



Waffen und Konfliktgebiete im EU-Lieferkettengesetz (CSDDD)

THEMENPAPIER

Am 1. Juni 2023 einigte sich das Europäische Parlament (EP) auf seinen Kompromisstext für ein EU-weites Lieferkettengesetz (Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD). Diese Einigung bedeutet, dass das Europäische Parlament seine Verhandlungsposition für den inzwischen laufenden Trilog festgelegt hat. In diesem Prozess verhandeln das Parlament, die Europäischen Kommission und der Rat der Europäischen Union (Ministerrat) den endgültigen Text der Richtlinie.

Dieses Themenpapier behandelt die Anwendbarkeit und Auswirkungen der CSDDD auf die Rüstungsindustrie und auf Unternehmenstätigkeiten in Konfliktgebieten.

WAFFEN, KONFLIKTGEBIETE UND UNTERNEHMERISCHE SORGFALTPFLICHTEN

Das Thema Waffen¹ ist ausgesprochen relevant für Diskussionen über menschenrechtliche Sorgfaltspflichten. Eine aktuelle Studie von Amnesty International, „Outsourcing responsibility“, belegt, dass die Rüstungsindustrie ihren menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in Bezug auf die Verwendung ihrer Produkte derzeit nicht nachkommt. Und das obwohl weltweit ein klarer Konsens darüber besteht, dass alle Unternehmen die Verantwortung haben, die Menschenrechte zu achten, wo immer sie tätig sind. Darüber hinaus wirft die Natur der Rüstungsindustrie besondere Menschenrechtsprobleme auf: Rüstungsunternehmen liefern große Mengen an militärischer Ausrüstung in einige der gewalttätigsten und instabilsten Regionen der Welt. Dies birgt das Risiko, dass diese Ausrüstung in bewaffneten Konflikten und politischen Unruhen, die von schweren Verletzungen der internationalen Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts geprägt sind, unrechtmäßig eingesetzt wird.²

Zahlreiche aktuelle Fallbeispiele verdeutlichen diese praktische Bedeutung unternehmerischer Sorgfaltspflichten in Bezug auf Waffen und Konfliktgebiete:

- ¹ In diesem Briefing bezieht sich der Begriff „Waffen“ auf alle Waffentypen (einschließlich Kleinwaffen, leichte Waffen und konventionelle Waffen), Munition sowie Teile und Komponenten der oben genannten Waffen.
- ² Amnesty International (2019) Outsourcing responsibility: Human rights policies in the defense sector. Verfügbar unter: <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/0893/2019/en/> und siehe auch: Schlieman C. und Bryk L. (2019) Arms Trade and Corporate Responsibility. Verfügbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/15850.pdf>

Im Jahr 2014 griffen nationale Sicherheitskräfte im Bundesstaat Guerrero in Mexiko Studierende aus Ayotzinapa an. Bei dem Polizeieinsatz wurden sieben Studierende getötet, 43 weitere wurden gewaltsam „verschwunden gelassen“. Berichten zufolge wurden sie einem kriminellen Syndikat übergeben. Der Verbleib der gesamten Studiengruppe ist nach wie vor ungeklärt. Zwischen 2006 und 2009 verkaufte der deutsche Waffenproduzent Heckler & Koch Gewehre vom Typ G36 an die Polizei in Guerrero. Die Ausfuhrgenehmigung für die mehr als 4.200 Sturmgewehre war mit Hilfe absichtlich ungenauer Endverbleibserklärungen erlangt worden.³

Trotz umfangreicher Beweise für Kriegsverbrechen und andere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht im Jemen, begangen durch Mitglieder der von Saudi-Arabien geführten Koalition seit März 2015, verkauften mehrere europäische Unternehmen weiterhin Waffen an diese Akteure. So verkaufte beispielsweise RWM Italia (eine Tochtergesellschaft des deutschen Waffenherstellers Rheinmetall AG) im Rahmen einer Ausfuhrgenehmigung seine Produkte an Mitglieder der Koalition. Und das obwohl das Unternehmen die schwerwiegenden Menschenrechtsrisiken im Zusammenhang mit diesen Verkäufen an Parteien, die bekanntermaßen Luftangriffe auf Zivilist*innen und zivile Infrastrukturen verübt haben, hätte erkennen können und müssen.⁴ Im März 2023 stellte ein Ermittlungsrichter in Rom fest, dass diese Erteilung der Ausfuhrgenehmigung gegen nationale und internationale Waffenhandelsbestimmungen verstieß.⁵ Auch andere europäische Rüstungsunternehmen wie Airbus Defence and Space GmbH, BAE Systems Plc, Dassault Aviation S.A., Leonardo S.p.A. und die Rheinmetall AG haben Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate auf der Grundlage nationaler Ausfuhrgenehmigungen mit Waffen, Munition und logistischer Unterstützung beliefert.⁶

Neben militärischer Ausrüstung sollten auch Dual-Use-Güter⁷ in den Anwendungsbereich der unternehmerischen Sorgfaltspflicht fallen. Ein Beispiel dafür ist die von der syrischen Regierung verwendete Überwachungssoftware. Die syrischen Nachrichtendienste, insbesondere der militärische Geheimdienst, sammelten mit dieser Software Informationen über politische Gegner, Oppositionelle und Menschenrechtsaktivisten. Zahlreiche Berichte deuten darauf hin, dass die Regierung von Baschar al-Assad die abgefangenen Daten nutzte, um Kritiker*innen unter Verletzung ihrer Menschenrechte zu identifizieren, zu verhaften, zu verhören und zu foltern. Ermöglicht wurde dies durch die von der deutschen Firma Utimaco und ihren französischen und italienischen Partnerfirmen Qosmos SA und Area SpA bereitgestellte Software.⁸

Das deutsche Unternehmen FinFisher stellte ähnliche digitale Anwendungen für repressive Regime wie Ägypten, Myanmar und die Türkei bereit. Seit 2015 hatte es sein Produkt FinSpy verkauft, ohne über eine Ausfuhrlizenz für Überwachungssoftware zu verfügen.⁹

Im bewaffneten Konflikt in Syrien hat sich eine umfangreiche Kriegswirtschaft etabliert, an der fast alle Konfliktparteien beteiligt sind. Zwischen 2012 und 2014 trafen das französische Unternehmen Lafarge und seine Tochtergesellschaft Lafarge Cement Syria Absprachen mit dem IS und mehreren anderen bewaffneten Gruppen, um ihre Zementfabrik in Jalabiya im Nordosten Syriens nicht schließen zu müssen. Aufgrund der Bereitstellung von Finanzmitteln für den IS mit dem Ziel der Aufrechterhaltung des Betriebs seiner Fabrik, wurde Lafarge wegen Finanzierung einer terroristischen Organisation, Beihilfe zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Gefährdung des Lebens seiner Mitarbeiter*innen angeklagt.¹⁰ Hätte Lafarge eine verstärkte¹¹ Sorgfaltspflichten-Prüfung durchgeführt, hätte es die zusätzlichen Risiken erkannt, die sich aus der Tätigkeit in einem Konfliktumfeld ergeben. Das Unternehmen hätte daraufhin Maßnahmen zur Prävention und Risikominimierung entwickeln können, einschließlich einer Ausstiegsstrategie.¹² Auch wenn die Ergreifung solcher Maßnahmen Lafarge nicht in jedem Fall vor einer strafrechtlichen Haftung im Nachhinein geschützt hätte, hätte sie dem Unternehmen doch eine Präventionsstrategie bieten können.

3 <https://www.ecchr.eu/en/case/brutal-police-operation-in-mexico-responsibility-of-german-arms-manufacturer-heckler-koch/>

4 <https://www.ecchr.eu/en/case/european-responsibility-for-war-crimes-in-yemen/>

5 https://www.ecchr.eu/fileadmin/user_upload/Preliminary_legal_analysis.pdf

6 <https://www.ecchr.eu/en/case/made-in-europe-bombed-in-yemen/>

7 Güter mit doppeltem Verwendungszweck, die sowohl zivil als auch militärisch verwendet werden können.

8 <https://www.ecchr.eu/en/case/surveillance-in-syria-european-firms-may-be-aiding-and-abetting-crimes-against-humanity/>

9 <https://www.ecchr.eu/en/press-release/after-criminal-complaint-by-civil-society-organizations-prosecutors-office-indicts-finfisher-executives/>

10 <https://www.ecchr.eu/en/case/lafarge-in-syria-accusations-of-complicity-in-grave-human-rights-violations/>

11 „heightened due diligence“; siehe UN Working Group on Business and Human Rights (2020) A/75/212: Report on business, human right and conflict-affected regions: towards heightened action, Seite 9. Verfügbar unter: <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/75/212&Lang=E>

12 PAX und ECCHR (2023) Funding Conflict Heightened human rights due diligence in conflict-affected areas, with a case study on Lafarge and its investors. Verfügbar unter: https://www.ecchr.eu/fileadmin/user_upload/PAX_ECCHR_Rapport_Lafarge_2023.pdf

WAS SAGEN DIE INTERNATIONALEN SOFT-LAW STANDARDS?

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP) und die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen befassen sich mit Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit unternehmerischen Aktivitäten und stellen einen breiten internationalen Konsens über verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln dar. Die UN-Leitprinzipien und die OECD-Leitsätze gelten für alle Unternehmen und Wirtschaftsakteure, unabhängig von ihrer Größe oder Branche. Gleichzeitig sollen die Maßnahmen, die Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte ergreifen, an ihre Größe und Branche angepasst werden können.

WAFFEN UND DUAL-USE-GÜTER

Die unternehmerische Verantwortung besteht dabei parallel zu und unabhängig von der staatlichen Pflicht, die Menschenrechte zu schützen. Dies gilt gerade auch deshalb, weil nicht alle Staaten in der Lage sind, ihrer Verpflichtung in vollem Umfang nachzukommen. Insbesondere im Bereich staatlicher Ausfuhrgenehmigungen für Waffen sind immer wieder Lücken und Mängel festgestellt worden. In einem von der UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte veröffentlichten Vermerk heißt es daher eindeutig, dass Exportkontrollen menschenrechtliche Sorgfaltspflichten nicht ersetzen können.¹³

Dennoch nutzen viele Rüstungsunternehmen die Einhaltung nationaler Gesetze als Ersatz für ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht und argumentieren, dass sie mit der Einholung der staatlichen Genehmigung ihre Pflicht zur Durchführung einer Risikoanalyse erfüllen. Dies steht in starkem Gegensatz zu dem Prinzip der UNLP, wonach die Verantwortung der Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte unabhängig von der Fähigkeit und/oder Bereitschaft der Staaten besteht, ihren eigenen Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen.¹⁴ So hat das Vorhandensein einer staatlichen Ausfuhrgenehmigung nicht zur Folge, dass die Unternehmen keine Verantwortung für die Sicherheit und den vorhersehbaren Missbrauch ihrer Produkte tragen.¹⁵

ERHÖHTE SORGFALTS- PFLICHT UND HUMANITÄRES VÖLKERRECHT

Die internationalen Standards führen mit Blick auf die besonderen Risiken einer Unternehmenstätigkeit in Konfliktgebieten das Konzept der verstärkten oder erhöhten menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht („*heightened due diligence*“) ein und erkennen damit einen größeren Umfang der Sorgfaltspflichten in Konfliktgebieten an.¹⁶ Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht sollte so ausgeführt werden, dass es dem spezifischen Kontext, der Schwere der Auswirkungen, der Art des Unternehmens und des Sektors usw. angemessen ist. In Anbetracht der Besonderheiten von Unternehmenstätigkeiten in Konfliktgebieten bedeutet dies, dass Unternehmen im Rahmen ihrer erhöhten Sorgfaltspflichten bei der Ermittlung von menschenrechtlichen Risiken und Auswirkungen ein breiteres Verständnis des Konflikts zugrunde legen sollten (sog. „*conflict-sensitive approach*“).¹⁷

¹³ UN Working Group on Business and Human Rights (2022) Responsible business conduct in the arms sector: Ensuring business practice in line with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-08/BHR-Arms-sector-info-note.pdf>

¹⁴ UN Working Group on Business and Human Rights (2022) Responsible business conduct in the arms sector: Ensuring business practice in line with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-08/BHR-Arms-sector-info-note.pdf>

¹⁵ Bereits in den UNLP wird auf das internationale Strafrecht verwiesen, wenn es um Unternehmensaktivitäten in Konfliktsituationen geht. Dies hat zu einer wachsenden Zahl von Rechtsstreitigkeiten im Bereich des (internationalen) Strafrechts geführt, in denen sich der Konsens durchgesetzt hat, dass die Lieferung von Waffen trotz einer behördlichen Genehmigung eine Beihilfe zu internationalen Verbrechen darstellen kann. Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten können so tatsächlich zu einem Mittel werden, um eine strafrechtliche Haftung zu vermeiden.

¹⁶ UN Working Group on Business and Human Rights (2020) A/75/212: Report on business, human right and conflict-affected regions: towards heightened action. Available at: <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/75/212&Lang=E> Siehe auch: UNDP (2022) Heightened Human Rights Due Diligence for Business in Conflict-Affected Contexts: A Guide. Available at: <https://www.undp.org/publications/heightened-human-rights-due-diligence-business-conflict-affected-contexts-guide>

¹⁷ UN Working Group on Business and Human Rights (2020) A/75/212: Report on business, human right and conflict-affected regions: towards heightened action, Seite 10 f. Verfügbar unter: <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/75/212&Lang=E>

Diese Analyse sollte die Identifizierung der Ursachen und Auslöser des Konflikts sowie eine Bestandsaufnahme der „Hauptakteure des Konflikts und ihrer Motive, Fähigkeiten und Möglichkeiten zur Gewaltanwendung“ beinhalten. Darüber hinaus sollten die Auswirkungen von Unternehmensaktivitäten, Produkten und Dienstleistungen auf den Konflikt sowie die Auswirkungen der Tätigkeit in einem Konfliktgebiet auf ihre eigenen Mitarbeiter*innen und das Unternehmen analysiert werden.¹⁸ Ebenso ist eine aktive und sinnvolle Einbindung von Stakeholdern (möglicherweise unter Einbeziehung anderer Stakeholder-Gruppen als derjenigen, die an der Standard-Due-Diligence-Prüfung beteiligt sind), die die besonderen Bedürfnisse von gefährdeten Gruppen und Menschenrechtsverteidiger*innen berücksichtigen, von entscheidender Bedeutung. Es ist auch wichtig, von Anfang an eine, auf die Art des Konflikts zugeschnittene, Ausstiegsstrategie zu entwickeln.¹⁹

Was schließlich die spezifischen Menschenrechte betrifft, die Unternehmen respektieren sollen, so unterscheidet der internationale Rahmen nicht zwischen den verschiedenen Arten von Menschenrechten, sondern besagt, dass die Unternehmen das gesamte Spektrum der Menschenrechte achten müssen. Die UNLP bieten einen nicht erschöpfenden Ausgangspunkt mit der Internationalen Menschenrechtscharta, erwähnen aber auch, dass Unternehmen „in Situationen bewaffneter Konflikte die Standards des humanitären Völkerrechts einhalten [sollten]“.²⁰

WELCHE POSITIONEN VERTRETEN DIE EU-INSTITUTIONEN?

Obwohl der ursprüngliche Vorschlag der Europäischen Kommission für das EU-Lieferkettengesetz zwischen einigen Sektoren differenziert (Sektoren mit hoher Auswirkung, angepasste Pflicht für den Finanzsektor), enthält er keine Differenzierung für Waffen oder Dual-Use-Güter. Mit anderen Worten, der Rüstungssektor würde demnach in den Anwendungsbereich der Sorgfaltspflichten fallen. Der Vorschlag sieht außerdem eine Sorgfaltspflicht vor, die für die gesamte Wertschöpfungskette (einschließlich der nachgelagerten Bereiche) im Rahmen einer sogenannten etablierten Geschäftsbeziehung gilt. Allerdings enthält der Vorschlag keine spezifischen Bestimmungen über die Pflicht (keine erhöhte Sorgfaltspflicht) oder den normativen Geltungsbereich (kein Verweis auf das humanitäre Völkerrecht im Anhang) in Bezug auf Waffen oder die Tätigkeit in Konfliktgebieten.

In der allgemeinen Position des Rates werden Waffen, Munition, Kriegsmaterial und Dual-Use-Güter von der Sorgfaltspflicht ausgenommen, da die Ausfuhrkontrolle für diese

Güter nicht unter die Definition der „Aktivitätskette“ („*chain of activities*“) fällt. Darüber hinaus wird die Verwendung eines Produkts oder einer Dienstleistung unabhängig von der Branche vollständig von der Sorgfaltspflicht ausgenommen. Der Rat sieht auch keine verstärkte Sorgfaltspflicht für Tätigkeiten in Konfliktgebieten vor und schränkt den Geltungsbereich der Menschenrechte zusätzlich ein.

Der Vorschlag des Europäischen Parlaments schließt Waffen und Dual-Use-Güter ein und sieht keine Ausnahmen für lizenzierte Produkte vor. Das Parlament verfolgt auch einen breiteren Ansatz als der Rat: Einerseits wird die Zahl der nachgelagerten Dienstleistungen und Tätigkeiten, die berücksichtigt werden, erweitert, und andererseits wird die Sorgfaltspflicht für die Geschäftsbeziehung selbst und nicht nur für die engere Gruppe der gelieferten Dienstleistungen und Produkte gefordert. Die Position des Parlaments ist jedoch insofern begrenzt, als die Sorgfaltspflicht nur bis zum Zeitpunkt des Verkaufs gilt. Infolgedessen ist unklar, ob die Sorgfaltspflicht auch potenzielle Auswirkungen im Zusammenhang mit der Nutzung oder dem Missbrauch durch den Endverbraucher abdecken würde.

Die Parlamentsposition betont, dass Akteure, die in Konflikt- und Risikogebieten leben, als gefährdete Akteure eingestuft werden sollten.²¹ Darüber hinaus werden Unternehmen, die an Schauplätzen bewaffneter Konflikte oder in einer fragilen Post-Konflikt-Situation tätig sind, verpflichtet, ihre Geschäftstätigkeit und ihre Geschäftsbeziehungen unter Einbeziehung einer Konfliktanalyse im Rahmen der Anwendung erhöhter, konfliktensibler Sorgfalt zu prüfen.²² Dieses Element könnte wohl besser in die Regelungen zur Identifizierung und Bewertung von Risiken integriert werden als in den Artikel, der die Struktur der Sorgfaltspflicht definiert. Was schließlich den normativen Geltungsbereich betrifft, so sind die vier Genfer Konventionen im Anhang des Vorschlags des Parlaments enthalten.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Ebd.

²⁰ UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2012), Prinzip 12, Kommentar

²¹ Artikel 3

²² Artikel 5, Absatz 2 (b) besagt, dass Unternehmen, die in Gebieten tätig sind, die sich in einem bewaffneten Konflikt oder in einer fragilen Post-Konflikt-Situation befinden, „eine verstärkte, konfliktensensitive Sorgfaltsprüfung ihrer Tätigkeiten und Geschäftsbeziehungen durchführen müssen, indem sie, auf der Grundlage einer sinnvollen und konfliktensiblen Einbindung der Stakeholder, eine Konfliktanalyse der Konfliktsachen, -auslöser und -parteien sowie der Auswirkungen der Tätigkeiten des Unternehmens auf den Konflikt in ihre Sorgfaltsprüfung einbeziehen“

Abseits des Verhandlungsmandats für den Trilog ging das Europäische Parlament im Anschluss an seine Untersuchung des Einsatzes der Spionagesoftware Pegasus kürzlich noch weiter. In einer im Juni 2023 herausgegebenen Empfehlung forderte es, dass Dual-Use-Güter strengen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichtenanforderungen unterliegen und dass die Genehmigungsverfahren dahingehend geändert werden sollten, dass sie eine ständige Prüfung der Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten erforderlich machen.²³

SCHLUSSFOLGERUNG

Der internationale normative Rahmen ist eindeutig: Die Verpflichtung von Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte gilt unabhängig von der Branche oder der Art der Produkte oder Dienstleistungen. Angesichts der erheblichen Risiken, die mit dem Verkauf von Waffen und Dual-Use-Gütern sowie mit Unternehmenstätigkeiten in Konfliktgebieten verbunden sind, haben die internationalen Soft-Law-Standards diesen Themen zusätzliche Aufmerksamkeit gewidmet. Erstens durch die klare Festlegung der Verantwortlichkeiten von Unternehmen im Zusammenhang mit dem Verkauf von Waffen, selbst wenn eine staatliche Ausfuhrgenehmigung vorliegt, und zweitens durch die besondere Sorgfalt, die von jedem Unternehmen verlangt wird, das in Konfliktgebieten tätig ist.

Die Position des Europäischen Parlaments bietet die beste Grundlage für die Angleichung der CSDDD an diesen internationalen Rahmen. Einige Bereiche erfordern jedoch Nachbesserungen. Dazu zählt die ausdrückliche Ausweitung der Sorgfaltspflicht auf die Verwendung von Produkten oder Dienstleistungen in der nachgelagerten Wertschöpfungskette sowie die Aufnahme der verstärkten Sorgfaltspflicht für in Konfliktgebieten tätige Unternehmen in den Abschnitt über die Ermittlung und Bewertung von Risiken und Auswirkungen.

²³ Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 15. Juni 2023 an den Rat und die Kommission im Anschluss an die Untersuchung angeblicher Verstöße und Missstände bei der Anwendung des Unionsrechts im Zusammenhang mit der Verwendung von Pegasus und gleichwertiger Überwachungssoftware (2023/2500(RSP)). Verfügbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0244_EN.html

IMPRESSUM

Text: Ben Vanpeperstraete
Mitarbeit: Chloé Bailey,
Annabell Brüggemann,
Laura Duarte-Reyes,
Cannelle Lavite,
Maren Leifker,
Armin Paasch,
Christian Schliemann-Radbruch,
Miriam Saage-Maasz
Übersetzung aus dem Englischen: Jonas Laur
Redaktion: Annabell Brüggemann,
Michelle Trimborn
Gestaltung: Gregor Schreiter — GS AD D
September 2023

Veröffentlicht im Rahmen der

**INITIATIVE
LIEFERKETTEN
GESETZ.DE**