



Gemeinsames Policy Briefing Paper von FIAN und Südwind

Don't let the financial sector off the hook!

Für eine umfassende Verpflichtung des Finanzsektors im EU-Wertschöpfungskettengesetz

Stand: 28.07.2023, Autorin: Sophia Cramer

Das vorliegende Policy Briefing Paper beschäftigt sich mit menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten für Finanzunternehmen. Es zählt die diesbezüglichen Anforderungen auf, die die OECD-Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct und die UN Guiding Principles on Business and Human Rights an ihre Übertragung in Rechtsnormen formulieren. Die Stärken und Schwächen der Vorschläge zur gesetzlichen Umsetzung im EU-Wertschöpfungskettengesetz der EU-Kommission, des EU-Rats und des EU-Parlaments werden vergleichend zu diesen Anforderungen bewertet. Für die laufenden Trilogverhandlungen werden diejenigen Vorschläge hervorgehoben, für deren Beibehaltung sich die deutsche Bundesregierung und die deutschen Mitglieder des Europaparlaments mit dem Ziel einer bestmöglichen Übereinstimmung des EU-Wertschöpfungskettengesetzes mit globalen Standards einsetzen sollten.

Warum der Finanzsektor umfassend im EU-Wertschöpfungskettengesetz berücksichtigt sein sollte

Zahlreiche aktuelle Studien belegen, wie Finanzinstitute Menschenrechtsverletzungen und/oder Umweltzerstörung durch die Bereitstellung von Finanzdienstleistungen ermöglichen. Ein im April 2023 veröffentlichtes gemeinsames Policy Paper¹ von FIAN Deutschland, Facing Finance und dem Südwind Institut zeigt, wie die Investitionen eines ärztlichen Versorgungswerks, die Kredite einer deutschen Bank oder von Mikrofinanzfonds zu illegalem Landgrabbing in Brasilien, zur Vernichtung der Lebensgrundlage der lokalen Bevölkerung in Guinea bzw. zu Hunger und Verschuldung in Kambodscha beitragen. Dem Dirty Profits Report 9² von Facing Finance (2022) zufolge haben 14 deutsche Banken und Versicherungen ein Finanzierung- und Investitionsvolumen in Höhe von insgesamt rund 46,6 Milliarden Euro in Unternehmen im Bergbau-, Agrar-, Waffen- und Energiesektor, die nachweislich in Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung involviert sind. Freiwillige Absichtserklärungen und die Unterzeichnung globaler Standards wie die des Global Compact erweisen sich in diesen und vielen weiteren Fällen³ als wirkungslos. Auch BankTracks Global Human Rights Benchmark (2022)⁴ macht deutlich, dass 50 führende Banken weltweit bis dato freiwillig menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten kaum ernstzunehmend umsetzen. Ein EU-Wertschöpfungskettengesetz, das diese Finanzinstitute wirkungsvoll einbezieht, kann solche Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden in Zukunft einhegen und im besten Fall verhindern.

OECD: keine Ausnahmen für Finanzunternehmen in Übereinstimmung mit globalen Standards

Für die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist entscheidend, dass verbindliche Sorgfaltspflichtenregulierungen wie die CSDDD vollumfänglich mit globalen Standards übereinstimmen. Das heben alle Vertreter*innen der OECD-Mitgliedsstaaten und von 13 weiteren Staaten im Februar 2023 in einer gemeinsamen *Deklaration über verantwortliche Unternehmensführung in der globalen Wirtschaft* hervor.⁵ Zu diesen Standards gehören insbesondere die *OECD-Guidelines for Multinational*

¹ https://www.fian.de/wp-content/uploads/2023/04/Policy-Paper-Financesector_2023_FF-Sc3bcdwind-FIAN-final_Version1.pdf

² https://www.facing-finance.org/files/2022/05/Facing_Finance_Dirty_Profits_9.pdf

³ BankTrack listet in einer Datenbank zahlreiche Finanzierungen von problematischen Projekten auf: <https://www.banktrack.org/dodgydeals>

⁴ https://www.banktrack.org/download/global_human_rights_benchmark_2022

⁵ Vgl. Declaration on Promoting and Enabling Responsible Business Conduct in the Global Economy, Februar 2023. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0489#mainText>



Enterprises on Responsible Business Conduct⁶ (OECD-Guidelines) und die UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs).⁷ Sie gleichermaßen im Finanzsektor zu etablieren und zu fördern sowie ihre Relevanz für die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit eines nachhaltigen Finanzsystems betonen die Staatenvertreter*innen in einem gesonderten Absatz zum Finanzsektor.

Sowohl die OECD-Guidelines als auch die UNGP erkennen die qualitativen Unterschiede von Finanzinstituten im Vergleich zu realwirtschaftlichen Unternehmen an. Bedeutsam ist, dass sie daraus aber *keine abgeschwächte Anwendung* ihrer Standards schlussfolgern, sondern eine *adaptierte Anwendung*, die die Besonderheiten der spezifischen Geschäftsbeziehungen und -praktiken im Finanzsektor in Rechnung stellt. Dazu haben die OECD für die OECD-Guidelines und das UN OHCHR für die UNGP zahlreiche finanzsektorbezogene Interpretationshilfen und Implementierungsempfehlungen entwickelt.⁸ Aus ihnen gehen u.a. folgende sechs Anforderungen für den gesetzlichen Einbezug des Finanzsektors im EU-Wertschöpfungskettengesetz in Übereinstimmung mit globalen Standards hervor:

- 1. Menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten für Finanzunternehmen aufgrund ihrer unmittelbaren Verbindung mit negativen Auswirkungen:** Menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten gelten den UNGP zufolge nicht nur im Fall der Verursachung oder des Beitrags zu potenziellen oder tatsächlichen negativen Effekten (cause or contribution). Speziell für Investoren und Banken, die selten direkt Menschenrechtsverletzungen verursachen oder zu ihnen beitragen, stellt das UN OHCHR klar,⁹ dass sie mit ihnen meistens „directly linked“ sind. Das bedeutet, dass sie durch die Bereitstellung von Finanzprodukten oder -dienstleistungen mit etwaigen Menschenrechtsverletzungen, die das begünstigte Unternehmen verursacht oder mit zu ihnen beiträgt, unmittelbar verbunden sind. Sie haben deshalb laut OECD-Handreichung für institutionelle Investoren die Verantwortung, „die Verursacher oder Begünstiger dazu anzuhalten oder anzuregen, die negativen Effekte zu vermeiden oder zu mindern“.¹⁰
- 2. Veränderliche Involvierungsgrade und differenzierte Sorgfaltspflichten:** Welche spezifischen Sorgfaltspflichten Finanzunternehmen haben, ergibt sich aus dem Umfang ihrer Involvierung in eine tatsächliche oder potenzielle negative Auswirkung. Wie eben angedeutet, sehen die finanzsektorspezifischen Handreichungen der OECD für den Fall der *unmittelbaren Verbindung* vor, dass Finanzunternehmen ihre Einflussmöglichkeiten (leverage) nutzen (s. nächster Punkt). Kommen sie dieser Verantwortung nicht nach, war die negative Auswirkung vorhersehbar oder schaffen sie Anreize für einen Geschäftspartner (z.B. durch die Bedingung, Kosten einzusparen), eine negative Auswirkung zu verursachen,¹¹ kann eine unmittelbare Verbindung eines Finanzunternehmens in einen *wesentlichen Beitrag* umschlagen.¹² In einem solchen Fall sind sie über die Nutzung ihrer Einflussmöglichkeiten hinaus verpflichtet, „zur Abhilfe für tatsächliche Auswirkungen bei[zug]etragen“ und im Fall potenzieller negativer Auswirkungen ihren Beitrag dazu zu beenden oder zu vermeiden.¹³
- 3. Investoren fallen auch ohne direkte Vertragsbeziehungen in den Anwendungsbereich:** Verschiedene Handreichungen spezifisch für Investoren¹⁴ verdeutlichen, dass die OECD-Guidelines und UNGPs nicht nur für Banken, sondern explizit auch für institutionelle Investoren und Vermögensverwalter gelten, auch bei Minderheitsbeteiligung. Dem manchmal vorgebrachten Gegenargument, es gäbe ohne direkte kredit- oder versicherungsvertragliche Beziehung keine

⁶ Zu den OECD-Guidelines: <https://mneguidelines.oecd.org/due-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct.htm>

⁷ Zu den UNGPs: <https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/un-guiding-principles-on-business-human-rights/>

⁸ Ressourcen des UN OHCHR: <https://www.ohchr.org/en/business-and-human-rights/financial-sector>; Ressourcen der OECD: <https://mneguidelines.oecd.org/rbc-financial-sector.htm>

⁹ Vgl. UN OHCHR 2013: Advice regarding the UNGPs and the financial sector; UN OHCHR 2017: Advice regarding the application of the UNGPs in the context of the banking sector.

¹⁰ S. 13 in OECD 2017: Verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln für institutionelle Investoren.

¹¹ Vgl. S. 45ff. in OECD 2019: Die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für ein verantwortungsvolles Firmenkredit- und Emissionsgeschäft. Für Investoren vgl. S. 36f. in OECD 2017.

¹² Vgl. auch S. 6f. in UN OHCHR 2017. Für weitere Beispiele vgl. S. 48 in OECD 2019.

¹³ Ebd. S. 45, für Investoren vgl. S. 37 in OECD 2017.

¹⁴ OECD 2017: Responsible Business Conduct for Institutional Investors; UN OHCHR 2013: Clarification on the applicability of the UNGPs to minority shareholdings of institutional investors.

klassische Geschäftsbeziehung und damit keine Einflussmöglichkeiten, entziehen detaillierte Empfehlungen für die Einflussnahme (leverage) von Kapitaleignern oder Investmentmanagern in der Rolle als Anteilseigner die Grundlage, z.B. durch Ausübung von Stimm- und Auskunftsrechten, durch Redebeiträge auf Jahreshauptversammlungen, durch koordiniertes Vorgehen mit anderen Anteilseignern, etc.

4. **Einbezug der gesamten Wertschöpfungskette von Finanzunternehmen:** Wie der Interpretative Guide des UN OHCHR zu den UNGP¹⁵ klarstellt, gehören zu den Geschäftsbeziehungen von Unternehmen, Finanzunternehmen inbegriffen, alle Einheiten in der Wertschöpfungskette, einschließlich der „indirect business relationships in its value chain, beyond the first tier, and minority as well as majority shareholding positions in joint ventures.“ Im September 2022 weist das UN OHCHR nachdrücklich darauf hin, dass dieses Wertschöpfungskettenkonzept insbesondere auch die für den Finanzsektor relevante nachgelagerte Lieferkette (downstream value chain) umfasst und in ebendiesem Verständnis auch im EU-Wertschöpfungskettengesetz berücksichtigt werden muss.¹⁶
5. **Laufende Überprüfung menschenrechtlicher und umweltbezogener Risiken:** Die interpretativen Handreichungen der OECD machen deutlich, dass Finanzunternehmen tatsächliche und potenzielle negative Auswirkungen, die in Verbindung mit ihren Finanzierungen stehen, zu drei Zeitpunkten erheben sollen: Vor Aufnahme der Finanzierungsbeziehung, in regelmäßigen Überprüfungen zu festgelegten Zeitpunkten und anlassbezogen aufgrund von Hinweisen auf entsprechende Risiken außerhalb der regelmäßigen Überprüfung.¹⁷ Das gilt nicht nur für Banken, sondern auch für Investoren.¹⁸ Um angesichts der oft sehr zahlreichen Finanzierungsbeziehungen nicht überfordert zu sein, sollen Finanzunternehmen (wie auch alle anderen Unternehmen) ihre Geschäftsbeziehungen in einem ersten groben Screening nach der Wahrscheinlichkeit und Schwere negativer Auswirkungen priorisieren. Die priorisierten Geschäftsbeziehungen sollen sie in einem zweiten Fein-Screening genauer unter die Lupe nehmen und dabei diverse Quellen einschließlich NGO-Berichte und Betroffenen-Aussagen berücksichtigen.¹⁹
6. **Beseitigung, Vermeidung und Minderung tatsächlicher und potenzieller negativer menschenrechtlicher und umweltbezogener negativer Auswirkungen:** Die Implementierungshinweise zur Umsetzung der OECD-Guidelines in den OECD-Handreichungen für Finanzunternehmen beziehen sich auf die Beseitigung, Vermeidung und Minderung tatsächlicher wie auch potenzieller negativer Auswirkungen.²⁰

Seit der Diskussion eines EU-Wertschöpfungskettengesetz (Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD) haben verschiedene Finanzunternehmen sowie kirchliche und zivilgesellschaftliche Verbände eingefordert, den Finanzsektor in Übereinstimmung mit den OECD-Guidelines und den UNGP einzubeziehen. Dazu gehören die Vereinigung holländischer Banken (Nederlandse Vereniging van Banken),²¹ das globale Investorennetzwerk PRI²² oder ein Zusammenschluss katholischer Verbände,²³ darunter die EU-Bischofskonferenz.

¹⁵ <https://www.ohchr.org/en/publications/special-issue-publications/corporate-responsibility-respect-human-rights-interpretive>

¹⁶ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/business/2022-09-13/mandating-downstream-hrdd.pdf>

¹⁷ Vgl. zu den Zeitpunkten der Bestimmung und Bewertung negativer Auswirkungen S.41 in OECD 2019.

¹⁸ Vgl. S. 33 in OECD 2017.

¹⁹ OECD 2019, S. 37, 38f., 41ff.

²⁰ Für Investoren vgl. S. 34ff. in OECD 2017, für Banken vgl. S. 50ff. in OECD 2019.

²¹ <https://www.nvb.nl/english/dutch-banks-support-the-proposal-for-eu-legislation-on-supply-chain-due-diligence/>

²² <https://www.unpri.org/download?ac=17111>

²³ <https://www.comece.eu/wp-content/uploads/sites/2/2023/03/EN-Catholic-Statement-CSDDD-15032023-1.pdf>

Abweichungen von globalen Standards beim Einbezug des Finanzsektors in den Vorschlägen für das EU-Wertschöpfungskettengesetz

Im Februar 2022 hatte die EU-Kommission ihren Vorschlag für ein EU-Wertschöpfungskettengesetz veröffentlicht.²⁴ Am 30. November 2022 legte der Europäische Rat seine allgemeine Ausrichtung zum Gesetzesentwurf vor,²⁵ zuletzt beschloss am 01. Juni 2023 das Europäische Parlament seine Position.²⁶ Gleichwohl sie alle auf eine Übersetzung der freiwilligen UNGP und der OECD-Guidelines in verbindliches Recht zielen, unterscheiden sich die drei Vorschläge einer detaillierten Analyse von OECD Watch zufolge im Umfang, mit dem sie das tun. Die Parlamentsposition ist diesbezüglich die weitreichendste.²⁷

Was den Finanzsektor betrifft, weisen alle Vorschläge, einschließlich der Parlamentsposition, erhebliche Abweichungen auf (was Insidern zufolge nicht zuletzt auf den erheblichen Lobbyeinfluss des Finanzsektors zurückzuführen ist²⁸). Das zeigt die nachfolgende Tabelle, die die CSDDD-Vorschläge von Kommission, Rat und Parlament mit den finanzsektorrelevanten Ansprüchen der OECD-Guidelines und den UNGP vergleicht.

Tabelle 1: Umsetzung der finanzsektorspezifischen Ansprüche der OECD-Guidelines und UNGP in den EU-Vorschlägen zur CSDDD (rot umrandet die jeweils stärkste Regelung)

Anspruch UNGP und OECD-Guidelines	EU-Kommission	EU-Rat	EU-Parlament
1. Einbezug Finanzsektor	Ja	Einbezug von Finanzunternehmen nicht verbindlich, optional für Mitgliedsstaaten (Art. 2.8)	Ja
2. Veränderliche Involvierungsgrade und differenzierte Sorgfaltspflichten	Keine differenzierten Sorgfaltspflichten nach Involvierungsgrad	Differenzierung von Involvierungsgraden in den Vorbemerkungen (Recital 33), aber keine diesbezüglichen Sorgfaltspflichten	Differenzierte Sorgfaltspflichten nach Grad der Involvierung in negative Auswirkungen (Verursachung, Beitrag, direkte Verbindung) (Art. 3, Abs. 1, Punkt q a-c; Art. 7, Abs. 1a; Art. 8, Abs. 2a) Für Finanzunternehmen wird per definitionem eine unmittelbare Verbindung zu negativen Auswirkungen angenommen (Art. 7, Abs. 1 b; Art. 8, Abs. 2b). Das übersieht, dass eine unmittelbare Verbindung in einen Beitrag zu einer negativen Auswirkung umschlagen kann. Zudem schließt es sie de-facto von der zivilrechtlichen Haftung aus, die auf Verursachung und Beitrag begrenzt ist (Art. 22, Abs.. 1)
3. Einschluss Investoren, einschließlich Einrichtungen der Altersversorgung, die als Systeme der sozialen Sicherheit gelten	Investmentfonds, Fondsmanagern und Pensionsfonds, einschließlich Einrichtungen der Altersversorgung, die als Systeme der sozialen Sicherheit gelten (Art. 3, Punkt (a))	optional für Mitgliedstaaten: Anwendung auf Einrichtungen der Altersversorgung, die als Systeme der sozialen Sicherheit gelten (Art. 2.6)	Ausschluss von Einrichtungen der Altersversorgung, die als Systeme der sozialen Sicherheit gelten (Art. 3, Abs. 1, Punkt (a) (iv))
	Aber impliziter Ausschluss durch Fokus auf direkte Vertragsbeziehungen zu Geschäftspartnern in der Wertschöpfungskettendefinition für Finanzunternehmen (Art. 3, Punkt (g))	Keine Sorgfaltspflichten für Unternehmen, in die durch Investmentfonds investiert wird (Art. 2.7)	Fokus auf direkte Vertragsbeziehungen in der Wertschöpfungskettendefinition für Finanzunternehmen (Art. 3, Punkt (g), 1a) Aber: Einschluss von Investoren durch gesonderte Definition von einzubeziehenden institutionellen Investoren und Vermögensverwaltern (Art. 3, Abs. 1, Punkt a a-c)
4. Gesamte Wertschöpfungskette von Finanzunternehmen	Begrenzt auf direkte Großkund*innen und Tochterunternehmen. Geschäftsbeziehungen zu KMU und solche indirekter Natur in der tieferen Wertschöpfungskette sind ausgenommen (Art. 3, Punkt (g))	Begrenzt auf direkte Großkund*innen und Tochterunternehmen, die Kredit- oder Versicherungsdienstleistungen in Anspruch nehmen. Unternehmen, die Investments erhalten sowie Geschäftsbeziehungen zu KMU und solche indirekter Natur in der tieferen Wertschöpfungskette sind ausgenommen (Art. 3, Punkt (g ii))	Begrenzt auf direkte Großkund*innen. Geschäftsbeziehungen zu KMU und solche indirekter Natur in der tieferen Wertschöpfungskette sind ausgenommen (Art. 3, Punkt (g), 1a)
5. Periodische Risikoermittlung: vor Vertragsabschluss bzw. Investitionsentscheidung, in regelmäßigen Abständen und anlassbezogen	Risikoermittlung nur vor Bereitstellung der Finanzdienstleistung (Art. 6, Abs. 3)	Risikoermittlung nur vor Bereitstellung der Finanzdienstleistung (Art. 6, Abs. 3)	Priorisierte Risikoermittlung nach Schwere und Eintrittswahrscheinlichkeit (Art. 6, Abs. 2) vor Bereitstellung der Finanzdienstleistung, bei Anschlussfinanzierungen und anlassbezogen bei Beschwerden nach Art. 9 (Art. 6, Abs. 3)
6. Sorgfaltspflichten gleichermaßen für potenzielle und tatsächliche negative Auswirkungen	Ja	Ja	Grundsätzlich ja. Für institutionellen Investoren und Vermögensverwalter begrenzt auf tatsächliche negative Auswirkungen (Art. 8a)

²⁴ Vorschlag der EU-Kommission für ein EU-Wertschöpfungskettengesetz:

https://commission.europa.eu/publications/proposal-directive-corporate-sustainability-due-diligence-and-annex_en

²⁵ Position des Europäischen Rats: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15024-2022-REV-1/en/pdf>

²⁶ Vorschlag des EU-Parlaments: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0184_EN.html

²⁷ <https://www.oecdwatch.org/achieving-alignment-synching-eu-due-diligence-legislation-with-the-updated-oecd-guidelines/>

²⁸ https://www.spiegel.de/wirtschaft/wie-blackrock-und-emmanuel-macron-das-lieferkettengesetz-torpedieren-a-3ce4f359-36e8-4e4a-85af-a62528b6f2b6?sara_ref=re-so-app-sh



@1: Die Position des EU-Rats stellt den Einschluss des Finanzsektors generell zur Disposition, indem sie die Entscheidung den EU-Mitgliedsstaaten überlässt.

@2: Die Vorschläge der EU-Kommission und des EU-Rats differenzieren nicht zwischen Verursachung (cause), Beitrag (contribution) oder unmittelbare Verbindung (direct linkage) als unterschiedliche Grade der Involvierung von Unternehmen in negative Auswirkungen. Sie bestimmen auch keine darauf bezogenen spezifischen Sorgfaltspflichten. Die Position des EU-Parlaments ist demgegenüber in Übereinstimmung mit den UNGP und den OECD-Guidelines. Allerdings nimmt diese davon abweichend für Finanzunternehmen per definitionem eine unmittelbare Verbindung an (Art. 7, Abs. 1b; Art. 8, Abs. 2b) und übergeht damit die Möglichkeit, dass diese in einen wesentlichen Beitrag umschlagen kann. Diese Festlegung hat außerdem zufolge, dass Finanzunternehmen de-facto von der zivilrechtlichen Haftung ausgeschlossen werden, die nur greifen soll, wenn Unternehmen negative Auswirkungen verursachen oder zu ihnen beitragen.

@3&6: Nicht alle Finanzprodukte werden erfasst. Der Europäische Rat schließt Investitionen in Investmentfonds explizit aus, die EU-Kommission legt das implizit durch eine finanzsektorspezifische Wertschöpfungskettendefinition nahe, die nur Geschäftspartner benennt, die durch direkte Vertragsbeziehungen mit Finanzunternehmen verbunden sind. Dieser Passus findet sich auch im Entwurf des EU-Parlaments. Allerdings schließt dessen Position mit entsprechenden Definitionen und speziellen Sorgfaltspflichten Investoren wieder ein. Letztere beziehen sich aber lediglich auf tatsächliche negative Auswirkungen und nicht auf solche, die potenziell eintreten könnten, was einen möglichen präventiven Ausschluss erwartbar riskanter Investitionen unwahrscheinlicher macht. Den Einbezug von Einrichtungen der Altersversorgung, die als Systeme der sozialen Sicherheit gelten, überlässt der Rat den EU-Mitgliedsstaaten, die Position des EU-Parlaments nimmt diese ganz aus. Im Unterschied dazu werden in allen Entwürfen Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung erfasst.

@4: Alle drei Entwürfe weichen bei der Definition der Wertschöpfungskette erheblich von den Vorgaben der UNGP und der OECD-Guidelines ab, indem sie Sorgfaltspflichten für Finanzunternehmen auf große Unternehmen, die ihre direkten Kunden sind, und Tochterunternehmen begrenzen.

@5: Nach dem Kommissionsentwurf und der Position des EU-Rats müssen Finanzunternehmen in deutlicher Abweichung von den OECD-Guidelines und den UNGP menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken nur vor der Bereitstellung einer Finanzdienstleistung erheben. Die Position des EU-Parlaments schreibt eine priorisierte Risikoermittlung aber immerhin vor Anschlussfinanzierungen und anlassbezogen im Fall von Hinweisen durch den Beschwerdemechanismus vor. Eine regelmäßige Risikoermittlung sieht keiner der Entwürfe vor.

Für den Trilog: Koalitionsversprechen einhalten und bestmögliche Vorschläge umsetzen

Seit 8. Juni 2023 verhandeln die EU-Kommission, der EU-Rat und das EU-Parlament im Trilogverfahren ihre Positionen und versuchen, einen Kompromiss zu finden. Eine Verschärfung der Regelungen, um den Anforderungen der UNGP und der OECD-Guidelines gerecht zu werden, ist zum jetzigen Zeitpunkt unwahrscheinlich. Die deutsche Bundesregierung hatte in ihrem Koalitionsvertrag von November 2021²⁹ versprochen, „ein wirksames EU-Lieferkettengesetz, basierend auf den UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte“ zu unterstützen. Als Vertreterin eines volkswirtschaftlichen Schwergewichts im EU-Gefüge hat sie erheblichen Einfluss auf die Verhandlungsposition des EU-Rates. Diesen sollte sie dazu nutzen, unter den gegebenen Vorschlägen die bestmöglichen beizubehalten und damit ihr Versprechen aus dem Koalitionsvertrag einlösen. Zu den beizubehaltenden Vorschlägen gehören insbesondere die Folgenden (in der Tabelle rot umrandet):

1. Verbindlicher Einbezug des Finanzsektors

Das Ziel des EU-Wertschöpfungskettengesetzes ist es, harmonisierte Regeln für alle in den EU-Mitgliedstaaten tätigen Unternehmen zu schaffen. Die Position des Europäischen Rates untergräbt jedoch dieses Ziel, indem sie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, Sorgfaltspflichten für

²⁹ Koalitionsvertrag 2021:

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>

Finanzunternehmen bezogen auf ihre Geschäftspartner, die von ihnen Finanzdienstleistungen erhalten, auszuschließen. Sollten Mitgliedstaaten sie nicht einbeziehen, würden schwere Menschenrechtsverletzungen, wie sie in den eingangs genannten Studien dokumentiert wurden, weiterhin von EU-Finanzunternehmen ermöglicht. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass dadurch ein Flickenteppich einzelstaatlicher Verpflichtungen für den Finanzsektor entsteht. Damit würde Unsicherheit über kommende Pflichten im Sektor entstehen und die Chance verspielt werden, mit der CSDDD Europa als Sustainable Finance Standort zu stärken. Um dies zu verhindern, plädieren wir nachdrücklich für die verpflichtende Einbeziehung des Finanzsektors in den Geltungsbereich des EU-Wertschöpfungskettengesetzes.

2. Differenzierte Sorgfaltspflichten und veränderliche Involvierung

Der Vorschlag des EU-Parlaments für abgestufte Sorgfaltspflichten nach Involvierungsgrad in negative Auswirkungen sollte beibehalten werden. Er trägt der Besonderheit der Geschäftstätigkeit von Finanzunternehmen Rechnung, indem er für Unternehmen, die durch eine unmittelbare Verbindung (direct linkage) in negativen Auswirkungen involviert sind, die Einflussnahme (leverage) auf ihre verantwortlichen Geschäftspartner*innen vorsieht. Allerdings sollte übereinstimmend mit den UNGP und den OECD-Guidelines von einer veränderlichen Involvierung ausgegangen werden, der zufolge eine unmittelbare Verbindung in einen Beitrag zu negativen Auswirkungen umschlagen kann. Die Festlegung der EU-Parlamentsposition, dass Finanzunternehmen per definitionem nur eine unmittelbare Verbindung haben, übergeht dieses Verständnis von veränderlicher Involvierung. Sie übersieht, dass ein Finanzunternehmen, wenn es z.B. seine Hebelwirkung nicht nutzt, um die negativen Auswirkungen zu verhindern oder abzumildern, mit einer negativen Auswirkung ggf. nicht länger nur unmittelbar verbunden ist, sondern zu ihr beiträgt.

3. Sorgfaltspflichten für Investoren

Der EU-Rat schlägt vor, Investmentfonds vom Anwendungsbereich der CSDDD auszunehmen (Art. 2.7). Dies verkennt deren Einfluss. Ende 2022 hatten sie in Europa einen Nettoinventarwert von 19,1 Billionen Euro,³⁰ mehr als zwei Drittel des gesamten europäischen Finanzvermögens.³¹ Fondsinvestitionen fließen immer wieder in Projekte, die mit Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang stehen. Z.B. haben FIANS Recherchen zufolge institutionelle Anleger und europäische Fondsmanager über Investmentfonds fast zweihundert Millionen Euro in den kambodschanischen Mikrofinanzsektor investiert und damit zur Überschuldung, Nahrungsmittelknappheit und zum Landverlust benachteiligter Bevölkerungsgruppen beigetragen.³² Eine kürzlich veröffentlichte Befragung der 77 größten Vermögensverwalter durch ShareAction zeigt, dass nur die wenigsten Vermögensverwalter Investments in menschenrechtsverletzende Unternehmen explizit ausschließen.³³ Greenwashing im großen Stil bei vermeintlich nachhaltigen Investmentfonds³⁴ macht deutlich, dass die diesbezügliche EU-Sustainable Finance Regulierung (SFDR) nicht ausreichend ist.³⁵ Mit der Aufnahme in den Geltungsbereich der CSDDD und der Festlegung spezifischer Sorgfaltspflichten entsprechend des EU-Parlamentsvorschlags (Art. 8a) werden institutionelle Investoren und Vermögensverwalter verpflichtet, bei ihren Investitionen Sorgfalt walten zu lassen und die Unternehmen, in die sie investieren zu veranlassen, zumindest *tatsächliche negative Auswirkungen* auf Menschen und Umwelt zu beenden und zu minimieren. Wünschenswert wäre ein analoger Artikel 7a, der Investorenpflichten auch zur Vermeidung und Minderung *potenzieller negativer Auswirkungen* definiert, wie das auch für alle anderen Unternehmen der Fall ist. Realistisch umsetzbar werden diese Sorgfaltspflichten durch den risikobasierten Ansatz, den das EU-Parlament

³⁰ Vgl. Factbook 2023, S. 10, der European Fund and Asset Management Association (EFAMA). URL: <https://www.efama.org/data-research/research/fact-book>

³¹ https://www.ecb.europa.eu/stats/macroeconomic_and_sectoral/sector_accounts/html/index.en.html

³² <https://www.fian.de/wp-content/uploads/2022/02/FIAN-Ueberschuldungsstudie-Studie-17.02.pdf>

³³ ShareAction 2023: Asset Managers Failing to Comprehensively Protect Human Rights. URL: <https://shareaction.org/news/asset-managers-failing-to-comprehensively-protect-human-rights>

³⁴ <https://www.finanzwende-recherche.de/unsere-themen/nachhaltige-finanzmaerkte/greenwashing-in-zeiten-von-ukrainekrieg-und-energiekrise/>

³⁵ Für einen Vergleich der Sustainable Finance Regulierung mit u.a. CSDDD vgl. gemeinsames Briefing Paper von Germanwatch und climate & company. URL: <https://www.germanwatch.org/en/87749>

vorschlägt. Er versetzt Investoren und Unternehmen insgesamt in die Lage, potenzielle oder tatsächliche nachteilige Auswirkungen auf der Grundlage ihrer Schwere und Eintrittswahrscheinlichkeit zu priorisieren und die wichtigsten zuerst zu behandeln.

4. Harmonisierung der Kriterien für den Anwendungsbereich mit der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)

Über die aktuellen Vorschläge hinaus wäre es sinnvoll, dass die Grenzwerte der EU-Parlamentsposition für Unternehmensgröße und Umsatz in vollständige Übereinstimmung mit den Kriterien für den Anwendungsbereich der CSRD gebracht werden.³⁶ Die Ausrichtung der CSRD ist ähnlich wie die des EU-Wertschöpfungskettengesetzes, fokussiert aber Berichtspflichten. Damit ließe sich erreichen, dass Investoren, die zwar enorme Summen bewegen, aber oftmals nur wenige Mitarbeitenden haben, durch die beiden Kriterien Umsatz >40 Millionen Euro und Bilanzsumme >20 Millionen Euro besser erfasst würden.

5. Einbezug von Einrichtungen der Altersversorgung, die als Systeme der sozialen Sicherheit gelten

Wie im Kommissionsvorschlag vorgesehen, müssen auch Einrichtungen der Altersversorgung, die als Systeme der sozialen Sicherheit gelten, in den Anwendungsbereich des EU-Wertschöpfungskettengesetzes fallen, ebenso wie dies alle Vorschläge für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung vorsehen. Als institutionelle Anleger gesetzlicher Rentenbeiträge bewegen sie enorme Summen, mit teilweise erheblichen Auswirkungen. Z.B. zeigt die FIAN-Fallarbeit, dass der 2. schwedische Pufferfonds Andra AP-fonden (AP2) durch seine Investitionen in Höhe von mehr als einer Milliarde Euro in die in den USA ansässigen Landwirtschaftsfonds TCGA I und II in Menschenrechtsverletzungen in Brasilien involviert ist. Seine Investitionen und diejenigen weiterer institutioneller Anleger wurden dazu genutzt, um riesige Landflächen in der brasilianischen Ökoregion Cerrado zu erwerben, einige davon illegal. Die Landkäufe trugen zu Landraub, Abholzung, Verschmutzung von Wasser und Feldern sowie zu Ernährungsunsicherheit und anderen negativen Auswirkungen auf die Umwelt und die betroffenen ortsansässigen Gemeinden bei.³⁷ Durch die Einbeziehung von Einrichtungen der Altersversorgung, die als Systeme der sozialen Sicherheit gelten, wäre AP2 verpflichtet, die negativen Auswirkungen zu bewerten und abzumildern und so illegale Landkäufe und weitere Menschenrechtsverletzungen wirksamer zu verhindern.

6. Laufende Risikoermittlung

Gemäß den UNGPs und den OECD-Leitlinien sollen Risiken für potenzielle oder tatsächliche negative Auswirkungen laufend erhoben werden. Auch die Sustainable Finance Regulierung wie die Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR) und die CSRD betrachten sorgfaltsbezogene Risikoprüfungen als einen periodischen Prozess. Der Vorschlag der Kommission und die Position des Rates, die für Finanzunternehmen eine Risikoprüfung nur vor der Erbringung einer Finanzdienstleistung vorsehen, stehen dazu im Widerspruch. Menschenrechts- und Umweltrisiken sind nicht statisch und können sich aufgrund von Faktoren wie der Geschäftstätigkeit oder dem Kontext ändern. So wurde der Landerwerb durch TCGA I und II von brasilianischen Behörden erst Jahre nach den Investitionen des AP2 für illegal erklärt. Deshalb sollte der Vorschlag des EU-Parlaments Eingang in das zukünftige EU-Wertschöpfungskettengesetz finden. Risikoprüfungen ergänzend auch vor einer Finanzierungsverlängerung oder anlassbezogen aufgrund der Beschwerden von Betroffenen über den Beschwerdemechanismus eröffnen die Chance, negative Auswirkungen, die zu einem späteren Zeitpunkt eintreten, zu erkennen und zu bearbeiten.

³⁶ Die CSRD gilt für Unternehmen, auf die zwei der folgenden drei Kriterien zutreffen: Mitarbeitenden >250, Umsatz >40 Millionen Euro, Bilanzsumme >20 Millionen Euro. Vgl. Art. 3 (4) in Directive 2013/34/EU, amended by Directive 2022/2464/EU.

³⁷ https://www.fian.org/files/files/The_Human_and_Environmental_Cost_of_Land_Business-The_case_of_MATOPIBA_240818.pdf



7. (K)eine utopische Forderung: Sorgfaltspflichten für die gesamte Wertschöpfungskette von Finanzunternehmen

Alle drei Positionen weichen mit einer finanzsektorspezifisch begrenzten Wertschöpfungskettendefinition auf direkte Großkunden erheblich von den Vorgaben der UNGP und der OECD-Guidelines ab. Wie das Beispiel der AP2-Investitionen in die US-basierten Landfonds zeigt, sind finanzielle Wertschöpfungsketten häufig verschachtelt. Es sind nicht immer die direkten Geschäftspartner von Finanzunternehmen, in diesem Fall der Manager des Landfonds, die die oben geschilderten negativen menschenrechtlichen und umweltbezogenen Auswirkungen verursachen oder zu ihnen beitragen. In diesem Fall sind es Firmen, die im Auftrag der Fonds Land kaufen, und landwirtschaftliche Betriebe, die wiederum das Land, das sie per Leasingvertrag zur Nutzung erhalten, bewirtschaften. In ihrem Bericht für den EU-parlamentarischen Rechtsausschuss hatte die Berichterstatterin Lara Wolters die finanzsektorbezogene Ausnahmeregelung der EU-Kommission gestrichen und eine umfassende Wertschöpfungsketten-Definition vorgeschlagen, die in Übereinstimmung mit der Definition des Interpretative Guides des UN OHCHR (s.o.) die Aktivitäten aller Einheiten in der vor- und nachgelagerten Wertschöpfungskette von Unternehmen abdeckt.³⁸ Eine solche Wertschöpfungskettendefinition würde den schwedischen AP2 in die Pflicht nehmen, seinen Einfluss auch auf seine indirekten Geschäftspartner geltend zu machen, um die eingetretenen negativen Auswirkungen zu beenden, zu minimieren, oder aber, wenn das nicht möglich ist, das Investment abzuziehen. Es ist überaus wünschenswert, dass eine solche Wertschöpfungskettendefinition Eingang in das künftige EU-Wertschöpfungskettengesetz findet.

Rückfragen an:

Gertrud Falk
FIAN Deutschland
Tel. 0151 56 99 62 78
E-Mail. g.falk@fian.de

Ulrike Lohr
Südwind Institut
+49 (0)228-763 698-17
lohr@suedwind-institut.de

Veröffentlicht im Rahmen der

**INITIATIVE
LIEFERKETTEN
GESETZ.DE**

Das Policy Briefing Paper wird von folgenden Organisationen unterstützt:

**FACING
FINANZE**

**Dachverband
KRITISCHE
AKTIONÄRE**

misereor
GEMEINSAM GLOBAL GERECHT

Autorin: Sophia Cramer

Dank für Kommentierung an: Ulrike Lohr, Eva-Maria Reinwald, Friederike Diaby-Pentzlin, Gertrud Falk, Padma-Dolma Fielitz, Jan Dreier.

³⁸ Vgl. Amendment 74 im Bericht des EU-parlamentarischen Rechtsausschuss vom 07.11.2022.