



Fragen und Antworten zum neuen

LIEFERKETTENGESETZ

Eine Veröffentlichung der Initiative Lieferkettengesetz

Oktober 2021

INHALT

I.	Zum Anwendungsbereich des Gesetzes	3
1.	Für wen und ab wann gilt das Gesetz?	3
2.	Gilt das Gesetz nur für deutsche Unternehmen?	3
3.	Für wie viele Unternehmen gilt das Gesetz?	4
II.	Zu den Pflichten des Gesetzes	4
1.	Welche Sorgfaltspflichten müssen die Unternehmen umsetzen?	4
2.	Für welche Fälle von Menschenrechtsverletzungen gilt das Gesetz?	5
3.	Müssen sich Unternehmen auch um Menschenrechtsverletzungen im Inland kümmern?	6
4.	Welche umweltbezogenen Pflichten haben Unternehmen?	7
5.	Gilt das Gesetz für die gesamte Liefer- und Wertschöpfungskette? Was bedeuten „abgestufte“ Pflichten?	7
6.	Welche Pflichten haben Unternehmen in Bezug auf die nachgelagerte Lieferkette?	9
7.	Wie weit reichen Pflichten von (Finanz-)Dienstleistern?	9
8.	Erstrecken sich die Sorgfaltspflichten der Unternehmen auch auf den Umgang bzw. die Verwertung ihrer Produkte, wenn die nicht mehr gebraucht und weggeworfen werden?	10
9.	Unter welchen Umständen müssen Unternehmen problematische Geschäftsbeziehungen beenden?	10
10.	Wie müssen sich Unternehmen bei Konflikten zwischen lokalem Recht und internationalen Menschenrechtsstandards verhalten?	11
11.	Müssen Unternehmen auch ihre Einkaufsbedingungen und Preispolitiken ändern?	11
12.	Müssen Unternehmen nach dem Gesetz Rechteinhaber*innen angemessen beteiligen?	12
13.	In welchem Umfang verpflichtet das Gesetz Unternehmen zur Berichterstattung?	12
14.	Welche Rolle spielen Brancheninitiativen und Audits bei der Umsetzung des Gesetzes?	13
III.	Zur Durchsetzung des Gesetzes	14
1.	Welche Konsequenzen sind im Gesetz vorgesehen, wenn Unternehmen ihre Pflichten missachten?	14
2.	Was ist der Sinn der behördlichen Durchsetzung?	14
3.	Was ist der Unterschied zwischen behördlichen Sanktionen, strafrechtlicher und zivilrechtlicher Haftung?	15
4.	Warum ist im LkSG keine strafrechtliche Haftung vorgesehen?	15
5.	Sieht das Gesetz eine zivilrechtliche Haftung vor?	16
6.	Was bedeutet die im Gesetz vorgesehene „besondere“ Prozessstandschaft?	17
7.	Was ist der Unterschied zwischen der Prozessstandschaft und dem Antragsrecht bei der Behörde?	17

8. Welche Möglichkeiten sieht das Gesetz für betroffene Personen aus Produktionsländern zur Durchsetzung ihrer Rechte vor? 18

IV. Zur internationalen Einordnung des Gesetzes 19

1. Kann das LkSG als Vorbild für eine EU-Lieferkettenregulierung dienen? 19
2. Wie verhält sich das LkSG zu anderen internationalen Sorgfaltspflichten-Gesetzen? 19
3. Wie verhält sich das Gesetz zu den UNLP oder nationalen Aktionsplänen? 20

I. ZUM ANWENDUNGSBEREICH DES GESETZES

1. Für wen und ab wann gilt das Gesetz?

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) gilt ab 2023 zunächst für Unternehmen mit mehr als 3.000 Beschäftigten. Im Januar 2024 wird der Schwellenwert auf 1.000 Beschäftigte abgesenkt. Zur Beschäftigtenzahl zählen auch:

- Leiharbeiter*innen ab einer Einsatzdauer von mehr als sechs Monaten
- alle bei konzernangehörigen Gesellschaften Beschäftigte, unabhängig davon, ob diese demselben Geschäftsbereich angehören
- alle vorübergehend in ein anderes EU-Land entsandten Arbeitnehmer*innen.

Der Begriff Unternehmen des LkSG ist weit zu verstehen. Das Gesetz gilt rechtsformübergreifend unabhängig vom Sektor oder der Branche, in der ein Unternehmen tätig ist. Entsprechend gilt das Gesetz auch für sonstige Unternehmen wie etwa Banken, Finanzdienstleister oder Auditfirmen.

2. Gilt das Gesetz nur für deutsche Unternehmen?

Das LkSG gilt nicht nur für deutsche, sondern auch für bestimmte ausländische Unternehmen. Voraussetzung ist, dass diese in Deutschland eine Zweigniederlassung betreiben und dort in der Regel mehr als 3.000 (bzw. ab 2024 mehr als 1.000) Personen beschäftigen. Es reicht also nicht, dass ein ausländisches Unternehmen lediglich in Deutschland geschäftstätig ist und Produkte vertreibt. Der Begriff der Zweigniederlassung ist im Gesetz nicht näher definiert. Im Allgemeinen versteht man darunter eine vom Geschäftssitz des Unternehmens getrennte, rechtlich und wirtschaftlich unselbstständige Betriebsstätte, die mit eigenen Kompetenzen ausgestattet und auf gewisse Dauer angelegt ist.

3. Für wie viele Unternehmen gilt das Gesetz?

Viele große internationale Firmen wie Samsung, Google oder Zara haben Zweigniederlassungen in Deutschland. Es ist allerdings nicht einfach herauszufinden, wie viele Personen an diesen Standorten beschäftigt sind. Deshalb wäre es gut, wenn die Bundesregierung eine Liste der erfassten Unternehmen veröffentlichen würde. Nach aktuellen Informationen der Bundesregierung wird das Gesetz einschließlich der ausländischen Unternehmen ab 2023 für über 900 Unternehmen gelten und ab 2024 für ca. 4.800.¹ Damit fallen maximal 1 Prozent der rund 450.000 deutschen Unternehmen, die mehr als 10 Mitarbeitende beschäftigen, in den Anwendungsbereich des Gesetzes.

II. ZU DEN PFLICHTEN DES GESETZES

1. Welche Sorgfaltspflichten müssen die Unternehmen umsetzen?

Das Gesetz verpflichtet Unternehmen, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, zur Einhaltung von menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten. Die Kernelemente dieser Pflichten sind in § 3 LkSG festgelegt und orientieren sich an den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und dem Nationalen Aktionsplan (NAP) Wirtschaft und Menschenrechte. Insbesondere müssen Unternehmen

- ein Risikomanagement einrichten,
- festlegen, wer innerhalb des Unternehmens dafür zuständig ist,
- regelmäßige Risikoanalysen durchführen,
- eine Grundsatzerklärung über ihre Menschenrechtsstrategie abgeben,
- Präventions- und Abhilfemaßnahmen ergreifen,
- ein Beschwerdeverfahren für Hinweisgeber*innen einrichten sowie
- die Erfüllung der Sorgfaltspflichten dokumentieren und in einem jährlichen Bericht darlegen.

Bei der Frage, wie komplex die Maßnahmen sind, die ein Unternehmen ergreifen muss, gilt: Die Maßnahmen müssen im Verhältnis zu Art und Umfang der Geschäftstätigkeit des Unternehmens, seinem Einflussvermögen, der typischerweise zu erwartenden Schwere der Verletzung und der Art seines Verursachungsbeitrags (§ 3 Abs. 2 LkSG) angemessen sein. Dabei ist die Umsetzung der im Gesetz vorgeschriebenen Sorgfaltsmaßnahmen kein Selbstzweck: Nach der in § 4 Abs. 1, 2 LkSG verankerten Zielbestimmung müssen die Maßnahmen wirksam sein, d.h. sie müssen geeignet sein, Verletzungen menschenrechtlicher und umweltbezogener Pflichten zu verhindern, zu beenden und deren Ausmaß zu minimieren.

¹ <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/lieferkettengesetz>

2. Für welche Fälle von Menschenrechtsverletzungen gilt das Gesetz?

Das LkSG gilt nicht nur für bestimmte Fälle von Menschenrechtsverletzungen, wie etwa Kinder- oder Zwangsarbeit, sondern dient umfassend dem Schutz von Menschenrechten. Sie ergeben sich aus § 2 Abs. 1 LkSG in Verbindung mit den im Anhang des Gesetzes aufgelisteten Übereinkommen. Dies sind die internationalen Pakte über bürgerlich-politische und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie acht Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), die als „Kernarbeitsnormen“ bezeichnet werden. In ihnen sind grundlegende Bestimmungen zum Schutz von Beschäftigten, wie etwa das Recht zu Kollektivverhandlungen, niedergelegt.

Um zu konkretisieren, auf welche menschenrechtlichen Probleme sich die Sorgfaltspflichten von Unternehmen beziehen, sind in § 2 Abs. 2 Nr. 1-11 LkSG folgende zehn Fälle von Menschenrechtsverletzungen, die entlang von Lieferketten typischerweise auftreten, beschrieben:

- Kinderarbeit
- Zwangsarbeit
- Formen der Sklaverei
- Missachtung von Arbeitsschutzstandards
- Missachtung der Koalitionsfreiheit
- Diskriminierung von Beschäftigten
- Vorenthalten eines angemessenen Lohns
- Menschenrechtsverletzungen durch Umweltschädigungen
- widerrechtliche Zwangsräumungen
- Gewalt durch Sicherheitskräfte.

Diesen Risiken müssen Unternehmen gemäß § 3 Abs. 1 LkSG mithilfe menschenrechtlicher Sorgfalt vorbeugen und sie minimieren. Die Beschreibung der typischen Risiken im Gesetz zeigt, dass die Behauptung von Wirtschaftsverbänden, die Achtung der Menschenrechte sei eine viel zu unkonkrete Aufgabe für Unternehmen, nicht haltbar ist.

Die Initiative Lieferkettengesetz kritisiert, dass die menschenrechtlichen Verbote teilweise hinter den internationalen Standards zurückbleiben, aus denen sie abgeleitet sind: Das Gesetz verweist an verschiedenen Stellen auf die Bestimmungen des Beschäftigungsorts. Sinn und Zweck der Durchsetzung von universellen Menschenrechten ist aber gerade, über Unzulänglichkeiten des lokalen Rechts hinauszugehen. In Bezug auf angemessene Löhne heißt es im Gesetz beispielsweise, dass diese *mindestens* den nach dem anwendbaren (zumeist lokalen) Recht festgelegten Mindestlöhnen entsprechen müssen. Nationale Mindestlöhne reichen jedoch sehr häufig nicht, um Arbeiter*innen ihr international anerkanntes Recht auf ein

Einkommen zu gewährleisten, das ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensunterhalt sichert.

Das Wort „mindestens“ im Gesetzestext und der Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass die örtlichen Lebenshaltungskosten der Beschäftigten und ihrer Familie sowie Leistungen der sozialen Sicherheit bei der Bemessung angemessener Löhne zu berücksichtigen sind, sollten daher so interpretiert werden, dass Unternehmen über Mindestlöhne hinausgehen müssen, wenn diese unangemessen, also nicht existenzsichernd sind.

Im Sinne der Völkerrechtsfreundlichkeit der deutschen Rechtsordnung (Art. 25 S. 1 GG) und im Interesse international tätiger Unternehmen sollten auch die übrigen Verbotstatbestände im Einklang mit den entsprechenden internationalen Normen und deren Interpretation durch die Vertragsorgane der Vereinten Nationen ausgelegt werden.

Zudem ergibt sich aus der Gesetzesbegründung, dass Unternehmen die aufgelisteten Risiken zwar als Ausgangspunkt für ihr Risikomanagement verwenden können, sich aber nicht darauf beschränken sollten. § 2 Abs. 2 Nr. 12 LkSG verbietet jedes weitere Verhalten, welches nicht bereits unter die Verbote in Nr. 1-11 fällt, und dazu geeignet ist, eine besonders schwerwiegende Menschenrechtsverletzung zu verursachen, die offensichtlich rechtswidrig ist. Im Ergebnis dürfen sich Unternehmen also nicht darauf ausruhen, dass kein Verstoß gegen § 2 Abs. 2 Nr. 1- 11 LkSG vorliegt, sondern müssen dafür Sorge tragen, dass es nicht zu sonstigen schwerwiegenden Rechtsverletzungen kommt. Wann die Verletzung besonders schwerwiegend ist, ergibt sich nicht aus dem Gesetz. Dies wird von Gerichten im jeweiligen Einzelfall zu entscheiden sein.

3. Müssen sich Unternehmen auch um Menschenrechtsverletzungen im Inland kümmern?

Das LkSG gilt auch für Lieferketten im Inland. Das heißt: Unternehmen müssen ihren Sorgfaltspflichten auch in ihrem inländischen Geschäftsbereich sowie gegenüber unmittelbaren und mittelbaren Zulieferern, die in Deutschland tätig sind, nachkommen. Auch in Deutschland besteht ein Anwendungsbedarf für das LkSG: In der Fleischindustrie werden Arbeitnehmer*innen ausgebeutet und müssen unter gesundheitsgefährdenden Bedingungen arbeiten; in vielen Unternehmen werden Frauen für gleiche Arbeit schlechter bezahlt als Männer; Lieferdienste zahlen ihren Kurier*innen weniger als den gesetzlichen Mindestlohn und halten Arbeitsschutzstandards nicht ein.

Das LkSG verbessert die Rechtslage zur Verfolgung und zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen in Deutschland: Die Betroffenen erhalten durch das Gesetz eine weitere Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer Rechte. Gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 2 LkSG können Betroffene das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zum Tätigwerden verpflichten (siehe Frage 24). Diese neue Rechtsschutzmöglichkeit ist eine wichtige Ergänzung, da es bisher keine bundesweit tätige Ansprechstelle für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen gibt und eine staatliche Kontrolle in diesem

Bereich nur vereinzelt geregelt ist. So kontrollieren beispielsweise bislang die Arbeitsschutzbehörden der Länder die Verletzung von Arbeitsschutzstandards, während die Behörde der Zollverwaltung die Zahlung des Mindestlohns überprüft. Verstöße gegen das Verbot der Ungleichbehandlung wiederum kontrolliert gar keine Behörde; die Missachtung der Koalitionsfreiheit wird nur staatlich verfolgt, wenn der Verdacht einer Straftat besteht.

4. Welche umweltbezogenen Pflichten haben Unternehmen?

Im LkSG sind zwei Arten von umweltbezogenen Pflichten vorgesehen. Zum einen erkennt das Gesetz an, dass Umweltschäden häufig mit Menschenrechtsverletzungen einhergehen. Zu dieser Problematik formuliert es im Katalog der Menschenrechtsrisiken ein eigenständiges Risiko. Aus § 2 Abs. 2 Nr. 9 LkSG ergibt sich: Fünf Arten von Umweltbeeinträchtigungen (schädliche Bodenveränderung, Gewässerverunreinigung, Luftverunreinigung, schädliche Lärmemission, übermäßiger Wasserverbrauch) gelten als menschenrechtliches Risiko im Sinne des Gesetzes, wenn sie eine Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen (Nahrung), eine Beeinträchtigung des Zugangs zu Trinkwasser oder zu Sanitäreinrichtungen oder eine Beeinträchtigung der Gesundheit hervorrufen. Ein typischer Beispielfall dafür ist, wenn Chemikalien z.B. aus Färbereien in Flüsse gelangen und dadurch sowohl die Lebensgrundlagen (Fischerei, Trinkwasser) als auch die Gesundheit der Anwohner*innen schädigen. Durch die Umsetzung der im LkSG vorgesehenen Sorgfaltsmaßnahmen müssen sich Unternehmen zukünftig bemühen, solchen Risiken vorzubeugen und sie zu minimieren.

Zum anderen definiert das Gesetz eigenständige umweltbezogene Risiken. Diese leiten sich aus drei Umwelt-Übereinkommen ab, die Deutschland ratifiziert hat und die im Anhang des Gesetzes aufgelistet sind. Es handelt sich um das Minamata-Übereinkommen zur Eindämmung von Quecksilber-Emissionen, das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe und das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle. Als umweltbezogenes Risiko, dem Unternehmen vorbeugen und es minimieren müssen, folgt daraus bspw. der Verstoß gegen das Verbot der Verwendung von Quecksilber bei Herstellungsprozessen (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 LkSG). Auffällig ist, dass alle genannten Abkommen zumindest mittelbar auch dem Schutz der Gesundheit dienen, also einem Menschenrecht. Andere zentrale Umweltschutzgüter wie das Klima oder die Biodiversität berücksichtigt das Gesetz nicht.

5. Gilt das Gesetz für die gesamte Liefer- und Wertschöpfungskette? Was bedeuten „abgestufte“ Pflichten?

Das Gesetz gilt gem. § 3 LkSG grundsätzlich für die gesamte Liefer- und Wertschöpfungskette der vom Gesetz erfassten Unternehmen. Die Lieferkette umfasst alle Schritte, die zur Herstellung von Produkten und zur Erbringung von Dienstleistungen erforderlich sind – von der Gewinnung der Rohstoffe bis zur Lieferung an den Endkunden. Anders als von Wirtschaftsverbänden gefordert sind die Sorgfaltspflichten also nicht auf direkte

Vertragspartner (Tier-1) beschränkt. Die Pflichten sind aber „abgestuft“, das bedeutet: Sie variieren, je nachdem ob es sich um die eigene Geschäftstätigkeit eines Unternehmens, einen unmittelbaren oder einen mittelbaren Zulieferer handelt.

Die umfassendsten Pflichten haben Unternehmen in Bezug auf ihre eigene Geschäftstätigkeit und in Bezug auf unmittelbare Zulieferer. Hier müssen beispielsweise Abhilfemaßnahmen zumindest in der Regel dazu führen, die Verletzungen menschenrechtlicher oder umweltbezogener Pflichten zu beenden (§ 7 Abs. 1 LkSG). Bei mittelbaren Zulieferern reicht es dagegen, ein Konzept zur Beendigung oder Minimierung von Verletzungen zu erstellen und umzusetzen, ohne dass dies garantiert zum Erfolg führen muss (§ 9 Abs. 3 Nr. 3 LkSG).

Der eigene Geschäftsbereich ist zudem weit zu verstehen: Aus § 2 Abs. 6 LkSG ergibt sich, dass dazu nicht nur jede Tätigkeit eines Unternehmens zur Herstellung und Verwertung von Produkten oder Erbringung von Dienstleistungen – etwa der Export von Pestiziden oder die Bereitstellung von Online-Plattformen – gehört. Vielmehr gelten bei Konzernen auch die Tätigkeit von Tochterunternehmen, auf die die Konzernmutter einen bestimmenden Einfluss ausübt, als eigener Geschäftsbereich.

Bei mittelbaren Zulieferern – also im Bereich der tieferen Lieferkette – müssen Unternehmen nach dem LkSG erst dann tätig werden und bspw. eine Risikoanalyse durchführen, wenn ihnen tatsächliche Anhaltspunkte für Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden vorliegen („substantiierte Kenntnis“, § 9 Abs. 3 LkSG). Gerade in der tieferen Lieferkette geschieht jedoch ein Großteil der Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden. Die Initiative Lieferkettengesetz kritisiert diese Regelung daher: Sie steht im Widerspruch zum präventiven und risikobasierten Ansatz der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP), nach dem sich Unternehmen proaktiv und zuvorderst um die schwersten Menschenrechts- und Umweltprobleme in ihren Lieferketten kümmern sollten – unabhängig davon, wo diese auftreten.

Die Regelung bleibt auch hinter der Praxis vieler international tätiger Unternehmen zurück, die dem bereits nachkommen, und sollte daher keine Schule machen. Zumindest ergibt sich aus der Begründung des Regierungsentwurfs, dass die „substantiierte Kenntnis“ sehr weit zu fassen ist. So gibt es vielfältige Quellen, aus denen Unternehmen tatsächliche Anhaltspunkte über Missstände erlangen können: Es reichen z.B. Berichte über die schlechte Menschenrechtslage in einer Region oder die Zugehörigkeit eines mittelbaren Zulieferers zu einer Branche mit besonderen menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Risiken. Die Bewertung einer Branche als besonders risikobehaftet kann sich bspw. aus der Studie² des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu Risikobranchen der deutschen Wirtschaft ergeben.

Unternehmen sollten daher auch mittelbare Zulieferer proaktiv in ihr Risikomanagement einbeziehen – zumindest solche, die in Risikobranchen oder -regionen tätig sind. NGOs sollten

² <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-543-achtung-von-menschenrechten-entlang-globaler-wertschoepfungsketten.html>

neue Berichte zu Menschenrechtsproblemen in bestimmten Regionen oder Branchen möglichst parallel an die betroffenen Unternehmen und das BAFA kommunizieren.

6. Welche Pflichten haben Unternehmen in Bezug auf die nachgelagerte Lieferkette?

Nachgelagerte Lieferketten sind solche, die nicht die Herstellung eines Produktes, sondern dessen Vertrieb betreffen. Das LkSG ist auf diese Art der Lieferketten nur begrenzt anwendbar, da es nur die Schritte erfasst, die zur Herstellung der Produkte und zur Erbringung sowie Inanspruchnahme von Dienstleistungen erforderlich sind, „[...] angefangen von der Gewinnung der Rohstoffe bis zu der Lieferung an den Endkunden“ (§ 2 Abs. 5 LkSG). Demnach muss das Unternehmen zwar auch beim Vertrieb seiner Produkte Sorgfaltspflichten einhalten. Allerdings sind die Sorgfaltspflichten in der Vertriebsphase auf den eigenen Geschäftsbereich und direkte Vertragspartner beschränkt.

Die Sorgfaltspflichten im Rahmen des Vertriebs unterteilen sich in zwei Kategorien. Zum einen kann es durch den Vertrieb selbst zu umweltbezogenen oder menschenrechtsbezogenen Risiken kommen (bspw. Missachtung der Arbeitsschutzstandards bei der Lieferung). Zum anderen gilt der Verkauf an den Kunden als eigene Geschäftstätigkeit und gehört somit zur Lieferkette. Ergibt die Risikoanalyse, dass durch Lieferung von Produkten wie z.B. Pestiziden, Überwachungstechnologien oder Waffen die Verletzung von Menschenrechten oder Umweltstandards gefördert wird, so gelten für das Unternehmen auch hierfür Sorgfaltspflichten. Diese bemessen sich nach Informations- und Einflussmöglichkeit des Unternehmens, wie die Begründung des Regierungsentwurfes am Beispiel der Finanzdienstleister exemplarisch darstellt.

7. Wie weit reichen Pflichten von (Finanz-)Dienstleistern?

Obwohl sich die meisten Diskussionen um Lieferketten zur Produktion von Sachgütern gedreht haben, gilt das LkSG auch für Dienstleistungen. Für Dienstleister gelten somit die gleichen Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette wie für alle anderen Unternehmen.

Die Begründung des Regierungsentwurfs hebt dabei Finanzdienstleister besonders hervor, da deren Dienstleistungen nicht ohne weiteres unter das LkSG passen: Zum einen gibt es wenige Zulieferer, weil für die Kreditvergabe kein vorgelagerter Produktionsprozess erforderlich ist; zum anderen lösen Kredite und Geldanlagen naturgemäß neue Produktionsprozesse aus.

Um das LkSG auch auf diese Fälle anwenden zu können, soll die Lieferkette hier auch die Beziehungen erfassen, die sich an die Kreditvergabe bzw. Geldanlage anschließen. Nimmt zum Beispiel ein Textilproduzent einen Kredit auf, um seine Produktion zu finanzieren, so erstreckt sich die Lieferkette des Finanzdienstleisters auch auf den Abnehmer der Textilien. Den Finanzdienstleister treffen in diesem Fall auch Sorgfaltspflichten gegenüber der nachgelagerten Stufe. Im Beispiel müsste der Finanzdienstleister seine Sorgfaltspflichten auf

den Abnehmer ausweiten und zum Beispiel prüfen, ob der Abnehmer die Textilien ohne den Einsatz von Kinderarbeit verarbeitet. Sorgfaltspflichten gegenüber diesen nachgelagerten Stufen der Lieferkette treffen den Finanzdienstleister aber nur, wenn er besondere Informations- und Kontrollmöglichkeiten hat. Dies ist bei besonders großen Krediten der Fall. Die Gesetzesbegründung nennt als Beispiel Großkredite im Sinne des Art. 392 der EU-Verordnung 575/2013, bei denen der Kredit 10 Prozent der anrechenbaren Eigenmittel des Finanzdienstleisters beträgt. Hat ein Finanzdienstleister solche Einflussmöglichkeiten nicht, treffen ihn laut Begründung des Regierungsentwurfes nur Sorgfaltspflichten gegenüber Kreditnehmer, Sicherungsnehmer und Anlageobjekt.

8. Erstrecken sich die Sorgfaltspflichten der Unternehmen auch auf den Umgang bzw. die Verwertung ihrer Produkte, wenn die nicht mehr gebraucht und weggeworfen werden?

Oder sind dann die Abfallhändler verpflichtet? Die Frage lässt sich nicht einheitlich beantworten. Gehört die Abfallverwertung zur Lieferkette, müssen Unternehmen auch diesbezüglich menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten beachten. Ob die Verwertung von Abfall zur Lieferkette gehört, hängt wiederum von dem Geschäftszweck des jeweiligen Unternehmens ab. So ist die Lieferung von recycelten Wertstoffen zur Produktion neuer Güter ein Teil der Lieferkette des Produzenten (bspw. recycelte PET-Flaschen zur Produktion von Textilien). Verfolgt ein Unternehmen als Geschäftszweck die Entsorgung oder Wiederverwertung von Abfällen, erstreckt sich die Lieferkette auf die Beschaffung und Verwertung der Abfälle. Schaltet das Unternehmen zur Verwertung der Abfälle weitere Dienstleister ein, so erstreckt sich die Lieferkette auf die nachgelagerten Stufen, soweit das Unternehmen diesen gegenüber Informations- und Kontrollmöglichkeiten hat.

Liefert ein Unternehmen hingegen Sachgüter an seine Kunden und diese entsorgen sie später, so ist die anschließende Verwertung nicht mehr Teil der Lieferkette.

9. Unter welchen Umständen müssen Unternehmen problematische Geschäftsbeziehungen beenden?

Stellt das Unternehmen fest, dass eine Verletzung der menschenrechts- oder umweltbezogenen Pflichten im eigenen Geschäftsbereich oder beim unmittelbaren Zulieferer eingetreten ist oder unmittelbar bevorsteht, hat es unverzüglich angemessene Abhilfemaßnahmen zu treffen. Diese müssen dazu geeignet sein, die Verletzung zu verhindern, zu beenden oder das Ausmaß zu minimieren (§ 7 Abs. 1 S. 1 LkSG). Ist die Abhilfemaßnahme hierzu nicht geeignet, droht dem Unternehmen ein Bußgeld. Dasselbe gilt beim mittelbaren Zulieferer, wenn das Unternehmen substantiierte Kenntnis von einer Verletzung menschenrechtlicher oder umweltbezogener Pflichten erlangt.

Kann das Unternehmen eine Verletzung bei dem unmittelbaren oder mittelbaren Zulieferer nicht in absehbarer Zeit beenden, so muss es ein Konzept zur Beendigung bzw. Minimierung erstellen und umsetzen. Es kann dabei selbst entscheiden, wie es das Konzept konkret ausgestaltet. Beispielsweise kann es zusammen mit dem Zulieferer eine Lösung erarbeiten, seinen Einfluss durch Brancheninitiativen erhöhen oder die Geschäftsbeziehung temporär aussetzen.

Eine Beendigung der Geschäftsbeziehung zum unmittelbaren Zulieferer ist nur geboten, wenn folgende Voraussetzungen gleichzeitig erfüllt sind: (1) Es liegt eine schwerwiegende Verletzung einer geschützten Rechtsposition vor, (2) das Konzept hat nach Ablauf der vorgesehenen Zeit keine Abhilfe bewirkt und (3) dem Unternehmen stehen keine anderen mildereren Mittel mehr zur Verfügung und auch ein erhöhtes Einflussvermögen, beispielsweise durch Brancheninitiativen, wäre nicht zielführend.

10. Wie müssen sich Unternehmen bei Konflikten zwischen lokalem Recht und internationalen Menschenrechtsstandards verhalten?

Die fehlende Ratifizierung oder Umsetzung von Menschenrechts- oder Umweltstandards in einem Land allein ist kein Grund, die Geschäftsbeziehungen dorthin abubrechen (§ 7 Abs. 3 S. 2 LkSG). Ebenso dürfen Geschäftsbeziehungen in solche Länder weiterhin aufgenommen werden.³ Ist das Unternehmen oder ein Zulieferer in einem Land tätig, das Standards i.S.d. § 2 Abs. 1 und 3 LkSG nicht ratifiziert oder umgesetzt hat, muss das Unternehmen dies jedoch in seiner Risikoanalyse berücksichtigen und den damit verbundenen besonderen Risiken ggf. durch erhöhte Sorgfalt gerecht werden.

Konkret bedeutet dies, dass Unternehmen mit eigenen Produktionsstätten oder Zulieferern in Ländern wie China, in denen keine Koalitionsfreiheit existiert, nicht dazu verpflichtet sind, diese durchzusetzen. Sie dürfen von diesem Zustand aber auch nicht profitieren oder die Situation für die Beschäftigten noch zusätzlich verschärfen, sondern müssen sich in ihren eigenen Geschäftsbeziehungen durch besondere Sorgfalt darum bemühen, dass Verletzungen der Koalitionsfreiheit beendet werden, bspw. indem sie Anreize für Zulieferer schaffen oder in ihren eigenen Produktionsstätten die Bildung von Arbeitnehmer*innen-Vertretungen zulassen.

11. Müssen Unternehmen auch ihre Einkaufsbedingungen und Preispolitiken ändern?

Zulieferer sind oft wirtschaftlich von den Unternehmen abhängig, für die sie produzieren. Daher müssen sie sich den jeweiligen Einkaufsbedingungen der Unternehmen in Sachen Lieferzeiten, Mengen und Bezahlung anpassen. Um trotzdem noch Gewinne erzielen zu können, missachten Zulieferer immer wieder die Rechte ihrer Arbeitnehmer*innen. Deswegen

³ Beschlussempfehlung, Ausschuss für Arbeit und Soziales, S. 40, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/305/1930505.pdf>

führen unrealistische Lieferfristen und zu niedrige Preise von internationalen Einkäufern häufig indirekt zu Menschenrechtsverletzungen.

Wie auch in den UNLP festgelegt, müssen Unternehmen zukünftig durch angemessene, präventive Maßnahmen verhindern, dass sie zur Verursachung solcher Menschenrechtsverletzungen beitragen. Die wichtigste Maßnahme hierfür ist es, geeignete Beschaffungsstrategien und Einkaufspraktiken zu entwickeln und zu implementieren, die die festgestellten Risiken beenden oder minimieren (§ 6 Abs. 3 Nr. 1 LkSG). Erforderlich ist hierfür stets die Zahlung existenzsichernder Einkommen, deren Höhe nationale Mindestlöhne oftmals übersteigt (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 LkSG). Ergibt die Risikoanalyse, dass die bestehenden Einkaufspraktiken mittelbar zu einer Menschenrechtsverletzung führen, so muss das Unternehmen geeignete Abhilfemaßnahmen schaffen, zum Beispiel indem es die Produktionskosten deckende Preise zahlt.

12. Müssen Unternehmen nach dem Gesetz Rechteinhaber*innen angemessen beteiligen?

Aus § 4 Abs. 4 LkSG ergibt sich: Wenn Unternehmen ihre Risikomanagementsysteme errichten und umsetzen, müssen sie dabei die Interessen der Personen angemessen berücksichtigen, die in ihren Lieferketten beschäftigt sind oder in sonstiger Weise durch ihr wirtschaftliches Handeln in geschützten Rechtspositionen betroffen sein können. An diesem Ziel müssen Unternehmen alle ihre Sorgfaltspflichten ausrichten.

Nach der Gesetzesbegründung hat die Beteiligung von Betroffenen eine wichtige Schlüsselfunktion: Sie soll Unternehmen helfen, ihre Risiken zu erkennen, richtig einzuschätzen und geeignete, den Interessen der Betroffenen entsprechende Präventions- und Abhilfemaßnahmen zu wählen. Außerdem ergibt sich aus der Gesetzesbegründung, dass die zu berücksichtigenden Personengruppen weit zu verstehen sind. Unternehmen müssen sie anlassbezogen flexibel erweitern und ein besonderes Augenmerk auf Menschen legen, die besonders vulnerabel sind (z.B. aufgrund von Migration, Behinderung o.ä.).

Wie die Einbeziehung zu erfolgen hat, bleibt im LkSG aber zu vage und teilweise hinter den UNLP zurück. So überlässt es die Gesetzesbegründung den Unternehmen, ob sie potentiell Betroffene im Rahmen der Risikoanalyse konsultieren. Das widerspricht Leitprinzip 18 b), wonach Unternehmen sinnvolle Konsultationen durchführen *sollen*. Zudem regelt das LkSG nicht, dass Betroffene über das Beschwerdeverfahren eine Wiedergutmachung erlangen können. In den UNLP ist dies jedoch die zentrale Funktion eines solchen Verfahrens.

13. In welchem Umfang verpflichtet das Gesetz Unternehmen zur Berichterstattung?

Unternehmen müssen zukünftig gemäß § 10 LkSG einmal im Jahr einen Bericht über die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten erstellen, auf ihrer Internetseite veröffentlichen und dort

sieben Jahre kostenfrei zugänglich machen. In dem Bericht müssen die Unternehmen mindestens darlegen, welche menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken sie identifiziert haben und was sie zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten unternommen haben. In dem Zusammenhang müssen die Unternehmen darüber berichten, welche Maßnahmen sie aufgrund von Beschwerden ergriffen haben, die über das Beschwerdeverfahren an sie herangetragen wurden. Nach der Gesetzesbegründung müssen sie auch darstellen, welche Wirkungen die getroffenen Maßnahmen hatten.

Die Berichtspflicht erstreckt sich auf den eigenen Geschäftsbereich, unmittelbare und mittelbare Zulieferer, also auf die gesamte Lieferkette – eine Pflicht zur namentlichen Offenlegung der Zulieferer ist jedoch nicht enthalten. Die Berichte müssen so ausführlich sein, dass sie von Dritten nachvollzogen werden können. Neben diesen öffentlichen Berichten besteht eine Pflicht, intern zu dokumentieren, wie die Sorgfaltspflichten erfüllt werden. Diese Dokumentation muss der zuständigen Behörde im Fall einer tieferen Prüfung, z.B. aufgrund eines Beschwerdefalls von Betroffenen, vorgelegt werden.

14. Welche Rolle spielen Brancheninitiativen und Audits bei der Umsetzung des Gesetzes?

Brancheninitiativen können, insbesondere bei strukturellen Missständen in einem Sektor, einen sinnvollen Beitrag zur Umsetzung des LkSG leisten. Audits können Unternehmen helfen, die Menschenrechtslage bei Zulieferern zu überwachen. Das deutsche Prüfunternehmen TÜV Rheinland bietet bereits jetzt an, Unternehmen bei der Umsetzung des LkSG durch Audits von Lieferanten zu unterstützen. Im Gesetz sind Brancheninitiativen explizit als Abhilfemaßnahme genannt, die Unternehmen in Betracht ziehen müssen, wenn sie Verletzungen von menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Pflichten bei unmittelbaren Zulieferern nicht in absehbarer Zeit beenden können (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 LkSG). Zudem werden Brancheninitiativen als angemessene Präventionsmaßnahme gegenüber mittelbaren Zulieferern erwähnt (§ 9 Abs. 3 Nr. 2 LkSG), die Unternehmen laut der Gesetzesbegründung ergreifen sollten.

Die bisherigen Brancheninitiativen sind allerdings thematisch begrenzt und häufig nur wenig ambitioniert. Audits sind fehler- und korruptionsanfällig, außerdem mangelt es ihnen in der Regel an einem umfassenden Menschenrechtsansatz. Beide Instrumente sind daher kein Beleg dafür, dass Sorgfaltspflichten tatsächlich eingehalten werden.

Unternehmen müssen Sorgfaltspflichten kontinuierlich erfüllen. Schon allein deswegen können Unternehmen sich der Sorgfaltspflichten nicht durch ein einmaliges Audit entledigen. Auch kann die aktive Mitarbeit in Brancheninitiativen mit strengen Qualitätsstandards allenfalls ein Indiz dafür sein, dass sich ein Unternehmen in Bezug auf die von der Initiative abgedeckten Themen angemessen bemüht hat. Dies muss insbesondere bei der näheren Regelung des behördlichen Verfahrens und der Pflichten in Bezug auf mittelbare Zulieferer durch Rechtsverordnungen berücksichtigt werden.

Gleichzeitig ist es wichtig, durch klare Vorgaben und externe Überprüfung sicherzustellen, dass Audits und Brancheninitiativen Qualitätsstandards⁴ entsprechen und somit einen ernsthaften Beitrag zur Reduzierung von Menschenrechts- und Umweltproblemen in globalen Lieferketten leisten können.

III. ZUR DURCHSETZUNG DES GESETZES

1. Welche Konsequenzen sind im Gesetz vorgesehen, wenn Unternehmen ihre Pflichten missachten?

Verstoßen Unternehmen gegen ihre Pflichten nach dem LkSG, wird das BAFA als zuständige Behörde tätig. Das BAFA kann konkrete Maßnahmen zur Behebung der Pflichtverletzung anordnen und für den Fall der Nichtbefolgung ein Zwangsgeld bis zu EUR 50.000 festlegen (§ 23 LkSG). Außerdem kann es das Unternehmen mit einem Bußgeld belegen. Die Bußgeldhöhe bemisst sich nach der Schwere des Vergehens und dem Gesamtumsatz des Unternehmens (§ 24 LkSG). Ab einer Bußgeldhöhe von EUR 175.000 soll das Unternehmen für drei Jahre von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden (§ 22 LkSG).

2. Was ist der Sinn der behördlichen Durchsetzung?

Deutschland hat eine staatliche Schutzpflicht zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen, die der deutschen Jurisdiktion angehören. Die Bundesregierung hat sich entschieden, dieser Schutzpflicht mithilfe einer behördlichen Kontrolle nachzukommen. Dazu überprüft das BAFA, ob die Unternehmen ihre Sorgfaltspflichtenberichte veröffentlichen, und kontrolliert nach pflichtgemäßem Ermessen **oder auf Antrag eines Betroffenen** die Einhaltung der Sorgfaltspflichten (§§ 13, 14 LkSG). Indem das BAFA alle Unternehmen im Anwendungsbereich des LkSG kontrollieren kann, erreicht das Gesetz eine umfassendere Wirkung, als wenn ausschließlich eine zivilrechtliche Haftung vorgesehen gewesen wäre, die nur auf konkrete Einzelfälle beschränkt ist. Diese starke behördliche Kontrolle entspricht dem Präventionsgedanken der UNLP und ist zu begrüßen.

Allerdings ist das BAFA eine Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) und baut den Zuständigkeitsbereich für die Kontrolle der Sorgfaltspflichten gerade erst auf. Deshalb ist es wichtig, dass wie geplant, ein zivilgesellschaftliches Kontrollgremium geschaffen wird, das sicherstellt, dass das BAFA seine

⁴ Vgl. dazu zwei aktuelle zivilgesellschaftliche Studien, Positionspapier zu Multistakeholder-Initiativen, abrufbar unter: https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2017/09/2017-09_MSI_Positionspapier_CorA-FMR-FUE-VENRO-vzbv_web.pdf; Studie von ECCHR, Brot für die Welt und MISEREOR zur Menschenrechtsfitness von Audits, abrufbar unter: https://www.ecchr.eu/fileadmin/Fachartikel/ECCHR_AUDITS_DS_WEB.pdf

Entscheidungen unabhängig und ausschließlich nach Kriterien der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten trifft.

3. Was ist der Unterschied zwischen behördlichen Sanktionen, strafrechtlicher und zivilrechtlicher Haftung?

Verstößt jemand gegen ein Gesetz, können sowohl staatliche Sanktionen als auch eine zivilrechtliche Haftung drohen. Die staatliche Sanktionierung erfolgt je nach Schwere des Unrechts durch strafrechtliche oder behördliche Verfolgung. Eine strafrechtliche Sanktionierung droht, wenn eine Straftat nach dem Strafgesetzbuch begangen wurde. Da Straftaten besonders schweres Unrecht betreffen, ist die Staatsanwaltschaft verpflichtet, die Begehung einer Straftat anzuklagen. Ist der*die Angeklagte schuldig, verurteilt das Strafgericht diese*n zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe.

Eine behördliche Sanktionierung droht, wenn gegen andere Gesetze verstoßen wird, etwa das LkSG. Es handelt sich um sogenannte Ordnungswidrigkeiten, die von der zuständigen Behörde mit einem Bußgeld sanktioniert werden können. Da Ordnungswidrigkeiten ein geringeres Unrecht als Straftaten darstellen, steht es im Ermessen der Behörde, ob sie tätig wird und in welcher Höhe sie ein Bußgeld anordnen will.

Die zivilrechtliche Haftung droht, wenn durch den Gesetzesverstoß eine andere Person in ihren Rechten verletzt wird, indem beispielsweise ihr Eigentum beschädigt oder sie körperlich verletzt wird. Die geschädigte Person kann vom Schädigenden Schadensersatz für etwaige Reparatur, Arztkosten und Verdienstauffälle verlangen. Leistet der/die Schädiger*in nicht freiwillig, muss die verletzte Person eine Klage vor einem Zivilgericht erheben.

4. Warum ist im LkSG keine strafrechtliche Haftung vorgesehen?

Verstößt ein Unternehmen gegen die Pflichten, die sich aus dem LkSG ergeben, handelt es ordnungswidrig (§ 24 LkSG). Eine strafrechtliche Verfolgung ist hingegen nicht vorgesehen. Dies liegt zum einen daran, dass es in Deutschland – anders als in vielen anderen europäischen Rechtsordnungen – keine Unternehmensstrafbarkeit gibt. Da Adressat des LkSG in erster Linie Unternehmen selbst sind, hätte eine strafrechtliche Haftung keinen Bezugspunkt gehabt.

Zudem soll das LkSG vor allem präventiv wirken und menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken vorbeugen. Hierfür sind behördliche Kontrollen und Sanktionen das passende Instrument, da deren primärer Zweck im deutschen Rechtssystem die Durchsetzung von (Sicherheits-)Vorschriften und Vermeidung von Schäden ist. Natürlich können im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit im Ausland Straftaten durch Mitarbeiter*innen von Unternehmen begangen und nach den Bestimmungen des allgemeinen Strafrechts verfolgt werden. Der Nachweis, dass eine Einzelperson aus einem Unternehmen eine Straftat begangen

hat, ist aber äußerst schwer zu führen, weshalb in Deutschland ein eigenständiges Unternehmenssanktionsrecht eingeführt werden sollte.

5. Sieht das Gesetz eine zivilrechtliche Haftung vor?

Das LkSG stellt keine eigenständige zivilrechtliche Anspruchsgrundlage dar. Das bedeutet: Verletzt ein Unternehmen seine Sorgfaltspflichten, indem es zum Beispiel keine Risikoanalyse durchführt, begründet dies laut LkSG allein noch keine zivilrechtliche Haftung. Dies hat der Gesetzgeber in § 3 Abs. 3 LkSG klargestellt. Dort ist allerdings auch geregelt, dass bereits bestehende Ansprüche auf Schadensersatz, die sich meistens aus ausländischem Recht ergeben weiterhin gelten. Im Rahmen der bestehenden Anspruchsgrundlagen nach ausländischem Recht sollten die Sorgfaltspflichten des LkSG herangezogen und geprüft werden müssen, ob das Unternehmen gegen das deutsche LkSG verstoßen hat.

Ansprüche nach dem allgemeinen deutschen Deliktsrecht werden durch die Formulierung in § 3 Abs. 3 LkSG aber nicht ausgeschlossen, sodass bspw. eine Haftung wegen Verletzung von sogenannten Verkehrssicherungspflichten nach § 823 Abs. 1 BGB möglich ist. Dabei handelt es sich um Fälle, in denen ein Unternehmen für eine Gefahrenquelle verantwortlich ist (zum Beispiel ein Fabrikgebäude) und diese Gefahrenquelle nicht ausreichend überwacht. Verbrennen Näher*innen in einem Fabrikgebäude, weil keine ausreichenden Fluchtwege vorhanden sind, hat der Fabrikbesitzer seine Verkehrssicherungspflicht verletzt. Was der Verantwortliche tun muss, um die Gefahrenquelle ausreichend zu kontrollieren, hängt von Einflussmöglichkeit, Eintrittswahrscheinlichkeit und Aufwand der Maßnahme ab. Da das LkSG konkrete Sorgfaltspflichten vorsieht, die der Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen dienen, werden die Verkehrssicherungspflichten für Unternehmen entlang der Lieferkette hierdurch konkretisiert. Diese Pflichten sind von Gerichten auch zu berücksichtigen, wenn auf den Fall – wie die Regel bei transnationalen Menschenrechtsklagen – ansonsten das Recht des Schadensorts anwendbar ist, da es sich um Sicherheits- und Verhaltensregeln i.S.d. Art. 17 Rom-II-Verordnung handelt. Für die Interpretation der Sorgfaltspflichten als sogenannte Eingriffsnormen spricht auch, dass der Gesetzgeber in § 11 LkSG festgeschrieben hat, dass es in dem Gesetz um „überragend wichtige Rechtspositionen“ geht, deren Schutz für Deutschland von besonderem Interesse ist.

Ohne einen eigenständigen zivilrechtlichen Haftungstatbestand für Fälle von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen wird es für Betroffene aber weiterhin äußerst schwierig sein, Unternehmen vor deutschen Zivilgerichten zur Verantwortung zu ziehen – zu groß sind die rechtlichen Schwierigkeiten, wie die Beweislast und kurze Verjährungsfristen, die bestehen bleiben. Deshalb ist es unbedingt erforderlich, dass ein EU-Lieferkettenregulierung einen solchen Tatbestand vorsieht und er national umgesetzt wird.

6. Was bedeutet die im Gesetz vorgesehene „besondere“ Prozessstandschaft?

Das LkSG etabliert eine „besondere“ gesetzliche Prozessstandschaft (§ 11 LkSG). Diese ermöglicht es inländischen NGOs oder Gewerkschaften, vor deutschen Gerichten einen Rechtsstreit im eigenen Namen für eine betroffene Person zu führen.

Im deutschen Zivilprozess muss eine Klage grundsätzlich vom Rechtsträger selbst erhoben werden. Im Falle von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen im Ausland ist das oft unmöglich: Die Entfernung, Angst vor Repressalien und hohe Kosten halten die Betroffenen oftmals von einer Klageerhebung ab. Die Prozessstandschaft erleichtert Betroffenen daher die Erhebung von Klagen vor deutschen Gerichten.

Prozessstandschafter können lediglich NGOs oder Gewerkschaften mit Sitz in Deutschland sein, die nicht gewerbsmäßig tätig sind und sich nicht bloß vorübergehend für die Realisierung der Menschenrechte einsetzen (§ 11 Abs. 2 LkSG). Sie müssen von der betroffenen Person zur Rechtsverfolgung ermächtigt werden. Dies unterscheidet die besondere Prozessstandschaft von den zwei „normalen“ Arten der Prozessstandschaft im deutschen Recht (der gesetzlichen und der gewillkürten). Bei der gesetzlichen Prozessstandschaft erfolgt die Ermächtigung von Gesetzes wegen zwingend und abschließend. Die gewillkürte Prozessstandschaft ist wiederum nur zulässig, wenn der Prozessstandschafter ein schutzwürdiges Interesse an der Prozessführung hat. Die Ermächtigung eines Prozessstandschafters i.S.d. § 11 LkSG ist wirksam, wenn die betroffene Person in einer überragend wichtigen Rechtsposition verletzt wurde. Welche Rechtspositionen dies sind, lässt das Gesetz offen, beispielhaft nennt die Gesetzesbegründung Leib und Leben.

Die Vorschrift des § 11 LkSG hat aber noch eine weitere Bedeutung: Im Fall von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen im Ausland ist i.d.R. das (ausländische) Recht des Schadensorts maßgeblich. In diesem Fall wäre das LkSG einschließlich der darin vorgesehenen Prozessstandschaft nicht anwendbar. Da der Gesetzgeber aber mit dem LkSG eine neue Art der Prozessstandschaft eingeführt und diese nicht auf Inlandssachverhalte beschränkt hat, spricht vieles dafür, dass die besondere Prozessstandschaft auch für ausländische Sachverhalte gelten sollte. Deshalb entspricht es dem gesetzgeberischen Willen, die Sorgfaltspflichten des LkSG als Eingriffsnormen zu verstehen. Dafür spricht auch die Verwendung der Formulierung „überragend wichtige Rechtsposition“ in § 11 LkSG. Eingriffsnormen sind von Gerichten gemäß Art. 16 Rom-II-Verordnung anzuwenden, auch wenn sich das Verfahren eigentlich nach ausländischem Recht richten würde.

7. Was ist der Unterschied zwischen der Prozessstandschaft und dem Antragsrecht bei der Behörde?

Das Antragsrecht bei der Behörde dient im Gegensatz zur Prozessstandschaft nicht der Durchsetzung eigener zivilrechtlicher Ansprüche, sondern zwingt das BAFA, seine

Kontrollpflichten bezüglich der Sorgfaltspflichten auszuüben (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 LkSG). Es steht jeder Person im In- und Ausland zu, die eine (drohende) Verletzung ihrer geschützten Rechtsposition darlegen kann. Auf die überragende Wichtigkeit der Rechtsposition kommt es hierbei nicht an. Zum Beispiel: Entzieht ein Unternehmen (oder dessen Zulieferer) einem brasilianischen Bauern widerrechtlich sein Weideland, kann der Bauer einen Antrag bei der BAFA stellen. Das BAFA muss dann kontrollieren, ob das Unternehmen alle erforderlichen Sorgfaltsmaßnahmen getätigt hat, um einen Verstoß gegen § 2 Abs. 2 Nr. 10 LkSG zu verhindern.

8. Welche Möglichkeiten sieht das Gesetz für betroffene Personen aus Produktionsländern zur Durchsetzung ihrer Rechte vor?

Unternehmen müssen nach dem LkSG eine Beschwerdestelle einrichten, die entlang der gesamten Lieferkette zugänglich ist. Betroffene Personen aus Produktionsländern können diese Beschwerdestelle auf Verletzungen von menschenrechtlichen und umweltbezogenen Pflichten oder entsprechende Risiken hinweisen (§§ 8, 9 Abs. 1 LkSG).

Es kann Unternehmen vor praktische Hürden stellen, ihre Beschwerdeverfahren so auszugestalten, dass sie auch für Betroffene bei mittelbaren Zulieferern zugänglich sind – z.B. wenn sie diese gar nicht kennen. Eine Lösung hierfür sieht das Gesetz nicht vor. Unternehmen sollten sich aber einen möglichst umfassenden Überblick über ihre Lieferketten verschaffen, um den Zugang aller durch ihre Geschäftstätigkeit möglicherweise Betroffenen zu ihren Beschwerdeverfahren zu gewährleisten. Hilfreich sind zudem gemeinsame Beschwerdeverfahren im Rahmen von Brancheninitiativen mit größerer Reichweite. In jedem Fall sollten potentiell Betroffene im Rahmen der Ausgestaltung der Beschwerdeverfahren konsultiert werden. Erlangt ein Unternehmen über eine Beschwerde „substantiierte Kenntnis“ von einer möglichen Pflichtverletzung bei mittelbaren Zulieferern, löst dies die in § 9 Abs. 3 LkSG vorgesehenen Sorgfaltspflichten aus.

Des Weiteren haben alle betroffenen Personen das Recht, einen Antrag beim BAFA zu stellen. Kann der*die Antragsteller*in die (drohende) Verletzung einer geschützten Rechtsposition glaubhaft darlegen, muss das BAFA den Vorgang prüfen und ggfs. Maßnahmen anordnen oder Sanktionen gegenüber dem Unternehmen verhängen. Dies ist das wichtigste Instrument des LkSG für Betroffene, da das BAFA eine zentrale Anlaufstelle ist und umfassende Befugnisse hat. Schließlich können die Betroffenen zur gerichtlichen Durchsetzung ihrer individuellen Ansprüche gegen das Unternehmen eine inländische NGO oder Gewerkschaft ermächtigen (besondere Prozessstandschaft).

Einen Anspruch auf Wiedergutmachung legt das LkSG nicht fest. Allerdings setzt § 24 Abs. 4 Nr. 7 LkSG einen Anreiz zur Wiedergutmachung, indem ein solches Bemühen bei der Bemessung der Bußgeldhöhe berücksichtigt wird.

IV. ZUR INTERNATIONALEN EINORDNUNG DES GESETZES

1. Kann das LkSG als Vorbild für eine EU-Lieferkettenregulierung dienen?

Politiker*innen, insbesondere der CDU/CSU, haben das LkSG nach Verabschiedung aktiv als Blaupause für den Prozess der Regulierung von nachhaltigkeitsbezogenen Sorgfaltspflichten auf EU-Ebene kommuniziert. Sie wollen damit Wettbewerbsgleichheit für deutsche Unternehmen im EU-Binnenmarkt herstellen und gleichzeitig eine Verschärfung der Regelungen verhindern.

Aus Perspektive der Initiative Lieferkettengesetz darf das LkSG nicht als Blaupause für den EU-Prozess dienen. Zwar enthält es zahlreiche positive Aspekte, die eine EU-Regelung aus unserer Sicht übernehmen sollte – hierzu gehören insbesondere die genaue Beschreibung der zu ergreifenden Sorgfaltsschritte einschließlich der Überprüfung und Anpassung der eigenen Einkaufspraktiken und die starke behördliche Durchsetzung. Das LkSG hat aber auch deutliche Schwachstellen: Es erfasst nur sehr große Unternehmen, die Sorgfaltspflichten bei mittelbaren Zulieferern und beim Umweltschutz sind beschränkt und vor allem fehlt eine Regelung der zivilrechtlichen Haftung.

Bei der Ausgestaltung der EU-Regulierung sollte die EU-Kommission daher nicht die Schwachstellen des LkSG reproduzieren, sondern die fortschrittlichsten Regelungen aus den bisher verabschiedeten Sorgfaltspflichten-Gesetzen der EU-Mitgliedstaaten übernehmen – etwa eine Kombination aus dem weiten Anwendungsbereich des niederländischen Gesetzes gegen Kinderarbeit, der zivilrechtlichen Haftung des *loi de vigilance* und der behördlichen Durchsetzung des LkSG.

Geht eine EU-Regulierung entsprechend dieser Vorschläge über das LkSG hinaus, so muss sie vom deutschen Gesetzgeber in nationales Recht umgesetzt werden.

2. Wie verhält sich das LkSG zu anderen internationalen Sorgfaltspflichten-Gesetzen?

Mittlerweile gibt es eine ganze Reihe von Staaten, die ihre Unternehmen zu Sorgfalt in Bezug auf Nachhaltigkeitsthemen anhalten⁵ – und es werden immer mehr. Viele der Sorgfaltspflichten-Gesetze der ersten Generation gelten aber nur für bestimmte Missstände entlang von Lieferketten, wie etwa Moderne Sklaverei und Kinderarbeit, und/oder sehen lediglich Berichtspflichten – und damit nur ein Element der Sorgfaltspflichten nach den UNLP – vor. So verpflichtet etwa der 2015 verabschiedete UK Modern Slavery Act Unternehmen, eine Erklärung darüber abzugeben, wie sie mit dem Problem der modernen Sklaverei in ihren

⁵ Vgl. die Studie von Robert Grabosch, FES, Gesetzliche Verpflichtungen zur Sorgfalt im weltweiten Vergleich, abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/15675.pdf>

Lieferketten umgehen. Sie können aber auch erklären, dass sie keine Maßnahmen ergreifen, ohne dass dies Konsequenzen für die Unternehmen hätte.

Frankreich war 2017 das erste Land, das Unternehmen umfassend zur Einhaltung echter Sorgfaltspflichten in Bezug auf Menschenrechts- und Umweltaspekte entlang der Lieferkette verpflichtet hat (und nicht nur zur Berichterstattung darüber). Die Missachtung dieser Pflichten hat für die Unternehmen in Frankreich Konsequenzen: Zivilgesellschaftliche Organisationen können die Berichte der Unternehmen gerichtlich überprüfen lassen und im Schadensfall drohen Klagen von Betroffenen auf eine im Gesetz vorgesehene zivilrechtliche Haftung.

Das LkSG sieht ebenso wie das französische Sorgfaltspflichten-Gesetz umfassende Sorgfaltspflichten für die Lieferkette und Konsequenzen vor. Insofern ordnet sich das LkSG in diese jüngere Generation fortschrittlicher Sorgfaltspflichten-Gesetze ein, ist aber – anders als von einigen Entscheidungsträger*innen behauptet – nicht per se das ambitionierteste Gesetz weltweit.

3. Wie verhält sich das Gesetz zu den UNLP oder nationalen Aktionsplänen?

Die Verabschiedung der UNLP 2011 war gewissermaßen der Grundstein für alle vergangenen und laufenden Prozesse zur verbindlichen Festschreibung von Sorgfaltspflichten. Das Konzept der menschenrechtlichen Sorgfalt für die Liefer- und Wertschöpfungskette wurde darin entwickelt und zudem festgehalten, dass Staaten Menschenrechtsverletzungen durch ihre Unternehmen verhindern und sicherstellen müssen, und dass die Rechte von Betroffenen effektiv geschützt werden.

Die in der Folge verabschiedeten nationalen Aktionspläne (NAPs) sind ein wichtiges Instrument zur nationalen Umsetzung der UNLP. Darin wurde – wenn auch sehr lückenhaft und in unterschiedlicher Qualität und Klarheit - festgelegt, was zur Erreichung der Prinzipien der UNLP auf nationaler Ebene nötig ist, etwa die Koppelung der Vergabe öffentlicher Aufträge oder von Exportkrediten an Menschenrechtsstandards oder Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Betroffenen zu Beschwerdeverfahren. Die UNLP und NAPs sind allerdings freiwillige Instrumente, die sich in den letzten Jahren als unzureichend erwiesen haben, um Unternehmen zu menschenrechtlicher Sorgfalt im Sinne der 2. Säule der UNLP anzuhalten.

Freiwillig nimmt nur ein Bruchteil der Unternehmen Sorgfaltspflichten wahr. Deswegen braucht es gesetzliche Regeln, die für eine möglichst große Anzahl von Unternehmen gelten. Solche Gesetze lassen die UNLP oder NAPs aber nicht obsolet werden. Die UNLP sind mittlerweile ein international anerkannter Soft Law-Standard, der insbesondere da, wo Regelungen fehlen oder hinter den internationalen Standards zurückbleiben, zur Interpretation der unternehmerischen Pflichten herangezogen werden muss. In NAPs sollten Regierungen weitere für den Bereich Wirtschaft und Menschenrechte relevante Vereinbarungen treffen, etwa zur Konkretisierung ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht.

IMPRESSUM:

HERAUSGEBER

Initiative Lieferkettengesetz

Oktober 2021

Stresemannstr. 72, 10963 Berlin

info@lieferkettengesetz.de

www.lieferkettengesetz.de

AUTOR*INNEN:

Maren Leifker, Anisja Porschke (Brot für die Welt)

REDAKTION:

Johannes Heeg

DIE INITIATIVE LIEFERKETTENGESETZ WIRD GETRAGEN VON:



arbeitsgemeinschaft der
eine welt-landesnetzwerke
in deutschland e.v.

Brot
für die Welt



FRIENDS OF THE EARTH GERMANY



CHRISTLICHE
INITIATIVE
ROMERO

CcrA Corporate
Accountability
Netzwerk für Unternehmensverantwortung



ff FORUM
FAIRER
HANDEL



GERMANWATCH

GREENPEACE

INKOTA
netzwerk

MISEREOR
IHR HILFSWERK

OXFAM
Deutschland



INSTITUT FÜR ÖKONOMIE
UND ÖKONOMIE



ver.di



weed

WELTLADEN
DACHVERBAND

WÖX
WERKSTATT ÖKONOMIE