

Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung

Empfehlungen für politische Akteure

Die folgenden Empfehlungen basieren auf dem Vorhaben „Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung“ (FKZ 3718 13 102 0). Das Vorhaben widmete sich unter anderem einer ausführlichen Analyse der Genese und des Status quo des Konzeptes unternehmerischer Sorgfaltspflichten in Liefer- und Wertschöpfungsketten mit Fokus auf die Integration und Umsetzung umweltbezogener Sorgfaltspflichten.¹ Weiterhin wurden Möglichkeiten aufgezeigt, wie Unternehmen auf freiwilliger Basis ihren umweltbezogenen Sorgfaltspflichten nachkommen können², und untersucht, inwieweit das Konzept einer gesetzlich geregelten menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht auf Umweltbelange übertragen werden kann.³

Im Folgenden sind die zentralen Empfehlungen des Vorhabens an politische und politiknahe Akteure zusammengefasst.

Empfehlungen zu Nationalen Aktionsplänen für Wirtschaft und Menschenrechte (NAPs)

Bei den Nationalen Aktionsplänen (NAPs) handelt es sich um den zentralen Mechanismus der Vereinten Nationen (UN) zur Umsetzung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten. Die Pläne werden von den Regierungen unter Einbeziehung der relevanten Stakeholder erstellt und beinhalten vor allen Dingen zukünftige Maßnahmen, mittels derer die Einhaltung unternehmerischer Sorgfaltspflichten unterstützt und eingefordert werden soll. Damit ein solcher Plan effektiv wirksam wird, muss er jedoch verschiedene Kriterien erfüllen.

Deshalb sollte die **Bundesregierung** folgende Maßnahmen bezüglich des deutschen NAP umsetzen:

- *Fortschrittsüberprüfung aller Maßnahmen im deutschen NAP sowie Zeitplan zur Aktualisierung:* Es besteht zwar ein als NAP-Monitoring bezeichnetes Verfahren, das sich auf die Umsetzung der Sorgfaltspflichten durch die Unternehmen bezieht. Eine entsprechende Fortschrittsüberprüfung für die weiteren 49 angekündigten Maßnahmen der Bundesregierung scheint es – zumindest formal verankert – bislang nicht zu geben. Mit Ausnahme des Unternehmensmonitorings ist keine der Maßnahmen terminiert, zudem werden die verantwortlichen Akteure beziehungsweise Ministerien nicht benannt. Weiterhin ist eine Reihe der Maßnahmen noch sehr unkonkret und es gibt kein

¹ Scherf et al. (2019): Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung. Teilbericht AP 1 Analyse der Genese und des Status quo. Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltbezogene-menschenrechtliche>, zuletzt abgerufen am 04.06.2020

² Die vollständigen Empfehlungen an Politik, Standardsetzer und Unternehmen bilden Teil des Abschlussberichts des Vorhabens: Scherf et al. (2020): Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung. Abschlussbericht. Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/sorgfaltspflichten-nachhaltige-unternehmensfuehrung>

³ Krebs et al. (2020): Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht. Aspekte zur Integration von Umweltbelangen in ein Gesetz für globale Wertschöpfungsketten. Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/en/publikationen/umweltbezogene-sorgfaltspflichten>, zuletzt abgerufen am 04.06.2020

formalisiertes Verfahren zur Berichterstattung über die Fortschritte bei der Umsetzung des NAP oder einen Zeitplan zur Aktualisierung. Alle oben genannten Punkte sollten in einem ganzheitlichen Verfahren zur Fortschrittsüberprüfung zum NAP adressiert werden.

- ▶ *Formelle Integration von Umweltaspekten in den NAP:* Bisher sind Umweltthemen allenfalls indirekt, das heißt bei der Gefährdung von Menschenrechten, Bestandteil des NAP. Allerdings wird auch dieser Zusammenhang nicht explizit genannt. Gleiches gilt für den Berliner CSR-Konsens zur Unternehmensverantwortung in Liefer- und Wertschöpfungsketten (CSR-Konsens) – auch hier sind Umweltthemen nur implizit enthalten. Deshalb wäre bei einer zu erwartenden Neufassung beider Dokumente darauf hinzuwirken, dass die Umweltdimension formell als eigenständiger Teil der zu erfüllenden Sorgfaltspflichten aufgeführt wird.
- ▶ *Explizite Adressierung der Nutzungs- und Nachnutzungsphase im NAP:* Während wesentliche Anteile der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Auswirkungen von Produkten auch in der Nutzungs- und der Nachnutzungs- oder Entsorgungsphase anfallen können, fokussiert der NAP bisher stark auf die Lieferketten und damit auf die Herstellungsphase. Um die tatsächlichen Umweltauswirkungen der deutschen Unternehmen im Sinne des Sorgfaltspflichtenkonzeptes zu adressieren, sollte die Lebenszyklus- beziehungsweise Wertschöpfungskettenperspektive im NAP verstärkt und mit politischen Maßnahmen unterlegt werden. Zu diesen konkreten Maßnahmen könnte auf rechtlicher Ebene beispielsweise die Erhöhung produktbezogener Umweltstandards oder aber die Ausweitung der Produktverantwortung gehören.

Weiterhin sollte die **Europäische Union (EU)** folgende Maßnahmen umsetzen:

- ▶ *Review und Monitoring der NAP-Prozesse in den Mitgliedstaaten:* Die EU hat ihre Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, Nationale Aktionspläne zu erarbeiten. Es existiert aber kein darüber hinaus gehender Prozess, der sicherstellen würde, dass die Mitgliedstaaten überhaupt einen NAP erstellen. Ebenso wenig bestehen Mechanismen zur Sicherstellung qualitativer Anforderungen oder eine andere Form des systematischen Reviews. Da eine Reihe von Mitgliedstaaten bisher keinen NAP erstellt hat und die Qualität der bestehenden NAPs stark schwankt, sollte ein solcher Prozess auf EU-Ebene eingeführt werden.
- ▶ *Entwicklung eines eigenen NAP:* Die EU sollte einen eigenen supranationalen Aktionsplan erstellen. Dies vor allen Dingen deshalb, weil sie verantwortlich ist für zentrale sorgfaltspflichtenrelevante Politikfelder wie etwa die Aushandlung von Handelsabkommen und zudem weite Teile beispielweise der Umweltgesetzgebung auf EU-Ebene liegen. Die Bundesregierung sollte sich für die Entwicklung eines EU-NAP einsetzen und eine Integration des Umweltschutzes befürworten.

Empfehlungen zu Sorgfaltspflichtenstandards und deren inhaltlichen Anforderungen

Die Ergebnisse dieses Vorhabens, in dem auch ein Vergleich der Anforderungen in den unterschiedlichen Standards vorgenommen wurden, haben gezeigt, dass die Sorgfaltspflichtenanforderungen weitgehend übereinstimmen. Gleichzeitig bestehen in der Praxis Unsicherheiten fort insbesondere bezüglich der relevanten Risiken und der Angemessenheit von Maßnahmen. Für umweltbezogene Sorgfaltspflichten gibt es darüber

hinaus keinen global anerkannten Anforderungskatalog, wie ihn die verschiedenen Menschenrechtsübereinkommen darstellen. Deshalb ist eine weitere inhaltliche Standardisierung umweltbezogener Sorgfaltspflichten wünschenswert.

Einen bedeutenden Schritt zur Konkretisierung hat hier die OECD mit ihren branchenbezogenen Leitfäden und der branchenübergreifenden OECD Due Diligence Guidance getan. Diese und weitere Bemühungen sollte die **Bundesregierung** unterstützen:

- ▶ *Unterstützung der Aktivitäten der OECD:* Sämtliche Aktivitäten der OECD zur Schaffung von Standards oder Angleichung unternehmensbezogener Anforderungen sollten unterstützt werden (siehe hierzu auch: Empfehlungen für Standardsetzer. Hierzu würde auch die *finanzielle Unterstützung bei der Erstellung insbesondere der umweltbezogenen Leitfäden* gehören. Sollte die Erstellung weiterer Leitfäden nicht durch die OECD umgesetzt werden können, müsste ein alternativer Akteur identifiziert werden, der über ausreichend Kompetenz und Glaubwürdigkeit verfügt. Denkbar wären etwa der Global Compact der UN, die Generaldirektionen der Europäischen Kommission wie DG GROW oder aber die Internationale Organisation für Normung (ISO).
- ▶ *Entwicklung eines globalen Umweltstandards für Unternehmen:* Ein solcher Standard könnte beispielsweise auf UN-Ebene in die Verhandlungen zum Globalen Umweltpakt integriert werden. Eine andere Option wäre die Initiierung eines entsprechenden Prozesses bei der ISO, die bereits diverse unternehmensbezogene Nachhaltigkeitsstandards herausgebracht hat.
- ▶ *Integration von Sorgfaltspflichten in Strategien, Programme und Gesetzesvorhaben:* Um Politikkohärenz zu gewährleisten, ist es notwendig, Sorgfaltspflichten als Querschnittsthema in allen relevanten Strategien, Programmen und Gesetzesvorhaben zu integrieren, die Wertschöpfungsketten betreffen. Aktuelles Beispiel auf Ebene der EU wäre etwa der im Rahmen des European Green Deals 2020 fortgeschriebene Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft.

Empfehlungen zu Branchen- und Multistakeholder-Initiativen

Branchen- und Multistakeholder-Initiativen sind bedeutsam für die Umsetzung von Sorgfaltspflichten. Zum einen dienen sie dazu, sich auf (branchenbezogene) Umsetzungsstandards zu einigen und damit die sorgfaltspflichtbezogenen Anforderungen für die betroffenen Unternehmen zu konkretisieren. Zum anderen gibt es eine Vielzahl von Aufgaben und Problemstellungen, die für einzelne Unternehmen nur schwer zu bewältigen sind und besser in Kooperation gelöst werden können.

Die **Bundesregierung** kann sowohl als Außenstehender als auch als an einer solchen Initiative beteiligter Akteur Einfluss nehmen:

- ▶ *Förderung von Branchen- und Multistakeholder-Initiativen:* Bereits im NAP vorgesehen sind Branchendialoge, die aber keine politikseitige Gründung von Branchen- oder Multistakeholder-Initiativen nach dem Vorbild des Textilbündnisses vorsehen. Allerdings bedarf es der Förderung und auch des Drucks durch die Politik, damit solche Initiativen ausreichend ambitionierte inhaltliche und prozedurale Anforderungen festlegen und eine relevante Marktabdeckung erreichen. Deshalb sollte auch eine *politikseitige Gründung von Brancheninitiativen* noch einmal überdacht werden.

- ▶ *Vernetzung mit anderen (internationalen) Brancheninitiativen:* Da davon auszugehen ist, dass im Zuge der Umsetzung der NAPs in einer Reihe von Ländern Branchen- und Multistakeholder-Initiativen gegründet werden⁴, sollte eine Vernetzung und Zusammenarbeit insbesondere mit den Initiativen anderer Länder in der EU stattfinden.

Die tatsächliche Ausgestaltung der Branchendialoge wird sich voraussichtlich von Branche zu Branche unterscheiden. Damit Branchen- und Multistakeholder-Initiativen eine wirksame Umsetzung von Sorgfaltspflichten gewährleisten, müssen jedoch verschiedene Anforderungen erfüllt sein. Hierauf sollte die **Bundesregierung** achten:

- ▶ *Setzung prozeduraler und inhaltlicher Grundanforderungen:* Diese sollten bereits bei Gründung klargestellt werden. Zu diesen Grundanforderungen sollten neben den menschenrechtlichen in jedem Fall auch die umweltbezogenen Sorgfaltspflichten gehören, sowie ein gemeinsames Verständnis hinsichtlich relevanter Risiken und Maßnahmen. Weiterhin muss die gesamte Wertschöpfungskette berücksichtigt werden.
- ▶ *„Review-Prozess“:* Zu den prozeduralen und inhaltlichen Grundanforderungen gehört ein Überprüfungsprozess, damit davon ausgegangen werden kann, dass die Mitglieder einer Branchen- oder Multistakeholder-Initiative ihre Sorgfaltspflichten auch tatsächlich erfüllen. Ziele, Anforderungen und Kriterien sollten öffentlich einsehbar und der Prozess insgesamt transparent gestaltet sein.
- ▶ *Zusammensetzung von Entscheidungsgremien:* Es sollten nur diejenigen Akteure oder deren Vertreterinnen und Vertreter in Entscheidungsgremien stimmberechtigt sein, die an einer ernsthaften Umsetzung der Sorgfaltspflichten interessiert sind.
- ▶ *Entwicklung eines „Handbuchs“ gute Branchen- und Multistakeholder-Initiativen:* Sämtliche oben genannten Anforderungen sowie weitere, die sich aus wissenschaftlichen Studien und praktischen Erfahrungen ableiten lassen, sollten in einem Handbuch o.ä. zusammengefasst werden.

Empfehlungen zu Zertifizierungen und Siegeln

Zertifizierungen und Siegel spielen im Rahmen unternehmerischer Sorgfaltspflichten eine wichtige Rolle. Zum einen dienen sie innerhalb wirtschaftlicher Wertschöpfungsketten als Beleg, dass bestimmte Anforderungen erfüllt werden. Zum anderen können sie in Form von Verbrauchersiegeln auch den nachhaltigen Konsum fördern.

Die **Bundesregierung** kann hierbei sowohl eigene Siegel und Zertifizierungen initiieren, als auch bestehende Siegel und Zertifizierungen unterstützen:

- ▶ *Schaffung staatlicher Verbrauchersiegel:* Mit der Gewährleistungsmarke „Grüner Knopf“ hat das BMZ das erste staatliche Siegel auf den Markt gebracht, das sowohl Anforderungen auf Unternehmens- als auch auf Produktebene formuliert. Staatliche Siegel können aufgrund ihrer höheren Glaubwürdigkeit eine besondere Rolle spielen und sollten deshalb auch für weitere Produktgruppen in Betracht gezogen werden. Hierbei ist Folgendes zu berücksichtigen:

⁴ Siehe beispielsweise zu den sogenannten „Covenants“ in den Niederlanden: <https://www.business-humanrights.org/en/dutch-agreements-on-international-business-responsibility>, zuletzt geprüft am 18.11.2019.

- *Anerkennung bestehender Siegel:* Für die Überprüfung der Einhaltung der Kriterien sollten, wo vorhanden, bestehende und als seriös und geeignet bewertete Siegel anerkannt werden. Damit wird eine eigene Überprüfung zwar nicht obsolet. Jedoch wird hierdurch einerseits ein Mehraufwand seitens der Unternehmen vermieden, die für bereits zertifizierte inhaltliche Anforderungen keinen weiteren Prüfprozess durchlaufen müssen. Andererseits werden so indirekt die Anforderungen an private Nachhaltigkeitskennzeichnungen konkretisiert.
- *Fachkundige und unabhängige Prüferinnen und Prüfer:* Es sollten Anforderungen an die Fachkunde der Prüferinnen und Prüfer definiert werden, die sich auf die abgedeckten Themengebiete und Branchen erstrecken. Damit die Prüferinnen und Prüfer möglichst unabhängig sind, sollten diese nicht von den Unternehmen selbst beauftragt werden, vor allem dann nicht, wenn die Prüferinnen und Prüfer ihrerseits keiner neutralen und unabhängigen Kontrolle oder Aufsicht unterliegen.
- ▶ *Akkreditierungspflicht für private Siegelgeber und Zertifizierungsgesellschaften:* Eine Akkreditierungspflicht wäre zu begrüßen, um verpflichtende und einheitliche Mindestanforderungen sowie Prüfmethoden sicherzustellen. Hierzu gehört auch eine regelmäßige und anlassbezogene Aufsicht über die Prüforganisation, unter anderem anhand der Qualität der Auditberichte und der Arbeit vor Ort.
- ▶ *Haftung von Prüforganisationen:* Bislang können Prüforganisationen für fehlerhafte Prüfberichte, aus denen soziale und ökologische Schäden entstehen, nur von der beauftragenden Organisation zivilrechtlich belangt werden. Für geschädigte Dritte besteht hingegen keine klare Rechtsgrundlage, weswegen solche Klagen in der Praxis selten erfolgreich sind. Deshalb sollte ein Rechtsanspruch auch für Dritte etabliert werden.

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet:
www.umweltbundesamt.de
[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)
[t/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Autorenschaft, Institution

Dr. Nele Kampffmeyer und Cara-Sophie Scherf
Öko-Institut e.V.

Stand: Juni/2020