

# Menschenrechte achten, Verantwortung für Wertschöpfungskette wahrnehmen

**EU-Sorgfaltspflichtengesetz wirksam, realitätsnah,  
unbürokratisch und adressatengerecht ausgestalten**

Positionspapier zu unternehmerischer  
Verantwortung in globalen Lieferketten  
des Wirtschaftsforums der SPD e.V.

## Executive Summary

In einer zunehmend globalisierten Welt und komplexer werdenden globalen Wertschöpfungsketten ist es ein zentrales Anliegen, die Einhaltung der Menschenrechte umfassend zu achten und sicherzustellen. Mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte existiert seit fast zehn Jahren ein robustes Rahmenwerk, welches auf drei Säulen beruht: Schutz, Achtung und Abhilfe, wobei ersteres und letzteres Grundprinzip an staatliche Akteure gerichtet ist. Im Kontext der Diskussionen, wie eine verbesserte globale Unternehmensverantwortung für die Achtung der Menschenrechte erreicht werden kann, werden nationale Lösungsvorschläge angebracht – so auch in Deutschland im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte. Im Folgenden wird dargelegt, warum eine nationale Regulierung das erforderliche Level-Playing-Field nicht garantieren kann

und eine gesetzliche Verankerung der Sorgfaltspflicht wenn, dann nur international erfolgen kann. Hierfür werden im Folgenden Anforderungen erläutert, deren Erfüllung aus Sicht des Wirtschaftsforums der SPD e.V. notwendig sind, damit ein europäisches Sorgfaltspflichtengesetz erfolgreich sein kann. Insgesamt ist ein Smart Mix aus folgenden Elementen notwendig: Befähigung der Unternehmen zur Wahrnehmung ihrer Due Diligence, Unterstützung zur Fortführung der vielfach bestehenden freiwilligen Multistakeholder-Initiativen und ein klarer rechtlicher Rahmen zur Schaffung eines Level-Playing-Fields.

## Unternehmen als Teil der Lösung betrachten

Die Würde des Menschen ist unantastbar. Diesem Anspruch ist jeder Staat wie auch jedes Unternehmen verpflichtet – gerade in einer zunehmend globalisierten Welt. In globalen Wertschöpfungsketten<sup>1</sup> besteht das Risiko, die Achtung von Menschenrechten nicht bis in alle Stufen überprüfen und nachvollziehen zu können. Zu komplex sind die Lieferketten mit ihren zahlreichen Unternehmen und Subunternehmen, zu fragil die politischen Rahmenbedingungen in vielen Produktionsländern. Die Privatwirtschaft ist nicht verantwortlich für die Verfehlungen der menschenrechtlichen Situation und den Mangel an Rechtsstaatlichkeit in großen Teilen der Welt. Doch besteht eine strukturelle und moralische Verantwortung, einen Beitrag zur Verbesserung der menschenrechtlichen Situation in den Wertschöpfungsketten zu leisten.

Auf internationaler Ebene wird seit Jahren ein politischer Prozess im Rahmen der Vereinten Nationen geführt, um ein Bewusstsein für die Problematik zu schaffen und Verbesserungen herbeizuführen. Dieser Prozess mündete u. a. in dem United Nations Global Compact sowie in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. In diesem Kontext führen Unternehmen seit vielen Jahren, auch aus eigenem Antrieb heraus, Audits und CSR-Prozesse durch und

schließen sich in Initiativen zur Verbesserung der menschenrechtlichen Lage, aber auch zur Verbesserung der Umwelt und klimapolitischen Rahmenbedingungen zusammen – mit messbarem Erfolg. Das Prinzip der freiwilligen Selbstverpflichtung ist ein Erfolgsmodell und bewirkt graduellen Fortschritt.

In Deutschland wird diese Diskussion im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) geführt. Der Koalitionsvertrag sieht vor, das entsprechende Monitoring zu Ende zu führen, um auf Basis des Abschlussberichts zu bewerten, ob es einer gesetzlichen Verankerung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten bedarf. Leider ist dieser Prozess in den letzten Monaten für die Unternehmen nicht mit der notwendigen Praxistauglichkeit und Unvoreingenommenheit durchgeführt worden. Es wurde der Eindruck erweckt, dass Teile der Bundesregierung frühzeitig versuchten, das Ergebnis des NAP-Prozesses zu präjudizieren, was das Vertrauen in den Monitoringprozess zum NAP geschwächt hat.

## Eine regulatorische Verschärfung kann nur international diskutiert werden

Verbindliche Leitplanken für die Wahrnehmung der Due Diligence für die Wertschöpfung zu finden, ist auch für die Wirtschaft von großer Bedeutung: Transparenz schafft Vertrauen bei Kunden und Mitarbeitern, sorgt für Rechtssicherheit und kreiert ein Level-Playing-Field für alle Akteure. Gleichwohl ist genau diese Zielsetzung auf nationaler Ebene nicht zu realisieren. In komplexen

Liefernetzen werden Landesgrenzen obsolet. Daher müssen jegliche Bemühungen und Diskussionen zur Verbesserung der unternehmerischen Due Diligence – wenn sie nicht kontraproduktiv wirken sollen – mindestens auf europäischer Ebene festgeschrieben werden. Ein Flickenteppich an nationalen Regelungen in Europa mit unterschiedlicher Anwendung, unterschiedlichen Inhalten und unterschiedlicher Justiziabilität führt zu keinen Verbesserungen der Due Diligence, sondern erhöht einzig den bürokratischen Aufwand.

Der Erfahrungswert und die Expertise, die sich aus dem jahrelangen NAP-Prozess in Deutschland, dem konstruktiven Dialog zwischen Wirtschaft, NGOs und Politik wie auch den Erfahrungen der Unternehmen in den Produktionsländern speisen, sollten daher zur Ausarbeitung eines wirksamen, realitätsnahen und adressatengerechten regulatorischen Rahmens auf europäischer Ebene führen. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft bietet die Chance, dieses Vorhaben vonseiten der Bundesregierung aus anzugehen. Diese Chance sollte genutzt werden!

<sup>1</sup> Wertschöpfungskette wird hier in einem umfassenderen Sinne verwendet, der Begriff beinhaltet nicht nur die Ausgestaltung der B2B-Lieferbeziehung, sondern auch eine kundenseitige Verantwortung. Der Begriff Lieferkette hingegen wird hier in einem engeren Sinne verwendet, der Ausgestaltung der Lieferbeziehungen auf einer unternehmerischen Ebene.

## **Anforderungen an eine praktikable und wirkungsvolle regulatorische Lösung**

Im Folgenden werden Anforderungen aufgeführt, die ein regulatorischer Prozess erfüllen muss, damit eine tatsächliche Verbesserung – und keine Verschlechterung – des Status Quo herbeigeführt wird. Grundsätzlich gilt hierbei, dass der Gesetzgeber die Befähigung zur Wahrnehmung der Due Diligence herstellen muss. Ausgangspunkt dieses Prozesses sollte eine unternehmensinterne Risikoanalyse sein und entsprechend verankerte Beschwerdemechanismen. Der Gesetzgeber sollte hierbei qualitative Anforderungen vorgeben und Hilfestellung leisten. Das Leitbild jedweder Regulierung in dieser Hinsicht muss sein: Befähigung für Unternehmen statt Rückzug aus internationalen Märkten!

Zugleich ist ein horizontaler Ansatz zu bevorzugen, der gleiche Bedingungen für alle Unternehmen innerhalb einer Branche genauso wie über Branchen hinweg, schafft. Insbesondere ist darauf zu achten, dass ein gleicher und fairer Wettbewerb auch international mit nicht-europäischen Akteuren gewährleistet wird.

### **1. Unnötige Bürokratie vermeiden**

Ein Sorgfaltspflichtengesetz, welches Unternehmen mit Berichtspflichten überfrachtet, schafft viel Papier, aber wenig Verbesserungen in der Praxis. Bereits jetzt gibt es eine Vielzahl an Vorgaben zu erfüllen und diesbezüglich zu berichten.

Etwaige neue Berichtspflichten sollten sich an bestehenden Strukturen orientieren und keine Duplizierungen schaffen. Ein Blick in unsere Nachbarländer lohnt, um aus dortigen (auch negativen) Erfahrungen zu lernen.

### **2. Einen klaren rechtlichen Rahmen und einen genauen Anwendungsbereich schaffen**

Es muss klar adressiert werden, welche juristischen Entitäten in den Anwendungsbereich eines Gesetzes fallen und wie Tochterunternehmen, Joint-Venture-Partner, genossenschaftliche Strukturen oder Zwischenhändler und finanzielle Beteiligungen betroffen sein können. Ein regulatorischer Prozess muss sich auch vor Augen halten, dass viele Zulieferer für unterschiedliche deutsche und europäische Unternehmen gleichzeitig tätig sind. Der rechtliche Rahmen muss zielgenau ausgestaltet sein, anstatt einen überbordenden Rundumschlag zu leisten. Ebenso ist klar: es dürfen keine Schlupflöcher entstehen, sodass einzelne Unternehmen sich durch eine Änderung der (juristischen) Unternehmensstruktur ihrer Due Diligence bzw. dem benannten Anwendungsbereich entziehen können.

### **3. Haftungsrisiken klar ausdefinieren und begrenzen**

Die Haftungsregeln im Rahmen menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten sollten auf dem bestehenden Rahmen aufbauen. Unternehmen brauchen einen klaren rechtlichen Rahmen, der ihnen Sicherheit hinsichtlich Verantwortung, Haftungsrisiken und juristischer Verfahren gibt. Eine Beweislastumkehr oder straf- und zivilrechtliche Haftung für Verstöße Dritter würden erhebliche rechtliche Unsicherheiten für die Unternehmen schaffen und müssen ausge-

schlossen werden. Auch darf keine Unsicherheit bezüglich des Gerichtsstands bestehen. Im Umkehrschluss gilt: Wer keine Due Diligence nachweisen kann, agiert nicht in rechtsfreiem Raum, sondern sieht sich entsprechenden Haftungsrisiken ausgesetzt.

Was letztlich juristisch relevant sein sollte, ist eine Bemühungsverpflichtung der Unternehmen. Ein Unternehmen muss nachweisen können, seiner Due Diligence nachzukommen. Für das Ergebnis des Prozesses, die menschenrechtliche Achtung Dritter, kann keine juristische Verantwortung wahrgenommen und dürfen daher auch keine Haftungen definiert werden. Alles andere wäre ein unkalkulierbares Risiko.

### **4. Unternehmensverantwortung an die Wertschöpfungskette ausdifferenzieren**

Globale Lieferketten sind komplex und nicht jeder Zwischenschritt ist direkt einsehbar und überprüfbar. Der Einflussbereich eines Unternehmens muss mit einbezogen werden. So muss klar unterschieden werden zwischen einer spezifischen Überprüfung des unmittelbaren Lieferanten sowie einer allgemeinen Sorgfaltspflicht für das Liefernetzwerk und die Einkaufsprozesse als Ganzes. Zudem muss eine Überprüfbarkeit der Lieferkette der Realität Rechnung tragen, dass Lieferketten eben häufig nicht linear, sondern auch zirkulär ausgestaltet sind.

Um ein Beispiel für die Komplexität von Liefernetzen zu geben: ein großer, global tätiger, im DAX vertretener Konzern verfügt über unmittelbare Tier-1-Lieferbeziehungen mit zehntausenden Ver-

tragspartnern. Im Gesamtliefernetz eines großen DAX-Konzerns sind häufig mehrere hunderttausend Vertragspartner vertreten! Eine passgenaue Überprüfung jedes Glieds in der Lieferkette ist schlichtweg außerhalb des Bereichs des Möglichen.

Für die Frage der Relevanz eines Unternehmens bezüglich menschenrechtlicher Sorgfalt ist jedoch nicht allein die Größe anhand der Umsatzzahlen oder der Mitarbeiter entscheidend, sondern die Position im Liefernetz und die Vernetzung mit anderen Akteuren. Fokale Akteure in Lieferketten können vergleichsweise wenig Umsatz und Mitarbeiter haben, aber die Lieferbeziehungen einer ganzen Branche bestimmen. Wichtig für die erfolgreiche Durchführung der Due Diligence von Unternehmen ist: es gibt keine Pauschalität, ob ein Lieferant Tier 1, Tier 2 oder Tier n-Status hat oder ob es ein großer Marktakteur ist. Dem muss ein rechtlicher Rahmen Rechnung tragen und zugleich die Unternehmen befähigen, ihre Due Diligence dort durchführen zu können, wo es notwendig und wichtig ist. Die Verantwortung muss sich nach dem Risiko richten, und nicht nach starren Vorgaben.

### **5. Realistische Transparenzpflichten schaffen**

Transparenz ist nicht nur nach außen, von Unternehmen zur Öffentlichkeit oder zur regulierenden Behörde wichtig, sondern auch innerhalb des Konzerns eine zentrale Maßgabe. Eine Transparenzpflicht nach außen hin sollte v.a.

ex post, also bei Verstößen, geltend gemacht werden. Eine verdachtsunabhängige Transparenzpflicht ex ante muss vermieden werden. Eine Veröffentlichung wettbewerbsrelevanter Informationen, beispielsweise die pauschale Offenlegung von Zulieferern, darf keine Zielsetzung sein. Eine proaktive, in ihrer Pauschalität undifferenzierte Transparenz wäre der falsche Weg. Wichtig ist die Transparenz im Umgang mit Risiken sowie der Risikobewertung. Hier sollte auf bestehende Reporting-Pflichten Bezug genommen werden.

### **6. Internationale Standards und Zertifizierungen vorantreiben**

Wichtige Elemente einer Überprüfbarkeit der Wertschöpfungskette sind Audits und Zertifizierungen. Diese sollten, innerhalb der branchenspezifischen Gegebenheiten, möglichst nach einheitlichen Kriterien und nach einheitlichen Standards durchgeführt werden. Eine gegenseitige Anerkennung auf internationaler Ebene würde den Prozess vereinfachen, ohne neue Zusatzstrukturen zu schaffen.

### **7. Die Attraktivität des Europäischen Binnenmarktes nutzen – nicht-europäische Marktteilnehmer in die Pflicht nehmen**

Der europäische Binnenmarkt ist der größte gemeinsame Markt der Welt. Diese historische Errungenschaft der europäischen Staaten ist zugleich ein Hebel, um global Standards und Anforderungen an einen fairen Wettbewerb zu setzen. Eine gesetzliche Pflicht für in Mitgliedstaaten der Europäischen Union registrierte Unternehmen muss auch Anforderungen und mögliche Sanktionsmechanismen für nicht-europäische Akteure, die in den Binnenmarkt importieren, in den Blick nehmen.

### **8. Integration und Anschlussfähigkeit in bestehende internationale Strukturen**

Regulatorische Bemühungen auf EU-Ebene müssen sich in bereits bestehende internationale Rahmenwerke eingliedern. Hier sind insbesondere die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zu nennen. Neue Wege – sowie über die UN Guiding Principles hinausgehende gesetzliche Pflichten – würden unnötige Doppelstrukturen schaffen.

### **9. Sorgfaltspflichtengesetz auf menschenrechtliche Sorgfaltspflicht fokussieren**

Ein europäisches Sorgfaltspflichtengesetz sollte die menschenrechtliche Verantwortung in globalen Wertschöpfungsketten adressieren und sich in klarer Abgrenzung genau darauf fokussieren. Ein Einbeziehen von umwelt- oder klimapolitischen Anforderungen würde die gesetzliche Regelung überfrachten. Daher ist eine Feinabstimmung – und Abgrenzung – mit den wichtigen und zentralen EU-Vorhaben zur Verbesserung der Umwelt und der Erreichung der Klimaziele im Rahmen des Pariser Abkommens notwendig. Gleichzeitig empfiehlt sich jedoch, die entsprechenden Sorgfaltsinstrumente, ob auf menschenrechtliche oder ökologische Zielsetzung hin, einander anzupassen und abzustimmen. Dies würde die Kompatibilität der menschenrechtlichen und ökologischen Sorgfaltspflicht gewährleisten und somit die Effizienz und Wirksamkeit der Sorgfaltspflicht als Ganzes erhöhen.

## **10. Angemessene Übergangsfristen garantieren**

Ein europäisches Sorgfaltspflichtengesetz müsste, so wie es bei anderen großen regulatorischen Vorhaben üblicherweise der Fall ist, angemessene Übergangsfristen garantieren, damit unternehmensinterne Prozesse an neue regulatorische Vorhaben angepasst werden können.

## **Neue Perspektiven mitdenken – positive Anreize statt Rechtsunsicherheit schaffen**

In der politischen Diskussion um unternehmerische Verantwortung in globalen Wertschöpfungsketten sollten nicht nur bestehende Pfade weitergegangen, sondern neue Perspektiven eingenommen werden. Anstatt sich allein auf Haftungs- und Sanktionsmechanismen zu fokussieren, sollte ein Anreizsystem von „Positivsanktionen“ in Erwägung gezogen werden. Inzentive und Belohnungen sollten dazu beitragen, dass Unternehmen eine Vorreiterfunktion ausüben. Anreizsysteme können verschiedentlich ausgestaltet werden: der Nachweis einer angemessenen Due Diligence als Voraussetzung, um an bestimmten Ausschreibungen teilnehmen oder an Wirtschaftsdelegationen der Bundesregierung partizipieren zu können, um nur ein Beispiel zu nennen. Ein intelligenter Mix aus staatlichen und marktwirtschaftlichen Instrumenten, bestehend aus einem schlanken, aber klaren rechtlichen Rahmen und Anreizsystemen, könnte neuen Fortschritt bringen.

Insgesamt muss bei allen Erwägungen ein Ziel vor Augen stehen: Es muss vermieden werden, dass sich deutsche (oder europäische) Unternehmen, insbesondere kleinere Mittelständler, aufgrund von Rechtsunsicherheit und zu hohen Anforderungen aus internationalen Märkten zurückziehen. Damit wäre im Übrigen auch kein Mehr an menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht geschaffen, da deutsche und europäische Unternehmen weltweit die höchsten Standards diesbezüglich anlegen. Deutsche Unternehmen sind weltweit als Arbeitgeber gefragt.

Letztlich können Berichtspflichten und Anforderungen an Unternehmen auch kein Ersatz sein für eine außen- und entwicklungspolitische Zusammenarbeit zwischen Staaten, die auf eine Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit und menschenrechtlichen Lage in den betroffenen Ländern hinwirkt. Die deutsche Bundesregierung wie auch die Europäische Kommission müssen in den entsprechenden Ländern vor Ort durch politische Gespräche und Sanktionen Unterstützung leisten. Ein Auslagern der Verantwortung an Unternehmen käme einer Privatisierung von Menschenrechten gleich.

## **Mit den Unternehmen als Partnern gemeinsam eine Verbesserung der Situation vor Ort erwirken**

Politik und Wirtschaft eint das gemeinsame Ziel, ein klares Rahmenwerk zu schaffen, um globale Wertschöpfungsketten resilient und an fairen sozialen Standards auszurichten. Hierfür müssen Regelungen im Dialog entstehen. Ein Sorgfaltspflichtengesetz, welches sich nicht an den Kriterien wirksam, realitätsnah, unbürokratisch und adressatengerecht orientiert, ist zum Scheitern

verurteilt. Ein regulatorisches Labyrinth führt die Unternehmen nicht schneller ans Ziel und hilft Betroffenen vor Ort im Zweifel nicht.

Der Nachhaltigkeitsarbeit sowie der sozialen Verantwortung von Unternehmen kommt eine immer größere Bedeutung zu. Auch bei globalen Großinvestoren und institutionellen Anlegern werden immer höhere Standards gefordert – ein richtiger und wichtiger Prozess. Seit einigen Monaten führt die Corona-Pandemie zu globalen Verwerfungen und wirft Lieferketten durcheinander. Eine Post-Corona-Welt stellt sich noch nicht in klaren Konturen dar, doch ist absehbar, dass Lieferketten global reorganisiert werden, in vielen Fällen vielleicht auch regionalisiert. Dieser Reorganisationsprozess birgt Risiken, aber auch Chancen. Unternehmen sollten bei diesem Prozess Unterstützung und keine neuen Hürden seitens der Politik erfahren. Ein zeitgleiches Erarbeiten und Durchsetzen eines deutschen wie eines EU-Sorgfaltspflichtengesetzes würde solchen Hürden gleichkommen und die Wirtschaft wie auch die Akteure in den Wertschöpfungsketten sicherlich überfordern.

Wir möchten mit diesem Positionspapier einen wichtigen Beitrag zur Debatte um unternehmerische Verantwortung in globalen Wertschöpfungsketten leisten. Wir sind überzeugt davon, dass nur ein konstruktiver Dialog auf Augenhöhe zwischen Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft wirksame und nachhaltige Lösungen für alle Beteiligten leisten kann.

## **Impressum**

Herausgeber **Wirtschaftsforum der SPD e.V.**  
vertreten durch das geschäftsführende Präsidium  
Dr. Michael Frenzel (Präsident)  
Heiko Kretschmer (Schatzmeister)  
Prof. Dr. Susanne Knorre (Vizepräsidentin)  
Matthias Machnig (Vizepräsident)  
Prof. Dr. Ines Zenke (Vizepräsidentin)

V.i.S.d.P. Dr. Frank Wilhelmy, Geschäftsführer

Anschrift Dorotheenstraße 35  
10117 Berlin

Telefon +49 (0)30 400 40 660  
Fax +49 (0)30 400 40 666  
E-Mail [mail@spd-wirtschaftsforum.de](mailto:mail@spd-wirtschaftsforum.de)  
Internet [spd-wirtschaftsforum.de](http://spd-wirtschaftsforum.de)

Gestaltung und Satz Anette Gilke, Hannover  
Juni/Juli 2020