Bindung von Unternehmen an Menschenrechte

Die Verknüpfung von nationalem Recht und Völkerrecht im LkSG

Dr. Markus Lieberknecht, LL.M. (Harvard) *

A. Einleitung

Das Anliegen, global operierende Unternehmen an menschenrechtliche Standards zu binden, ist in den letzten Jahren in den Mittelpunkt der rechtspolitischen Agenda gerückt.[1] Mit den 2011 vom UN-Menschenrechtsrat verabschiedeten Guiding Principles on Business and Human Rights wurzelt dieses Projekt in seiner aktuellen Evolutionsstufe vor allem im Völkerrecht. Zur Erreichung des Regelungsziels können in Form von *private* oder *public enforcement* unterschiedliche Rechtsgebiete aktiviert werden. Beide Varianten lassen sich in Form eines *smart mix* auch kombinieren.[2] Durch diese Ergebnisoffenheit bei der Wahl der rechtlichen Instrumente hat die Thematik eine rege intradisziplinäre Diskussion ausgelöst, die vom Völker- und Verfassungsrecht[3] über das Internationale Privat- und Verfah-

---

* *Markus Lieberknecht* ist akademischer Mitarbeiter und Habilitand am Institut für ausländisches und internationales Privat- und Wirtschaftsrecht der Universität Heidelberg, Lehrstuhl Prof. Dr. Marc-Philippe Weller, Licencié en droit (Montpellier) sowie akademischer Mitarbeiter am European Legal Studies Institute (ELSI) der Universität Osnabrück. Frau Vera Wenker sei herzlich für Unterstützung bei der Erstellung der Schriftfassung gedankt, den Herren Colin Partington und Marius Schulte-Hullern für Unterstützung bei der Materialsammlung.

1 Zur Entwicklung der rechtspolitischen Diskussion vgl. stellvertretend *L. Hübner*, Unternehmenshaftung für Menschenrechtsverletzungen, Tübingen 2022, S. 381 ff.

2 Zur Bedeutung dieses Ansatzes siehe *J. Basedow*, in: M. Schmidt-Kessel (Hrsg.), Rechtsdurchsetzung und Streitbeilegung: Die Vielfalt von Durchsetzungsformen im Lichte von Zielkonflikten, Tübingen 2019, S. 101 (109 ff.); zu einem verwandten Kontext siehe *A. Baur/P. M. Holle/K. Reiling*, Rechtsgebietsübergreifende Prävention von Unternehmenskriminalität, JZ 2019, 1025.

3 Siehe *E. Hoffberger-Pippan*, Ein Lieferkettengesetz für Deutschland zur Einhaltung der Menschenrechte – eine Ersteinschätzung aus völkerrechtlicher Sicht, AVR 58 (2020), 400; *A. Zimmermann/N. Weiß*, Völker- und verfassungsrechtliche Parameter eines deutschen Lieferkettengesetzes, AVR 58 (2020), 424.

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

rensrecht[4] bis zum Haftungs- und Unternehmensrecht[5] reicht. Den – vorläufigen[6] – Abschluss dieses Prozesses bildet das LkSG,[7] mit dem der deutsche Gesetzgeber Pionierarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechtsverantwortung von Unternehmen leistet.[8] Das wesentliche Anliegen des LkSG besteht darin, Durchsetzungsdefizite im Ausland auszugleichen (*infra* B.). Das Gesetz bezieht sich hierzu auf völkerrechtliche Übereinkommen, über die es aber zum Teil auch in Form autonomer Standards hinausgeht, und nimmt überdies vielfach auf das nationale Recht der Produktionsstaaten Bezug (*infra* C.). Diese Rechtsquellenvielfalt innerhalb des LkSG wirkt sich in vielfältiger Hinsicht auf die Rechtsanwendung und -wirklichkeit aus. (*infra* D.).

---

4 Siehe *Hübner*, Unternehmenshaftung (Fn. 1), S. 103 ff., 139 ff.; *H.-P. Mansel*, Internationales Privatrecht de lege lata wie de lege ferenda und Menschenrechtsverantwortlichkeit deutscher Unternehmen, ZGR 2018, 439 (448 ff.); *G. Wagner*, Haftung bei Menschenrechtsverletzungen, RabelsZ 80 (2016), 717 (732 ff.).

5 Siehe *Hübner*, Unternehmenshaftung (Fn. 1), S. 177 ff.; *L. Hübner/C. Thomale*, Zivilgerichtliche Durchsetzung völkerrechtlicher Unternehmensverantwortung, JZ 2017, 385 ff.; *G. Wagner*, Menschenrechtsverletzungen (Fn. 4), 717 (750 ff.); *M.-P. Weller/L. Kaller/A. Schulz*, Haftung deutscher Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen im Ausland, AcP 216 (2016), 387 (398 ff.); *M.-P. Weller/L. Nasse*, Menschenrechtsarbitrage als Gefahrenquelle – Systemkohärenz einer Verkehrspflicht zur Menschenrechtssicherung in Lieferketten?, ZGR Sonderheft 22, 2020, 107; *M.-P. Weller/L. Nasse*, Unternehmensorganisation zum Schutz der Menschenrechte: Eine neue Verkehrspflicht in § 823 Abs. 1 BGB, in: B. Paal/D. Pölzig/O. Fehrenbacher (Hrsg.), Deutsches, Europäisches und vergleichendes Wirtschaftsrecht: Festschrift für Werner F. Ebke zum 70 Geburtstag, München 2021, S. 1076.

6 Die nächste Entwicklungsstufe stellt voraussichtlich eine aktuell im Entwurfsstadium befindliche europäische Richtlinie dar, die substantielle Anpassungen am LkSG mit sich bringen könnte, siehe Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937; näher hierzu *L. Hübner/V. Habrich/M.-P. Weller*, Corporate Sustainability Due Diligence – Der EU-Richtlinienentwurf für eine Lieferkettenregulierung, NZG 2022, 644.

7 Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – LkSG), BGBl. 2021 I S. 2959 ff.

8 Auch im Ausland existieren inzwischen mehrere Rechtsakte mit ähnlicher Zielrichtung, namentlich der 2015 im Vereinigten Königreich erlassene *Modern Slavery Act*, die französische *loi de vigilance* von 2017, das niederländische *Wet Zorpflicht Kinderarbeid* von 2019 und zuletzt der US-amerikanische *Uyghur Forced Labor Prevention Act* von 2021, vgl. hierzu *C. Frank-Fahle*, Menschenrechte im internationalen Wirtschaftsrecht, RIW 2022, 588, (590 f.); *T. Helck*, Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten: Worauf sich Unternehmen zukünftig vorbereiten müssen, BB 2021, 1603 (1603 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

B. Regelungsziel des LkSG

Die Regelungsstruktur des LkSG erschließt sich am besten, wenn man sich zunächst die Zielrichtung des Gesetzes und seine grenzüberschreitenden Implikationen vor Augen führt.

I. Abbau von Rechtsdurchsetzungsdefiziten als Regelungsziel

Schauplatz der Missstände, denen das LkSG abhelfen soll, sind Produktionsstandorte im Ausland. Den treibenden politischen Kräften hinter dem LkSG stand insbesondere ein konkretes Beispiel vor Augen: die Tragödie der Rana-Plaza-Textilfabrik in Bangladesch, die im Jahr 2013 über 1.000 Menschen das Leben kostete. Für einen solchen Produktionsstandort im Ausland gilt zunächst das örtliche Ordnungsrecht, welches typischerweise einseitig seinen eigenen Anwendungsbereich festlegt.[9] Trotzdem herrschen nicht selten Verhältnisse, die menschenrechtlich nicht hinnehmbar erscheinen. Dafür sind im Wesentlichen zwei Ursachen denkbar: Rechts*setzungs*defizite und Rechts*durchsetzungs*defizite. Erstere können im Einzelfall vorkommen und es ist sogar ein fließender Übergang zu bewusster Unterregulierung denkbar, wenn sich ein Staat mittels niedriger Menschenrechtsstandards als günstiger Produktionsstandort etablieren möchte.[10] Praktisch bedeutsamer ist aber die letztere Kategorie, also Defizite bei der Durchsetzung inhaltlich eigentlich adäquater rechtlicher Standards aufgrund von *governance gaps*.[11] Die Ausnutzung solcher Durchsetzungslücken (sog. Menschenrechtsarbitrage[12]) ermöglicht es grenzüberschreitend operieren-

9 Auch allseitige Kollisionsnormen für öffentliches Recht kennt das deutsche Recht kaum, vgl. *C. von Bar/P. Mankowski*, IPR, Bd. I, 2. Aufl., München 2003, § 4 Rn. 59; *C. Ohler*, Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Tübingen 2005, S. 48 ff.

10 Zum umweltrechtlichen Phänomen eines *pollution haven* siehe etwa *M. Lehmann/F. Eichel*, Globaler Klimawandel und Internationales Privatrecht, RabelsZ 83 (2019), 77 (81); zu den daraus potentiell resultierenden negativen Externalitäten siehe *W. Dodge*, Extraterritoriality and Conflict-of-Laws Theory: An Argument for Judicial Unilateralism, 39 Harvard International Law Journal 101, 105 (1998).

11 Vgl. hierzu *A. Rühmkorf*, Corporate Social Responsibility in der Lieferkette, ZGR 2018, 410 (414 ff.).

12 Vgl. *Weller/Nasse*, Menschenrechtsarbitrage (Fn. 5), 107 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

den Unternehmen, Kosten zu externalisieren.[13] Das LkSG möchte dieser Dynamik entgegenwirken, indem es deutsche Unternehmen in die Pflicht nimmt, sich an ausländischen Produktionsstandorten für akzeptable Verhältnisse einzusetzen. Das Rechtsdurchsetzungsdefizit im Ausland soll also durch die Durchsetzung deutscher Rechtsnormen ausgeglichen werden.

II. Grenzüberschreitende Regulierung durch das LkSG

In der Sache betreibt das LkSG damit nichts anderes als extraterritoriale Regulierung. Aus Sicht des Völkerrechts ist daran auch im Hinblick auf das Interventionsverbot[14] wenig auszusetzen:[15] Die regulierten Unternehmen weisen ersichtlich einen *genuine link* zu Deutschland auf und unterstehen aufgrund des Personalitätsprinzips der deutschen Jurisdiktion.[16] Rechtspolitisch kann man diesen Ansatz gleichwohl diskussionswürdig finden, weil Deutschland damit weltweit die Einhaltung bestimmter Wertvorstellungen einfordert. Dabei soll es allerdings nicht darum gehen, die deutschrechtlichen Standards etwa im Bauordnungs- oder Arbeitsrecht zu exportieren, sondern darum, Verstöße gegen menschenrechtliche Mindeststandards abzustellen. Stellt man sich die Frage, wo solche global konsentierten Standards zu finden sind, erscheinen völkerrechtliche Übereinkommen als die tauglichsten Quellen. Die darin enthaltenen, an Staaten adressierten Normen muss das LkSG in konkrete Verpflichtungen für private Akteure übersetzen. Diese Transformationsleistung ist die zentrale Innovation des LkSG und zugleich seine größte Herausforderung.

---

13 Vgl. *M. Habersack/M. Ehrl*, Verantwortlichkeit inländischer Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen durch ausländische Zulieferer – de lege lata und de lege ferenda, AcP 219 (2019), 155 (160 ff.).

14 Siehe hierzu schon *K. Meessen*, Zu den Grundlagen des internationalen Wirtschaftsrechts, AÖR 110 (1985), 398 (412); *K. Vogel*, Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm, Frankfurt a. M. 1965, S. 201.

15 Wie hier schon *R. Grabosch*, in: R. Grabosch (Hrsg.), Das neue LkSG, Baden-Baden 2021, § 2 Rn. 5; kritischer in Bezug auf einzelne Aspekte der Regelung *V. Thalhammer*, Das umstrittene Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – Ein juristischer Blick auf Kritik aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Politik, DÖV 2021, 825 (827 ff., 835).

16 Vgl. auch *Mansel*, Menschenrechtsverantwortlichkeit (Fn. 4), 439 (471); zu Nationalität als sachgerechtem Anknüpfungspunkt siehe *R. Michaels*, Towards a Private International Law for Regulatory Conflicts?, 59 Japanese Yearbook of International Law 175, 195 (2016); zum Spezialfall multinationaler Akteure siehe *E. Spahn*, Multijurisdictional Bribery Law Enforcement: The OECD Anti-Bribery Convention, 53 Virginia Journal of International Law 1, 44 f. (2012).

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

C. Regelungstechnik des LkSG

Der Inhalt des LkSG lässt sich in zwei Kategorien abschichten. Erstens: Wovor möchte das LkSG Betroffene schützen? Zweitens: Welche konkreten Maßnahmen fordert es dazu von den Unternehmen? Der hier interessierende rechtsordnungsübergreifende Konnex ist in der ersteren Kategorie besonders ausgeprägt. Insoweit stellt § 2 LkSG die wesentliche Schnittstelle des Gesetzes zum Völker- und Auslandsrecht dar.[17] Die Vorschrift normiert zum einen „geschützte Rechtspositionen" (Abs. 1) und definiert zum anderen „menschenrechtliche Risiken" (Abs. 2), die als Bezugspunkt für den in §§ 3 ff. LkSG enthaltenen Pflichtenkanon dienen.

I. Geschützte Rechtspositionen gemäß § 2 Abs. 1 LkSG

Eine grundlegende Kategorie des Menschenrechtsschutzes im LkSG bilden dabei die in § 2 Abs. 1 LkSG festgeschriebenen geschützten Rechtspositionen, die sich „aus den in den Nummern 1 bis 11 der Anlage aufgelisteten Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte ergeben."[18] Die besagte Anlage nimmt Bezug auf diverse von der Bundesrepublik ratifizierte Menschenrechtsübereinkommen.[19] Darunter sind mehrere Verträge im Rahmen der International Labour Organization (ILO) einschließlich der sogenannten Kernarbeitsnormen[20] sowie der UN-Zivilpakt[21] und der UN-Sozialpakt.[22] Unabhängig davon, ob die Bundesrepublik mit der Einführung des LkSG einer völkerrechtlichen Verpflichtung nachkommt,[23]

17 Ähnlich wie hier *A. Kulick*, in: BeckOGK, München 2022, § 2 LkSG (im Erscheinen).

18 Die Anlage enthält Bezugnahmen auf insgesamt 14 völkerrechtliche Verträge. Nr. 12-14 der Anlage betreffen Übereinkommen zur Vermeidung umweltbezogener Risiken auf und korrespondieren mit § 2 Abs. 3 LkSG. Dieser Beitrag beschränkt sich auf die menschenrechtsspezifischen Aspekte des LkSG.

19 Zu verschiedenen vorab diskutierten Regelungstechniken vgl. *Zimmermann/Weiß*, Parameter (Fn. 3), S. 424 (446).

20 Vgl. *P. S. Stöbener de Mora/P. Noll*, Grenzenlose Sorgfalt? – Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: Teil 1, NZG 2021, 1237 (1239).

21 Internationaler Pakt vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, BGBl. 1973 II S. 1569.

22 Internationaler Pakt vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, BGBl. 1973 II S. 1533.

23 Dafür etwa *Zimmermann/Weiß*, Parameter (Fn. 3), 425 ff. unter Verweis auf UN-Menschenrechtsrat, Empfehlung 26/9 vom 26.7.2014, A/HRC/26/L.22/Rev.1 und

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

stützt sich das LkSG also maßgeblich auf völkerrechtliche Verträge, um menschenrechtlichen Schutzgütern Konturen zu verleihen. Dass insoweit kein allgemeingültiger Kanon existiert, zeigt bereits ein Blick in den aktuellen europäischen Richtlinienentwurf, dessen Anhang nicht weniger als 22 menschenrechtliche Übereinkommen umfasst,[24] also noch bedeutend mehr als das LkSG. Derartige Pauschalverweise auf völkerrechtliche Übereinkommen, die eine Vielzahl von thematisch potentiell relevanten und auch irrelevanten Regelungen enthalten, sind im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot nicht unproblematisch, zumal Verstöße gem. § 24 LkSG bußgeldbewehrt sind.[25] Eben aus diesem Grund wurde auch das französische Schwestergesetz des LkSG, die *loi de vigilance*, vom französischen Conseil constitutionnel in Teilen für verfassungswidrig befunden.[26]

II. Menschenrechtliche Risiken gemäß § 2 Abs. 2 LkSG: die „elf Todsünden"

Das Problem der (Un-)Bestimmtheit des Begriffs der geschützten Rechtspositionen war dem Gesetzgeber bewusst. Es wird in § 2 Abs. 2 LkSG adressiert. Die dort geregelten menschenrechtlichen Risiken und Verbote sollen klarer konturieren, welchen Zuständen genau die Unternehmen wirksam vorbeugen müssen. Sie markieren, anders gewendet, die Untergrenze menschenrechtskonformer Zustände. Dabei postuliert das Gesetz wohlgemerkt keine Erfolgspflicht, sondern eine Bemühenspflicht, die prozessorientiert und auf die Vermeidung untunlicher Risiken fokussiert ist.[27] Bei einem menschenrechtlichen Risiko handelt es sich ausweislich § 2 Abs. 2 LkSG um einen Zustand, bei dem aufgrund tatsächlicher Umstände mit hinrei-

UN-Menschenrechtsrat, Empfehlung 26/22 vom 27.6.2914, A/HRC/26/L.1; in der Sache wohl ebenfalls dafür *Frank-Fahle*, Menschenrechte (Fn. 8), 588.

24 Vgl. Anhang des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 vom 23.2.2022, COM (2022) 71 final, S. 4 f.

25 Siehe *A. Keilmann/F. Schmidt*, Der Entwurf des Sorgfaltspflichtengesetzes: Warum es richtig ist, auf eine zivilrechtliche Haftung zu verzichten, WM 2021, 717.

26 *Conseil constitutionnel*, 23.3.2017, Décision n° 2017-750 DC, Rn. 5 ff.; siehe hierzu *L. Nasse*, Devoir de vigilance, ZEuP 2019, 774 (88 f.); *Zimmermann/Weiß*, Parameter (Fn. 3), 424 (447 f.).

27 Vgl. *G. Spindler*, Verantwortlichkeit und Haftung in Lieferantenketten – das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz aus nationaler und europäischer Perspektive, ZHR 186 (2022), 67 (80 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

chender Wahrscheinlichkeit ein Verstoß gegen die in den nachfolgenden Nr. 1-11 geregelten Verbote droht. Dieser Verbotskatalog enthält also gewissermaßen die „elf Todsünden" des LkSG.

1. Bezugnahme auf völkerrechtliche Übereinkommen

Diese Verbote nehmen ihrerseits, wie bereits die geschützten Rechtspositionen in § 2 Abs. 1 LkSG, in weiten Teilen Bezug auf die in der Anlage aufgelisteten Übereinkommen. Paradigmatisch für diese Regelungstechnik ist § 2 Abs. 2 Nr. 2 LkSG, der die schlimmsten Formen der Kinderarbeit verbietet. Für die Frage, welche Praktiken hiervon genau erfasst sind, verweist die Norm konkret auf Art. 3 des ILO-Übereinkommens Nr. 182 und paraphrasiert in ihren lit. a bis d einige Passagen daraus. Hier signalisiert das Gesetz dem Rechtsanwender unmissverständlich, dass die Konkretisierung des LkSG-Tatbestandes anhand des ILO-Übereinkommens und dessen Begleitmaterialien zu erfolgen hat. Bei anderen menschenrechtlichen Verboten fehlt es indes an einer direkten Bezugnahme, sodass sich die vom Gesetzgeber intendierte Rückkopplung an konkrete völkerrechtliche Verträge erst durch die Lektüre der Gesetzesbegründung erschließt.[28] Das LkSG anhand dieser Bezugnahmen konkret zu subsumieren, bleibt allerdings oftmals herausfordernd, weil die Übereinkommen mit Blick auf eine Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber formuliert sind. Das gilt umso mehr, als die vom LkSG umfasste Palette an Menschenrechten auch bürgerliche und soziale Rechte einschließt, vom Recht auf Bildung und Meinungsfreiheit bis zum Recht auf kulturelle Teilhabe. Derartige Teilhabe- und Leistungsrechte liegen jedoch gemeinhin außerhalb des Einflussbereichs von Unternehmen[29] und können von diesen nur in seltenen Konstellationen verletzt oder, umgekehrt, gewährleistet werden. Die oben angesprochene Transformationsleistung von völkerrechtlichen Standards in spezifische Verhaltensnormen für Unternehmen bleibt das LkSG dem Rechtsanwender somit oftmals schuldig.[30]

---

28 Vgl. etwa die Bezugnahme auf die ILO-Übereinkommen Nr. 155 und 187 in BT-Drs. 19/28649, S. 36. Beide Übereinkommen werden weder im Gesetzestext noch in der Anlage genannt, vgl. *M. Rothermel*, in: Rothermel, LkSG, Mönchengladbach 2022, § 2 Rn. 33.

29 Vgl. auch *M. Charnitzky/J. Weigel*, Die Krux mit der Sorgfalt, RIW 2022, 12.

30 Ähnlich kritisch *J. Blach*, „Menschenrechtsschutz" durch Billigkeitshaftung – konzeptionelle Überlegungen zur Haftungsverfassung von Wertschöpfungsketten, CCZ

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

2. Bildung von autonomen LkSG-Standards

Punktuell löst sich das Gesetz zudem gänzlich von völkervertraglichen Grundlagen und postuliert autonome Standards. Dies ist beispielsweise in § 2 Abs. 2 Nr. 7 LkSG der Fall. Die Vorschrift baut auf Art. 1 lit. a ILO-Übereinkommen Nr. 111 auf, der sieben Diskriminierungsgründe aufzählt, etwa Rasse, Hautfarbe und Geschlecht.[31] Das LkSG modifiziert allerdings zum einen die Bezeichnung zweier dieser Tatbestände in potentiell wertungsrelevanter Weise, indem es statt des vorbelasteten Begriffs „Rasse" den Terminus „ethnische Abstammung" verwendet und nicht vom „Glaubensbekenntnis", sondern von „Religion und Weltanschauung" spricht. Vor allem aber fügt es den Diskriminierungsgründen des ILO-Überkommens Nr. 111 noch vier weitere Tatbestände hinzu, namentlich „Gesundheitsstatus", „Behinderung", „sexuelle Orientierung" und „Alter".[32] Der genaue Gehalt dieser LkSG-autonomen Diskriminierungsverbote bleibt zunächst unklar, weil Rechtsanwender nicht auf einen zugrundeliegenden Vertragstext zurückgreifen können. Zwar finden sich zumindest die Diskriminierungsgründe „Behinderung", „Alter" und „sexuelle Identität" auch in § 1 AGG. Eine unbesehene Übertragung der etablierten AGG-Kategorien auf das LkSG erscheint allerdings wenig empfehlenswert, weil das LkSG gerade keinen Export spezifisch deutscher Schutzstandards bezweckt.[33] Welches Maß beispielsweise an Behindertengerechtigkeit an Produktionsstandorten im globalen Süden vernünftigerweise erwartet werden darf und muss, ist stattdessen eine rechtspolitisch offene und jedenfalls einzelfallabhängige Frage, die durch Behörden- und Gerichtspraxis noch konkretisiert werden muss.

2022, 13, 14; *Stöbener de Mora/Noll*, Sorgfalt (Fn. 20), 1237 (1240); eher positiv hingegen *E. Ehmann*, Der Regierungsentwurf für das Lieferkettengesetz: Erläuterung und erste Hinweise zur Anwendung, ZVertriebsR 2021, 141 (151).

31 Das Übereinkommen wird nicht im Gesetz genannt, bildet aber – neben Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt und Art. 2 Abs. 2 UN-Sozialpakt – ausweislich der Gesetzesbegründung die inhaltliche Grundlage für § 2 Abs. 2 Nr. 7 LkSG, vgl. BT-Drs. 19/28649, S. 37 f.

32 Art. 1 lit. a ILO-Übereinkommen Nr. 111 nennt Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Glaubensbekenntnis, politische Meinung, nationale Abstammung und soziale Herkunft. Das LkSG ersetzt „Rasse" durch „ethnische Abstammung" sowie „Glaubensbekenntnis" durch „Religion oder Weltanschauung" und fügt dem Katalog die Diskriminierungsgründe „Gesundheitsstatus", „Behinderung", „sexuelle Orientierung" und „Alter" hinzu; vgl. hierzu auch *Kulick*, in: BeckOGK (Fn. 17).

33 Für ein gleichlaufendes Begriffsverständnis aber *Grabosch*, in: Grabosch (Fn. 15), § 4 Rn. 36.

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

3. Rückbindung an das nationale Recht des Produktionsstaats

Die in § 2 Abs. 2 LkSG enthaltenen Verbote erfüllen noch in einer weiteren Hinsicht eine Scharnierfunktion: Sie verzahnen das LkSG mit dem Recht am Tätigkeitsort. Dieses ausländische Sachrecht determiniert ausweislich des Gesetzeswortlauts den Inhalt mehrerer der in § 2 Abs. 2 LkSG enthaltenen Verbote:[34] Punktuell verweist das LkSG auf ausländisches Ordnungsrecht als direkte Pflichtenquelle, etwa bei der eminent wichtigen Kategorie der Arbeitsschutzvorschriften (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 LkSG). An anderer Stelle fungiert die ausländische Rechtslage als Inhalts- und Schrankenbestimmung einer vom LkSG grundsätzlich geschützten Rechtsposition. Dies ist etwa der Fall bei der konkreten Bezifferung eines angemessenen Mindestlohns,[35] beim zulässigen Umfang gewerkschaftlicher Betätigung[36] und beim Schutz vor widerrechtlichen Zwangsräumungsmaßnahmen.[37] In wieder anderen Fällen ergibt sich die Relevanz des nationalen Rechts erst über Bande, indem das LkSG sich auf Übereinkommen stützt, die ihrerseits an das Ortsrecht anknüpfen.[38] In der Summe sind diese mannigfaltigen Bezugnahmen überaus bemerkenswert: Das LkSG wirkt in weiten und wichtigen

34 Man kann insoweit von einer Akzessorietät des LkSG zum nationalen Recht sprechen, vgl. *Kulick*, in: BeckOGK (Fn. 17).

35 Siehe § 2 Abs. 2 Nr. 8 LkSG, wonach der angemessene Lohn „mindestens der nach dem anwendbaren Recht festgelegte Mindestlohn" ist, sich ansonsten aber „nach dem Recht des Beschäftigungsorts" bemisst. Siehe hierzu auch das Anwendungsbeispiel *infra* unter D. II.

36 Siehe § 2 Abs. 2 Nr. 6 lit. c LkSG, der die Koalitionsfreiheit schützt, nach der „Gewerkschaften sich frei und in Übereinstimmung mit dem Recht des Beschäftigungsortes betätigen dürfen".

37 Siehe § 2 Abs. 2 Nr. 10 LkSG, in Bezug auf den die Regierungsbegründung auf die Nichteinhaltung von „im nationalen Recht vorgesehene prozessrechtliche Garantien" rekurriert, vgl. BT-Drs. 19/28649, S. 38. Damit dürfte das Merkmal „widerrechtlich" im Wesentlichen auf Verletzung des Ortsrechts gemünzt sein, das freilich wiederum rechtsstaatlich defizitär sein kann, siehe auch *Kulick*, in: BeckOGK (Fn. 17) unter Verweis auf UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 4: The right to adequate housing vom 13.12.1991 (Art. 11 (1) ICESCR), E/1992/23, Rn. 17.

38 Siehe etwa in § 2 Abs. 2 Nr. 1 (Verbot der Kinderarbeit) die Bezugnahme auf ILO-Übereinkommen Nr. 138, das in seinen Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 3 sowie Art. 4-8 seinerseits auf nationales Recht verweist. Ferner bezieht sich § 2 Abs. 2 Nr. 2 LkSG (Verbot der schlimmsten Formen der Kinderarbeit) auf Art. 3 ILO-Übereinkommen Nr. 182 und greift das dort verwendete Verbot des „Heranziehen[s], Vermitteln[s] oder Anbieten[s] eines Kindes zu unerlaubten Tätigkeiten" auf, wobei sich die Bestimmung des Merkmals „unerlaubt" wiederum nach dem anwendbaren nationalen Recht richten dürfte, vgl. *F. Ebert*, in: E. Ales/M. Bell/O. Deinert/S. Robin-Olivier (Hrsg.),

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Teilen als Hebel zur Durchsetzung von nationalem Recht. Diese Dynamik ist auch einleuchtend, wenn man sich vergegenwärtigt, dass das Gesetz insbesondere *enforcement gaps* in Bezug auf das nationale Ordnungsrecht schließen soll.[39] Dieses stellt – zumindest typischerweise – klarere und für Unternehmen passgenauere Verhaltensnormen zur Verfügung, als es die völkerrechtlichen Übereinkommen tun. In der Folge könnte sich die Durchsetzung von ausländischem Sachrecht als heimliche Kerndisziplin des LkSG erweisen.

4. Auffangtatbestand in § 2 Abs. 2 Nr. 12 LkSG

Ferner enthält § 2 Abs. 2 Nr. 12 eine Auffangklausel, die wiederum die Brücke zu den oben angesprochenen geschützten Rechtspositionen gemäß § 2 Abs. 1 LkSG schlägt. Hiernach besteht ein menschenrechtliches Risiko auch bei einem drohenden Verstoß gegen das Verbot eines „über die Nummern 1 bis 11 hinausgehenden Tuns oder pflichtwidrigen Unterlassens, das unmittelbar geeignet ist, in besonders schwerwiegender Weise eine geschützte Rechtsposition zu beeinträchtigen und dessen Rechtswidrigkeit bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offensichtlich ist." Ihrer Machart nach ist diese Auffangklausel das diametrale Gegenteil von § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 11 LkSG; diese sollen die LkSG-Schutzgüter möglichst klar konturieren, weil es bei einem Globalverweis auf die in der Anlage enthaltenen Übereinkommen womöglich an der verfassungsrechtlich gebotenen Bestimmtheit gemangelt hätte.[40] Demgegenüber erweitert der offen formulierte Tatbestand des § 2 Abs. 2 Nr. 12 LkSG die Szenarien potentiell erheblich.[41] Man kann sich deshalb fragen, ob er nicht die wichtige Spezifizierungsfunktion von § 2 Abs. 2 LkSG untergräbt. Der Wortlaut der Bestimmung legt allerdings eine Beschränkung auf flagrante Verstöße nahe,

International and European Labour Law – Article-by-Article Commentary, London 2018, C 182, Art. 3 Rn. 13.

39 Siehe *supra* unter B. I.

40 Zur Vereinbarkeit verschiedener Verweisungstechniken mit dem Bestimmtheitsgebot vgl. *D. Krebs*, Menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflicht: Der Wettlauf zwischen europäischer und deutscher Rechtssetzung, ZUR 2021, 394 (399). Kritisch zur Bestimmtheit von § 2 Abs. 1 LkSG *Keilmann/Schmidt*, Entwurf (Fn. 25), 717.

41 Wohlwollend zur Verfassungskonformität von § 2 Abs. 2 Nr. 12 LkSG aber *Kulick*, in: BeckOGK (Fn. 17).

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

die sich jedem vernünftigen Menschen aufdrängen.[42] Im Ergebnis erscheint es unwahrscheinlich, dass viele praktisch relevante Anwendungsfälle existieren, die nicht bereits von § 2 Abs. 2 Nr. 1-11 LkSG abgedeckt sind.[43]

D. Auswirkungen auf die Anwendung des LkSG

Das LkSG hat hiernach einen Chimärencharakter: Das Gesetz ist ein aus verschiedenen Rechtsquellen zusammengesetztes Mischwesen. Das wirft die Frage auf, ob diese Versatzstücke in der Summe ein organisches und harmonisches Ganzes ergeben, das die gesetzgeberischen Ziele erreicht. In der Tat wirken sich die vorgenannten Regelungstechniken in vielfältiger, nicht immer willkommener Weise auf die Anwendung des LkSG aus.

I. Autonomes Verständnis des LkSG

Wie oben gezeigt, stammen wesentliche Inhalte des LkSG konzeptionell und inhaltlich nicht originär vom deutschen Gesetzgeber, sondern sind völkerrechtlichen Verträgen entlehnt.[44] Die Regelungsstruktur des LkSG erschöpft sich allerdings wohlweislich nicht in einer direkten Verweisung auf den Norminhalt der völkerrechtlichen Bestimmungen. Maßgeblich sind vielmehr stets Zweckrichtung und Funktion des LkSG selbst,[45] welches in § 2 Abs. 1 und 2 LkSG zwar seine Inspirationsquellen (überwiegend)

---

42 Dieser Ansatz erinnert an den dereinst von Justice Potter Stewart für die Prüfung von Obszönität formulierten Maßstab „*I know it when I see it*" in *Jacobellis v. Ohio*, 378 U.S. 184, 197 (1964) (Stewart J., concurring). Zur Übertragung des Verständnisses des Begriffs „offensichtlich" aus anderen Gesetzen siehe *M. Rutloff/R. Schulga*, in: E. Wagner/M. Rutloff/S. Wagner (Hrsg.), Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz in der Unternehmenspraxis, München 2022, § 2 Rn. 121.

43 Zu einigen denkbaren – eher speziellen – Szenarien siehe *Kulick*, in: BeckOGK (Fn. 17).

44 Siehe bereits *H. Fleischer*, Grundstrukturen der lieferkettenrechtlichen Sorgfaltspflichten CCZ 2022, 205.

45 Ähnlich auch zu § 3 Abs. 1 LkSG *Fleischer*, Grundstrukturen (Fn. 44), 205 (208): „Hierdurch verwandeln sich die für Unternehmen rechtlich unverbindlichen Standards des Wirtschaftsvölkerrechts (*soft law*) in dem Maße, in dem der deutsche Gesetzgeber sie aufgreift, zu verbindlichen Vorgaben (*hard law*)."; ähnlich wie hier auch *Kulick*, in: BeckOGK (Fn. 17).

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

deutlich benennt und inhaltlich aufgreift,[46] dabei aber auch eigene Akzente setzt. Ein einheitliches Verständnis völkerrechtlicher Rechtsbegriffe ist somit bedeutsam,[47] indiziert aber nicht notwendigerweise den autonomen Regelungsgehalt des LkSG. Diese Lesart stützt auch der Wortlaut von § 2 Abs. 1 LkSG, der nicht von „Menschenrechten", sondern von „geschützten Rechtpositionen" spricht[48] und den nötigen Transfer zwischen Völkerrecht und LkSG durch die Formulierung andeutet, dass sich die geschützten Rechtspositionen erst aus den Übereinkommen „ergeben".

II. Kombination von Rechtsquellen im LkSG

Eine erhöhte Komplexität in der Rechtsanwendung ergibt sich daraus, dass die in § 2 Abs. 2 LkSG geregelten Verbote nicht immer nur auf eine einzige der oben aufgeführten Regelungstechniken zurückgreifen, sondern vom Rechtsanwender zuweilen die Kombination einer Vielzahl von Rechts- und Erkenntnisquellen verlangen. Die damit einhergehenden Schwierigkeiten lassen sich am besten anhand eines konkreten Anwendungsbeispiels illustrieren:

Unterstellt, ein deutsches Bekleidungsunternehmen möchte sicherstellen, dass seine Zulieferer in Bangladesch ihrem Personal einen nach den Vorgaben des LkSG angemessenen Lohn zahlen. Den Rechtsanwender, der diesen Lohn quantifizieren möchte, verweist § 2 Abs. 2 Nr. 8 LkSG zunächst auf das nationale Recht Bangladeschs, denn hiernach ist „mindestens der nach dem anwendbaren Recht festgelegte Mindestlohn" zu zahlen. Dieser beträgt in Bangladesch für den Textilsektor umgerechnet ca. 53 EUR.[49] Weil gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 8 LkSG aber *mindestens* dieser gesetzlichen Mindestlohn zu zahlen ist, kann nach dem LkSG auch ein höheres Lohnniveau angezeigt sein, wenn ein gesetzlicher Mindestlohn im Produktionsstaat nicht existiert oder das vorgeschriebene Lohnniveau unangemessen niedrig

46 Die völkerrechtlichen Textstufen zeichnet auch der Regierungsentwurf nach, vgl. BT-Drs. 19/28649, S. 23.

47 Siehe auch *D. Schönfelder*, in: Grabosch (Fn. 15), § 4 Rn. 10 f.

48 Siehe *Kulick*, in: BeckOGK (Fn. 17).

49 Vgl. minimum-wage.org, Bangladesh Minimum Wage, Labor Law, and Employment Data Sheet, Bangladesh Minimum Wage Rate 2022, <https://perma.cc/4PD4-BGWT>.

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ausfällt.[50] Erscheint der gesetzliche Mindestlohn im regionalen Vergleich – wie es in Bangladesch der Fall ist[51] – auffällig niedrig, wird das betroffene Unternehmen selbst eine Angemessenheitsprüfung durchführen müssen. Die Gesetzesbegründung gibt ihm hierzu die Maßgabe an die Hand, dass die „örtlichen Lebenserhaltungskosten des Beschäftigten und seiner Familienangehörigen sowie die örtlichen Leistungen der sozialen Sicherheit" berücksichtigt werden sollen.[52] Zudem stützt sich der Regierungsentwurf auf Art. 7 lit. a Ziff. ii. des UN-Sozialpakts, der „einen angemessenen Lebensunterhalt für [alle Arbeitnehmer] und ihre Familien in Übereinstimmung mit diesem Pakt" anmahnt. Die letztere Wendung konkretisiert Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt dahingehend, dass darunter „ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterbringung sowie […] eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen" zu verstehen seien. Ist dieses Niveau mit einem Mindestlohn von 53 EUR in Bangladesch gewährleistet oder nicht? Das lässt sich nur mit Mühe verlässlich feststellen. Schlussendlich muss das Textilunternehmen, das seine Hausaufgaben machen möchte, auch nach Konsultation der einschlägigen Norm im LkSG, des ausländischen Rechts, der Gesetzesmaterialien, mehrerer völkerrechtlicher Bestimmungen und empirischer Daten eine rechtspolitische Wertung vornehmen. Zumindest dann, wenn länderspezifische Daten zugänglich sind, kann dabei allerdings auf international anerkannte Berechnungsmodi wie die sog. Anker-Methode zurückgegriffen werden.[53]

III. Konfliktpotential im LkSG

Das Nebeneinander von Rechtsquellen im LkSG kann aber nicht nur für zusätzliche Komplexität sorgen, sondern auch für Konflikte. Im vorhergenannten Mindestlohn-Beispiel zogen sämtliche relevanten Regelungen am gleichen Strang, wenn auch nicht notwendigerweise mit dem gleichen Nachdruck. Denkbar ist allerdings auch, dass die verschiedenen in- und ausländischen sowie völkerrechtlichen Normen, mit denen sich ein deut-

50 Vgl. *Ehmann*, Regierungsentwurf (Fn. 30), 141 (144); BMAS, Fragen und Antworten zum Lieferkettengesetz, Stand 25.10.2022, V. 3., <https://perma.cc/G29Y-V2VA>.

51 Vgl. The Business Standard, Bangladesh's monthly minimum wage lowest in Asia-Pacific region: ILO, <https://perma.cc/679Y-763B>.

52 BT-Drs. 19/28649, S. 38.

53 Vgl. hierzu m.w.N. *Grabosch*, in: Grabosch (Fn. 15), § 4 Rn. 40 f.

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sches Unternehmen im Rahmen der Lieferketten-Compliance konfrontiert sieht, auf Kollisionskurs geraten.

1. Anwendungsbeispiel: Zwangsarbeit in Xinjiang

Auch dieser Problemkreis lässt sich anhand eines realitätsnahen Beispiels illustrieren. Man stelle sich ein deutsches Textilunternehmen vor, das Zulieferbeziehungen in die chinesische Provinz Xinjiang unterhält. Angesichts der Berichte über die Unterdrückung der uigurischen Bevölkerung und damit einhergehende Zwangsarbeit insbesondere im Baumwoll- und Textilsektor[54] sowie des erhöhten öffentlichen Drucks auf in Xinjiang agierende Unternehmen[55] möchte das deutsche Textilunternehmen seine Lieferkette auf LkSG-Konformität prüfen. Dazu wäre im allerersten Schritt zu klären, ob die kolportierten Arbeitsmaßnahmen in Xinjiang überhaupt gegen die im LkSG normierten Verbote verstoßen. Auf den ersten Blick scheint es sich um ein Lehrbuchbeispiel für Zwangsarbeit zu handeln, aber der Teufel steckt im – völkerrechtlichen – Detail. Verbotene Zwangsarbeit ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 1 Hs. 2 LkSG „jede Arbeitsleistung […], die von einer Person unter Androhung von Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat." Für einige Arbeitsmaßnahmen, denen Uiguren in Internierungslagern unterzogen werden, dürfte dieser Tatbestand erfüllt sein. Allerdings stellt § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 1 Hs. 3 LkSG klar, dass das Verbot sich nicht auf Arbeitsleistungen erstreckt, die dem Ausnahmetatbestand in Art. 2 Abs. 2 ILO-Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- und Pflichtarbeit unterfallen. Nach lit. c dieser ILO-Norm gilt Arbeit aufgrund einer gerichtlichen Verurteilung prinzipiell *nicht* als verbotene Zwangs- oder Pflichtarbeit. Ob die Internierung von Uiguren auf einer gerichtlichen oder bloß behördlichen Entscheidung basiert, wäre konkret zu prüfen. Von chinesischer Seite werden die Maßnahmen primär als Erziehungsmaßnahme dargestellt und wären, wenn man dieser Darstellung

54 Vgl. stellvertretend United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR Assessment of human rights concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, People's Republic of China, 31.8.2022, <https://perma.cc/4QAG-8K7P>.

55 Vgl. stellvertretend Business & Human Rights, China: 83 major brands implicated in report on forced labour of ethnic minorities from Xinjiang assigned to factories across provinces; includes company responses, 1.5.2020, <https://perma.cc/GPG5-WXDR>.

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Glauben schenken wollte, womöglich vom Anwendungsbereich des ILO-Übereinkommens Nr. 29 ausgeschlossen.[56] Jedenfalls würden strafrechtlich zur Zwangsarbeit verurteilte politische Dissidenten aufgrund dieses Kriteriums aus dem Schutzbereich von § 2 Abs. 2 Nr. 3 LkSG herausfallen.[57] Etwas anderes könnte sich allenfalls aus einer ebenfalls in Art. 2 Abs. 2 lit. c ILO-Übereinkommen Nr. 29 geregelten *Rückausnahme* ergeben. Hiernach fällt eine Arbeitsleistung nur unter die vorgenannte Ausnahme, wenn sie „unter Überwachung und Aufsicht der öffentlichen Behörden ausgeführt wird und […] der Verurteilte nicht an Einzelpersonen oder private Gesellschaften und Vereinigungen verdingt oder ihnen sonst zur Verfügung gestellt wird".[58] Im Falle der Zwangsarbeit in Xinjiang ist es auch plausibel, dass diese zwar in staatlicher Repression wurzelt, aber jedenfalls auch in privat betriebenen Produktionsstätten stattfindet, aus denen die Erzeugnisse in die Lieferkette eingespeist werden. Diese – aber eben nur diese – Spielart der Zwangsarbeit wäre vom ILO-Übereinkommen Nr. 29 untersagt und in der Folge auch LkSG-widrig. Die Prüfung des vermeintliche Lehrbuchbeispiels führt also zu dem überaus kontraintuitiven Ergebnis, dass das deutsche Unternehmen, möchte es seine Prüfung auf die eigentliche Substanz des LkSG beschränken, den Bereich staatlich orchestrierter Zwangsarbeit ausklammern müsste. Der völkerrechtlich verbürgte Schutz bleibt insoweit ersichtlich hinter landläufigen deutschen Wertvorstellungen zurück. Denkbar wäre es deshalb, den oben diskutierten Auffangtatbestand (§ 2 Abs. 2 Nr. 12 LkSG)[59] zu aktivieren. Angesichts der Unbestimmtheit der Auffangklausel[60] und mit Blick auf die in § 2 Abs. 2 Nr. 3 LkSG speziell geregelte Begrifflichkeit der verbotenen Zwangsarbeit erscheint auch diese Lösung allerdings weder sonderlich praktikabel noch systemkonform.

56 Zur Einordnung von Ausbildungsmaßnahmen siehe *Kulick*, in: BeckOGK (Fn. 17).
57 Siehe auch Art. 8 Abs. 3 lit. b und c Ziff. i UN-Zivilpakt.
58 Vgl. auch *Rothermel*, in: Rothermel (Fn. 28), § 2 Rn. 45.
59 *Supra* C. II. 4.
60 Siehe *M. Nietsch/M. Wiedmann*, Der Regierungsentwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in der Lieferkette, CCZ 2021, 101 (105); *M. Rutloff/R. Schulga*, in: Wagner/Rutloff/Wagner (Hrsg.), Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz in der Unternehmenspraxis, München 2022, § 2 Rn. 117.

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2. Problem der Ratifikationslücken

Das vorgenannte Beispiel rührt noch an einen weiteren Konfliktherd, nämlich das Problem der Ratifikationslücken: In China ist das oben angesprochene ILO-Übereinkommen Nr. 29 (derzeit noch) nicht in Kraft.[61] Diese Konstellation ist kein Einzelfall. Die Übereinkommen, auf die das LkSG Bezug nimmt, sind zwar sämtlich von Deutschland[62] und auch ausnahmslos von einem großen Teil der Staatengemeinschaft ratifiziert worden,[63] aber eben doch nicht universell akzeptiert. Es existieren vielmehr Ratifikationslücken, gerade in Bezug auf bedeutende Exportpartner wie Vietnam, Indien oder eben China.[64] Dies gilt nicht nur für eher randständige Verträge, sondern auch für zentrale Regeln wie die ILO-Kernarbeitsnormen.[65] Die Durchsetzung von völkerrechtlichen Regelungen in Staaten, die sich den entsprechenden Verträgen gerade nicht unterworfen haben, ist völkerrechtlich bedenklich, jedenfalls aber rechts- und potentiell außenpolitisch heikel. Zumindest systemkonform wäre dieser Ansatz allerdings, weil die Tatbestände des LkSG zwar den materiellen Gehalt der Übereinkommen aufnehmen sollen,[66] hierfür aber keine Fixierung auf deren Geltungsbereich erforderlich ist. In der Literatur wird insoweit zum Teil vertreten, nach der Regelungskonzeption sei der räumliche Geltungsbereich der menschenrechtlichen Verbote generell von der Ratifikation der korrespondierenden Übereinkommen entkoppelt.[67] Dafür wird insbesondere § 7 Abs. 3 S. 2 LkSG angeführt, wonach Ratifikations- oder Umsetzungslücken allein keine Pflicht zum Abbruch von Geschäftsbeziehungen zu begründen vermögen; diese Regelung sei überflüssig, wenn die unterlassene Ratifikation

61 Das Übereinkommen soll zum 12.8.2023 in Kraft treten, vgl. ILO, Ratifications of CO29 – Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), Stand 3.11.2022, <https://perma.cc/4NDC-SQMN>.

62 Vgl. *Ehmann*, Regierungsentwurf (Fn. 30), 141 (143).

63 So auch die Prämisse des Gesetzgebers, vgl. BT-Drs. 19/28649, S. 1, 34.

64 Ratifikationslücken bestehen beispielsweise bei den folgenden für § 2 Abs. 2 Nr. 6 LkSG relevanten Übereinkommen: beim ILO-Übereinkommen Nr. 87 in Bezug auf China, Indien, Marokko, die USA und Vietnam; beim ILO-Übereinkommen Nr. 198 in Bezug auf China, Indien, Myanmar und die USA; beim ILO-Übereinkommen Nr. 100 in Bezug auf Myanmar und die USA.

65 Diese sind von 41 Staaten – einschließlich einiger wichtiger Außenhandelspartner der Bundesrepublik – nicht ratifiziert worden, vgl. *Stöbener de Mora/Noll*, Sorgfalt (Fn. 20), 1237 (1240).

66 Siehe *supra* D. I.

67 Vgl. Siehe *Rutloff/Wilske/Schulga*, in: Wagner/Rutloff/Wagner (Fn. 60), § 2 Rn. 105 f.; i.E. wohl auch *Zimmermann/Weiß*, Parameter (Fn. 19), 424, (454).

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

bereits dazu führe, dass ein Verbot im betreffenden Staat nicht beachtet werden müsse.[68] Dem lässt sich allerdings entgegenhalten, dass § 7 Abs. 3 S. 2 LkSG lediglich eine klarstellende Funktion hat: Ratifikationslücken indizieren nicht zwingend, dass die betreffenden Menschenrechte im jeweiligen Staat missachtet werden. Stattdessen kommt es auf die tatsächliche Situation vor Ort an.[69] Andernfalls könnte man beispielsweise aus der mangelnden Ratifikation der ILO-Übereinkommen Nr. 87, 198 und 100[70] folgern, dass Unternehmen die USA wegen struktureller Mängel bei der Koalitionsfreiheit *per se* zu meiden hätten. Das LkSG hat vielmehr in der Gesamtschau keine einheitliche Position zur Bedeutung des Ratifikationsstands.[71] Ausweislich des Regierungsentwurfs sollen einige Übereinkommen ausdrücklich unabhängig von ihrem Ratifikationsstand instruktiv für den jeweiligen Verbotstatbestand sein.[72] An anderer Stelle führt die Gesetzesbegründung aus, dass bestimmte völkervertragliche Übereinkommen den Gehalt gewisser menschenrechtlicher Verbote gerade auch im Hinblick auf Staaten ausformen sollen, die das betreffende Übereinkommen nicht ratifiziert haben.[73] Weil eine Default-Position des LkSG hiernach nicht erkennbar ist, muss die Bedeutung des Ratifikationsstandes für den jeweiligen Verbotstatbestand und den jeweiligen Nicht-Ratifikationsstaat individuell gewürdigt werden.

3. Pflicht zur Konfrontation mit dem Produktionsstaat?

Das Beispiel der Geschäftsbeziehungen nach Xinjiang wirft ein Schlaglicht auf eine weitere potentiellen Reibungsfläche: Wenn Menschenrechte nicht durch die Nichtdurchsetzung des Ortsrechts, sondern *gerade* durch die staatlichen Praktiken des Produktionslandes gefährdet werden, drohen Un-

68 *Rutloff/Wilske/Schulga*, in: Wagner/Rutloff/Wagner (Fn. 60), § 2 Rn. 105.

69 Mit *Grabosch*, in: Grabosch (Fn. 15), § 2 Rn. 7 spielt der Ratifizierungsstatus aber bei der Risikoanalyse eine Rolle, weil in Nicht-Ratifikationsstaaten das betreffende Risiko tendenziell erhöht ist.

70 Siehe *supra* Fn. 64.

71 Wie hier wohl auch *A. Sagan/A. Schmidt*, Das Lieferkettensorgfaltsgesetz: Ein Überblick aus der Perspektive des Arbeitsrechts, NZA-RR 2022, 281 (284).

72 Vgl. BT-Drs. 19/28649, S. 36, wonach die ILO-Übereinkommen Nr. 155 und 187 „unabhängig von ihrem Ratifikationsstand“ eine „wesentliche Orientierung“ für das Verständnis von § 2 Abs. 2 Nr. 5 LkSG bieten.

73 So etwa für die Zwecke von § 2 Abs. 2 Nr. 1 LkSG das in ILO-Übereinkommen Nr. 138 normierte Mindestalter für die Beschäftigung von Kindern, vgl. BT-Drs. 19/28649, S. 35; siehe auch *Rutloff/Schulga*, in: Wagner/Rutloff/Wagner (Fn. 60), § 2 Rn. 129.

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

ternehmen infolge ihrer LkSG-Verpflichtungen zwischen die politischen Fronten zu geraten. Bereits unabhängig vom LkSG steht beispielsweise VW derzeit in der Kritik, weil es sich entschlossen hat, seinen Produktionsstandort in Xinjiang aufrechtzuerhalten.[74] Mit Inkrafttreten des LkSG können sich ähnlich gelagerte Konstellationen aus Vorstandssicht von wirtschaftlichen Abwägungen im Rahmen des Reputationsmanagements[75] zu rechtlich gebundenen Entscheidungen im Rahmen der Legalitätspflicht wandeln. Aktiver Widerstand gegen die vom chinesischen Staat orchestrierten menschenrechtswidrigen Praktiken kann für Konzerne wie VW indes potentiell schwerwiegende Konsequenzen für die weitere Tätigkeit an einem überragend wichtigen Markt haben.[76] Auch manche im LkSG normierten Verbotstatbestände, wie die Missachtung der Koalitionsfreiheit (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 LkSG), stehen in direktem Widerspruch zum Recht der Volksrepublik China, das die Gründung freier Gewerkschaften untersagt.[77] Das wirft die Frage auf, welches Maß an Konfrontation mit politisch repressiven Produktionsstaaten das LkSG deutschen Unternehmen abverlangen will. Dem übergeordneten Zweck des LkSG, die Menschenrechtslage in den Produktionsstaaten zu verbessern, wäre eine harte Linie zweifellos zuträglich. Allerdings ist das Gesetz nicht einseitig mit dem Ziel größtmöglichen Menschenrechtsschutzes auszulegen, sondern auch mit Blick auf berechtigte Interessen der Unternehmen[78] und den Angemessenheitsvorbehalt, der sämtliche Elemente des Gesetzes durchzieht.[79] Bereits mit der Grundidee einer Pflicht zur Überwachung externer Betriebe weist das LkSG den Unternehmen eine unorthodoxe und nach Ansicht mancher Kommentatoren systemfremde[80] Rolle zu. Insoweit sollte die Stoßrichtung des Gesetzes auf der Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen in und durch Unternehmen liegen. In eine eher konziliante Richtung weisen

74 Vgl. Der Spiegel, Heft 43/2022, VW-Chef Blume hält an umstrittenem Werk in Xinjiang fest, <https://perma.cc/G9CY-VYS5>.

75 Vgl. hierzu *C. Seibt*, Corporate Reputation Management: Rechtsrahmen für Geschäftsleiterhandeln, DB 2015, 171.

76 Siehe auch *J. Ekkenga*, Zur privatrechtlichen Bindung völkerrechtlicher Abkommen zum Menschenrechts- und Umweltschutz, KlimaRZ 2022, 37.

77 Siehe *Rutloff/Wilske/Schulga*, in: Wagner/Rutloff/Wagner (Fn. 60), § 2 Rn. 111; *Grabosch*, in: Grabosch (Fn. 15), § 4 Rn. 34.

78 Vgl. auch den funktionalen Ansatz bei *Kulick*, in: BeckOGK (Fn. 17), der einerseits auf die Funktionsweise der Menschenrechte und andererseits auf die Rolle der Unternehme auf internationaler und nationaler Ebene abstellt.

79 Siehe zu letzterem stellvertretend *Grabosch*, in: Grabosch (Fn. 15), § 2 Rn. 57 ff.

80 Siehe etwa die Fundamentalkritik bei *Ekkenga*, Bindung (Fn. 76), 37 (38 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

auch Verlautbarungen der beteiligten politischen Akteure, wonach Unternehmen nicht aufgegeben wird, sich für politische Veränderungen vor Ort einzusetzen[81] oder gegen das Ortsrecht zu verstoßen.[82] Letztlich kann also von den Unternehmen kein uneingeschränkter Konfrontationskurs gegenüber dem Produktionsstaat erwartet werden, wohl aber, dass sie dem Menschenrechtsschutz auch unter Überwindung gewisser Widerstände einen angemessenen Stellenwert einräumen und ernsthafte Bemühungen an den Tag legen.[83]

IV. Durchsetzung und Befolgung des LkSG

Das Regelungskonzept des LkSG verlangt dem Rechtsanwender einiges ab.[84] Um sich ein klares Bild von den geschützten Rechtsgütern und Verboten zu machen, muss dieser neben dem Gesetzestext regelmäßig auch dessen Begründung und die völkerrechtlichen Materialien sowie das jeweilige Ortsrecht konsultieren, wobei all diesen Quellen wiederum von Vorschrift zu Vorschrift unterschiedliches Gewicht zukommen kann. Selbst nach einer gewissenhaften Analyse, welche die völkerrechtlichen Normtexte und Sekundärquellen berücksichtigt, wird in vielen Fällen Unklarheit über die genauen Regelungsinhalte des LkSG verbleiben.[85] Auf Unternehmensseite

81 Vgl. BMZ, Fragen und Antworten zum Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, 2022, S. 3, <https://perma.cc/3AGZ-KMUE>: „Es wird von keinem Unternehmen verlangt, die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen im Partnerland zu verändern."

82 Siehe etwa die Ausschussbegründung zum LkSG, BT-Drs. 19/28649, S. 1: „[…] von keinem Unternehmen darf etwas rechtlich und tatsächlich Unmögliches verlangt werden. […] Rechtlich Unmögliches bedeutet etwa, dass es mit einem Verhalten gegen geltendes Recht verstoßen würde."

83 Ähnlich wie hier bereits *Rutloff/Wilske/Schulga*, in: Wagner/Rutloff/Wagner (Fn. 60), § 2 Rn. 115; dort (Rn. 116) sowie bei *Grabosch*, in: Grabosch (Fn. 15), § 4 Rn. 35 auch zu konkreten Umsetzungsstrategien bei Konflikten zwischen LkSG und Ortsrecht.

84 Kritisch auch *Charnitzky/Weigel*, Sorgfalt (Fn. 29) 12; *Keilmann/Schmidt*, Entwurf (Fn. 25), 717; *E. Wagner/M. Rutloff*, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – Eine erste Einordnung, NJW 2021, 2145 (2146).

85 Ähnlich gelagert auch die Kritik bei *Blach*, Menschenrechtsschutz (Fn. 30), 13 f.; *Charnitzky/Weigel*, Sorgfalt (Fn. 29), 12; DAV, Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten, NZG 2021, 546 (Rn. 12 ff.); *H. Hembach*, Praxisleitfaden Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, 2018, C. II., S. 58; *B. Spießhofer*, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: Was kommt an 2023?, AnwBl 2021, 534 (535); *C. Schork/B. Schreier*, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – Eine Herausforderung (auch) für die deutsche Automobilindustrie, RAW 2021, 74 (76); *Stöbener de Mora/Noll*, Sorgfalt (Fn. 20), 1237 (1240);

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

kann diese Unklarheit grundsätzlich sowohl in *overcompliance* als auch in *undercompliance* resultieren.[86] Das Adressatenverhalten wird eher in die letztere Richtung gravitieren, je unzulänglicher die Durchsetzung der unklaren Regel ausfällt. Zu den Rechtsanwendern, denen Verständnis und Anwendung des LkSG Schwierigkeiten bereiten dürften, zählt indes auch das mit der Durchsetzung betraute Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA).[87] Ungeachtet der Tatsache, dass das BAFA gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 1 LkSG von Amts wegen tätig wird, erscheint es naheliegend, dass die Behörde ihre begrenzten Ressourcen[88] nicht auf rechtlich oder faktisch unklare Grenzfälle verwenden wird. Schon aufgrund der sehr eingeschränkten Möglichkeiten des BAFA zur grenzüberschreitenden Sachverhaltsermittlung dürfte zivilgesellschaftlichen Akteuren und Whistleblowern[89] große Bedeutung bei der Aufdeckung von Missständen zukommen. Überdies lassen sich hochgradig unklare Verhaltensnormen mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot schwerlich erst im Rahmen von Bußgeldverfahren konkretisieren. Der verlässlichste Ausweg aus diesem Henne-Ei-Problem dürfte darin liegen, dass das BAFA regen Gebrauch von der in § 20 LkSG normierten Ermächtigung zur Veröffentlichung von Handreichungen macht.[90] In anderen Regulierungsmaterien wie der Finanzmarktaufsicht

---

weniger kritisch *Ehmann*, Regierungsentwurf (Fn. 30), 141 (151); *Fleischer*, Grundstrukturen (Fn. 44), 205 (208).

86 Überdies kann bei Entscheidungen unter (Rechts-)Unsicherheit das persönliche Haftungsrisiko der Entscheidungsträger eine große Rolle spielen und insbesondere übermäßig risikoaverses Verhalten auslösen, vgl. hierzu *A. Engert*, The bad man revisited: Rechtsunsicherheit in der Verschuldenshaftung, in: W. Kaal/M. Schmidt/A. Schwartze/H. Baum (Hrsg.), Festschrift zu Ehren von Christian Kirchner, Tübingen 2014, S. 735 (737 ff.); *M. Lieberknecht*, Die internationale Legalitätspflicht, Köln 2021, S. 240 ff.

87 Zu den Befugnissen des BAFA siehe *Sagan/Schmidt*, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: Ein Überblick aus der Perspektive des Arbeitsrechts, NZA-Rechtsprechungs-Report Arbeitsrecht 2022, 281 (282 f.).

88 Der Regierungsentwurf weist einen Personalbedarf von 65 Vollzeitstellen aus, vgl. BT-Drs. 19/28649, S. 25. Diese 65 Personen sollen ab 1.1.2023 ca. 3.000 deutsche Unternehmen und ab dem 1.1.2024, wenn gemäß § 1 Abs. 1 LkSG die Schwelle für die Anwendbarkeit des LkSG von 3.000 auf 1.000 Arbeitnehmer absinkt, sogar ca. 4.800 deutsche Unternehmen – und deren Lieferketten – regulieren, vgl. BMZ, Fragen und Antworten zum Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, 2022, S. 1, <https://perma.cc/3AGZ-KMUE>.

89 Siehe hierzu *Sagan/Schmidt*, Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (Fn. 87), 281 (288).

90 So auch *Rutloff/Wilske/Schulga*, in: Wagner/Rutloff/Wagner (Fn. 60), § 2 Rn. 115. Die erste Handreichung liegt seit August 2022 vor, vgl. BAFA, Risiken ermitteln, gewichten und priorisieren – Handreichung zur Umsetzung einer Risikoanalyse nach den

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

oder dem Außenwirtschaftsrecht hat sich diese Vorgehensweise als probates Mittel erwiesen, gesetzliche Regelungen mit hohem Abstraktionsgrad für die Unternehmenspraxis operationalisierbar zu machen. Jedenfalls bis auf Weiteres spricht damit allerdings einiges dafür, dass die LkSG-Praxis von *underenforcement* und in der Folge von *undercompliance* geprägt sein wird, bis es gelungen sein wird, den Regelungsgehalt des LkSG klarer zu konturieren. Mit Blick auf das Regelungsziel des LkSG ist dieser Befund nicht frei von Ironie: Ein Gesetz, das gerade Rechtsdurchsetzungsmängeln im Ausland abhelfen soll,[91] läuft Gefahr, selbst ein Beispiel für mangelnde Durchsetzung zu werden.

E. Zusammenfassung in Thesenform

1. Konzeptionell ist das LkSG von dem Ziel geprägt, Rechtsdurchsetzungsmängeln im Ausland mittels extraterritorialer Regulierung deutscher Unternehmen durch den heimischen Gesetzgeber abzuhelfen. Weil das LkSG dabei nicht 1:1 die Standards des deutschen Ordnungsrechts exportieren soll, muss es international konsentierte Maßstäbe adaptieren.
2. Dazu bedient es sich u.a. der Kategorie der geschützten Rechtspositionen (§ 2 Abs. 1 LkSG), die anhand von Verweisen auf völkerrechtliche Übereinkommen allerdings nur unzulänglich konkretisiert werden. Eine klarere Konturierung soll der Katalog der menschenrechtlichen Risiken (§ 2 Abs. 2 LkSG) leisten, der in Form bestimmter Verbote menschenrechtswidriger Praktiken „elf Todsünden" sowie eine Auffangklausel enthält.
3. Die Verbote nach dem LkSG stützen sich inhaltlich auf drei verschiedene Rechtsquellen: Sie nehmen *erstens* ebenfalls Bezug auf völkerrechtliche Übereinkommen, erweitern diese *zweitens* punktuell um LkSG-autonome Standards und ordnen *drittens* vielfach eine Einhaltung des nationalen Rechts im Produktionsstaat an.
4. Dieser Chimärencharakter des LkSG wirkt sich auch bei der Auslegung und Anwendung des Gesetzes aus. Zum einen bedarf es eines autonomen Verständnisses des LkSG, zum anderen müssen bei der Anwendung diverser Tatbestände gleich mehrere dieser Rechtsquellen kombiniert

---

Vorgaben des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes, 2022, <https://perma.cc/UU99-959F>; näher hierzu *S. Reich*, Praxishinweise des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle zur Umsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes, AG 2022, R289.

91 Siehe *supra* unter B I.

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

und gewichtet werden. Wie das Beispiel der Quantifizierung eines angemessenen Mindestlohns gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 8 LkSG zeigt, müssen Unternehmen hierzu sogar komplexe rechtspolitische und empirische Überlegungen anstellen.

5. Das Nebeneinander diverser Rechtsordnungen und -quellen sorgt überdies für Konfliktpotential. Friktionen treten in besonderem Maße dann auf, wenn der Produktionsstaat selbst menschenrechtswidrige Praktiken orchestriert oder die im LkSG aufgegriffenen Übereinkommen nicht ratifiziert hat. Allerdings erwartet das LkSG von deutschen Unternehmen in diesem Fall keinen einseitigen Konfrontationskurs gegenüber ausländischen Staaten.
6. Die Bestimmtheitsmängel, die sich vor diesem Hintergrund aus der Komplexität der Anwendung des LkSG ergeben, dürften sich jedenfalls bis auf Weiteres in *underenforcement* und *undercompliance* niederschlagen, weil die behördlichen Durchsetzungskapazitäten in Relation zum Umfang der geregelten Sachverhalte stark limitiert sind. Eine probate Lösung, um diesem Missstand abzuhelfen, läge in der Förderung von Rechtsklarheit durch behördliche Leitfäden des BAFA.

https://doi.org/10.5771/9783748935476-193 - am 29.12.2025, 13:51:34. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -