

Impulsbeitrag | Dezember 2020

Rechtsrahmen für globale Wertschöpfungsketten

Ausgangslage und Lösungsansätze

Anna Beckers

Markus Köhlert

Christa Liedtke

Hans-W. Micklitz

Herausgeber:

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH
Döppersberg 19
42103 Wuppertal
www.wupperinst.org

Autorinnen und Autoren:

Anna Beckers, Assistenzprofessorin für Privatrecht und Rechtsmethodik an der Universität Maastricht, E-Mail: anna.beckers@maastrichtuniversity.nl

Markus Kühlert, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsbereich Produkt- und Konsumsysteme, Abteilung Nachhaltiges Produzieren und Konsumieren, E-Mail: markus.kuehlert@wupperinst.org

Christa Liedtke, Leiterin der Abteilung Nachhaltiges Produzieren und Konsumieren am Wuppertal Institut sowie Professorin an der Folkwang Universität der Künste (Industrial Design), E-Mail: christa.liedtke@wupperinst.org

Hans-W. Micklitz, Professor für Wirtschaftsrecht am Robert Schuman Centre für Advanced Studies des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz, E-Mail: hans.micklitz@eui.eu

Wuppertal, Dezember 2020

Bitte den Bericht folgendermaßen zitieren:

Beckers, A., Kühler, M., Liedtke, C., & Micklitz, H.W. (2020). Rechtsrahmen für globale Wertschöpfungsketten: Ausgangslage und Lösungsansätze. Wuppertal Institut.

Ausgangslage

Aktuell wird ein Produkt meist in global vernetzten Wertschöpfungsketten (WSK) entwickelt, produziert, genutzt und wiederverwendet, recycelt bzw. entsorgt. Während in Deutschland im Zuge des Corona-Lockdowns Produktionsstätten und Geschäfte geschlossen wurden, brachen beispielsweise zeitgleich in der bangladeschischen Bekleidungsindustrie Produktionsaufträge weg (Anner, 2020). Über eine Million Beschäftigte der dortigen Zulieferbetriebe wurden unentgeltlich von der Arbeit suspendiert (ebd.). Laut den Vereinten Nationen führte die Pandemie dazu, dass weltweit Dutzende Millionen Menschen nun in Armut und Hunger zurückgedrängt wurden (United Nations Department for Economic and Social Affairs, 2020).

Die Corona-Pandemie offenbart dabei deutlich, wie fragil bestehende Wirtschaftsstrukturen sind, die in Krisen soziale und ökologische Schief lagen entlang globaler WSK immens verstärken. Daher ist ein Übergang hin zu resilienten und nachhaltigen global vernetzten Wertschöpfungsketten erforderlich, um Gesellschaften weltweit entsprechend der UN Nachhaltigkeitsziele (SDG) sowie der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in ihrer Entwicklung zu stärken und Ungleichheiten zu verringern (Liedtke et al. 2020). Hierzu sollte Nachhaltigkeit als zentrale inter-/nationale und europäische Resilienzstrategie in der Weiterentwicklung politischer Strategieprogramme positioniert werden (SDSN Germany, 2020; WPN 2030, 2020). Dabei ist eine integrierte Betrachtung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Wechselwirkungen entlang global vernetzter Lieferketten notwendig, um sowohl Synergien als auch Zielkonflikte von Interventionen und Entwicklungskooperationen zu erkennen und nicht-intendierte Effekte soweit möglich frühzeitig abzufedern (SDG Monitoring). So bestehen direkte Zusammenhänge zwischen der Zerstörung von Ökosystemen und Menschenrechtsverletzungen (Bsp. Verletzung Recht auf sauberes Wasser durch Verschmutzung von Boden und Grundwasser mit Pestiziden etc.) (Umweltbundesamt, 2019). Die Achtung von Menschenrechten kann auch positive Wirkungen auf den Umweltschutz haben (Bsp. Recht auf Schutz vor Vertreibung durch verhinderten illegalen Holzeinschlag) (ebd.). Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass durch den Verlust von natürlichen Lebensräumen Pandemien, wie die Covid-19-Pandemie, begünstigt werden (IPBES, 2019). Laut International Resource Panel (2019) sind die Gewinnung und Verarbeitung von Materialien, Brennstoffen und Nahrungsmittel für etwa die Hälfte der gesamten weltweiten Treibhausgase (ohne Berücksichtigung von Klimawirkungen im Zusammenhang mit Landnutzung) und mehr als 90 % des Verlusts an biologischer Vielfalt verantwortlich. Die Ressourcennutzung dient daher als einer der handlungsleitenden Umweltindikatoren (IRP, 2020) und kann die Entwicklung resilienter global kooperativer Regionalwirtschaften unterstützen (Liedtke et al. 2020).

Deutschland sollte als Wirtschafts nation und rohstoffarmes Land sowie Katalysator für globale Wertschöpfungsprozesse eine zentrale Verantwortung einnehmen, die Transformation hin zu einer resilienten und nachhaltigen Wirtschaft und Gesellschaft voranzutreiben (Bundesregierung, 2020). In diesem Zuge wurde 2016 der "Nationale Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte" verabschiedet (Bundesregierung, 2016). Der fordert von Unternehmen, die Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht entlang von fünf Kernele-

menten (Grundsatzklärung zur Achtung der Menschenrechte; Verfahren zur Ermittlung tatsächlicher und potenziell nachteiliger Auswirkungen auf die Menschenrechte; Maßnahmen zur Abwendung potenziell negativer Auswirkungen und Überprüfung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen; Berichterstattung; Beschwerdemechanismus) (ebd.).

Eine 2020 erhobene Studie zeigt jedoch, dass kaum ein Unternehmen seiner freiwilligen Selbstverpflichtung zu menschenrechtlichen Sorgfaltsmaßnahmen nachkommt (Auswärtiges Amt, 2020). Sowohl auf deutscher (BMAS und BMZ 2020) als auch auf europäischer Ebene (Europäisches Parlament, 2020; Reynders, 2020) gibt es ernsthafte Bestrebungen, ein Lieferkettengesetz einzuführen, welches Unternehmen zu sozial-ökologischerem Handeln verpflichtet. Konkret soll ein gesetzlicher Rahmen geschaffen werden, der Unternehmen darauf verpflichtet angemessene und effektive Sorgfaltsmaßnahmen zu entwickeln und umzusetzen. Ein solches Gesetz könnte Unternehmen Rechtssicherheit bieten und zudem für faire Wettbewerbsbedingungen sorgen, da für alle der gleiche Standard gilt und eine Unterwanderung von deutschen und europäischen Sozial- und Umweltstandards durch Sanktionen erschwert und unternehmerisch unattraktiver werden. 70 global agierende Unternehmen aus über zehn Wirtschaftssektoren sprechen sich deshalb für eine gesetzliche Regelung aus – darunter beispielsweise Nestlé, Kik oder Tchibo (Business & Human Rights Resource Centre, 2020).

Lösungsansätze

Um ein Lieferkettengesetz angesichts der Komplexität der globalen Produktion möglichst effektiv auszugestalten ist es notwendig die Thematik der Regulierung von globalen Wertschöpfungsketten **holistisch** zu betrachten. Dies gilt sowohl für die Wertschöpfungskette als Regulierungsobjekt als auch für die Verzahnung der beteiligten Rechtsgebiete (ausführlich: Beckers und Micklitz, 2020).

Pflichten in einem unternehmensbezogenen Lieferkettengesetz:

- Bei dem geplanten „Lieferkettengesetz“ sollte der Blick besonders auf die **Berichts- und Sorgfaltspflichten von** in globalen Lieferketten agierenden Unternehmen gerichtet werden. Dabei sollten diese so abgefasst werden, dass sie zu einer Transparenz über die Komplexität der Wertschöpfung hinter Produkten und Dienstleistungen führen und darlegen, welche Maßnahmen Unternehmen ergreifen, um ihre Wertschöpfungskette und ihre eigene Stellung darin zu erfassen und zu überwachen bzw. welche Risiken sie identifiziert haben und wie sie diese Risiken minimieren wollen.
- Die Berichts- und Sorgfaltspflichten in einem Lieferkettengesetz sollten **produkt- und sektoren- bzw. branchenspezifisch** konkretisiert werden. Hierfür ist ein gesetzlicher Rahmen zu schaffen, der die Unternehmen, Unternehmensverbände, Nicht-Regierungsorganisationen in die Ausformulierung der produkt-, sektoren- bzw. branchenspezifischen Standards einbindet und dabei internationale Standards und Leitlinien berücksichtigt und der sicherstellt, dass die Einhaltung der Standards von öffentlichen Einrichtungen und von Nichtregierungsorganisationen überwacht werden kann. Mit dem CSR-Forum besteht ein institutioneller Rahmen, der sich mit den Branchenspezifika beschäftigen könnte.

- Die **rechtspolitische Diskussion** der **Durchsetzungsmechanismen** sollte nicht auf die Frage der zivilrechtlichen Haftung verengt werden, sondern auch die Möglichkeit neuartiger Mechanismen diskutieren, die eine Überwachung durch öffentliche Einrichtungen und Nichtregierungsorganisationen überhaupt erst erlaubt. Hier bietet sich das französische Sorgfaltspflichtengesetz als erste Inspiration an, in dem Gerichten die Kompetenz gegeben wird, die Sorgfallspläne zu überprüfen (Brabant und Savourey, 2017; Macchi und Bright, 2020).
- Um die Gerichte dabei nicht zu überlasten und Missbrauch dieser niedrigschweligen Überprüfungsform zu vermeiden, ist es sinnvoll, ein vorgerichtliches Mediationsverfahren verpflichtend vorzuschreiben. Für ein solches bietet es sich an, die Nationalen Kontaktstellen für OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen einzubeziehen (Eickenjäger, 2017).
- In die Durchsetzung und Kontrolle sollte nicht nur eine unternehmensinterne Prüfpflicht, wie sie zurzeit bei der Nachhaltigkeitsberichtspflicht besteht, vorgesehen werden, sondern externe Zertifizierungsinstanzen und staatliche Behörden einbezogen werden. Eine behördliche Überprüfung gibt es bereits in anderen Sorgfaltspflichtgesetzen, wie beispielsweise beim niederländischen Gesetz zur Sorgfaltspflicht hinsichtlich Kinderarbeit (Macchi und Bright, 2020). Dabei könnte auch der Mechanismen im Emissionshandel als Vorbild dienen, bei denen Berichte zunächst durch externe Prüfungsstellen und darauffolgend behördlich überprüft werden.

Verknüpfung zum Verbraucherschutz:

- Das **Lauterkeitsrecht** muss entsprechend angepasst werden, dass Verbraucherorganisationen ggf. mit Hilfe der Unterlassungsklage gegen eine Verletzung der Berichts- und Sorgfaltspflichten als unlautere Wettbewerbshandlung vorgehen können (UBA 2020, S. 59).
- Das **Kaufrecht** sollte dahingehend ergänzt werden, dass der einzelne Verbraucher in die Lage versetzt wird, die Verletzung der Mindeststandards in der Produktion als einen Sachmangel reklamieren zu können (Micklitz et al., 2020).

Haftung für Schäden in der Lieferkette:

- Für die Ausgestaltung der Haftung ist es wichtig, den Blick darauf lenken, dass die globale Güterproduktion nicht auf die Verantwortung (und Haftung) von einzelnen „Leitunternehmen“ reduziert werden kann. Stattdessen sollten überlappende Haftungsmodelle überlegt werden, bei denen die globale Wertschöpfungskette als Ganze als Haftungsobjekt adressiert wird (Salminen, 2016). Hierbei könnten sowohl Gesichtspunkte eine Rolle spielen, die bei der Haftung einzelner Akteure nach dem Anteil an der Verursachung des Schadens als auch nach ökonomischen Kriterien (d.h. Anteil an der Wertschöpfung) differenzieren.
- Rechtspolitisch überlegenswert scheinen außerdem Fondlösung zur Kompensation von Schäden und Wiedergutmachung für Betroffene, die unter Berücksichtigung von Erfahrungen bei Arzneimittelschäden bzw. Umweltschäden entworfen wird.

- Angesichts der Rolle von Zertifizierung als Mechanismus der Überprüfung von Sorgfaltspflichten (siehe Konfliktmineralienverordnung) sollte bei der Haftungsfrage auch die **rechtliche Verantwortung und die Haftung von Zertifizierungsunternehmen** einbezogen werden (Rott, 2019).
- Sollte ein Lieferkettengesetz mit einer Haftungsnorm verknüpft werden, so muss die Möglichkeit eines **safe harbour** differenziert und mit Blick auf die bestehenden Haftungsgründe diskutiert werden (dazu ausführlich Beckers 2021). Eine allgemeine Haftungsfreizeichnung kann dazu führen, dass Unternehmen bereits bei allgemein gehaltenen Sorgfaltsplänen keinerlei Konsequenzen zu befürchten hätten. Eine zu enge Haftungsfreizeichnung dagegen würde die Haftungsfrage nicht lösen, sondern in das Vertragsrecht verlagern (Schneider, 2019).

Nationale Gesetzgebung im globalen Raum

- Als nationales Gesetzgebungsvorhaben kann ein Lieferkettengesetz auf deutsche Unternehmen angewandt werden. Hierbei ist es grundsätzlich möglich einen weiten Anwendungsbereich zu formulieren, **der die Geschäftstätigkeit in Deutschland** als Anknüpfungspunkt wählt.
- Überlegt werden sollte, ein Lieferkettengesetz als **zwingendes und bindendes Recht** auszugestalten, das universell anwendbar ist. Bei einer solchen Konstruktion wäre sichergestellt, dass die Pflichten eines Lieferkettengesetzes trotz möglicherweise anwendbarem ausländischen Haftungsrecht zur Anwendung kommen (Rühl, 2020).
- Die **Zuständigkeit der Gerichte für Zivilklagen** ergibt sich aus der Brüssels I bis Verordnung. Auf nationaler Ebene sollte eine Änderung im Zivilprozessrecht vorgenommen werden, damit es – ähnlich den Zivilprozessordnungen anderer Länder (Niederlande, Großbritannien) – möglich wird, Klagen gegen mehrere Unternehmen zum gleichen Haftungsgrund aus Effizienzgründen zusammenzuziehen und hierdurch einen gemeinsamen Gerichtsstand zu begründen.

Die Verbraucher und Verbraucherinnen erwarten eine an sozialen und ökologischen Bedingungen ausgerichtete Information und Produktqualität. Die Politik ist nach dem Monitoringergebnis der bisherigen Implementierung des nationalen Aktionsplans *Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte* gefragt, ein an dem Aktionsplan und den UN Nachhaltigkeitszielen orientiertes ambitioniertes Vorgehen zu entwickeln und für eine entsprechende Rechtsdurchsetzung zu sorgen.

Literaturverzeichnis

- Anner, M. (2020). *Abandoned? The Impact of Covid-19 on Workers and Businesses at the Bottom of Global Garment Supply Chains*. <https://www.workersrights.org/wp-content/uploads/2020/03/Abandoned-Penn-State-WRC-Report-March-27-2020.pdf>
- Auswärtiges Amt. (2020). *Monitoring des Umsetzungsstandes der im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte 2016–2020 beschriebenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen. Abschlussbericht*. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2405080/3e080423f4602580404eaf560a07be3e/201013-nap-monitoring-abschlussbericht-data.pdf>
- Beckers, A (2021) Globale Wertschöpfungsketten: Theorie und Dogmatik unternehmensbezogener Pflichten, *Zeitschrift für die gesamte Privatrechtswissenschaft* 2021, im Erscheinen.
- Beckers, A., & Micklitz, H.-W. (2020). Eine ganzheitliche Perspektive auf die Regulierung globaler Lieferketten. *EWS*, 6/2020.
- BMAS, & BMZ. (2020). *Entwurf für Eckpunkte eines Bundesgesetzes über die Stärkung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in globalen Wertschöpfungsketten (Sorgfaltspflichtgesetz)*. https://die-korrespondenten.de/fileadmin/user_upload/die-korrespondenten.de/Lieferkettengesetz-Eckpunkte-10.3.20.pdf
- Brabant, S., & Savourey, E. (2017). French Law on the Corporate Duty of Vigilance. A Practical and Multidimensional Perspective. *Revue internationale de la compliance et de l'éthique des affaires*, 50. http://www.bhrinlaw.org/frenchcorporatedutylaw_articles.pdf
- Bundesregierung. (2016). *Nationaler Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte*. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf>

Bundesregierung. (2020). *Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken. Ergebnis Koalitionsausschuss 3. Juni. 2020.*

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Standardartikel/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile&v=9

Business & Human Rights Resource Centre. (2020, Oktober). *Unsere Verantwortung in einer globalisierten Welt Für eine gesetzliche Regelung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten.* <https://www.business-humanrights.org/de/schwerpunkt-themen/mandatory-due-diligence/gesetz/>

Eickenjäger, S. (2017). *Menschenrechtsberichterstattung durch Unternehmen.* Mohr Siebeck.

Europäisches Parlament. (2020). *DRAFT REPORT with recommendations to the Commission on corporate due diligence and corporate accountability (2020/2129(INL)).* https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-657191_EN.pdf

IPBES. (2019). *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.* https://ipbes.net/sites/default/files/inline/files/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers.pdf

IRP. (2019). *Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want. A Report of the International Resource Panel. United Nations Environment Programme.* <https://www.resourcepanel.org/reports/global-resources-outlook>

IRP. (2020). *Building resilient Societies after the Covid-19 Pandemic. Key messages from the International Resource Panel.* <https://www.resourcepanel.org/reports/building-resilient-societies-after-covid-19-pandemic>

Liedtke, C., Köhlert, M., Wiesen, K., Stinder, A. K., Brauer, J., Beckmann, J., Fedato, C., Mourabit, X. E., Büttgen, A., & Speck, M. (2020). *Global kooperative Regionalwirtschaften für Wohlstand und Resilienz.*

https://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/publications/Zukunftsimpuls11_Lieferketten.pdf

Macchi, C., & Bright, C. (2020). Hardening Soft Law: The Implementation of Human Rights Due Diligence Requirements in Domestic Legislation. In N. Buscemi, N. Lazzerini, & L. Magi (Hrsg.), *Legal Sources in Business and Human Rights—Evolving Dynamics in International and European Law*. Brill.

Micklitz, H.-W., Schiefke, N., Liedtke, C., Kenning, P., Specht-Riemenschneider, L., & Baur, N. (2020). *Online-Handel im Spannungsfeld von Verbraucherschutz und Nachhaltigkeit* (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, Hrsg.). https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/201110_SVRV_PB3_Onlinehandel_DEU_bf.pdf

Reynders, D. (2020, April 29). *Speech by Commissioner Reynders in RBC Webinar on Due Diligence*. <https://responsiblebusinessconduct.eu/wp/2020/04/30/speech-by-commissioner-reynders-in-rbc-webinar-on-due-diligence/>

Rott, P. (Hrsg.). (2019). *Certification—Trust, Accountability, Liability* (1st ed. 2019). Springer International Publishing : Imprint: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-02499-4>

Rühl, G. (2020, Oktober 9). *Human Rights in Global Supply Chains: Do We Need to Amend the Rome II Regulation?* EAPIL. <https://eapil.org/2020/10/09/human-rights-in-global-supply-chains-do-we-need-to-amend-the-rome-ii-regulation/>

Salminen, J. (2016). Contract-Boundary-Spanning Governance Mechanisms: Conceptualizing Fragmented and Globalized Production as Collectively Governed Entities. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 23(2). <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol23/iss2/11>

Schneider, B. (2019). Menschenrechtsbezogene Verkehrspflichten in der Lieferkette und ihr problematisches Verhältnis zu den vertraglichen Haftungsgrundlagen. Über ein dro-

hendes haftungsrechtliches Dilemma als Ergebnis der CSR-Debatte. *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht*, 22(35), 1369–1379.

SDSN Germany. (2020). *Fünf Vorschläge zur strukturellen Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Stellungnahme von SDSN Germany.*

<https://www.die->

[gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/dauerthemen_spezial/20200303_StN_DNS_SD](https://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/dauerthemen_spezial/20200303_StN_DNS_SD)
[SN_Germany_03.03.2020.pdf](https://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/dauerthemen_spezial/20200303_StN_DNS_SD)

Umweltbundesamt. (2019). *Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung. Zwischenbericht Arbeitspaket 1—Analyse der Genese und des Status quo.*

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-03_texte_102-2019_ap_1-unternehmerische-sorgfaltspflichten.pdf

Umweltbundesamt (2020) *Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen*

Sorgfaltspflicht Aspekte zur Integration von Umweltbelangen in ein Gesetz für globale Wertschöpfungsketten, Aspekte zur Integration von Umweltbelangen in ein Gesetz für globale Wertschöpfungsketten von David Krebs, Remo Klinger Geulen & Klinger Rechtsanwälte, Peter Gailhofer, Cara-Sophie,

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-03-10_texte_49-2020_sorgfaltspflicht.pdf

United Nations Department for Economic and Social Affairs. (2020). *Sustainable Development Goals Report 2020*. United Nations.

<https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020.pdf>

WPN 2030. (2020). *Nachhaltig aus der Corona-Krise! Impulse aus der Arbeit der wpn2030 zur Stärkung deutscher Nachhaltigkeitspolitik.* <https://www.wpn2030.de/wp-content/uploads/2020/08/Nachhaltig-aus-der-Corona-Krise-2.pdf>