regelung-menschenrechtlicher-und-umweltbezogener-sorgfaltspflichten>.

¹¹ Entwicklungspolitische Schwerpunkte des Landes Nordrhein-Westfalen, beschlossen am 17.12.2019, https://mbei.nrw/sites/default/files/asset/document/entwicklungspolitische_schwerpunkte_des_landes_nordrhein-westfalen_17.12.19.pdf.

Umweltschäden, die aus wirtschaftlichen Tätigkeiten entstehen, gefährden oftmals auch grundlegende Menschenrechte, wie etwa Fälle von verseuchtem Trinkwasser oder die Zerstörung des Lebensraums Wald. Ein Lieferkettengesetz soll daher sowohl zur Achtung der Menschenrechte als auch zur Einhaltung grundlegender Umweltstandards verpflichten.

Ein Lieferkettengesetz muss zudem, um Wirksamkeit zu entfalten, eine staatliche Behörde dazu befugen, die Einhaltung der Menschenrechts- und Umweltschutzzvorgaben zu kontrollieren und ihr die Möglichkeit geben, Unternehmen zu sanktionieren, die diese missachten - etwa durch Bußgelder oder den Ausschluss der Unternehmen von öffentlichen Aufträgen und der Außenwirtschaftsförderung.

Betroffene müssen die Möglichkeit haben, zivilrechtlich gegen ein Unternehmen zu klagen und Entschädigung zu erlangen, wenn ein entstandener Schaden vorhersehbar und durch angemessene Sorgfalt vermeidbar gewesen wäre. Wie ein solches Lieferkettengesetz im deutschen Recht verankert werden kann, zeigt ein ausführliches Rechtsgutachten der Initiative Lieferkettengesetz auf.¹²

„Eine Regulierung ohne Sanktionen ist keine Regulierung“, bemerkte auch EU-Justizkommissar Reynders bei seiner Ankündigung, 2021 einen Entwurf für ein **europäisches Lieferkettengesetz** vorzulegen. Die Ankündigung signalisiert einen Paradigmenwechsel in der Europäischen Kommission, die bislang am Grundsatz der Freiwilligkeit festhielt, während das Europäische Parlament sich mehrfach in Resolutionen für eine verbindliche Regulierung einsetzte. Eine umfangreiche Studie, die das Britische Institut für internationales und vergleichendes Recht im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführt und im Februar 2020 veröffentlicht hat, unterstreicht die Notwendigkeit verbindlicher Regeln für Unternehmen und belegt, dass auch mehr und mehr Unternehmen die Forderung nach verbindlichen Regeln unterstützen.¹³

So hoffnungsvoll die Ankündigung eines europäischen Lieferkettengesetzes stimmt: Der Weg zu einer wirkmächtigen europäischen Regulierung ist weit und in seinem Ausgang unbestimmt. Er braucht starke Unterstützung aus den Mitgliedsstaaten. Mit der Entscheidung für ein ambitioniertes Lieferkettengesetz in Deutschland in diesem Jahr würde die Bundesregierung die Debatte um Standards auf europäischer Ebene entscheidend prägen. Die **EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands** bietet eine große Chance, den Prozess hin zu einer europäischen Regulierung voranzubringen. **Eine das Anliegen einer verbindlichen Regulierung unterstützende Mitwirkung der Landesregierung NRWs an diesem Prozess ist zu begrüßen.**

Die fraktionsübergreifende *Working Group on Responsible Business Conduct*¹⁴ aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments setzt sich engagiert für einen Dialog zu Unternehmensverantwortung zwischen den EU-Institutionen, aber auch mit Partnern aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und den Mitgliedsstaaten ein und

¹² Das Rechtsgutachten steht hier zum Download zur Verfügung: <https://lieferkettengesetz.de/forderungen/>

¹³ British Institute of International and Comparative Law u.a. (2020): Study on due diligence requirements through the supply chain, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>.

¹⁴ Informationen zur Arbeitsgruppe: <https://responsiblebusinessconduct.eu/>

wäre - ebenso wie im Themenfeld aktive Organisationen der Zivilgesellschaft (z.B. der Dachverband ECCJ¹⁵) - ein guter Partner und Informationsquelle. Da einige Fragen der gesetzlichen Regelung auf nationaler wie europäischer Ebene gleichermaßen relevant sind, hat die Initiative Lieferkettengesetz das o.g. Rechtsgutachten ins Englische übersetzt. Es wird in Kürze auf der Website der Initiative zu finden sein und kann die Debatte um verbindliche Regeln auf europäischer Ebene so bereichern.

Doch nicht allein auf europäischer, auch auf Ebene der Vereinten Nationen, besteht die Chance und Notwendigkeit verbindliche Regeln für Unternehmen zu festigen. Auf Initiative von Südafrika und Ecuador diskutiert eine Arbeitsgruppe des UN-Menschenrechtsrats über ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten (**UN-Treaty**). Ein überarbeiteter Abkommensentwurf wurde von zahlreichen Regierungen, Menschenrechtsexpert*innen und Nichtregierungsorganisationen gelobt. Er sieht vor, dass die Vertragsstaaten, Unternehmen über nationale Gesetze zu verbindlichen menschenrechtlichen und ökologischen Sorgfaltsverfahren verpflichten und verbessert die Zusammenarbeit der Staaten zur Verfolgung von Menschenrechtsverstößen.¹⁶ Ein solcher Vertrag sollte auch den **Vorrang menschenrechtlicher Verpflichtungen vor Verpflichtungen, die sich aus Handelsverträgen ergeben**, klar regeln. Die Landesregierung NRWs sollte die Bundesregierung auffordern, sich aktiv und konstruktiv in diesem globalen Prozess einzubringen. Zugleich sollte die Landesregierung darauf hinwirken, dass die Bundesregierung sich in der EU für wirkungsvolle und rechtzeitige Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen und verbindliche Menschenrechtsstandards in **Handelsabkommen** einsetzt.

Öffentliche Veranstaltungen und Statements der Landesregierung, die progressive Unternehmen einbeziehen, können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dem Thema die nötige Aufmerksamkeit zu verleihen, Dialog zu stärken und die Umsetzbarkeit menschenrechtlicher und ökologischer Sorgfalt aufzuzeigen. SÜDWIND und sicher auch viele weitere zu sozialen und ökologischen Standards im globalen Wirtschaften arbeitende zivilgesellschaftliche Organisationen unterstützen gern solche Veranstaltungen gern mit Fachwissen und Erfahrungen.

¹⁵ Website der European Coalition for Corporate Justice: <https://corporatejustice.org/>.

¹⁶ Zum Prozess und den Forderungen der Treaty Alliance Deutschland vgl.: <https://www.coranetz.de/themen/themenseite/treaty/>