

Das Lieferkettengesetz und seine Bedeutung für die deutsche Wirtschaft

Ralf Jahn

Abstract Deutsch

Das Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (Lieferkettengesetz) vom 16.7.2021 ist am 22.7.2021 verkündet worden (BGBl. 2021 I S. 2959). Zielsetzung des Lieferkettengesetzes ist es, die internationale Menschenrechtslage zu verbessern, indem das Gesetz Anforderungen an ein verantwortliches Management von Lieferketten für bestimmte Unternehmen festlegt. Unternehmen sollen damit einen klaren, verhältnismäßigen und zumutbaren gesetzlichen Rahmen zur Erfüllung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten erhalten. Das Gesetz gilt ab 1.1.2023 zunächst nur für Unternehmen, die mehr als 3.000 Mitarbeiter beschäftigen. Ab dem 1.1.2024 sinkt diese Schwelle auf 1.000 Arbeitnehmer (§ 1 Abs. 1 LieferkettenG). Mit dem Lieferkettengesetz werden in Unternehmen umfangreiche Sorgfaltspflichten im Hinblick auf menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken auferlegt, um diesen vorzubeugen, sie zu minimieren oder ihren Eintritt zu beenden. Neben präventiven Durchsetzungsmechanismen enthält das Lieferkettengesetz auch ein repressives Sanktionsregime. Das im Gesetzgebungsverfahren von Anfang an umstrittene Gesetz birgt für deutsche Unternehmen eine Vielzahl unkalkulierbarer Risiken und ist geeignet, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen auf Auslandsmärkten zu gefährden.

Der EU-Kommissionsentwurf für ein Europäisches Lieferkettengesetz vom 23.3.2022 geht über den Regelungsinhalt des deutschen Lieferkettengesetzes nochmals hinaus und begründet zusätzliche Haftungsrisiken. Da es sich um eine EU-Richtlinie handelt, die von den Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung in innerstaatliches Recht umzusetzen ist, drohen deutschen Unternehmen im internationalen Wettbewerb (weitere) Nachteile.

Abstract English

The Act on Corporate Due Diligence in Supply Chains (Supply Chain Act) of 16 July 2021 was promulgated on 22 July 2021 (BGBl. 2021 I p. 2959). The objective of the Supply Chain Act is to improve the international human rights situation by establishing requirements for responsible supply chain management for certain companies. Companies are thus to be provided with a clear, proportionate and reasonable legal framework for fulfilling human rights due diligence obligations. From 1.1.2023, the law will initially only apply to companies that employ more than 3,000 people. From 1.1.2024, this threshold will drop to 1,000 employees (§ 1 para. 1 Supply Chain Act). The Supply Chain Act imposes extensive due diligence obligations on companies with regard to human rights and environmental risks in order to prevent them, minimise them or stop them from occurring. In addition to preventive enforcement mechanisms, the Supply Chain Act also contains a repressive sanctions regime. The law, which was controversial from the outset in the legislative process, entails a large number of incalculable risks for German companies and is likely to jeopardise the competitiveness of German companies in foreign markets.

The EU Commission's draft for a European Supply Chain Act of 23.3.2022 goes even further than the regulatory content of the German Supply Chain Act and estab-

lishes additional liability risks. As this is an EU directive that member states are responsible for transposing into national law, German companies are threatened with (further) disadvantages in international competition.

1. Hintergrund: Schutz der Menschenrechte durch den Nationalen Aktionsplan (NAP)

Mit den „UN guiding principles on business and human rights“, den Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte,¹ hat die Völkergemeinschaft neue Maßstäbe für die Einrichtung einer Unternehmensverantwortung gesetzt. In der Wirtschaftswelt ist diese gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility – CSR) längst gelebte Praxis und fester Bestandteil der strategischen Unternehmensführung.² Dabei geht es längst nicht mehr um die Frage, ob Unternehmen überhaupt eine gesellschaftliche Verantwortung – auch beim Schutz von Menschenrechten und der Umwelt – haben, sondern vielmehr darum, wie diese Verantwortung sinnvollerweise in der Praxis umgesetzt werden kann.

Um in Deutschland ihrer Verantwortung zum Schutz der Menschenrechte gerecht zu werden, setzt die Bundesregierung die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen mit dem Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte von 2016 (Nationaler Aktionsplan) um.³ In diesem Nationalen Aktionsplan (NAP) ist die Erwartung an die Unternehmen formuliert, mit Bezug auf ihre Größe, Branche und Position in der Lieferkette in angemessener Weise die menschenrechtlichen Risiken in ihren Liefer- und Wertschöpfungsketten zu ermitteln, ihnen zu begegnen, darüber zu berichten und Beschwerdeverfahren zu ermöglichen. Zugleich wollte die Bundesregierung mit dem Nationalen Aktionsplan (NAP) verlässliche Rahmenbedingungen für deutsche Unternehmen durch faire globale Wettbewerbsbedingungen schaffen. Mit dem am 21.12.2016 im Bundeskabinett verabschiedeten Nationalen Aktionsplan (NAP) ist die Bundesregierung der Aufforderung der EU-Kommission an alle Mitgliedsstaaten nachgekommen, nationale Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu erarbeiten. In diesem Nationalen Aktionsplan (NAP) hat die Bundesregierung erstmals die Verantwortung von deutschen Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte in einem festen Rahmen verankert. Allerdings formuliert die Bundesregierung nur eine „Erwartung“, dass Unternehmen ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht ausüben und Menschenrechte entlang ihrer Liefer- und Wirtschaftsket-

1 Siehe dazu die deutsche Übersetzung unter der Geschäftsstelle Deutsches Global Compact Netzwerk (DGCN), Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, 2. Auflage 2014.

2 Siehe dazu den Überblick zu den Herangehensweisen von CSR in der Wirtschaft bei Genders (Hrsg.), CSR und Institutionen. Etablierung unternehmerischer Verantwortung in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, 2020, S. 35 ff.

3 Siehe zum Nationalen Aktionsplan <https://www.csr-in-deutschland.de/de/wirtschaft-menschenrechte/ueber-den-nap/>.

ten beachten. Ferner enthält der Nationale Aktionsplan (NAP) Maßnahmen zur staatlichen Schutzpflicht und zum Zugang zu Abhilfe für Betroffene.

In der Realität hat sich allerdings gezeigt, dass sich bis 2020 noch kein einheitliches Verständnis von Inhalt und Umfang menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten und deren Verankerung in unternehmensinternen Prozessen durchgesetzt hat. Repräsentative Untersuchungen vom Sommer 2020 haben belegt, dass lediglich zwischen 13 und 17 % der befragten Unternehmen die Anforderungen des Nationalen Aktionsplans erfüllt haben.⁴

2. Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten durch das deutsche Lieferkettengesetz

Da der auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhende Nationale Aktionsplan (NAP) nicht seine gewünschte Wirkung entfaltet hat, war es aus Sicht der Bundesregierung erforderlich, einen rechtlich verbindlichen und international kompatiblen Sorgfaltsstandard zu schaffen, der künftig eine ausreichende Einhaltung der Anforderungen des Nationalen Aktionsplanes (NAP) und damit der Leitprinzipien der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte in der Wirtschaft sicherstellt. Diesen rechtlich verbindlichen Sorgfaltspflichtenstandard wollte der Gesetzgeber nunmehr mit dem Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, nachfolgend: Lieferkettengesetz) schaffen.

3. Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (Lieferkettengesetz)

3.1. Gesetzgeberische Zielsetzung

Ein wesentlicher Teil des volkswirtschaftlichen Wohlstandes in Deutschland basiert auf der hohen internationalen Verflechtung bedeutender Wirtschaftsbranchen auf den Weltmärkten. Mit der Erschließung neuer Absatzmärkte im Ausland und Schaffung neuer Produktionsstätten werden nicht nur Arbeitsplätze und Wohlstand geschaffen; die Präsenz deutscher Unternehmen auf globalen Beschaffungs- und Absatzmärkten schaffen mit einer entsprechenden Verantwortung der Unternehmen auch unternehmerische Risiken durch Intransparenz und fehlende Durchsetzbarkeit von international anerkannten Menschenrechtsstandards in Lieferketten von Unternehmen in einer globalen Weltwirtschaft.

Zielsetzung des Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (Lieferkettengesetz)⁵ ist es deshalb, die internationale Menschenrechts-

4 Siehe Gesetzesbegründung für den Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten, BT-Drs. 19/28649, S. 2.

5 Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten vom 16.7.2021, BGBl. 2021 I S. 2959.

lage zu verbessern, indem das Gesetz Anforderungen an ein verantwortliches Management von Lieferketten für bestimmte Unternehmen festlegt. Unternehmen sollen damit einen klaren, verhältnismäßigen und zumutbaren gesetzlichen Rahmen zur Erfüllung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten erhalten. Damit sollen Unternehmen stärker als bisher durch den Nationalen Aktionsplan (NAP) auf ihre unternehmerische Verantwortung in Lieferketten in Bezug auf die Achtung international anerkannter Menschenrechte verpflichtet werden. Hierbei sollen zum einen die Rechte der von Unternehmensaktivitäten betroffenen Menschen in Lieferketten und der Umweltschutzgedanke gestärkt werden, zum anderen den legitimen Interessen der Unternehmen an Rechtssicherheit und fairen Wettbewerbsbedingungen Rechnung getragen werden.⁶

3.1.1. *Gang des Gesetzgebungsverfahrens*

Der zunächst interne Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) vom 28.2.2021 ist als offizieller Referentenentwurf vom BMAS am 1.3.2021 veröffentlicht worden. Das Bundeskabinett hat die BMAS-Vorlage am 3.3.2021 beschlossen.⁷ Dieser Regierungsentwurf ist als Gesetzentwurf der Bundesregierung am 22.4.2021 in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren formell eingebracht worden.⁸ Auf Basis des Regierungsentwurfs vom 3.3.2021 hatten bereits am 25.3.2021 immerhin 28 Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände in einer gemeinsamen Eingabe zum Gesetzentwurf an die Mitglieder des Deutschen Bundestages erhebliche Bedenken angemeldet und gefordert, „Kernprobleme des Regierungsentwurfs (zu) beheben“.⁹ Hierbei haben die Verbände klargestellt, dass die Achtung von Menschenrechten in globalen Lieferketten für die deutsche Wirtschaft selbstverständlich ist und die Unternehmen mit ihrem Engagement in Entwicklungs- und Schwellenländern zu höheren Sozial- und Umweltstandards, besserer Bildung und damit zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen. Kritisiert wurde von den Verbänden, dass der Lieferkettengesetzentwurf weit über den im Koalitionsvertrag vereinbarten nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) und die zugrunde liegenden UN-Leitprinzipien über Wirtschaft und Menschenrechte hinausgehen. Ferner wurde kritisiert, dass der Regelungszweck verfehlt werde, nämlich die Verbesserung der Menschenrechtslage im Ausland, da Unternehmen, welche die Risiken eines Lieferkettengesetzes nicht tragen können, sich aus Regionen mit herausfordernder menschenrechtlicher Lage zurückziehen könnten. Wesentliche Kritikpunkte der Verbände waren im Einzelnen:

- Sorgfaltspflichten unter Wahrung verfassungsrechtlicher Bestimmtheitsanforderungen rechtsklar und praktikabel ausgestalten
- Keine Verpflichtung von Unternehmen unterhalb der Schwellenwerte

6 Vgl. Gesetzesbegründung für ein Lieferkettengesetz, BT-Drs. 19/28649, S. 2.

7 Vgl. BR-Drs. 239/21.

8 Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 19/28649.

9 Schreiben der Spitzenverbände der Wirtschaft vom 25.3.2021 an die Mitglieder des Deutschen Bundestags.

- Keine Benachteiligung des Wirtschaftsstandorts Deutschland
- Keine zivilrechtliche Haftung durch die Hintertür und keine Umgehung rechtsstaatlicher Anforderungen in Zivilprozessen
- Keine Quasi-Pflicht der Unternehmen, sich selbst und ihre Zulieferer zu belasten.

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren haben die Ausschüsse des Bundesrates eine Reihe von Empfehlungen formuliert.¹⁰ Vor allem der Wirtschaftsausschuss hat hierbei Einwendungen in Bezug auf den persönlichen Anwendungsbereich des Sorgfaltspflichtengesetzes, Haftungsrisiken und die Verwendung einer Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen erhoben.¹¹ Dennoch hat der Bundesrat in seiner Sitzung vom 7.5.2021 mehrheitlich beschlossen, gegen den Gesetzentwurf der Bundesregierung keine Einwendungen zu erheben.¹² Mit Änderungsantrag vom 8.6.2021¹³ haben die Fraktionen der CDU/CSU und SPD noch umfangreiche Änderungen in das Lieferkettengesetz eingebracht, mit denen zum Teil die Bedenken der Wirtschaftsverbände und aus den Reihen des Bundesrates berücksichtigt und umgesetzt worden sind. In abschließender Lesung hat der Bundestag das Lieferkettengesetz am 11.6.2021 verabschiedet.¹⁴ Das Gesetz vom 16.7.2021 ist am 22.7.2021 verkündet worden.¹⁵

3.2. Regelungseckpunkte des Lieferkettengesetzes

3.2.1. Adressatenkreis der Verpflichteten

Nach dem persönlichen Anwendungsbereich umfasst das Gesetz alle Unternehmen – gleich welcher Rechtsform – die ihre Hauptverwaltung, ihre Hauptniederlassung oder ihren Sitz in Deutschland haben. Das Gesetz gilt ab 1.1.2023 zunächst nur für Unternehmen, die mehr als 3.000 Mitarbeiter beschäftigen. Ab dem 1.1.2024 sinkt diese Schwelle auf 1.000 Arbeitnehmer (§ 1 Abs. 1 Lieferkettengesetz). Bei der Zählweise sind ins Ausland entsandte Arbeitnehmer mit zu berücksichtigen, ferner sind Arbeitnehmer konzernangehöriger Unternehmen der Obergesellschaft mitzuzählen (§ 1 Abs. 3 Lieferkettengesetz). Die Folge hiervon ist, dass spätestens mit Wirkung ab 1.1.2024 ein namhafter Teil in Deutschland ansässiger Unternehmen vom Anwendungsbereich des Lieferkettengesetzes erfasst ist. Dies hat auch Fernwirkung für kleinere und mittelgroße Unternehmen der Zuliefererindustrie: sie werden mittelbar betroffen, weil die direkt durch das Lieferkettengesetz verpflichteten Unternehmen die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften vertraglich an sie weiterreichen werden.¹⁶

10 BR-Drs. 239/1/21 vom 27.4.2021.

11 BR-Drs. 239/1/21, S. 6, 16 ff.

12 BR-Drs. 239/21 (Beschluss).

13 BT – (Ausschuss für Arbeit und Soziales) Drs. 19 (11) 1184.

14 BT-Drs. 19/30505.

15 BGBl 2021 I S. 2959.

16 Siehe dazu Wagner/Ruttloff, NJW 2021, 2145 ff.

3.2.2. Katalog der einzuhaltenden Sorgfaltspflichten

Mit dem Lieferkettengesetz werden in Unternehmen umfangreiche Sorgfaltspflichten im Hinblick auf menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken auferlegt, um diesen vorzubeugen, sie zu minimieren oder ihren Eintritt zu beenden (§ 3 Abs. 1 Lieferkettengesetz). Hierzu verweist der Anhang des Gesetzes auf eine Reihe völkerrechtlicher Abkommen, aus denen sich die geschützten Rechtspositionen ergeben, beispielsweise das Recht auf Leben, Gesundheit, einen angemessenen Lebensstandard, das Verbot von Sklaverei und Kinderarbeit sowie der Schutz vor Folter und grausamer bzw. erniedrigender Behandlung. Daneben umfasst der Katalog neben dem Schutz von Menschenrechten (§ 2 Abs. 2 Lieferkettengesetz) auch Verbotstatbestände (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 11 Lieferkettengesetz) hinsichtlich Arbeitnehmerschutz, Schutz der Lebensgrundlagen sowie dem Schutz vor dem Einsatz von Sicherheitskräften.¹⁷ In Bezug auf Umweltbelange enthält das Lieferkettengesetz in § 2 Abs. 3 Lieferkettengesetz umweltbezogene Verbote, etwa das Verbot der Produktion und Verwendung bestimmten Chemikalien oder Verbote gegen die Ausfuhr und Einfuhr gefährlicher Abfälle.

Über die vorgenannten zu schützenden Rechtspositionen hinaus regelt das Lieferkettengesetz eine Reihe von einzuhaltenden Sorgfaltspflichten (§ 3 Abs. 1 Lieferkettengesetz). Diese umfassen Dokumentations- und Berichterstattungspflichten, insbesondere um eine wirksame Kontrolle der einzuhaltenden Verpflichtungen durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) als zuständiger Aufsichtsbehörde zu gewährleisten.¹⁸ Zu diesen Verpflichtungen zählt die Verabschiedung einer Grundsatzerklärung zur Menschenrechtsstrategie des Unternehmens (§ 6 Abs. 1 Lieferkettengesetz), Dokumentationspflichten (§ 10 Abs. 1 Lieferkettengesetz), die Durchführung einer Risikoanalyse (§ 5 Lieferkettengesetz) sowie die Pflicht zur Einrichtung eines adäquaten Risikomanagement-Systems (§ 4 Abs. 1 Lieferkettengesetz), das auch die Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens (§ 8 Lieferkettengesetz) beinhaltet. Ferner zählt zu den Sorgfaltspflichten die Einrichtung eines angemessenen Systems von Abhilfemaßnahmen bei der Feststellung von Verletzungen menschenrechtsbezogener Rechtspositionen oder umweltbezogener Verpflichtungen (§ 7 Abs. 1 S. 1 Lieferkettengesetz).

Sorgfaltspflichten bestehen aber nur insoweit, als sie „angemessen“ sind. Prüfungsmaßstab ist hierbei Art und Umfang der Geschäftstätigkeit des Unternehmens, der Grad der Beeinflussbarkeit unmittelbarer Verursacher, die Schwere der Verletzung sowie Art und Umfang eines Verursachungsbeitrags.¹⁹

3.2.3. Durchsetzungsmechanismen und Sanktionssystem

Die Wirksamkeit des neuen Lieferkettengesetzes hängt wesentlich von der Effektivität des Sanktionssystems und der Durchsetzungsmechanismen ab. Das Sankti-

¹⁷ Siehe dazu Wagner/Ruttloff, NJW 2021, 2145, 2146; Chatzinerantzis/Grothaus, DB-Beilage Nr. 2/2021, 20.

¹⁸ Wagner/Ruttloff, NJW 2021, 2147.

¹⁹ Vgl. Chatzinerantzis/Grothaus, DB-Beilage Nr. 2/2021, 20.

onssystem und Durchsetzungsmechanismen des neuen Lieferkettengesetzes rücken hierbei vor allem die Prävention, also die Verhinderung künftiger Schäden und Rechtsverletzungen in den Mittelpunkt. Deshalb setzt das Gesetz primär auf die behördliche Durchsetzung der Sorgfaltspflichten im Wege des Verwaltungs- und Ordnungswidrigkeitenrechts.²⁰ Zuständige Behörde für die Kontrolle der Einhaltung der Sorgfaltspflichten ist das BAFA (§ 19 Lieferkettengesetz), das den jährlich vorzulegenden menschenrechtlichen Unternehmensbericht zu prüfen hat (§ 13 Abs. 1 Lieferkettengesetz). Nach § 14 Lieferkettengesetz kann das BAFA von Amts wegen tätig werden oder auf Antrag, wenn eine antragstellende Person glaubhaft geltend macht, durch die Nichterfüllung einer Sorgfaltspflicht in einer geschützten Rechtsposition verletzt zu sein oder eine Rechtsverletzung bevorsteht. In §§ 15–17 Lieferkettengesetz werden dann Ermächtigungsgrundlagen für Eingriffe des BAFA geregelt, insbesondere für den Erlass von Anordnungen zur Beseitigung oder Verhinderung von Pflichtverstößen (§ 15 Lieferkettengesetz), Betretensrechte (§ 16 Lieferkettengesetz) oder Anordnungen zur Durchsetzung von Auskunft- und Herausgabepflichten.

Neben präventiven Durchsetzungsmechanismen enthält das Lieferkettengesetz aber auch ein repressives Sanktionsregime. Zu diesem Zweck regelt § 24 Lieferkettengesetz etliche neue Ordnungswidrigkeiten-Tatbestände, die in Verbindung mit dem OWiG erlauben, bei Verstößen Zwangs- und Bußgelder zu verhängen. Die Bußgeldhöhe bewegt sich hierbei bis zu 8 Millionen € oder 2 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes des betroffenen Unternehmens (§ 24 Abs. 1 Nr. 1 b, Abs. 2 Lieferkettengesetz). Über die Festsetzung eines Bußgeldes hinaus kann nach § 17 Abs. 4 OWiG auch ein aus unrechtmäßigem Verhalten erlangter Vermögensvorteil abgeschöpft werden.

Als weitere Sanktion sieht § 22 Lieferkettengesetz den Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge vor. Dies setzt allerdings einen rechtskräftig festgestellten Verstoß mit einer Geldbuße von wenigstens 175.000 € voraus (§ 22 Abs. 1 S. 1 Lieferkettengesetz). Im Übrigen sind die Mindestgrenzen für Vergabesperren nach § 20 Abs. 2 S. 2 Nr. 1–3 Lieferkettengesetz zu beachten. Ein Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge darf aber nur innerhalb eines angemessenen Zeitraums von bis zu drei Jahren erfolgen (§ 22 Abs. 1 S. 2 Lieferkettengesetz).

Abweichend vom Regierungsentwurf stellt die Gesetz gewordene Fassung des Gesetzes in § 3 Abs. 3 S. 1 Lieferkettengesetz nunmehr klar, dass eine Verletzung von Sorgfaltspflichten keine zivilrechtliche Haftung des Unternehmens begründet. Der Gesetzgeber stellt hierzu fest, dass das Lieferkettengesetz nicht zur Erweiterung zivilrechtlicher Haftungsrisiken führen soll, insbesondere stellen die Sorgfaltspflichten des Lieferkettengesetzes keine Schutzgesetze i. S. d. § 823 Abs. 2 BGB dar.²¹ Allerdings schließt das Lieferkettengesetz in § 3 Abs. 3 S. 2 Lieferkettengesetz zivilrechtliche Haftungsansprüche auch nicht aus. Durch § 11 führt das Lieferkettengesetz eine gewillkürte Prozessstandschaft für inländische Gewerkschaften und Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) ein. Voraussetzung für eine

²⁰ BT-Drs. 19/30505, 38.

²¹ BT-Drs. 19/30505, 38; Wagner/Rudloff, NJW 2021, 2145, 2150.

solche Prozessstandschaft ist, dass der Betroffene geltend machen kann, in einer überragend wichtigen geschützten Rechtsposition verletzt zu sein, nicht jedwedes rechtliches Interesse kann deshalb zivilrechtliche Schadenersatzansprüche begründen. Außerdem bezieht sich diese Norm nur auf Menschenrechtsverletzungen und nicht auf die potentielle Verletzung von umweltbezogenen Pflichten. Der zivilrechtliche Durchsetzungsanspruch bleibt deshalb lückenhaft.²²

4. Lieferkettenregulierung in der EU

4.1. Bisherige EU-Regulierung

Die Regulierungsdichte durch explizite Sorgfaltspflichten und ein regulatorisches Lieferkettenmanagement nimmt nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch auf EU-Ebene zu. Auf EU-Ebene markiert die sogenannte EU-CSR-Richtlinie²³ im Jahr 2014 einen ersten wichtigen Meilenstein. Diese EU-Richtlinie wurde in Deutschland durch das CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz (CSR-RUG)²⁴ im Jahr 2017 umgesetzt. Seit 2017 müssen hiernach Unternehmen des öffentlichen Interesses eine sogenannte nicht finanzielle Erklärung abgeben (§§ 289 b bis e HGB). Berichtspflichtige Unternehmen müssen hierbei nach dem CSR-RUG auch Risiken berücksichtigen, die mit den Geschäftsbeziehungen des berichtspflichtigen Unternehmens, seinen Produkten und Dienstleistungen verknüpft sind.²⁵ Anfang 2020 ist die Konflikt-Mineralien-Verordnung der EU²⁶ in Kraft getreten. Diese verpflichtet Unternehmen, die bestimmte Rohstoffe aus Konflikt- oder Hochrisikogebieten in die EU einführen, zur Beachtung besonderer Sorgfaltspflichten in der Lieferkette.²⁷

Inzwischen arbeiten die EU-Institutionen an einer weitergehenden, sektorunabhängigen Regelung von Verpflichtungen in Lieferketten. Der Rechtsrahmen zum Menschenrechts- und Umweltschutz in der Lieferkette soll dabei vereinheitlicht werden, um ein Level Playing Field mit gleichen Wettbewerbsbedingungen unabhängig von nationalen Rechtsordnungen zu organisieren.²⁸ Zu diesem Zweck kündigte die EU-Justizkommissar *Didier Reynders* umfangreiche legislative Maßnahmen an, die vom Rat der Europäischen Union unterstützt werden.²⁹

22 Wagner/Ruttloff, NJW 2021, 2150.

23 EU-CSR-RL 2014/95/EU, ABI EU vom 15.11.2014 L 330 S. 1; dazu Müller/Stavinoga/Velte, DB 2015, 2217.

24 BGBl 2017 I S. 802, siehe dazu näher Kajüter, DB 2017, 617.

25 Siehe näher Stave/Velte, DB 2021, 1791, 1792.

26 VO (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.5.2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten, ABI EU 2017 Nr. L 130/1.

27 Stave/Velte, DB 2021, 1793 ff.

28 Wagner/Ruttloff, NJW 2021, 2145, 2151.

29 Mitteilung des Rats der Europäischen Union vom 1.12.2020 – 13.512/20 REV 1 SOC 772 EMPL 542; siehe dazu Wagner/Ruttloff, NJW 2021, 2145, 2151 mwN.

4.2. Initiative der EU-Kommission

Über die vorgenannten Regulierungsmaßnahmen auf EU-Ebene hat die EU-Kommission inzwischen eine weitere Gesetzgebungsinitiative eingeleitet. Nach einer Studie der EU-Kommission von Anfang 2020³⁰ ergreifen bislang nur wenige der in Europa ansässigen Unternehmen zielführende Maßnahmen zur Einhaltung von Menschenrechten in ihren Lieferketten. Dies veranlasste den EU-Justizkommissar, eine verbindliche Regulierung durch einen entsprechenden Richtlinienentwurf in 2021 auf den Weg zu bringen.³¹ Auf Basis eines Initiativberichtes des Rechtsausschusses der EU-Kommission von Anfang 2021³² hat das EU-Parlament am 10.3.2021 in einer Entschließung die EU-Kommission zur Vorlage einer EU-Richtlinie aufgefordert.³³ Kern dieser Empfehlung ist, dass alle in der EU tätigen Unternehmen, ohne dass es auf ihren Sitz oder ihre Größe ankommt, eine Reihe von Sorgfaltspflichten zur Verringerung des Risikos von Menschenrechtsverletzungen, aber auch von Umweltschädigungen auferlegt werden. Das EU-Parlament spricht sich für eine branchenunabhängige Regelung aus, die überdies nicht von der Mitarbeiterzahl des Unternehmens abhängen soll, diese aber in Bezug auf Umfang und Form der Sorgfaltspflichten berücksichtigt. Der Entwurf zielt ab auf die Verringerung des Risikos von Menschenrechtsverletzungen, aber auch von Umweltschädigungen. Die Regelungen sollen nicht auf die unmittelbaren Zulieferer beschränkt bleiben, sondern sich auch auf die gesamte Lieferkette erstrecken. Im Falle von Pflichtverletzungen sollen Busgelder und eine strafrechtliche Verfolgung drohen. Ferner soll eine zivilrechtliche Haftung für Menschenrechtsverletzungen eingeführt werden, wobei die Durchsetzung nicht nur den Verletzten, sondern auch den Gewerkschaften zur Verfügung stehen sollen.³⁴

Der Richtlinienvorschlag entspricht zwar in etlichen Teilen dem jetzt in Deutschland verabschiedeten Lieferkettengesetz, geht aber teilweise auch über dessen Regelungen hinaus. Insbesondere sollen mehr Unternehmen – auch kleine und mittlere Unternehmen – ohne Rücksicht auf ihre Größe einbezogen werden. Der EU-Vorschlag sieht auch eine nicht näher spezifizierte umweltbezogene Sorgfaltspflicht vor und übernimmt von der Union verabschiedete Umweltstandards, die eingehalten werden müssen. Es sieht anders als das Lieferkettengesetz auch eine klare originäre zivilrechtliche Haftung für Sorgfaltspflichtverstöße und ein Haftungsregime vor, nach dem Unternehmen für Schäden aufgrund potentieller oder

30 EU-Kommission: Study and Due Diligence Requirements through Supply Chain, Final Report, <http://hbfm.link/9990>.

31 Einzelheiten bei Wagner/Ruttloff, NJW 2021, 2145, 2151.

32 Bericht A 9-0018/2021, abrufbar https://www.europapal.europa.eu/doceo/document/A-9-21-0018_de.pdf.

33 Vgl. Europäisches Parlament, Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10.3.2021 mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen (2020/2129), <https://hbfm.link/9991>.

34 Einzelheiten bei Stave/Velte, DB 2021, 1791, 1795; Wagner/Ruttloff, NJW 2021, 2145, 2151; Chatzinerantzis/Grothaus, DB-Beilage Nr. 2/2021, 20, 21.

tatsächlich nachteiliger Auswirkungen auf Menschenrechte oder Umwelt haften sollen.

Der Entwurf³⁵ sieht eine zivilrechtliche Haftung der Unternehmen vor und stellt dabei umfassende Anforderungen an deren Strategie zur Einhaltung der auferlegten Sorgfaltspflichten, die sich auf die gesamte Wertschöpfungskette erstrecken. Betroffen sind – unabhängig von ihrem Sitz – Unternehmen ab 500 Beschäftigten und einem Mindestumsatz von 150 Millionen Euro, sowie Unternehmen ab 250 Beschäftigten und einem Mindestumsatz von 40 Millionen Euro, wenn sie in Branchen mit „hohem Schadenspotenzial“, zum Beispiel die Textilindustrie, tätig sind.

Der Entwurf ist nicht als Verordnung, sondern als Richtlinie vorgesehen, die folglich nicht unmittelbar gilt, sondern von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umzusetzen ist. Deshalb ist es durchaus möglich, dass es zu unterschiedlichen Regelungen innerhalb Europas kommt mit dem Risiko, dass deutsche Unternehmen einen Wettbewerbsnachteil erleiden können.

4.3. Verhältnis der EU-Lieferkettenregulierung zum deutschen Lieferkettengesetz

Zu beachten ist zunächst, dass der EU-Richtlinienentwurf erst Ende März 2022 erste konkrete Gestalt angenommen hat.³⁶ Deswegen ist aus derzeitiger Sicht auch unklar, ob und in welchem Umfang eine Lieferkettenregulierung auf EU-Ebene eine Nachbesserung des deutschen Lieferkettengesetzes erforderlich macht. Fest steht allerdings, dass sich die Bundesregierung bereits in ihrem Entwurf für ein Lieferkettengesetz verpflichtet hatte, spätestens sechs Monate nach Verabschiedung einer EU-Verordnung oder Richtlinie über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten das nationale (deutsche) Gesetz zu evaluieren. Dies erfasse auch mögliche Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen, hat die Bundesregierung in ihrer Antwort³⁷ auf eine kleine Anfrage der FDP-Fraktion³⁸ betont.

5. Bewertung der Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft

Kaum ein Gesetzesvorhaben, das bereits Gegenstand des Koalitionsvertrages aus dem Jahr 2017 war, war in der zu Ende gegangenen Legislaturperiode politisch so umstritten wie das deutsche Lieferkettengesetz.³⁹ Auch in der Fachliteratur hat

35 Der Entwurf vom 21.4.2021 COM(2021) 189 final ist abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_1_183885_prop_dir_susta_en.pdf (europa.eu).

36 Entwurfstext vom 23.3.2022 abrufbar unter <https://www.ihk-krefeld.de/de/media/pdf/international/richtlinienentwurf-im-rahmen-des-brussels-briefings-15.-maerz-2022-.pdf>.

37 BT-Drs. 19/28642.

38 BT-Drs. 19/27707.

39 Vgl. nur Handelsblatt 11.3.2021, S. 11: EU will Lieferkettengesetz deutlich verschärfen; Süddeutsche Zeitung vom 28.5.2021, S. 12: Lieferketten: Weg für Gesetz frei; Der Tagesspiegel vom 28.5.2021, S. 13: Kompromiss in letzter Sekunde; Main-Post vom 17.6.2021, S. 17, Für und Wider des Lieferkettengesetzes.

das Lieferkettengesetz in einer ersten Bewertung ein zwiespältiges Echo gefunden.⁴⁰ Aus Sicht der deutschen Wirtschaft bleibt jedenfalls ein fader Beigeschmack: Es stellt sich bereits die Frage, ob es überhaupt sinnvoll ist, angesichts der absehbaren Regulierung auf EU-Ebene vorschnell eine eigene nationale Regelung durch das Lieferkettengesetz zu treffen. Da das normative EU-Regelungsregime auch vom nationalen Gesetzgeber zu beachten ist, stellt sich die Frage, ob das deutsche Lieferkettengesetz so betrachtet nicht ein unüberlegter „Schnellschuss“ war.

Auch hinsichtlich seiner Ausgestaltung wirft das Lieferkettengesetz Fragen auf, und zwar sowohl hinsichtlich seiner inhaltlichen Konzeption in einzelnen Punkten als auch der möglichen Folgen in der Praxis. Der jetzt Gesetz gewordene Anwendungsbereich des Sorgfaltspflichtengesetzes birgt das Risiko erheblicher Rechtsunsicherheit. Eine klare Definition des Umfangs der Sorgfaltspflichten lässt das Lieferkettengesetz nicht erkennen. Unklarheiten bleiben auch in Zusammenhang mit dem Haftungsregime. Mit den umfangreichen Dokumentations- und Berichtspflichten begründet der deutsche Gesetzgebungsalleingang auch die Gefährdung von Auslandsinvestitionen in Deutschland, da ausländische Investoren schon wegen der mit dem Lieferkettengesetz verbundenen Bürokratielast abgeschreckt werden. Gleichzeitig droht Deutschland seinen viel beschworenen Nimbus als „Exportweltmeister“ zu verlieren: Angesichts von Klage- und Bußgeldrisiken steht zu befürchten, dass gerade viele kleine und mittelständische Unternehmen ihr Auslandsgeschäft einschränken oder gar aufgeben müssen, weil sie die gesetzlichen Standards des Lieferkettengesetzes nicht erfüllen und ihre Einhaltung nicht gewährleisten können.

Literaturverzeichnis

- Chatzinerantzis/Grothaus, Unternehmensverantwortung in Lieferketten – Status quo und Ausblick“, DB-Beilage „Environment – Social – Governance“ 2021, 20 ff.
- Deutsches Global Compact Netzwerk (DGCN), Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, 2. Auflage 2014.
- Genders (Hrsg.), CSR und Institutionen. Etablierung unternehmerischer Verantwortung in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, 2020, S. 35 ff.
- Stave/Velte, Regulierung eines nachhaltigen Lieferkettenmanagements, DB 2021, 1791 ff.
- Wagner/Rutloff, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – Eine erste Einordnung, NJW 2021, 2145 ff.

40 Oberhofer, Wirtschaftsdienst 2021, 3: Gut gemeint, schlecht gemacht; Wagner/Rutloff, NJW 2021, 2145, 2152: „Unklarheiten bei der Auslegung des Gesetzes wegen des oftmals offen gefassten Wortlauts der Normen zeigen sich bereits jetzt“. Chatzinerantzis/Grothaus, DB-Beilage 2021, 20, 21.

