



Audit Committee Quarterly

II / 2021

DAS MAGAZIN FÜR CORPORATE GOVERNANCE

**Audit Committee
Institute e.V.**

Gefördert durch



Die Welt im Wandel

**Prof. Dr. Marc-Philippe Weller,
PD Dr. Leonhard Hübner und
Wiss. Ass. Laura Nasse, Universität Heidelberg:
Das neue Lieferkettengesetz – eine Herausforderung
für die deutsche Wirtschaft**

Das neue Lieferkettengesetz – eine Herausforderung für die deutsche Wirtschaft

Autoren: **Prof. Dr. Marc-Philippe Weller, PD Dr. Leonhard Hübner** und **Wiss. Ass. Laura Nasse**, Universität Heidelberg*



Einführung

Die Verantwortung von Inlandsunternehmen für Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette und die Einführung eines Lieferkettengesetzes ist Gegenstand einer hochaktuellen gesellschaftlichen Debatte.¹ Anfangs hatte die Bundesregierung noch auf Freiwilligkeit gesetzt: Zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte² wurde im Jahr 2016 ein Nationaler Aktionsplan (NAP) verabschiedet.³ Die Erwartung, dass wenigstens 50 Prozent der Unternehmen mit über 500 Beschäftigten selbstständig Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten umsetzen, wurde indes enttäuscht: Laut dem Monitoring-Prozess des NAP erfüllen weniger als 20 Prozent der Unternehmen die Anforderungen. Für diesen Fall sehen der NAP und der Koalitionsvertrag die Einführung gesetzlicher Maßnahmen vor.⁴

Diese wurden jüngst umgesetzt. Nach Einigung der federführend involvierten Ministerien (Entwicklung, Arbeit und Soziales sowie Wirtschaft) hat die Bundesregierung im März 2021 den Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten vorgelegt.⁵ Diesen hat der Bundestag am 11.6.2021 in geänderter Fassung nun angenommen.⁶

* Institut für ausländisches und internationales Privat- und Wirtschaftsrecht der Universität Heidelberg. Die Autoren haben die Bundesregierung zur Frage nach der konkreten rechtlichen Ausgestaltung des Lieferkettengesetzes mehrfach gutachterlich beraten.

- 1 Hübner, Unternehmenshaftung für Menschenrechtsverletzungen, 2021; Weller/Nasse, ZGR-Sonderheft 22 (2020), S. 107 ff.
- 2 United Nations High Commissioner on Human Rights, Guiding Principles on Business and Human Rights, HR/PUB/11/04, 2011
- 3 Auswärtiges Amt, Nationaler Aktionsplan: Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP), 2017
- 4 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 14.3.2018, S. 158
- 5 BT-Drucks. 19/28649 v. 19.4.2021
- 6 BT-Drucks. 19/30505 v. 9.6.2021

Prof. Dr. Marc-Philippe Weller ist Prorektor der Universität Heidelberg und Direktor des dortigen Instituts für ausländisches und internationales Privat- und Wirtschaftsrecht.



PD Dr. Leonhard Hübner ist Privatdozent an der Universität Heidelberg und derzeit Lehrstuhlvertreter an der Universität Osnabrück. Er wurde an der Universität Heidelberg mit einer Schrift zur Unternehmenshaftung für Menschenrechtsverletzungen habilitiert.



Laura Nasse ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Institut für ausländisches und internationales Privat- und Wirtschaftsrecht. Sie promoviert zur *Loi de vigilance*, dem französischen Lieferkettengesetz.



Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten

Menschenrechtsverletzungen sind in unterschiedlichen Wirtschaftszweigen und Wertschöpfungsketten zu beklagen, häufig in der Textil- und Rohstoffindustrie. In indischen Steinbrüchen ist etwa Kinderarbeit an der Tagesordnung: Kinder werden zur Herstellung von Grabsteinen eingesetzt; sie arbeiten ohne Gehörschutz, ohne Arbeitsschuhe, ohne Atemmasken, ohne Hitzeschutz, die Lebenserwartung liegt bei 40 Jahren.⁷

Wenn in diesem Zusammenhang von Menschenrechtsverletzungen die Rede ist, dann geht es um gewisse Kernmensenrechte. Dazu gehören diejenigen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labor Organisation, sog. ILO-Kernarbeitsnormen). Eines der von Deutschland ratifizierten Übereinkommen betrifft das Verbot der Kinderarbeit und die Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit.

Private Enforcement

Allerdings sind regelmäßig nur die Signatarstaaten der jeweiligen internationalen Übereinkommen die Adressaten völkerrechtlicher Pflichten. Private Akteure und namentlich Unternehmen werden durch die Menschenrechte hingegen nicht unmittelbar gebunden und verpflichtet.

Diese Schwäche des Völkerrechts in Bezug auf private Unternehmen soll nun über das nationale Lieferkettengesetz behoben werden. Den Staaten steht es frei, »ihre« Unternehmen, d. h. solche mit räumlichem Bezug zu dem infrage stehenden Staat, zu regulieren und ihnen die Beachtung einschlägiger Menschenrechte als Pflicht vorzuschreiben. Man kann insofern von einem *private enforcement* der Menschenrechte sprechen.

Rechtsvergleichende Inspiration (USA und Frankreich)

Rechtsvergleichende Inspiration kommt aus den USA und Frankreich. So statuiert der *Dodd-Frank Act* (2010) in den USA – sektoriell beschränkt – Sorgfaltspflichten für Importeure von Konfliktmineralien aus dem Kongo, insofern Vorbild für die spätere Europäische Konfliktmineralienverordnung.⁸

Das französische Recht hat 2017 mit der sog. *Loi de vigilance* eine rechtsträgerübergreifende menschenrechtliche Sorgfaltspflicht eingeführt.⁹ Inländische Großunternehmen haben hiernach einen Risiko- und Maßnahmenplan (*plan de vigilance*) zu etablieren. Die Menschenrechtssicherung bezieht sich nicht nur auf die Aktivitäten der Muttergesellschaft selbst, sondern auch auf die von ihr kontrollierten Gesellschaften (*sociétés contrôlées*). Ebenso sollen die Aktivitäten der Subunternehmer und Lieferanten (*sous-traitants et fournisseurs*) einbezogen werden, mit denen eine laufende Geschäftsbeziehung (*relation commerciale établie*) besteht.

Über einen Verweis auf die deliktsrechtliche General Klausel in Art. 1240, 1241 Code civil wird im Falle einer Verletzung der neuen Sorgfaltspflicht, die kausal zu einer Menschenrechtsverletzung führt, eine deliktsrechtliche Haftung angeordnet.

In Paris ist derzeit das erste Verfahren auf Grundlage des neuen Gesetzes anhängig: Das französische Mineralölunternehmen *Total* möchte in Uganda in einem Naturschutzgebiet nach Öl bohren und eine Pipeline durch Tansania bis zum Indischen Ozean bauen. Im Bohrgebiet leben jedoch Menschen, die zuvor umgesiedelt werden müssen. —————>

7 Giertz, Das traurige Geheimnis der Grabsteine, RNZ, 31.10.2019

8 Verordnung (EU) 2017/821

9 LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017; Nasse, ZEuP 2019, S. 773 ff.

Die Betroffenen wehren sich nun mithilfe von NGOs gegen *Total*. Sie stützen sich u. a. auf das Übereinkommen der ILO über Rechte von in Stämmen lebenden Völkern. Hiernach haben indigene Völker das Recht, bei der Aufstellung von Rohstoffabbauplänen Einfluss zu nehmen. Die Betroffenen rügen jedoch, sie seien beim *Tilenga*-Projekt nicht hinreichend einbezogen und angemessen entschädigt worden. Auch berücksichtige *Total* die Auswirkungen beider Vorhaben auf die Umwelt und das Klima nicht in ausreichendem Maße. Die Gerichtsentscheidung aus Paris wird mit Spannung erwartet.

Entwurf der Bundesregierung eines Sorgfaltspflichtengesetzes (2021)

Der im März 2021 vorgelegte Regierungsentwurf eines »Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten« lehnt sich an die französische Regelung an, bleibt aber sowohl tatbestandlich als auch in seinen Rechtsfolgen deutlich hinter dieser zurück.

Bezweckt wird »eine Verbesserung der weltweiten Menschenrechtssituation« entlang der Wertschöpfungsline.¹⁰ Das diesbezüglich instrumentelle Herzstück findet sich in § 3 SorgfaltspflichtenG-Entwurf. Dieser kodifiziert einen ganzen Strauß an menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten.

Inhaltlich sind die Unternehmen verpflichtet, ein Risikomanagement einzurichten (§ 4), was zunächst eine Risikoanalyse (§ 5) voraussetzt. Die Unternehmen müssen jeweils branchenspezifisch die bei ihnen einschlägigen Risiken mit Blick auf Menschenrechte und Umweltverschmutzung ermitteln. Dabei geht das Sorgfaltspflichtengesetz über die bereits seit 2016 bestehenden CSR-Reporting-Pflichten im Rahmen der nichtfinanziellen Erklärung (§ 289b HGB) hinaus: Es muss nicht nur der Status quo wiedergegeben werden, vielmehr müssen proaktiv Präventionsmaßnahmen in der Geschäftspolitik verankert werden (§ 6). Gedacht ist u. a. an privatautonome Gestaltungen im Zuge der Vertragsverhandlungen mit Subunternehmern und Lieferanten. Hier soll das Auftraggeberunternehmen durch entsprechende Vertragsklauseln darauf hinwirken, Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden (z. B. durch Vertragsstrafenregelungen, Zertifizierungen oder Audit-Befugnisse). Schließlich verlangt das Gesetz die Einrichtung von Abhilfemechanismen (§ 7). Sobald sich eine Menschenrechtsverletzung herausstellt, müssen angemessene Maßnahmen zur Abmilderung oder zur Verhinderung ergriffen werden. Um Menschenrechtsverletzungen niederschwellig melden zu können, ist

ein unternehmensinternes Beschwerdeverfahren einzurichten (§ 8). Das Ganze ist zu dokumentieren und in einem jährlich im Internet zu veröffentlichen Bericht transparent zu machen (§ 10).

Anwendbar ist das Gesetz auf alle Unternehmen, die mehr als 3.000 Arbeitnehmer beschäftigen und in Deutschland ihren Sitz haben (§ 1). Ab dem Jahr 2024 erweitert sich der Anwendungsbereich insofern, als dann Unternehmen bereits ab 1.000 Arbeitnehmern einbezogen werden sollen.

Die präventive Pflicht zur menschenrechtlichen Sorgfalt dieser Großunternehmen erstreckt sich aber anders als die französische *Loi de vigilance* grundsätzlich nur auf die erste Stufe der Lieferkette, mithin Tochtergesellschaften oder unmittelbare Vertragspartner (§ 6 Abs. 4). Menschenrechtsverletzungen in entfernteren Gliedern der Kette (bei sog. mittelbaren Zulieferern) müssen nur ausnahmsweise und anlassbezogen verhindert werden, wenn nämlich das Inlandsunternehmen von dortigen Rechtsgutsverletzungen oder Umweltverschmutzungen substantiiert Kenntnis erlangt (§ 9).

Während in Frankreich die breite Hebelwirkung der deliktsrechtlichen Unternehmenshaftung zugunsten der Geschädigten aktiviert wird, um Menschenrechtsverletzungen zu bekämpfen, begnügt sich der deutsche Entwurf – nach Intervention des Bundeswirtschaftsministeriums – mit einer behördlichen Kontrolle durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle. Gegen Unternehmen, die der Sorgfaltspflicht nicht nachkommen, können Bußgelder verhängt werden (§ 24); ferner können sie von der öffentlichen Auftragsvergabe ausgeschlossen werden (§ 22).

Herausforderungen

Ein zahloser Tiger ist das deutsche Lieferkettengesetz dennoch nicht. Zum einen werden Geschäftsleiter ungeachtet der Bußgeldandrohung auch aufgrund ihrer Legalitäts- und Compliance-Pflicht ein menschenrechtliches Risikomanagementsystem implementieren, schon um keine persönliche Haftung zu riskieren (§ 93 AktG). Zum anderen bestehen die angesprochenen robusten öffentlich-rechtlichen Durchsetzungsmechanismen. Ausgeschlossen ist hingegen eine zivilrechtliche Haftung deutscher Unternehmen, da der Gesetzgeber »in letzter Minute« im Gesetzgebungsprozess einen expliziten Ausschluss zivilrechtlicher Ansprüche in § 3 Abs. 3 SorgfaltspflichtenG verankert hat.¹¹ Jedoch ist im Hinblick auf die zivilrechtliche Haftung abzuwarten, wie sich der europäische Gesetzgeber bei der Ausgestaltung einer möglichen Richtlinie für diesen Bereich positioniert. Das Europäische Parlament hat bereits eine zivilrechtliche Haftung als Durchsetzungsmechanismus für eine europäische Regelung propagiert.¹² Es bleibt also spannend: in Deutschland und in Europa. ←

11 Vgl. § 3 Abs. 3 SorgfaltspflichtenG: »Eine Verletzung der Pflichten aus diesem Gesetz begründet keine zivilrechtliche Haftung. Eine unabhängig von diesem Gesetz begründete zivilrechtliche Haftung bleibt unberührt.«

12 Bericht des Europäischen Parlaments mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen, 11.2.2021, (2020/2129(INL)); EU KOM, Globale Lieferketten: EU will Sorgfaltspflicht von Unternehmen gesetzlich verankern abrufbar unter: https://ec.europa.eu/germany/news/20201006-globale-lieferketten_de

10 Regierungsentwurf, Begründung, S. 1