



Position

Ernährungsindustrie zu Eckpunkten für die Prüfung regulatorischer Maßnahmen zur Umsetzung der VN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Berlin, 19.08.2020

Einleitung

Die Unternehmen der Ernährungsindustrie verurteilen jegliche Art der Menschenrechtsverletzung und sind sich ihrer Verantwortung für die Achtung von Menschenrechten in ihren Produktionsstandorten und direkten Lieferbeziehungen im In- und Ausland bewusst. Sie kommen hier ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nach. Die deutsche Ernährungsindustrie ist der Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verpflichtet. Die Leitprinzipien streben die Etablierung eines global anerkannten Ansatzes für die Vermeidung und Bewältigung möglicher nachteiliger Auswirkungen unternehmerischen Handelns auf die Menschenrechte an. Diese Selbstverpflichtung hat die Bundesvereinigung der deutschen Ernährungsindustrie zuletzt in ihrem Positionspapier „*Human Rights Due Diligence in den Lieferketten der deutschen Ernährungsindustrie*“ vom 30. April 2020 dokumentiert.

In Deutschland hat die Branche daher auch vollumfänglich den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP), den die Bundesregierung 2016 zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien auf den Weg gebracht hat, unterstützt. Die Ernährungsindustrie hat mit der Umsetzung in ihren Lieferketten auch frühzeitig Handlungsbedarfe

der Bundesregierung – insbesondere in Hinsicht auf die Risikoanalyse, Beschwerdemechanismen, Auswertung des Monitorings und die Unterstützung vor Ort – aufgezeigt, die zur Umsetzung des NAP notwendig gewesen wären (siehe auch BVE-Positionspapier vom 30.04.2020). Die BVE bedauert zudem, dass für das im NAP angestrebte Monitoring kein für die deutsche Wirtschaft zufriedenstellendes Ergebnis erreicht werden konnte. Der NAP Prozess hat deutlich gemacht, dass die Umsetzung der VN Leitprinzipien keine allein deutsche, sondern eine europäische Aufgabe ist und sein muss. Die Umsetzung der VN-Leitprinzipien muss in der EU mit einem größtmöglichen Maß an Harmonisierung vollzogen werden, um unnötige Bürokratie und Verzerrungen im Binnenmarkt zu vermeiden.

Europäischer Rechtsrahmen anstatt nationaler Alleingänge

Die BVE begrüßt daher, wenn die Bundesregierung während der deutschen Ratspräsidentschaft Ratsempfehlungen für einen einheitlichen europäischen Rechtsrahmen für die VN-Leitprinzipien auf den Weg bringt und die von der EU Kommission für 2021 geplante Gesetzesinitiative somit vorbereitet. Nationale Alleingänge lehnt die BVE hingegen ab. Die nun durch das Bundeskabinett geplanten Eckpunkte für eine nationale Gesetzgebung stehen im Widerspruch zum NAP, der zunächst weitere Maßnahmen und eine Prüfung gesetzlicher Maßnahmen verlangt. (*NAP S. 10: „Sofern (...) keine ausreichende Umsetzung erfolgt ist, wird die Bundesregierung weitergehende Schritte bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen prüfen.“*) Weiter greift eine nationale Gesetzgebung der oben angesprochenen europäischen Gesetzgebung vor und führt nach nationalen Gesetzen wie in Frankreich oder den Niederlanden zu einer weiteren Fragmentierung der rechtlichen Anforderungen innerhalb des Binnenmarktes. Auch würde eine nationale Gesetzgebungsinitiative zum jetzigen Zeitpunkt nach Abschluss des europäischen

Gesetzgebungsprozesses voraussichtlich eine erneute Anpassung erforderlich machen und damit unverhältnismäßig in die Planungssicherheit der Unternehmen eingreifen.

Aus diesem Grund fordert die BVE die Bundesregierung auf, anstelle von Eckpunkten für eine nationale Gesetzgebung, im Rahmen der EU Ratspräsidentschaft Leitlinien für einen europäischen Rechtsrahmen vorzulegen. Dabei muss eine einheitliche und wirkungsvolle Umsetzung der VN Leitprinzipien sowie eine verbesserte Rechtssicherheit für europäische Unternehmen in ihren Lieferketten die Maßgabe sein. Ein europäischer gesetzlicher Rahmen sollte somit eine Bemühungs- und keine Erfolgspflicht für Unternehmen begründen. Es sollten verbindliche Standards für erwartete Verhaltensweisen und Verfahren gesetzt, aber keine Vorgaben zu von den Unternehmen sicherzustellenden Ergebnissen gemacht werden, da der Einfluss von Unternehmen in Abgrenzung zu staatlichen Akteuren stark begrenzt ist. Auch sollte ein gesetzlicher Rahmen Maßstäbe für angemessenes unternehmerisches Verhalten konkretisieren und klarstellen, wann und womit Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen. Und schließlich muss der Anwendungsbereich klar geregelt werden. Damit werden Rechtssicherheit geschaffen und die Verlagerung der Bewertung der Verhältnismäßigkeit auf juristische Einzelfallentscheidungen vermieden.

Zahlreiche freiwillige Nachhaltigkeits- und Lieferketteninitiativen in der Ernährungsindustrie, etwa die Stärkung des Vertragsanbaus oder Multi-Stakeholder-Plattformen für nachhaltige Lieferkettenstandards, haben die Umsetzung der VN-Leitprinzipien gefördert, aber auch Handlungsbedarfe aufgezeigt. So hemmen bspw. Informationsasymmetrien zur Menschenrechtslage sowie Defizite in der Good Governance die Um- und Durchsetzung. Da durch den globalisierten Agrarhandel Lieferketten immer komplexer werden,

richtet sich der Fokus bei der lückenlosen Rückverfolgbarkeit längst nicht mehr nur auf die Lebensmittelsicherheit, sondern immer stärker auch auf soziale und ökologische Standards. Diese hohen Anforderungen über die unmittelbare Lieferantenebene hinaus durchzusetzen, stellt die Hersteller natürlich vor große Herausforderungen, denn oft ist eine Vielzahl von eigenständigen Akteuren in der Lieferkette involviert.

In Übereinstimmung mit den VN Leitprinzipien ist zudem wichtig, dass Unternehmen im Rahmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht dem Wesentlichkeitsprinzip folgen können und ihr Handeln entsprechend dem möglichen Einfluss bzw. der möglichen Wirkung priorisieren können. So sollte eine Priorisierung auf wesentliche Lieferketten möglich sein.

Es muss sichergestellt werden, dass ein europäischer Rechtsrahmen zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht auf bestehenden, anerkannten Standards zur Unternehmensberichterstattung, aber auch Beschwerdemechanismen aufbaut bzw. diese weiterentwickelt und Unternehmen keine doppelten Berichtspflichten auferlegt werden. Ebenso sollten bestehende Zertifizierungen mit menschenrechtlichem Bezug bei Erfüllung der Sorgfaltspflicht berücksichtigt werden. Ein europäischer gesetzlicher Rahmen für die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht sollte schließlich mit bestehenden ökologischen und sozialen Anforderungen an Unternehmen harmonisiert werden, insbesondere wenn es um Prüfpflichten von Umweltschutzelangen und Korruptionsbekämpfung mit menschenrechtlichem Bezug geht.

Ein unnötig hoher Verwaltungsaufwand etwa durch doppelte Dokumentationspflichten muss vermieden werden. Besonders in der Vielzahl der Fälle, wo keinerlei Menschenrechtsproblematiken auftreten. So etwa verarbeiten die deutschen Lebensmittelhersteller

zu 75 Prozent regionale landwirtschaftliche Erzeugnisse und sind damit auch die Hauptabnehmer der heimischen Landwirtschaft.

Die BVE warnt jedoch ausdrücklich vor gesetzgeberischen Maßnahmen, die Unternehmen Haftungspflichten auferlegen. Die VN-Leitprinzipien schreiben weder die Pflicht der Staaten zur gesetzlichen Einführung von Sorgfaltspflichten noch zur Regelung der extraterritorialen Tätigkeiten der in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen vor. Die direkte oder indirekte Einführung einer zivilrechtlichen Lieferkettenhaftung würde im klaren Widerspruch zu den VN-Leitprinzipien stehen, die eine Risikoverlagerung auf Unternehmen ausschließen.

Die häufig komplexen Lieferketten hinsichtlich der Einhaltung von Menschenrechten vollständig und jederzeit zu überwachen, wäre für Lebensmittelhersteller in Deutschland nicht zu leisten, eine entsprechende gesetzliche Vorgabe hierzu nicht zu erfüllen. Daher sehen die Vorgaben aus anderen branchenspezifischen Rechtsvorschriften wie der Lebensmittelbasisverordnung Nr. 178/2002 auch lediglich die Kenntnis des unmittelbaren Zulieferers und Abnehmers vor. Darüber hinaus ist eine Haftungspflicht fraglich, wenn der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht aufgrund unterschiedlicher nationaler Rechtslagen nicht entsprochen werden kann. Bestimmte Persönlichkeitsrechte stehen zwar im engen Schutzbereich der internationalen Menschenrechte, werden aber in vielen Ländern durch nationale Gesetzgebung diskriminiert. Es wäre unangemessen und in der Sache nicht hilfreich, hierfür ersatzweise Unternehmen in eine Haftungs- und Schutzpflicht zu nehmen, sofern diese grundsätzlich ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen.

Eine gesetzliche Due Diligence Regelung mit einer implizierten Lieferkettenhaftung kann zudem negative entwicklungspolitische

Auswirkungen haben, insbesondere, wenn sich Unternehmen aus Staaten mit herausfordernder Menschenrechtslage zurückziehen. Aufgrund der zu erwartenden unverhältnismäßig hohen Auflagen und bürokratischen Pflichten besteht die Gefahr, dass Kleinsterzeuger in Entwicklungsländern künftig vom für sie notwendigen Wirtschaftsgeschehen ausgeschlossen werden, da sie diese Anforderungen gegebenenfalls nicht erfüllen können und deshalb als Rohstofflieferant für Unternehmen, die einer gesetzlichen Due Diligence Regelung unterliegen, ausscheiden. Entwicklungs- und Schwellenländern würde so der Zugang zu globalen Lieferketten erschwert und es würde ein Konzentrationsprozess in den Lieferketten stattfinden.

Fazit

Die deutsche Ernährungsindustrie steht zu ihrer Verantwortung für die Achtung von Menschenrechten an ihren Produktionsstandorten und in ihren Lieferketten im In- und Ausland. Die BVE begrüßt daher, wenn die Bundesregierung während der deutschen Ratspräsidentschaft Ratsempfehlungen für einen einheitlichen europäischen Rechtsrahmen für die VN-Leitprinzipien auf den Weg bringt und die von der EU Kommission für 2021 geplante Gesetzesinitiative somit vorbereitet. Nationale Alleingänge lehnt die BVE hingegen ab.

Bei der Risikoerkennung und der Abhilfe von Missständen sind die Unternehmen jedoch zwingend auf die Unterstützung der Politik nicht nur auf nationaler und europäischer Ebene angewiesen, sondern auch in den Lieferländern vor Ort.

Gleichzeitig müssen die Bundesregierung und die EU sich dafür einsetzen, dass alle Staaten weltweit ihrer Schutzpflicht für Menschenrechte nachkommen, so z.B. über die VPAs (Voluntary Partnership Agreements). Schließlich kann die unternehmerische Sorgfaltspflicht die staatliche Schutzpflicht für Menschenrechte nicht

ersetzen. Denn wirklich nachhaltige Abhilfe bei Menschenrechtsverstößen im Rahmen der Sorgfaltspflicht der Unternehmen ist nur leistbar, wenn alle Staaten ihrer Schutzpflicht nachkommen.

Die Ernährungsindustrie ist mit rund 608.553 Beschäftigten in 6.119 Betrieben der viertgrößte Industriezweig Deutschlands, zuverlässig versorgt sie 82 Millionen Verbraucher mit hochwertigen und preiswerten Lebensmitteln. Die BVE ist der wirtschaftspolitische Spitzenverband der deutschen Ernährungsindustrie und vertritt seit 1949 die branchenübergreifenden Interessen der Lebensmittelhersteller. In der BVE haben sich über Fachverbände und Unternehmen alle wichtigen Branchen der Ernährungsindustrie zusammengeschlossen.