

Lieferkettengesetz – Was kommt auf Lieferanten zu?

Im Juni 2021 stimmt der Bundestag aller Voraussicht nach über das nationale Lieferkettengesetz ab. Es soll Menschenrechtsverletzungen und zugehörige Umweltrisiken entlang der Lieferkette vermeiden helfen und „die Rechte der von Unternehmensaktivitäten betroffenen Menschen in den Lieferketten“ stärken. Was wird auf Lieferanten durch das Gesetz zukommen? Hierzu eine Analyse auf Basis des Gesetzentwurfs.

Von Matthias Kruse und Oliver Falk

Das Gesetz soll am 1. Januar 2023 für Unternehmen mit mindestens 3.000 Arbeitnehmer und ihre Lieferanten in Kraft treten. Ab dem 1. Januar 2024 dann für Unternehmen mit mindestens 1.000 Arbeitnehmer und ihre Lieferanten.

Voraussetzung dafür: Die belieferten Unternehmen mit mindestens 3.000 oder dann 1.000 Arbeitnehmern haben ihre Hauptverwaltung, Hauptniederlassung beziehungsweise ihren Verwaltungssitz oder satzungsmäßigen Sitz in Deutschland. Der Gesetzgeber selbst geht von etwa 3.000 Unternehmen aus, die das Gesetz direkt betrifft.

Wichtig: Im Gesetz explizit eingebaut ist eine Evaluation zwischen heute und bis spätestens 30. Juni 2024, ob dieser Schwellenwert weiter gesenkt werden sollte (Gesetzesbegründung, Allgemeiner Teil, S. 32). Dadurch können künftig auch Lieferanten von Kunden mit weniger als 1.000 Beschäftigten als Lieferanten vom Gesetz betroffen sein.

Grad der Betroffenheit als Lieferant

Der Grad der Betroffenheit für Lieferanten von Unternehmen mit mindestens 3.000 oder dann 1.000 Arbeitnehmern wird unterschiedlich sein.

Sie hängt einerseits von der Kundenstruktur Ihres Unternehmens ab:

Wie viele Ihrer direkten und mittelbaren Kunden unterliegen dem Lieferkettengesetz?

Welchen Umsatzanteil tragen die Lieferungen an diese Kunden zum Gesamtumsatz Ihres Unternehmens bei?

Und sie hängt andererseits davon ab, welche Anforderungen diese Kunden laut Gesetz an Sie als Zulieferer zu stellen haben. Dies hängt wiederum im Wesentlichen von drei Faktoren ab:

1. Für wie risikofähig hält der Gesetzgeber die Lieferkette des von Ihnen belieferten Unternehmens hinsichtlich Verletzungen von Menschenrechten und zugehörige Umweltrisiken?
2. Welche Einflussnahmemöglichkeiten vermutet der Gesetzgeber bei dem belieferten Unternehmen auf seine Zulieferer und insbesondere auf Ihr Unternehmen?
3. Wie bedeutsam sind öffentliche Ausschreibungen für Ihre Kunden? (Ein Ausschluss von bis zu drei Jahren von Öffentlichen Ausschreibungen ist für Ihren Kunden gemäß § 22 bei bestimmten Gesetzesverstößen möglich, die sich auch aus dem Umgang mit seinen Lieferanten ergeben können).

Faktor 1: Risikoarten und die Bedeutung der Länderrisiken

Die Risikoanfälligkeit ergibt sich aus Sicht des Gesetzgebers vor allem aus drei Risikoarten. Es sind länder-, branchen- und warengruppenspezifische Risiken (Gesetzesbegründung, Besonderen Teil, S. 42).

Besonders geht der Gesetzgeber auf die länderspezifischen Risiken ein: Danach sind aus seiner Sicht vom Gesetz „sehr stark betroffene“ Unternehmen jene, „die Waren aus dem außereuropäischen Ausland importieren“ (Gesetzesbegründung, Allgemeiner Teil, S. 27). Diese Risikoeinschätzung trifft der Gesetzgeber „pauschal“ (ebenda, S. 27). Sie gilt also zunächst auch, wenn Sie der außereuropäische Lieferant sind; wenn also beispielsweise eine Ihrer außereuropäischen Töchter das Kundenunter-

nehmen beliefert. Eingeschlossen dabei auch die Fälle, in denen diese Lieferung an eine außereuropäische Tochter Ihres Kunden-Unternehmens geht.

Aus Sicht des Gesetzgebers „stark betroffen“ sind Unternehmen, die Waren aus dem europäischen, aber nicht aus dem außereuropäischen Ausland importieren (ebenda, S. 27). Somit sind also auch Lieferungen aus Ihren europäischen Unternehmensteilen an Ihre Kunden stark betroffen.

Bei der Branchenzugehörigkeit geht der Gesetzgeber davon aus, dass es eine kleine Gruppe gibt, bei denen die menschenrechtlichen Risiken eher gering ausfallen, da „die Wertschöpfung überwiegend in der Bundesrepublik Deutschland stattfindet. Hierzu zählen Unternehmen der Branchen ‚Bergbau und Mineralien‘, ‚Entsorgung‘, ‚Forstwirtschaft‘, ‚Immobilien‘ sowie ‚Wasserversorgung‘. Diese Unternehmen dürften praktisch von den Neuregelungen [des Gesetzes] nicht betroffen sein.“ (Gesetzesbegründung, Allgemeiner Teil, S. 26).

Unternehmen aus den Branchen „Baugewerbe“, „Landwirtschaft und Fischerei“, „Personal-, Reinigungs- und Sicherheitsdienstleistungen“ sowie „Transport- und Logistik“ haben ebenfalls eine geringe internationale Verflechtung, jedoch höhere menschenrechtliche Risiken. Für diese Gruppen an Unternehmen liegen die Risiken nach Ansicht des Gesetzgebers vorwiegend innerhalb der Bundesrepublik Deutschland und weniger im Ausland.

Für Sie als Lieferant bedeutet das, dass Sie zunächst anhand der Branchenzugehörigkeit Ihres Kundenunternehmens gut beurteilen können, ob auch Sie von dem Gesetz betroffen sein werden. Danach wird man sagen können: Je internationaler das Kunden-Unternehmen aufgestellt ist, desto stärker wird man als Lieferant auch davon betroffen sein.

Faktor 2: Betroffenheit als „unmittelbarer“ oder „mittelbarer“ Zulieferer

Das Gesetz unterscheidet zwischen „unmittelbaren“ und „mittelbaren“ Zulieferern (§ 2 Abs. 7 + 8). „Unmittelbare“ Zulieferer werden deutlich stärker betroffen sein, weil der Gesetzgeber von einer deutlich größeren Möglichkeit zur Einflussnahme durch den Kunden ausgeht.

„Unmittelbarer Zulieferer ... ist ein Vertragspartner, dessen Zulieferungen für die Herstellung des Produkts des [Kunden] oder zur Erbringung und Inanspruchnahme der betreffenden Dienstleistung [des Kunden] notwendig sind“ (§ 2 Abs. 7).

„Mittelbarer Zulieferer ... ist jedes Unternehmen, das kein unmittelbarer Zulieferer ist und dessen Zulieferungen für die Herstellung des Produkts des Unternehmens oder zur Erbringung und Inanspruchnahme der betreffenden Dienstleistung notwendig sind“ (§2 Abs. 8).

Betroffenheit als unmittelbarer Zulieferer

Die Betroffenheit als unmittelbarer Zulieferer ergibt sich aus den Anforderungen, die der Gesetzgeber an die direkt dem Gesetz unterliegenden Unternehmen im Umgang mit ihren unmittelbaren Zulieferern stellt. Der Gesetzgeber richtet entsprechende Anforderungen an die direkt vom Gesetz betroffenen Unternehmen in nahezu allen vom Gesetz geforderten Aktivitäten. Explizit benannt werden sie in Bezug auf die zu treffenden Präventionsmaßnahmen (§ 6 Abs. 4):

„Das Unternehmen muss angemessene Präventionsmaßnahmen gegenüber einem unmittelbaren Zulieferer verankern, insbesondere:

1. die Berücksichtigung der menschenrechts- und umweltbezogenen Erwartungen bei der Auswahl eines unmittelbaren Zulieferers,
2. die vertragliche Zusicherung eines unmittelbaren Zulieferers, dass dieser die von der Geschäftsleitung des Unternehmens verlangten menschenrechtsbezogenen und umweltbezogenen Vorgaben einhält und entlang der Lieferkette angemessen adressiert,

3. die Vereinbarung angemessener vertraglicher Kontrollmechanismen sowie die Durchführung von Schulungen und Weiterbildungen zur Durchsetzung der vertraglichen Zusicherungen des unmittelbaren Zulieferers nach Nummer 2,
4. die Durchführung risikobasierter Kontrollmaßnahmen auf Grundlage der vereinbarten Kontrollmechanismen nach Nummer 3, mit denen die Einhaltung der Menschenrechtsstrategie bei dem unmittelbaren Zulieferer überprüft wird.“

Lieferantenauswahl

Die erste Auswirkung auf unmittelbare Zulieferer ist also, dass ihre dem Gesetz unterliegenden Kunden, „bei der Auswahl eines möglichen Vertragspartners die menschenrechtsbezogenen Erwartungen des Unternehmens berücksichtigen“ ... sollen. Dabei soll „das Unternehmen sie [= die menschenrechtsbezogenen Erwartungen] als festen Bestandteil einer Lieferantenbewertung etablieren, um die Aufnahme einer Vertragsbeziehung vorab zu evaluieren“ (Gesetzesbegründung, Besonderer Teil, S. 47).

Das kann auch eine Chance sein; sowohl im Neukundengeschäft als auch beim Akquirieren von Neuaufträgen bei Bestandskunden. Erste Zulieferer werben explizit für sich, dass sie die Anforderungen des Lieferkettengesetzes erfüllen und Kunden mit ihnen als Lieferanten damit auf der sicheren Seite seien.

Vertragliche Zusicherungen

Auch seine Erwartungen hinsichtlich der vertraglichen Zusicherungen definiert der Gesetzgeber in seiner Gesetzesbegründung genauer:

Das belieferte Unternehmen sollte „auf Grundlage seines Lieferantenkodexes vertraglich festlegen, welche Vorgaben der Vertragspartner [= unmittelbare Zulieferer] bei der Auftragsübernahme beachten muss, um bestimmten – in der Risikoanalyse identifizierten – menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken vorzubeugen oder diese zu minimieren. Die Verpflichtung sollte so ausgestaltet sein, dass die Anforderungen auch nach Vertragsabschluss abhängig von den Ergebnissen der Risikoanalyse angepasst werden können.

Das Unternehmen sollte durch vertragliche Ausgestaltung sicherstellen, dass die menschenrechtsbezogenen Erwartungen auch in der weiteren Lieferkette – das heißt durch Vorlieferanten – erfüllt werden, etwa durch die Vereinbarung von Weitergabeklauseln. Durch diese wird der Vertragspartner [= unmittelbare Zulieferer] verpflichtet, den Lieferantenkodex auch gegenüber seinen eigenen Vertragspartnern durch geeignete vertragliche Regelungen durchzusetzen.

Das Unternehmen kann gegebenenfalls zusätzlich vertraglich festhalten, dass der Vertragspartner bestimmte Produkte nur von ausgewählten (zuvor geprüften) Lieferanten beziehen darf oder nachweisen muss, dass bestimmte Produkte aus zertifizierten Regionen oder Rohstoffe aus zertifizierten Schmelzen kommen (zum Beispiel Chain of Custody Zertifizierung).“ (Gesetzesbegründung, Besonderer Teil, S. 47f.)

Kontrollmaßnahmen

Auch diese definiert der Gesetzgeber näher: „Die Überprüfung der Einhaltung der eigenen menschenrechtsbezogenen Standards bei unmittelbaren Zulieferern kann etwa durch eigene Kontrolle vor Ort, durch mit Audits beauftragte Dritte sowie durch die Inanspruchnahme anerkannter Zertifizierungssysteme oder Audit-Systeme erfolgen, soweit sie die Durchführung unabhängiger und angemessener Kontrollen gewährleisten. Die Beauftragung externer Dritter entbindet das Unternehmen nicht von seiner Verantwortung nach diesem Gesetz.“ (Gesetzesbegründung, Besonderer Teil, S. 48).

Betroffenheit als mittelbarer Zulieferer

Bei mittelbaren Zulieferern sind aus Sicht des Gesetzgebers vor allem „strategisch relevante Zwischenhändler und Zulieferer“ von Bedeutung (Gesetzesbegründung, Besonderer Teil, S. 48).

Den Umgang mit mittelbaren Zulieferern definiert der Gesetzgeber in § 9. Dabei fordert der Gesetzgeber von dem Gesetz unterliegenden Unternehmen vor allem im Verhältnis zu mittelbaren Zulieferern tätig zu werden, wenn das Unternehmen „substantiierte Kenntnis über eine mögliche Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder einer umweltbezogenen Pflicht bei mittelbaren Zulieferern“ erlangt (§ 9 Abs. 3). Dann sei anlassbezogen unverzüglich eine Risikoanalyse durchzuführen, angemessene Präventionsmaßnahmen gegenüber dem Verursacher zu verankern, ein Konzept zur Minimierung und Vermeidung der Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder umweltbezogenen Pflicht zu erstellen und umzusetzen und gegebenenfalls seine Grundsatzerklärung zu aktualisieren (ebenda). Unmittelbare Zulieferer zwischen dem betreffenden mittelbaren Zulieferer und dem Kunden-Unternehmen werden dabei vermutlich einbezogen werden.

Ein bisschen mehr Klarheit, wann von einer „substantiierten Kenntnis“ auszugehen ist, erläutert der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung (S. 50). Sie sei gegeben, „wenn dem Unternehmen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die eine menschenrechtliche oder umweltbezogene Verletzung bei einem mittelbaren Zulieferer möglich erscheinen lassen – etwa über das Beschwerdeverfahren gemäß § 8, über eigene Erkenntnisse, über die zuständige Behörde oder aber durch andere Informationsquellen. ... Tatsächliche Anhaltspunkte können zum Beispiel Berichte über die schlechte Menschenrechtslage in der Produktionsregion, die Zugehörigkeit eines mittelbaren Zulieferers zu einer Branche mit besonderen menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Risiken sowie frühere Vorfälle beim mittelbaren Zulieferer sein.“

Sanktionen für Lieferanten

Anders als die vom Gesetz direkt unterliegenden Unternehmen können Zulieferer selbst weder mit Bußgeldern belegt noch von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden.“ (Antwort der Bundesregierung vom 19. April 2021, Drucksache 19/27707, S. 4).

Der Gesetzgeber legt den direkt dem Gesetz unterliegenden Unternehmen jedoch das Festlegen von Vertragsstrafen in den Beziehungen zu seinen unmittelbaren Zulieferern nahe: „Ist absehbar, dass der unmittelbare Zulieferer den im Konzept erarbeiteten Anforderungen nicht nachkommt, sollte das Unternehmen eine Vertragsstrafe durchsetzen, die Geschäftsbeziehungen nach Maßgabe vertraglicher Vereinbarungen zeitweise aussetzen oder das Unternehmen von möglichen Vergabelisten streichen, bis der Vertragspartner die Verletzung beendet hat.“ (Gesetzesbegründung, Besonderer Teil, S. 49).

Daueraufgabe

„Die Sorgfaltspflichten gemäß § 3 sind kein einmaliger Prozess. Sie beinhalten einen sich wiederholenden Kreislauf der verschiedenen, in den §§ 4 bis 10 definierten Verfahrensschritte, die aufeinander aufbauen und sich aufeinander beziehen“, so der Gesetzgeber (Gesetzesbegründung, S. 41). Damit wird auch der Umgang direkt vom Gesetz betroffener Unternehmen und ihrer Zulieferer zu einer Daueraufgabe für beide Seiten. Denn auch das Gesetz ist unbefristet, da „der mit diesem Gesetz bezweckte Schutz der Menschenrechte eine Daueraufgabe ist“, so der Gesetzgeber (Gesetzesbegründung, allgemeiner Teil, S. 32).

IHK-Veranstaltungsreihe

Um Unternehmen dabei zu unterstützen, sich auf die geplanten Regelungen und deren Umsetzung in der betrieblichen Praxis vorzubereiten, führt die IHK Rhein-Neckar gemeinsam mit den IHKs in Baden-

Württemberg und der IHK-Arbeitsgemeinschaft im Juni und Juli 2021 eine Webinarreihe durch. Die Auftaktveranstaltung findet am 22. Juni 2021 statt.

Webinar

Lieferkettengesetz – Betriebliches Umsetzen aus Unternehmenssicht

am 22. Juni 2021, 08:00 – 11:30 Uhr, online

Das „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“ ist Neuland. Sowohl für Lieferanten wie für die direkt dem Gesetz unterliegenden Unternehmen. Das betriebliche Umsetzen der Anforderungen im eigenen Unternehmen damit auch. Unternehmen, die sich bereits auf den Weg gemacht haben, berichten von ihren bisherigen Erfahrungen.

Sie ermöglichen teilnehmenden Unternehmen damit von ihrem jeweiligen Vorgehen zu lernen. Teilnehmende Lieferanten erhalten einen Einblick, welche Anforderungen direkt dem Gesetz unterliegende Unternehmen zum Erfüllen an ihre Lieferanten stellen werden.

Das Webinar ist „Powered by Global Connect“ – in Kooperation mit den baden-württembergischen IHKs und der IHK-Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz.

Termin und Uhrzeit:

Dienstag, 22. Juni 2021, 08:30 bis 11:30 Uhr

Teilnahmeentgelt:

80 Euro für IHK-Mitglieder

Programm und Anmeldung:

www.rhein-neckar.ihk24.de/event/153149456

Zielgruppe:

Geschäftsführer, Einkaufsleiter, Supply Chain Manager, General Counsel, Compliance Officer, CSR-Manager