

# Das Lieferketten-Gesetz

## Kritische Überlegungen

von Gerd Eisenbeiß, 15. September 2020

Viele Europäer haben das Gefühl, sie lebten auf Kosten des Unglücks anderer - teilweise in fernen Ländern. Objektiv gesehen, ist dies ein berechtigtes Gefühl und eine gerechte Empörung, dass anderswo Kinder auf Feldern, in Bergwerken und auf Müllhalden dafür arbeiten, dass bei uns die Waren billig angeboten werden können. Und es geht natürlich nicht nur um Kinder, sondern auch um Erwachsene ohne faire Arbeits- und Lebensbedingungen. Es wäre schön, wenn sich alle Welt an unsere Vorstellungen von Menschenrechten, sozialer Fairness und Umweltschutz hielte.

**Wie aber kann ein Gesetz in praktikabler Weise gestaltet werden, dass solche Ausbeutung verhindert? Ich bin gespannt, was in den Regierungs-Entwürfen und Änderungsvorschlägen alles aufkommen wird.**

### Vorgeschichte und Koalitionsvereinbarung 2018

Schon 2011 haben die VN Leitprinzipien zur Menschenrechtsverantwortung der Unternehmen beschlossen, die in „Nationalen Aktionsprogrammen“ (NAPs) umzusetzen waren. Dem entsprach die Bundesregierung 2016, in dem sie die Unternehmen aufforderte, freiwillig auf die Einhaltung von Menschenrechten in ihren Lieferketten zu achten und darüber zu berichten. Diese Aufforderung wurde weithin missachtet, so dass sich die Bundesregierung im Koalitionsvertrag 2018 verpflichtet sah, eine gesetzliche Verpflichtung zu schaffen<sup>1</sup>. Parallel arbeitet die EU an einer entsprechenden Verordnung

Treiber in dieser Sache waren und sind Minister Müller (CSU) und die SPD. Das noch nicht im Entwurf existierende Gesetz soll

- Unternehmenspflichten bzgl. Menschenrechten in ihren Lieferketten definieren und eine Berichtspflicht gegenüber der Regierung schaffen

---

<sup>1</sup> GB und F haben bereits entsprechende Gesetze, NL demnächst.

- Wege für Betroffene öffnen, Schadensersatzansprüche vor deutschen Gerichten geltend zu machen.

Beschwichtigend gegenüber Einwänden wie Bürokratielast oder Überforderung deutscher Gerichte betont das BMZ, es gehe nur um Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten, als Strafen seien lediglich Bußgelder vorgesehen und die Beweislast solle bei den Klägern liegen, die sich zunächst bei ihren Unternehmensleitungen im Produktionsland zu beschweren hätten.

### **Trotzdem dürfte es schwer werden!**

Es war vorhersehbar, dass sich Engagierte und NGOs aller Richtungen für Verschärfungen aller Art einsetzen würden - bei der Unternehmensgröße, den Strafen und den einzubeziehenden Tatbestände. So hat eine Allianz aus NGOs und Unternehmen ([lieferkettengesetz.de](http://lieferkettengesetz.de)) 5 Forderungen an das geplante Gesetz formuliert, die in Anhang 1 aufgeführt sind.

Ist doch schon der Begriff der Menschenrechte entweder relativ klar im Sinne der Menschenrechtscharta der VN vom 10.12.1948 (Anhang) oder recht verschwommen: was ist „Diskriminierung“, welche Menschenrechte muss ein chinesisches Unternehmen einhalten, wo doch in China die Berufung auf die VN-Charta bei Strafe verboten ist. Und streiten nicht auch Deutsche vor deutschen Gerichten, was bereits Diskriminierung ist und was nicht?

Nun haben sich auch noch Umweltverbände und die Bundesumweltministerin gemeldet, das Gesetz müsse auch die Einhaltung von Umweltstandards und Klimaschutz in der Lieferkette einbeziehen, was einen Rattenschwanz von Detailregelungen nach sich ziehen würde, z.B.: müssen auch Umweltstandards eingehalten werden, die in Deutschland selbst nicht eingehalten werden? Darf ein Lieferant noch Kohle- oder Kernenergiestrom<sup>2</sup> verwenden?

Es gibt sicher eindeutige Fälle, insbesondere dann, wenn ein Betrieb im Süden des Globus fast ausschließlich für eine deutsche Firma arbeitet; in solchen Fällen

---

<sup>2</sup> Artikel 3 der UNO-Menschenrechtscharta: Jeder hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.

ist es zumutbar, dass der deutsche Kunde die Achtung von Menschenrechten und Umweltschutz fordert und kontrolliert, ggf. die Lieferbeziehung beendet. Aber selbst dabei stellt sich die Frage, wie die zu beachtenden Menschenrechte justiziabel konkretisiert sind, zumal der Kunde strafrechtlich haften soll. Muss ein islamisches Unternehmen in einem islamischen Land Frauen und Männer bei gleicher Arbeit gleich entlohnen?

Darf man Unternehmen Aufträge geben in Ländern, die Homosexualität strafrechtlich verfolgen, keine freien Gewerkschaften dulden oder keine Religionsfreiheit gewähren, was dann ja auch für die Unternehmen gilt?

Sicher gibt es nach unserer Auffassung eindeutige Verstöße gegen Menschenrechte, z.B. Kinderarbeit, aber bis zu welcher Altersgrenze?

Wie wird die Beweisaufnahme aussehen, wenn es wegen Vorgängen im Iran oder in Benin zu Prozessen in Deutschland kommt? Werden nicht, wie bei anderen Fällen, Rechtsanwälte und NGOs geradezu Kläger suchen, die Tatbestände beklagen werden, die selbst wenn in Deutschland passiert kaum zu beweisen sind?<sup>3</sup>

Oder wird das Beispiel jenes peruanischen Hochland-Bauern und seiner Anwälte Schule machen, der RWE wegen seiner CO<sub>2</sub>-Emissionen auf anteiligen Schadenersatz verklagt hat, weil er von den unzweifelhaft von Treibhausgasen verursachten Folgen Schaden hatte? Meines Wissens hat dieser Bauer nur in Deutschland geklagt, obwohl der Emissionsanteil Chinas wesentlich höher war.

Soweit habe ich also Zweifel an der Praktikabilität schon bei relativ klar erscheinenden Fällen, erst recht bei weiteren Fall-Klassen.

Wie soll ein Kunde seinen Lieferanten oder gar dessen Vorlieferanten zwingen und kontrollieren, wenn er nur z.B. 10% von dessen Produktion abnimmt; bleibt ihm dann nicht nur die Kündigung? Was wäre ein angemessenes Maß an Kontrollen? Monatliche oder jährliche Besuche wie bei zertifiziertem Bio-Gemüse aus China? Oder Einschaltung eines Zertifizierungsunternehmens im Lieferland, dessen Korrupti-

---

<sup>3</sup> Artikel 5: Niemand darf ... oder erniedrigender Behandlung unterworfen werden.

onsfreiheit wiederum von einem anderen Unternehmen zertifiziert werden sollte?  
Und mit welchem Aufwand wird die Regierung die eingehenden Berichte<sup>4</sup> prüfen?

Und extrem schwierig das Beispiel China, einem Land, dass eine Berufung auf die Menschenrechtscharta der UNO unter Strafe gestellt hat. Hat nicht jeder Unternehmer einen Fuß im Gefängnis, der sich aus einem solchen Land beliefern lässt? Ist nicht Rechtsstaatlichkeit mit unabhängigen Gerichten<sup>5</sup>, vor denen jedermann gleich ist, eine der entscheidenden Realisierungen der Menschenrechte? Ist dann noch Handel mit all den Diktaturen<sup>6</sup> im Osten und Süden möglich? Oder lässt man Russland und China durchgehen, was man in Peru oder Benin konsequent verfolgt? Können deutsche Gerichte Menschenrechtsverstöße ahnden, wenn die Lieferfirmen in ihren Staaten dortigen Regeln und Gesetzen folgen müssen - und was, wenn dort die Einhaltung eigener Gesetze und menschenrechtskonformer Verfassungen polizeilich unterbunden wird, wie in vielen Diktaturen?

#### **Wird Deutschland das Maß für die Welt, dem alle entsprechen müssen?**

Setzen wir nicht das unsegenvolle Handeln der amerikanischen Administrationen (nicht nur Trump!) ebenso unsegenvoll fort, unser Rechtsverständnis und -system auf andere Territorien auszudehnen, so dass der eigentliche Sinn des Rechts, den Menschen Sicherheit zu geben, was sie dürfen und was nicht, immer mehr korrumpiert wird, weil man sich nirgends mehr sicher fühlen kann, nicht gegen irgendein Recht zu verstoßen.

**Ich bin also gespannt und äußerst skeptisch, ob es ein praktikables, gerechtes Lieferkettengesetz geben kann und wird. Ich fürchte ein neues Beschäftigungsprogramm für Kontrolleure und Rechtsanwälte sowie eine weitere Überlastung unserer Gerichte.**

---

<sup>4</sup> Wenn es bei der Untergrenze von 500 Beschäftigten bleibt, wären es knapp 4000 Berichte

<sup>5</sup> Artikel 10 der UNO-Charta: Jeder hat ... Anspruch auf ein gerechtes und öffentliches Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht.

<sup>6</sup> Artikel 21 (1): Jeder hat das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken.

## Anhang 1: Forderungen der Initiative Lieferkettengesetz aus NGOs und Unternehmen:

- **Reichweite der Sorgfaltspflicht:** Damit ein Lieferkettengesetz wirkt, muss es Unternehmen zur Sorgfalt in der gesamten Wertschöpfungskette verpflichten und darf nicht hinter die Anforderungen der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zurückfallen.
- **Behördliche Überprüfung:** Damit ein Lieferkettengesetz wirkt, muss es eine staatliche Behörde dazu befugen, die Einhaltung der Menschenrechts- und Umweltschutzvorgaben zu kontrollieren und ihr die Möglichkeit geben, Unternehmen zu sanktionieren, die diese missachten.
- **Achtung der Umwelt:** den Zusammenhang zwischen Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung anerkennen: Umweltschutz und Menschenrechte gehören zusammen.
- **Betroffene Unternehmen:** Damit ein Lieferkettengesetz wirkt, darf es nicht nur für die ganz großen Unternehmen gelten, sondern muss bei Unternehmen aus Sektoren mit großen Menschenrechtsrisiken auch kleine Unternehmen ins Auge fassen.
- **Zivilrechtliche Haftung:** Damit ein Lieferkettengesetz wirkt, muss es eine zivilrechtliche Haftung ermöglichen und Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen im Ausland die Möglichkeit geben, von verantwortungslos handelnden Unternehmen vor deutschen Gerichten Schadensersatz einzuklagen.

## Anhang 2: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UNO von 1948

**Artikel 1:** Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.

**Artikel 2:** Jeder hat Anspruch auf alle in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten, ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand.

Des Weiteren darf kein Unterschied gemacht werden auf Grund der politischen, rechtlichen oder internationalen Stellung des Landes oder Gebietes, dem eine Person angehört, gleichgültig ob dieses unabhängig ist, unter Treuhandschaft steht, keine Selbstregierung besitzt oder sonst in seiner Souveränität eingeschränkt ist.

**Artikel 3:** Jeder hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.

**Artikel 4:** Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden; Sklaverei und Sklavenhandel in allen ihren Formen sind verboten.

**Artikel 5:** Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.

**Artikel 6:** Jeder hat das Recht, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden.

**Artikel 7:** Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Unterschied Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. Alle haben Anspruch auf gleichen Schutz gegen jede Diskriminierung, die gegen diese Erklärung verstößt, und gegen jede Aufhetzung zu einer derartigen Diskriminierung.

**Artikel 8:** Jeder hat Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei den zuständigen innerstaatlichen Gerichten gegen Handlungen, durch die seine ihm nach der Verfassung oder nach dem Gesetz zustehenden Grundrechte verletzt werden.

**Artikel 9:** Niemand darf willkürlich festgenommen, in Haft gehalten oder des Landes verwiesen werden.

**Artikel 10:** Jeder hat bei der Feststellung seiner Rechte und Pflichten sowie bei einer gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Beschuldigung in voller Gleichheit Anspruch auf ein gerechtes und öffentliches Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht.

**Artikel 11:** 1. Jeder, der einer strafbaren Handlung beschuldigt wird, hat das Recht, als unschuldig zu gelten, solange seine Schuld nicht in einem öffentlichen Verfahren, in dem er alle für seine Verteidigung notwendigen Garantien gehabt hat, gemäß dem Gesetz nachgewiesen ist.

2. Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Ebenso darf keine schwerere Strafe als die zum Zeitpunkt der Begehung der strafbaren Handlung angedrohte Strafe verhängt werden.

**Artikel 12:** Niemand darf willkürlichen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes ausgesetzt werden. Jeder hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen.

**Artikel 13:** 1. Jeder hat das Recht, sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen.

2. Jeder hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.

**Artikel 14:** 1. Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.

2. Dieses Recht kann nicht in Anspruch genommen werden im Falle einer Strafverfolgung, die tatsächlich auf Grund von Verbrechen nichtpolitischer Art oder auf Grund von Handlungen erfolgt, die gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen verstoßen.

**Artikel 15:** 1. Jeder hat das Recht auf eine Staatsangehörigkeit.

2. Niemandem darf seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen noch das Recht versagt werden, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln.

**Artikel 16:** 1. Heiratsfähige Männer und Frauen haben ohne jede Beschränkung auf Grund der Rasse, der Staatsangehörigkeit oder der Religion das Recht, zu heiraten und eine Familie zu gründen. Sie haben bei der Eheschließung, während der Ehe und bei deren Auflösung gleiche Rechte.

2. Eine Ehe darf nur bei freier und uneingeschränkter Willenseinigung der künftigen Ehegatten geschlossen werden.

3. Die Familie ist die natürliche Grundeinheit der Gesellschaft und hat Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat.

**Artikel 17:** 1. Jeder hat das Recht, sowohl allein als auch in Gemeinschaft mit anderen Eigentum innezuhaben.

2. Niemand darf willkürlich seines Eigentums beraubt werden.

**Artikel 18:** Jeder hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht schließt die Freiheit ein, seine Religion oder seine Weltanschauung zu wechseln, sowie die Freiheit, seine Religion oder seine Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Lehre, Ausübung, Gottesdienst und Kulthandlungen zu bekennen.

**Artikel 19:** Jeder hat das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, Meinungen ungehindert anzuhängen sowie über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.

**Artikel 20:** 1. Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und zu Vereinigungen zusammenzuschließen.

2. Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung anzugehören.

**Artikel 21:** 1. Jeder hat das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken.

2. Jeder hat das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern in seinem Lande.

3. Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt; dieser Wille muß durch regelmäßige, unverfälschte, allgemeine und gleiche Wahlen mit geheimer Stimmabgabe oder einem gleichwertigen freien Wahlverfahren zum Ausdruck kommen.

**Artikel 22:** Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuß der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.

**Artikel 23:** 1. Jeder hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.

2. Jeder, ohne Unterschied, hat das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.

3. Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert, gegebenenfalls ergänzt durch andere soziale Schutzmaßnahmen.

4. Jeder hat das Recht, zum Schutze seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und solchen beizutreten.

**Artikel 24:** Jeder hat das Recht auf Erholung und Freizeit und insbesondere auf eine vernünftige Begrenzung der Arbeitszeit und regelmäßigen bezahlten Urlaub.

**Artikel 25**

1. Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

2. Mütter und Kinder haben Anspruch auf besondere Fürsorge und Unterstützung. Alle Kinder, eheliche wie außer-eheliche, genießen den gleichen sozialen Schutz.

**Artikel 26:** 1. Jeder hat das Recht auf Bildung. Die Bildung ist unentgeltlich, zum mindesten der Grundschulunterricht und die grundlegende Bildung. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch. Fach- und Berufsschulunterricht müssen allgemein verfügbar gemacht werden, und der Hochschulunterricht muß allen gleichermaßen entsprechend ihren Fähigkeiten offenstehen.

2. Die Bildung muß auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und auf die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gerichtet sein. Sie muß zu Verständnis, Toleranz und Freundschaft zwischen allen Nationen und allen rassischen oder religiösen Gruppen beitragen und der Tätigkeit der Vereinten Nationen für die Wahrung des Friedens förderlich sein.

3. Die Eltern haben ein vorrangiges Recht, die Art der Bildung zu wählen, die ihren Kindern zuteil werden soll.

**Artikel 27:** 1. Jeder hat das Recht, am kulturellen Leben der Gemeinschaft frei teilzunehmen, sich an den Künsten zu erfreuen und am wissenschaftlichen Fortschritt und dessen Errungenschaften teilzuhaben.

2. Jeder hat das Recht auf Schutz der geistigen und materiellen Interessen, die ihm als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst erwachsen.

**Artikel 28:** Jeder hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.

**Artikel 29:** 1. Jeder hat Pflichten gegenüber der Gemeinschaft, in der allein die freie und volle Entfaltung seiner Persönlichkeit möglich ist.

2. Jeder ist bei der Ausübung seiner Rechte und Freiheiten nur den Beschränkungen unterworfen, die das Gesetz ausschließlich zu dem Zweck vorsieht, die Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten anderer zu sichern und den gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und des allgemeinen Wohles in einer demokratischen Gesellschaft zu genügen.

3. Diese Rechte und Freiheiten dürfen in keinem Fall im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen ausgeübt werden.

**Artikel 30:** Keine Bestimmung dieser Erklärung darf dahin ausgelegt werden, daß sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person irgendein Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, welche die Beseitigung der in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten zum Ziel hat.