

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz in Deutschland: Erfolgreiche Umsetzung durch einen „*Smart Mix*“

Anosha Wahidi

„Woher kommt mein T-Shirt und unter welchen Bedingungen wurde mein Smartphone hergestellt?“ Diese Fragen stellen sich immer mehr Menschen – und das zu Recht. Weltweit werden Jahr für Jahr über 110 Milliarden Euro durch Zwangsarbeit erzielt.¹ 160 Millionen Kinder müssen weltweit schuften, statt zur Schule zu gehen.² Die Globalisierung hat dazu geführt, dass unser Handeln in Europa aufgrund weit verzweigter, globaler Lieferketten auch große Auswirkungen auf Umwelt und Menschenrechte am anderen Ende der Erde haben kann. Allein im verarbeitenden Gewerbe hängen rund 615 Millionen Arbeitsplätze an diesen globalen Wertschöpfungsketten.³

Während sich diese komplexen Wertschöpfungsketten über Länder und Kontinente erstrecken, werden international anerkannte Standards zu Menschenrechten, Arbeitsbedingungen und Umweltschutz in vielen Teilen der Welt noch immer nicht ausreichend durchgesetzt. Vor allem an Standorten in der tieferen Lieferkette, wo Rohstoffe abgebaut oder arbeitsintensiv hergestellt werden, kommt es daher zu Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen.

Die Verbraucherinnen und Verbraucher sind sich zunehmend der negativen sozialen und ökologischen Auswirkungen bewusst, die mit den von ihnen gekauften Produkten und Dienstleistungen verbunden sind. Der Trend zum

¹ Quelle: <https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/engagement-in-afrika/herausforderungen/menschenhandel/aechtung-der-zwangsarbeit-12602>

² Quelle: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_800090/1-ang--en/index.htm

³ Quelle: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@inst/documents/briefingnote/wcms_806472.pdf

verantwortungsvollen Konsum nimmt zu: Laut Umfragen ist ein Drittel der deutschen Bevölkerung bereit, für nachhaltige Produkte mehr zu zahlen und dafür im Durchschnitt Mehrkosten von 18 Prozent zu akzeptieren.⁴ Die Botschaft ist klar: Wirtschaftliche Gewinnmaximierung auf Kosten von Menschenrechtsverletzungen und dem Raubbau an der Umwelt ist kein tragfähiges Geschäftsmodell mehr. Die Unternehmen müssen ihrer Verantwortung gerecht werden und den Weg zu einer gerechteren und nachhaltigeren Wirtschaft ebnen.



Abbildung 1:
Näherinnen in Bangladesch

Das wachsende Bewusstsein der Gesellschaft ist sehr wichtig: Unser Wohlstand im globalen Norden darf nicht zu Lasten von Mensch und Umwelt im Globalen Süden entstehen.

Doch der Schutz grundlegender Menschenrechte und Umweltstandards kann nicht allein in der Verantwortung des Einzelnen liegen. Die gerechte Gestaltung der Globalisierung erfordert die Bündelung der Kräfte aller Akteur:innen: Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften, Zivilgesellschaft und Verbraucher:innen. Sie alle tragen Verantwortung.

Ein entscheidender Hebel dafür sind *gleiche Regeln für alle* in globalen Lieferketten. Deshalb wurde das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) in Deutschland auf den Weg gebracht. Es schafft Rechtssicherheit und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen – ein *level-playing field*.

⁴ Quelle: <https://www.simon-kucher.com/de/about/media-center/sustainability-study-2021-fast-ein-drittel-der-deutschen-wuerde-fuer-nachhaltige-produkte-mehr-geld-ausgeben>

1. Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz in Deutschland

Den internationalen Referenzrahmen für das LkSG bilden die vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen in 2011 verabschiedeten *Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen (VNLP)*. Sie definieren erstmals eine unternehmerische Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte neben der staatlichen Pflicht zum Schutz der Menschenrechte und sehen vor, dass Staaten und Unternehmen Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen Zugang zu Abhilfe ermöglichen (siehe Abbildung 2). Die VNLP stellen einen *wichtigen Perspektivwechsel* dar: unternehmerische Risiken werden nicht mehr als rein finanzielle oder operative Risiken angesehen. Im Zentrum stehen nunmehr die Risiken für Leib und Leben der Menschen, die von Unternehmen und ihren Aktivitäten ausgehen.



Abbildung 2:
VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Drei-Säulen-Modell
(eigene Darstellung)

Die Bundesregierung bekannte sich 2013 zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien und verabschiedete dafür 2016 den Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP). Der NAP umfasste über 50 Einzelmaßnahmen, zu deren Umsetzung sich die Bundesregierung verpflichtete, und formulierte die Erwartung an alle Unternehmen, ihrer unternehmerischen Sorgfaltspflicht zur Achtung der Menschenrechte bis 2020 freiwillig nachzukommen.

Die Auswertungen der im NAP definierten Maßnahmen zeigten jedoch, dass *weniger als 20 Prozent* der deutschen Unternehmen mit über 500 Be-

schäftigten freiwillig ihrer unternehmerischen Sorgfalt ausreichend nachkamen. Die Bundesregierung initiierte daher, wie im Koalitionsvertrag festgehalten, eine nationale Gesetzgebung und setzt sich für eine EU-weite Regelung ein.

Aufbauend auf *Eckpunkten* für ein Sorgfaltspflichtengesetz aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) wurde im Bundeskabinett ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten erarbeitet und am 11. Juni 2021 vom Deutschen Bundestag verabschiedet.

Das LkSG sieht vor, dass in Deutschland ansässige große Unternehmen aller Wirtschaftszweige Verantwortung für den Schutz von Mensch und Umwelt in ihrer gesamten Lieferkette übernehmen – vom Rohstoff bis zum fertigen Verkaufsprodukt. Umweltrechte werden insbesondere berücksichtigt, wenn sie einen menschenrechtlichen Bezug haben, wie zum Beispiel bei kontaminiertem Trinkwasser. Zudem greift das LkSG aus *drei internationalen Übereinkommen* (Minamata über Quecksilber, das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe und das Basler Übereinkommen über die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung) bestimmte *umweltbezogene Pflichten* auf, die Unternehmen einzuhalten haben.

Dabei sind die *Kernelemente* der unternehmerischen Sorgfaltspflicht umzusetzen (siehe Abbildung 3): Unternehmen werden durch das LkSG dazu verpflichtet, ein entsprechendes *Risikomanagement* einzurichten, betriebsinterne *Zuständigkeiten* dafür festzulegen und regelmäßig *Risikoanalysen* durchzuführen. Weiterhin ist eine Grundsatzklärung über die Menschenrechtsstrategie des eigenen Unternehmens zu verabschieden und Präventionsmaßnahmen im eigenen Geschäftsbereich und gegenüber unmittelbaren Zulieferern zu verankern. Bei aufgetretenen Missständen sind Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Ferner ist ein Beschwerdeverfahren einzurichten, um Hinweise auf Menschenrechtsverstöße zu erhalten und diesen nachzugehen. Die Unternehmen sind aufgefordert, die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten fortlaufend zu dokumentieren und darüber jährlich öffentlich Bericht zu erstatten.



Abbildung 3:
Kernelemente des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes
(Quelle: vgl. Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten,
Bundesgesetzblatt Jg. 2021 Teil I Nr. 46)

Die Verantwortung und der Umfang der Sorgfaltspflichten sind nach einem Stufenmodell gestaffelt: Neben dem *eigenen Geschäftsbereich* müssen auch *unmittelbare und mittelbare Zulieferer* in den Blick genommen werden. Bei mittelbaren Zulieferern ist zu handeln, wenn es Anhaltspunkte für eine mögliche oder bereits eingetretene Menschenrechts- oder Umweltverletzung gibt.

Bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichten gilt das *Prinzip der Angemessenheit*: Von Unternehmen wird nur verlangt, was ihnen angesichts ihres individuellen Kontextes – etwa ihrer Größe, Art der Geschäftstätigkeit oder ihrer Einflussmöglichkeiten auf die Zulieferer – möglich ist. Unternehmen können zudem die identifizierten Nachhaltigkeitsrisiken nach der Schwere der Risiken für die Betroffenen *priorisieren* und müssen nicht sämtliche Risiken gleichzeitig angehen.

Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) wird die Einhaltung des LkSG kontrollieren und die jährlichen Berichte der Unternehmen prüfen. Bei Verstößen kann das BAFA Zwangs- und Bußgelder verhängen, in schwerwiegenden Fällen droht Unternehmen auch zeitweise der Ausschluss von öffentlichen Aufträgen.

Das Gesetz wird ab 2023 zunächst für Unternehmen mit mindestens 3.000 Mitarbeitenden und ab 2024 dann für Unternehmen mit mindestens 1.000

Mitarbeitenden gelten. Zweigniederlassungen ausländischer Unternehmen in Deutschland werden mitabgedeckt.

2. Der „Smart-Mix“

Um eine effektive Umsetzung von Sorgfaltspflichten zu gewährleisten, bedarf es einer Mischung aus freiwilligen und rechtlich verankerten Maßnahmen. In den VN-Leitprinzipien ist die zentrale Empfehlung enthalten „eine intelligente Mischung nationaler und internationaler, bindender und freiwilliger Maßnahmen in Erwägung [zu] ziehen, um die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu fördern“. Dieser „*Smart Mix*“ hat die Debatten der letzten Jahre in Deutschland und auf internationaler Ebene maßgeblich geprägt.

Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit

Als Teil des *Smart Mix* zur Förderung von Menschenrechten und Umweltschutz entlang globaler Liefer- und Wertschöpfungsketten setzt das BMZ unterschiedliche Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit ein. Die entwicklungspolitischen Maßnahmen zielen dabei auf eine verbesserte Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards, die Sicherstellung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen und die Wahrung der Menschenrechte, vor allem in den drei Schwerpunktsektoren Textil, Agrarrohstoffe und mineralische Rohstoffe ab – Sektoren, in denen die menschenrechtlichen und umweltbezogenen Herausforderungen besonders groß sind. Dabei arbeitet das BMZ eng mit *Partnerregierungen, Unternehmen und der Zivilgesellschaft* zusammen, um die Produktionsbedingungen vor Ort gemeinsam nachhaltiger zu gestalten. Neben der technischen und finanziellen Zusammenarbeit vor Ort setzt das BMZ zur Gestaltung nachhaltiger Wertschöpfungs- und Lieferketten vermehrt auch auf Maßnahmen, die auf eine Verhaltensänderung von Akteuren in Deutschland abzielen und so indirekt eine positive Hebelwirkung in den Partnerländern entfalten. Auf diese Weise werden in Deutschland Rahmenbedingungen geschaffen, die eine nachhaltige Entwicklung in den Produktionsländern fördern.

Flankierend zum kommenden Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz stellt das BMZ für Unternehmen in Deutschland eine Reihe an Unterstützungsangeboten zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten zur Verfügung, wie im Folgenden dargestellt.

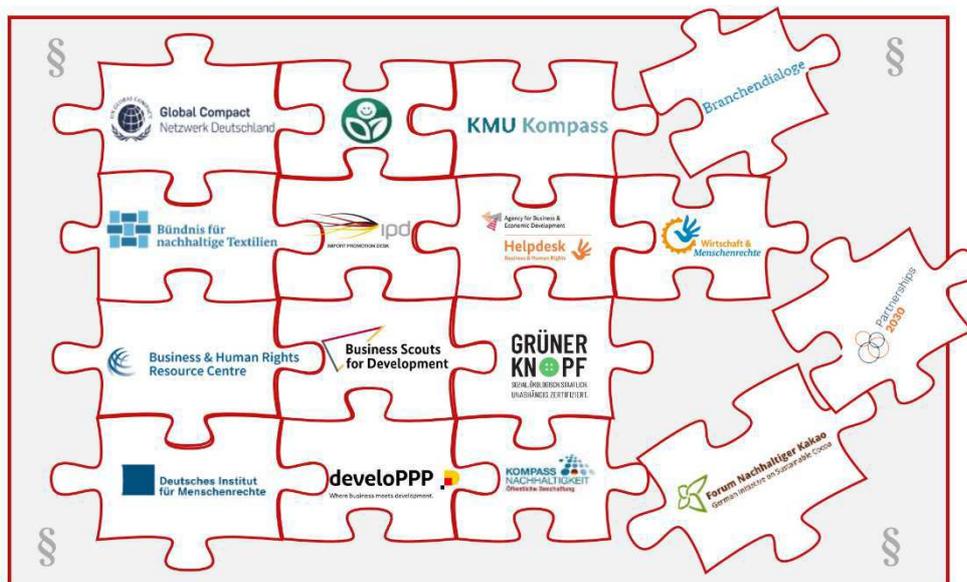


Abbildung 4:
Umsetzungsinstrumente des Smart Mix in Deutschland

Beratungs- und Informationsangebote

Deutsches Global Compact Netzwerk

Als branchenübergreifendes MAP vereint das Deutsche Global Compact Netzwerk (DGCN) die deutschen Unterzeichner des UN Global Compact, der weltweit größten Initiative für verantwortungsvolle Unternehmensführung. Im DGCN versammeln sich mehr als 800 deutsche Unterzeichnerunternehmen und -organisationen des UN Global Compact. Hier können sie sich über alle Themen der unternehmerischen Verantwortung informieren und gemeinsam an praxisnahen Lösungen arbeiten.

Das DGCN bietet diverse Unterstützungsangebote in den Themenbereichen Menschenrechte, Umwelt, Anti-Korruption und Sustainable Development Goals an. Durch regelmäßige Webinare, Workshops und Trainings sowie zahlreiche Publikationen unterstützt das DGCN Unternehmen mit praxisnahen Informationen, Lern- und Austauschmöglichkeiten bei der Integration von Nachhaltigkeitsaspekten sowie der Umsetzung von Sorgfaltsprozessen für Unternehmen unterschiedlicher Größen und Branchen.

AWE und Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte

Die Agentur für Wirtschaft und Entwicklung (AWE) ist die erste Anlaufstelle für die deutsche Wirtschaft bei Fragen zu Investitionen und nachhaltigen Projekten in Entwicklungs- und Schwellenländern und berät Unternehmen zu Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Der bei der AWE angesiedelte Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte ermöglicht eine vertrauliche und kostenfreie Erst- und Verweisberatung für Unternehmen bei der Umsetzung ihrer Sorgfaltspflichten, und hilft Unternehmen dabei, die richtigen Unterstützungsangebote, Ansprechpartner und Netzwerke zu finden. Neben Veranstaltungen und Schulungen bietet der Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte auch eine Toolbox mit onlinebasierten Hilfestellungen an, darunter den CSR Risiko-Check zur Ermittlung von länder- und produktspezifischen Nachhaltigkeitsrisiken entlang der Wertschöpfungskette sowie den KMU Kompass, einem Online-Portal, mithilfe dessen auch kleine und mittlere Unternehmen einen schnellen Einstieg in die Umsetzung von Sorgfaltsprozessen finden können.

Business Scouts for Development

Die Business Scouts for Development unterstützen Unternehmen in Deutschland und vor Ort, um Märkte im Einklang mit Nachhaltigkeitsstandards zu erschließen. Sie sind in 40 Entwicklungs- und Schwellenländern tätig und dort zumeist in deutschen Außenhandelskammern integriert. Auf diese Weise können sie die langfristige wirtschaftliche Beteiligung an der Entwicklungszusammenarbeit in Entwicklungs- und Schwellenländern gezielt fördern.

Multi-Akteurs-Partnerschaften

In Multi-Akteurs-Partnerschaften (MAP) kommen unterschiedliche Akteursgruppen – aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Politik – zusammenkommen, um gemeinsame Herausforderungen zu bearbeiten und eine größere Nachhaltigkeitswirkung in der Lieferkette zu entfalten. Ziele einer MAP können unter anderem der branchenübergreifende oder -spezifische Austausch über Nachhaltigkeitsrisiken und Lösungsansätze, die Erarbeitung gemeinsamer Maßnahmen oder die Entwicklung und Anwendung von Standards sein.

Das BMZ fördert die Entstehung und Koordinierung verschiedenster MAP, um globale Liefer- und Wertschöpfungsketten nachhaltiger zu gestalten und einen Beitrag zur effektiven Umsetzung unternehmerischer Sorgfaltspflichten zu leisten. Beispiele für branchenspezifische MAP, die das BMZ unterstützt, sind etwa das Bündnis für nachhaltige Textilien oder die Initiative nachhaltige Agrarlieferketten.

Freiwillige Nachhaltigkeitsstandards

Freiwillige Nachhaltigkeitsstandards (sog. *Voluntary Sustainability Standards, VSS*) können helfen, die Nachhaltigkeit von Produkten und Dienstleistungen nachzuweisen und für Verbraucher:innen und Unternehmen transparent zu machen. Sie sind zu einem wichtigen Governance-Mechanismus in globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten geworden, um negative Auswirkungen von Produktion und Konsum auf Umwelt und Mensch zu reduzieren. *VSS können Handels- und Markenunternehmen dabei unterstützen*, in weit verzweigten Lieferketten die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards auch bei mittelbaren Zulieferern verlässlicher zu überprüfen. VSS können somit einen Beitrag zum Risikomanagement der Unternehmen leisten und das Vertrauen ihren potenziellen Abnehmer:innen erhöhen.

Das BMZ unterstützt die Entwicklung ambitionierter, glaubwürdiger VSS und bietet mit dem Online-Portal *Siegelklarheit* eine Orientierung in der vielschichtigen Siegellandschaft. Verbraucherinnen und Verbrauchern wird so ermöglicht, bewusste Kaufentscheidungen zu treffen und nachhaltiger zu konsumieren.

Grüner Knopf

Um nachhaltige Textilien im Markt sichtbar zu machen, wurde 2019 der Grüne Knopf als staatliches Siegel für sozial und ökologisch hergestellte Textilien eingeführt. Viele Unternehmen – von kleinen Mittelständlern über anerkannte Nachhaltigkeits-Vorreiter bis hin zu großen, international tätigen Unternehmen – haben seitdem die Prüfung durchlaufen und bieten Produkte mit dem Grünen Knopf an. Das Besondere am Grünen Knopf: Neben dem konkreten Produkt (z.B. T-Shirt, Rucksack) *wird immer auch das Unternehmen als Ganzes überprüft*. Damit ist der Grüne Knopf das erste staatliche Siegel, das systematisch überprüft, ob Unternehmen ihrer unternehmerischen Sorgfaltspflicht nachkommen.

Nachhaltige öffentliche Beschaffung

Die öffentliche Hand kann als Großverbraucherin bedeutenden Einfluss auf Produktionsbedingungen und Marktstrukturen nehmen, indem sie soziale und ökologische Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge berücksichtigt. Jedes Jahr gibt der öffentliche Sektor in Deutschland rund 500 Milliarden Euro für Güter und Dienstleistungen aus. Dies entspricht etwa 15 Prozent des Bruttoinlandproduktes und 34 Prozent der gesamten Staatsausgaben – ein gewaltiger Hebel.

Ein wichtiges Instrument zur Förderung von Nachhaltigkeit in der Bundesverwaltung ist das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung. Darin verpflichtet sich die Bundesregierung, ihr Verwaltungshandeln verbindlich nachhaltig auszurichten. Eine Neuauflage des Maßnahmenprogramms mit Zielen bis 2025 wurde im August 2021 vom Bundeskabinett beschlossen. Es enthält sowohl produktspezifische als auch allgemeine Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.

Eine wichtige Produktkategorie in der öffentlichen Beschaffung sind Textilien, deren Beschaffungsvolumen sich auf jährlich rund 100 Millionen Euro beläuft. Zur Umsetzung des im Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit formulierten Ziels, die nachhaltige Textilbeschaffung auf mindestens 50 Prozent zu steigern, wurde in einem ersten Schritt ein ressortabgestimmter *Leitfaden für eine nachhaltige öffentliche Textilbeschaffung* der Bundesverwaltung erarbeitet. Dieser soll den Beschaffungsstellen die nachhaltige Textilbeschaffung erleichtern, stellt Nachweismöglichkeiten vor und gibt Formulierungsbeispiele für die Einbeziehung der Kriterien in den Vergabeprozess.

Die Bundesregierung hat im deutschen NAP bekräftigt, dass sowohl Bund als auch Länder und Kommunen bei der öffentlichen Beschaffung zum Schutz der Menschenrechte verpflichtet sind. Im LkSG ist zudem ein Durchsetzungsmechanismus verankert: Bei Verstößen gegen das Gesetz können Unternehmen, je nach Art des Verstoßes, ab einer bestimmten Geldbuße auch von der öffentlichen Auftragsvergabe für bis zu drei Jahre ausgeschlossen werden. Damit trägt das LkSG in der Zukunft auch zu einer nachhaltigeren öffentlichen Beschaffung bei.

3. Ausblick

Nachhaltigkeit ist in die Mitte der Gesellschaft gerückt und wird auch für Unternehmen von zentraler Bedeutung sein und noch weiterhin an Relevanz gewinnen. Das zunehmende Bewusstsein für den eigenen Konsum, die Verrechtlichung von unternehmerischer Verantwortung sowie diverse privatwirtschaftliche Initiativen sind Spiegelbild davon.

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz ist ein großer Schritt auf dem Weg zu einer gerechteren Globalisierung. Es ist das weltweit stärkste und umfangreichste Gesetz zur Regelung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten. Das deutsche Gesetz hat zugleich einen wichtigen Impuls für die Entwicklung einer *EU-weiten Regelung* gegeben, um der wachsenden Zahl nationaler Regulierungen zu begegnen und für Unternehmen ein europäisches *level playing field* zu schaffen. Dass ein „EU-Lieferkettengesetz“ nötig ist, verdeutlichen Umfragen unter Unternehmen und der Zivilgesellschaft, die im Rahmen einer von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebener wissenschaftlichen Studie durchgeführt wurden.⁵ Die Messlatte hat das Europäische Parlament bereits gesetzt: Am 10. März 2021 legte es mit fraktionsübergreifender Mehrheit einen eigenen *ambitionierten Legislativvorschlag* vor. Am 23. Februar 2022 präsentierte die Europäische Kommission ihren *Richtlinienentwurf über Sorgfaltspflichten* zur Vermeidung negativer Auswirkungen auf Mensch, Umwelt und Klima entlang der globalen Wertschöpfungsketten großer Unternehmen. Der Vorschlag geht in Teilen über die Anforderungen des LkSG hinaus, insbesondere beim *Anwendungsbereich und der Rechtsfolge*, und sieht eine zivilrechtliche Haftung neben einer behördlichen Durchsetzung vor. Das BMZ begrüßt die Initiativen von Europäischem Parlament und Kommission ausdrücklich und setzt sich innerhalb der Bundesregierung für eine wirksame Gesetzgebung ein.

Die Bundesregierung ist sich dabei ihrer Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte bewusst. Mit einer großen Bandbreite an Maßnahmen und Unterstützungsangeboten – national ebenso wie auf EU-Ebene – trägt sie zum Schutz der Menschenrechte und zur Wahrung des Klima- und Umweltschutzes bei.

Um die Globalisierung nachhaltig und gerecht zu gestalten, braucht es jeden Einzelnen von uns. Lassen Sie uns diese Verantwortung ernst nehmen

⁵ <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01-aa75ed71a1>

und auf eine gerechtere Zukunft für die kommenden Generationen hinarbeiten.