

Armin Paasch

Radikal verwässert: Das neue Lieferkettengesetz

Nach langem und zähem Ringen hat das Bundeskabinett am 3. März den Entwurf für ein Gesetz beschlossen, das künftig Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden in den Lieferketten deutscher Unternehmen vorbeugen soll. Damit leitet die Regierung den längst überfälligen Paradigmenwechsel von der bloß freiwilligen *Corporate Social Responsibility* zu verbindlichen Vorgaben ein: Künftig sollen Verstöße geahndet werden – mittels Bußgeldern bis hin zum Ausschluss von öffentlichen Aufträgen. Mit einer beispiellosen Lobbyoffensive war es den Wirtschaftsverbänden und dem Wirtschaftsflügel der Union zuvor allerdings gelungen, die Pläne von Arbeitsminister Hubertus Heil und Entwicklungsminister Gerd Müller empfindlich abzuschwächen. Dem Schutzanspruch von universellen Menschenrechten wird das Lieferkettengesetz damit nicht gerecht.

An vier Punkten springt dies beim jetzigen Gesetzestext ins Auge: Erstens bleibt die vollumfängliche Sorgfaltspflicht für deutsche Unternehmen nur auf direkte Zulieferer beschränkt. Demnach müssen Unternehmen die Risiken bei mittelbaren Zulieferern nur dann untersuchen, wenn sie bereits „substantiierte Kenntnisse“ über mögliche Verletzungen der Menschenrechte erlangt haben. Zudem wurde, zweitens, die zivilrechtliche Haftungsregel gestrichen, sodass Geschädigte aus dem globalen Süden bei Schadenersatzklagen in Deutschland weiterhin chancenlos bleiben. Drittens wurde der Geltungsbereich gegenüber den ursprünglichen Plänen um 60 Pro-

zent auf rund 2900 Unternehmen mit über tausend Mitarbeitenden begrenzt. Auch Umweltstandards werden, viertens, nur punktuell mit Blick auf Quecksilberemissionen und bestimmte andere Schadstoffe berücksichtigt. Die Initiative Lieferkettengesetz, ein zivilgesellschaftliches Bündnis aus 124 Entwicklungs-, Menschenrechts- und Umweltorganisationen sowie Gewerkschaften, fordert daher grundlegende Nachbesserungen im Gesetzgebungsverfahren des Bundestags.¹ Ob dies gelingen wird, ist ungewiss. Denn der Wirtschaftslobby gehen die bisherigen Verwässerungen noch nicht weit genug: Kaum hatten Wirtschaftsminister Peter Altmaier und Bundeskanzlerin Angela Merkel dem Kompromiss zugestimmt, rief der CDU-Wirtschaftsrat die Abgeordneten auf, das „linksideologische“ Projekt im Bundestag gänzlich zu „stoppen“. Offen ist daher, ob das Lieferkettengesetz im anschwelenden Wahlkampfgetöse in dieser Legislaturperiode überhaupt noch verabschiedet wird. Fraglich ist auch, wie wirksam es Menschenrechtsverletzungen unter Beteiligung deutscher Unternehmen vorbeugen kann.

Was ich nicht weiß, macht mich nicht heiß

Menschenrechtsverletzungen gibt es auch in Deutschland, etwa in Schlachthöfen, bei der Spargelernte oder bei Paketdienstleistern. Weitaus häufiger und

¹ Initiative Lieferkettengesetz, Stellungnahme zum Gesetzentwurf für ein Lieferkettengesetz, März 2021.

verheerender sind jedoch die in den Globalen Süden externalisierten Schäden: Kinderarbeit bei der Kakaoernte in Westafrika, Vertreibungen und Wasserverseuchung durch Bauxitminen in Guinea, Zwangsarbeit der Uiguren auf chinesischen Baumwollplantagen sowie Ausbeutung und Brandkatastrophen in Asiens Textilfabriken sind nur einige Beispiele.² Das Problem dabei ist, dass deutsche Unternehmen Kakao, Erze und T-Shirts meist nicht direkt vom Produzenten beziehen, sondern über mehrere Stufen der Weiterverarbeitung und des Zwischenhandels.

Völlig inakzeptabel ist es daher, dass der Entwurf zum Lieferkettengesetz menschenrechtliche Risikoanalysen, Vorbeuge- und Abhilfemaßnahmen deutscher Unternehmen zunächst nur im eigenen Geschäftsbereich und bei direkten Zulieferern verlangt. Doch dass Daimler oder BMW beim Stahlkonzern Thyssenkrupp in Essen schwere Menschenrechtsverletzungen feststellen werden, ist kaum zu erwarten. Ganz anders verhält es sich hingegen beim brasilianischen Bergbaugiganten VALE, aus dessen Bergwerken ein Großteil der von Thyssenkrupp verwendeten Eisenerze stammt. Allein beim Dambruch der Eisenerzmine in Brumadinho im Januar 2019 kamen 272 Menschen ums Leben. Auch Aldi und Lidl beziehen die Bananen von einer Handvoll direkter Zulieferer aus Deutschland. Senken die Supermärkte ihre Einkaufspreise, tragen sie dennoch zur Ausbeutung auf den Bananenplantagen in Ecuador bei.

Dennoch hatten die Unternehmensverbände BDI, BDA und DIHK sowie der Wirtschaftsflügel der Union im Bundestag wiederholt gefordert, die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten komplett auf das erste Glied der Kette

zu beschränken. Der Gesetzentwurf sieht nun immerhin vor, dass Unternehmen Risiken analysieren und Abhilfemaßnahmen ergreifen müssen, wenn sie „substantiierte Kenntnis“ über eine mögliche Menschenrechtsverletzung erlangen. Dies kann über den eigenen Beschwerdemechanismus, die zuständige Kontrollbehörde oder andere Informationsquellen erfolgen. Wegschauen trotz Warnungen von außen wird damit durchaus sanktioniert. Allerdings ist davon auszugehen, dass nur ein geringer Teil der Menschenrechtsverletzungen in den Lieferketten deutscher Unternehmen öffentlich bekannt, dann mit dem Endabnehmer in Deutschland in Verbindung und diesem schließlich zur Kenntnis gebracht wird. Ganz im Gegenteil: Für Unternehmen, die jetzt schon die ganze Lieferkette analysieren, könnte mit dem Gesetzentwurf sogar ein Anreiz entstehen, nur noch direkte Zulieferer in den Blick zu nehmen, um in der tieferen Lieferkette keine Abhilfemaßnahmen ergreifen zu müssen. Frei nach dem Motto: Was ich nicht weiß, macht mich nicht heiß. Damit rückt der Gesetzentwurf mit Blick auf die mittelbaren Zulieferer von dem Vorsorgeprinzip ab, das für die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte von 2011 zentral, wenn auch nicht verbindlich ist.

Keine zivilrechtliche Haftung für verursachte Schäden

Wenn deutsche Unternehmen Menschen im Ausland Schaden zufügen, sollte es eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein, dass sie dafür auch vor deutschen Zivilgerichten haften. Faktisch sind die Erfolgsaussichten der Betroffenen in solchen Verfahren aber sehr gering, solange menschenrechtliche Sorgfaltspflichten im deutschen Recht nicht verankert sind und hierzulande bei Zivilverfahren nicht angewendet werden.

2 Vgl. Armin Paasch und Miriam Saage-Maaß, Lieferketten unter Corona: Den Letzten beißen die Hunde, in: „Blätter“, 5/2020, S. 17-20 sowie: Initiative Lieferkettengesetz, Von Bananen bis Bauxit: Warum wir ein Lieferkettengesetz brauchen, Dezember 2020.

Beispielhaft dafür ist der verheerende Brand der pakistanischen Textilfabrik Ali Enterprises im September 2012: 252 Arbeiter*innen erstickten oder verbrannten elendig, weil Notausgänge versperrt und Fenster vergittert waren. Hauptkunde der Fabrik war der deutsche Textildiscounter KiK, der 2011 nach eigenen Angaben bis zu drei Viertel der Produktion kaufte. KiK behauptet, die Arbeitssicherheit und Arbeitsbedingungen durch Audits regelmäßig begutachtet zu haben. Mit der gebotenen menschenrechtlichen Sorgfalt hätte das Unternehmen die gravierenden Mängel im Brandschutz jedoch erkennen und deren Behebung einfordern müssen, was nicht geschah.

Vier Betroffene reichten daher im März 2015 vor dem Landgericht Dortmund Zivilklage ein. Gemäß internationalem Privatrecht kam allerdings das Recht des Schadensortes, also Pakistans, zur Anwendung. Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten sind darin nicht explizit verankert. Vor allem aber sieht das pakistanische Recht überaus kurze Verjährungsfristen vor, weshalb die Klage im Januar 2019 aus formalen Gründen abgewiesen wurde.

Eine weitere Zivilklage ist derzeit beim Münchner Landgericht gegen den TÜV Süd anhängig. Dessen brasilianisches Tochterunternehmen hatte im September 2018 – trotz bekannter und gravierender Mängel – eine Stabilitätsklärung für den Damm der Eisenerzmine in Brumadinho ausgestellt. Vier Monate später brach der Damm und hinterließ neben vielen Toten eine zerstörte Umwelt. Auch bei diesem Verfahren wird nicht deutsches, sondern brasilianisches Recht zur Anwendung kommen. Der Ausgang ist daher höchst ungewiss.

Die Initiative Lieferkettengesetz fordert deshalb eine explizite Haftungsregel im deutschen Lieferkettengesetz, wonach deutsche Unternehmen vor deutschen Zivilgerichten für vorhersehbare und vermeidbare Schäden haften, die sie durch Missachtung

menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten verursacht haben. Eine solche Regelung würde auch bei Schadensfällen im Ausland greifen und damit Rechtssicherheit für Betroffene wie auch Unternehmen schaffen.

Arbeitsminister Heil und Entwicklungsminister Müller unterstützten diese Forderung, scheiterten aber am Widerstand von Wirtschaftsminister Altmaier und Bundeskanzlerin Merkel. Durchsetzen konnten sie lediglich einen Paragraphen zur „besonderen Prozessstandschaft“, wonach Geschädigte künftig Gewerkschaften oder NGOs zur zivilrechtlichen Prozessführung ermächtigen können. Dies könnte einige prozedurale Hürden, Kosten und finanzielle Risiken für Betroffene bei Zivilverfahren absenken, ändert aber nichts am Grundproblem.

BDA, BDI und der Wirtschaftsrat der CDU waren zuvor monatelang Sturm gegen eine Haftung deutscher Unternehmen gelaufen. Gezielt streuten sie Fehlinformationen, wonach Unternehmen ohne eigenes Zutun für jedwede Menschenrechtsverletzung in ihren unüberschaubaren Lieferketten haften müssten. Der damalige BDA-Chef Ingo Kramer unkte, mit einem Lieferkettengesetz „stehe ich ja schon mit beiden Beinen im Gefängnis“, obwohl eine strafrechtliche Komponente längst nicht mehr zur Debatte stand. Der Ökonom Lars Feld monierte, ein Lieferkettengesetz lege „die Axt an das Erfolgsmodell der deutschen Wirtschaft“. Feld war bis Februar 2021 nicht nur Vorsitzender der Wirtschaftsweisen, sondern steht bis heute dem wissenschaftlichen Beirat des CDU-Wirtschaftsrats vor.

Das Ende der Freiwilligkeit

Immerhin beendet das Gesetz das jahrzehntelang gepflegte Dogma der freiwilligen Unternehmensverantwortung. Ein Monitoring im Auftrag der Bundesregierung war im vergangenen Jahr zum Ergebnis gelangt, dass nur

13 bis 17 Prozent der deutschen Unternehmen mit über 500 Mitarbeitenden ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten freiwillig wahrnehmen. Dabei wurden auf Druck von Altmaier und der Wirtschaftslobby nur Unternehmen überprüft, die sich freiwillig an der Befragung beteiligten. Auch die Plausibilität ihrer Antworten wurde nur oberflächlich kontrolliert und die Bewertungskriterien entsprachen in weiten Teilen nicht den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte von 2011, deren Umsetzung die Unternehmensverbände bereits damals versprochen hatten. Künftig müssen zumindest Unternehmen mit über tausend Mitarbeitenden mit Zwangs- und Bußgeldern rechnen, wenn sie keine Risikoanalysen durchführen, keine Präventions- und Abhilfemaßnahmen ergreifen oder keine Beschwerdeverfahren bereitstellen. Bei großen Unternehmen können die Bußgelder bis zu zwei Prozent des Jahresumsatzes betragen. Kommt es zu schweren Verstößen ab einer Bußgeldhöhe von 175 000 Euro, sollen Unternehmen gar von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden. Das zuständige Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) kontrolliert die Berichte der Unternehmen, kann Dokumente einfordern und Geschäftsräume betreten. Beschwerden sich Betroffene über Menschenrechtsverletzungen, kann das BAFA auch „risikobasierte Kontrollen“ durchführen und die Unternehmen zu Maßnahmen verpflichten.

Grundsätzlich sind diese Bestimmungen zu begrüßen. Deren Wirksamkeit wird aber wesentlich davon abhängen, wie eigenständig und aktiv die Behörde mögliche Ordnungswidrigkeiten verfolgt und sanktioniert. Besorgniserregend ist vor dem Hintergrund, dass das BAFA dem Bundeswirtschaftsministerium nachgestellt ist und beispielsweise bei der Kontrolle von Rüstungsexporten in der Vergangenheit keinen allzu großen Eifer an den Tag gelegt hat.

Während NGOs, Gewerkschaften und das Deutsche Institut für Menschenrechte grundlegende Nachbesserungen fordern, lehnt die BDA das Lieferkettengesetz weiterhin als „gefährlichen nationalen Sonderweg“ und „viel zu weitreichend“ ab. Der Verband der Ernährungsindustrie BVE fordert weitere Einschränkungen der Sorgfaltspflicht mit Blick auf mittelbare Zulieferer. Karl Haeusgen, Chef des Maschinenbauverbands VDMA, warnt sogar, die angedrohten Sanktionen könnten deutsche Unternehmen „in den Ruin treiben“. Solchen Untergangsszenarien widersprechen führende Ökonomen wie Achim Truger, Mitglied der Wirtschaftsweisen, und Marcel Fratzscher, Chef des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, entschieden. So beklagt Fratzscher die fehlende zivilrechtliche Haftungsregel und fürchtet sogar, das Gesetz könne deutsche Unternehmen aufgrund zu laxer Bestimmungen „teuer zu stehen kommen“, weil es „die Reputation von Waren ‚Made in Germany‘“ angreife.

Auch Didier Reynders, dem Justizkommissar der EU, geht das deutsche Gesetz nicht weit genug. Für seine Pläne auf EU-Ebene hatte er sich ein stärkeres Signal gewünscht. Er kündigte für Juni seinen Vorschlag für eine Regulierung an, die für alle Unternehmen gelten, Umweltbelange umfassender berücksichtigen und neben Bußgeldern auch strafrechtliche Sanktionen sowie eine zivilrechtliche Haftung vorsehen werde. Rückenwind erhielt er durch einen Legislativbericht des Europaparlaments vom 11. März. Folgt dem auch der EU-Rat, müssten die weitergehenden Bestimmungen nachträglich in das deutsche Lieferkettengesetz aufgenommen werden. Vertrauen sollte man darauf aber lieber nicht. Zwar verweisen BDA und BDI jetzt auf die EU-Regulierung, doch setzt ihr gemeinsamer Dachverband BusinessEurope in Brüssel alles daran, auch dieses Vorhaben bis zur Unkenntlichkeit zu verwässern.