

Positionspapier 07/2020

## Lieferkettengesetz:

### Mittelstand fordert Regeln für menschenrechtliche Sorgfaltspflichten

*UnternehmensGrün, der Bundesverband der Grünen Wirtschaft, spricht sich klar für eine gesetzliche Regelung der unternehmerischen Verantwortung für die gesamte Lieferkette aus. Zukunftsfähiges Wirtschaften kann nur mit Blick auf für die gesamte Wertschöpfungskette als nachhaltig erachtet werden. Sorgfaltspflichten für den Schutz von Arbeitnehmer\_innen sowie Selbständigen, die Teil der Wertschöpfungskette sind, soziale Mindeststandards aber auch der Schutz der Umwelt müssen einen gesetzlichen Rahmen bekommen. Unternehmen sind für ihre Lieferketten verantwortlich und müssen auch hierfür haftbar gemacht werden.*

Appelle, Transparenz, internationale Normen und Richtlinien (auch solche der ILO, UNO und OECD) – alles wichtige Initiativen und Ansätze – sind kein Ersatz für einklagbare Rechte und die direkte Verantwortung für Schäden in der Lieferkette. UnternehmensGrün begrüßt daher die politischen Anstrengungen für ein europäisches Lieferkettengesetz (Gesetzesentwurf für 2021 angekündigt) und unterstützt die Bestrebungen, auch in Deutschland ein ambitioniertes Lieferkettengesetz vorzulegen. Die Coronakrise hat erneut die Verletzlichkeit der Schwächsten in der Lieferkette gezeigt – und die Notwendigkeit, Lieferbeziehungen verantwortungsbewusst und resilient zu gestalten.

Das Lieferkettengesetz sollte für alle Unternehmen gelten, die Menschenrechtsrisiken in ihrer Wertschöpfungskette haben. Dies ist ein globales Gebot, da es viele Missstände nicht nur in weit entfernten Lieferketten wie in der Textilindustrie in Bangladesch oder beim Rohstoffabbau in der DR Kongo, sondern auch im Obst- und Gemüseanbau Südeuropas oder etwa in deutschen Schlachthöfen. Die Regelungen können sich an den risikobasierten Ansätzen der größeren Unternehmen orientieren, die diese teilweise bereits jetzt umsetzen. Kleinere Unternehmen sollten mehr Zeit für die Umsetzung bekommen und – wenn möglich - eine beratende und/oder finanzielle Unterstützung für die Phase der Implementierung. Die großen Unternehmen sollten ein Eigeninteresse haben, hier beispielsweise im Rahmen von Collective Impact Initiativen gemeinsame Lösungen zu erarbeiten, da sie darauf angewiesen sind, dass auch kleinere Unternehmen in ihrer Wertschöpfungskette ihren menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten nachkommen können.

### Gesetzlicher Rahmen nötig

Wer wegen der Risikoanfälligkeit des Geschäfts genau hinschauen muss, darf die Augen vor offensichtlichen Mängeln nicht verschließen können, wie vom UN-Menschenrechtsrat in den Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten dargelegt<sup>1</sup>. Zusätzlich sind aber Risikoanalysen und hieraus abgeleitete Präventions- und Abhilfemaßnahmen durchzuführen, zu dokumentieren und zu veröffentlichen (vgl. UNGP und OECD Leitlinien).

Wer hinschaut und die Missstände nicht sieht oder darauf reagiert, ist haftbar. Wer arbeitsrechtliche Mindeststandards wie den Schutz werdender Mütter, das Verbot von Kinderarbeit und Zwangsarbeit, die Unterdrückung von Gewerkschaften und anderen Formen der kollektiven Wahrnehmung der Arbeitnehmer\_innen-Interessen, ungleiches Entgelt für Frauen, nicht existenzsichernde gesetzliche Mindestlohnansprüche der Produktionsländer bei den Zulieferern

---

<sup>1</sup> UN HR Guiding Principles on Business and Human Rights  
<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/CorporateHRDueDiligence.aspx>

ausblendet, muss bei Verstößen geradestehen. Ein zentraler Aspekt zur Minderung von Risiken in vielen Wertschöpfungsketten ist die Zahlung existenzsichernder Löhne und Einkommen. Für die Bestimmung der Höhe existenzsichernder Löhne liegt mit der Anker-Methode inzwischen eine anerkannte Methode vor. Schwieriger ist die Ermittlung existenzsichernder Einkommen aus selbständiger Arbeit, insbesondere bei Bäuerinnen und Bauern. Doch auch hierzu wurden in Piloten im Kakaosektor wichtige Erfahrungen gesammelt. Viele größere Unternehmen haben für mehrere Sektoren bereits in eigenen Leitlinien festgelegt, dass existenzsichernde Löhne und Einkommen gezahlt werden sollen. Dies gilt unter anderem für die größten Unternehmen des deutschen Einzelhandels. Hier ist jeweils ein Sektoransatz notwendig, da die Bedingungen für einen Angestellten einer Rosenfarm völlig andere sind als für eine Kakaobäuerin, die zusätzlich zu den Lebenshaltungskosten Kosten für Saatgut, Dünger, Erntehelfer\_innen etc hat. Der Ansatz der multidimensionalen Armut geht darüber hinaus und erkennt an, dass weitere Faktoren (über den rein finanziellen Aspekt hinaus) in der Messung von Armut relevanten Einfluss haben<sup>2</sup>.

### **Kontrolle, Sanktionen und Schadensersatzansprüche**

Schadensersatz und Entschädigungsansprüche sollten von NGOs, Gewerkschaften und auch einzelnen Arbeitnehmer\_innen vor deutschen Gerichten eingeklagt werden können. Wer aus Gewinninteressen möglichst billige Produkte auf den Markt bringt und dafür in den Produzenten-Ländern Arbeitsbedingungen akzeptiert, die die Gesundheit der dort Beschäftigten schädigt, weil z. B. elementare Vorkehrungen zum Gesundheits- und Arbeitsschutz nicht implementiert wurden, soll nicht nur die mediale Öffentlichkeit fürchten müssen, sondern auch mittels Sanktionen zur Verantwortung gezogen werden. Leitlinie für die Haftung ist dabei die Frage, ob das Unternehmen seiner Sorgfaltspflicht nachgekommen ist. Dies entscheidet darüber, ob Entschädigung gezahlt werden muss.

Die Kontrolle der Einhaltung der Sorgfaltspflicht sollte durch eine Behörde vorgenommen werden, wie im bekannt gewordenen Entwurf des Eckpunktepapieres von BMZ und BMAS vorgeschlagen. Wichtig ist, dass die Unternehmen Sanktionen nicht innerhalb der Wertschöpfungskette abwälzen und dass keine Einzelhaftung von beispielsweise Nachhaltigkeitsverantwortlichen festgeschrieben wird. Wer Missstände bei seinen Zulieferern feststellt, sollte die Geschäftsbeziehung nicht sofort beenden. Es müssen aber nachvollziehbar Maßnahmen ergriffen werden, damit der Vertragspartner innerhalb vertretbarer Fristen Abhilfe schafft. Selbstverständlich muss eine solche Vertragsbeziehung dann auch beendet werden, wenn die Missstände nicht behoben wurden. Wenn die beanstandete Lieferbeziehung auf der Zerstörung der Umwelt beruht, muss statt bloßem Schadensersatz und einer Entschädigung auch eine pönale, dem deutschen Recht eher fremde Entschädigungszahlung festgesetzt werden. Der Verlust von Biodiversität, der Verlust von Lebensraum für Indigene, die Verschmutzung von Grundwasserreserven oder die Zerstörung von Naturschutzgebieten sind meist Schäden, die sich zwar schwer beziffern lassen, aber gravierende Auswirkungen haben.

Ob ein Lieferkettengesetz zu einer Vielzahl von Klagen führt, kann bezweifelt werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein/e geschädigte/r Arbeitnehmer\_in aus dem globalen Süden, seinen/ihren örtlichen Arbeitgeber beauftragende deutsche Unternehmen verklagt, ist überschaubar. Zusammenschlüsse von Arbeitnehmer\_innen, NGOs und Gewerkschaften haben daher eine große Bedeutung, damit zumindest einige Fälle zur Verhandlung gelangen. Bedeutsam ist die Beweislastumkehr, die eine Klagebegründung in vielen Fällen überhaupt erst einmal ermöglichen wird, gegen welche sich die in Anspruch genommenen Unternehmen dann mit dem Nachweis angemessener und verhältnismäßiger Maßnahmen auch erwehren können.

---

<sup>2</sup> <https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/>

## Resiliente Lieferketten etablieren

Verantwortung für die Lieferkette übt nicht nur Druck auf Unternehmen in diesen Ländern aus, sondern hat auch eine Bedeutung für deren Gesellschaften. In Ländern, in denen Volksgruppen oder Menschen aufgrund ihres Geschlechts diskriminiert werden, religiöse Minderheiten ausgegrenzt, Kleinbauern ohne Vertretung arbeiten, Gewerkschaftler mit dem Verlust des Arbeitsplatzes oder gar ihrer körperlichen Unversehrtheit bedroht werden, sind Freiräume, die in Unternehmen entstehen und die sich in einer Kette verantworteter Lieferbeziehungen befinden, eine Chance emanzipatorischer Entwicklung zu unterstützen.

Dennoch gibt es Grenzen der Einflussnahme, Grenzen vertraglicher Gestaltungsmöglichkeiten und Grenzen der Kontrollmöglichkeit. Bei hoch ausdifferenzierten Lieferketten, also komplexen Produkten, müssen den Unternehmen angemessene Fristen, ggf. auch mehrere Jahre, zur Abbildung und Dokumentation der Lieferketten und ihre Risiken, einschließlich des Nachweises, welche Maßnahmen ergriffen wurden, eingeräumt werden. Hier kommt dann eine verpflichtende Transparenz ins Spiel, die Grenzen der zeitlich verzögerten Nachverfolgung aufzuzeigen. Dies kann durch die Veröffentlichung von Misständen und die dazu getroffenen proaktiven Maßnahmen flankiert werden. Es müssen die Voraussetzungen für die Akteure entlang der Lieferkette geschaffen werden, um Audits, Zertifizierung, interne Rechenschaftspflicht und Schulung in ihre Standardgeschäftsprozesse zu integrieren. Ziel des Lieferkettengesetzes sollte es auch sein, Menschen entlang der Wertschöpfungsketten zu ermächtigen, ein solidarisches Miteinander zu entwickeln und B2B-Beziehungen so zu gestalten, dass die Bedarfe entlang der Lieferkette transparent werden.

## Deutschlands Einfluss auf globale Lieferkettenethik

Da Freiwilligkeit und Appelle, Verantwortung für die Lieferketten zu übernehmen, allein nicht ausreichen, ist der Gesetzgeber in Deutschland und der EU aufgerufen. Es gibt bereits gute Ansätze für Lieferkettengesetze in den Niederlanden (Fokus Kinderarbeit), Frankreich, Australien, UK (Fokus Zwangsarbeit) und Kalifornien.

Deutschland ist vor allem gefordert, da es in vielen Rohstoff-Lieferketten mit seinen große Herstellerunternehmen zu den fünf größten Abnehmerländern zählt - und dadurch einen bedeutenden Einfluss auf die globale Lieferkettenethik hat. Aus Perspektive des nachhaltigen Mittelstands sollte das Lieferkettengesetz menschenrechtliche Sorgfaltspflichten nicht auf einzelne Aspekte verkürzen (vgl. ECCJ, Mapping mHRDD legislative progress in Europe<sup>3</sup>).

Der Gesetzgeber muss allgemeine Regeln zur Haftung aufstellen, muss einklagbare Rechte benennen, Anspruchsberechtigte als aktivlegitimiert aufzeigen; Beweislastfragen regeln, die Vertretung durch NGOs und Gewerkschaften vorsehen und Spezialregelungen für einzelne Marktsegmente schaffen, wie z. B. die Bekleidungsindustrie, Nahrungsmittelproduktion und Handel, oder die Chemie- oder Autoindustrie.

---

<sup>3</sup> <https://corporatejustice.org/eccj-publications/16807-mapping-mhrdd-legislative-progress-in-europe-map-and-comparative-analysis-of-mhrdd-laws-and-legislative-proposals>

## Corporate Irresponsibility made in Germany

Natürlich ist die Umsetzung für menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten in den Unternehmen mit Kosten verbunden. Die Studie der EU-Kommission schätzt für große Unternehmen die Kosten auf durchschnittlich 0,005 Prozent ihrer Gewinne<sup>4</sup>. Allerdings zeigen Praxiserfahrungen, dass auch mit höheren Steigerungen der Mehrkosten im Einkauf in den ersten Jahren zu rechnen sein kann (Risikoerfassung, Anpassung der Lieferkette). Hier müssen allerdings die Kosten für die Unternehmen in Beziehung zu den Kosten für die gesamte Gesellschaft gesetzt werden. Jüngste Beispiele von deutschen Unternehmen (Tönnies, VW - Dieselskandal, Wirecard) zeigen, wie die gesellschaftlichen Kosten durch unethisches Wirtschaften in die Höhe getrieben werden – mit gravierenden negativen Auswirkungen auf das Güte Merkmal *made in Germany*.

Neben den Kosten entsteht das Risiko eines erhöhten bürokratischen Aufwandes für die verpflichteten Unternehmen. Dem kann entgegengewirkt werden, wenn finanzielle und nicht finanzielle Berichtsaufgaben für Unternehmen effizient zusammengefasst werden. Dies gilt nicht nur für Berichte von Unternehmen an Aufsichtsbehörden, sondern auch für die Vielzahl verschiedenen Formate für Berichte, die Unternehmen von ihren jeweiligen Lieferanten verlangen - die sich wiederum bislang teilweise mit einer Vielzahl von Abnehmern verschiedensten Anforderungen ausgesetzt sehen.

Was für die Lieferkette allgemein gilt, gilt selbstverständlich auch für international operierende Konzerne, und zwar in viel stärkerem Maße mit Blick auf deren Tochtergesellschaften. Denn Tochtergesellschaften sind gesellschaftsrechtlich und oft auch finanziell abhängig von der Muttergesellschaft. Lieferketten lassen sich in multinationalen Unternehmen leichter überwachen.

### Sorgfaltspflichten zum Wettbewerbsvorteil machen

Leider haben heute jene Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil, die sich verantwortungslos dem Outsourcing und Verlagerung von Lieferkettenbeziehungen in Ländern mit geringen Umwelt- und Sozialstandards verschrieben haben. Diese Wettbewerbsvorteile müssen in Zukunft rechtswidrig sein. Wer sich rechtswidrig einen Wettbewerbsvorteil verschafft, muss möglicherweise auch von Mitkonkurrenten oder von Wettbewerbsbehörden behelligt werden können.

Nachhaltig wirtschaftende Unternehmen haben nicht nur einen hohen Kommunikationsaufwand im Verhältnis zu ihren Lieferanten, sondern insbesondere auch zu ihren Kunden, die bereit sein müssen, die damit verbundenen höheren Kosten zu tragen. Kosten entstehen z. B. durch die Einschaltung von Zertifizierern und persönlicher Kontrolle vor Ort. Dieser Aufwand darf aber nicht in einen Wettbewerbsnachteil münden. Damit „Corporate Irresponsibility made in Germany“ nicht zum neuen Markenzeichen wird, bedarf es gemeinsamer Anstrengungen der Wirtschaft und der Politik. Mittelständische Unternehmen fordern daher verbindliche Regelungen. Mit dem Lieferkettengesetz muss auch der Appell an die Wirtschaft einhergehen, Verantwortung im besten Sinne zu übernehmen, für alle Aspekte für menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten.

*Stand 07/2020, Ansprechpartner\_innen: RA Klaus Stähle, Enrico Rima, Alyssa Jade McDonald-Bärtl, Dr. Katharina Reuter*

---

<sup>4</sup> British Institute of International and Comparative Law, Civic Consulting and London School of Economics: Study on due diligence requirements through the supply chain, Studie im Auftrag EU-Kommission, 01/2020