

Vorschlag COM(2022) 71 vom 23. Februar 2022 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates über die **Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit** und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937.

LIEFERKETTENRICHTLINIE

cepAnalyse Nr. 16/2022

LANGFASSUNG

A. WESENTLICHE INHALTE DES EU-VORHABENS	3
1 Ziele der Richtlinie und sachlicher Anwendungsbereich.....	3
2 Erfasste Unternehmen	3
3 Sorgfaltspflicht.....	4
3.1 Einbeziehung der Sorgfaltspflicht in die Unternehmenspolitik	4
3.2 Ermittlung tatsächlicher und potenzieller negativer Auswirkungen	4
3.3 Vermeidung potenzieller und Behebung tatsächlicher negativer Auswirkungen	5
3.4 Beschwerdeverfahren.....	5
3.5 Überwachung.....	6
3.6 Kommunikation	6
3.7 Eindämmung des Klimawandels und Corporate Governance	6
4 Unterstützung	6
5 Aufsichtsbehörden und Sanktionen	6
6 Zivilrechtliche Haftung	7
B. JURISTISCHER UND POLITISCHER KONTEXT	7
1 Stand der Gesetzgebung	7
2 Politische Einflussmöglichkeiten	7
3 Formalien.....	7
C. BEWERTUNG.....	8
1 Ökonomische Folgenabschätzung	8
2 Juristische Bewertung	10
2.1 Kompetenz.....	10

2.2 Subsidiarität.....	10
2.3 Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten	11
2.4 Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht	11
D. FAZIT	13

A. Wesentliche Inhalte des EU-Vorhabens

1 Ziele der Richtlinie und sachlicher Anwendungsbereich

- ▶ Die Lieferkettenrichtlinie soll Unternehmen insbesondere dazu verpflichten, negative Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf
 - die Menschenrechte und
 - die Umweltzu ermitteln, zu vermeiden, abzuschwächen, zu beheben und zu minimieren (im Folgenden: „Sorgfaltspflicht“).
- ▶ Die Sorgfaltspflicht betrifft [Art. 1 (1)]
 - die eigenen Tätigkeiten der erfassten Unternehmen,
 - die Tätigkeiten der Tochterunternehmen der erfassten Unternehmen, und
 - die Tätigkeiten von Unternehmen, mit denen ein erfasstes Unternehmen eine „etablierte Geschäftsbeziehung“ unterhält.
 - Eine etablierte Geschäftsbeziehung ist eine direkte oder indirekte Geschäftsbeziehung, die beständig ist oder sein dürfte und die keinen unbedeutenden Teil der Wertschöpfungskette darstellt [Art. 3 (f)]. Ob eine Geschäftsbeziehung etabliert ist, muss mind. alle zwölf Monate neu bewertet werden [Art. 1 (1)].
 - „Wertschöpfungskette“ umfasst vor- und nachgelagerte etablierte Geschäftsbeziehungen [Art. 3 (g)].

2 Erfasste Unternehmen

- ▶ Die Lieferkettenrichtlinie gilt für nach dem Recht eines Mitgliedstaates gegründete Unternehmen, wenn sie drei Bedingungen erfüllen:
 - Bedingung 1:** Das Unternehmen hat folgende Rechtsform [Art. 2 (1) (a), Art. 3 (a) (i, iii)]
 - Kapitalgesellschaft – in Deutschland sind dies AG, KGaA und GmbH – oder
 - Personengesellschaft, deren Gesellschafter ausschließlich
 - nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründete Kapitalgesellschaften sind oder
 - nach dem Recht eines Drittstaats gegründete Gesellschaften sind, die einer Personengesellschaft – in Deutschland sind dies OHG und KG – oder einer Kapitalgesellschaft eines Mitgliedstaates entsprechen.
 - Bedingung 2:** Das Unternehmen hat im letzten Geschäftsjahr einen weltweiten Nettoumsatz von mehr als 150 Mio. EUR erzielt [Art. 2 (1) (a)].
 - Bedingung 3:** Das Unternehmen hatte im letzten Geschäftsjahr durchschnittlich mehr als 500 Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) [Art. 2 (1) (a)].
- ▶ Erwirtschaftet ein Unternehmen mindestens 50 % seines Umsatzes in den Sektoren (im Folgenden „Risikosektoren“)
 - Textilien,
 - Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei und Lebensmittel, oder
 - Bodenschätze, mineralische Rohstoffe und Metallerzeugnisse,gelten niedrigere Schwellenwerte. Solche Unternehmen sind bereits erfasst, wenn sie im letzten Geschäftsjahr [Art. 2 (1) (b)]
 - einen weltweiten Nettoumsatz von mehr als 40 Mio. EUR erzielt haben und
 - durchschnittlich mehr als 250 Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) hatten.
- ▶ Die Lieferkettenrichtlinie gilt für Unternehmen, die nach dem Recht eines Drittstaats gegründet wurden, wenn sie zwei Bedingungen erfüllen [Art. 2 (2) (a), Art. 3 (a) (ii)]:
 - Bedingung 1:** Das Unternehmen entspricht einer Kapital- oder Personengesellschaft eines Mitgliedstaates.
 - Bedingung 2:** Das Unternehmen hat im vorletzten Geschäftsjahr in der EU einen Nettoumsatz von mehr als 150 Mio. EUR erzielt.
- ▶ Erwirtschaftet ein Unternehmen, das nach dem Recht eines Drittstaats gegründet wurde, mindestens 50 % seines Umsatzes in den Risikosektoren ist es bereits erfasst, wenn es im vorletzten Geschäftsjahr einen weltweiten Nettoumsatz von mehr als 40 Mio. EUR erzielt hat [Art. 2 (2) (b)].
- ▶ Erfasste Unternehmen, die nach dem Recht eines Drittstaats gegründet wurden, müssen einen Bevollmächtigten benennen, der in einem Mitgliedstaat niedergelassen oder ansässig ist, in dem das Unternehmen tätig ist [Art. 16 (1)].
- ▶ Die Lieferkettenrichtlinie gilt rechtsformunabhängig für abschließend aufgezählte beaufsichtigte Finanzunternehmen wie Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und alternative Investmentfonds, sofern sie die Umsatz- und Mitarbeiterschwelle erfüllen [Art. 2, Art. 3 (1) (iv)].

3 Sorgfaltspflicht

3.1 Einbeziehung der Sorgfaltspflicht in die Unternehmenspolitik

- ▶ Unternehmen müssen [Art. 5]
 - die Sorgfaltspflicht in alle Bereiche ihrer Unternehmenspolitik einbeziehen und
 - eine Strategie zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht haben, die jährlich aktualisiert wird. Die Strategie besteht aus
 - einer Beschreibung des Ansatzes, den das Unternehmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht verfolgt;
 - einem Verhaltenskodex, der die Regeln und Grundsätze beschreibt, die Beschäftigte und Tochterunternehmen des Unternehmens einhalten müssen, und
 - einer Beschreibung der Verfahren zur Umsetzung der Sorgfaltspflicht, einschließlich der Maßnahmen zur Überprüfung der Einhaltung des Verhaltenskodexes und zur Ausweitung seiner Anwendung auf etablierte Geschäftsbeziehungen.

3.2 Ermittlung tatsächlicher und potenzieller negativer Auswirkungen

- ▶ Unternehmen müssen geeignete Maßnahmen ergreifen, um tatsächliche und potenzielle negative Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt („negative Auswirkungen“) zu ermitteln, die sich ergeben aus [Art. 6 (1)]
 - ihrer Tätigkeit,
 - der Tätigkeit ihrer Tochterunternehmen oder
 - ihren etablierten Geschäftsbeziehungen.
- ▶ Negative Auswirkungen sind nachteilige Auswirkungen auf geschützte Personen bzw. die Umwelt, die sich ergeben aus der Verletzung
 - von abschließend aufgezählten Rechten, Verboten oder Verpflichtungen wie [Art. 3 (b) (c); Anhang]
 - dem Verbot – gem. Art. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), Art. 5 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) und Art. 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) –, messbare Umweltschädigungen wie schädliche Wasser- oder Luftverschmutzung oder übermäßigen Wasserverbrauch oder andere Auswirkungen auf natürliche Ressourcen zu verursachen, die u.a.
 - einer Person den Zugang zu sicherem und sauberem Trinkwasser verwehren, oder
 - die Gesundheit, Sicherheit, normale Nutzung von Eigentum oder Boden oder die normale Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeit einer Person beeinträchtigen,
 - dem Verbot der widerrechtlichen Vertreibung oder der widerrechtlichen Inbesitznahme von Land, Wäldern und Gewässern etwa beim Erwerb oder einer anderweitigen Nutzung von Land, Wäldern und Gewässern (einschließlich durch Entwaldung), deren Nutzung die Lebensgrundlage einer Person sichert,
 - dem Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen gem. Art. 7 des UN-Sozialpakts,
 - dem Verbot der Kinderarbeit gem. Art. 32 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes,
 - dem Recht auf Vereinigungsfreiheit und dem Recht zu Tarifverhandlungen – gem. dem Übereinkommen Nr. 87 der Internationalen Arbeitsorganisation („ILO“) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrecht sowie dem ILO-Übereinkommen Nr. 98 über das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen,
 - der Verpflichtung – gem. Art. 10 (b) des Übereinkommens von 1992 über die biologische Vielfalt –, die erforderlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Nutzung biologischer Ressourcen zu ergreifen, um nachteilige Auswirkungen auf die biologische Vielfalt zu vermeiden oder auf ein Mindestmaß zu beschränken; oder
 - von anderen Verboten oder Rechten,
 - die in einem Menschenrechtsübereinkommen oder einer Menschenrechtserklärung enthalten sind, die im Anhang der Richtlinie aufgeführt ist, wie der Dreigliedrigen Grundsatzserklärung der ILO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik („Dreigliedrige Grundsatzserklärung“) und
 - durch die ein in diesen Übereinkommen bzw. Erklärungen geschütztes rechtliches Interesse unmittelbar beeinträchtigt wird, sofern
 - das Unternehmen die Gefahr einer solchen Beeinträchtigung und die zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht geeigneten Maßnahmen „nach vernünftigem Ermessen“ hätte feststellen können.
- ▶ Unternehmen, die aufgrund ihrer Tätigkeit in einem Risikosektor erfasst sind, müssen nur schwerwiegende negative Auswirkungen in Bezug auf den Risikosektor ermitteln, in dem sie tätig sind [Art. 6 (2)].

3.3 Vermeidung potenzieller und Behebung tatsächlicher negativer Auswirkungen

- ▶ Unternehmen müssen geeignete Maßnahmen ergreifen, um potenzielle negative Auswirkungen, die sie ermittelt haben oder hätten ermitteln müssen,
 - zu vermeiden oder
 - „angemessen“ abzuschwächen, wenn eine Vermeidung nicht möglich ist [Art. 7 (1)].
- ▶ Um dies zu erreichen, sind Unternehmen verpflichtet, „gegebenenfalls“ [Art. 7 (2)]
 - einen Präventionsaktionsplan mit angemessenen Zeitplänen für Maßnahmen und Indikatoren für die Messung der Verbesserung zu entwickeln und umzusetzen;
 - die vertragliche Zusicherung von direkten Geschäftspartnern einzuholen, dass sie die Einhaltung des Verhaltenskodexes des Unternehmens und erforderlichenfalls eines Präventionsplans sicherstellen, auch durch Einholung entsprechender vertraglicher Zusicherung ihrer direkten Geschäftspartner, soweit deren Tätigkeiten Teil der Wertschöpfungskette sind („Vertragskaskaden“), wobei vertragliche Zusicherungen von geeigneten Maßnahmen zur Überprüfung der Einhaltung flankiert werden müssen, z.B. mittels geeigneter Industrieinitiativen oder durch unabhängige Dritte [Art. 7 (4)];
 - notwendige Investitionen zu tätigen, z.B. in Management- oder Produktionsverfahren;
 - gezielte und verhältnismäßige Unterstützung für kleine oder mittlere Geschäftspartner (im Folgenden „KMG“) zu leisten, mit dem sie eine etablierte Geschäftsbeziehung unterhalten, wenn die Einhaltung des Verhaltenskodexes oder des Präventionsaktionsplans die Tragfähigkeit der KMG gefährden würde;
 - mit anderen Unternehmen zusammenzuarbeiten, um die Fähigkeit des Unternehmens zu verbessern, die negativen Auswirkungen zu beheben, soweit das EU-Recht dem nicht entgegensteht.
- ▶ Potenzielle negative Auswirkungen, die nicht durch die genannten Maßnahmen vermieden oder angemessen abgeschwächt werden können, kann das Unternehmen versuchen zu vermeiden oder abzuschwächen, indem es versucht, einen Vertrag mit einem indirekten Geschäftspartner zu schließen, der die Einhaltung des Verhaltenskodexes oder eines Präventionsaktionsplans vorsieht [Art. 7 (3)]. Der Vertrag muss durch Maßnahmen zur Überprüfung der Einhaltung flankiert werden [Art. 7 (4)].
 - Macht ein KMG vertragliche Zusagen und werden unabhängige Dritte mit den Maßnahmen zur Überprüfung der Einhaltung betraut, trägt nicht der KMG die Kosten für die Überprüfung, sondern das Unternehmen [Art. 7 (4)].
- ▶ Ist kein solcher Vertrag möglich, darf das Unternehmen mit dem Geschäftspartner oder in der Wertschöpfungskette, von dem bzw. der die negativen Auswirkungen ausgehen, weder neue Beziehungen eingehen noch bestehende Beziehungen ausbauen. Außerdem muss es, wenn dies im Recht, dem die Geschäftsbeziehung unterliegt, vorgesehen ist [Art. 7 (5)]
 - die Geschäftsbeziehungen mit dem betreffenden Geschäftspartner vorübergehend aussetzen und sich um eine Vermeidung oder Minimierung der negativen Auswirkungen bemühen, wenn davon auszugehen ist, dass diese Bemühungen kurzfristig erfolgreich sein werden; oder
 - die Geschäftsbeziehungen in Bezug auf die Tätigkeiten, von denen die negativen Auswirkungen ausgehen, beenden, wenn diese „schwerwiegend“ sind. Die Mitgliedstaaten müssen in ihrem Recht diese Möglichkeit vorsehen.
- ▶ Entsprechend müssen Unternehmen geeignete Maßnahmen ergreifen, um tatsächliche negative Auswirkungen, die sie ermittelt haben oder hätten ermitteln müssen, beheben oder, wenn die Behebung nicht möglich ist, deren Ausmaß minimieren [Art. 8].
 - An die Stelle des Präventionsaktionsplans tritt der Korrekturmaßnahmenplan [Art. 8 (3) (b)].
 - Zusätzlich sind Unternehmen verpflichtet, „gegebenenfalls“ negative Auswirkungen durch die Zahlung von Schadensersatz an die betroffenen Personen und einer „finanziellen Entschädigung an die betroffenen Gemeinschaften“ die negativen Auswirkungen zu neutralisieren oder ihr Ausmaß zu minimieren [Art. 8 (3) (a)].

3.4 Beschwerdeverfahren

- ▶ Unternehmen müssen [Art. 9]
 - Beschwerden wegen „berechtigter Bedenken“ hinsichtlich tatsächlicher oder potenzieller negativer Auswirkungen der Geschäftstätigkeit auf Menschenrechte und Umwelt entgegennehmen von
 - betroffenen Personen oder Personen mit berechtigtem Grund zur Annahme, dass sie von negativen Auswirkungen betroffen sein könnten;
 - Gewerkschaften und anderen Arbeitnehmervertretern, die in der betreffenden Wertschöpfungskette tätige Personen vertreten, und
 - den im Bereich der betreffenden Wertschöpfungskette aktiven Organisationen der Zivilgesellschaft;

- ein Verfahren zur Bearbeitung solcher Beschwerden einrichten und betroffene Arbeitnehmer sowie Gewerkschaften über das Verfahren informieren, und
- es den Beschwerdeführern ermöglichen,
 - angemessene Folgemaßnahmen zur Beschwerde zu fordern, und
 - Unternehmensvertreter auf geeigneter Ebene zu treffen, um negative Auswirkungen, die Gegenstand der Beschwerde sind, zu erörtern.
- ▶ Wenn die Beschwerde begründet ist, gilt die beschwerdegegenständliche negative Auswirkung als ermittelt [Art. 9 (3)].

3.5 Überwachung

- ▶ Unternehmen müssen die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen zur Ermittlung, Vermeidung, Abschwächung, Behebung und Minimierung der negativen Auswirkungen überprüfen, sobald die begründete Annahme besteht, dass erhebliche neue Risiken auftreten können, mindestens aber alle zwölf Monate [Art. 10].

3.6 Kommunikation

- ▶ Unternehmen, die nicht den Berichtspflichten der Bilanzrichtlinie unterliegen, müssen jährlich eine Erklärung zu den unter die Lieferkettenrichtlinie fallenden Angelegenheiten auf ihrer Website veröffentlichen [Art. 11].

3.7 Eindämmung des Klimawandels und Corporate Governance

- ▶ Unternehmen müssen einen Plan festlegen, mit dem sie sicherstellen, dass ihr Geschäftsmodell und ihre Unternehmensstrategie mit dem „Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft“ und der Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 °C vereinbar sind [Art. 15 (1)].
- ▶ Unternehmen, die den Klimawandel als ein Hauptrisiko oder eine Hauptauswirkung der Unternehmenstätigkeit ermittelt haben oder hätten ermitteln müssen, müssen Emissionsreduktionsziele in ihren Plan aufnehmen [Art. 15 (2)].
- ▶ Mitglieder der Unternehmensleitung von nach dem Recht eines Mitgliedstaates gegründeten Unternehmen
 - müssen die kurz-, mittel- und langfristigen Folgen ihrer Entscheidungen für Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen, „gegebenenfalls“ auch die Folgen für Menschenrechte, Klimawandel und Umwelt [Art. 25 (1)] und
 - sind für die Einrichtung und Kontrolle der Maßnahmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht, insbesondere die Strategie zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht, verantwortlich, wobei sie „Beiträge von Interessenträgern und Organisationen der Zivilgesellschaft angemessen [...] berücksichtigen“ müssen [Art. 26 (1)].
- ▶ Diese Vorgaben gelten nicht für Unternehmen, die nur deshalb in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen, weil sie mindestens 50 % dieses Nettoumsatzes in Hochrisikosektoren erwirtschaftet haben [Art. 15 (1)].

4 Unterstützung

- ▶ Die Kommission gibt zur Unterstützung bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichten Leitlinien heraus, die sich z.B. mit bestimmten Sektoren oder speziellen negativen Auswirkungen befassen [Art. 13].

5 Aufsichtsbehörden und Sanktionen

- ▶ Jeder Mitgliedstaat benennt eine oder mehrere Aufsichtsbehörden [Art. 17 (1)].
- ▶ Für Unternehmen, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründet wurden, ist die Aufsichtsbehörde des Mitgliedstaats, in dem das Unternehmen seinen eingetragenen Sitz hat, zuständig [Art. 17 (2)].
- ▶ Für Unternehmen, die nach dem Recht eines Drittstaats gegründet wurden und eine Zweigstelle in einem Mitgliedstaat haben, ist die Aufsichtsbehörde des Staates, in dem sich die Zweigstelle befindet, zuständig. Wenn das Unternehmen keine oder mehrere Zweigstellen hat, ist die Aufsichtsbehörde jenes Mitgliedstaats zuständig, in dem das Unternehmen den größten Teil seines Nettoumsatzes in der EU erzielt [Art. 17 (3)].
- ▶ Aufsichtsbehörden werden tätig [Art. 18 (2)]
 - vom Amts wegen oder
 - wenn Personen objektive Umstände vorbringen, aufgrund derer sie annehmen, dass ein Unternehmen gegen seine Pflichten aus der Lieferkettenrichtlinie verstößt („begründete Bedenken“) [Art. 19 (1)]. Personen, die begründete Bedenken geltend machen und nach nationalem Recht ein berechtigtes Interesse an dieser Angelegenheit haben, können gegen Entscheidungen der Aufsichtsbehörden über ihre begründeten Bedenken ein Rechtsmittel erheben [Art. 19 (5)].
- ▶ Aufsichtsbehörden können [Art. 18 (5); Art. 20]

- vorläufige Maßnahmen erlassen, um einen schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden zu vermeiden,
 - die Beendigung und Unterlassung von Verstößen sowie Abhilfemaßnahmen anordnen, und
 - finanzielle Sanktionen verhängen; die Mitgliedstaaten müssen wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen vorsehen.
- Unternehmen, die eine öffentliche Unterstützung beantragen, müssen bestätigen, dass keine Sanktionen wegen Nichteinhaltung der Verpflichtungen aus der Lieferkettenrichtlinie verhängt wurden [Art. 24].

6 Zivilrechtliche Haftung

- Unternehmen haften für Schäden, wenn sie [Art. 22 (1)]
- ihre Sorgfaltspflicht nicht erfüllt haben und
 - dadurch negative Auswirkungen eingetreten sind, die
 - ermittelt, vermieden, abgeschwächt, behoben oder minimiert hätten werden müssen und
 - zu Schaden geführt haben.
- Unternehmen haften nicht für Schäden durch negative Auswirkungen, die aus den Tätigkeiten eines indirekten Geschäftspartners resultieren, wenn sie [Art. 22 (2)]
- von ihren direkten Geschäftspartnern die vertragliche Zusicherung eingeholt haben, die Einhaltung des Verhaltenskodexes und erforderlichenfalls des Präventionsplans bzw. Korrekturmaßnahmenplans des Unternehmens sicherzustellen, auch durch Vertragskaskaden,
 - geeignete Maßnahmen zur Überprüfung der Einhaltung der Zusicherung ergriffen haben und
 - nicht anzunehmen ist, dass im konkreten Einzelfall die vertragliche Zusicherung ungeeignet ist, die negative Auswirkung zu vermeiden, abzuschwächen, zu beheben oder zu minimieren.
- Mitgliedstaaten dürfen strengere Haftungsregeln vorsehen als in der Lieferkettenrichtlinie enthalten [Art. 22 (4)].
- Die auf der Lieferkettenrichtlinie basierenden Haftungsregeln haben Vorrang in Fällen, in denen ansonsten das Recht eines Drittstaats anwendbar wäre [Art. 22 (5)].

B. Juristischer und politischer Kontext

1 Stand der Gesetzgebung

23. Februar 2022 Annahme durch Kommission

13. Juli 2022 Stellungnahme Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

2 Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Justiz und Verbraucher und GD Binnenmarkt (federführend)

Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Recht (federführend), Berichterstatterin: Lara Wolters (S&D-Fraktion, NL)

Bundesministerien: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (federführend)

Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Arbeit und Soziales (federführend)

Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

3 Formalien

Kompetenznorm: Art. 50 AEUV (Niederlassungsfreiheit), Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)

Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)

Verfahrensart: Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

C. Bewertung

1 Ökonomische Folgenabschätzung

Das Ziel der EU-Kommission, Menschenrechte nicht nur in der EU, sondern auch in Drittstaaten einzufordern, ist grundsätzlich erstrebenswert. Dies gilt etwa für das Recht auf Leben und Sicherheit sowie das Verbot von Folter [Art. 3 bzw. Art. 5 AEMR]. Die außen- und handelspolitischen Wertepinzipien der EU können zudem nicht von der wirtschaftlichen Tätigkeit ihrer Unternehmen in Drittstaaten losgelöst betrachtet werden. Die Lieferkettenrichtlinie schließt hier eine Lücke, indem es die Vorgaben von Unternehmen der EU gegenüber Drittstaaten vereinheitlicht.

Die im Anhang der Richtlinie genannten Übereinkommen und Erklärungen zum Schutz der Menschenrechte dienen diesen Zielen jedoch nur bedingt. Denn zum einen subsumiert die Kommission unter den Begriff „Menschenrechte“ weit mehr als nur menschenrechtliche Kernbestimmungen wie die AEMR. Vielmehr umfasst die Definition der Kommission zahlreiche weitere völkerrechtliche Übereinkommen und Erklärungen, z.B. zur Koalitionsfreiheit. Selbst demokratische Staaten erkennen nicht einheitlich alle in diesen Übereinkommen und Erklärungen genannten Rechte an. Beispielsweise haben die USA nicht den UN-Sozialpakt ratifiziert, der Teil der Menschenrechtsdefinition der Lieferkettenrichtlinie ist. Durch die Lieferkettenrichtlinie wären US-amerikanische Unternehmen jedoch an den Pakt gebunden, sofern sie eine etablierte Geschäftsbeziehung zu einem von der Richtlinie erfassten Unternehmen unterhalten oder selbst ausreichend Umsatz in der EU erwirtschaften. Gleiches gilt für die ILO-Übereinkommen 87 und 98 zur Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit. Auch diese Übereinkommen wurden von den USA (sowie China und Indien) nicht ratifiziert. Statt pauschal 22 Übereinkommen bzw. Erklärungen aufzulisten, die Unternehmen berücksichtigen müssen, sollte die Lieferkettenrichtlinie sich auf die Durchsetzung der Rechte der AEMR beschränken, soweit diese Unternehmen betreffen. Letzteres wäre sachgerecht, da auch die AEMR Rechte enthält, die Unternehmen nicht betreffen. Hierzu zählt etwa das Verbot, Menschen willkürlich des Landes zu verweisen (Art. 9 AEMR). Allerdings läuft die Lieferkettenrichtlinie ohnehin Gefahr, keine standardsetzende Wirkung zu entfalten, da Unternehmen der EU Lieferketten stärker diversifizieren und Abhängigkeiten reduzieren sollen.

Zum anderen sind die im Anhang der Richtlinie genannten Übereinkommen und Erklärungen zum Schutz der Menschenrechte nur bedingt durch Unternehmen durchsetzbar, da sie sich – mit einer Ausnahme¹ – explizit an Staaten richten: „Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten (...)“ (Art. 2 Abs. 1 IPbPR). Bevor die Verbote und Rechte von Unternehmen berücksichtigt werden können, müssen in der Regel durch nationale Gesetze konkretisiert werden. So enthält der UN-Sozialpakt etwa das Recht auf einen Lohn, der einen „angemessenen Lebensunterhalt“ sichert [Art. 7 (a) (i)]. Es ist nicht Aufgabe von Unternehmen zu beurteilen, welcher Lohn in einem Drittstaat wie den USA „angemessen“ ist. Zwar möchte die Kommission Leitlinien veröffentlichen, um Unternehmen bei der Interpretation der Rechte und Verbote zu unterstützen. Allerdings stellt sich die Frage, wie die Kommission genau quantifizieren möchte, ob die Lohnhöhe zur Sicherung eines „angemessenen Lebensunterhalts“ ausreicht. Denn diese Höhe variiert zwischen den Staaten (und ggf. auch innerhalb eines Staats) sehr stark.

Tatsächlich enthält die Lieferkettenrichtlinie – neben der pauschalen Aufzählung von 22 Übereinkommen bzw. Erklärungen – auch eine Liste mit konkreten Rechten und Verboten, deren Einhaltung Unternehmen in ihrer Lieferkette sicherstellen sollen. Hierzu zählt etwa das Verbot messbarer Umweltschädigungen, wie schädliche Bodenveränderung sowie Wasser- und Luftverschmutzung [Annex Teil I Nr. 18]. Eine solche Konkretisierung erleichtert Unternehmen die Durchsetzung der Rechte und Verbote in ihrer Lieferkette. Unklar ist jedoch, weshalb die Kommission dieses Verbot u.a. auf Art. 5 des UN-Sozialpakts stützt. Denn Art. 5 des UN-Sozialpakts regelt, dass Bestimmungen des Pakts nicht so ausgelegt werden dürfen, dass sie dem Pakt zuwiderlaufen. Gleiches gilt für das in der Richtlinie genannte Verbot willkürlicher oder unrechtmäßiger Eingriffe in die Privatsphäre, Familie, Wohnung oder Korrespondenz einer Person und Angriffe auf ihren Ruf [Annex Teil I Nr. 5]. Der Verweis der Kommission auf Art. 17 der AEMR hilft hier nur begrenzt, da Art. 17 lediglich das Recht auf Eigentum beinhaltet.

¹ Hierbei handelt es sich um die „Dreigliedrige Grundsatzerklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik“. Diese richtet sich an multinationale Unternehmen, Regierungen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände.

Dass Unternehmen überprüfen müssen, ob etablierte Geschäftspartner vertragliche Zusicherungen einhalten, etwa die Umsetzung eines Verhaltenskodexes bzw. eines Präventionsaktions- oder Korrekturmaßnahmenplans, ist sachgerecht. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass etablierte Geschäftspartner den Kodex bzw. den Plan nur auf dem Papier einhalten. Fraglich ist jedoch, ob Unternehmen tatsächlich geeignete Maßnahmen zur Überprüfung gegenüber ihren etablierten Geschäftspartnern durchsetzen können. Denn viele der zur Überprüfung notwendigen Informationen sind sehr sensibel. Hierzu zählt insbesondere die Höhe der gezahlten Löhne. Etablierte Geschäftspartner müssten solche Informationen ggf. gegenüber einer Zertifizierungsstelle preisgeben, um nachzuweisen, dass sie das Recht, dass Männer und Frauen für die gleiche Arbeit den gleichen Lohn erhalten, respektieren [Art. 23 Abs 2 AEMR und Art. 7 (a) (i) UN-Sozialpakt]. Viele etablierte Geschäftspartner werden hierzu nicht bereit sein.

Dass sich die Sorgfaltspflicht auch auf indirekte etablierte Geschäftspartner erstreckt, vergrößert die Informationsprobleme. Gegebenenfalls werden Unternehmen bereits Probleme haben, ihre indirekten etablierten Geschäftspartner zu identifizieren. Denn nicht immer werden die direkten etablierten Geschäftspartner ihre etablierten Geschäftspartner, etwa ihre Zulieferer, preisgeben wollen. Ein direkter etablierter Geschäftspartner könnte befürchten, dass ein Unternehmen so Informationen über seine Kostenstruktur erhält und diese Informationen bei Vertragsverhandlungen zu seinem Vorteil nutzt. Im schlimmsten Fall könnte ein Unternehmen diese Informationen nutzen, um einen direkten etablierten Geschäftspartner zu umgehen.

Die in der Richtlinie vorgesehenen Sorgfaltspflichten werden enorme Bürokratiekosten erzeugen, da Unternehmen oft mehrere hundert, wenn nicht gar tausend direkte und indirekte etablierte Geschäftspartner haben. All diese etablierten Geschäftspartner sorgfältig zu prüfen, erfordert einen Aufwand, der für viele mittelständische Unternehmen unverhältnismäßig ist, gemessen an der Möglichkeit, die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards zu garantieren. Daher sollte die Lieferkettenrichtlinie eine anlassunabhängige Prüfpflicht nur für direkte etablierte Geschäftspartner vorsehen. Die sehr hohen Bürokratiekosten werden nochmals erhöht, wenn bei einem direkten oder indirekten etablierten Geschäftspartner ein potenzielles oder tatsächliches Risiko vermieden bzw. behoben werden muss. So muss ein Verhaltenskodex und gegebenenfalls ein Präventionsaktionsplan oder ein Korrekturmaßnahmenplan mit dem etablierten Geschäftspartner ausgearbeitet werden. Die Umsetzung muss vertraglich vereinbart und anschließend überwacht werden.

Die Schwellenwerte, ab wann ein Unternehmen in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt, sind niedriger als im deutschen oder französischen Lieferkettengesetz. Dies führt dazu, dass auch zahlreiche mittelständische Unternehmen von der Richtlinie betroffen werden. Bürokratische Lasten, wie sie durch die Richtlinie verursacht werden, sind für mittelständische Unternehmen deutlich schwerer zu tragen als für große Unternehmen. Zudem werden mittelständische Unternehmen deutlich größere Schwierigkeiten haben, von ihren etablierten Geschäftspartnern vertragliche Zusicherungen, etwa die Einhaltung des Verhaltenskodexes, einzuholen. Denn der wirtschaftliche Druck, den mittelständische Unternehmen auf ihre Zulieferer ausüben können, ist oft nicht groß. Es besteht daher die Gefahr, dass die Richtlinie den Wettbewerb zugunsten großer Unternehmen verzerrt.

Zudem werden auch Unternehmen unterhalb der Schwellenwerte, etwa KMG, von den Sorgfaltspflichten erfasst, da der Verhaltenskodex, den direkt betroffene Unternehmen erstellen müssen, auch von den etablierten Geschäftspartnern – unabhängig von ihrer Größe – angewendet werden soll. Wenn bei einem KMG potenzielle oder tatsächliche negative Auswirkungen ermittelt wurden, wird der bürokratische Aufwand für diesen KMG nochmals größer. Dass KMG dabei von größeren Unternehmen „gezielt und verhältnismäßig“ unterstützt werden sollen, wenn die Einhaltung des Verhaltenskodexes oder des Präventionsplans die Tragfähigkeit des KMG gefährdet, könnte zwar die Belastung für KMG verringern. Allerdings ist es fraglich, ob KMG dies tatsächlich einfordern werden, da es ihrer Reputation schaden könnte und es zudem gegenüber dem Unternehmen nachweisen müsste, dass die Umsetzung des Kodexes oder des Plans tatsächlich ihre Tragfähigkeit gefährden würde. Die hierfür notwendigen Daten sind extrem sensibel.

Dass auch Unternehmen aus Drittstaaten von der Richtlinie erfasst werden, verringert die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zu Gunsten drittstaatlicher Unternehmen, vorausgesetzt, dass die Richtlinie gegenüber drittstaatlichen Unternehmen tatsächlich durchgesetzt wird. Denn die dafür notwendigen Informationen werden deutlich schwieriger zu erhalten sein als bei mitgliedstaatlichen Unternehmen.

Die strengen zivilrechtlichen Haftungs Vorschriften der Lieferkettenrichtlinie in Verbindung mit den kaum umsetzbaren Sorgfaltspflichten können dazu führen, dass „saubere“ Unternehmen gerade solche Länder meiden, in denen Menschenrechte und Umweltstandards häufig missachtet werden. Dies gilt insbesondere für mittelständische Unternehmen, die aufgrund ihrer Größe keinen wirtschaftlichen Druck auf ihre direkten und

indirekten etablierten Geschäftspartner ausüben können und somit nicht sicherstellen können, dass etablierte Geschäftspartner in Drittstaaten den Verhaltenskodex und ggf. einen Präventionsaktionsplan oder einen Korrekturmaßnahmenplan tatsächlich umsetzen. Wenn Unternehmen bestimmte Länder tatsächlich meiden, kann sich die Beachtung von Menschenrechten und Umweltstandards in diesen Staaten dadurch nochmals verringern. Zudem gehen in diesem Fall die Spezialisierungsvorteile des Freihandels verloren.

2 Juristische Bewertung

2.1 Kompetenz

Die Lieferkettenrichtlinie wird zu Recht auf Art. 50 AEUV (Niederlassungsfreiheit) und Art. 114 AEUV (Binnenmarktharmonisierungskompetenz) gestützt. Einschlägig ist hierbei Art. 50 Abs. 2 lit. g AEUV. Dieser sieht vor, dass die EU, soweit erforderlich, die Schutzbestimmungen koordinieren kann, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften i.S.d. Art. 54 Abs. 2² im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten. Vorschriften, die Unternehmen zur Sorgfalt in Bezug auf die Wahrung von Menschenrechten in der Lieferkette verpflichten, sind Schutzbestimmungen im Interesse Dritter. Solche Vorschriften bestehen z.B. mit dem Sorgfaltspflichtengesetz in Deutschland und dem *Loi relative au devoir de vigilance* in Frankreich. Sie werden durch die Lieferkettenrichtlinie gemäß Art. 50 (2) (g) AEUV gleichwertig gestaltet. Dies ist, wie von Art. 50 (2) (g) AEUV angeordnet, erforderlich, da sich die Bestimmungen teils erheblich voneinander unterscheiden und somit die Gefahr einer Fragmentierung des Binnenmarkts besteht. So enthält das Sorgfaltspflichtengesetz keine Bestimmung zur zivilrechtlichen Haftung bei Verstößen, das *Loi relative au devoir de vigilance* dagegen sehr wohl.³ Auch die Anwendungsbereiche sind unterschiedlich. Beispielsweise liegt die mitarbeiterbezogene Anwendungsschwelle im deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LKSG) bei 3000 Mitarbeitern (1000 Mitarbeiter ab 2024),⁴ im *Loi relative au devoir de vigilance* bei 5000⁵.

Art. 50 AEUV kann jedoch nicht allein als Rechtsgrundlage dienen. Denn gemäß Art. 54 (1) AEUV können solche Gesellschaften die Niederlassungsfreiheit geltend machen, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründet wurden und zusätzlich in der EU ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung haben. Die Lieferkettenrichtlinie erfasst jedoch auch Gesellschaften, die nach dem Recht eines Drittstaats gegründet wurden und stellt bei nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründeten Gesellschaften nicht auf einen Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung in der EU ab. Hier ist Art. 114 AEUV als Rechtsgrundlage heranzuziehen. Art. 114 AEUV erlaubt seinem Wortlaut gemäß die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben. Dass in Mitgliedstaaten unterschiedliche Rechtsvorschriften bestehen, die die Lieferkettenrichtlinie angleicht, wurde bereits dargestellt. Dass die Lieferkettenrichtlinie nur Mindeststandards enthält, über die die Mitgliedstaaten hinausgehen können, ist unschädlich. Auch wurde bereits dargestellt, dass die unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Vorschriften die Gefahr einer Fragmentierung des Binnenmarkts in sich bergen. Die Angleichung dieser Vorschriften trägt zu einer Verbesserung des Binnenmarkts bei, selbst dann, wenn lediglich eine Mindestharmonisierung erfolgt.⁶ Somit wird die Lieferkettenrichtlinie zurecht auf Art. 50 AEUV und Art. 114 AEUV gestützt.

2.2 Subsidiarität

Unproblematisch. Denn der Schutz von Menschenrechten und Umweltstandards lässt sich in höherem und nicht binnenmarktverzerrendem Umfang erreichen, wenn die EU tätig wird.

² „Als Gesellschaften gelten die Gesellschaften des bürgerlichen Rechts und des Handelsrechts einschließlich der Genossenschaften und die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts mit Ausnahme derjenigen, die keinen Erwerbszweck verfolgen.“

³ S. 16 Fn. 51.

⁴ [§ 1 Abs. 1 LKSG](#).

⁵ [Art. 1 Loi relative au devoir de vigilance](#).

⁶ Vgl. Korte, S. in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV-Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 114 AEUV, Rn. 50.

2.3 Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch. Da Art. 50 AEUV lediglich den Erlass von Richtlinien, nicht aber den von Verordnungen, vorsieht, kann die Kommission nicht anders als mit einer Richtlinie das gegenüber einer Verordnung weniger invasive Instrument vorzuschlagen.

2.4 Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Lieferkettenrichtlinie krankt fundamental an einem Mangel an Genauigkeit und Bestimmtheit. An zahlreichen Stellen verwendet sie unbestimmte Gesetzesbegriffe, ohne dem Rechtsanwender hinreichend genau Auskunft dazu zu geben, wie diese auszulegen sind. Diese Unklarheit besteht bereits in Kernbestimmungen. So ist die Definition des Begriffs „etablierte Geschäftsbeziehung“ als „eine direkte oder indirekte Geschäftsbeziehung, die in Anbetracht ihrer Intensität oder Dauer beständig ist oder sein dürfte und die keinen unbedeutenden oder lediglich untergeordneten Teil der Wertschöpfungskette darstellt“ keineswegs präzise. Sie ist völlig offen, ab welchem Ausmaß und welcher Dauer von einer beständigen Geschäftsbeziehung auszugehen ist und wann ein unbedeutender oder untergeordneter Teil der Wertschöpfungskette vorliegt. Ähnlich unpräzise werden negative Auswirkungen auf die Umwelt bzw. Menschenrechte definiert als „nachteilige Auswirkungen“ auf die Umwelt bzw. geschützte Personen, die sich aus einem Verstoß gegen die im Anhang genannten völkerrechtlichen Bestimmungen ergeben, ohne eine Aussage darüber zu enthalten, was „nachteilige Auswirkungen“ sind. Unklar bleibt z.B. auch, wie die im Anhang genannten völkerrechtlichen Verträge, die Verpflichtungen für Staaten enthalten, auf Unternehmen anzuwenden sind, was „öffentliche Unterstützung“ [Art. 24] ist, oder wann Umsätze als in der EU erzielt anzusehen sind [Art. 2 (1)]. Die Liste ließe sich noch lange fortführen. Diese Häufung an Unklarheiten steht im Widerspruch zum Rechtssicherheitsprinzip als grundlegendem Prinzip des EU-Rechts⁷. Auch wenn die nationalen Gesetzgeber in ihrer Umsetzung Begriffe klarer fassen können als es die Richtlinie tut, ist zu fordern, dass bereits die Richtlinie selbst klarer ist, welche Anforderungen sie enthält.

Unternehmen werden nicht unabhängig von der Rechtsform erfasst. Das ist gleichheitswidrig [Art. 20 GRC⁸]. Zwar erlaubt die Kompetenzvorschrift des Art. 50 AEUV mit ihrem Abstellen auf Gesellschaften nicht die Erfassung von Unternehmen, die von einer natürlichen Person betrieben werden. Es ist aber nicht einzusehen, warum ein Unternehmen, das die Größenschwellen überschreitet, allein deshalb nicht von der Lieferkettenrichtlinie erfasst sein soll, weil es z.B. in Form einer KG agiert. Denn eine KG ist eine Gesellschaft des Handelsrechts und damit von Art. 50 AEUV erfasst. Unter Gleichheitsgesichtspunkten fragwürdig sind auch die unterschiedlichen Schwellenwerte für nach dem Recht eines Mitgliedstaates gegründete Unternehmen und für nach dem Recht eines Drittstaates gegründete Unternehmen. So entfällt für erstere das Erfordernis, mehr als 500 Beschäftigte zu haben, während bei der Umsatzschwelle nicht der weltweite, sondern der EU-weite Umsatz maßgeblich ist. Zwei Unternehmen könnten also gleich viele Beschäftigte sowie einen gleich hohen Umsatz und beide in der EU niedergelassen sein und doch wäre nur jenes von der Lieferkettenrichtlinie erfasst, das nach dem Recht eines Mitgliedstaates gegründet worden ist.

Die in der Lieferkettenrichtlinie vorgesehenen Maßnahmen stellen einen erheblichen Eingriff in die unternehmerische Freiheit gem. Art. 16 GRC dar. Um gerechtfertigt zu sein, muss ein solcher Eingriff gem. Art. 52 Abs. 1 GRC eine gesetzliche Grundlage haben, den Wesensgehalt des Grundrechts wahren, ein legitimes Ziel verfolgen sowie zur Erreichung dieses Ziels geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein. Die in der Lieferkettenrichtlinie vorgesehenen Maßnahmen wahren den Wesensgehalt der unternehmerischen Freiheit und ein legitimes Ziel liegt mit dem Schutz von Menschenrechten und Umweltstandards ebenfalls vor. Denn aufgrund grenzüberschreitender Lieferketten kommt Unternehmen beim Schutz von Menschenrechten und Umweltstandards in Drittstaaten eine wachsende Bedeutung zu. Jedoch ist teils bereits fraglich, wie geeignet die Maßnahmen sind, hierzu beizutragen. Wenn ein von der Lieferkettenrichtlinie erfasstes Unternehmen gegenüber deutlich größeren Vertragspartnern nicht genug Verhandlungsmacht hat, um Änderungen in deren Geschäftspraxis umzusetzen, bleibt als letzte Maßnahme nur die Beendigung der Geschäftsverbindung. Dies verbessert die Menschenrechts- und Umweltsituation nicht. Vielmehr sind die Bedingungen in

⁷ EuGH, Rs. C-143/93 (Gebroeders van Es Douane Agenten/Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen), [ECLI:EU:C:1996:45](https://eur-lex.europa.eu/eli/celex/1996/C_143_19960125_0001_12001.htm), Ziffer 27.

⁸ Diese Bestimmung erfasst auch privatrechtliche juristische Personen; siehe z.B. Rossi, M., in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg), EUV/AEUV-Kommentar, 6. Aufl 2021, Art. 20 GRC, Rn. 5; Hölscheidt, S., in: Meyer, J. / Hölscheidt, S. (Hrsg), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 20, Rn. 14..

exportorientierten Unternehmen in der Regel besser als in Unternehmen, die nur ihren Heimatmarkt bedienen.⁹ Aber unabhängig von der Größe und Marktmacht der betroffenen Unternehmen ist es ein unverhältnismäßiger Eingriff in die unternehmerische Freiheit, Unternehmen zu verpflichten, proaktiv die gesamte Wertschöpfungskette zu überwachen und jährlich zu überprüfen, ob zu einem Unternehmen eine etablierte Geschäftsbeziehung besteht. Denn wie dargestellt schafft diese Verpflichtung für viele mittelständische Unternehmen einen Aufwand, der gemessen an der Möglichkeit, die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards zu garantieren, unverhältnismäßig ist. Hinzu kommt, dass Unternehmen sich zwar bei direkten Geschäftspartnern vertraglich Zugang zu den notwendigen Informationen verschaffen können, bei indirekten Geschäftspartnern jedoch nicht. Daher sollte die Lieferkettenrichtlinie, entsprechend dem LKSG,¹⁰ eine proaktive Überprüfungspflicht lediglich für direkte Geschäftspartner bestehen. Für indirekte Geschäftspartner sollte die Sorgfaltspflicht allenfalls dann entstehen, wenn ein Unternehmen substantiierte Kenntnis hat von möglichen negativen Auswirkungen durch den indirekten Geschäftspartner. Auch diese Einschränkung der Sorgfaltspflicht setzt voraus, dass – wie in der ökonomischen Folgenabschätzung dargestellt – die zu respektierenden Menschenrechte und Umweltstandards gegenüber dem Kommissionsvorschlag deutlich präzisiert werden.

Unverhältnismäßig ist es auch, Unternehmen u.U. zu verpflichten, eine Geschäftsbeziehung auch dann zu beenden, wenn der Geschäftspartner der einzige mögliche Zulieferer ist. Denn die Verpflichtung zur Beendigung der Geschäftsbeziehung kann in einem solchen Fall die Existenz des Unternehmens gefährden. Sofern nicht eine vorhersehbare unmittelbar bevorstehende schwere Verletzung im Raum steht, ist es ebenfalls unverhältnismäßig, bei nur potenziellen negativen Auswirkungen die Rechtsfolge anzuordnen, dass ein Unternehmen eine Geschäftsbeziehung nicht ausbauen darf bzw. sie suspendieren oder gar beenden muss.

Auch wäre es ein weniger eingriffsintensives und dennoch gleichermaßen zur Zielerreichung geeignetes Mittel, wenn in Konzernen nicht jede einzelne Konzerngesellschaft die Sorgfaltspflichten erfüllen muss, sondern die Sorgfaltspflichten zentral für alle Konzerngesellschaften gemeinsam erfüllt werden, vergleichbar mit der Regelung in der Richtlinie über die nichtfinanzielle Berichterstattung [RL 2014/95/EU], die Tochterunternehmen von der Abgabe eigener Berichte ausnimmt, wenn sie in den Bericht eines anderen Unternehmens einbezogen sind.

Die Vorschrift des Art. 22 Abs. 5, wonach die auf der Lieferkettenrichtlinie basierenden Haftungsregeln Vorrang haben in Fällen, in denen ansonsten das Recht eines Drittstaats anwendbar wäre, weicht ab von Art. 4 Abs. 1 der [Verordnung \(EG\) Nr. 864/2007](#) über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II-Verordnung“). Dieser sieht als Grundregel vor, dass das Recht am Ort des Schadenseintritts anzuwenden ist. Darüber hinaus gibt Art. 7 Rom II-Verordnung im Fall von Umweltschäden dem Geschädigten die Wahl, das Recht des Staates zu wählen, in dem das schadenbringende Ereignis eingetreten ist. Im Unterschied zum vorgesehenen Art. 22 Abs. 5 ist die Anwendung dieses Rechts jedoch nicht zwingend und Art. 7 Rom II-Verordnung erfasst nicht Schäden aus Menschenrechtsverletzungen. Allerdings sieht Art. 16 Rom II-Verordnung auch sog. Eingriffsnormen¹¹ vor. Das bedeutet, dass Staaten vorsehen können, dass ein Sachverhalt in jedem Fall nach ihrem eigenen Recht und nicht nach dem – wie auch immer ausgestalteten – Recht eines anderen Staates zu beurteilen ist. Art. 22 Abs. 5 stellt – mit der Maßgabe, dass er nur anwendbar ist, wenn das Recht eines Drittstaats zur Anwendung käme – eine solche Eingriffsnorm dar und ist insofern kein Fremdkörper im System der Rom II-Verordnung.

Die Verpflichtung, einen Plan aufzustellen, um sicherzustellen, dass die Unternehmenstätigkeit mit dem Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft und dem 1,5 °C-Ziel des Pariser Klimaschutzabkommens vereinbar ist, und die Regelungen zur Verantwortung von Geschäftsleitern für Nachhaltigkeit sind sachfremd. Sie haben keine nachteiligen Auswirkungen aus der Verletzung definierter Menschenrechte und Umweltstandards und keine lieferkettenbezogenen Sorgfaltspflichten von Unternehmen zum Gegenstand und sollten daher nicht Teil der Lieferkettenrichtlinie sein. Zudem findet sich eine Regelung zur Abgabe von Erklärungen über die Vereinbarkeit der Unternehmenstätigkeit mit dem Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft und dem 1,5 °C-

⁹ Siehe Felbermay, G. et al (2021), Chancen und Risiken eines Sorgfaltspflichtengesetzes, verfügbar unter https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/Gabriel_Felbermayr/Chancen_und_Risiken_eines_Sorgfaltspflichtengesetzes/Chancen_und_Risiken_eines_Sorgfaltspflichtengesetzes_IMPULSKurzstudie_August_2021.pdf, S. 27.

¹⁰ § 9 Abs. 3 LKSG.

¹¹ Hierzu z.B. Posch, W., Bürgerliches Recht Band VII: Internationales Privatrecht, 5. Aufl. 2010, Rn. 8/4.

Ziel des Pariser Klimaschutzabkommens auch im Vorschlag¹² der Nachhaltigkeitsberichterstattungsrichtlinie [COM(2021) 189, siehe [cepAnalyse 21/2021](#)]. Eine solche Doppelung ist nicht sinnvoll.

Die Lieferkettenrichtlinie sieht in mehreren Bestimmungen die Zahlung von Schadensersatz vor: einmal als Mittel zur Behebung tatsächlicher negativer Auswirkungen [Art. 8 (3) (a)], einmal als Rechtsfolge für durch Nichterfüllung der Sorgfaltspflichten entstandene Schäden [Art. 22]. Dies sollte – wenn man im Unterschied zum LKSG überhaupt eine zivilrechtliche Haftung vorsieht – zu einer einzigen Haftungsbestimmung zusammengeführt werden. Dabei sollte die Schadensersatzbestimmung in Art. 8 Abs. 3 gestrichen werden. Denn sie sieht eine Schadensersatzpflicht vor, die allein vom Auftreten von – nicht näher bestimmten – Schadensfällen durch die Tätigkeit von Unternehmen in der Wertschöpfungskette abhängt und nicht einmal verlangt, dass dem schadensersatzpflichtige Unternehmen auch nur eine objektive Sorgfaltswidrigkeit vorzuwerfen ist, geschweige denn Rechtswidrigkeit und Verschulden.

Auch unabhängig von der mangelnden Bestimmtheit sind die Haftungsbestimmungen der Lieferkettenrichtlinie problematisch. So sieht Art. 22 Abs. 2 vor, dass Unternehmen für das Handeln eines Dritten, nämlich eines indirekten etablierten Geschäftspartners, mit dem das Unternehmen eine etablierte Geschäftsbeziehung unterhält, haftbar sein können. Dies gilt selbst dann, wenn das Unternehmen seinerseits rechtmäßig gehandelt und vertragliche Zusicherungen samt Kontrollmaßnahmen eingeholt hat. Abhängig ist dies allein davon, ob es unangemessen war, zu erwarten, die vertraglichen Zusicherungen und Kontrollmaßnahmen könnten die negativen Auswirkungen vermeiden, abschwächen, beheben oder minimieren. Dieses Kriterium ist kein hinreichender Grund, das Verhalten eines Dritten schadensersatzrechtlich zuzurechnen.

Einige der völkerrechtlichen Instrumente, deren Inhalte Gegenstand der unternehmerischen Sorgfaltspflicht ist, sind rechtlich nicht verbindlich bzw. nicht flächendeckend ratifiziert worden. Bspw. ist die AEMR völkerrechtlich nicht verbindlich, sondern lediglich 1948 als Resolution von der UN-Generalversammlung beschlossen worden, also zu einem Zeitpunkt, als viele der heutigen Staaten noch nicht einmal existierten. Ebenso rechtlich nicht verbindlich ist die Dreigliedrige Grundsatzerklärung.¹³ Die ILO-Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 zur Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit beispielsweise sind von den USA, China, Indien, Korea und Thailand nicht ratifiziert worden.¹⁴

D. Fazit

Menschenrechte und die Umwelt nicht nur in der EU, sondern auch in Drittstaaten zu schützen, ist grundsätzlich erstrebenswert. Unternehmen kommt hierbei aufgrund grenzüberschreitender Lieferketten und wirtschaftlicher Tätigkeit eine hohe Bedeutung zu. Die außen- und handelspolitischen Wertepinzipien der EU können nicht von der wirtschaftlichen Tätigkeit ihrer Unternehmen in Drittstaaten losgelöst betrachtet werden. Die Lieferkettenrichtlinie schließt hier eine Lücke, indem es die Vorgaben von Unternehmen der EU gegenüber Drittstaaten vereinheitlicht.

Allerdings bezieht sich der Begriff „Menschenrechte“ nicht nur auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, sondern auch auf 19 weitere völkerrechtliche Übereinkommen und Erklärungen, die oftmals selbst von demokratischen Staaten nicht einheitlich ratifiziert sind. Vor dem Hintergrund, dass die Unternehmen der EU Lieferketten stärker diversifizieren und Abhängigkeiten reduzieren sollen, läuft die Lieferkettenrichtlinie zudem Gefahr, keine standardsetzende Wirkung zu entfalten. Die von der Richtlinie umfassten Übereinkommen und Erklärungen enthalten ferner viele Verpflichtungen, die Staaten erst konkretisieren müssen, bevor Unternehmen sie anwenden können, z.B. das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen. Die Richtlinie ist darüber hinaus vielfach ungenau. Die Häufung an unbestimmten Rechtsbegriffen selbst in wesentlichen Artikeln der Richtlinie steht im Widerspruch zum Rechtssicherheitsprinzip. So gilt die Richtlinie auch für „etablierte Geschäftspartner“, definiert aber nicht hinreichend genau, wann eine Geschäftsbeziehung etabliert ist. Außerdem erfordert die Pflicht zur proaktiven Überprüfung auch indirekter etablierter Geschäftspartner einen Aufwand, der für viele mittelständische Unternehmen unverhältnismäßig ist, gemessen an der

¹² Sowie in der Trilogieeinigung; siehe <https://www.consilium.europa.eu/media/57644/st10835-xx22.pdf>.

¹³ Siehe International Labour Organisation (2017), The ILO MNE Declaration: What's in it for Workers?, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_627351.pdf, S. 9.

¹⁴ Deutscher Anwaltverein (2022), Stellungnahme Nr. 28/2022 zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937, S. 9.

Möglichkeit, die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards zu garantieren. In Verbindung mit strengen Haftungsvorschriften können kaum umsetzbare Sorgfaltspflichten schließlich dazu führen, dass „saubere“ Unternehmen gerade solche Länder meiden, in denen Menschenrechte und Umweltstandards häufig missachtet werden.