

## EU-Lieferkettenrichtlinie

### Gute Absicht, zweifelhafte Wirkung

Henning Vöpel, Matthias Kullas, Götz Reichert, André Wolf



© shutterstock

Am 23.02.2022 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine EU-Lieferkettenrichtlinie vorgelegt. Die Richtlinie soll sicherstellen, dass Unternehmen ihre Lieferketten in Bezug auf Verletzungen von Menschenrechten und Umweltstandards kontrollieren und etwaige Verletzungen abstellen. Das cep meint:

- ▶ **Zweifelhafte Effizienz:** Die Erfüllung der auferlegten Sorgfaltspflichten bringt einen erheblichen bürokratischen Aufwand für die betroffenen Unternehmen mit sich, ohne dass die Erreichung der intendierten Ziele damit sicher gewährleistet ist.
- ▶ **Mittelstand benachteiligt:** Aufgrund der niedrigen Größenschwellen sind auch mittelständische Unternehmen von den Pflichten betroffen. Da sie die bürokratischen Lasten relativ stärker treffen als große Unternehmen, ist eine Wettbewerbsverzerrung zuungunsten mittelständischer Unternehmen zu befürchten.
- ▶ **Zivilrechtliche Haftung:** Sollte der EU-Gesetzgeber eine zivilrechtliche Haftung von Unternehmen festlegen, so müssen die EU-Mitgliedstaaten sicherstellen, dass das Haftungsrisiko nicht unverhältnismäßig ist.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Hintergrund</b> .....	<b>3</b>
2.1	Internationaler Menschenrechtsschutz durch Unternehmen .....	3
2.2	Bestehende Maßnahmen von EU-Mitgliedstaaten .....	4
2.2.1	Französisches Lieferkettengesetz .....	4
2.2.2	Deutsches Lieferkettengesetz .....	5
<b>3</b>	<b>EU-Lieferkettenrichtlinie: Wesentliche Regelungsmerkmale</b> .....	<b>6</b>
3.1	Ziele .....	6
3.2	Persönlicher und sachlicher Anwendungsbereich .....	6
3.2.1	Persönlicher Anwendungsbereich: Betroffene Unternehmen.....	6
3.2.2	Sachlicher Anwendungsbereich: Erfasste Lieferkette .....	7
3.3	Sorgfaltspflichten .....	7
3.4	Durchsetzung: Sanktionen und Haftung .....	8
3.4.1	Verwaltungsrechtliche Sanktionen.....	8
3.4.2	Zivilrechtliche Haftung.....	8
3.5	Sonstiges.....	9
<b>4</b>	<b>EU-Lieferkettenrichtlinie: Ökonomische Bewertung</b> .....	<b>9</b>

## 1 Einleitung

In einer globalisierten Wirtschaft finden Produktions- und Lieferketten in der Regel mehrfach grenzüberschreitend statt. Spezialisierungsgewinne lassen sich so – zumindest in der Theorie – zum wechselseitigen Vorteil der Handelspartner realisieren. In den beteiligten Ländern herrschen jedoch sehr unterschiedliche politische und soziale Bedingungen, zum Teil Zwangs- oder Kinderarbeit sowie anderweitige Verstöße gegen Menschenrechte oder Umweltstandards.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Verantwortung sich aus den Lieferbeziehungen zu diesen Ländern ergibt. Hierzu hat die EU-Kommission am 23. Februar 2022 eine EU-Lieferkettenrichtlinie<sup>1</sup> vorgeschlagen. Der vorliegende cepAdhoc stellt wesentliche Regelungsmerkmale des Kommissionsvorschlags vor und bewertet sie aus ökonomischer Sicht.

## 2 Hintergrund

### 2.1 Internationaler Menschenrechtsschutz durch Unternehmen

Im Jahr 2011 verabschiedete der UN-Menschenrechtsrat die Prinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte [UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPR)].<sup>2</sup> Er schuf damit den ersten globalen Rahmen, in dem die Pflichten und Verantwortlichkeiten von Regierungen und Unternehmen festgelegt sind, um negative Auswirkungen der globalisierten Wirtschaftstätigkeit auf die Menschenrechte zu verhindern. Die UNGPR stützen sich auf drei Säulen, die beschreiben, wie Staaten und Unternehmen ihre Verpflichtungen umsetzen sollten:

- Säule I: Verpflichtung des Staates zum Menschenrechtsschutz
- Säule II: Unternehmensverantwortung: Achtung der Menschenrechte
- Säule III: Zugang zu effektiven Rechtsmitteln

Säule II enthält Prinzipien zum Schutz der Menschenrechte, deren Umsetzung in den Verantwortungsbereich von Unternehmen fällt. Zahlreiche Unternehmen setzen diese freiwilligen Prinzipien jedoch nicht ausreichend um.<sup>3</sup> Seit 2014 arbeitet der UN-Menschenrechtsrat daher an verbindlichen Prinzipien.<sup>4</sup> Auch die OECD<sup>5</sup> und die Internationale Arbeitsorganisation<sup>6</sup> haben ähnliche Prinzipien verabschiedet. Wie die UN-Prinzipien sind auch diese freiwillig.

Die EU-Kommission hat am 30. Juli 2020 ein Dokument veröffentlicht, in dem sie aufzeigt, dass sie über eine Verordnung oder Richtlinie nachdenkt, um Unternehmen zu mehr Sorgfalt bei der Überwachung ihrer Lieferketten anzuhalten.<sup>7</sup> Konkret nennt sie als Problem, dass viele EU-Unternehmen ihre Waren von Unternehmen aus Ländern mit niedrigeren Sozial-, Menschenrechts- oder Umweltstandards beziehen, und die damit verbundenen Risiken und Auswirkungen nur unzureichend ermitteln und mindern. Als Grund hierfür führt die EU-Kommission an, dass nationale Gesetze die

<sup>1</sup> EU-Kommission (2022), [Proposal COM\(2022\) 71](#) of 23 February 2022 for a Directive of the European Parliament and the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 [„EU-Lieferkettenrichtlinie“].

<sup>2</sup> Vereinte Nationen (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights.

<sup>3</sup> Europäisches Parlament (2020), S. 2.

<sup>4</sup> Vereinte Nationen (2021).

<sup>5</sup> OECD (2011).

<sup>6</sup> Internationale Arbeitsorganisation (2017).

<sup>7</sup> EU-Kommission (2020).

Unternehmensvorstände im Wesentlichen dazu verpflichten, kurzfristige Unternehmenswertmaximierung zu erzielen. Der Druck der Aktionäre fördert dieses Verhalten zusätzlich. Die Interessen Dritter werden hingegen nicht ausreichend berücksichtigt. Zur Lösung erwägt die EU-Kommission eine Verordnung oder eine Richtlinie, die Unternehmen dazu verpflichtet, keinen Schaden anzurichten.

Am 1. Dezember 2020 haben die EU-Mitgliedstaaten die EU-Kommission aufgefordert, den Schutz von Menschenrechten in globalen Lieferketten sowie menschenwürdige Arbeit weltweit zu fördern.<sup>8</sup> Konkret wurde die EU-Kommission aufgefordert, eine Verordnung oder eine Richtlinie für eine nachhaltige Unternehmensführung vorzuschlagen. Der Vorschlag soll Unternehmen Sorgfaltspflichten für ihre gesamte Lieferkette auferlegen und branchenübergreifend gelten. Zudem forderten die Mitgliedstaaten die EU-Kommission auf, ihre Anstrengungen zur Umsetzung der UNGP zu verstärken.

## 2.2 Bestehende Maßnahmen von EU-Mitgliedstaaten

### 2.2.1 Französisches Lieferkettengesetz

Für das Vorhaben der EU-Kommission existieren gegenwärtig auf Ebene einzelner EU-Mitgliedstaaten nur wenige Beispiele. Das **französische Sorgfaltspflichtengesetz (*loi de vigilance*)**<sup>9</sup> von 2017 sticht hier als erstes umfassendes Regelwerk heraus, das sowohl umwelt- als auch menschenrechtsbezogene Risiken entlang der Lieferkette adressiert. Es umfasst sämtliche Unternehmen mit mindestens 5.000 Beschäftigten in Frankreich bzw. 10.000 Arbeitnehmern weltweit, wobei auch Beschäftigte ausländischer Tochtergesellschaften in die Berechnung einfließen. Die betroffenen Unternehmen sind verpflichtet, einen Sorgfaltspflichtenplan zur Identifizierung und Eliminierung der erfassten Risiken zu erstellen und umzusetzen. Neben Risiken im Unternehmen selbst beinhaltet dies auch Risiken aus der Geschäftstätigkeit von verbundenen Unternehmen, Tochtergesellschaften sowie Zulieferern<sup>10</sup>. Zulieferer sind allerdings nur dann zu erfassen, wenn eine etablierte Geschäftsbeziehung zu ihnen besteht, d.h. die Vertragsbeziehung über eine einmalige Lieferung hinausgeht. Die im Zusammenhang mit dem Sorgfaltspflichtenplan gestellten Vorgaben gehen über die reine Überwachung und Berichterstattung von Risiken bereits deutlich hinaus. Neben der Herstellung einer Übersicht zu den Risiken entlang der betroffenen Teile der eigenen Lieferkette sind auch konkrete Maßnahmen zur Reduktion diagnostizierter Risiken zu ergreifen, ein Warnsystem zur Vermeidung von Beschwerden zu etablieren sowie die Effektivität der getroffenen Maßnahmen zu überwachen. Bei Nachweis von aus der Verletzung dieser Sorgfaltspflichten erwachsenden Schäden kann von Betroffenen ein Recht auf Schadensersatz geltend gemacht werden. Ursprünglich waren bei einer Verletzung Bußgelder in einer Höhe von potenziell mehreren Millionen Euro vorgesehen. Hier zeigten sich aber die Grenzen einer allgemeingültigen Definition von Sorgfaltspflicht: Die sehr allgemein gehaltenen Vorgaben zur Ergreifung von vernünftigen Maßnahmen und geeigneten Handlungen wurden vom französischen Verfassungsrat als zu unbestimmt und deshalb verfassungswidrig bewertet.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Rat der EU (2020).

<sup>9</sup> LOI no 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. [Journal Officiel de la République française](#)

<sup>10</sup> Koch (2020).

<sup>11</sup> Cossart et al. (2017).

## 2.2.2 Deutsches Lieferkettengesetz

Das im letzten Jahr vom Deutschen Bundestag beschlossene **deutsche „Lieferkettensorgfaltspflichten-gesetz“ (LKSG)**<sup>12</sup> verfolgt grundsätzlich einen ähnlichen Ansatz. Auch hier wird eine breite Palette an menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken abgedeckt. Ebenfalls gilt eine Ausnahmeregelung für kleine und mittlere Unternehmen, die sich in diesem Fall im ersten Jahr des Inkrafttretens an einem Schwellenwert von mindestens 3.000 Beschäftigten in Deutschland festmacht. Ab dem zweiten Jahr soll dieser dann auf 1.000 Beschäftigte gesenkt werden. Anders als im französischen Gesetz sind allerdings für sämtliche unmittelbaren Zulieferer Risiken zu erfassen. Als Grundlage ist ein spezifisches Lieferkettenrisikomanagement einzurichten, einschließlich einer jährlich wiederkehrenden Risikoanalyse. Daneben ist auch hier die Pflicht zur Durchführung von Präventionsmaßnahmen (konkret in Form von Schulungen, adäquaten Beschaffungsstrategien) sowie zur Abhilfe bei Identifikation von Risiken verankert. Zusätzlich muss die Existenz eines Beschwerdeverfahrens zum Eingang von Hinweisen auf Verstöße gewährleistet sein. Das Beschwerdeverfahren muss auch Hinweisen auf Verstöße bei mittelbaren Zulieferern offenstehen. Im Falle von Anhaltspunkten für solche Verstöße muss das Kontrollsystem auf den mittelbaren Zulieferer erweitert werden, die Pflicht zur Ergreifung geeigneter Abhilfemaßnahmen besteht hier ebenfalls. Pflichtmissachtung wird mit Bußgeldern sanktioniert, zusätzlich mit einem befristeten Ausschluss von der Teilnahme an Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge. Bei der Frage, wie sich ein der Sorgfaltspflicht genügendes Handeln genau definiert, lässt auch das deutsche Gesetz einiges an Spielraum. Es wird allgemein auf unternehmens- und situationsspezifische Kriterien verwiesen wie der Art der Geschäftstätigkeit, der Einflussmöglichkeit, der Schwere der Verletzung sowie des Beitrags des Unternehmens zu ihrer Entstehung.

Neben den sachlich umfassenden französischen und deutschen Gesetzen existieren vereinzelt in anderen Mitgliedstaaten Lieferkettengesetze mit engerem Fokus auf bestimmte Formen von Standards, wie das niederländische Gesetz zu Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit Kinderarbeit. Außerhalb der EU existiert in Europa zudem das Gesetz gegen Zwangsarbeit und Sklaverei in Großbritannien.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Unternehmen in der EU gegenwärtig im unterschiedlichen Ausmaß Überwachungs- und Berichtserstattungsvorgaben im Zusammenhang mit ihren Lieferketten ausgesetzt sind. Dies allein bewirkt künstliche Kostenunterschiede im innereuropäischen Wettbewerb. Die Existenz darüberhinausgehender Eingriffspflichten im Rahmen von Prävention und Abhilfe erzeugt zusätzliche Kosten und Beschaffungsrisiken für Unternehmen, die den Kostennachteil gegenüber Unternehmen aus Ländern ohne Lieferkettengesetz noch verstärken. Wie hoch diese zusätzlichen Kosten ausfallen, hängt aber entscheidend davon ab, wie umfassend die unternehmerische Sorgfaltspflicht im Einzelfall definiert wird. Die vorhandenen Gesetzestexte liefern hierfür nur sehr grobe Anhaltspunkte. Das Ausmaß etwaiger Wettbewerbsnachteile muss sich daher erst noch in der unternehmerischen Praxis erweisen.

---

<sup>12</sup> Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten vom 16. Juli 2021 [Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, LKSG], [BGBl. 2021, Teil I Nr. 46, 2959 ff.](#)

## 3 EU-Lieferkettenrichtlinie: Wesentliche Regelungsmerkmale

### 3.1 Ziele

Der Vorschlag der EU-Kommission zielt darauf ab, dass Unternehmen ihre Lieferketten in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen – etwa Zwangsarbeit und Kinderarbeit – und Verletzung bestimmter Umweltschutzstandards kontrollieren und solche Verletzungen abstellen. Hintergrund ist die Prämisse, dass Unternehmen häufig zu sehr auf kurzfristige Ziele ausgerichtet seien und nachhaltiges Handeln und Führen von Unternehmen (sustainable corporate governance) daher stärker eingefordert werden müsse. Konkret soll die Richtlinie sicherstellen, dass Unternehmen diese Ziele besser in ihre Unternehmensstrategien integrieren.

### 3.2 Persönlicher und sachlicher Anwendungsbereich

#### 3.2.1 Persönlicher Anwendungsbereich: Betroffene Unternehmen

Diese EU-Lieferkettenrichtlinie soll für europäische Unternehmen gelten, die im letzten Geschäftsjahr

- mehr als 500 Beschäftigte hatten und weltweit einen Nettoumsatz von mehr als 150 Mio. Euro erwirtschaftet haben oder
- mehr als 250 Arbeitnehmer hatten und weltweit einen Nettoumsatz von mehr als 40 Mio. Euro erwirtschaftet haben, sofern mindestens 50% dieses Nettoumsatzes in einem oder mehreren der folgenden Wirtschaftszweige erwirtschaftet wurden:
  - Herstellung von und Großhandel mit Textilien, Leder und verwandten Erzeugnissen oder
  - Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Herstellung von Nahrungsmitteln und Großhandel mit landwirtschaftlichen Rohstoffen, lebenden Tieren, Holz, Nahrungsmitteln und Getränken oder
  - der Gewinnung von Bodenschätzen, der Herstellung von Metallerzeugnissen, anderen nicht-metallischen Mineralien und Metallerzeugnissen (außer Maschinen und Ausrüstungen) sowie dem Großhandel mit mineralischen Rohstoffen, mineralischen Grundstoffen und Zwischenerzeugnissen.

Die EU-Lieferkettenrichtlinie soll zudem für Unternehmen aus Drittstaaten gelten, die im letzten Geschäftsjahr in der EU

- einen Nettoumsatz von mehr als 150 Millionen Euro erwirtschaftet haben oder
- einen Nettoumsatz von mehr als 40 Mio. Euro erwirtschaftet haben, sofern mindestens 50% ihres weltweiten Nettoumsatzes in einem oder mehreren in einem oder mehreren der folgenden Wirtschaftszweige erwirtschaftet wurden:
  - Herstellung von und Großhandel mit Textilien, Leder und verwandten Erzeugnissen oder
  - Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Herstellung von Nahrungsmitteln und Großhandel mit landwirtschaftlichen Rohstoffen, lebenden Tieren, Holz, Nahrungsmitteln und Getränken oder
  - der Gewinnung von Bodenschätzen, der Herstellung von Metallerzeugnissen, anderen nicht-metallischen Mineralien und Metallerzeugnissen (außer Maschinen und Ausrüstungen) sowie dem Großhandel mit mineralischen Rohstoffen, mineralischen Grundstoffen und Zwischenerzeugnissen.

### 3.2.2 Sachlicher Anwendungsbereich: Erfasste Lieferkette

Sachlich soll die EU-Lieferkettenrichtlinie Unternehmen verpflichten, potenzielle und tatsächliche „negativer Auswirkungen“ auf die Menschenrechte und die Umwelt in Bezug auf folgende Teile der Wertschöpfungs- einschließlich der Lieferkette zu verhindern bzw. mindern:

- ihre eigene Geschäftstätigkeit,
- die Geschäftstätigkeit ihrer Tochtergesellschaften und
- die Tätigkeiten in der Wertschöpfungskette, die von Unternehmen durchgeführt werden, mit denen das Unternehmen eine etablierte Geschäftsbeziehung unterhält.

Eine „etablierte Geschäftsbeziehung“ ist eine direkte oder indirekte Geschäftsbeziehung, die aufgrund ihrer Intensität oder Dauer dauerhaft ist oder voraussichtlich dauerhaft sein wird und nicht nur einen unbedeutenden oder nebensächlichen Teil der Wertschöpfungskette darstellt.

### 3.3 Sorgfaltspflichten

Die Unternehmen müssen eine Regelung zur Sorgfaltspflicht in ihre Unternehmensrichtlinien aufnehmen, die jährlich aktualisiert und veröffentlicht wird. Die Regelung muss insbesondere folgende Punkte enthalten

- eine Beschreibung des Konzepts des Unternehmens für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht,
- einen Verhaltenskodex mit Regeln und Grundsätzen, die von den Mitarbeitern des Unternehmens und den Tochtergesellschaften zu befolgen sind, und
- eine Beschreibung der Verfahren zur Umsetzung der Sorgfaltspflicht.

Die Unternehmen müssen tatsächliche oder potenzielle nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt ermitteln und zwar

- in ihren eigenen Betrieben,
- in ihren Tochterunternehmen und
- auf der Ebene ihrer bestehenden direkten oder indirekten Geschäftsbeziehungen in ihrer Wertschöpfungskette.

Die Unternehmen müssen **potenzielle nachteiligen Auswirkungen** auf die Menschenrechte und die Umwelt verhindern oder diese Auswirkungen auf ein Mindestmaß reduzieren, wenn eine Verhinderung nicht möglich ist. Hierzu müssen die Unternehmen ggf.

- einen Präventionsaktionsplan mit definierten Fristen sowie qualitativen und quantitativen Indikatoren zur Messung der Verbesserung umsetzen;
- sich von einem Geschäftspartner vertraglich zusichern lassen, dass er den Verhaltenskodex des Unternehmens und erforderlichenfalls den Präventionsaktionsplans einhält, indem er auch von seinen Partnern entsprechende vertragliche Zusicherungen einholt (vertragliche Kaskadierung);
- die Geschäftsbeziehungen mit dem betreffenden Partner vorübergehend aussetzen und
- die Geschäftsbeziehungen in Bezug auf die betreffende Tätigkeit beenden, wenn die potenziellen nachteiligen Auswirkungen schwerwiegend sind.

Die Unternehmen müssen die **tatsächlichen nachteiligen Auswirkungen** auf die Menschenrechte und die Umwelt beenden bzw. minimieren, wenn sie nicht beendet werden können. Hierzu müssen die Unternehmen ggf.

- einen Abhilfeplan mit definierten Fristen sowie qualitativen und quantitativen Indikatoren zur Messung der Verbesserung umsetzen;
- sich von einem direkten Geschäftspartner vertragliche Zusicherungen erteilen lassen, dass er den Verhaltenskodex des Unternehmens und erforderlichenfalls den Abhilfeplan einhält, indem er auch von seinen Partnern entsprechende vertragliche Zusicherungen einholt (vertragliche Kaskadierung);
- die Geschäftsbeziehungen zu dem betreffenden Partner vorübergehend aussetzen;
- die Geschäftsbeziehungen in Bezug auf die betreffende Tätigkeit beenden, wenn die nachteiligen Auswirkungen als schwerwiegend angesehen werden und
- nachteilige Auswirkungen neutralisieren oder minimieren, einschließlich der Zahlung von Schadenersatz an die betroffenen Personen und einer finanziellen Entschädigung an die betroffenen Gemeinschaften.

### 3.4 Durchsetzung: Sanktionen und Haftung

Die vorgeschlagene EU-Lieferkettenrichtlinie sieht zu ihrer Durchsetzung sowohl verwaltungsrechtliche Sanktionen als auch eine zivilrechtliche Haftung vor.

#### 3.4.1 Verwaltungsrechtliche Sanktionen

Die zuständige nationale Aufsichtsbehörde kann

- anordnen, dass Verstöße abgestellt werden;
- einstweilige Maßnahmen ergreifen, um die Gefahr eines schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens abzuwenden, und
- Geldbußen verhängen. Die Höhe der Geldbußen wird von den Mitgliedstaaten festgelegt. Sie müssen sich jedoch am Umsatz des Unternehmens orientieren. Zudem müssen sie wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

Unternehmen, die eine öffentliche Förderung beantragen, müssen nachweisen, dass gegen sie keine Geldbuße wegen Nichteinhaltung der Verpflichtungen aus dieser Richtlinie erhalten haben.

#### 3.4.2 Zivilrechtliche Haftung

Zivilrechtlich müssen Unternehmen für Schäden haften, wenn sie

- gegen ihre Sorgfaltspflichten verstoßen haben und
- infolge eines solchen Sorgfaltspflichtverstoßes eine „nachteilige Auswirkung“ eingetreten ist und zu einem Schaden geführt hat.

Unternehmen müssen nicht für Schäden haften, die durch die Aktivitäten eines indirekten Geschäftspartners zu dem etablierte Geschäftsbeziehungen bestehen, wenn sie die Sorgfaltspflichten erfüllt haben und es im konkreten Fall nicht „unvernünftig“ gewesen wäre zu erwarten, dass die ergriffenen



Maßnahmen die nachteiligen Auswirkungen zu verhindern, zu verringern, abzustellen oder abzumildern.

### 3.5 Sonstiges

Europäische Unternehmen mit beschränkter Haftung, die im letzten Geschäftsjahr weltweit mehr als 500 Beschäftigte hatten und einen Nettoumsatz von mehr als 150 Mio. Euro erwirtschaftet haben, müssen einen Plan verabschieden, der gewährleistet, dass das Geschäftsmodell und die Strategie des Unternehmens mit dem Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft und mit der Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 °C im Einklang mit dem Pariser Abkommen vereinbar sind. Für den Fall, dass der Klimawandel als Hauptrisiko für die Geschäftstätigkeit des Unternehmens identifiziert wird, muss der Plan Emissionsreduktionsziele enthalten.

Die Einhaltung des Plans muss bei der Vergütung von Mitgliedern der Unternehmensleitung gebührend berücksichtigt werden.

## 4 EU-Lieferkettenrichtlinie: Ökonomische Bewertung

Die Globalisierung der Wirtschaft hat dazu geführt, dass die Produktions- und Lieferketten auch solche Länder einschließen, in denen Menschenrechte verletzt werden und gegen grundlegende Umweltstandards verstoßen wird. Die EU-Kommission verfolgt mit der EU-Lieferkettenrichtlinie daher begründete Ziele und handelt in guter Absicht. Die Verantwortung für solche Verstöße liegt jedoch nicht in erster Linie bei den Unternehmen, sondern vor allem bei den politischen und institutionellen Akteuren der Ursprungsländer sowie auf zwischenstaatlicher und völkerrechtlicher Ebene. Diese Verantwortung sollte nicht auf die Unternehmen abgewälzt werden. Die Menschenrechtsfrage etwa in China oder Russland lässt sich kaum sinnvoll von der politischen auf die Unternehmensebene verlagern.

Menschenrechte sind universell gültig. Umweltstandards hängen dagegen – zumindest zu einem hohen Maß – vom Einkommensniveau der Länder ab. Umweltschutzstandards lassen sich deshalb nur bedingt von außen verändern. Die Umweltstandards, die durch die EU-Lieferkettenrichtlinie durchgesetzt werden sollen, können somit insbesondere in ärmeren Ländern zu hohen wirtschaftlichen und mithin auch sozialen Kosten führen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Unternehmen sich aus Ländern, in denen die Umweltstandards gering sind, zurückziehen, weil sie ihren Sorgfaltspflichten zu angemessenem Aufwand nicht nachkommen können oder die EU-Lieferkettenrichtlinie eine Beendigung der Geschäftsbeziehung verlangt. Im Extremfall kann dies dazu führen, dass die Umweltstandards in ärmeren Ländern verringert werden.

Die Lieferkettenrichtlinie bedeutet einen erheblichen bürokratischen Aufwand für die betroffenen Unternehmen. Ob dieser Aufwand tatsächlich dazu beitragen wird, dass Menschenrechte und Umweltschutzstandards weniger verletzt werden, ist fraglich. So ist zu befürchten, dass die vertragliche Kaskadierung letztlich dazu führt, dass Menschenrechte und Umweltstandards nur auf dem Papier eingehalten werden.

Aufgrund des erheblichen bürokratischen Aufwands besteht zudem die Gefahr, dass die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen auf Märkten in Drittstaaten verringert wird. Besonders davon betroffen sind mittelständische Unternehmen, da diese die bürokratischen Lasten relativ stärker belasten als große Unternehmen. Aus diesem Grund verzerrt die Lieferkettenrichtlinie den Wettbewerb auch innerhalb der EU zuungunsten mittelständischer Unternehmen. Angesichts der negativen Effekte,

insbesondere für mittelständische Unternehmen, ist es nicht nachvollziehbar, weshalb die EU-Kommission im Vergleich zu bestehenden nationalen Regelungen deutlich geringere Schwellenwerte für die Unternehmensgröße angesetzt hat.

Fraglich ist zudem, inwieweit die EU-Lieferkettenrichtlinie zu einem Level-playing-field in der EU beitragen wird. So haben die Mitgliedstaaten große Spielräume, etwa bei der Verhängung von Geldbußen und der behördlichen Durchsetzung von Verstößen, die wiederum zu Wettbewerbsungleichheit beitragen können. Hinzu kommt, dass eine Fragmentierung des Binnenmarkts, die ein Eingreifen der EU-Kommission erforderlich macht, nicht vorliegt. So führen das französische und deutsche Lieferkettengesetz nicht zu Handelshemmnissen im Binnenmarkt, sondern erhöhen lediglich die Kosten für französische und deutsche Unternehmen. Diese anzugleichen, ist nicht Aufgabe der EU-Kommission. Denn dann entstehen Präferenzkosten in Mitgliedstaaten, die keine Präferenz für ein Lieferkettengesetz haben. Sie werden zudem eines Standortvorteils beraubt.

Entscheidend für die Durchsetzung der Vorgaben der EU-Lieferkettenrichtlinie sind die rechtlichen Konsequenzen, mit denen die betroffenen Unternehmen im Falle einer Verletzung ihrer Sorgfaltspflichten konfrontiert sein können. Neben der üblichen Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen z.B. in Form von Geldbußen ist die von der EU-Kommission vorgeschlagene zivilrechtliche Haftung von großer praktischer Bedeutung. Da sie potenziell ein scharfes Schwert ist, kommt es ganz entscheidend auf ihre konkrete Ausgestaltung durch die EU-Mitgliedstaaten an. Insoweit stellen sich viele Fragen, z.B.: Wie weit reichen die Sorgfaltspflichten, auf der Verletzung eine Klage gestützt werden kann? Welche Schäden können eine zivilrechtliche Haftung begründen? Wer kann Kläger sein? Sollte der EU-Gesetzgeber sich letztlich für eine zivilrechtliche Haftung der verpflichteten Unternehmen entscheiden, so müssen die EU-Mitgliedstaaten sicherstellen, dass das Haftungsrisiko für Unternehmen nicht unverhältnismäßig ist.

Dass Unternehmen ihre Strategie mit dem Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft und mit der Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 °C im Einklang bringen müssen, ist ein Fremdkörper in der Richtlinie. In dieser Hinsicht besteht mittelfristig ein Risiko von Wettbewerbsnachteilen für EU-Unternehmen etwa im Kapitalzugang, da diese Vorgabe sich nicht auf Unternehmen aus Drittstaaten bezieht.

Die EU-Lieferkettenrichtlinie schafft jedoch auch Vorteile: Sie setzt Standards, sorgt für Transparenz und koordiniert so Märkte und Lieferketten. Im günstigen Fall führt sie zu einer Erhöhung von Umweltstandards in Drittstaaten.

**Autoren:**

Prof. Dr. Henning Vöpel  
Vorstand und Direktor  
[voepel@cep.eu](mailto:voepel@cep.eu)

Dr. Matthias Kullas  
Fachbereichsleiter Binnenmarkt & Wettbewerb | Digitale Wirtschaft | Wirtschafts- & Fiskalpolitik  
[kullas@cep.eu](mailto:kullas@cep.eu)

Dr. Götz Reichert, LL.M. (GWU)  
Fachbereichsleiter Energie | Umwelt | Klima | Verkehr  
[reichert@cep.eu](mailto:reichert@cep.eu)

Dr. André Wolf  
Fachbereichsleiter  
[wolf@cep.eu](mailto:wolf@cep.eu)

**Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg  
Schiffbauerdamm 40 Raum 4315 | D-10117 Berlin  
Tel. + 49 761 38693-0

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN,  
das **Centre de Politique Européenne** PARIS, und  
das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden  
das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.