



1 Warum ist das deutsche Lieferkettengesetz (LkSG) und die EU-Lieferkettenrichtlinie (CSDDD) ein Erfolg für die Wahrung der Menschenrechte in globalen Lieferketten?

Am 1. Januar 2023 trat nach langem Ringen das LkSG in Kraft. Die Verabschiedung der EU-Lieferkettenrichtlinie folgte im Sommer 2024. Beides entspringt der Einsicht, dass die wiederkehrenden Verletzungen von Menschenrechten und Umweltstandards entlang der Lieferketten großer deutscher und europäischer Unternehmen verbindliche Regelungen nötig machen. Für eine solche gesetzliche Regulierung haben sich über viele Jahre hinweg zahlreiche Menschen und Organisationen aus der internationalen Zivilgesellschaft eingesetzt, darunter auch das ECCHR.

Trotz aller berechtigten Kritik, wonach das LkSG hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückbleibt, gilt: Seine Verabschiedung und Anwendung ist ein Meilenstein auf dem Weg hin zu effektiven Rechenschaftspflichten von Unternehmen und der Einhaltung menschenrechtlicher und Umweltstandards. Rechteinhaber*innen aus unterschiedlichen Produktionsländern berichten bereits von ersten Erfolgen, etwa dass sich Zulieferer erstmals mit Gewerkschaften an einen Tisch setzen, um über eine Verbesserung von Arbeitsstandards zu verhandeln. Oder dass Arbeiter*innen erstmals einen Mindestlohn erhalten, der ihnen ermöglicht, ihre Familien zu ernähren. Das Gesetz macht Deutschland damit zu einem Vorreiter und Vorbild für andere Nationen. Die EU hat nun nachgezogen und Deutschland sollte die Umsetzung der Richtlinie zum Anlass nehmen, aus den Lehren der bisherigen Anwendungspraxis zu lernen und das LkSG zu noch mehr Wirksamkeit und Rechtssicherheit zu verhelfen!

2 Warum sind sowohl das LkSG als auch die EU-Richtlinie notwendig, und warum hat freiwillige unternehmerische Selbstverpflichtung versagt?

Um die Verantwortung von Unternehmen für die Einhaltung von Menschenrechten in ihren Lieferketten sicherzustellen, braucht es mehr als Lippenbekenntnisse – das Prinzip der freiwilligen Selbstverpflichtung ist nachweislich gescheitert. Trotz zahlreicher Katastrophen in den Lieferketten deutscher Unternehmen, wie etwa der Brand in der für KiK produzierenden Textilfabrik Ali Enterprises im Jahr 2012, bei dem 258 Arbeiter*innen qualvoll starben, haben deutsche und europäische Unternehmen keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen – Menschenrechtsverletzungen und Umweltverstöße in globalen Lieferketten halten weiterhin an. Dass rein freiwillige Corporate Social Responsibility zu nichts führt, ist sogar empirisch belegt: Im Zuge des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) hatte die deutsche Bundesregierung eine Studie zur Wirksamkeit freiwilliger Maßnahmen in Auftrag gegeben und musste feststellen, dass nur ein geringer Teil der Unternehmen die Anforderungen des NAP freiwillig erfüllte. An diesem Befund hat sich bis heute nichts geändert und das LkSG und EU-CSDDD tragen genau dieser Erkenntnis Rechnung. Umso irritierender sind die derzeit zu vernehmenden Stimmen, die verlangen, statt verbindlicher Regulierung (doch wieder) auf unternehmerische Selbstverantwortung zu setzen – wir wissen es bereits besser und sollten keine Rückschritte zulassen!

3 Was ist unsere Kritik am bestehenden LkSG nach zwei Jahren Anwendungspraxis und was wird sich mit der CSDDD ändern?

Das LkSG verpflichtet große deutsche Unternehmen dazu, ihre Lieferketten auf mögliche Menschenrechtsverletzungen und Umweltverstöße zu untersuchen, Maßnahmen zur Prävention und Beendigung von Rechtsverletzungen zu ergreifen, Beschwerdeverfahren einzurichten und dies zu dokumentieren und zu kommunizieren. Die Sorgfaltspflichten sind jedoch abgestuft, d.h. die Mehrzahl der Pflichten konzentriert sich zunächst auf den eigenen Geschäftsbereich und unmittelbare Zulieferbetriebe.

Gegenüber mittelbaren Zulieferbetrieben – d.h. in der tieferen Lieferkette, wo Menschenrechtsverletzungen besonders häufig vorkommen – müssen Unternehmen grundsätzlich erst dann tätig werden, wenn konkrete Anhaltspunkte für Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden bekannt sind. Unter dem LkSG zahlt sich für Unternehmen also Unwissenheit aus – und das widerspricht dem eigentlichen Sinn und Zweck von Lieferkettengesetzen, nämlich Transparenz zu schaffen und Unternehmen für ihre eigene Lieferkette in die Verantwortung zu nehmen. Außerdem fehlt dem LkSG eine eigene zivilrechtliche Anspruchsgrundlage, mit der geschädigte Rechteinhaber*innen Wiedergutmachung verlangen könnten. Darüber hinaus ist die Rolle von Rechteinhaber*innen, deren Schutz das Gesetz dient und die als Expert*innen für die sie betreffenden Misstände vor Ort im Mittelpunkt stehen sollten, im deutschen Gesetz nicht klar genug definiert.

Durch die im Sommer 2024 von der EU verabschiedete und binnen zwei Jahren in nationales Recht umzusetzende europäische Lieferkettenrichtlinie CSDDD werden einige dieser Kritikpunkte adressiert: So unterscheidet die Richtlinie generell nicht zwischen unmittelbaren und mittelbaren Zulieferern – die Sorgfaltspflichten der Unternehmen erstrecken sich zunächst einmal auf all ihre Zulieferer, unabhängig von einer Kenntnis über dortige Risiken. Unwissenheit lohnt sich also nicht mehr. Gleichzeitig entlastet das aber auch die Unternehmen: Sie können nun risikobasiert vorgehen und sich zunächst um die Zulieferbetriebe kümmern, bei denen besonders schwere Risiken bestehen. Darüber hinaus führt die CSDDD eine zivilrechtliche Haftung für Schäden ein und setzt auf vollständige Wiedergutmachung für Betroffene. Auch müssen Rechteinhaber*innen nach der CSDDD eine zentrale Rolle spielen – sowohl was die Einbeziehung durch die Unternehmen bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten angeht als auch im Beschwerdeverfahren vor den Behörden. Und die CSDDD hat noch einen weiteren entscheidenden Vorteil gegenüber dem LkSG: Sie verpflichtet Unternehmen zur Annahme und Umsetzung eines „Klimaplan“ im Sinne des 1,5 Grad-Ziels – ein wichtiger Schritt zur Eindämmung des Klimawandels!

Wie die deutsche Debatte über eine Abschwächung des LkSG zeigt, bringt die Verabschiedung der CSDDD aber auch Risiken mit sich: Die Bundesregierung will die CSDDD zum Beispiel zum Anlass nehmen, den Anwendungsbereich des LkSG zu verkleinern. Doch ein wissenschaftliches Gutachten hat gezeigt: Das wäre europarechtswidrig! Denn die CSDDD schreibt klar vor: Sie darf nicht als Vorwand genutzt werden, um bestehende Gesetze wieder abzuschwächen.

4

Ist das LkSG, wie Wirtschaftsvertreter*innen behaupten, ein „Bürokratiemonster“?

Nein. Die mediale Kritik entzündet sich fast ausschließlich an den angeblich ausufernden Berichtspflichten für Unternehmen und verliert dabei den Kerngedanken des LkSG aus dem Blick, nämlich die Wahrung von Menschenrechten und Umweltstandards entlang der Lieferkette. Entscheidend dafür ist die sorgfältige Durchführung einer Risikoanalyse sowie, falls erforderlich, die Ergreifung wirksamer Präventions- und Abhilfemaßnahmen. Berichtspflichten erfüllen dabei lediglich einen komplementären Zweck, nämlich die Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde BAFA (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle) zu ermöglichen und öffentlich Transparenz herzustellen. Wer ein wirksames Risikomanagement eingerichtet hat, wird an den Berichtspflichten nicht scheitern.

Zudem wird öffentlich oft eine Überlastung von KMUs (kleinen und mittleren Unternehmen) beklagt. Eine solche Überlastung, etwa durch die Mehrfach-Übersendung langer Standardfragebögen oder die Abwälzung von Risiken durch große Unternehmen, ist aber nicht etwa zwingende Folge des LkSG. Ganz im Gegenteil: Das BAFA hat solche Praktiken in seiner Handreichung „Zusammenarbeit in der Lieferkette“ klar als unzulässig bezeichnet – und die CSDDD wird dies nochmal deutlicher machen. Kommen große Unternehmen damit trotzdem durch, ist das Problem eine mangelnde Durchsetzung durch das BAFA, nicht aber das LkSG oder die CSDDD an sich!

Bei all ihrer Kritik übersehen die Gegner*innen des LkSG auch, dass das Gesetz fairen Wettbewerb und Rechtssicherheit für Unternehmen schafft. Und noch viel wichtiger: Das ewige ungerechtfertigte Heraufbeschwören eines „Bürokratiemonsters“ und damit verbundene Forderungen nach einer Aussetzung des Gesetzes sind ein Schlag ins Gesicht all derjenigen, zu deren Schutz das LkSG erlassen wurden und deren grundlegendsten Rechte durch solche Debatten in Frage gestellt werden! Nach jahrzehntelangem Kampf gegen Ausbeutung zeigen sich nun erste positive Effekte des LkSG – diese dürfen nicht wegen (bewusster) Fehlinterpretationen des Gesetzes riskiert werden.

5 Wer darf nach dem LkSG beim BAFA eine Beschwerde einreichen, und warum ist es wichtig, für das gesamte Antrags- und Prüfverfahren als Verfahrensbeteiligte* anerkannt zu werden?

Nach dem LkSG sind Beschwerden nicht nur bei Unternehmen, sondern auch bei der Aufsichtsbehörde, dem BAFA, möglich. Anders als beim unternehmensinternen Beschwerdemechanismus, müssen Beschwerdeführer*innen vor dem BAFA allerdings in eigenen Rechten verletzt sein, d.h. selbst von den Menschenrechtsverletzungen betroffen sein. Ist ihre Beschwerde "substantiiert", d.h. enthält genügend Tatsachen zur Begründung, muss das BAFA tätig werden. Das BAFA hat allerdings einen weiten Spielraum, welche Maßnahmen es gegenüber dem Unternehmen ergreift. Um sich darüber zu informieren, welche Schritte das BAFA unternimmt, können Beschwerdeführer*innen Akteneinsicht beantragen. Das geht erst seit Oktober 2024 – da das BAFA sie endlich als Verfahrensbeteiligte anerkennt! Das ist wichtig, damit Betroffene auf das Verfahren Einfluss nehmen und mitbestimmen können, welche Maßnahmen zu ihrem Schutz ergriffen werden. Schließlich sind sie Expert*innen für ihre eigene Lage vor Ort.

6 Welche Konsequenzen drohen Unternehmen bei einer Beschwerde beim BAFA?

Der Zweck einer Beschwerde – sowohl beim Unternehmen selbst als auch beim BAFA – ist zuallererst, auf Menschenrechts- und Umweltverstöße in der Lieferkette aufmerksam zu machen und zu erreichen, dass das jeweilige deutsche Unternehmen geeignete und wirksame Sorgfaltsmaßnahmen ergreift, um die Verletzung zu verhindern oder zu beenden, oder zumindest ihr Ausmaß zu minimieren. Das BAFA wird daher in aller Regel zunächst mit dem Unternehmen in Kontakt treten und nach einer entsprechenden Aufklärung des Sachverhalts Anordnungen und Maßnahmen zu genau diesem Zweck treffen. Zum Beispiel kann das BAFA, das Unternehmen zu bestimmten Handlungen auffordern. Nur wenn Unternehmen ihre Pflichten nach dem Gesetz vorsätzlich oder fahrlässig verletzen, können auch Bußgelder von bis zu 8 Millionen EUR oder bis zu 2 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes verhängt werden.

Bei Bußgeldern von mehr als 175.000 Euro kann das Unternehmen außerdem für drei Jahre von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden.

Es ist wichtig, dass das BAFA – neben Unterstützungsangeboten für Unternehmen – diesen gesamten Katalog an Befugnissen ausschöpft und damit auch deutlich aufzeigt, welche Maßnahmen nach dem LkSG nicht genügen. Nur so kann das Gesetz auch Wirksamkeit entfalten. Ohne effektive Durchsetzung bleiben auch gesetzliche Vorgaben am Ende praktisch freiwillig.

7 Wie nutzen Unternehmen Standards, Audits und Zertifizierungen entlang der Lieferkette und wo liegen die Herausforderungen?

Sowohl im Rahmen der Risikoanalyse als auch bei der Identifizierung angemessener Präventions- oder Abhilfemaßnahmen greifen viele Unternehmen auf Standards, Audits und Zertifizierungen zurück. Gleichzeitig stehen diese Mechanismen jedoch seit Jahren wegen struktureller Defizite in der Kritik. Schwache Qualität von Standards, vorab angekündigte und damit wirkungslose Audits und Interessenskonflikte bei Zertifizierern, die auf die Beauftragung durch genau diejenigen angewiesen sind, die sie überprüfen sollen, sind nur einige davon. Der Einsturz der Rana-Plaza-Fabrik im Jahr 2013, bei dem mehr als 1.130 Menschen starben und 2.500 zum Teil schwer verletzt wurden, ist dafür ein tragisches Beispiel: Nur wenige Monate zuvor befand der TÜV im Rahmen eines Social Audits die Bauqualität des Gebäudes für "gut". Auch das BAFA betont, dass die Nutzung von Standards, Audits und Zertifizierungen Unternehmen nicht von der selbständigen Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten entbinden kann. Wer solche Mechanismen nutzt, muss daher fortlaufend ihre Wirksamkeit und Vereinbarkeit mit dem LkSG überprüfen. Andernfalls drohen Unternehmen, ihre eigenen Pflichten nach dem Gesetz zu verletzen – was erhebliche Bußgelder zur Folge haben kann.

8

Welche Rolle spielen Gewerkschaften und Rechteinhaber*innen bei der Umsetzung des LkSG und zukünftig bei der Umsetzung der EU-CSDDD?

Rechteinhaber*innen wie Arbeitnehmer*innen in Zulieferbetrieben sind nicht nur diejenigen, zu deren Schutz das LkSG erlassen wurde. Sie sind als Expert*innen vor Ort auch von zentraler Bedeutung für eine effektive Umsetzung des Gesetzes. Gewerkschaften spielen in diesem Kontext eine wichtige Rolle: Sie bündeln die Interessen der Arbeitnehmer*innen und begründen damit ein dringend erforderliches Gegengewicht zur Macht der Arbeitgeber. Außerdem müssen Einzelne oft Repressionen fürchten, wenn sie sich für die Einhaltung ihrer Arbeitsrechte einsetzen. Eine gewerkschaftliche Vertretung gewährt damit einen unerlässlichen Schutz.

Leider ist die Einbeziehung solcher Stakeholder im LkSG zu schwach ausgeprägt. Weder die Unternehmen bei der Ergreifung von Sorgfaltsmaßnahmen noch das BAFA in seiner Prüftätigkeit sind ausreichend dazu verpflichtet, Rechteinhaber*innen einzubeziehen. Erschwerend kommt hinzu, dass das BAFA nicht zulässt, dass Gewerkschaften eine Beschwerde wegen der Verletzung individueller Arbeitsrechte stellvertretend für ihre Mitglieder einreichen. Stattdessen behandelt das BAFA solche Beschwerden als bloße "Hinweise" – ohne dass die Beschwerdeführer*innen Beteiligungsrechte am Verfahren hätten oder das BAFA verpflichtet wäre, überhaupt tätig zu werden. Das ist problematisch, da einzelne Arbeitnehmer*innen sich häufig nicht trauen, eine Beschwerde einzureichen – zumal sie dies laut BAFA auch nicht anonym tun dürfen. Diese Praxis des BAFAs gefährdet die Wirksamkeit des gesamten LkSG.

Nach Umsetzung der CSDDD wird sich einiges davon verbessern: Die Richtlinie schreibt eine umfassende Einbeziehung von Stakeholdern – auch in das Beschwerdeverfahren vor den Behörden – vor. Außerdem könnte die CSDDD so gelesen werden, dass es Gewerkschaften ermöglicht werden muss, als Beschwerdeführer*innen für individuelle Arbeitsrechtsverletzungen aufzutreten. Die sich daraus ergebende Chance für ein Lieferkettengesetz, das wirkt, ohne Rechteinhaber*innen zusätzlichen Gefahren auszusetzen, sollte unbedingt bei der Umsetzung in deutsches Recht ergriffen werden!

9

Sind verbindliche Menschenrechts- und Umweltstandards angesichts des politischen Rechtsrucks in Gefahr?

Nicht nur in Deutschland, sondern auch auf EU-Ebene, wehren sich vor allem wirtschaftsliberale und konservative Parteien, Unternehmerverbände und andere Lobbyorganisationen gegen gesetzliche Pflichten für Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt, wie LkSG, CSDDD, aber auch CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive) oder EUDR (EU Deforestation Regulation). Dieser vermehrte Widerstand wird häufig im Kontext von Wirtschaftswachstum und Bürokratieentlastung geäußert, ist aber auch im größeren Kontext eines politischen Rechtsrucks und damit einhergehender zunehmender Infragestellung menschenrechtlicher Garantien zu sehen.

Daher sind die Debatten zur Aussetzung oder Abschwächung des LkSG im Zuge der Umsetzung der CSDDD kritisch zu bewerten. Es geht nicht bloß um technische Fragen des Bürokratieabbaus und vermeintlich wertneutrale Anreize für die Wirtschaft. Es geht um die Einhaltung der fundamentalen Rechte von Millionen von Menschen entlang globaler Lieferketten. Würde man sich in dieser Debatte ehrlich machen, müssten all diejenigen, die eine Aussetzung oder Abschwächung des LkSG fordern, sagen: Wir wollen deutsches Wirtschaftswachstum – und zwar auf Kosten all derjenigen, die weiterhin in unseren globalen Lieferketten ausgebeutet werden und unter Umweltzerstörungen zu unseren Gunsten leiden. Ein solcher Ansatz widerspricht aber offensichtlich den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik, wirtschaftliche Aktivitäten seiner Unternehmen mit Auslandsbezug ausreichend zu kontrollieren, damit es nicht zur Menschenrechtsverletzungen und Umweltverschmutzung kommt.

EUROPEAN CENTER FOR CONSTITUTIONAL AND HUMAN RIGHTS

SPENDEN

**UNTERSTÜTZEN SIE UNSERE
ARBEIT MIT IHRER SPENDE!**

ECCHR.EU/SPENDEN

BANKVERBINDUNG

INHABER: ECCHR

BANK: BERLINER VOLKSBANK

IBAN: DE77 100 90000 885360 7011