



## 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*

Autorin: Sophia Cramer; Stand: 30.06.2023

*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 Paper<sup>1</sup> von FIAN Deutschland, Facing Finance und dem Südwind Institut zeigt, wie die Investitionen eines ärztlichen Versorgungswerks, die Kredite einer deutschen Bank oder von Investmentfonds zu illegalem Landgrabbing in Brasilien, zur Vernichtung der Lebensgrundlage der lokalen Bevölkerung in Guinea sowie zu Hunger und Verschuldung in Kambodscha beitragen. Dirty Profits Report 9<sup>2</sup> 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 Fällen<sup>3</sup> als wirkungslos. Auch BankTracks Global Human Rights Benchmark (2022)<sup>4</sup> 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 Ausnahmeregelungen 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.<sup>5</sup> Zu diesen Standards gehören insbesondere die *OECD-Guidelines for Multinational*

<sup>1</sup> [https://www.fian.de/wp-content/uploads/2023/04/Policy-Paper-Financesector\\_2023\\_FF-Sc3bcdwind-FIAN-final\\_Version1.pdf](https://www.fian.de/wp-content/uploads/2023/04/Policy-Paper-Financesector_2023_FF-Sc3bcdwind-FIAN-final_Version1.pdf)

<sup>2</sup> [https://www.facing-finance.org/files/2022/05/Facing\\_Finance\\_Dirty\\_Profits\\_9.pdf](https://www.facing-finance.org/files/2022/05/Facing_Finance_Dirty_Profits_9.pdf)

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

<sup>4</sup> [https://www.banktrack.org/download/global\\_human\\_rights\\_benchmark\\_2022](https://www.banktrack.org/download/global_human_rights_benchmark_2022)

<sup>5</sup> 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 Conduct<sup>6</sup> (OECD-Guidelines) und die UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs).<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> Aus ihnen gehen u.a. folgende fünf 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 direkten Verbindung zu 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,<sup>9</sup> dass sie mit ihnen „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, direkt 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“.<sup>10</sup> Kommen sie dieser Verantwortung nicht nach, kann den als fluide verstandenen Involvierungsgraden zufolge eine direkte Verbindung eines Finanzunternehmens zu einer Menschenrechtsverletzung in einen Beitrag umschlagen.<sup>11</sup>
- 2. Investoren fallen auch ohne direkte Vertragsbeziehungen in den Anwendungsbereich:** Verschiedene Handreichungen spezifisch für Investoren<sup>12</sup> verdeutlichen, dass die OECD-Guidelines und UNGPs nicht nur für Banken, sondern explizit auch für institutionelle Investoren und Vermögensverwalter gelten, auch bei Minderheitsbeteiligung. Dem oft vorgebrachten Gegenargument, es gäbe ohne direkte kredit- oder versicherungsvertragliche Beziehung keine 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.
- 3. Einbezug der gesamten Wertschöpfungskette von Finanzunternehmen:** Wie der *Interpretative Guide* des UN OHCHR zu den UNGPs<sup>13</sup> 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

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

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

<sup>8</sup> 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>

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> S. 13 in OECD 2017: Responsible Business Conduct for Institutional Investors.

<sup>11</sup> Vgl. S. 6f. in UN OHCHR 2017.

<sup>12</sup> OECD 2017: Responsible Business Conduct for Institutional Investors; UN OHCHR 2013: Clarification on the applicability of the UNGPs to minority shareholdings of institutional investors.

<sup>13</sup> <https://www.ohchr.org/en/publications/special-issue-publications/corporate-responsibility-respect-human-rights-interpretive>

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 sein muss.<sup>14</sup>

4. **Periodische 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.<sup>15</sup> Das gilt nicht nur für Banken, sondern auch für Investoren.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>
5. **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 gleichermaßen auf die Vermeidung, Beendigung und Minderung sowie Kompensation tatsächlicher und potenzieller negativer Auswirkungen.<sup>18</sup>
6. **Zivilrechtliche Haftung:** Die UNGP beschreiben in ihrer dritten Säule zum ‚Zugang zur Abhilfe‘ in Leitprinzip 25 die menschenrechtliche Schutzpflicht von Staaten. Diese besagt, dass sie den Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen Abhilfe garantieren müssen („(...) States must take appropriate steps (...) through judicial, (...) legislative (...) means that (... those affected have access to effective remedy.“) Der Kommentar zum Leitprinzip 25 zählt dazu ausdrücklich auch auf Schadensersatz gerichtete Zivilklagen ("civil actions").<sup>19</sup>

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),<sup>20</sup> das globale Investorennetzwerk PRI<sup>21</sup> oder ein Zusammenschluss katholischer Verbände,<sup>22</sup> darunter die EU-Bischofskonferenz.

### **Der CSDDD-Vorschlag der EU-Kommission und Positionen des EU-Rats und Europäischen Parlaments: erhebliche Abweichungen von globalen Standards beim Einbezug des Finanzsektors**

Im Februar 2022 hatte die EU-Kommission ihren Vorschlag für ein EU-Wertschöpfungskettengesetz (Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD) veröffentlicht.<sup>23</sup> Am 30. November 2022 legte der

<sup>14</sup> <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/business/2022-09-13/mandating-downstream-hrdd.pdf>

<sup>15</sup> Vgl. zu den Zeitpunkten der Bestimmung und Bewertung negativer Auswirkungen S.41 in OECD 2019: Due Diligence for Responsible Corporate Lending and Securities Underwriting.

<sup>16</sup> Vgl. S. 33 in OECD 2017.

<sup>17</sup> OECD 2019, S. 37, 41ff.

<sup>18</sup> Für Investoren vgl. S. 34ff. in OECD 2017, für Banken vgl. S. 50ff. in OECD 2019.

<sup>19</sup> Die OECD Prinzipien richten sich nur an Unternehmen und können von der Sache her keine menschenrechtlichen Schutzpflichten für Staaten formulieren.

<sup>20</sup> <https://www.nvb.nl/english/dutch-banks-support-the-proposal-for-eu-legislation-on-supply-chain-due-diligence/>

<sup>21</sup> <https://www.unpri.org/download?ac=17111>

<sup>22</sup> <https://www.comece.eu/wp-content/uploads/sites/2/2023/03/EN-Catholic-Statement-CSDDD-15032023-1.pdf>

<sup>23</sup> Vorschlag der EU-Kommission für ein EU-Wertschöpfungskettengesetz:

[https://commission.europa.eu/publications/proposal-directive-corporate-sustainability-due-diligence-and-annex\\_en](https://commission.europa.eu/publications/proposal-directive-corporate-sustainability-due-diligence-and-annex_en)

Europäische Rat seine allgemeine Ausrichtung zum Gesetzesentwurf vor,<sup>24</sup> zuletzt beschloss am 01. Juni 2023 das Europäische Parlament seine Position.<sup>25</sup> Gleichwohl sie alle auf eine Übersetzung der freiwilligen UNGP und der OECD-Guidelines in verbindliches Recht zielen, unterscheiden sich die drei Vorschläge im Umfang, mit dem sie das tun. Die Parlamentsposition ist diesbezüglich die weitreichendste.<sup>26</sup>

Was den Finanzsektor betrifft, weisen aber alle Vorschläge, einschließlich der Parlamentsposition, erhebliche Abweichungen auf (was Insidern zufolge nicht zuletzt auf den erheblichen Lobbyeinfluss des Finanzsektors zurückzuführen ist<sup>27</sup>). 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 und differenzierte Sorgfaltspflichten nach Involvierungsgrad in negative Auswirkungen	Ja Keine differenzierten Sorgfaltspflichten nach Involvierungsgrad	Einbezug von Finanzunternehmen nicht verbindlich, optional für Mitgliedsstaaten (Art. 2.8) Differenzierung von Involvierungsgraden in den Vorbemerkungen (Recital 33), aber keine diesbezüglichen Sorgfaltspflichten	Ja 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)
2. 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) (iv)) Aber impliziter Ausschluss durch Fokus auf direkte Vertragsbeziehungen zu Geschäftspartnern in der Wertschöpfungskettendefinition für Finanzunternehmen (Art. 3, Punkt (g))	optional für Mitgliedsstaaten: Anwendung auf Einrichtungen der Altersversorgung, die als Systeme der sozialen Sicherheit gelten (Art. 2.6) Keine Sorgfaltspflichten für Unternehmen, in die durch Investmentfonds investiert wird (Art. 2.7)	Ausschluss von Einrichtungen der Altersversorgung, die als Systeme der sozialen Sicherheit gelten (Art. 3, Abs. 1, Punkt (a) (iv)) 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)
3. 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. 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)
4. 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)
5. Sorgfaltspflichten gleichermaßen für potenzielle und tatsächliche negative Auswirkungen	ja	ja	Grundsätzlich ja. Für institutionellen Investoren und Vermögensverwalter begrenzt auf tatsächliche negative Auswirkungen (Art. 8a)
6. Zivilrechtliche Haftung (UNGP)	Bei negativen Auswirkungen, die trotz Ausführung der Sorgfaltspflichten nach Art. 7 und 8 eingetreten sind. Ausnahme: negative Auswirkungen, die von indirekten Geschäftspartnern verursacht wurden (Art. 22, Abs. 1&2)	Direkte Haftung begrenzt auf die direkte Verursachung von negativen Auswirkungen bei absichtsvollem oder grob fahrlässigem Verstoß gegen die Sorgfaltspflichten nach Art. 7 und 8 (Art. 22, Abs. 1) Gesamtschuldnerische Haftung bei gemeinsamer Verursachung mit direkten oder indirekten Geschäftspartnern (Art. 22, Abs. 3)	Zivilrechtliche Haftung begrenzt auf Verursachung und Beitrag zu einer negativen Auswirkung bei gleichzeitiger Missachtung der Verpflichtungen entsprechend CSDDD (Art. 22, Abs. 1). Für Finanzunternehmen wird per definitionem eine direkte Verbindung zu negativen Auswirkungen festgelegt, was sie de-facto von der zivilrechtlichen Haftung ausschließt (Art. 7, Abs. 1 b; Art. 8, Abs. 2b)

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

**@2&5:** Nicht alle Finanzunternehmen 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

<sup>24</sup> Position des Europäischen Rats: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15024-2022-REV-1/en/pdf>

<sup>25</sup> Vorschlag des EU-Parlaments: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0184\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0184_EN.html)

<sup>26</sup> <https://www.euractiv.de/section/finanzen-und-wirtschaft/news/eu-lieferkettengesetz-europaparlament-einigt-sich-auf-gemeinsame-position/>

<sup>27</sup> [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](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)



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.

**@3:** Alle drei Entwürfe weichen in Punkt 3 (Wertschöpfungskette) erheblich von den Vorgaben der UNGP und der OECD-Guidelines ab, indem sie Sorgfaltspflichten für Finanzunternehmen auf direkte Großkunden und Tochterunternehmen begrenzen.

**@4:** 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 durchführen. 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.

**@6:** Was die zivilrechtliche Haftung betrifft, deckt lediglich der Kommissionsentwurf Finanzunternehmen ab. Die in anderen Punkten fortschrittlichere Position des EU-Parlaments legt per definitionem eine direkte Verbindung (direct linkage) von Finanzunternehmen zu etwaigen negativen Auswirkungen fest und begrenzt die diesbezügliche zivilrechtliche Haftung auf Verursachung (cause) und Beitrag (contribution).

### **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 2021<sup>28</sup> 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 insbesondere 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 Geschäftspartner von Finanzunternehmen, die Finanzdienstleistungen erhalten, auszuschließen. Wenn die Mitgliedstaaten beschließen, diese Unternehmen nicht einzubeziehen, würden schwere Menschenrechtsverletzungen, wie sie in den o.g. 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 die Chance verspielt werden, mit der Regulierung Europa als Sustainable Finance Standort zu stärken und Unsicherheit über kommende Pflichten im Sektor entstehen. Um dies zu verhindern, plädieren wir nachdrücklich für die verpflichtende Einbeziehung des Finanzsektors in den Geltungsbereich des EU-Wertschöpfungskettengesetzes und für differenzierte Sorgfaltspflichten nach Involvierungsgrad in negative Auswirkungen, wie vom EU-Parlament vorgeschlagen.

#### **2. 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

<sup>28</sup> Koalitionsvertrag 2021:

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

Billionen Euro,<sup>29</sup> mehr als zwei Drittel des gesamten europäischen Finanzvermögens.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> Eine kürzlich veröffentlichte Befragung der 77 größten Vermögensverwalter durch ShareAction zeigt, dass nur die wenigsten Vermögensverwalter Investments in menschenrechtsverletzende Unternehmen explizit ausschließen.<sup>32</sup> Greenwashing im großen Stil bei vermeintlich nachhaltigen Investmentfonds<sup>33</sup> macht deutlich, dass die diesbezügliche EU-Sustainable Finance Regulierung (SFDR) nicht ausreichend ist.<sup>34</sup> Mit der Aufnahme in den Geltungsbereich der CSDDD entsprechend des EU-Parlamentsvorschlags (Art. 8a) werden institutionelle Investoren und Vermögensverwalter verpflichtet, bei ihren Investitionen Sorgfalt walten zu lassen, um 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 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.

### **3. 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.<sup>35</sup> Die Ausrichtung der CSRD ist ähnlich wie die des EU-Wertschöpfungskettengesetzes, fokussiert aber die 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 erfasst würden.

### **4. 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 an 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,

<sup>29</sup> Vgl. Factbook 2023, S. 10, der European Fund and Asset Management Association (EFAMA). URL: <https://www.efama.org/data-research/research/fact-book>

<sup>30</sup> [https://www.ecb.europa.eu/stats/macroeconomic\\_and\\_sectoral/sector\\_accounts/html/index.en.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/macroeconomic_and_sectoral/sector_accounts/html/index.en.html)

<sup>31</sup> <https://www.fian.de/wp-content/uploads/2022/02/FIAN-Ueberschuldungsstudie-Studie-17.02.pdf>

<sup>32</sup> ShareAction 2023: Asset Managers Failing to Comprehensively Protect Human Rights. URL: <https://shareaction.org/news/asset-managers-failing-to-comprehensively-protect-human-rights>

<sup>33</sup> <https://www.finanzwende-recherche.de/unsere-themen/nachhaltige-finanzmaerkte/greenwashing-in-zeiten-von-ukrainekrieg-und-energiekrise/>

<sup>34</sup> 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>

<sup>35</sup> 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.

Verschmutzung von Wasser und Feldern sowie zu Ernährungsunsicherheit und anderen negativen Auswirkungen auf die Umwelt und die betroffenen ortsansässigen Gemeinden bei.<sup>36</sup> 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 Übernahmen und weitere Menschenrechtsverletzungen wirksamer zu verhindern.

## **5. Periodische Risikoermittlung**

Gemäß den UNGPs und den OECD-Leitlinien sollen Risiken für potenzielle oder tatsächliche negative Auswirkungen periodisch erhoben werden. Auch die Sustainable Finance Regulierung wie die SFDR und die CSRD betrachten sorgfaltsbezogene Risikoprüfung 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 aber 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 zumindest eine Chance, negative Auswirkungen, die zu einem späteren Zeitpunkt eintreten, zu erkennen und zu bearbeiten. Wünschenswert wäre darüber hinaus, als weiteren Anlass für die Risikoermittlung auch die substantiierte Kenntnis – z.B. aufgrund von NGO-Studien – nach Art. 19 der CSDDD-Entwürfe vorzuschreiben.

## **6. (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 AP-Investitionen in einen US-basierten Landfonds zeigt, sind finanzielle Wertschöpfungsketten häufig verschachtelt. Es ist nicht der Manager des Landfonds, der die oben geschilderten negativen menschenrechtlichen und umweltbezogenen Auswirkungen direkt verursacht, sondern es sind Firmen, die in ihrem Namen 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 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.<sup>37</sup> 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, minimieren und ggf. zu entschädigen, 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.

<sup>36</sup> [https://www.fian.org/files/files/The\\_Human\\_and\\_Environmental\\_Cost\\_of\\_Land\\_Business-The\\_case\\_of\\_MATOPIBA\\_240818.pdf](https://www.fian.org/files/files/The_Human_and_Environmental_Cost_of_Land_Business-The_case_of_MATOPIBA_240818.pdf)

<sup>37</sup> Vgl. Amendment 74 im Bericht des EU-parlamentarischen Rechtsausschuss vom 07.11.2022.



*Rückfragen an:*

Gertrud Falk  
FIAN Deutschland  
Tel. 0151 56 99 62 78  
E-Mail. [g.falk@fian.de](mailto:g.falk@fian.de)

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

*Veröffentlicht im Rahmen der*

## **INITIATIVE LIEFERKETTEN GESETZ.DE**

*Das Policy Briefing Paper wird von folgenden Organisationen unterstützt:*

**FACING  
FINANZE**

**K** Dachverband  
**KRITISCHE  
AKTIONÄRE**

**misereor**  
GEMEINSAM GLOBAL GERECHT