

Was liefert das EU-Lieferkettengesetz? Kurzbewertung der EU-Lieferketten- richtlinie (CSDDD)

Eine Veröffentlichung der Initiative Lieferkettengesetz, 24. Mai 2024

Heute hat der Rat der Europäischen Union endgültig die EU-Lieferkettenrichtlinie (Corporate Sustainability Due Diligence Directive – CSDDD) verabschiedet, kurz: das EU-Lieferkettengesetz. Damit hat die EU den Paradigmenwechsel bestätigt: weg von freiwilliger Unternehmensverantwortung, hin zu gesetzlichen Regeln. **Die CSDDD ist damit ein großer Fortschritt für den Schutz von Menschenrechten und der Umwelt in den Wertschöpfungsketten großer Unternehmen.**

Dennoch sind wir als Initiative Lieferkettengesetz enttäuscht über die teilweise Abschwächung, zum Beispiel bei den Sorgfaltspflichten für den Finanzsektor oder dem Klimaschutz, die der Richtlinienentwurf während des zweijährigen Erarbeitungsprozesses erfahren hat, sowie über die Enthaltung der Bundesregierung im Rat. Die Initiative Lieferkettengesetz hat sich als zivilgesellschaftliches Bündnis von mehr als 130 Organisationen für wirksame Lieferkettengesetze in Deutschland und der EU eingesetzt. Unser Ziel ist es, Menschen, Umwelt und Klima vor den schädlichen Auswirkungen wirtschaftlichen Handelns zu schützen.

Positiv am EU-Lieferkettengesetz ist...

Die Richtlinie leitet in der EU einen dringend notwendigen Paradigmenwechsel ein: Weg von rein freiwilliger Corporate Social Responsibility hin zu verbindlichen menschenrechtlichen und umweltbezogenen Vorgaben für Unternehmen: 1) EU-weit sind Unternehmen fortan verpflichtet, ihre negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt zu untersuchen, zu vermeiden, zu beenden und ggf. wiedergutzumachen (Sorgfaltspflichten). 2) Unternehmen haften für Schäden, die sie durch Verstöße gegen ihre Sorgfaltspflichten mitverursacht haben. 3) Unternehmen sind verpflichtet, einen Klimaplan aufzustellen und umzusetzen.

Die Richtlinie setzt am Anfang der Lieferkette an, wo oft die größten Probleme bestehen:

Gemäß CSDDD müssen Unternehmen bei der verpflichtenden Risikoanalyse den Anfang der Lieferkette proaktiv und systematisch einbeziehen. Denn die meisten Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden finden am Beginn der Lieferkette statt, zum Beispiel in Bergwerken oder auf Plantagen. An diesem Punkt ist die CSDDD deutlich besser als das bereits geltende deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG). Gemäß LkSG müssen Unternehmen eine Risikoanalyse am Anfang der Lieferkette nur dann durchführen, wenn sie bereits „substantiierte Kenntnis“ über eine mögliche menschenrechtliche Verletzung erlangen.

Die Richtlinie stärkt den risikobasierten Ansatz, wie es internationale Standards vorsehen:

Die CSDDD setzt auf den "risikobasierten Ansatz" gemäß den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Dieser umfasst – im Gegensatz zum Ansatz im LkSG – eine von Anfang an weit angelegte Risikoanalyse (s.o.), in deren Anschluss Unternehmen die identifizierten Risiken gewichten und priorisieren müssen. Wenn nicht alle Probleme gleichzeitig zu bearbeiten sind, müssen Unternehmen zunächst dort aktiv werden, wo die größten Probleme identifiziert wurden.

Die Richtlinie gilt entlang der gesamten vorgelagerten Lieferkette und bezieht unmittelbar die Rohstoffgewinnung mit ein:

Die Sorgfaltspflicht des Unternehmens reicht von der eigenen Geschäftstätigkeit über die Geschäftstätigkeit eines Tochterunternehmens bis zur so genannten „Aktivitätskette“ des Unternehmens. Die Aktivitäten auf der vorgelagerten Seite (upstream) sind weitreichend abgedeckt und beziehen etwa die Produktentwicklung, die Warenproduktion oder die Erbringung von Dienstleistungen ebenso ein wie die Rohstoffgewinnung oder Beschaffung von Produktteilen.

Die Richtlinie hebt die Bedeutung fairer Einkaufspraktiken hervor und schiebt der Weiterleitung der Verantwortung einen Riegel vor:

Die Richtlinie hebt die Bedeutung von fairen Einkaufspraktiken des Unternehmens hervor, mit denen Unternehmen erwiesenermaßen wirksam ausbeuterische Arbeitsbedingungen vermeiden bzw. beheben können. Denn nur wenn Unternehmen ihren Produzenten faire Preise zahlen, können diese ihren Arbeiter*innen existenzsichernde Preise zahlen. Die CSDDD stellt auch klar, dass große Unternehmen von kleineren Geschäftspartnern nur solche vertraglichen Zusicherungen (etwa zur Einhaltung eines Verhaltenskodexes) einfordern dürfen, die angemessen sind. Darüber hinaus müssen große Unternehmen zur Umsetzung ggf. finanzielle Unterstützung, Schulungen und sonstigen Unterstützungsmaßnahmen bereitstellen.

Die Richtlinie stärkt die Beteiligung von Interessengruppen in einem eigenen Artikel:

Die CSDDD regelt in einem eigenen Artikel die verpflichtende und effektive Einbeziehung von betroffenen Interessenträger*innen („Stakeholder“) wie Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften bei nahezu allen Schritten der Sorgfaltspflicht. Das ist deswegen so wichtig, weil damit die Auslagerung der Sorgfaltspflicht an Zertifizierungsunternehmen und andere Nachhal-

tigkeitsinitiativen nicht mehr so einfach möglich ist. Zur Durchsetzung von Arbeitsrechten müssen stattdessen zum Beispiel primär Gewerkschaften einbezogen werden. Im LkSG ist die Beteiligung von Interessengruppen deutlich schwächer ausgestaltet.

Die Richtlinie regelt die Wiedergutmachung als eigene Sorgfaltspflicht, wie es internationale Standards vorsehen: In der CSDDD wird dem Unternehmen aufgegeben, nachteilige Auswirkungen wiedergutzumachen, wenn es sie allein oder gemeinsam mit anderen verursacht hat. Das entspricht den Vorgaben in internationalen Standards zur Unternehmensverantwortung gemäß den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Das LkSG schreibt eine Wiedergutmachung nicht vor, sondern berücksichtigt diese lediglich bei der Bemessung von möglichen Bußgeldern.

Die Richtlinie erfasst mehr menschenrechtliche Schutzgüter: Die CSDDD erfasst wesentlich mehr Menschenrechte als das LkSG, darunter etwa das Recht auf Leben, Persönlichkeitsrechte und die Gedankenfreiheit (Freiheitsrechte). Daneben enthält sie ein höheres Maß an sozialen Menschenrechten, beispielsweise die Rechte von Kindern auf Gesundheit, Bildung und angemessene Lebensbedingungen, existenzsichernde Einkommen für Selbstständige und das Recht auf angemessenen Wohnraum, Nahrung, Bekleidung und Sanitäreinrichtungen, sofern sie vom Unternehmen bereitgestellt werden. Außerdem können weitere Rechte aus den beiden Menschenrechtspakten der UN, den acht ILO-Kernkonventionen und der Kinderrechtskonvention Bezugspunkte unternehmerischer Sorgfaltspflichten sein, wenn sie unmittelbar beeinträchtigt werden und das Unternehmen deren Beeinträchtigung fahrlässig verkannt hat. Damit ist auch die Auffangklausel der CSDDD weiter gefasst als die des LkSG, welches eine besonders schwerwiegende unmittelbare Beeinträchtigung voraussetzt.

Die Richtlinie unterstützt kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) - sogar besser als das LkSG: Obwohl KMU nicht direkt von der Richtlinie betroffen sind, geht diese explizit auf die besondere Stellung von KMU ein, wenn sie indirekt als Geschäftspartner betroffen sind. Die CSDDD sieht Maßnahmen zur Entlastung vor – viel weitreichender, als es das LkSG tut. Explizit genannt werden der Zugang zu Kapazitätsaufbau, Schulungen und angemessener finanzieller Unterstützung. Das ist besonders deswegen wichtig, weil so verhindert wird, dass kleine Unternehmen und auch Kleinbauern aus dem Markt gedrängt werden, weil z.B. die Zahlung existenzsichernder Löhne nicht sofort möglich ist. Dazu gehört auch das Verbot für große Unternehmen, Berichtspflichten oder zusätzliche Kosten einfach an KMU abzuwälzen, etwa wenn das Großunternehmen eine Compliance-Prüfung durchführt.

Die Richtlinie sieht eine starke behördliche Kontrolle und Durchsetzung vor: Ebenso wie im LkSG müssen die Aufsichtsbehörden von sich aus oder nach Hinweisen bzw. „begründeten Bedenken“ Dritter Untersuchungen einleiten, um Verstößen gegen die Sorgfaltspflicht durch Unternehmen nachzugehen. Sie kann dabei die Beendigung des Verstoßes und Maßnahmen zur Wiedergutmachung anordnen, aber auch Geldbußen verhängen, die bis zu fünf Prozent des weltweiten Nettoumsatzes des Unternehmens im vorherigen Geschäftsjahr betragen können. Zu begrüßen ist, dass jede Person mit berechtigtem Interesse solche „begründeten Bedenken“

äußern kann und dieser immerhin die Entscheidung der Behörde sowie angeordnete Maßnahmen mitgeteilt werden müssen. Bedauerlich ist, dass nicht geregelt wurde, dass solchen Personen nicht explizit weitergehende Beteiligungsrechte zugesprochen wurden.

Die Richtlinie enthält eine zivilrechtliche Haftungsregel, die ermöglicht, dass Betroffene einfacher Schadensersatz vor Gerichten in Europa einklagen können: Betroffene, die Schäden erlitten haben, können Unternehmen vor Zivilgerichten in den EU-Mitgliedsstaaten auf Schadensersatz verklagen. Voraussetzung ist, dass die Unternehmen durch Verstöße gegen ihre Sorgfaltspflichten Schäden verursacht oder zu solchen beigetragen haben. Das ist nur fair. Das LkSG enthält keine solche Haftungsregel. Zu begrüßen ist, dass Unternehmen, die an sogenannten Multistakeholderinitiativen, also Nachhaltigkeitsinitiativen teilnehmen, keinen Freibrief für die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht erhalten. Grundsätzlich bleiben sie auch dann haftbar und schadensersatzpflichtig.

Die Richtlinie verbessert prozessuale Regeln für Betroffene, wenn sie gegen ein Unternehmen auf Schadensersatz klagen: Die CSDDD führt eine Verjährungsfrist von mindestens fünf Jahren ein. An einer zu kurzen Verjährungsfrist ist die Klage gegen den deutschen Textildiscounter KiK wegen des Fabrikbrands in Pakistan gescheitert. Die Richtlinie erleichtert im Klageverfahren den Zugang zu wichtigen unternehmensinternen Dokumenten, an die Betroffene sonst nie gelangen würden, um ihre Ansprüche geltend zu machen. Beide Erleichterungen sind im LkSG nicht vorgesehen. Die Prozessstandschaft wiederum sehen beide Rahmenwerke vor. Damit können Betroffene künftig NGOs und Gewerkschaften dazu ermächtigen, ihre Rechte im eigenen Namen vor Gerichten einzuklagen. Das kann Hürden für den Zugang von ausländischen Betroffenen zu europäischen Gerichten reduzieren – etwa die hohen Kosten solcher Verfahren – oder bei drohender Verfolgung Anonymität gewährleisten. Letzteres ist eine große Erleichterung für Betroffene, sind sie doch sehr häufig schweren Repressalien ausgesetzt, die von Entlassungen bis hin zu Morddrohungen reichen.

Die Richtlinie regelt mehr umweltbezogene Pflichten als das LkSG, die sich nur aus drei von Deutschland ratifizierten Übereinkommen speisen und keinen umfassenden Schutz der Umwelt vorsehen. Demgegenüber enthält die CSDDD wesentlich mehr Referenzen zu umweltvölkerrechtlichen Vorschriften, unter anderem internationalen Meeres- und Biodiversitätsschutzbestimmungen. Außerdem müssen Unternehmen messbaren Umweltschädigungen wie Entwaldung vorbeugen oder abhelfen, wenn diese entweder unmittelbar oder mittelbar ursächlich sind für Menschenrechtsbeeinträchtigungen. Zu diesen zählt die CSDDD auch Ökosystemleistungen, sofern diese zum menschlichen Wohlergehen beitragen.

Die Richtlinie führt einen verpflichtenden Klimaplan ein: Gemäß CSDDD müssen die Unternehmen einen Klimaplan erstellen und umsetzen, der sicherstellt, dass ihr Geschäftsmodell und ihre strategische Ausrichtung mit den Zielen des Pariser Abkommens zum Klimawandel im Einklang stehen. Sie macht Unternehmen auch inhaltliche Vorgaben bezüglich der Pläne. Das LkSG enthält keine unmittelbaren Klimaschutzverpflichtungen.

Nicht ausreichend ist....

Die Richtlinie gilt für zu wenige Unternehmen: Der Anwendungsbereich der CSDDD erfasst zunächst einmal nur Unternehmen mit mehr als 5.000 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von mehr als 1,5 Mrd. Euro. Stufenweise sollen diese Schwellen dann auf Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten und mehr als 450 Millionen Euro Jahresumsatz herabgesetzt werden. Doch selbst dann – so die Schätzung der European Coalition for Corporate Justice – wären weniger als 5.500 Unternehmen erfasst. Das entspricht nicht einmal 0,05% aller Unternehmen in der EU.¹

Im LkSG sind bereits jetzt Unternehmen ab 1.000 Beschäftigten erfasst - ohne Mindestumsatz. Die Folge ist, dass nach ersten Schätzungen etwa zwei Drittel der Unternehmen, die derzeit noch unter das LkSG fallen, von der CSDDD nicht erfasst wären. Hinzu kommt noch eine viel zu lange Schonfrist von fünf Jahren für diese Unternehmen.

Die Richtlinie sieht keine ausdrücklichen Sanktionen bei Nichtumsetzung der Klimapläne vor: Die Unternehmen – auch Finanzdienstleister, die sonst kaum Pflichten aus der CSDDD treffen – sind zwar zur Erstellung und Umsetzung des Klimaplanes verpflichtet. Allerdings soll die Behörde explizit nur kontrollieren, ob der Klimaplan erstellt wurde und ob dieser die inhaltlichen Anforderungen erfüllt. Sie soll nicht überprüfen, ob das Unternehmen den Klimaplan umsetzt und hat damit zumindest keine ausdrückliche Rechtsgrundlage zur Sanktionierung von Unternehmen bei Nichtumsetzung. Verpflichtungen ohne Sanktionen sind in der Regel aber wirkungslos.

Die Richtlinie regelt keine relevanten Sorgfaltspflichten für den Finanzsektor: Finanzinstitute müssen negative Auswirkungen nur in Bezug auf ihre eigene Geschäftstätigkeit sowie ihre vorgelagerten Aktivitäten vermeiden bzw. beheben, das heißt beispielsweise beim Personalmanagement oder der Beschaffung von Arbeitsmaterial. Nicht erfasst ist ihr Kerngeschäft, etwa die Vergabe von Krediten oder Bürgschaften, Investitionen und Versicherungsleistungen. Das ist nicht nachvollziehbar, denn diese Bereiche sind diejenigen, wo bei Finanzakteuren gerade das größte Risiko für die Menschenrechte und die Umwelt besteht.

Die Richtlinie erfasst die nachgelagerte Lieferkette nicht ausreichend: Die Aktivitäten von Geschäftspartnern im nachgelagerten Bereich (downstream) der unternehmerischen Lieferkette sind nicht umfassend von der CSDDD erfasst. So haben Unternehmen keine Sorgfaltspflichten mit Blick auf die Verwendung ihrer Produkte und damit etwa keinerlei Verantwortung für den Einsatz schädlicher Chemikalien durch Endabnehmer. Damit weicht dieser Ansatz von internationalen Standards zur Unternehmensverantwortung ab, die vorschreiben, dass Unternehmen bei der Sorgfaltsprüfung die gesamte Wertschöpfungskette berücksichtigen sollten. Zudem

¹ Siehe <https://corporatejustice.org/news/reaction-csddd-endorsement-brings-us-0-05-closer-to-corporate-justice/>

sind die negativen Auswirkungen von Rüstungs- und Dual-Use-Gütern, beispielsweise Überwachungssoftware, sobald deren Ausfuhr staatlich genehmigt wurde, gänzlich von den Pflichten nach CSDDD ausgeschlossen.

Die Richtlinie enthält nur unzureichende Kriterien für Multistakeholderinitiativen: Schließlich ist zu bedauern, dass bei der Festlegung von Eignungskriterien für so genannte Multistakeholderinitiativen durch die Kommission nicht ausdrücklich die Beteiligung von Interessensträgern vorgesehen ist. Denn gerade diese können im Einzelnen genau beurteilen, welche Elemente eine solche Initiative enthalten muss, um wirksam zu sein. Das ist zum Beispiel die Beteiligung von Interessenträgern auf Augenhöhe, das heißt bei der Entwicklung, Entscheidungsfindung und Umsetzung solcher Initiativen. Ebenso sollten faire Einkaufspraktiken und Kostenaufteilung zu Mindestkriterien gehören.

Empfehlungen der Initiative Lieferkettengesetz

Von der Bundesregierung und dem Bundestag erwarten wir nun eine zeitnahe, europarechtskonforme und ambitionierte Überführung der CSDDD in deutsches Recht. Dabei werden die Anpassungen im Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) eine große Rolle spielen. Die Bundesregierung sollte die CSDDD mit dem Ziel in deutsches Recht umsetzen, ein hohes Niveau für den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt herzustellen.

Gradmesser für eine solche Überführung wird einerseits sein, dass die CSDDD als Richtlinie grundsätzlich Mindestanforderungen hinsichtlich der Ausgestaltung der Sorgfaltspflichten, Definition der Aktivitätskette, Beteiligung von Interessensgruppen, menschenrechtlichen und umweltbezogenen Schutzgüter, Klimapläne, Bußgeldhöhe, zivilrechtlichen Haftung und des Zugangs zu Recht formuliert, die mindestens vollumfänglich in das LkSG überführt werden müssen.

Andererseits wird der Gradmesser sein, dass gemäß Artikel 1 Absatz 2 CSDDD ein bereits national bestehender Schutz der Menschenrechte und Umwelt im Rahmen der Umsetzung nicht abgeschwächt werden darf. Insbesondere darf der geltende persönliche Anwendungsbereich des deutschen LkSG daher nicht eingeschränkt werden. Denn eine zusätzliche Umsatzschwelle würde die Anzahl der in Deutschland erfassten Unternehmen je nach Schätzung um die Hälfte bis zwei Drittel reduzieren. Der Schutz von Umwelt und Menschenrechten in den Lieferketten der aus der Verantwortung entlassenen Unternehmen würde damit entgegen den Vorgaben der Richtlinie abgeschafft. **Entsprechend verbietet sich in Deutschland auch eine stufenweise Anwendung, die im ersten Jahr mit Unternehmen ab 5.000 Mitarbeitenden beginnen würde.**

Impressum

Initiative Lieferkettengesetz, Stresemannstraße 72, 10963 Berlin

www.lieferkettengesetz.de | info@lieferkettengesetz.de

Die Initiative Lieferkettengesetz wird getragen von:



Mehr als 120 weitere Organisationen unterstützen die Initiative Lieferkettengesetz.