

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) – „gut gemeint“ ist nicht „gut gemacht“

Mit dem ab dem 1.1.2023 anzuwendenden Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) verpflichtet der Gesetzgeber deutsche Unternehmen mit in der Regel mindestens 3000 (ab 2024: 1000) Arbeitnehmern im Inland, auf Umwelt- und Arbeitnehmerschutzstandards bei ihren unmittelbaren Zulieferern zu achten. Zu den



arbeitsrechtlichen Standards zählen – neben einem Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit – Koalitionsfreiheit, Diskriminierungsschutz, Arbeitsschutz und die Zahlung von Mindestlöhnen. Das Gesetz ordnet die Mindeststandards als „Risiken“ ein, die die Unternehmen durch Risikomanagementmaßnahmen nach §§ 4 ff. LkSG zu bewältigen haben. Die so begründeten Sorgfaltspflichten wirken in der gesamten Geschäftsorganisation des Unternehmens, in allen Prozessen. Außerdem ist ein eigener Beschwerdemechanismus zu installieren (§ 8 LkSG), der die Meldung von Verstößen gegen Menschenrechts- oder Umweltstandards ermöglicht. Und schließlich entsteht ein neues Berichtssystem: Über die Lieferkettensorgfalt ist der Öffentlichkeit ebenso wie dem BAFA als behördlicher Kontrollinstanz Bericht zu erstatten (§§ 12 ff. LkSG).

Die Vorgaben des LkSG haben auch Auswirkungen auf die Arbeit der Compliance-Abteilung. Dem Gesetz liegen zwar ethische Motive zugrunde, es schafft aber zwingendes Recht, dessen Einhaltung von Compliance im Blick zu behalten ist. Für das Verständnis von Compliance entstehen so grundlegende Fragen, die derzeit die ESG-Arbeitsgruppe des DICO beschäftigen: Wie definiert sich Compliance im Verhältnis zu „ESG“ (Environment, Social, Governance), jenem Trend zu „grüner“ Gesetzgebung, dem auch das LkSG zuzuordnen ist? Muss Compliance einzelne Aufgaben aus dem Bereich ESG übernehmen – etwa die Betreuung des Beschwerdemechanismus – oder übernimmt Compliance insgesamt für ESG Verantwortung?

Neben diesen grundlegenden Fragen, die letztlich die zukünftige Rolle von Compliance im Unternehmen betreffen, bringt das LkSG aber auch praktische Herausforderungen mit sich.

Diese beginnen schon bei den von § 2 Abs. 2 LkSG zu „Risiken“ erhobenen Mindeststandards im sozialen Bereich. Der Gesetzgeber will nicht konkrete arbeitsrechtliche Rechtspositionen geschützt wissen, sondern gleichsam „arbeitsrechtliche Menschenrechte“ oder

„menschwürdige Arbeit“. Was aber menschenwürdige Arbeit ausmacht, ist keineswegs durch das LkSG bestimmt oder sicher bestimmbar. Dies führt zu ganz konkreten Problemen in der Rechtsanwendung – genügt es, dass der Zulieferer den einschlägigen örtlichen Mindestlohn zahlt, oder muss noch geprüft werden, ob dieser Lohn für ein menschenwürdiges Dasein ausreichend ist? –, aber auch zu grundsätzlichen Konflikten: Verbietet die Heimatrechtsordnung eines Zulieferers etwa Gewerkschaften und gewerkschaftliche Betätigung nach europäischem Verständnis, verlangt das deutsche Unternehmen, das auf Zulassung von Gewerkschaften pocht, dem betroffenen Zulieferer eine Verletzung seines Heimatrechts ab. Folgt der Zulieferer dem nicht, ist zwar das deutsche Unternehmen nicht zu einem Abbruch der Geschäftsverbindung gezwungen; es entsteht – neben einer Belastung der Lieferantenbeziehung – aber eine erhebliche Dokumentations- und Begründungslast für das nach dem LkSG verpflichtete Unternehmen.

Auch die Implementierung eines LkSG-Risikomanagements zieht erheblichen Organisationsaufwand nach sich. Die Installation eines „Menschenrechtsbeauftragten“ als Ansprechpartner für alle Belange in diesem Bereich ist zwar nach dem Gesetz optional. Wesentlich aufwändiger als die etwaige Schaffung dieser neuen Position ist aber ohnehin die Verankerung des Risikomanagements in allen Geschäftsbereichen des Unternehmens: Der Einkauf muss bei der Auswahl von Lieferanten, die Rechtsabteilung bei der Erstellung von Verträgen die Sorgfaltspflichten nach dem LkSG bedenken, die Compliance muss kontrollieren, das Berichtssystem muss umgestellt und, selbst für Unternehmen, die bereits nach §§ 289b, c HGB berichtspflichtig sind, erweitert werden. Sorgfaltspflichten und Ethik werden für Unternehmensleitung und operatives Geschäft zu einem zusätzlichen Entscheidungskriterium neben ökonomischen und rechtlichen Erwägungen. Daraus folgt zugleich ein erheblicher Schulungsaufwand für die Unternehmensangehörigen.

Das eigentliche Problem des LkSG aber ist seine Effektivität gerade in den Ländern des globalen Südens, in denen es eigentlich eine Verbesserung der sozialen Lage der Bevölkerung bringen soll. Wesentliche Grundannahmen des Gesetzes halten einem Praxistest gerade unter den Bedingungen des globalen Südens nicht uneingeschränkt Stand.

So basiert das LkSG auf der Annahme, der Abnehmer an der Spitze der Lieferkette habe hinreichend Marktmacht, die Standards nach dem LkSG gegenüber seinen Zulieferern durch vertragliche Vereinbarung durchzusetzen, einschließlich der Verpflichtung des Zulieferers, diese Standards an seine Zulieferer weiter zu geben. Die LkSG-Vorgaben sollen über eine Kette vertraglicher Vereinbarungen gleichsam an den Beginn der Lieferkette „durchsickern“. Dies funktioniert jedoch nur, wenn der Abnehmer tatsächlich über eine hinreichende Marktmacht verfügt, auf die Vertragsgestaltung im Sinne des LkSG Einfluss zu nehmen. Ist ein Unternehmen

auf einen speziellen Lieferanten angewiesen, oder jedenfalls auf Lieferanten aus einem bestimmten Staat mit einem vom europäischen Verständnis abweichenden Menschenrechtsbild, bricht die Kette vertraglicher Vereinbarungen, die der Gesetzgeber sich vorstellt, unter Umständen ab: Ist das Unternehmen an der Spitze der Lieferkette auf die Produkte des Zulieferers angewiesen und hat es keine Alternativen, schwächt das seine Verhandlungsposition und verringert die Wahrscheinlichkeit, dass vom Menschenrechtsverständnis des Zulieferers abweichende Sozialstandards in der Vertragsgestaltung durchgesetzt werden können. Eine solche Problemlage kann etwa in den Lieferketten bestimmter Kobaltprodukte entstehen: Während im Bereich der Kobaltförderung die Demokratische Republik Kongo weltweit führend ist, wird der Markt für bestimmte Zwischenprodukte durch chinesische Unternehmen dominiert. Diejenigen deutschen Unternehmen, die auf die betroffenen Zwischenprodukte und damit auf die chinesischen Lieferanten angewiesen sind, können nicht sicher sein, dass sie die LkSG-Standards bis zu den Minenarbeitern im Kobaltabbau der DR Kongo durchsetzen können.

Auch im Übrigen ist das LkSG europäisch gedacht – ein Umstand, der seine Effektivität gerade in den Ländern mindert, in denen eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung besonders notwendig wäre. So helfen Schutzvorschriften für Arbeitnehmer nicht weiter in einer Wirtschaft, in der – wie in vielen Ländern des globalen Südens – der Arbeitsvertrag die Ausnahme ist und „informelle Beschäftigung“ (z.B. Solo-Selbständigkeit) dominiert. Und auch ein mit viel Aufwand gestaltetes und aus europäischer Sicht einwandfrei zugängliches Beschwerdesystem eines deutschen Unternehmens wird ineffizient in Ländern, in denen ein nennenswerter Teil der erwachsenen Bevölkerung weder über einen Internetzugang verfügt noch auch nur alphabetisiert ist.

Dem organisatorischen Aufwand, den das LkSG für deutsche Unternehmen mit sich bringt, dürften mithin gerade in den besonders armen Ländern des globalen Südens nur geringe positive Effekte für die örtliche Bevölkerung gegenüberstehen. Regulierung stößt hier an Grenzen – und „gut gemeint“ ist längst nicht „gut gemacht“.



Prof. Dr. Lena Rudkowski ist Inhaberin des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht und Arbeitsrecht an der Justus-Liebig-Universität Gießen und Co-Sprecherin des wissenschaftlichen Beirats des DICO. Sie forscht gemeinsam mit Prof. Dr. Yves Manzanza, Université Nouveaux Horizons Lubumbashi (Demokratische Republik Kongo) im DFG-geförderten Projekt „Mindestarbeitsbedingungen in der globalen Lieferkette“ zu Fragen der Lieferkettensorgfalt.