

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Malte Kaufmann, Leif-Erik Holm, Enrico Komning, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 20/9121 –**

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz und die Auswirkungen des bürokratischen Mehraufwandes auf deutsche Unternehmen

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Umsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG), das zum 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist, bringt laut Medienberichten eine zusätzliche bürokratische Belastung für deutsche Unternehmen. „So sei etwa die Berichterstattungspflicht mit einem erheblichen Aufwand verbunden“ (<https://www.anwalt.org/lieferkettengesetz/#:~:text=Allerdings%20erhalten%20das%20Gesetz%20und%20die%20beteiligten%20Politiker,etwa%20die%20Berichterstattungspflicht%20mit%20einem%20erheblichen%20Aufwand%20verbunden>).

Allein der Überprüfungsaufwand, ob die Zulieferer im Sinne des LkSG „als sicher“ gelten, steigt laut eigener Einschätzung des Unternehmens Multivac um zwei Drittel. So ein Aufwand sei nicht verhältnismäßig – erklärt in einem Medienbericht der operative Geschäftsführer eines bayerischen Unternehmens (<https://www.youtube.com/watch?v=GHvIgpB5Jng>).

Ein Automobilzulieferer auf der Schwäbischen Alb beschreibt die deutsche Bürokratie so: „Die öffentliche Verwaltung kommt bei der Bewältigung der Informationen, die sie abrufen, gar nicht mehr hinterher. Wir brauchen keinen weiteren Dirigismus, sondern mehr Raum für Kreativität und Unternehmertum“ (https://www.focus.de/finanzen/news/unternehmer-nikolas-stihl-kettensagen-koenig-zieht-bittere-bilanz-deutschland-ist-sogar-teurer-als-die-schweiz_id_203066890.html).

Der Sachverständige Prof. Dr. Philipp Bagus warnte bereits in der Anhörung des Deutschen Bundestages zum Thema „Menschenrechte und Wirtschaft“ vom 28. Oktober 2020, dass das LkSG durch „mehr Bürokratie“ der deutschen Volkswirtschaft schade und die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen im internationalen Vergleich gegenüber den Unternehmen, die einem ähnlichen Gesetz nicht unterworfen sind, untergraben würde (siehe Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Philipp Bagus für die Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe vom 28. Oktober 2020 zum Thema „Menschenrechte und Wirtschaft“, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw44-pa-menschenrechte-796626>).

„Für die behördliche Kontrolle und Durchsetzung“ ist nach § 19 Absatz 1 LkSG „das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle zuständig. Für die Aufgaben nach diesem Gesetz obliegt die Rechts- und Fachaufsicht über das Bundesamt dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie übt die Rechts- und Fachaufsicht im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales aus.“

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ermächtigt, bei Anhaltspunkten für „eine Verletzung einer menschenrechtsbezogenen oder einer umweltbezogenen Pflicht“ nach § 9 Absatz 3 und 4 LkSG „Näheres zu den Pflichten durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ohne Zustimmung des Bundesrates zu regeln.“

Außerdem wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nach § 13 Absatz 3 LkSG zur behördlichen Berichtsprüfung ermächtigt, „durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ohne Zustimmung des Bundesrates folgende Verfahren näher zu regeln[...]“.

Ferner wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nach § 14 Absatz 1 und 2 LkSG zum „Tätigwerden“ ermächtigt, „durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ohne Zustimmung des Bundesrates das Verfahren der risikobasierten Kontrolle nach Absatz 1 und den §§ 15 bis 17 näher zu regeln.“

1. Hat die Bundesregierung den bürokratischen Gesamtaufwand ermittelt, der durch das LkSG verursacht wird, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Im Regierungsentwurf zum Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – LkSG – auf Bundestagsdrucksache 19/28649, S. 26 ff. ist unter Punkt „V, 4. Erfüllungsaufwand“ der von der Bundesregierung erwartete Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft und die Verwaltung abgebildet.

2. Nach welchen gesetzlich anerkannten Kriterien wird die „Angemessenheit“ des Risikomanagements nach § 4 Absatz 1 LkSG ermessen?

Der Begriff „Angemessenheit“ wird anhand der in § 3 Absatz 2 LkSG genannten Kriterien näher umschrieben. Um Unternehmen bei der Umsetzung des LkSG zu unterstützen, wurde vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) eine Handreichung erarbeitet und auf der Homepage des BAFA veröffentlicht (https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/handreichung_angemessenheit.html).

3. Nach welchen gesetzlich anerkannten Kriterien wird die „Angemessenheit“ von Maßnahmen nach § 4 Absatz 1 LkSG ermessen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

4. Welche konkreten Schritte muss ein deutsches Unternehmen für die Feststellung und die Erfüllung des „angemessenen Risikomanagements“ nach § 4 Absatz 1 LkSG durchlaufen?

Ein nach dem LkSG verpflichtetes Unternehmen muss ein Risikomanagement einrichten, mit dessen Hilfe es seine Sorgfaltspflichten gemäß § 3 Absatz 1 LkSG umsetzen kann. Dazu gehört die Verankerung des Risikomanagements in

alle maßgeblichen Geschäftsabläufe (§ 4 Absatz 1 Satz 2 LkSG), das Festlegen von Zuständigkeiten zur Überwachung des Risikomanagements sowie die Informationseinholung durch die Geschäftsleitung (§ 4 Absatz 3 LkSG) und die Sicherstellung, dass bei der Errichtung und Umsetzung seines Risikomanagementsystems die Interessen seiner Beschäftigten und weiterer in § 4 Absatz 4 LkSG genannter Akteurinnen und Akteure berücksichtigt werden.

5. Mit welchem personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwand ist die Erfüllung des „angemessenen Risikomanagements“ inklusive des Monitorings des bzw. der Beauftragten für umweltbezogene Risiken sowie das Monitoring des bzw. der Beauftragten für menschenrechtliche Risiken und die Überwachung der Beauftragten durch die Geschäftsführung nach § 3 Absatz 2 und § 4 Absatz 3 LkSG unter Einbeziehung der Einkaufsabteilung nach § 5 Absatz 3 LkSG verbunden?

Der personelle, zeitliche und finanzielle Aufwand ist abhängig von der individuellen Risikodisposition eines Unternehmens. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

6. Was genau ist unter dem Rechtsbegriff „angemessene Risikoanalyse“ nach § 5 LkSG zu verstehen?

Mithilfe der Risikoanalyse soll das Unternehmen die menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken identifizieren, bewerten und priorisieren. Die Analyse dient als Grundlage, um wirksame Präventions- und Abhilfemaßnahmen festzulegen.

7. Nach welchen gesetzlich anerkannten Kriterien wird die „Angemessenheit“ der Risikoanalyse nach § 5 LkSG erlassen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

8. Welche konkreten Schritte muss ein deutsches Unternehmen für die Feststellung und die Erfüllung der „angemessenen Risikoanalyse“ nach § 5 Absatz 1 LkSG durchlaufen?

In einem ersten Verfahrensschritt sollen sich Unternehmen um die Transparenz ihrer Lieferketten bemühen und sich einen Überblick über die eigenen Beschaffungsprozesse sowie über die Struktur und Akteurinnen und Akteure ihrer Lieferbeziehungen verschaffen. Dies kann zum Beispiel in Form eines Risikomappings nach Geschäftsfeldern, Standorten, Produkten, Rohstoffen oder Herkunftsländern erfolgen (vgl. Begründung zu § 5 Absatz 1 Regierungsentwurf LkSG, auf Bundestagsdrucksache 19/28649, S. 44).

In einem zweiten Schritt sind die Risiken zu bewerten und, wenn notwendig, zu priorisieren. Auf dieser Grundlage kann das Unternehmen entscheiden, welche Risiken (und welche Lieferbeziehung) es vertieft betrachtet. Unternehmen haben dabei einen weiten Gestaltungsspielraum. Entscheidend ist, dass das Unternehmen gemäß der in § 3 Absatz 2 LkSG niedergelegten Kriterien der Angemessenheit plausibel begründen kann, warum ein bestimmtes Risiko prioritär adressiert wird. Ein Kriterium ist zum Beispiel die Schwere des identifizierten Risikos in Verbindung mit einem relevanten Verursachungsbeitrag (z. B. großes Einkaufsvolumen eines bestimmten Rohstoffes).

9. Über welche Expertise müssen Menschenrechtsbeauftragte sowie Beauftragte für umweltbezogene Risiken verfügen, um die menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken nach § 5 Absatz 2 LkSG „angemessen zu gewichten und zu priorisieren“?

Das LkSG sieht keine besonderen Anforderungen vor. Dennoch hat das Unternehmen die Pflicht, ein wirksames Risikomanagement – einschließlich der Risikoanalyse – zu implementieren. In welcher Abteilung bzw. auf welcher Ebene die zuständige(n) Person(en) im Unternehmen angesiedelt wird bzw. werden und welche Qualifikation für den jeweiligen Kontext des Unternehmens geeignet ist, kann das Unternehmen am besten beurteilen.

10. Wie soll verhindert werden, dass möglicherweise durch Falschinformationen aus undemokratisch regierten oder korrupten Staaten die Menschenrechtsbeauftragten zu fehlerhaften Schlussfolgerungen gelangen?

Die Überprüfung von Informationen und Quellen, die ein Unternehmen für seine Risikoanalyse heranzieht, ist ebenfalls Bestandteil der Risikoanalyse. Dabei ist von dem Unternehmen nur das rechtlich und tatsächlich Mögliche zu verlangen. Die Sorgfaltspflichten begründen grundsätzlich eine Bemühens- und keine Erfolgspflicht.

11. Ist generell bei Staaten, die gemäß Demokratieindex ([https://de.wikipedia.org/wiki/Demokratieindex_\(The_Economist\)#/media/Datei:Democracy_Index_2022.svg](https://de.wikipedia.org/wiki/Demokratieindex_(The_Economist)#/media/Datei:Democracy_Index_2022.svg)) als „unvollständige Demokratien“ oder schlechter einzustufen sind, wie z. B. Indien, Pakistan oder Nigeria, eine persönliche Inaugenscheinnahme durch den Menschenrechtsbeauftragten oder den beauftragten Gutachter vor Ort erforderlich, um auszuschließen, Fehlinformationen aufzusitzen?

Das Unternehmen hat – im Rahmen der Angemessenheit – einen weiten Gestaltungsspielraum dabei, wie es seine Risikoanalysen umsetzt. Dabei liegt es im Ermessen des Unternehmens, eine geeignete Methode der Informationsbeschaffung und Bewertung zu wählen, je nach Risiko, Branche und Produktionsregion. So kann eine Inspektion vor Ort ebenso sinnvoll sein wie Gespräche mit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oder deren gewerkschaftlicher Vertretung vor Ort. Weitere Maßnahmen können Audits durch Dritte oder der Einsatz anerkannter Zertifizierungssysteme oder Auditsysteme sein, vorausgesetzt, sie gewährleisten die Durchführung unabhängiger Kontrollen.

12. Wie beantwortet die Bundesregierung die Fragen 10 und 11 mit Blick auf die anstehende Verschärfung der Lieferkettengesetzgebung durch die EU, die die Bundesregierung unterstützt (<https://www.bundesregierung.de/br-eg-de/aktuelles/g7-nachhaltige-wirtschaft-2037286>)?

Die EU-Richtlinie zur nachhaltigen Sorgfaltspflicht von Unternehmen (Corporate Sustainability Due Diligence Directive – CSDDD) ist noch nicht verabschiedet, sondern wird derzeit von den Legislativorganen der EU im Rahmen des Trilogverfahrens verhandelt. Eine Antwort ist deshalb zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

13. Warum muss ein deutsches Unternehmen „durch die Einführung neuer Produkte, Projekte oder eines neuen Geschäftsfeldes“ nach § 5 Absatz 4 LkSG mit einer „wesentlich erweiterten Risikolage in der Lieferkette rechnen“, und welcher Gesamtaufwand für ein deutsches Unternehmen kumuliert sich aus der Gesamtzahl der anlassbezogenen Risikoanalysen, damit sie als „angemessen“ nach § 3 Absatz 3 LkSG gelten?

Eine wesentliche Änderung der Lieferkettenstruktur eines Unternehmens – etwa durch die Einführung neuer Produkte, Projekte oder die Erschließung eines neuen Geschäftsfeldes – kann mit einer wesentlichen Änderung oder Erweiterung der Risikolage in der Lieferkette einhergehen. Zu der Frage nach dem Gesamtaufwand wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

14. Über welche rechtliche, menschenrechtliche und völkerrechtliche Expertise muss ein deutsches Unternehmen verfügen, um eine eigene Menschenrechtsstrategie zu entwickeln und eine Grundsatzmensenrechtserklärung nach § 6 Absatz 2 LkSG rechtlich einwandfrei auszuformulieren und abzugeben?

Mit welchen Kosten hat es zu rechnen, wenn Leistungen von Fachleuten in Anspruch genommen werden müssen, und mit welchem Aufwand ist diese Pflicht verbunden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

15. Was genau ist unter dem Rechtsbegriff „angemessene Präventionsmaßnahmen“ nach § 6 Absatz 3 LkSG zu verstehen?

§ 6 Absatz 3 LkSG beschreibt Präventionsmaßnahmen im eigenen Geschäftsbereich. Die in den Nummern 1 bis 3 aufgelisteten Regelbeispiele beschreiben Maßnahmen, die dazu dienen, die in der Grundsatzserklärung enthaltene Menschenrechtsstrategie in die alltäglichen Unternehmensabläufe und -entscheidungen, insbesondere des Beschaffungsprozesses, zu integrieren und als festen Bestandteil zu etablieren.

16. Nach welchen gesetzlich anerkannten Kriterien wird die „Angemessenheit“ der Präventionsmaßnahmen nach § 6 Absatz 3 LkSG erlassen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

17. Mit welchem personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwand ist die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Schulungen und Weiterbildungen zu „angemessenen Präventionsmaßnahmen“ nach § 6 Absatz 3 Nummer 3 und § 6 Absatz 4 Nummer 3 LkSG verbunden?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 5 verwiesen.

18. Welche konkreten „risikobasierten Kontrollmaßnahmen“ muss ein deutsches Unternehmen mit welcher Häufigkeit und mit welchem Gesamtaufwand nach § 6 Absatz 3 Nummer 4 LkSG durchführen, um die „Angemessenheit“ von Präventionsmaßnahmen sicherzustellen?

Das Unternehmen hat im Rahmen der Angemessenheit einen großen Ermessen- und Handlungsspielraum bei der Auswahl und Durchführung der geeig-

neten Maßnahmen. Diese Maßnahmen können etwa durch eigene Kontrolle vor Ort, durch mit Audits beauftragte Dritte sowie durch die Inanspruchnahme anerkannter Zertifizierungs-Systeme oder Audit-Systeme erfolgen, soweit sie die Durchführung unabhängiger und angemessener Kontrollen gewährleisten. Dabei gilt: Je stärker die Einflussmöglichkeit eines Unternehmens ist, je wahrscheinlicher und schwerer die zu erwartende Verletzung der geschützten Rechtsposition und je größer der Verursachungsbeitrag eines Unternehmens ist, desto größere Anstrengungen können einem Unternehmen zur Vermeidung oder Beendigung einer Verletzung zugemutet werden. Je anfälliger eine Geschäftstätigkeit nach Produkt und Produktionsstätte für menschenrechtliche Risiken ist, desto wichtiger ist die Überwachung der Lieferkette.

19. Warum muss ein deutsches Unternehmen „durch die Einführung neuer Produkte, Projekte oder eines neuen Geschäftsfeldes“ mit einer „wesentlich erweiterten Risikolage“ nach § 6 Absatz 5 LkSG rechnen, und welcher Gesamtaufwand für ein deutsches Unternehmen kumuliert sich aus der Gesamtzahl der anlassbezogenen Präventionsmaßnahmen, damit sie als „angemessen“ nach § 6 Absatz 1 LkSG gelten?

Es wird auf die Antwort zu Frage 13 verwiesen.

20. Nach welchen gesetzlich anerkannten Kriterien wird die „Angemessenheit“ der Abhilfemaßnahmen nach § 7 Absatz 1 LkSG ermessen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

21. Mit welchem personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwand ist die Erstellung und Umsetzung eines Konzepts „zur Beendigung oder Minimierung“ von sogenannten Sorgfaltspflichtverletzungen nach § 7 Absatz 2 LkSG inklusive „die gemeinsame Erarbeitung und Umsetzung eines Plans“ und „den Zusammenschluss mit anderen Unternehmen“ und „die Aktualisierung“ von Maßnahmen nach § 7 Absatz 4 LkSG verbunden?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 5 verwiesen.

22. Nach welchen gesetzlich anerkannten Kriterien wird die „Minimierung“ von sogenannten Sorgfaltspflichtverletzungen nach § 7 Absatz 1 und 2 LkSG als ausreichend im Sinne der Zielsetzung angesehen?

Oberstes Ziel ist immer die Beendigung einer Verletzung. Dabei ist jede Reduzierung der Verletzung ein Schritt in die richtige Richtung, nämlich die Verbesserung der Menschenrechtslage entlang von Lieferketten zu erreichen. Minimieren bedeutet dabei – unter Heranziehung der gängigen Auslegungsmethoden – eine Abmilderung oder Reduzierung der Verletzung.

23. Mit welchem personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwand ist die jährliche und anlassbezogene Prüfung der Wirksamkeit von Abhilfemaßnahmen nach § 7 Absatz 4 LkSG verbunden?
24. Mit welchem personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwand ist die Einrichtung eines „unternehmensinternen Beschwerdeverfahrens“ nach § 8 Absatz 1 LkSG verbunden?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 5 verwiesen.

25. Nach welchen gesetzlich anerkannten Kriterien wird die „Angemessenheit“ von einem „unternehmensinternen Beschwerdeverfahren“ nach § 8 Absatz 1 LkSG erlassen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

26. Mit welchem personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwand ist die Durchführung eines „externen Beschwerdeverfahrens“ nach § 8 Absatz 1 und 2 LkSG verbunden?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 5 verwiesen.

27. Vom wem genau soll die jährliche und anlassbezogene „Wirksamkeit des Beschwerdeverfahrens“ überprüft werden, und mit welchem personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwand ist diese Pflicht nach § 8 Absatz 5 LkSG verbunden?

Die Prüfung erfolgt durch die Unternehmen selbst. Das Gesetz macht keine Vorgaben, in welcher Abteilung bzw. auf welcher Ebene die zuständige(n) Person(en) anzusiedeln ist bzw. sind. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 5 verwiesen.

28. Nach welchen gesetzlich anerkannten Kriterien wird die „Angemessenheit“ von Präventions- und Kontrollmaßnahmen eines Unternehmens gegenüber einem mittelbaren Zulieferer nach § 9 Absatz 2 LkSG erlassen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

29. Wie genau soll ein Unternehmen angemessene Präventions- und Kontrollmaßnahmen bei einem Zulieferer durchführen, und mit welchem personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwand ist diese Pflicht nach § 9 Absatz 2 LkSG verbunden?

Das Unternehmen hat im Rahmen der Angemessenheit einen großen Ermessens- und Handlungsspielraum bei der Auswahl und Durchführung der geeigneten Maßnahmen gemäß § 9 Absatz 3 LkSG. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 5 verwiesen.

30. Mit welchem personellen, zeitlichen und finanziellen Gesamtaufwand ist die fortlaufende Dokumentations- und Berichtspflicht nach § 10 LkSG verbunden?

31. Mit welchem personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwand sind die Erstellung, Einreichung und gegebenenfalls Nachbesserung (§ 13 Absatz 2 LkSG) des jährlichen Berichts „über die Erfüllung seiner Sorgfaltspflichten im vergangenen Geschäftsjahr“ nach § 10 Absatz 2 LkSG verbunden?

Die Fragen 30 und 31 werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 5 verwiesen.

32. Wer genau soll „die Auswirkungen und die Wirksamkeit“ von Maßnahmen eines Unternehmens bewerten, und mit welchem personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwand ist diese Pflicht nach § 10 Absatz 3 LkSG verbunden?

Das Unternehmen hat die Bewertung vorzunehmen. Das Gesetz macht keine Vorgaben, in welcher Abteilung bzw. auf welcher Ebene die zuständige(n) Person(en) anzusiedeln ist bzw. sind. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 5 verwiesen.

33. Nach welchen gesetzlich anerkannten Kriterien wird einer Prozessstandschaft „eine überragend wichtige geschützte Rechtsposition“ beigemessen, sodass Gewerkschaften oder Nichtregierungsorganisationen zur gerichtlichen Geltendmachung der Rechte von Privatpersonen zur Prozessführung nach § 11 Absatz 1 und 2 LkSG ermächtigt werden können.

Geschützte Rechtspositionen sind nach § 2 Absatz 1 LkSG solche, die sich aus den in den Nummern 1 bis 11 der Anlage zum LkSG aufgelisteten Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte ergeben. Die Verwendung des Begriffs „überragend“ impliziert keinen Bewertungsunterschied hinsichtlich einzelner Menschenrechte, die universell und unteilbar sind. Vielmehr soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass nur ein Teil der in § 2 Absatz 1 LkSG in Bezug genommenen Menschenrechte im Wege einer Prozessstandschaft geltend gemacht werden kann. Die Gesetzesbegründung nennt in diesem Zusammenhang beispielhaft die Rechtspositionen Leib oder Leben (vgl. Bundestagsdrucksache 19/28649, S. 52).