

INFOPAKET

*5. Berliner Frühstück: Wirtschaft & Menschenrechte
– Austausch zwischen Wirtschaft und Politik –*

**Menschenrechtliche Sorgfalt –
Unternehmen zwischen Verantwortung und Pflicht**



22. Oktober 2019

Haus der Verbände, Berlin

Durchgeführt vom Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte
der Bundesregierung

INHALT

Programm	03
Zusammenfassung der Diskussion	05
Weitere Infos und Links	12

PROGRAMM

09:00 *Eintreffen der Teilnehmenden*

09:30 Willkommensgruß und Vorstellungsrunde

· Katharina Hermann, Leiterin, Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte

09:45 Key Note

· Anosha Wahidi, Leiterin des Referats Nachhaltige Lieferketten und Nachhaltigkeitsstandards, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

10:00 Überblick: Rechtliche Entwicklungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte

· Philipp Wesche, Berater, Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte

10:10 Erfahrungen aus der Unternehmenspraxis

· Britta Sadoun, Senior Referentin Sustainability, K+S AG
· Leonie Vierck, Compliance „Business and Human Rights“, Volkswagen Konzern

10:30 Austausch in Kleingruppen

Moderation: Dr. Verena Haan, Referentin, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

· Dr. Jenny Dorn, *Referentin*, Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV)
· Dr. Maïke Drebes, *Referentin*, Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ)
· Anika Jafar, *Referentin*, Auswärtiges Amt (AA)
· Philipp Wesche, Berater, Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte
· Malte Drewes, Berater, Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte

11:00 *Kurze Pause*

11:15 Paneldiskussion: Wieviel Verbindlichkeit braucht es auf dem Weg zur menschenrechtlichen Sorgfalt?

Moderation: Katharina Hermann, NAP Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte

- Dr. Birgit Spießhofer, Of Counsel, Dentons
- Britta Sadoun, Senior Referentin Sustainability, K+S
- Irene Plank, Leiterin des Referats Wirtschaft und Menschenrechte, Auswärtiges Amt
- Leonie Vierck, Compliance „Business and Human Rights“, Volkswagen Konzern
- Dr. Susanne Engelbach, Referentin Exportfinanzierung, Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau

12:00 Austausch mit den Teilnehmenden und Abschluss

12:30 *Mittagsbuffet – Möglichkeit zum bilateralen Austausch*

13:30 Unternehmer-Café: Beratung und peer-to-peer Austausch zur Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfalt mit den BeraterInnen des Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte

ZUSAMMENFASSUNG DER DISKUSSION

Am 22. Oktober 2019 trafen sich etwa fünfzig Vertreterinnen und Vertreter von Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Ministerien zum 5. Berliner Frühstück in Berlin, um über den Umgang von Unternehmen mit menschenrechtlicher Sorgfalt zwischen unternehmerischer Verantwortung und Pflicht zu diskutieren. Dabei standen die Erfahrungen von Unternehmen bei der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) sowie bestehender verbindlicher(er) Instrumente im Bereich der Nachhaltigkeit oder der menschenrechtlichen Sorgfalt weltweit im Vordergrund. Im Anschluss tauschten sich Unternehmen im Rahmen des 1. NAP Helpdesk Unternehmer-Cafés über ihre Erfahrungen, Herausforderungen und Lösungen bei der NAP-Umsetzung aus. Die Veranstaltung fand unter Chatham-House-Rule statt. Die folgende Aufstellung soll einen Überblick über den Diskussionsstand geben. Diese ist nicht für alle Teilnehmenden repräsentativ und spiegelt auch nicht die Position des Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte wider.

Auf dem Weg zu menschenrechtlicher Sorgfalt: Welche Rolle spielt der smart mix?

Den VN Leitprinzipien zufolge bedarf es zur Förderung menschenrechtlicher Sorgfaltsprozesse in Unternehmen eines smart mix aus freiwilligen und verbindlichen Maßnahmen. Dazu können unter anderem die folgenden Ansätze zählen:

- Erstens kann der Staat Unternehmen beim Aufbau von Kapazitäten fördern, beispielsweise durch die Finanzierung von Unterstützungsangeboten wie dem → Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte oder dem → Deutschen Global Compact Netzwerks oder die Förderung von Multi-Stakeholder-Initiativen wie dem → Textilbündnis.
- Zweitens kann der Staat zu mehr Transparenz über die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltsprozesse beitragen, beispielsweise durch die Schaffung von Berichtspflichten oder die Entwicklung von Berichts- und Zertifizierungsinstrumenten wie dem → Deutschen Nachhaltigkeitskodex oder dem → Grünen Knopf.

- Drittens kann der Staat finanzielle Anreize für menschenrechtliche Sorgfaltsprozesse stärken, etwa durch die Kopplung der öffentlichen Beschaffung oder von Exportsubventionen an die Umsetzung solcher Prozesse.
- Viertens kann der Staat auf nationaler Ebene oder gemeinsam mit anderen Staaten rechtlich verbindliche Sorgfaltspflichten etablieren, deren Verletzung mit Sanktionen und Entschädigungsansprüchen verbunden werden kann.

Rechtliche Instrumente können in allen diesen Bereichen eine Rolle spielen. So argumentierten einige Teilnehmende, dass Brancheninitiativen Reformen des Kartellrechts nötig machen würden. Auch eine stärkere Berücksichtigung menschenrechtlicher Sorgfaltsprozesse in der öffentlichen Beschaffung könne Reformen **des Vergaberechts implizieren**.

Die Bundesregierung hat im → NAP einen Auftrag zur Prüfung der Notwendigkeit gesetzlicher Maßnahmen formuliert. Dazu wird zwischen 2018 und 2020 das sogenannte → NAP-Monitoring durchgeführt. Sollte dieses zu dem Ergebnis kommen, dass weniger als 50 Prozent der in Deutschland ansässigen Unternehmen mit über 500 Beschäftigten bis 2020 die von ihnen erwarteten menschenrechtlichen Sorgfaltsprozesse umsetzen, wird die Bundesregierung weitergehende Schritte bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen prüfen.

Im → Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode ist darüber hinaus festgehalten: „Falls die wirksame und umfassende Überprüfung des NAP zu dem Ergebnis kommt, dass die Selbstverpflichtung der Unternehmen nicht ausreicht, werden wir national gesetzlich tätig und uns für eine EU-weite Regelung einsetzen.“

Einigen Teilnehmenden zufolge müsse die Bundesregierung für den Fall, dass das NAP-Monitoring zu einem solchen Ergebnis kommt, bereits heute über die Ausgestaltung gesetzlicher Maßnahmen nachdenken. Dies sei auch wichtig, um ein level-playing-field für diejenigen Unternehmen zu schaffen, die sich freiwillig engagieren. Andere Teilnehmende führten an, dass der Koalitionsvertrag noch keine Entscheidung hinsichtlich der Einführung eines Gesetzes vorsehe und dass auch die Federführung eines solchen Prozesses noch ungeklärt sei.

Viele Teilnehmende betonten, dass sich Unternehmen mehr Unterstützungsangebote zur Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfalt wünschen. Dazu zählten Beratungsangebote wie die des → Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte oder des → ILO Helpdesk, die international aufgestellt sein sollten, die Förderung weiterer Zertifizierungsmöglichkeiten und branchenübergreifender Initiativen, die Schaffung von mehr Transparenz über unterschiedliche Siegel, aber insbesondere auch Unterstützungsangebote in den Produktionsländern zur Vermittlung regionalspezifischer Informationen.

Zudem sei auch die Schaffung wirtschaftlicher Anreize ein wichtiger Hebel zur Förderung menschenrechtlicher Sorgfaltsprozesse in Unternehmen. Sowohl das Thema Nachhaltige Finanzierung als auch das Thema Öffentliche Beschaffung erführen derzeit noch keine ausreichende Aufmerksamkeit.

Bestehende Gesetze zu menschenrechtlicher Sorgfalt in anderen Ländern

In einigen Ländern wurden seit der Annahme der VN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2011) Gesetze verabschiedet, die Unternehmen verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten auferlegen. Dazu zählen beispielsweise:

- Australien (→ Modern Slavery Act 2018),
- Frankreich (→ Loi relative au devoir de vigilance, 2017),
- Großbritannien (→ Modern Slavery Act 2015),
- Die Niederlande (→ Wet Zorgplicht Kinderarbeid, 2019),
- USA (→ California Transparency in Supply Chains Act, 2012; → Dodd-Frank Act, 2013).

Einige dieser Instrumente betreffen direkt oder indirekt auch deutsche Unternehmen, die in den entsprechenden Ländern geschäftlich tätig oder in die Lieferketten dort ansässiger Unternehmen eingebunden sind.

Darüber hinaus hat die EU verschiedene Richtlinien und Verordnungen im Bereich der menschenrechtlichen Sorgfalt erlassen. Dazu zählen die:

- → EU-Holzhandelsverordnung (2010)
- → EU-CSR-Berichtspflichten-Richtlinie (2014)
- → EU-Konfliktmineralienverordnung (2017)

Zudem gibt es in verschiedenen Ländern politische und zivilgesellschaftliche Initiativen, die auf die Einführung verbindlicher Sorgfaltspflichten zielen. Dazu zählen beispielsweise die deutsche → Lieferkettengesetzinitiative und die schweizerische → Konzernverantwortungsinitiative.

Diese Gesetze sind in verschiedenen Rechtsgebieten angesiedelt und unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Adressaten, ihres Schutzbereichs, ihrer Vorgaben, Reichweite und Durchsetzungsmechanismen:

- So grenzen beispielweise das britische Gesetz gegen moderne Sklaverei, das niederländische Sorgfaltspflichtengesetz gegen Kinderarbeit oder die EU-Konfliktmineralienverordnung den Schutzbereich auf bestimmte Themen oder Sektoren ein. Das französische Sorgfaltspflichtengesetz bezieht sich dagegen auf das gesamte Spektrum der Menschenrechte und auch auf Umweltschäden.
- Manche Instrumente schaffen reine Berichtspflichten, die inhaltlich weitgehend unkonkret bleiben (britisches Gesetz gegen moderne Sklaverei). Andere schreiben auch Maßnahmen zur Risikoeermittlung und Prävention entlang der Lieferkette vor, deren Angemessenheit in verwaltungs- oder zivilrechtlichen Verfahren überprüft werden kann (französisches Sorgfaltspflichtengesetz, EU-Konfliktmineralienverordnung).
- Bei Pflichtverletzungen sehen manche Instrumente eine reine Verfahrenshaftung vor, beispielsweise in Form von Bußgeldern für eine nicht angemessene Erfüllung der entsprechenden Sorgfaltsmaßnahmen (niederländisches Sorgfaltspflichtengesetz gegen Kinderarbeit, EU-Konfliktmineralienverordnung). Andere eröffnen auch eine Schadenshaftung, wonach die Verletzung der Sorgfaltspflicht einen Entschädigungsanspruch der Geschädigten gegen ein Unternehmen begründen kann (französisches Sorgfaltspflichtengesetz).

Die unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten von verbindlicheren Ansätzen sind ein wichtiger Aspekt in der Debatte um menschenrechtliche Sorgfalt.

So äußerten manche Teilnehmende Bedenken insbesondere hinsichtlich solcher Instrumente, deren Schutzbereich sich auf das gesamte Spektrum der Menschenrechte bezieht, ohne diese weiter zu konkretisieren. Dies genüge nicht dem verfassungsrechtlichen Konkretheitsanspruch und führe zu Rechtsunsicherheit für Unternehmen, die mit der Übersetzung der eher inkohärenten und programmatisch weit gefassten Menschenrechte in die unternehmerische Praxis überfordert seien. Andere Teilnehmende argumentierten, dass viele Menschenrechte durch die nationale Umsetzung und Rechtsprechung hinreichend konkretisiert seien, so etwa die im deutschen Deliktsrecht geschützten Rechtsgüter.

Bedenken richteten sich insbesondere auch gegen Instrumente, die eine Schadenshaftung für Menschenrechtsverletzungen in der Wertschöpfungskette schaffen, ohne die rechtlichen und tatsächlichen Kontrollmöglichkeiten von Unternehmen zu berücksichtigen. Andere Teilnehmende führten an, dass eine Schadenshaftung so ausgestaltet werden könne, dass sie die Kontrollmöglichkeiten über dritte Unternehmen adressiert.

Hinsichtlich der von Unternehmen erwarteten Sorgfaltsprozesse wünschten sich viele Teilnehmende Konkretheit. Die Formulierung klarer Erwartungen sei insbesondere auch die Aufgabe der Politik. In diesem Zusammenhang empfanden einige Teilnehmende die Offenheit bestehender ausländischer Gesetze sowie unzureichende Definitionen rechtlicher Begriffe als problematisch. Dies gelte beispielweise für das französische Sorgfaltpflichtengesetz, das die von Unternehmen erwarteten Maßnahmen nicht weiter konkretisiert und die Beurteilung ihrer Angemessenheit im Streitfall den Gerichten überlasst.

Einige der bestehenden Gesetze in anderen Ländern zeigten, dass es durchaus möglich sei, die von Unternehmen erwarteten Sorgfaltsprozesse zu konkretisieren. So knüpften beispielsweise die EU-Konfliktmineralienverordnung und das niederländische Sorgfaltpflichtengesetz gegen Kinderarbeit an themen- und sektorspezifische Richtlinien internationaler Organisationen an, die die erforderlichen Maßnahmen operationalisieren. Das niederländische Gesetz gestatte es Unternehmen zudem, gemein-

same Maßnahmenpläne im Rahmen von Multi-Stakeholder-Branchendialogen zu erarbeiten, die dann durch die Regierung für gesetzeskonform erklärt werden könnten. So könne Rechtsunsicherheit für Unternehmen reduziert werden.

Verbindliche Regelungen auf nationaler Ebene seien für Unternehmen teilweise auch mit Unsicherheiten hinsichtlich ihrer Wettbewerbsfähigkeit verbunden. Andere Teilnehmende wiesen darauf hin, dass diese Unsicherheiten durch die Ausgestaltung von Gesetzen adressiert werden könnten. So bezögen beispielsweise das britische Gesetz gegen moderne Sklaverei oder das niederländische Sorgfaltspflichtengesetz gegen Kinderarbeit auch ausländische Unternehmen in ihren Adressatenkreis mit ein, die im jeweiligen Staatsgebiet geschäftlich tätig sind.

Erfahrungen von Unternehmen in der Umsetzung von menschenrechtlichen Sorgfaltsprozessen

Für Unternehmen seien verbindliche Regelungen ein relevanter, aber nicht der zentrale Treiber für bei der Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfalt. Unternehmen sähen sich auch Anforderungen von Mitarbeitenden, Kunden, Lieferanten und Standortgemeinden ausgesetzt, denen sie gerecht werden wollen. Bei der Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfalt handele es sich um eine unternehmerische Grundsatzenscheidung.

Der Austausch ergab auch, dass verbindliche Ansätze innerhalb von Unternehmen aber Impulse für die Umsetzung von Sorgfaltsprozessen setzen können. Die mit der Umsetzung betrauten Abteilungen hätten es dann oft leichter, andere Abteilungen im Unternehmen von der Notwendigkeit solcher Prozesse zu überzeugen. Auch die Geschäftsleitung würde solchen Prozessen dann mehr Aufmerksamkeit schenken.

Andererseits könne eine verbindliche Regulierung aber auch dazu führen, dass sich Unternehmen eher aus einer risikoscheuen Compliance-Perspektive mit ihren Menschenrechtsauswirkungen auseinandersetzen. Dies könne bedeuten, dass sie sich zunehmend aus Geschäftsfeldern bzw. von Standorten zurückziehen, die als problematisch eingeschätzt werden, anstatt auf Verbesserungen hinzuwirken. Dies sei nicht im Interesse vieler Stakeholder. Im Bereich der menschenrechtlichen Sorgfalt wäre

daher neben des ‚Do no harm‘-Ansatz auch eine stärkere Gewichtung des ‚Do good‘-Aspekts wichtig, die über einen traditionellen Compliance-Ansatz hinausgehe.

Schwierig sei, wenn Unternehmen in unterschiedlichen Ländern mit unterschiedlichen Rechtsanforderungen konfrontiert sind. Sollten verbindliche Regelungen weiter gestärkt werden, so wären einheitliche Regeln auf internationaler Ebene wünschenswert, beispielsweise im Rahmen der Vereinten Nationen oder der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Auch die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2020 könne dafür genutzt werden, die unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen im europäischen Raum zu vereinheitlichen.

In jedem Fall erfordere die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltsprozesse in Unternehmen Zeit und Ressourcen. Unterschiedliche Abteilungen müssten eingebunden und neue Managementsysteme und Wirkungsmodelle entwickelt werden, für die es noch wenige Vorgaben gäbe. Eine verbindliche Regulierung müsste daher berücksichtigen, dass es sich hier um langfristige Lernprozesse handele.

WEITERE INFORMATIONEN UND LINKS

Informationen zum NAP, NAP-Monitoring und Umsetzungshilfen

- Informationsportal der Bundesregierung zum NAP
 - NAP Monitoring Auswärtiges Amt
 - Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte
 - Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte –
Fragen und Antworten
 - Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte –
Risikoanalyse/CSR Risiko Check
-

Übersichten zu Gesetzen im Bereich der menschen- rechtlichen Sorgfalt

- Unternehmen und Menschenrechte. Gesetzliche
Verpflichtungen zur Sorgfalt im weltweiten Vergleich
(Friedrich-Ebert-Stiftung)
 - No way around due diligence (Econsense)
 - Business & Human Rights in Law (European Coalition
for Corporate Justice)
 - Mandatory Due Diligence Platform (Business and
Human Rights Resource Centre)
-

Gesetze im Bereich der menschenrechtlichen Sorgfalt in Europa (Auswahl)

- EU-Konfliktmineralien-Verordnung (Europäische Union)
 - EU-Holzhandels-Verordnung (Europäische Union)
 - EU-CSR-Richtlinie (Europäische Union)
 - CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz (Deutschland)
 - Gesetz gegen moderne Sklaverei (Großbritannien)
 - Sorgfaltspflichtengesetz (Frankreich)
 - Sorgfaltspflichtengesetz gegen Kinderarbeit
(Niederlande)
-

**Zivilgesellschaftliche
Initiativen zur Schaffung
von Gesetzen im Bereich
der menschenrechtlichen
Sorgfalt**

- Lieferkettengesetzinitiative (Deutschland)
- Konzernverantwortungsinitiative (Schweiz)
- Treaty Alliance (Vereinte Nationen)

KONTAKT

Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte der Bundesregierung

c/o Spaces Coworking
Greifswalder Straße 226
10405 Berlin

Telefon: +49 (0)30 72 62 17 10 60

+49 (0)30 72 62 17 10 62

+49 (0)30 72 62 17 10 63

E-Mail: helpdeskwimr@wirtschaft-entwicklung.de

<https://wirtschaft-entwicklung.de/wirtschaft-menschenrechte>