

Das neue Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – zivilgesellschaftliche Anforderungen an eine wirksame Durchsetzung

Maren Leifker



Als der Bundestag am 11. Juni 2021 kurz vor der Sommerpause und dem Ende der Legislaturperiode das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) verabschiedete, feierten zivilgesellschaftliche Organisationen dies als Erfolg. Viele Organisationen hatten sich seit 2019 im Rahmen der Initiative Lieferkettengesetz sehr aktiv für die Verabschiedung des Gesetzes eingesetzt und durch ihr Engagement dem Widerstand von Wirtschaftsverbänden gegen neue Regeln zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden in den Lieferketten deutscher Un-

ternehmen getrotzt. Die Initiative Lieferkettengesetz¹ kommentierte die Verabschiedung des LkSG mit den Worten: „noch nicht am Ziel, aber endlich am Start“. Das bringt ziemlich gut auf den Punkt, wie das Gesetz von vielen zivilgesellschaftlichen Akteuren gesehen wird.

Einerseits wird dadurch ein lang erwarteter Paradigmenwechsel eingeleitet: Mit Inkrafttreten des Gesetzes im Januar 2023 werden zumindest große Unternehmen mit mehr als 3.000 Beschäftigten verpflichtet, menschenrechtliche und gewisse umweltbezogene Sorgfaltspflichten einzuhalten. Dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) wurde die Aufgabe zugewiesen, die Einhaltung der Pflichten zu kontrollieren und Verstöße zu sanktionieren. Deutschland nimmt also endlich Abstand davon, die Achtung von Menschenrechts- und Umweltstandards als rein freiwillige Aufgaben von Unternehmen zu betrachten.

Andererseits enthält das LkSG u.a. aufgrund der Einflussnahme von Wirtschaftsverbänden auf den Gesetzgebungsprozess erhebliche Schwachpunkte: Es gilt zunächst nur für wenige sehr große Unternehmen mit mehr als 3.000 Beschäftigten. Ab 2024 wird der Anwendungsbereich zwar auf Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten erweitert, erfasst werden aber auch damit nur knapp 5.000 und damit ein Bruchteil der mehr als drei Millionen deutschen Unternehmen. Zudem sind die Sorgfaltspflichten in der tieferen Lieferkette – dort, wo schwere Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden am häufigsten auftreten – beschränkt und Unternehmen müssen bspw. erst eine Risikoanalyse durchführen, wenn sie schon Kenntnis von einer Verletzung haben. Mit den grundlegenden Prinzipien der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP), nach denen Unternehmen Verantwortung für ihre ganzen Liefer- und Wertschöpfungsketten übernehmen und dabei risikobasiert vorgehen sollen, ist das nicht vereinbar.

Auch die umweltbezogenen Pflichten des LkSG sind nur sehr punktuell und decken im Wesentlichen ab, zu was Unternehmen in Deutschland ohnehin schon verpflichtet sind (z.B. die Vermeidung gefährlicher Abfälle).

Besonders problematisch ist schließlich, dass im LkSG eine Regelung der zivilrechtlichen Haftung von Unternehmen fehlt. Das bedeutet, dass das Gesetz keine Grundlage für Schadensersatzansprüche von Betroffenen von

¹ www.lieferkettengesetz.de

Menschenrechtsverletzungen bereithält und diesen Personen weiterhin ein effektiver Rechtsschutz verwehrt bleibt.

Effektive behördliche Durchsetzung als politischer Kompromiss

Da mit dem CDU/CSU-geführten Wirtschaftsministerium keine Verständigung auf eine Regelung der zivilrechtlichen Haftung möglich war, einigten sich die Fraktionen der Vorgänger-Regierung schließlich darauf, das behördliche Verfahren als verbleibendes Durchsetzungsinstrument besonders effektiv auszugestalten. Im LkSG sind daher umfangreiche Kontroll- und Eingriffsbefugnisse vorgesehen, mittels derer das zuständige BAFA die Einhaltung der gesetzlichen Pflichten durch die erfassten Unternehmen überprüfen, konkrete Handlungen zur Erfüllung der Pflichten anordnen und Verstöße mit Bußgeldern ahnden kann. Das BAFA kann z.B. Betriebsräume betreten, Unterlagen einsehen oder deren Herausgabe verlangen und Personen laden. Gewissermaßen als Ersatz zum fehlenden zivilrechtlichen Rechtsschutz ist ein Antragsrecht für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen vorgesehen: Personen, die durch Sorgfaltspflichtverstöße in ihren Rechten beeinträchtigt werden oder denen eine solche Beeinträchtigung droht, können sich an das BAFA wenden. Das BAFA muss daraufhin tätig werden, den Sachverhalt ermitteln und ggf. Maßnahmen ergreifen, um den Sorgfaltspflichtverstoß zu beenden. Stellt das BAFA Verstöße gegen die gesetzlichen Pflichten oder behördliche Anordnungen fest, kann es Bußgelder von bis zu zwei Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes verhängen. Bei Bußgeldern ab einer Höhe von 175.000 Euro sollen Unternehmen zudem für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren von der öffentlichen Beschaffung ausgeschlossen werden.

Zivilgesellschaftliche Anforderungen an die behördliche Durchsetzung

Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive ist entscheidend, dass das BAFA seine umfangreichen Kontroll- und Eingriffsbefugnisse nutzt, um das LkSG effektiv im Sinne der Ziele des Gesetzes – das heißt der Verbesserung der Menschenrechtslage entlang von Lieferketten und der Stärkung der Rechte der von Unternehmensaktivitäten betroffenen Menschen² – umsetzt. Die

² Vgl. die Zielbeschreibung des Regierungsentwurfs, Bundestags-Drucksache 19/28649, S. 1, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/286/1928649.pdf>

behördliche Tätigkeit sollte also darauf ausgerichtet sein, die vom Gesetz erfassten Unternehmen anzuhalten, Sorgfaltspflichten einzuhalten und ihr Möglichstes zu tun, um Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden in ihren Lieferketten zu verhindern bzw. bestehende Verletzungen zu beenden oder zumindest abzumildern. Dabei sollten stets die Interessen der von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Personen berücksichtigt werden. Welche Anforderungen die im BAFA einzurichtende Kontrollstelle in dem Zusammenhang konkret erfüllen muss, haben die zivilgesellschaftlichen Netzwerke Initiative Lieferkettengesetz, CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung, Forum Menschenrechte und der Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) in einem ausführlichen Forderungspapier, das sich an alle am Aufbau der neuen Einheit beteiligten Personen, die Bundesregierung und den Bundestag richtet, beschrieben.³ In dem Papier wird dabei jeweils auch Bezug auf die gesetzlichen Grundlagen genommen.

Entscheidend ist zunächst, dass das BAFA nicht nur die Berichte der vom LkSG erfassten Unternehmen überprüft, sondern auch risikobasierte Kontrollen durchführt und dafür ein behördeninternes Prüfkonzept entwickelt, nach dem Unternehmen aus Branchen mit besonders schwerwiegenden Risiken (z.B. große Anzahl von Betroffenen, Unumkehrbarkeit und/oder hohe Wahrscheinlichkeit der Verletzung) priorisiert zu kontrollieren sind.

Zudem muss das im Gesetz vorgesehene Antragsverfahren für Betroffene effektiv ausgestaltet werden. Das bedeutet zunächst, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Antragsrechts nicht zu eng ausgelegt und bspw. keine überhöhten Anforderungen an die notwendige Darlegung einer bereits bestehenden oder drohenden Verletzung gestellt werden dürfen. Außerdem müssen die Wirksamkeitskriterien aus Leitprinzip 31 der UNLP berücksichtigt werden, die ausdrücklich nicht nur für private, sondern auch für staatliche Beschwerdeverfahren gelten. Das impliziert bspw., dass das Antragsverfahren zugänglich sein muss, potenzielle Nutzer:innen also aktiv in die Lage versetzt werden, von ihrem Antragsrecht Gebrauch zu machen. Weiterhin muss das Verfahren legitim, berechenbar und rechte-kompatibel sein.

³ Vgl. Forderungspapier „Behördliche Durchsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichten-gesetzes – Anforderungen aus zivilgesellschaftlicher Sicht“, online abrufbar unter: https://venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Sonstige/Anforderungspapier_Final22032022_einseitig.pdf

Stellt das BAFA im Rahmen von Kontrollen oder durch Anträge Betroffener Verstöße fest, muss es seine Befugnisse einsetzen, um diese zu beenden. In dem Zusammenhang kommt insbesondere den im LkSG vorgesehenen behördlichen Anordnungen eine entscheidende Rolle zu. Das BAFA kann Unternehmen damit konkrete Handlungen, z.B. die Durchführung bestimmter Abhilfemaßnahmen, aufgeben und sollte von dieser Möglichkeit aktiv Gebrauch machen und dabei die Interessen der betroffenen Stakeholder im Blick haben. Außerdem kann das BAFA Bußgelder verhängen, die so hoch sein sollten, dass sie ihre Abschreckungswirkung entfalten können. Über seine Kontroll- und Durchsetzungstätigkeiten sollte das BAFA in dem im LkSG vorgesehenen jährlichen Rechenschaftsbericht so detailliert berichten, dass zivilgesellschaftliche Akteure, Wissenschaft und die interessierte Öffentlichkeit seine Arbeit nachvollziehen können.

Eins ist sicher: Für alle diese Aufgaben braucht die Kontrollstelle im BAFA gute Strukturen – z.B. ein Wissensmanagement, um menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken in Lieferketten deutscher Unternehmen zu erkennen, zu systematisieren und die risikobasierte Kontrolle daran ausrichten zu können – und ausreichend menschenrechtlich geschultes Personal. Mit den im aktuellen Haushaltsentwurf knapp 40 Stellen – statt der vom BAFA kalkulierten 143 Stellen – sind die Aufgaben nicht zu leisten und die Durchsetzung des LkSG droht zur Farce zu werden.