

Berlin, 24. Mai 2023

Außenwirtschaft Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)

Der Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen (BGA) vertritt als Dachverband ca. 120.000 Unternehmen des Groß- und Außenhandels sowie unternehmensnahe Dienstleister mit über 1,9 Millionen Beschäftigten und 60.000 Auszubildenden. Das BGA-Netzwerk bündelt das Know-how von 39 Branchen- und 27 Landes- sowie Regionalverbänden.

1. Relevanz für Groß- und Außenhandel

Das Gesetz über unternehmerische Sorgfaltspflichten in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, kurz: LkSG) ist am 01.01.2023 in Kraft getreten und richtet sich seitdem an Unternehmen mit einer Beschäftigtenzahl ab 3.000 Personen. Ab 01.01.2024 sinkt diese Schwelle sodann auf 1.000 Beschäftigte herab. Direkt betroffene Unternehmen sind seit Jahresbeginn dazu verpflichtet, die Gesetzeskonformität ihrer Lieferanten – unabhängig von deren Unternehmensgröße – im Rahmen ihrer Risikoanalyse zu ermitteln. Häufig werden in diesem Zusammenhang Pauschalenerklärungen abgefragt oder die gesetzlichen Sorgfaltspflichten werden an die Geschäftspartner weitergereicht. Beides ist vom LkSG so nicht vorgesehen. In der Praxis wird es jedoch von den direkt betroffenen Unternehmen als Folge ihrer rechtlichen Verpflichtung auf diese Weise gehandhabt. Damit werden Unternehmen unabhängig von ihrer Größe in den Bann des Gesetzes gezogen, wodurch das LkSG seinen Beitrag zur allgemein überbordenden Bürokratie leistet, welche dem Wirtschaftsstandort Deutschland im internationalen Vergleich einen zunehmenden Wettbewerbsnachteil beschert.

2. Aktueller Stand

Seit der Verabschiedung des LkSG im Sommer 2021 hat sich die deutsche Unternehmenslandschaft intensiv mit den gesetzlichen Voraussetzungen und deren Umsetzung beschäftigt und sich auf das Inkrafttreten Anfang 2023 vorbereitet.

Die gesetzgeberischen Defizite führen jedoch auch zum jetzigen Zeitpunkt noch dazu, dass die direkt und indirekt betroffenen Wirtschaftsakteure zahlreiche Fragen an die involvierten Behörden haben, ohne dass von dort konkrete und praxistaugliche Antworten zu vernehmen sind.

Mit der Verabschiedung des LkSG wurde das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) beauftragt, die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen des LkSG zu kontrollieren als auch Informationen und Hilfestellungen zum Gesetz zu veröffentlichen.

Die ersten Hilfestellungen wurden dabei erst in den letzten Monaten vor dem Start des Gesetzes herausgegeben und nahmen sich nur einzelner Problemschwerpunkte des LkSG an. Die Handreichungen gingen dabei inhaltlich nur selten über die Informationen hinaus, die sich zuvor ohnehin schon auf den Internetauftritten der involvierten Behörden befanden. Die Ausführungen waren dabei meist so abstrakt gehalten, dass sie für eine praktische Umsetzung des

Herausgeber:

Bundesverband
Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V.

Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

Telefon 030 590099-5

www.bga.de info@bga.de

Autor:

Dr. Stephan Benz
Außenwirtschaft
stephan.benz@bga.de

Außenwirtschaft

Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)

Gesetzes kaum hilfreich waren und nur selten konkrete Rückschlüsse darauf erlaubten, was das Gesetz in kurzer Zeit von den Unternehmen fordern würde.

Da sich das BAFA durch die fortlaufenden Änderungen der Exportregelungen aufgrund der stets neuen Sanktionspakete gegen Russland einer Anfragenflut ausgesetzt sieht, bleiben Fragen zum ebenfalls in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden LkSG monatelang unbeantwortet.

Der für Unternehmen ohnehin schwierige Umsetzungsprozess des LkSG wird somit durch die gesetzgeberischen Defizite, wenig praxistaugliche Informationen und einem überlasteten Bundesamt zunehmend erschwert und verkompliziert. Zusätzlich hierzu sehen sich viele Unternehmen schwerwiegenden Herausforderungen der sich überlagernden Krisen ausgesetzt.

3. Wesentliche Kritikpunkte

3.1 Anwendungsbereich & Spill-Over-Effekt

Dass das LkSG nur auf Unternehmen einer bestimmten Größe Anwendung finden soll, erweist sich in der Praxis als reine Makulatur. Zwar unterliegen Unternehmen ab einer Beschäftigtenzahl ab 3.000 Personen momentan dem Gesetz direkt (1.000 Personen ab 2024), jedoch sieht das LkSG bereits jetzt für indirekt betroffene Unternehmen vor, dass diese an Sorgfaltspflichten der Großunternehmen mitwirken sollen. Viele kleine und mittlere Unternehmen (KMU) stehen zurzeit vor der Herausforderung, sich doch mit dem Inhalt und Umfang des LkSG vertraut machen zu müssen. Denn ihre direkt betroffenen Geschäftspartner beginnen die Gesetzeskonformität ihrer Lieferanten mittels umfangreicher Fragebögen abzufragen oder sie gleich in die Umsetzung der Sorgfaltspflichten mit einzubinden. Sollten KMU sich dazu außerstande sehen oder Konformitätserklärungen aus Unsicherheit nicht bestätigen, droht ihnen der Verlust der Geschäftsbeziehung.

Das höhlt nicht nur den oftmals vorgeschobenen und vermeintlichen Schutz von KMU aus, sondern bereitet die Weitergabe der Sorgfaltspflichten oftmals einen bürokratischen Mehraufwand, den Unternehmen einer geringen Größe regelmäßig nicht leisten können.

3.2 Rechtliche Unklarheiten und unbestimmte Rechtsbegriffe

Auch nach dem Inkrafttreten des Gesetzes wurden zahlreiche Unklarheiten und unbestimmte Rechtsbegriffe des Gesetzes noch immer nicht geklärt bzw. näher erläutert. Zwar nehmen die inhaltlich identischen Frage- und Antwortkataloge auf den Internetseiten des BAFA und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) einige Begriffe auf. Die Erläuterungen bleiben jedoch häufig so unscharf und vage, dass sie für die praktische Anwendung des Gesetzes keinen Mehrwert bringen.

Weitere Unklarheiten ergeben sich dadurch, dass die veröffentlichten Hilfestellungen des BAFA teilweise Begriffe abweichend von den Legaldefinitionen des LkSG auslegen bzw. definieren. Das erzeugt weitere Rechtsunsicherheit und wirft zudem die Frage auf, wieso sich das BAFA dazu ermächtigt sieht, das Gesetz auslegen zu können, ohne dass es hierfür eine entsprechende rechtliche Grundlage gibt.

Außenwirtschaft

Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)



Sowohl das Gesetz als auch die vermeintlichen Hilfestellungen tragen somit zu einer anhaltenden Intransparenz bei, die für die betroffenen Unternehmen eine zusätzliche Belastung darstellt.

3.3 Transparenz und Praxisnähe bei Hilfestellungen des BAFA

Keine Verpflichtung zur Nutzung der Berichtsvorlage des BAFA

Die Intransparenz setzt sich beim Fragebogen zur Berichtspflicht fort. Die formellen und inhaltlichen Anforderungen an die Berichtspflicht sind abschließend in den §§ 10 und 12 LkSG geregelt und sollen den Unternehmen einen individuellen, flexiblen, risikobasierten (anhand Branche, Unternehmensgröße und -struktur) und bürokratiearmen Ansatz zur Berichterstattung ermöglichen. Eine Nutzung des Angebots auf der Webseite des BAFA sollte daher rein fakultativ sein. Eine Verpflichtung zur Verwendung der Berichtsvorlage gibt es nicht und sollte klarstellend vom BAFA auch so kommuniziert werden.

Risikoanalyse und -management auf der Basis von Green-/White-Lists

In den Bereichen der Risikoanalyse und des Risikomanagements sollten vonseiten der Behörde Informationen wie beispielsweise Green-/White-Lists zu Ländern/Regionen, Branchen und/oder Produkten bereitgestellt werden, deren Nutzung von Unternehmen für ihre Risikoanalyse und das Risikomanagement herangezogen werden können.

Ergänzend dazu sollte die Funktionsfähigkeit bestehender Online-Tools zur Risikoanalyse, wie beispielsweise der CSR-Risikocheck der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung (AWE) bzw. der diesem zugrunde liegende CSR-Risiko-Check des MVO Nederland ausgeweitet und insbesondere in weiteren Sprachen (aktuell: Niederländisch, Englisch, Deutsch) von staatlicher Seite betrieben werden. Unternehmen sollten hier aktuelle und verbindliche Hintergrundinformationen, Länderrisiken, Handlungsempfehlungen bereitgestellt bekommen, die sodann zur Risikoanalyse und -management herangezogen werden können.

Denkbar wären zudem zertifizierte Softwarelösungen, die ein Monitoring der Lieferketten ermöglichen, wie diese bereits von privaten Anbietern betrieben werden. Diese erlauben es, Auffälligkeiten in Weltregionen verschiedenen Lieferketten zuzuordnen und betroffene Unternehmen hierüber zu informieren. Die Bereitstellung eines äquivalenten und kostengünstigen Angebots durch den Staat würde nicht nur vor dem Hintergrund der fortschreitenden Einbindung auch kleinerer Unternehmen in die unternehmerischen Sorgfaltspflichten eine flächendeckende Nutzung des Angebots ermöglichen, sondern auch dem Staat seinen Anteil an der Verantwortung in ein funktionierendes System zugunsten der weltweiten Einhaltung von Menschenrechten und des Umweltschutzes einräumen.

3.4 Nachteilige Folgen für Regionen am Beginn der Lieferketten

Zu befürchten ist, dass deutsche Unternehmen sich aus Entwicklungs- und Schwellenländern zurückziehen könnten, weil sie die ihnen auferlegten Administrations- und Dokumentationspflichten nicht mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand bewältigen könnten. Dies hätte nicht nur eine Verknappung der

Außenwirtschaft

Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)



Beschaffungsmärkte zur Folge, sondern würde sich zudem negativ auf die Lieferketten, die Produktion und den Handel in Deutschland auswirken.

Auf der Suche nach neuen Absatzmärkten geraten Händler aus Entwicklungs- und Schwellenländern zudem unter den Druck, auch mit Geschäftspartnern aus Ländern handeln zu müssen, die nur ein geringes oder gar kein Schutzniveau bei Menschenrechten und Umweltstandards haben. Das LkSG würde so die Lage in schwachen Weltregionen weiter verschlechtern, die Stabilität der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen bedrohen und die entwicklungsfördernde Wirkung globaler Wertschöpfungsketten schwächen.

Dort, wo es zu keinem Rückzug kommt, werden Hersteller und Produzenten mit für sie extraterritorialer Bürokratie belastet, sodass der Handel mit Unternehmen aus Deutschland zunehmend unattraktiver wird.

Auf diese Weise schwächt das Gesetz auf der einen Seite den Wirtschaftsstandort Deutschland und droht zugleich die Situation derer zu verschlechtern, die es versucht zu schützen.

3.5 Drohende Ausweitung der Pflichten durch europäische Vorgaben

Die Europäische Union hat gleich mehrere Vorhaben mit Lieferkettenbezug in Arbeit bzw. diese umgesetzt.¹ Die Entwürfe zur Richtlinie über die unternehmerische Sorgfaltspflicht im Bereich der Nachhaltigkeit (Corporate Sustainability Due Diligence Directive - CS3D), zur Verordnung zum Verbot von Produkten aus Zwangsarbeit und die bereits umgesetzte Verordnung über entwaldungsfreie Lieferketten sind thematisch eng verwandt mit dem deutschen Lieferkettengesetz.

Die geplante EU-Lieferkettenrichtlinie (CS3D) soll Firmen zum sorgfältigen Umgang mit den sozialen und ökologischen Wirkungen in der gesamten Lieferkette inklusive des eigenen Geschäftsbereichs, verpflichten. Die aktuellen Planungen zur Ausgestaltung der Richtlinie gehen dabei deutlich über die Reichweite des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes hinaus. Der Entwurf enthält umfangreiche und sehr komplexe Sorgfaltspflichten und Normen, die für viele Unternehmen so nicht handhabbar sind. Zudem bezieht der Richtlinienentwurf auch deutlich kleinere Unternehmen als das deutsche LkSG in die Verpflichtungen mit ein. Dies und die geforderte Nachhaltigkeitsberichterstattung führen zu enormem bürokratischem Mehraufwand und drohen damit, Investitionen zu behindern oder auszubremsen. Auch sollte eine Fragmentierung des europäischen Binnenmarkts zulasten der Unternehmen vermieden werden. Dies droht, da der europäische Gesetzgeber sich für den Entwurf einer Richtlinie anstatt für eine einheitlich und unmittelbar wirkende Verordnung entschieden hatte.

Hinsichtlich der Verordnungsentwürfe zur entwaldungsfreien Lieferkette und dem Verbot von Produkten aus Zwangsarbeit sind eine Mehrfachbelastung von Unternehmen durch Doppelung der Sorgfaltspflichtenprüfungen bzw. doppelte Berichtserstattungspflichten zu vermeiden. Hier müssen die entstehenden Überschneidungen beachtet und unnötige bürokratische Belastungen für Unternehmen dringend verhindert werden.

¹ Weitere Informationen zu den Vorhaben auf europäischer Ebene können der [BGA Position „Corporate Sustainability Due Diligence – Europäische Lieferkettenrichtlinie“](#) entnommen werden.

4. Was fordert der BGA

- Die Zuständigkeiten des BAFA und die Grenzen seiner gesetzlichen Ermächtigung müssen klargestellt werden und deren Einhaltung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) nachverfolgt werden.
- Es muss klar kommuniziert werden, dass es keine Pflicht zur Nutzung des Berichtsfragebogens des BAFA gibt. Alles anderen entbehrt einer gesetzlichen Grundlage.
- Die ausgearbeiteten Handreichungen müssen inhaltlich konkreter ausgestaltet werden und mehr Praxistauglichkeit verliehen bekommen.
- Es muss ein behördenseitiges Informationsangebot, das für Risikoanalyse und -management verwendet werden kann eingeführt werden und die bestehenden Applikationen im Internet müssen in ihrer Funktionsfähigkeit und im Sprachangebot ausgeweitet werden.
- Das BAFA ist seit geraumer Zeit an den Grenzen seiner Belastungsfähigkeit angekommen. Die zeitverzögerte Bearbeitung von Anträgen belastet Unternehmen stark und ist ein untragbarer Zustand, der dem BMWK schon länger bekannt ist, ohne dass diesem abgeholfen wird. Wir fordern daher dringend dazu auf, das BAFA personell und organisatorisch so auszustatten, dass es dieses seinem gesetzlichen Auftrag wieder ordnungsgemäß und ohne die untragbaren Zäsuren nachkommen kann.
- Die europäischen Regulierungsvorhaben drohen die bürokratischen Belastungen zu erweitern und noch mehr Unternehmen in die Verpflichtungen mit einzubinden. Die Bundesregierung muss daher den ausufernden Belastungen für die deutsche Wirtschaft Einhalt gebieten und endlich dem versprochenen Belastungsmoratorium nach Jahren sich überlagernder Krisen nachkommen. Dort, wo Überschneidungen bestehen, müssen Lösungen gefunden werden, die den bürokratischen Aufwand geringhalten.