

Reflexion

Risikoanalyse der Lieferkette

Perspektiven aus dem Globalen
Süden kommen zu kurz

Melanie Wüdsch



Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

Die Autorin

Melanie Wündsch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Deutschen Instituts für Menschenrechte und arbeitet zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte. Sie studierte Politikwissenschaften sowie Menschenrechte und Demokratisierung in Heidelberg, Singapur, Venedig und Montpellier. Anschließend arbeitete sie als Referentin für Menschenrechte im Auswärtigen Amt.

Die vorliegende Reflexion gibt die Auffassung des Deutschen Instituts für Menschenrechte wieder.



Reflexion

Risikoanalyse der Lieferkette

Perspektiven aus dem Globalen
Süden kommen zu kurz

Melanie Wüdsch

Vorwort

Zwölf Jahre nach der Annahme der UN-Leitprinzipien im UN-Menschenrechtsrat herrscht heute, im Jahr 2023, unter den beteiligten Stakeholdern Einigkeit darüber, dass eine fundierte und umfassende Risikoanalyse die Basis eines wirkungsvollen Sorgfaltspflichtenprozesses bildet. Welche Informationen genau für eine solche Risikoanalyse jedoch erhoben werden müssen und wie Unternehmen an diese gelangen können, ist für viele Beteiligte derzeit schwer zu beantworten.

Denn die Antwort darauf versteckt sich hinter einer ganzen Reihe von grundlegenden Fragen: Wer spricht wann und wie mit wem über was? Wir sollten also über diese fünf „W-Fragen“ nachdenken und verstehen, wie diese mit bestehenden Machtasymmetrien verflochten sind. Sorgfaltspflichten sollten nicht ausschließlich als technischer Prozess begriffen werden, sondern von dem Ziel motiviert sein, die menschenrechtliche Situation der Rechteinhaber*innen entlang der Lieferkette zu verbessern.

Mit Inkrafttreten des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes ist es umso wichtiger geworden, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Unternehmen auf die für ihre Risikoanalyse notwendige Expertise zugreifen und ihr Verständnis für Ursachen und Zusammenhänge menschenrechtlicher Risiken vertiefen können. Damit dies gelingt, ist es insbesondere notwendig, dass Informationen systematischer einbezogen werden, über die nur Betroffene und Expert*innen an den jeweiligen Standorten der Lieferkette selbst verfügen.

Im Folgenden beschreiben wir, welche derzeit bestehenden Barrieren dafür überwunden werden müssen, wie dies gelingen kann, und welche Informationslücken Unternehmen so effektiv schließen können. Dabei greifen wir auf das Erfahrungswissen und die Einschätzungen von Expert*innen zurück, die Paula Korth im Rahmen eines vom Institut beauftragten Werkvertrags „Konzeptpapier zur Verbesserung der Informationslage für Unternehmen zu menschenrechtlichen Risiken entlang der globalen Wertschöpfungsketten“ im Herbst 2022 interviewt hat. Für diese wertvolle Vorarbeit und Kooperation möchten wir uns bei Paula Korth und den folgenden Expert*innen ausdrücklich bedanken:

Caroline Omari Lichuma,
Universität du Luxembourg

Dr. Boniface Mabanza Bambu,
Humboldt Universität zu Berlin

Malte Drewes und Johannes Maximilian van Lingen,
Helpdesk Wirtschaft und Menschenrechte

Martin Knapp,
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Michael Windfuhr
Stellvertretender Direktor des
Deutschen Instituts für Menschenrechte

Inhalt

Der Informationsbedarf	9
-------------------------------	----------

Vom Markt der Informationen	10
------------------------------------	-----------

Wer fragt?	10
------------	----

Wer spricht?	11
--------------	----

Wie wird gefragt?	13
-------------------	----

Was wird gefragt?	13
-------------------	----

Barrieren überwinden	15
-----------------------------	-----------

Rechtlich auf der sicheren Seite	17
---	-----------

Perspektivwechsel ist nötig	18
------------------------------------	-----------

Literatur	19
------------------	-----------

Der Informationsbedarf

Am 1. Januar 2023 trat das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) in Kraft. Es gilt nun zunächst für deutsche Unternehmen mit mindestens 3000 Beschäftigten; 2024 wird der Anwendungsbereich auf alle deutschen Unternehmen mit mindestens 1000 Beschäftigten ausgeweitet.

Viele Unternehmen haben bereits begonnen, menschenrechtliche Sorgfaltspflichtenprozesse einzuführen und zu erproben. Für ihre Risikoanalysen brauchen sie verlässliche und aktuelle menschenrechtliche Informationen. Wenn diese nach Ländern, Regionen und Sektoren gegliedert sind, sind sie für Unternehmenszwecke leichter nutzbar. Die größtmögliche Arbeitserleichterung haben Unternehmen, wenn die zur Verfügung gestellten Informationen direkt einzelnen Zulieferunternehmen oder Produktionsstätten zugeordnet werden können.

Das internationale Menschenrechtsschutzsystem liefert zwar Informationen zu Ländern und zum Erfüllungsgrad staatlicher Verpflichtungen in einzelnen Ländern, Regionen und Wirtschaftssektoren spielen in ihnen jedoch kaum eine Rolle – schon gar nicht bestimmte Unternehmen. Ist dies ausnahmsweise doch einmal der Fall, handelt es sich oft um einen einmaligen Bericht, das heißt, die Informationen werden nicht aktualisiert.

Dies ist das Spannungsfeld, mit dem wir uns im Folgenden auseinandersetzen. Wir diskutieren, welche Informationen seitens der Unternehmen gesucht und welche gefunden werden, wie nützlich diese sind und wie sehr der „Markt der Informationen“ vom Machtungleichgewicht zwischen dem Globalen Norden und dem Globalen Süden geprägt ist.¹

¹ Mit dem Begriff Globaler Süden wird eine im globalen System wirtschaftlich und politisch benachteiligte Position beschrieben. Staaten, die dem Globalen Süden zugeordnet werden, sind oft durch die Kolonialgeschichte geprägt und werden teils bis heute durch Strukturen ausgebeutet, die man als neokolonial bezeichnet. Der Begriff des Globalen Nordens beschreibt Staaten, die von dieser Ausbeutung profitieren haben beziehungsweise weiterhin profitieren und dadurch eine wirtschaftlich und politisch privilegierte Position erlangt haben. Dabei geht es zwar auch, aber nicht ausschließlich um eine geographische Verortung: Es gibt sowohl im Süden Länder, die zum Globalen Norden gehören, als auch im Norden Länder, die dem Globalen Süden zugerechnet werden. <https://www.claudius.de/schueler/lexikon/globaler-sueden-globaler-norden>, aufgerufen am 24.04.2023.

Vom Markt der Informationen

Wer fragt?

Unternehmen sind auf der Suche nach Informationen, mit denen sie sich einen Überblick über die menschenrechtlichen Risiken in ihren Lieferketten verschaffen können.² Die gesuchten Informationen sollten aktuell, konkret und sachlich sowie leicht zugänglich sein und im besten Fall bereits Bewertungen bezüglich der Schwere und Eintrittswahrscheinlichkeit menschenrechtlicher Risiken umfassen.³ Dann wären sie nämlich nicht nur in einem frühen Stadium der Risikoanalyse von Nutzen, sondern darüber hinaus auch bei der Bestimmung tatsächlicher, unternehmensspezifischer Risiken und ihrer Priorisierung.

Dabei sollte aus Unternehmenssicht die Informationsmenge so übersichtlich wie möglich und auf jene Informationen reduziert sein, die für eine angemessene Umsetzung des LkSG unerlässlich sind, zum Beispiel durch eine Fokussierung auf die Rechtsgüter, die im Annex des LkSG aufgelistet sind.⁴ Können gewisse Risiken bereits konkreten Produktionsstätten oder Zulieferern zugeordnet werden, so sind diese Informationen für Unternehmen von besonders hoher Relevanz. Denn ihr primäres Interesse besteht nicht darin, dem menschenrechtlichen Risiko generell entgegenzuwirken, sondern das Risiko in der eigenen Lieferkette zu minimieren.

Neben den in den Anwendungsbereich des LkSG fallenden Unternehmen selbst tummeln sich immer mehr Dienstleister auf dem Markt, die Unternehmen Beratungsangebote zur Umsetzung des Gesetzes machen. Sie bieten zum Beispiel leicht

und schnell nutzbare IT-gestützte Formate für die Informationsbeschaffung und -verarbeitung im Rahmen einer Risikoanalyse an.

Allen Bemühungen gemein ist: Mit der Verabschiedung des LkSG konzentriert sich (momentan) das Nachdenken und Agieren der unter das Gesetz fallenden Unternehmen stark auf die Erfüllung der gesetzlichen Mindestanforderungen. Bei allen Chancen, die das Gesetz mit sich bringt, besteht daher die Gefahr, dass die eigentliche menschenrechtliche Zielsetzung des Gesetzes – die „Verbesserung der internationalen Menschenrechtslage“ und die Stärkung der „Rechte der von Unternehmensaktivitäten betroffenen Menschen in den Lieferketten“⁵ – genauso in den Hintergrund tritt wie die Orientierung an weitergehenden, aber unverbindlichen Standards wie den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

Wenn Unternehmen Unterstützung benötigen, um Sorgfaltspflichtenprozesse zu entwickeln und zu implementieren, beauftragen sie in der Regel externe Expert*innen, die sich mit Unternehmensbewertung anhand ökologischer und sozialer Kriterien (environmental social governance, ESG) gut auskennen und meist bei Consulting-Firmen aus dem Globalen Norden beschäftigt sind.⁶ Diese ESG-Expert*innen unterstützen Unternehmen auch bei den Prozessschritten der Informationsbeschaffung und -bewertung in der Risikoanalyse. Aber nicht nur Unternehmen, sondern auch staatliche Stellen greifen beim Aufbau von Wissen und Kapazitäten in der Regel auf Expert*innen aus Europa oder den USA zurück.

2 Seit Anfang 2021 versechsfachten sich die deutschsprachigen Suchanfragen mit dem Informations-Tool CSR Risiko-Check. Die Zahlen wurden vom Entwickler des CSR Risiko-Checks, MVO Nederland, zur Verfügung gestellt.

3 Schriftliche Eingaben von Martin Knapp, DIHK, und Interview mit ihm, geführt am 16.11.2022.

4 Ebd.

5 Deutscher Bundestag (09.06.2021), S. 2.

6 Weiterführend dazu: McVey / Ferguson / Puyou (2023), S. 573–596; Ramasastry. (2021), S. 293–311.

Wer spricht?

Wie oben dargestellt, teilen Unternehmen, die Risikoanalysen durchführen lassen, und Auftragnehmer*innen aus der ESG-Consulting-Wirtschaft zumeist die gleiche Perspektive: die von technischen Expert*innen, die von den Wissens- und Machtstrukturen des Globalen Nordens geprägt und in sie eingebunden sind.

Werden bei einer Risikoanalyse zivilgesellschaftliche Expert*innen eingebunden, so sind diese oft ebenfalls in der deutschen beziehungsweise europäischen NGO-Landschaft – und somit im Globalen Norden – verortet. Sicherlich haben viele NGOs oder auch Nationale Menschenrechtsinstitutionen im Globalen Norden partnerschaftliche Netzwerke mit ihren funktionellen Äquivalenten im Globalen Süden. Das heißt jedoch nicht, dass sie einen Vertretungsanspruch für potenziell oder tatsächlich betroffene Bevölkerungsgruppen im Globalen Süden haben.⁷

Perspektiven und Expertisen von Menschen entlang der (tieferen) Lieferketten im Globalen Süden werden nur in seltenen Fällen eingeholt. Somit entsteht eine verengte Betrachtung der Risikoanalyse, die von blinden Flecken geprägt ist, da globale Machtasymmetrien sowie stark divergierende Ausgangspunkte, Erwartungen und Lebensrealitäten weder erkannt noch ausreichend in Betracht gezogen werden.

Eine Risikoanalyse sollte allerdings jene Risiken erfassen und priorisieren, die aus Sicht der Betroffenen besonders schwere Menschenrechtsverletzungen zur Folge haben können und deren Eintrittswahrscheinlichkeit hoch ist. Die für die Einhaltung des LkSG zuständige Behörde, das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), formuliert diesen Anspruch an die Risikoanalyse in seiner entsprechenden Handreichung folgendermaßen:

„Das LkSG fordert Unternehmen vielmehr auf, einen Perspektivenwechsel einzunehmen. Im Fokus stehen die Interessen der eigenen Beschäftigten, der Beschäftigten innerhalb der Lieferkette und derjenigen, die in sonstiger Weise vom wirtschaftlichen Handeln des Unternehmens oder eines Unternehmens in seinen Lieferketten betroffen sein können. Es geht also darum, zu ermitteln, ob und inwiefern diese Personen(gruppen) [...] durch die eigene Geschäftstätigkeit und/oder Geschäftsbeziehungen mit Zulieferern zu Schaden kommen können.“⁸

Gleichzeitig enthalten weder der Gesetzestext noch die Handreichung zur Umsetzung einer Risikoanalyse Qualitätskriterien und Methoden für die Beteiligung von Rechteinhaber*innen.⁹

Um diese Erkenntnisse bezüglich der tieferen Lieferketten zu ermitteln, ist es naheliegend, potenziell oder tatsächlich betroffene Personengruppen zu konsultieren. Sie kennen die Risiken vor Ort am besten und können deren Gefährdungspotenzial beurteilen.¹⁰ Von diesem Wissen können Unternehmen für ihre Sorgfaltspflichtenprozesse aber nur dann profitieren, wenn (potenziell) Betroffene oder ihre legitimen Vertreter*innen identifiziert und dann ernsthaft konsultiert werden. Denn nur so werden die Risiken unternehmerischer Tätigkeit aus Sicht der Betroffenen ausreichend bekannt und in ihren Ursachen und Auswirkungen verstanden.

In Ländern des Globalen Südens haben Personen mit diesem spezifischen Wissen jedoch häufig nicht die Ressourcen, um ihre Erfahrung und Expertise regelmäßig in Informationsbeschaffungsprozesse und Risikoanalysen der Unternehmen einzuspeisen. Sie bestreiten ihren Lebensunterhalt, leisten Sorgearbeit oder tun beides. Um sie zu ermächtigen, ihr Wissen beizusteuern und eine Risikoanalyse um diese Erkenntnisse zu bereichern, können und sollten Unternehmen ihnen zum Beispiel Aufwandsentschädigungen zahlen, Lohnausfälle ausgleichen oder anfallende Transportkosten erstatten. Dies gilt auch für Beschäftigte:

⁷ Zur Debatte am Beispiel der Aushandlung der SDGs im Rahmen der Vereinten Nationen siehe: Sénit / Biermann (2021).

⁸ Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2022), S. 8 f.

⁹ In der Gesetzesbegründung zu LkSG § 4 Abs.4 wird die Konsultation in Form eines direkten Austauschs allerdings als einziges beispielhaftes Mittel zur Berücksichtigung der Interessen von betroffenen Personen genannt, vgl. Deutscher Bundestag (19.04.2021), S.44.

¹⁰ Schriftliche Eingaben von Dr. Caroline Omari Lichuma und Interview mit ihr, geführt am 08.11.2022.

Wenn Arbeitnehmer*innen beispielsweise in Betriebsräten oder anderen Arbeitnehmer*innen-Vertretungen oder Beschwerdemechanismen mitwirken, sollte ihr Engagement weder zu Lohn-einbußen noch zu Repressalien führen.

Neben mündlichen Konsultationen könnten Unternehmen auch mithilfe schriftlicher Quellen auf das Wissen von Expert*innen aus dem Globalen Süden zurückgreifen. Bisher taucht die Expertise von Personen(gruppen) aus dem Globalen Süden, sei es in NGOs, Gewerkschaften, Universitäten oder in eigener Sache (also betroffene Beschäftigte und Gemeinden in der Lieferkette), in dem sich zurzeit etablierenden System der Informationsbeschaffung nur als Randphänomen auf. In dem oben erwähnten, viel genutzten Informationstool CSR Risiko-Check beispielsweise ist der Anteil von Quellen, die durch Expert*innen aus dem Globalen Süden bereitgestellt werden, gering. Dies liegt vor allem auch an den – methodisch im Prinzip richtigen – Anforderungen, die an Quellen gestellt werden.

Methodisch richtig und wichtig, unterzieht der CSR Risiko-Check Quellen einer Zuverlässigkeitsprüfung. Jede Quelle wird anhand der Kategorien Unabhängigkeit, Zuverlässigkeit und Aktualität geprüft und erhält Punktwerte. Erst ab einem Punktwert von mehr als drei Punkten sieht der Risiko-Check eine Quelle als zuverlässig an.

Die Definitionen, was Unabhängigkeit, Zuverlässigkeit und Aktualität ausmachen, sind jedoch von den skizzierten Asymmetrien im Zugang zur Produktion von Wissen geprägt. Folgende Beispiele zeigen dies:

- Regierungsinformationen von Nicht-OECD-Ländern werden mit 0 Punkten bewertet, Regierungsinformationen von OECD-Ländern mit 1 Punkt.
- Eine wissenschaftliche Untersuchung wird höher – mit 1 Punkt – bewertet als Berichte einer NGO oder Stiftung (0 Punkte).

- Artikel in Fachzeitschriften, Konferenzberichten oder wissenschaftlichen Datenbanken, ein Buch oder ein Kapitel in einem Buch, ein Bericht (in Papierform oder digital) werden mit 1 Punkt bewertet, alle anderen Formate, etwa Webseiten oder Zeitungsartikel, mit 0 Punkten.
- Wenn Informationen in Zusammenarbeit erstellt werden, also von mehreren verschiedenen Arten von Organisationen (Unternehmen, Regierungen, Forschungsinstitute, NGOs etc.) geschrieben oder unterstützt werden, oder wenn sie einem wissenschaftlichen Peer-Review unterliegen, werden sie mit 1 Punkt bewertet.
- Nicht zuletzt wird auch bewertet, wie die Information finanziert wurde. Gibt es Anzeigen auf der Website, die mit dem Inhalt der Veröffentlichung verlinkt sind, wird 1 Punkt abgezogen; 0 Punkte gibt es, wenn die Quelle bei einer Organisation erscheint, die mit dem Autor verbunden ist. 1 Punkt gibt es, wenn die Quelle werbefrei bei einer Organisation erscheint, mit der der Autor nicht verbunden ist.¹¹

Viele Quellen, die im Globalen Süden hergestellt werden, können hier im Vergleich zu Quellen aus dem Globalen Norden weniger punkten: Der Zugang von Wissenschaftler*innen zu Konferenzen und dadurch entstehenden Sammelbänden ist vielerorts durch Visabestimmungen und mangelnde Ressourcen ihrer Universitäten eingeschränkt; bei Veröffentlichungen in Peer-Review-Fachzeitschriften sind sie weniger vertreten.¹² Auch eine unabhängige Finanzierung von NGOs und für sie tätige Autor*innen gibt es in den meisten Ländern des Globalen Südens nicht.

So sehr also eine methodische Kontrolle der im CSR Risiko-Check hinterlegten Quellen wünschenswert und notwendig ist, führt ihre Orientierung an den ausgeführten Wissenschaftsstandards dazu, dass Quellen aus dem Globalen Süden seltener im Risiko-Check berücksichtigt sind.

¹¹ „Information zur Verlässlichkeit des CSR Risiko Check“, pdf Dokument, erhalten durch Anfrage an csrcheck@mvnederland.nl am 22.08.2022.

¹² Für empirische Daten siehe: Istratii (2020) sowie Demeter (2019), insb. S. 122–132.

Ob nun Betroffene direkt gefragt oder Quellen aus dem Globalen Süden für eine fundierte Recherche berücksichtigt werden sollen: Die strukturell sowie historisch bedingte Machtasymmetrie zwischen Unternehmen und Betroffenen bleibt bestehen und beeinflusst die jeweiligen Interessen und Positionierungen. Es gilt anzuerkennen, dass diese Machtverhältnisse die Menschenrechte von Rechteinhaber*innen im Globalen Süden negativ zugunsten von Konsument*innen und Unternehmen im Globalen Norden beeinflussen, und es gilt, dieses Ungleichgewicht zu verändern und entsprechende Ressourcen dafür einzusetzen. Auch daher ist es wichtig, dass Unternehmen sinnvolle Konsultationen mit Rechteinhaber*innen im Kontext der Risikoanalyse (sowie darüber hinaus) durchführen. So können sie – innerhalb von Branchen oder branchenübergreifend gute Praxis entwickeln und aus ihr lernen.

Wie wird gefragt?

Unternehmensvertreter*innen aus dem Globalen Norden und (potenziell) Betroffene und Expert*innen aus dem Globalen Süden sprechen häufig in mehrfacher Hinsicht unterschiedliche Sprachen – sowohl im wörtlichen wie im übertragenen Sinne. Wenn Betroffene oder lokale Expert*innen gefragt werden, können sie mit standardisierten Fragebögen und Herangehensweisen, die im Globalen Norden und in Unternehmenszentralen entwickelt wurden, oft wenig anfangen.¹³ Diese orientieren sich an den Interessen der Unternehmen, beispielsweise Compliance-Fragen. Eingezwängt in solche Vorgaben, können die Adressat*innen unter Umständen nicht über das sprechen, was sie bewegt und was sie mitzuteilen haben.¹⁴

Eine weitere Kommunikationsbarriere entsteht dadurch, dass Unternehmen für ihre Risikoanalysen in der Regel zunächst auf Schreibtisch-Recherchen zurückgreifen. Betroffene und Expert*innen aus dem Globalen Süden müssen also ihre Erkenntnisse verschriftlichen und entweder direkt an die Unternehmen verschicken oder zumindest

für die Unternehmen auffindbar digital veröffentlichen, damit ihr Wissen in die Ergebnisse dieser Recherchen einfließt. Darüber hinaus müssen die Quellen sprachlich so formuliert sein, dass Unternehmen sie als legitim und relevant einschätzen. In der Regel werden Quellen im Prozess der anfänglichen desktop-basierten Risikoanalyse nur dann für relevant gehalten, wenn sie bereits durch eine (vermeintlich) unabhängige Stelle – wie zum Beispiel den CSR Risiko-Check – für zuverlässig befunden wurden. Nicht alle (potenziell oder tatsächlich) Betroffenen oder lokalen Expert*innen verfügen über die Mittel und Möglichkeiten zu dieser Form der Kommunikation. Betroffene sind so darauf angewiesen, sich bei nationalen oder internationalen NGOs Unterstützung für ihre Anliegen zu holen. Diese müssen ihrerseits eine gewisse Untersuchungskapazität und Medienreichweite haben, um Informationen zu produzieren, die sie auf dem „Markt der Informationen“ absetzen können.

Durch diese in der Praxis gesetzten Bedingungen fallen viele Informationen, die von Betroffenen und Expert*innen an Orten der tieferen Lieferketten frühzeitig geteilt werden könnten und sollten, von vorneherein durchs Raster. Derartigen Kommunikationsbarrieren können und sollten sich die Unternehmen stellen, die mehr wollen als eine Checkliste abzuarbeiten. Bei der Minimierung solcher Barrieren können zum Beispiel zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften oder vergleichbare Organisationen, Kirchen und Nationale Menschenrechtsinstitutionen, die international und regional gut vernetzt sind, unterstützen.

Was wird gefragt?

Unternehmen arbeiten sich in der Risikoanalyse meist von einem breiten Themenspektrum zu einem engeren, detaillierteren Risikobild voran. Der Ausgangspunkt sind also menschenrechtliche Themen, die im Zusammenhang mit der Lieferkette relevant erscheinen. Diese Art der Risikoanalyse wird auch vom LkSG und voraussichtlich von der entsprechenden EU-Richtlinie vorgesehen,

¹³ Interview mit Dr. Boniface Mabanza Bambu, geführt am 03.11.2022.

¹⁴ Schriftliche Eingaben von Dr. Caroline Omari Lichuma und Interview mit ihr, geführt am 08.11.2022.

und unzählige Leitfäden der letzten Jahre beschreiben dieses Vorgehen.¹⁵

Ein weiterer möglicher Ansatzpunkt ist die Fragestellung, wer vor Ort zu einem bestimmten Sektor auskunftsfähig und -willig ist und/oder wer von einem (potenziellen) Risiko betroffen sein könnte. Dann wird der Frage, welche Themen zentral sein könnten, nicht vorweggegriffen, vielmehr ergeben sich relevante Themen aus den Gesprächen mit den Betroffenen oder Expert*innen vor Ort und den von ihnen wahrgenommenen Risiken oder Auswirkungen.¹⁶ Gleichzeitig kann in einem solchen Austausch im Hinterkopf behalten werden, wessen Perspektive noch nicht beleuchtet wird. Dies kann dann die Suche nach weiteren Akteur*innen auslösen, damit das Lagebild durch eine Vielzahl von Perspektiven vervollständigt werden kann. Im Gegensatz zur üblichen Praxis kann

solch ein Vorgehen schon zu einem frühen Zeitpunkt der Risikoanalyse hilfreich sein. Methodisch lässt sich dieser Ansatz am besten über offene Fragen umsetzen – dies entspricht auch am ehesten einem menschenrechtsbasierten Ansatz in der Forschung. Unternehmen sollten zusätzlich diesen zweiten Ansatzpunkt schon frühzeitig für ihre Risikoanalyse nutzen: Zum einen können sie in Gesprächen mit Betroffenen und Expert*innen aus dem Globalen Süden abgleichen, ob ihre Schreibtischrecherche die tatsächlich relevanten Risiken zutage bringt, zum anderen können sie so die Recherche konkretisieren und erweitern sowie das eigene Verständnis für die Zusammenhänge und Ursachen verbessern. Menschenrechtliche Risiken entstehen nicht im Vakuum, sondern haben enge Kontextbezüge, die sich gegebenenfalls nicht allein durch Lektüre am heimischen Schreibtisch ermitteln lassen.¹⁷

15 Einen Überblick über verschiedene Tools bietet das Business and Human Rights Resource Center: <https://www.business-humanrights.org/de/schwerpunkt-themen/un-leitprinzipien/human-rights-due-diligence-impact-assessment/> Für frühe Beispiele siehe: Deutsches Global Compact Netzwerk / Deutsches Institut für Menschenrechte (2015).

16 Zur unterschiedlichen Bewertung des sog. Stakeholder-Engagements seitens Unternehmen und betroffener Stakeholder siehe: Nartey / Henisz / Dorobantu (2023).

17 Schriftliche Eingaben von Dr. Caroline Omari Lichuma und Interview mit ihr, geführt am 10.11.2022; Interview mit Dr. Boniface Mabanza Bambu, geführt am 03.11.2022.

Barrieren überwinden

Konkretisierung und Spezifizierung von Risiken sowie die Einordnung von Informationen entsprechen auch dem, was der Wirtschaft ihrer eigenen Aussage nach fehlt.¹⁸ Informationslücken seitens der Unternehmen bestehen insbesondere bezüglich konkreter menschenrechtlicher Risiken, die direkt mit den Zulieferunternehmen entlang der Lieferkette zusammenhängen.

Die vorliegenden Menschenrechtsinformationen, die aus dem System der UN-Vertragsorgane stammen, decken diesen Bedarf nicht ab¹⁹ – sie sind wichtige übergreifende Kontextinformationen und zur Kontrolle der Staatenpraxis gedacht.

Es besteht also ein Bedarf nach höherer Lieferkettentransparenz und nach Informationen zu konkreten menschenrechtlichen Risiken, die unmittelbar mit diesen Zulieferunternehmen in Verbindung stehen. Ein zentrales Problem dabei ist, dass Unternehmen in der Lieferkette nicht unbedingt ein Interesse daran haben, diese Informationen zu teilen und eine größere Transparenz herzustellen. Sie fürchten unter anderem, in der Lieferkette übersprungen zu werden, wenn sie ihre Vorlieferanten preisgeben. Digitale Plattformen – wie der Open Supply Hub²⁰ – versuchen hier, mehr Möglichkeiten für Transparenz zu schaffen.

Auch befürchten Unternehmen in der Lieferkette, als Zulieferer unattraktiv und ausgetauscht zu werden, wenn sie bestehende Missstände offenlegen. Gerade daher wäre es für Unternehmen von Nutzen, den oben beschriebenen Ansatzpunkt als zusätzliche Informationsquelle zu nutzen, also mit

Betroffenen und anderen lokalen Expert*innen in den direkten Dialog zu treten, da sie so möglicherweise Informationslücken schließen können. Mittelfristig wird sich hier eine EU-weite Regulierung der Sorgfaltspflichten als hilfreich erweisen, da die Anzahl der Unternehmen, die die Herausgabe von Informationen über Vorlieferanten verlangen müssen, dann signifikant steigt. Bis dahin müssen Unternehmen versuchen – zum Beispiel durch Brancheninitiativen – das gegenseitige Vertrauen so weit zu erhöhen, dass die benötigten Informationen bereitgestellt werden.

Welchen Weg Unternehmen auch wählen: Das Erschließen von zusätzlichen und verlässlichen Informationsquellen ist notwendig, um ihre Risiken zu konkretisieren und zu spezifizieren. Das Schließen eben dieser Informationslücken über Risiken, die unmittelbar Produktionsstätten oder Zulieferunternehmen betreffen, könnte durch die vermehrte direkte Kommunikation mit Betroffenen in der tieferen Lieferkette und Expert*innen aus dem Globalen Süden angegangen werden. Denn anders als das Management von Zulieferunternehmen haben Betroffene (Arbeiter*innen in den Betrieben oder Mitglieder anliegender Gemeinden) ein Interesse daran, ihr Wissen über Risiken offenzulegen, sofern sie sich dadurch Verbesserungen ihrer Situation erhoffen und keine negativen Folgen fürchten müssen.

Eine gute, lückenlose Risikoanalyse priorisiert nach Schwere und Eintrittswahrscheinlichkeit. Sie ist der Grundstein, auf dem alle weiteren Schritte eines wirkungsvollen Sorgfaltspflichtenprozesses

¹⁸ Schriftliche Eingaben von Martin Knapp, DIHK, und Interview mit ihm, geführt am 16.11.2022.

¹⁹ Der Universal Human Rights Index (uhri.ohchr.org) ist eine Datenbank, mit der sich schnell und gezielt auf Menschenrechtsinformationen der Vereinten Nationen zugreifen lässt. Eine Suche nach „human rights theme: business and human rights“ erbringt (Stand 12.04.2023) 682 Empfehlungen/Beobachtungen von elf Vertragsorganen; eine Eingrenzung auf „supply chain“ zwölf Empfehlungen/Beobachtungen von zwei Vertragsorganen, dem Sozialpaktausschuss und dem Kinderrechtsausschuss. Alle vorliegenden Dokumente enthalten vor allem die Empfehlung an die Staaten, die jeweiligen Unternehmen zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten in den Lieferketten anzuhalten, ermöglichen aber keine Risikobewertung.

²⁰ <https://opensupplyhub.org/>

aufbauen. Dies ist ohne Frage mit Aufwand verbunden, umso mehr, wenn man generelle Informationen auf konkrete, die eigene Lieferkette tatsächlich betreffende Risiken eingrenzt. Daher ist es umso wichtiger, dass Unternehmen wissen, wer über diese Informationen und das notwendige Kontextwissen verfügt, und so früh wie möglich mit eben diesen Personen in den Dialog treten. Umwege, zum Beispiel über europäische ESG-Beratungen, nützen nur dann, wenn sie den Dialog mit Betroffenen und anderen Expert*innen in der tieferen Lieferkette erleichtern.

Eine Priorisierung menschenrechtlicher Risiken kann dann auf Grundlage der tatsächlich in der eigenen Lieferkette identifizierten Missstände erfolgen statt auf der Grundlage allgemeiner, die Region und Rohstoffe betreffender Informationen.²¹ Auch die Wirksamkeit der aus einer solchen Risikoanalyse abgeleiteten Maßnahmen wird in der Regel deutlich höher sein. Denn natürlich hängt es von den individuellen Gegebenheiten einzelner Produktionsstätten ab, ob sich generell in einem Sektor oder in einer Region auftretende Risiken in bestimmten Fällen materialisieren oder nicht. Wie gut der Brandschutz ist, hängt zum Beispiel nicht nur von der Verfasstheit eines Gebäudes ab, sondern auch davon, wie regelmäßig Feueralarm-Situationen mit den Mitarbeitenden geübt werden.

21 Schriftliche Eingaben von Dr. Caroline Omari Lichuma und Interview mit ihr, geführt am 08.11.2022.

Rechtlich auf der sicheren Seite

Neben dem substanziellen Nutzen, den Unternehmen sowohl aus dem direkten Austausch mit (potenziell) Betroffenen und anderen Expert*innen vor Ort als auch aus der Berücksichtigung schriftlicher Quellen aus dem Globalen Süden ziehen, sprechen auch rechtliche Erwägungen dafür. Kurz nach Inkrafttreten des LkSG entfaltet sich derzeit auch eine juristische Debatte darüber, ob und inwiefern Konsultationen mit (zumindest prioritären) potenziell betroffenen Rechteinhaber*innen als Teil der Pflichten gemäß § 4 Absatz 4 LkSG verstanden werden können.²²

Das LkSG weist in § 4 Absatz 4 auf die Pflicht zur angemessenen Interessenberücksichtigung hin: „Das Unternehmen hat bei der Errichtung und Umsetzung seines Risikomanagementsystems die Interessen seiner Beschäftigten, der Beschäftigten innerhalb seiner Lieferketten und derjenigen, die in sonstiger Weise durch das wirtschaftliche Handeln des Unternehmens oder durch das wirtschaftliche Handeln eines Unternehmens in seinen Lieferketten in einer geschützten Rechtsposition unmittelbar betroffen sein können, angemessen zu berücksichtigen.“

Die avisierten Formen der Interessenberücksichtigung bleiben im Gesetzestext offen. Die angemessene Interessenberücksichtigung in § 4 Absatz 4 muss jedoch im Lichte des Wirksamkeitserfordernisses nach § 4 Absatz 2 LkSG gesehen werden und das korrekte Erkennen (und Verstehen) menschenrechtlicher Risiken setzt absehbar in vielen Fällen den direkten Austausch mit den Personen(gruppen) oder ihren legitimen Vertretungen, die den Risiken ausgesetzt sind, voraus.

Ob und wie das BAFA künftig in seiner Kontrollfunktion eine ausbleibende Veranlassung und Durchführung aussagekräftiger Konsultationen von Betroffenen als eine Verletzung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten nach dem LkSG auslegen wird, kann heute nicht eingeschätzt werden.²³ Gerade daher scheint es ratsam für Unternehmen, Betroffene und Expert*innen aus dem Globalen Süden sinnvoll zu konsultieren und so ihre Praxis der Risikoanalyse von vorneherein auf eine solide Grundlage zu stellen.

22 Umfassend mit vielen Nachweisen: Schönfelder, Daniel (2023): Pflicht zur Stakeholderbeteiligung. Nach dem LkSG. Konsultationen mit prioritären potenziell Betroffenen Rightsholdern als Teil der Pflichten gem. § 4 Abs. 4 LkSG. ESGZ 2 (2023), S. 23–27.

23 Zum derzeitigen Stand siehe BAFA: Fragenkatalog zur Berichterstattung gemäß § 10 Abs. 2 LkSG Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG). https://www.bafa.de/DE/Lieferketten/Berichtspflicht/berichtspflicht_node.html;jsessionid=2EABFCB3B3B2A312A-719B7A5003CD28A.internet271 (abgerufen im April 2023), vor allem S. 12–14.

Perspektivwechsel ist nötig

Mit dem Inkrafttreten des LkSG erheben die unter das Gesetz fallenden Unternehmen ihre menschenrechtlichen Risiken systematischer und in größerem Umfang. Werden dabei die richtigen Risiken bekannt und adressiert – also jene, die für die Ausübung der Menschenrechte der betroffenen Rechteinhaber*innen die schwerwiegendsten sind? Damit dies geschieht, sollten Unternehmen sich darum bemühen, das Wissen und die Perspektiven dieser Menschen so gut wie möglich zu ermitteln, zu verstehen und zu berücksichtigen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Sorgfaltspflichten ihre intendierte Wirkung – die Verbesserung der menschenrechtlichen Situation in internationalen Lieferketten – verfehlen.

Um die Expertise und das Kontextverständnis, die im Globalen Süden vorhanden sind, aber im Globalen Norden fehlen, in Risikoanalysen einspeisen zu

können, müssen die vielfältigen systemischen Barrieren beim Zugang zum „Markt der Informationen“ überwunden werden. Dazu ist vor allem eine verstetigte, gut funktionierende direkte Kommunikation mit betroffenen Rechteinhaber*innen und Expert*innen in der tieferen Lieferkette beziehungsweise aus dem Globalen Süden notwendig. Unternehmen könnten davon in vielerlei Hinsicht profitieren. Zum einen ließen sich so Zusammenhänge und Ursachen von Risiken besser nachvollziehen, zum anderen könnten diese zusätzlichen Informationsquellen Sackgassen überwinden helfen, wenn zum Beispiel Unternehmen in der Lieferkette ihr Wissen nicht weitergeben wollen.

Ein fruchtbarer Dialog zwischen Unternehmen und potenziell Betroffenen im Globalen Süden ist daher in beiderseitigem Interesse.

Literatur

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle

(2022): Risiken ermitteln, gewichten und priorisieren. Handreichung zur Umsetzung einer Risikoanalyse nach den Vorgaben des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes, https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/handreichung_risikoanalyse.pdf;jsessionid=47DAE1E5347395DD290248198D4D2260.intranet671?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen im April 2023)

Demeter, Márton (2019): The World-Systemic Dynamics of Knowledge Production: The Distribution of Transnational Academic Capital in the Social Sciences. In: *Journal Of World-Systems Research* 25 (1), S. 111–144

Deutscher Bundestag (19.04.2021): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten. Drucksache 19/28649

Deutscher Bundestag (09.06.2021): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss), a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/28649, 19/29592 – Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten, b) zu dem Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/29279 – Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern – Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen. Drucksache 19/30505

Deutsches Global Compact Netzwerk / Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.)

(2015): Menschenrechtliche Risiken und Auswirkungen ermitteln. Perspektiven aus der Unternehmenspraxis. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/HRIA_Menschenrechtliche_Risiken_und_Auswirkungen_ermitteln_Perspektiven_aus_der_Unternehmenspraxis.pdf (abgerufen im April 2023)

Istratii, Romina (2020): The LONG READ on DECOLONISING KNOWLEDGE: How western Euro-centrism is systemically preserved and what we can do to subvert it. <https://convivialthinking.org/index.php/2020/02/29/decolonising-knowledge/> (abgerufen im April 2023)

McVey, Marisa / Ferguson, John / Puyou, François-Régis (2023): „Traduttore, Traditore?“ Translating Human Rights into the Corporate Context. In: *Journal of Business Ethics* 182, S. 573–596

Nartey, Lite J. / Henisz, Witold J. / Dorobantu, Sinziana (2023): Reciprocity in Firm-Stakeholder Dialog: Timeliness, Valence, Richness, and Topicality. In: *Journal of Business Ethics* 183, S. 429–451

Ramasastriy Anita. (2021). Advisors or Enablers? Bringing Professional Service Providers into the Guiding Principles' Fold. In: *Business and Human Rights Journal* 6(2), S. 293–311

Schönfelder, Daniel (2023): Pflicht zur Stakeholderbeteiligung. Nach dem LkSG. Konsultationen mit prioritären potenziell Betroffenen Rightsholdern als Teil der Pflichten gem. § 4 Abs. 4 LkSG. In: *ESGZ* 2 (2023), S. 23–27

Sénit, Carole-Anne / Biermann, Frank (2021): In Whose Name Are You Speaking? The Marginalization of the Poor in Global Civil Society. In: *Global Policy* 12 (5), S. 577–691

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

REFLEXION | MAI 2023

ISBN 978-3-949459-18-4 (PDF)

ZITIERVORSCHLAG

Wündsch, Melanie (2023): Risikoanalyse der Lieferkette. Perspektiven aus dem Globalen Süden kommen zu kurz. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

LIZENZ



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

TITELFOTO

© IStock/Yuri_Arcurs

SATZ

www.avitamin.de

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de