

Zusammenarbeit in der Lieferkette zwischen verpflichteten Unternehmen und ihren Zulieferern

Executive Summary zur Handreichung

Einleitung

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) verpflichtet Unternehmen ab einer bestimmten Größe (seit 2023 mit mind. 3.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Inland, ab 2024 mit mind. 1.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Inland), bestimmte menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten in ihren Lieferketten zu beachten (= verpflichtete Unternehmen). Zudem hat das Gesetz auch Auswirkungen auf Unternehmen, die nicht in den Anwendungsbereich des LkSG fallen, aber in direkter oder indirekter Zulieferbeziehung zu einem verpflichteten Unternehmen stehen. Denn das LkSG sieht vor, dass verpflichtete Unternehmen zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten mit Zulieferern zusammenarbeiten, auch wenn diese selbst nicht nach dem LkSG verpflichtet sind. **Dabei stellen verpflichtete Unternehmen teilweise (zu) weitreichende Forderungen gegenüber ihren Zulieferern.**

Dieses Papier zeigt auf, wozu verpflichtete Unternehmen ihre Zulieferer nach dem LkSG auffordern können und wozu nicht. Es enthält zudem Empfehlungen für eine konstruktive Zusammenarbeit. In Kürze wird dazu eine Handreichung mit Praxisbeispielen veröffentlicht.

Grundsätzliches

Verpflichtete Unternehmen werden in vielen Fällen darauf angewiesen sein, mit ihren Zulieferern zusammenzuarbeiten, um ihre eigenen gesetzlichen Sorgfaltspflichten zu erfüllen. Dies ist im Gesetz auch so angelegt und setzt bereits mit der Einrichtung eines Risikomanagementsystems ein. Unterstützung von Zulieferern brauchen verpflichtete Unternehmen zudem in Bezug auf die Risikoanalyse, Präventions- und Abhilfemaßnahmen sowie das Beschwerdeverfahren. Zulieferer sind zwar nicht zu einer sorgfaltsbezogenen Zusammenarbeit verpflichtet, in der Praxis wird diese aber in den meisten Fällen erforderlich und für beide Seiten sinnvoll sein.

Zusammenarbeit heißt aber nicht eine Ausweitung des Anwendungsbereiches des Gesetzes. Wenn etwa ein verpflichtetes Unternehmen von seinen Zulieferern die Einhaltung aller LkSG-Pflichten verlangt und sich allein darauf verlässt, kann dies für das BAFA Anlass sein, das verpflichtete Unternehmen umfassend auf LkSG-Konformität zu prüfen. **Eine Übertragung von Pflichten aus dem LkSG an Zulieferer ist nicht zulässig.** Zu weitgehend wären auch Forderungen nach einer schriftlichen Zusicherung des Zulieferers, dass sämtliche einschlägige menschenrechts- und umweltbezogenen Bestimmungen und Maßnahmen in der Lieferkette eingehalten werden.

Die von dem Gesetz verpflichteten Unternehmen sind selbst verantwortlich, die ihnen auferlegten Sorgfaltspflichten zu erfüllen. Auch dort, wo das Gesetz eine Zusammenarbeit zwischen verpflichteten und nicht verpflichteten Unternehmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten vorsieht, definiert das Gesetz stets nur Anforderungen an das, was verpflichtete Unternehmen selbst leisten müssen. Die im LkSG verankerten **Prinzipien der Angemessenheit und Wirksamkeit** geben verpflichteten Unternehmen bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten auf, risikobasiert vorzugehen und **begrenzen zugleich die Weitergabe von Pflichten aus dem LkSG an Zulieferer.**

Zu den Sorgfaltspflichten im Einzelnen

Konkret bedeutet dies unter anderem Folgendes:

- Unternehmen außerhalb des gesetzlichen Anwendungsbereiches sind **nicht dazu verpflichtet, die gesetzlichen Sorgfaltspflichten zu erfüllen**. Dementsprechend haben sie auch nicht mit Zwangsmaßnahmen und Sanktionen durch das BAFA zu rechnen. Das BAFA führt keine risikobasierten Kontrollen bei nicht verpflichteten Unternehmen durch.
 - **Nicht verpflichtete Unternehmen sind gegenüber dem BAFA nicht berichts- und rechnenschaftspflichtig**. Sie müssen keinen Bericht über die Erfüllung der Sorgfaltspflichten veröffentlichen oder beim BAFA einreichen. Zudem sind sie nicht dazu verpflichtet, sich unmittelbar an der Erstellung von Berichten der berichtspflichtigen Unternehmen zu beteiligen.
 - **Verpflichtete Unternehmen können eine angemessene Risikoanalyse nicht pauschal durch den Verweis auf vertragliche Zusicherungen oder entsprechende Bescheinigungen risikofreier Lieferketten von Zulieferern ersetzen**. Verpflichtete Unternehmen müssen eine eigenständige Risikoanalyse durchführen, um sicherzustellen, dass sie ihrer Verantwortung gemäß dem LkSG gerecht werden. Mit dem Einfordern von pauschalen und umfangreichen Selbstauskünften ohne Bezugnahme auf die jeweils konkrete Situation oder das spezifische Risiko eines Zulieferers erfüllen verpflichtete Unternehmen nicht die Sorgfaltspflicht zur Durchführung einer Risikoanalyse. Eine solche Praxis kann entsprechende Maßnahmen des BAFA bei verpflichteten Unternehmen nach sich ziehen.
 - **Verpflichtete Unternehmen müssen bei Informationsabfragen gegenüber ihren Zulieferern die Ergebnisse ihrer Risikoanalyse beachten**. Sie sollten bei Zulieferern, bei denen keine oder nur geringe Risiken im Rahmen einer ordnungsgemäß durchgeführten Risikoanalyse erkennbar sind, weniger intensive Ermittlungsmaßnahmen durchführen als bei hochrisikobehafteten Zulieferern. In der Folge sind sowohl pauschale Informationsabfragen als auch die unterschiedslose Durchführung von Präventionsmaßnahmen bei diesen Zulieferern durch das verpflichtete Unternehmen unangemessen.
 - Verpflichtete Unternehmen können auch die Umsetzung von Präventionsmaßnahmen nicht pauschal auf die Zulieferer abwälzen. Sie erfüllen diese Sorgfaltspflicht **nicht durch bloßen Verweis auf eine schriftliche Zusicherung des Zulieferers** oder durch pauschale vertragliche Unbedenklichkeitszusicherungen. Vielmehr müssen Präventionsmaßnahmen, auch in der Form von vertraglichen Vereinbarungen, die Ergebnisse der eigenen Risikoanalyse berücksichtigen und angemessen und wirksam ausgestaltet sein.
 - **Es ist grundsätzlich die Aufgabe der verpflichteten Unternehmen, die Durchführung von Schulungen und Weiterbildungen zu gewährleisten**. Diese sollen in erster Linie Zulieferern dabei helfen, bei sich und wiederum ihren Lieferanten menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken frühzeitig zu erkennen und angemessen zu adressieren. Zusätzlich sollten sie den Zulieferer in die Lage versetzen, die vertraglichen Vereinbarungen einzuhalten und effektiv umzusetzen.
 - Das LkSG verlangt von den verpflichteten Unternehmen die **Vereinbarung angemessener Kontrollmechanismen und die Durchführung von Kontrollen bei den Zulieferern**. Selbstauskünfte der Zulieferer können als Hilfsmittel eines laufenden Monitorings empfehlenswert sein.
- Eine regelmäßige schriftliche Selbstauskunft der Zulieferer, dass sie die mit dem verpflichteten Unternehmen vereinbarten menschenrechts- und umweltbezogenen Anforderungen einhalten, reicht allein aber in der Regel nicht als Kontrollmaßnahme aus. Fordert

ein verpflichtetes Unternehmen solche Auskünfte pauschal und flächendeckend von allen Zulieferern an, kann dies unangemessen sein und damit gegen das LkSG verstoßen.

- **Der Verweis auf das Beschwerdeverfahren eines Zulieferers ersetzt nicht die Pflicht, ein eigenes Verfahren einzurichten.** Verpflichtete Unternehmen müssen ein eigenes Beschwerdeverfahren auf eine Weise gestalten, die es Personen ermöglicht, auf menschenrechtliche oder umweltbezogene Risiken sowie auf Verletzungen menschenrechts- oder umweltbezogener Pflichten hinzuweisen, die durch das wirtschaftliche Handeln eines Zulieferers entstanden sind. Stattdessen ist auch der Beitritt zu einem geeigneten externen Beschwerdeverfahren möglich. Das LkSG erlaubt aber nicht, allein auf ggf. von Zulieferern eingerichtete Beschwerdeverfahren zu verweisen.
- Zur Bewertung der Wirksamkeit einer Maßnahme sollen verpflichtete Unternehmen auch die Leistungsfähigkeit ihrer Zulieferer in den Blick nehmen. Was ein Zulieferer leisten kann, hängt insbesondere von seinen Ressourcen, seiner Größe, Branche und Position in der Liefer- und Wertschöpfungskette sowie den spezifischen Gegebenheiten vor Ort ab. **Maßnahmen eines verpflichteten Unternehmens, die einen Zulieferer in der Umsetzung offenkundig überfordern, sind in aller Regel unwirksam und damit unangemessen.**

Empfehlungen für die Zusammenarbeit in der Lieferkette

Die Erfüllung der Sorgfaltspflichten ist ein Lernprozess für alle Beteiligten und die Zusammenarbeit in der Lieferkette ist als ein dynamischer Prozess zu verstehen, der auf Dialog und kontinuierlichem Austausch beruht. Verpflichtete Unternehmen sollten sich ihrer Rolle und Einflussmöglichkeiten bewusst sein. Im Idealfall arbeiten verpflichtete Unternehmen mit ihren Zulieferern fair und auf Augenhöhe über einen längeren Zeitraum zusammen. Geeignete Brancheninitiativen können dies zusätzlich unterstützen. Folgende Maßnahmen und Ansatzpunkte für eine angemessene Zusammenarbeit im Sinne des LkSG können dabei in den Blick genommen werden:

Risikoanalyse

Transparenz und Kenntnis über die menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken in der eigenen Lieferkette sind zentral für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten. Verpflichtete Unternehmen sollten deshalb risikobasiert vorgehen und prüfen, welche Informationen sie tatsächlich von ihren Zulieferern für die Durchführung einer angemessenen Risikoanalyse benötigen und welche nicht.

Das heißt für verpflichtete Unternehmen insbesondere:

- Wer von Zulieferern Daten abfragt, sollte für den Einzelfall begründen, warum und wofür genau diese Daten gebraucht werden;
- Das verpflichtete Unternehmen muss den Schutz der erbetenen Daten gewährleisten, z. B. über Verschwiegenheitsvereinbarungen;
- Das verpflichtete Unternehmen sollte seine Ressourcen, Informationen und Tools zur Risikoermittlung auch den nicht-verpflichteten Zulieferern zur Verfügung stellen.

Zulieferer sollten insbesondere:

- Bei unbegründeten Datenabfragen um eine Begründung bitten und erst Daten mitteilen, wenn die entsprechende Begründung vorliegt;
- Auf Vorkehrungen zum Schutz der übermittelten Daten beim verpflichteten Unternehmen achten.

Generell gilt:

- Verpflichtete Unternehmen und ihre Zulieferer sollten ein gemeinsames Verständnis von den vom verpflichteten Unternehmen ermittelten Risiken etablieren und auf dieser Grundlage das weitere gemeinsame Vorgehen abstimmen.

Präventionsmaßnahmen

Bevor verpflichtete Unternehmen ihre Zulieferer auffordern, Vereinbarungen oder Vertragsanpassungen zu unterzeichnen, sollte das verpflichtete Unternehmen nach den Maßstäben einer AGB-Kontrolle genau prüfen, auf welcher Basis was verlangt wird, ob die Vereinbarung im Sinne des risikobasierten Ansatzes zielführend und ausgewogen ist und ob sie tatsächlich umgesetzt werden kann. Dabei ist zum Beispiel zu beachten, dass das LkSG keine eigenständigen Haftungsnormen zwischen Vertragspartnern entlang der Lieferkette etabliert. Verpflichtete Unternehmen sollten vertragliche Zusicherungen mit Kontrollmaßnahmen, Schulungen und Weiterbildungen in eigener Verantwortung flankieren.

Das heißt für verpflichtete Unternehmen insbesondere:

- Wer von Zulieferern mit Blick auf das LkSG Zusicherungen erbittet, sollte sich dabei auf die eigene Risikoanalyse und die dabei identifizierten und priorisierten Risiken beziehen und die Grundsatzerklärung i. S. d. LkSG übermitteln;
- Das verpflichtete Unternehmen muss dem Zulieferer konkret aufzeigen, in welcher Weise die Zusicherung erfüllt werden kann und ob bzw. wie das verpflichtete Unternehmen dies mit eigenen Mitteln unterstützt;
- Die zurückhaltende Mitarbeit oder Unterstützung durch Zulieferer bei der Umsetzung von Präventionsmaßnahmen sollte das verpflichtete Unternehmen nicht pauschal zum Anlass nehmen, um die Geschäftsbeziehung zu beenden;
- Scheitert die Umsetzung einer Präventionsmaßnahme an der Mitwirkung eines Zulieferers, sollte das verpflichtete Unternehmen diesen Umstand dem BAFA plausibel darstellen können.

Zulieferer sollten insbesondere:

- Im Bedarfsfall individuelle rechtliche Beratung in Anspruch nehmen, wenn sie im Rahmen LkSG-initiiierter Vertragsergänzungen oder vertraglicher Zusicherungen zu Maßnahmen verpflichtet werden sollen;
- Prüfen, ob die Zusammenarbeit zwischen verpflichtetem Unternehmen und Zulieferer zur Umsetzung von Präventionsmaßnahmen bei Vorlieferanten sinnvoll ist.

Abhilfemaßnahmen

Die Kosten für Abhilfemaßnahmen bei Verletzung einer geschützten Rechtsposition sollten angemessen zwischen verpflichteten Unternehmen und ihren Zulieferern aufgeteilt werden. Es obliegt dem verpflichteten Unternehmen, nach den Kriterien der Angemessenheit und Wirksamkeit einen Vorschlag auszuarbeiten, wie die Kosten der Abhilfemaßnahme aufgeteilt werden sollten. Im Falle einer Überprüfung durch das BAFA sollte es die Gründe für die konkrete Kostenverteilung plausibel darlegen können.

Das heißt für verpflichtete Unternehmen insbesondere:

- Es sollte prüfen, welche finanziellen, technischen und personellen Mittel den beteiligten Unternehmen jeweils für die Abhilfemaßnahme zur Verfügung stehen;
- Es sollte prüfen, wie stark jeweils das Einflussvermögen der beteiligten Unternehmen auf den unmittelbaren Verursacher der Verletzung ausgeprägt ist;
- Es sollte prüfen, wie groß die Verantwortung der beteiligten Unternehmen im Vergleich zueinander ist.

Zulieferer sollten insbesondere:

- Prüfen, welche Ressourcen ihnen für die erforderliche Abhilfemaßnahme zur Verfügung stehen;
- Ermitteln, in welchem Maße sie zur Verletzung beigetragen haben (könnten).

Beschwerdeverfahren

Verpflichtete Unternehmen sollten beachten, dass dem Interesse an der Weitergabe von Informationen über Funktionsweise und Erreichbarkeit des Beschwerdeverfahrens berechnigte Interessen der Zulieferer entgegenstehen können, den direkten Kontakt zwischen Vorlieferanten und verpflichteten Unternehmen zu begrenzen.

Das heißt für verpflichtete Unternehmen insbesondere:

- Die Einrichtung eines wirksamen Beschwerdeverfahrens oder die Beteiligung an einem entsprechenden externen Beschwerdeverfahren ist ihre Aufgabe;
- Es obliegt ihnen, den betreffenden Zulieferern in dieser Situation Lösungen wie die gemeinsame Beteiligung an einem externen Beschwerdeverfahren (z. B. Multi-Stakeholder-Initiativen) oder die gemeinsame Einbindung von in der Region oder Branche verankerten Akteuren (z. B. Gewerkschaften) anzubieten;
- Das Beschwerdeverfahren so zu gestalten, dass es die Vertraulichkeit der Identität hinweisgebender Personen wahrt und wirksamen Schutz vor Benachteiligung und Bestrafung aufgrund einer Beschwerde gewährleistet.

Zulieferer sollten insbesondere:

- Bei Informationsanfragen prüfen, welche Daten ihre Vertragspartner wirklich benötigen und ob berechnigte Interessen ihrer Herausgabe entgegenstehen (vgl. Maßstäbe Risikoanalyse);
- Grundsätze der Datensparsamkeit beachten, dabei können sie auch auf Verschwiegenheitsvereinbarungen zurückgreifen.

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
Leitungsstab Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Frankfurter Str. 29 - 35
65760 Eschborn
<http://www.bafa.de/>
E-Mail: Lieferkettengesetz@bafa.bund.de

Stand

1. Auflage / Juni 2023

Diese Publikation wird vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags, Landtags und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.